

DR. ABD. MADJID



*Analisis*  
**KEBIJAKAN**  
**PENDIDIKAN**

*Analisis* **KEBIJAKAN** PENDIDIKAN

DR. ABD. MADJID



ANALISIS  
KEBIJAKAN PENDIDIKAN

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang  
Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

# ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Dr. Abd. Madjid



Katalog Dalam Terbitan (KDT)

© Dr. Abd. Madjid

*Analisis Kebijakan Pendidikan*-- Yogyakarta: Samudra Biru, 2018.  
viii + 178 hlm. ; 15 x 23 cm

ISBN : 978-602-5960-77-2

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan I, November 2018

Penulis : Dr. Abd. Madjid  
Editor : Alviana Cahyanti  
Desain Sampul : M. Ityan Jauhar  
Layout : Miftachul Huda

Diterbitkan oleh:

**Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)**

Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno B.15 RT 12/30

Banguntapan Bantul DI Yogyakarta

Email: [admin@samudrabiru.co.id](mailto:admin@samudrabiru.co.id)

Website: [www.samudrabiru.co.id](http://www.samudrabiru.co.id)

Call: 0812-2607-5872

WhatsApp Only: 0811-264-4745

## PRAKATA

Syukur Alhamdulillah ke hadirat Allah Swt. Atas taufik dan hidayah-Nya, penulisan buku ini dapat diselesaikan sesuai dengan rencana, sekalipun masih terdapat beberapa kelemahan. Buku ini membahas tentang Kebijakan Pendidikan, mulai dari teori bagaimana merumuskan kebijakan, legalitas, regulasi, pihak-pihak yang terlibat, teori-teori dan pendekatan kebijakan, serta implementasi dan contoh kasus kebijakan pendidikan.

Buku *Analisis Kebijakan Pendidikan* ini terdiri dari 7 bab yang akan menguraikan berbagai hal yang menyangkut; Pendahuluan, Konsep Dasar Kebijakan Pendidikan, Formulasi Kebijakan Pendidikan, mulai dari tahapan-tahapan formulasi, aktor-aktor yang terlibat, dan pendekatan-pendekatan dalam formulasi kebijakan, Proses Legitimasi dan Komunikasi, Implementasi Kebijakan Pendidikan, dan beberapa contoh kasus kebijakan pendidikan.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada berbagai pihak, yang tidak mungkin disebutkan satu

persatu, yang telah memberikan inspirasi dan motivasi untuk menyelesaikan penulisan buku ini. Secara khusus terima kasih juga penulis sampaikan kepada istri penulis, Dra. Nur Aeni; serta anak-anak, Yanuar Ishaq, S. Si. Kom., dan Dina Fitriyana Meirizka atas dorongan dan motivasinya yang tiada henti.

Buku ini masih banyak kekurangan. Untuk itu, segala bentuk kritik, saran dan masukan untuk penyempurnaan buku ini sangat penulis harapkan, terima kasih.

Penulis

## DAFTAR ISI

PRAKATA.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
BAB II	
KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN.....	7
A. Definisi Kebijakan Pendidikan .....	8
B. Batasan Kebijakan Pendidikan .....	11
C. Karakteristik Kebijakan Pendidikan.....	13
D. Dasar dan Tujuan Kebijakan Pendidikan.....	15
E. Unsur-Unsur Pokok Kebijakan Pendidikan .....	16
F. Aspek-Aspek yang Harus Dikaji dalam Analisis Kebijakan Pendidikan.....	21
BAB III	
FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN .....	27
A. Pendahuluan .....	27
B. Pengertian Formulasi Kebijakan Pendidikan .....	30
C. Tahap-Tahap Proses Pembuatan Kebijakan.....	33
D. Aktivitas Formulasi dalam Kebijakan Pendidikan ...	35
E. Masalah dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan ....	38
F. Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan .....	39
G. Pendekatan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan .....	42



BAB IV	
LEGITIMASI DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN	
PENDIDIKAN .....	45
A. Pendahuluan.....	45
B. Proses Legitimasi.....	46
C. Proses Komunikasi.....	51
D. Permasalahan Komunikasi Bersumber dari Komunikannya .....	58
E. Contoh Kasus Komunikasi Kebijakan Pendidikan....	59
BAB V	
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN .....	61
A. Pendahuluan.....	61
B. Cakupan Kebijakan.....	67
C. Tahapan Proses Dasar Perumusan Kebijakan.....	70
D. Model-Model Proses Pengembangan Kebijakan.....	73
E. Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik .....	74
F. Proses Implementasi Kebijakan Pendidikan .....	76
BAB VI	
KEBIJAKAN PEMBINAAN GURU DALAM JABATAN ( <i>IN SERVICE EDUCATION</i> ) .....	
	95
A. Latar Belakang Masalah .....	95
B. Tinjauan Pustaka .....	98
C. Hasil dan Pembahasan .....	113
D. Kesimpulan .....	132
BAB VII	
KEBIJAKAN <i>FULL DAY SCHOOL</i> DALAM PEMBENTUKAN KARAKTER ANAK.....	
	135
A. Pengantar .....	135
B. <i>Theoretical Framework</i> .....	138
C. Metodologi.....	146
D. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	147
E. Kesimpulan dan Saran .....	161
DAFTAR PUSTAKA.....	163
BIODATA PENULIS .....	177

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Pendidikan merupakan kegiatan yang sangat kompleks. Hampir seluruh dimensi kehidupan manusia terlibat dalam proses pendidikan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam proses pendidikan, ada unsur politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, kesehatan, psikologis, sosiologis, bahkan agama. Bagaimanapun penanganan pendidikan harus memperptimbangkan dimensi-dimensi tersebut agar strategi dan kebijakan yang ditempuh benar-benar mengantarkan Indonesia pada tujuan yang dicita-citakan.

Begitu penting dan urgen pendidikan bagi manusia, maka kebutuhan akan pendidikan bermutu selain harapan semua orang, juga merupakan sarana utama untuk menghasilkan sumberdaya manusia yang mampu memaksimalkan potensi diri yang dimiliki serta mampu mengelola sumberdaya alam secara bijaksana. Hal ini sejalan dengan visi pendidikan nasional yaitu terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia Indonesia yang

berkualitas, sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Mutu pendidikan tentu merupakan cita-cita semua pihak yang terlibat dalam dunia pendidikan tersebut. Setidaknya ada dua alasan penting mengapa mutu pendidikan menjadi sangat penting. *Pertama*, aspek persaingan. Persaingan terjadi baik antar lembaga pendidikan maupun dengan dunia kerja. Saat ini setiap calon tenaga kerja harus dibekali dengan pendidikan yang bermutu untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik. *Kedua*, munculnya kebebasan dan otonomi bagi institusi pendidikan yang mengharuskan pentingnya mutu di setiap jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

Upaya menghadirkan pendidikan bermutu tentu saja bukan merupakan pekerjaan yang tanpa halangan. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa meskipun berbagai upaya peningkatan mutu pendidikan telah dilakukan, seperti pengembangan kurikulum nasional dan lokal, peningkatan kualitas guru, pengawas, kepala sekolah melalui berbagai pendidikan dan pelatihan, pengadaan dan perbaikan sarana serta prasarana pendidikan dan lain sebagainya. Namun realitas menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan mutu pendidikan antara berbagai jenis, jenjang dan lembaga pendidikan.

Banyak faktor yang menentukan mutu pendidikan, baik secara internal maupun eksternal. Sebagai sebuah organisasi, Davis dan Newstrom (1985: 152) mengatakan bahwa mutu pendidikan ditentukan oleh sumber daya manusia (*people*), sistem organisasi (*structure*), sarana dan prasarana (*technology*), dan lingkungan tempat madrasah itu diselenggarakan (*environment*). Pada sisi lain, sebagai sebuah sistem mutu pendidikan dapat dilihat dari efektifitas input, proses, output dan outcome. Input pendidikan

merupakan segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Sesuatu itu meliputi sarana prasarana, sumberdaya manusia (kepala sekolah, pengawas, guru, dan siswa), visi, misi, kurikulum dan metode pembelajaran, serta kondisi lingkungan. Selanjutnya input atau masukan ini ditransformasikan melalui proses belajar mengajar untuk dapat menghasilkan mutu pendidikan. Sebuah proses dikatakan efektif jika di dalamnya terdapat iklim yang dapat mengkoordinasikan input sehingga tercipta pemberdayaan siswa dan warga pendidikan lainnya. Input dan proses pendidikan merupakan prasyarat untuk menghasilkan output dan outcome pendidikan yang bermutu.

Mengingat begitu banyak faktor yang menentukan mutu pendidikan, maka dalam pengembangan diperlukan strategi tertentu. Ada beberapa strategi atau kebijakan yang mungkin dikembangkan, yaitu:

1. Perbaikan terus menerus (*continuos improvement*). Strategi ini menuntut pihak pengelola pendidikan untuk senantiasa melakukan perbaikan dan peningkatan secara terus menerus untuk menjamin semua komponen penyelenggara pendidikan telah mencapai standar mutu yang telah ditetapkan. Strategi ini senantiasa memperbaharui proses pendidikan sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan pelanggan. Apabila tuntutan dan kebutuhan pelanggan berubah, maka pihak pengelola pendidikan dengan sendirinya akan menyesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan pelanggan tersebut.
2. Menentukan standar mutu (*quality assurance*). Strategi ini menuntut pihak pengelola pendidikan menetapkan standar-standar mutu dari semua komponen pendidikan, seperti standar input, guru/dosen, proses pembelajaran, kurikulum, sarana prasarana, evaluasi pendidikan dan sebagainya.

3. Perubahan kultur (*change of culture*). Strategi ini bertujuan membentuk budaya organisasi yang menghargai mutu dan menjadi mutu sebagai orientasi semua komponen pendidikan. Jika strategi ini ditetapkan dalam pengelolaan pendidikan, maka pimpinan harus membangun kesadaran semua komponen yang terlibat, seperti Kepala Sekolah, yayasan, guru, karyawan, siswa, orang tua, dan berbagai unsur yang terkait.
4. Mempertahankan hubungan dengan pelanggan (*keeping close to the costumer*). Salah satu keberhasilan pendidikan adalah bagaimana memberikan kepuasan kepada pelanggan. Untuk itu mempertahankan hubungan baik dengan pelanggan menjadi sangat penting. Antara pengelola pendidikan dan pelanggan harus terus menerus tukar-menukar informasi, agar senantiasa dapat melakukan perubahan-perubahan dan improvisasi yang diperlukan.

Berdasarkan hal-hal di atas, di satu sisi kebutuhan pendidikan bermutu merupakan suatu keniscayaan, namun di sisi lain permasalahan-permasalahan pendidikan nasional kita juga sangat kompleks. Tantangan-tantangan yang dihadapi oleh pendidikan tidak semata-mata datang dari sistem pendidikan secara internal, bahkan yang lebih banyak adalah tantangan eksternal. Oleh karena itu menurut Suryadi dan Tilaar (1993: 3) yang perlu ditingkatkan bukan hanya mutu dan efisiensi pendidikan secara internal, tetapi juga menyangkut bagaimana meningkatkan kesesuaian pendidikan dengan bidang-bidang kehidupan lain; politik, ideologi, sosial, ekonomi, lingkungan hidup, budaya, hak asasi manusia, dan agama.

Selain persoalan-persoalan di atas, Hasbullah (2015: 15-25) setelah melakukan analisis mendalam

berkesimpulan bahwa masalah-masalah yang dihadapi oleh pendidikan nasional Indonesia setidaknya meliputi; 1) ketidakseimbangan daya tampung, 2) pemerataan pendidikan, 3) masalah mutu pendidikan, 4) kuantitas dan kualitas guru, 5) pembiayaan pendidikan, dan 6) relevansi pendidikan. Hal senada dikatakan juga oleh Jalal dan Supriadi (2001:xxxv-xxxvi) bahwa persoalan otonomi daerah bidang pendidikan, mutu pendidikan, efisiensi pengelolaan, pemerataan kuantitas dan kualitas pendidikan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas masih menjadi persoalan yang perlu menjadi prioritas dalam pembangunan pendidikan di Indonesia.

Begitu kompleks dan banyak persoalan pendidikan yang dihadapi bangsa Indonesia. Ini menandakan bahwa kegiatan pendidikan selalu berkait dengan aspek-aspek kehidupan masyarakat lainnya. Aspek kehidupan pendidikan merupakan suatu wilayah yang tidak saja penting tetapi juga menarik bagi kehidupan lain. Dalam bahasa Paulo Freire, sebagaimana dikutip Escobar dkk (1998:33) "pendidikan pada dasarnya selalu bersinggungan dengan kekuasaan". Kekuasaan tentu saja mempunyai makna yang luas, termasuk di dalamnya kekuasaan dalam bidang pendidikan.

Berdasarkan kajian-kajian di atas, maka Analisis Kebijakan Pendidikan yang bertujuan mengatur penyelenggaraan pendidikan menuju kondisi yang lebih baik menjadi penting dan mendesak untuk dipelajari, dikaji dan diimplementasikan.



## **BAB II**

### **KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

Pendidikan harus dipandang sebagai sebuah kebutuhan bagi suatu bangsa yang ingin maju, melebihi kebutuhan-kebutuhan lainnya. Oleh karena itu, peningkatan mutu pendidikan juga harus ikut diperhatikan. Pendidikan yang dilaksanakan harus memiliki visi dan misi yang jelas sehingga langkah-langkah yang hendak dilakukan dapat diatur dengan cepat dan tepat.

Mempelajari kebijakan merupakan suatu hal yang penting karena merupakan kebutuhan bagi ilmuwan pendidikan, untuk memahami studi mengenai kebijakan publik (*public policy*) khususnya kebijakan pendidikan (*educational policy*). Kepentingan ini erat kaitannya dengan peran yang diharapkan dari ilmuwan pendidikan, tidak saja nantinya diharapkan sebagai seorang perumus kebijakan pendidikan yang berkualitas – apabila ilmuwan pendidikan terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (*policy maker*) – akan tetapi lebih dari sekadar itu, ilmuwan pendidikan diharapkan akan memberikan peran yang besar dalam memberikan koreksi terhadap berbagai kesalahan-kesalahan (ketidaktepatan) dalam perumusan



berbagai kebijakan pendidikan yang telah dihasilkan oleh pemerintah selama ini. Dengan demikian studi kebijakan pendidikan akan memberikan dasar yang kuat bagi seseorang yang ingin mengembangkan profesi sebagai seorang analis kebijakan pendidikan (Sutapa, 2005:5).

### **A. Definisi Kebijakan Pendidikan**

Kata kebijakan (Hasbullah, 2015: 37) adalah terjemahan dari kata "*policy*" dalam bahasa Inggris yang berarti mengurus masalah atau kepentingan umum, sehingga penekanannya bertuju kepada tindakan (produk). Kata "kebijakan" jika disandingkan dengan "pendidikan" maka merupakan hasil terjemahan dari kata "*educational policy*" yang berasal dari dua kata, sehingga (Hasbullah, 2015: 40) mengatakan kebijakan pendidikan memiliki arti yang sama dengan kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan. Jika dilihat lagi maka kebijakan pendidikan ini adalah hasil produk dari orang/satuan yang terpilih, produk dari beberapa masukan dari semua pihak demi perbaikan mutu pendidikan.

Budi Winarno dan Solichin Abdul Wahab, sebagaimana dikutip oleh Suharno (2008:3) sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Dalam pengertian operatifnya, kebijakan dapat diartikan sebagai:

1. Suatu penggarisan ketentuan-ketentuan.
2. Bersifat sebagai pedoman, pegangan, atau bimbingan untuk mencapai kesepahaman dalam maksud, cara atau sarana.
3. Usaha dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi.

4. Dinamisasi gerak tindak yang terpadu, sehaluan, dan seirama mencapai tujuan bersama tertentu.

Secara konseptual, ada beragam pengertian yang diberikan para ahli tentang kebijakan. Namun, secara umum “*kebijakan*” dapat dikatakan suatu rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah atau persoalan yang di dalamnya terdapat tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan. Menurut Charles O. Jones (Suharno, 2008:3) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten yang berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya.

Kata publik dapat berarti masyarakat, negara, sistem politik atau administrasi. Sedangkan pemerintah adalah orang atau sekelompok orang yang diberi mandat oleh seluruh anggota suatu sistem politik untuk melakukan pengaturan terhadap keseluruhan sistem. Kebijakan publik adalah keputusan pemerintah guna memecahkan masalah publik.

Istilah “*kebijakan pendidikan*” merupakan terjemahan dari “*educational policy*” yang berasal dari kata *education* dan *policy*. kebijakan adalah seperangkat aturan, sedangkan pendidikan menunjukkan kepada bidangnya. Jadi kebijakan pendidikan hampir sama artinya dengan kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi, dan distrisbusi sumber serta pengaturan perilaku dalam ranah pendidikan. Kebijakan yang dimaksud disini adalah seperangkat aturan sebagai bentuk keberpihakan dari pemerintah dalam upaya membangun satu sistem pendidikan, sesuai dengan tujuan dan cita-cita yang diinginkan bersama.

Berikut ini beberapa definisi Kebijakan Pendidikan yang dikemukakan oleh para ahli:

5. Carter V. Good

Carter V. Good, sebagaimana dikutip oleh Ali Imron (1996:8) mendefinisikan Kebijakan Pendidikan sebagai berikut:

*“...Educational policy judgement, derived from some system of values and some assessment of situational factors, operating within institutionalized education as a general plan for guiding decision regarding means of attaining desired educational objectives..”*

6. H.A.R. Tilaar dan Rian Nugroho

Melalui kajian yang mendalam Tilaar dan Nugroho (2008: 140) sebagai pakar di bidang pendidikan menyimpulkan bahwa:

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

7. Arif Rohman

Definisi lain tentang Kebijakan Pendidikan dikemukakan oleh Arif Rohman (2012: 86), yaitu:

“keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan”.

## 8. Mark Olsen, John Codd, & Anne Marie O`neil

Dalam buku yang berjudul *Policy: Globalization, Citizenship and Democracy* didefinisikan bahwa Kebijakan Pendidikan adalah:

“ Education policy in twenty-first century 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 requieres 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 nation level so that strong democratic nationstates can buttress form of internastional governance”.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan sebagai kunci keunggulan, bahkan menyangkut keberadaan bagi bangsa-bangsa dalam persaingan global, Sehingga kebijakan pendidikan harus menjadi prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu yang menjadi argumen utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan

Berdasarkan definisi-definisi di atas dapat dipahami bahwa Kebijakan Pendidikan merupakan bagian dari kebijakan public (*public policy*), atau dengan kata lain kebijakan pemerintah di bidang pendidikan yang memuat perencanaan umum, jangka panjang, menengah dan pendek, serta langkah-langkah strategis yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan pendidikan.

### **B. Batasan Kebijakan Pendidikan**

Pembahasan yang terarah dan memiliki titik temu yang tepat membutuhkan suatu batasan-batasan, demi

menghindari pembahasan yang melebar dan sia-sia, maka terlebih dahulu difahami konsep kebijakan.

Kebijakan berasal murni dari pertimbangan akal manusia, sekalipun demikian tentu manusia yang lebih dominan dalam pemilihan opsi-opsi kebijakan, karena dalam pemutuserannya terdapat penekanan kebijaksanaan dari faktor emosional dan irasional, bukan berarti kebijakan tidak rasional akan tetapi mungkin saja pada saat itu rasional belum tercapai atau merupakan intuisi (Tilaar dan Nugroho, 2016: 16-17).

Kebijakan pada umumnya adalah pedoman untuk menuju tujuan yang terarah, sedangkan menurut Carl Friedrich dalam Hasbullah (2015:39) bahwa kebijakan adalah suatu bentuk pengarahan demi mencapai tujuan dari hasil yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan. Sedangkan disisi lain ada yang berpendapat bahwa pemerintah pun memiliki wewenang di dalam memutuskan kebijakan pendidikan sehingga jika pemerintah memilih sesuatu maka harus memiliki tujuan dan semuanya meliputi tindakan pemerintah, bukan semata-mata dari keinginan pemerintah semata, inilah defenisi dari Thomas R. Dye (1998) dalam Hasbullah (2015:39).

Kebijakan pendidikan jika dilihat merupakan seperangkat aturan yang keberpihakannya dimiliki oleh pemerintah demi terciptanya pendidikan yang sesuai dengan cita-cita sehingga sampai dengan tujuan yang diinginkan, keberpihakan disini termasuk politik, anggaran, pemberdayaan, tata aturan dan sebagainya (Hasbullah, 2015:41).

Beberapa pendapat sebelumnya jika diperhatikan dapat menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan merupakan instrumen yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan melalui kajian dari pada pemikiran dan pengalaman

seseorang, kelompok atau pemerintahan demi terwujudnya perubahan yang semakin baik dan menutupi ketidakcocokan dari kebijakan sebelumnya, sehingga bisa saja terjadinya tambahan kebijakan bahkan perubahan total demi tergapainya tujuan yang diinginkan oleh seluruh pemeran pendidikan.

### **C. Karakteristik Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan yang dibahas pada buku ini hanya tertuju kepada ranah pendidikan, maka tentunya memiliki karakteristik tertentu yang berbeda dengan yang lainnya, seperti pendapat yang dikemukakan oleh Ali Imron (1995: 20) dalam Rijal09 (2016) bahwa karakteristik kebijakan pendidikan meliputi sebagai berikut:

#### 1. Memiliki tujuan pendidikan

Karakteristik yang paling menonjol dari pada munculnya kebijakan pendidikan yaitu harus memiliki tujuan, terkhusus kepada tujuan pada bidang pendidikan yang jelas dan terarah demi berkontribusi pada pendidikan.

#### 2. Memiliki aspek legal-formal

Berlakunya kebijakan pendidikan tertentu harus mendapatkan pengakuan dari wilayah jika telah melalui prosedur yang telah ditentukan, sehingga harus adanya pemenuhan atas pra-syarat yang dilalui terlebih dahulu. Sehingga, kebijakan tersebut dapat memenuhi syarat konstitusional yang sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di setiap kebijakan tersebut. Sehingga dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.

#### 3. Memiliki konsep operasional

Kebijakan pendidikan suatu panduan yang bersifat umum, maka ia harus memiliki manfaat agar dapat

diterapkan, agar memiliki tujuan pendidikan yang jelas, sehingga sesuai dengan cita-cita yang ingin dicapai. Adapun konsep operasional pada bidang ini menurut Ali Imron (1995: 20) dalam Rusdiana (2015: 38) sebagai berikut:

a. Dibuat oleh yang berwenang

Perumusan kebijakan pendidikan juga dibuat oleh para ahli di bidang tersebut, agar tidak terjadinya kerusakan baik itu di dalam ataupun di luar lingkungan pendidikan. Adapun para pembuat kebijakan adalah Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan, merekalah unsur minimal dalam pembuatan kebijakan pendidikan.

b. Dapat dievaluasi

Kebijakan pendidikan tidak akan luput dari kesalahan maupun kekeliruan, oleh karena itu jika kebijakan yang diterapkan dianggap baik, maka perlu untuk dipertahankan atau bahkan dikembangkan, sebaliknya jika kebijakan yang diterapkan memiliki kesalahan, maka harus bisa diperbaiki, sehingga kebijakan pendidikan memiliki karakter yang dapat melalui kemungkinan adanya evaluasi demi melalui perbaikan dengan mudah dan efektif.

c. Memiliki sistematika

Kebijakan pendidikan harus memiliki kejelasan dalam sistematikanya agar jelas dan dapat mengatur seluruh aspek. Sistematika ini dituntut agar lebih efektifitas dan efisiensi demi kebijakan tersebut tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan memiliki struktur yang rapuh akibat adanya serangkaian faktor yang hilang atau berbenturan dengan yang lainnya. Oleh karenanya perlu perhatian khusus agar tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Sedangkan secara eksternal kebijakan

pendidikan harus bersepadu dengan kebijakan yang lainnya seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan yang terdapat di atas, di samping dan di bawah pendidikan.

#### **D. Dasar dan Tujuan Kebijakan Pendidikan**

##### **1. Dasar Kebijakan Pendidikan**

Dasar kebijakan pendidikan ditinjau dari segi sosiologis adalah selain sebagai makhluk sosial, manusia adalah makhluk yang dapat dididik dan proses pendidikan tersebut harus sesuai dengan hakikat manusia yang bebas (H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, 2008: 140).

##### **2. Tujuan Kebijakan Pendidikan**

Terbentuknya rancangan kebijakan diperlukan rumusan kebijakan dalam pendidikan, guna terarahnya pandangan-pandangan yang sesuai dengan tujuan kebijakan (Irianto:29-32), yaitu: (1) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan masyarakat, (2) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan politisi, dan (3) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan ekonomi.

###### **a. Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan masyarakat**

Secara umum pendidikan merupakan proses penyempurnaan demi mencapai harkat dan martabat manusia dengan upaya yang terus menerus. Sehingga pendidikan memiliki nilai-nilai yang dalam, oleh karenanya perlu untuk membentuk pendidikan yang sesuai dengan keinginan masyarakat dengan penuh kebhinekaan. Sekalipun pendidikan tidak bebas nilai dan budaya akan tetapi lebih diarahkan pada pembentukan warga negara, oleh karenanya semua komponen bangsa memiliki tanggung jawab.



b. Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan politisi

Tidak dapat dipungkiri bahwa sumbangan pendidikan terhadap perkembangan politik berbeda dengan tingkatan perkembangan sosial. Pada tingkat individual, kontribusi pendidikan dapat membantuperkembangan sikap dan keterampilan kewarganegaraan yang positif untuk melatih warganegara yang benar dan bertanggung jawab. Pada lain hal juga diharapkan agar mengerti dan sadar tentang kewajiban dan tanggung jawab peserta didik terhadap bangsa dan negara sehingga wawasan dan perilakunya semakin demokratis.

c. Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan ekonomi

Suatu keniscayaan bahwa pendidikan adalah suatu investasi jangka panjang, adapun alasannya sebagai berikut: Pertama, pendidikan adalah alat untuk perkembangan ekonomi. Misalnya pendidikan adalah fasilitas yang dapat membantu siswa untuk memperoleh pengetahuan serta keterampilan demikehidupan, sebagai bukti umum bahwa pendapatan seseorang tergantung akan tingkat pendidikannya karena lebih produktif.

Kedua, investasi pendidikan memberikan nilai umpan balik (rate of return) yang lebih dibanding investasi yang lain. Nilai balik yang dikeluarkan dengan pendapatan yang akan diperoleh setelah memasuki dunia kerja. Pilihan ini pula harus mempertimbangkan tingkatan pendidikan. Oleh karena itu dapat dikemukakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka manfaat sosialnya semakin kecil.

## **E. Unsur-Unsur Pokok Kebijakan Pendidikan**

Kerangka analisis yang ditujukan pada proses kebijakan mencakup paling tidak mengandung empat unsur yang harus diperhatikan, yaitu:

## 1. Unsur Masalah

Unsur *masalah* berkaitan dengan bidang-bidang garapan pemerintahan seperti pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kesehatan masyarakat, pengembangan wilayah, hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, perpajakan, kependudukan dan lain-lain. Unsur ini lebih dikenal dengan bidang ideologi, politik, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan.

Nanang Fattah (2006) mengelompokkan masalah yang dihadapi menjadi masalah *global* dan masalah *nasional*. Masalah global bersumber dari laporan OECD tahun 2003 mencakup:

- a. Peningkatan IPTEK yang pesat yang membutuhkan penyesuaian budaya (*culture lag*)
- b. Produktivitas tenaga kerja yang rendah “tenaga kerja terbesar merupakan *unskill labor* (buruh bangunan, buruh perkebunan, TKI/TKW)”
- c. Kemampuan membaca siswa menduduki urutan ke-39
- d. Kemampuan sains urutan ke-38 dari 41 negara maju dan berkembang.

Sementara masalah nasional meliputi:

- 1) Krisis multidimensi termasuk ekonomi mengakibatkan munculnya angkatan kerja yang tidak produktif
- 2) Mengabaikan relevansi pendidikan dengan perkembangan zaman dan kualitas pendidikan

- 3) Pendidikan terlalu berorientasi pada input (masukan) dan pola pembangunan yang dilakukan terpatok pada sarana-sarana fisik
- 4) Pemerataan akses untuk memperoleh pendidikan masih rendah (faktor ekonomi, geografis, kultural, gender dll)
- 5) Rendahnya mutu pendidikan atau kualitas pendidikan.
- 6) Tantangan yang dihadapi dalam pendidikan dasar dan berkaitan dengan mutu pendidikan dasar di Indonesia menurut Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar (1993) adalah faktor guru, buku pelajaran, proses pendidikan, alat-alat pelajaran, manajemen sekolah, besarnya kelas sekolah, dan faktor keluarga, sedangkan menurut Nanang Fattah (2006), tantangan tersebut mencakup:
  - a) Kemampuan keuangan yang tidak memadai
  - b) Kepemimpinan kepala sekolah yang tidak kompeten
  - c) Organisasi dan komitmen guru yang masih rendah
  - d) Persepsi negatif dari masyarakat
  - e) Penataan staf
  - f) Kurikulum yang tidak relevan
  - g) Konflik politik dan rasial
  - h) Keterbatasan fasilitas
  - i) Komunikasi yang tidak kondusif
  - j) Pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah tidak jelas

- k) Rendahnya peningkatan mutu guru
- l) Peningkatan kesejahteraan guru yang belum memadai

## 2. Unsur Tujuan

Unsur *tujuan* berkenaan dengan sasaran yang hendak dicapai melalui program-program yang telah ditetapkan oleh Negara. Berikut ini mengenai tujuan umum dan khusus pendidikan.

### a. Tujuan Umum Pendidikan

Tujuan umum pendidikan berkenaan dengan keseluruhan peristiwa-peristiwa pendidikan dan cita-cita ideal tentang manusia atau masyarakat. Tujuan umum pendidikan merupakan tujuan dari keseluruhan jenis kegiatan dan waktu berlangsungnya peristiwa-peristiwa pendidikan. Terdapat tujuan umum pendidikan yang berorientasi pada pencapaian manusia ideal, dari menyatakan bahwa tujuan umum pendidikan adalah *kedewasaan* (Langeveld), *manusia yang berkarater dan bermoral sosial* (Herbart), *manusia seutuhnya* (Indonesia), dan sebagainya. Di samping itu, ada pula yang berorientasi pada pencapaian masyarakat ideal, dan antara lain menyatakan bahwa tujuan umum pendidikan adalah efisiensi sosial tujuan umum pendidikan adalah efisiensi sosial (Dewey), warga Negara yang baik dalam arti *warganegara yang berkarakter* (Kerschenteiner), dan sebagainya (Mudyaharjo, 2014: 96).

### b. Tujuan Khusus Pendidikan

Tujuan pendidikan bergerak dari tujuan pendidikan *setiap peristiwa pendidikan (tujuan insidental pendidikan, yaitu tujuan yang terkandung dalam setiap peristiwa pendidikan, atau tujuan setiap kegiatan pendidikan)*

sampai dengan tujuan *keseluruhan* peristiwa-peristiwa pendidikan (*tujuan umum pendidikan*). Di antara keduanya terdapat beberapa macam tujuan, yaitu (Mudyaharjo, 2014: 96-97):

- 1) Tujuan sementara pendidikan, yaitu tujuan yang berkenaan dengan pencapaian tugas-tugas perkembangan pada setiap tahap perkembangan (masa kanak-kanak awal, masa kanak-kanak pertengahan, masa remaja, masa dewasa, dan masa usia lanjut).
- 2) Tujuan tak lengkap pendidikan, yaitu tujuan yang berkenaan dengan pencapaian perkembangan sesuatu aspek kepribadian (intelektual, moral, sosial, dan sebagainya).
- 3) Tujuan institusional pendidikan, yaitu tujuan pendidikan sesuatu jenis dan/atau jenjang pendidikan (TK, SD, SLTP, SMU/SMK, PT, Kursus, dan sebagainya).
- 4) Tujuan kurikuler pendidikan, yaitu tujuan berkenaan dengan pencapaian penguasaan suatu lingkup isi atau materi suatu jenis pendidikan.
- 5) Tujuan instruksional pendidikan, yaitu tujuan yang hendak dicapai dalam satu kesatuan kegiatan-kegiatan pendidikan atau rangkaian kegiatan pendidikan.

### 3. Cara Kerja atau Cara Pemecahan Masalah

Unsur *cara kerja* berkaitan dengan prosedur sistematis berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia; *definisi*; *prediksi*; *deskripsi*; dan *evaluasi*.

Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus. Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi pada masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau mengatasi masalah.

#### **F. Aspek-Aspek yang Harus Dikaji dalam Analisis Kebijakan Pendidikan**

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

Aspek selanjutnya yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah sebagai berikut.

##### **1. Pelaku Kebijakan/ Aktor kebijakan**

Aktor kebijakan pendidikan dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu: para pelaku resmi dan pelaku tak resmi. Pelaku resmi kebijakan pendidikan adalah perorangan atau lembaga yang secara legal memiliki tanggungjawab berkenaan dengan pendidikan. Aktor

tak resmi kebijakan pendidikan adalah individu atau organisasi yang terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, dan media.

## 2. Implementasi Kebijakan

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

Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor. misalnya, mengemukakan faktor-faktor tersebut antara lain:

- a. Kompleksitas kebijakan yang telah dirumuskan;
- b. Kejelasan rumusan masalah dan alternatif pemecahan masalah;
- c. Sumber-sumber potensial yang mendukung;
- d. Keahlian pelaksanaan kebijakan;
- e. Dukungan dari khalayak sasaran;

f. Efektifitas dan efisiensi birokrasi.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuannya secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya proses implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur dan membandingkan antara hasil akhir program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.

Aspek-aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan menurut H.A.R Tilaar & Riant Nugroho dalam Arif Rohman (2009: 120):

1. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan mengenai hakikat manusia sebagai makhluk yang menjadi manusia dalam lingkungan kemanusiaan. Kebijakan pendidikan merupakan penjabaran dari visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu.
2. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan. Kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi.
3. Kebijakan pendidikan haruslah mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan itu. Bagi perkembangan individu, validitas kebijakan pendidikan tampak dalam sumbangannya bagi proses pemerdekaan individu dalam pengembangan pribadinya.
4. Keterbukaan (openness). Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam interaksi sosial. Hal ini berarti bahwa pendidikan itu merupakan milik masyarakat. Apabila pendidikan itu merupakan



milik masyarakat maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pendidikan perlu mendengar suara atau saran-saran dari masyarakat.

5. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan. Suatu kebijakan pendidikan bukanlah suatu yang abstraktetapi yang dapat diimplementasikan. Suatu kebijakan pendidikan merupakan pilihan dari berbagai alternatif kebijakan sehingga perlu dilihat output dari kebijakan tersebut dalam praktik.
6. Analisis kebijakan sebagaimana pula dengan berbagai jenis kebijakan seperti kebijakan ekonomi, kebijakan pertahanan nasional dan semua jenis kebijakan dalam kebijakan publik memerlukan analisis kebijakan.
7. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik. Kebijakan pendidikan seharusnya diarahkan pada terbentuknya para intelektual organik yang menjadi agen-agen pembaharuan dalam masyarakat bangsanya.
8. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis. Peserta didik akan berdiri sendiri dan pribadinya sebagai pribadi yang kreatif pendukung dan pelaku dalam perubahan mengembangkan masyarakatnya. Kebijakan pendidikan haruslah memfasilitasi dialog dan interaksi dari peserta didik dan pendidik, peserta didik dengan masyarakat, peserta didik dengan negaranya dan pada akhirnya peserta didik dengan kemanusiaan global.
9. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Apabila visi pendidikan mencakup rumusan-rumusan yang abstrak, maka misi pendidikan lebih

terarah pada pencapaian tujuan-tujuan pendidikan yang konkret. Kebijakan pendidikan merupakan hal yang dinamis yang terus menerus berubah namun terarah dengan jelas.

10. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi, Kebijakan pendidikan bukan semata-mata berupa rumusan verbal mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan praksis pendidikan. Kebijakan pendidikan harus dilaksanakan dalam masyarakat, dalam lembaga-lembaga pendidikan. Kebijakan pendidikan yang baik adalah kebijakan pendidikan yang memperhitungkan kemampuan di lapangan, oleh sebab itu pertimbangan-pertimbangan kemampuan tenaga, tersedianya dana, pelaksanaan yang bertahap serta didukung oleh kemampuan riset dan pengembangan merupakan syarat-syarat bagi kebijakan pendidikan yang efisien.
11. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi kepada kebutuhan peserta didik. Terlihat bahwa pendidikan sangat erat dengan kekuasaan. Menyadari hal itu, sebaiknya kekuasaan itu diarahkan bukan untuk menguasai peserta didik tetapi kekuasaan untuk memfasilitasi dalam pengembangan kemerdekaan peserta didik. Kekuasaan pendidikan dalam konteks masyarakat demokratis bukannya untuk menguasai peserta didik, tetapi kekuasaan untuk memfasilitasi tumbuh kembang peserta didik sebagai anggota masyarakat yang kreatif dan produktif.
12. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijaksanaan yang irasional, Kebijakan pendidikan merupakan hasil olahan rasional dari berbagai alternatif dengan mengambil keputusan yang dianggap paling efisien dan efektif dengan

memperhitungkan berbagai jenis resiko serta jalan keluar bagi pemecahannya. Kebijakan pendidikan yang intuitif akan tepat arah namun tidak efisien dan tidak jelas arah sehingga melahirkan pemborosan-pemborosan. Selain itu kebijakan intuitif tidak perlu ditopang oleh riset dan pengembangannya. Verifikasi terhadap kebijakan pendidikan intuitif akan sulit dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu sehingga bersifat sangat tidak efisien. Kebijakan intuitif akan menjadikan peserta didik sebagai kelinci percobaan.

13. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat, Kebijakan pendidikan yang kurang jelas arahnya akan mengorbankan kepentingan peserta didik. Seperti yang telah dijelaskan, proses pendidikan adalah proses yang menghormati kebebasan peserta didik. Peserta didik bukanlah objek dari suatu proyek pendidikan tetapi subjek dengan nilai-nilai moralnya. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat. Titik tolak dari segala kebijakan pendidikan adalah untuk kepentingan peserta didik atau kemerdekaan peserta didik (H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, 2008: 141-153).

## **BAB III**

### **FORMULASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

#### **A. Pendahuluan**

Kebijakan sebagai modal utama yang dimiliki pemerintah untuk menata kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Jika kita melihat sejarah kebelakang, maka kebijakan publik merupakan ilmu yang relatif baru karena secara historis baru muncul pada pertengahan dasawarsa 1960-an sebagai sebuah disiplin yang menonjol dalam lingkup administrasi publik maupun ilmu politik. Sementara itu, analisis kebijakan publik bisa dibilang telah lama eksis dan dapat dirunut sejak adanya peradaban umat manusia. Sejak itu, kebijakan publik tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bentuk tataran mikro individual maupun konteks tataran makro dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Wahab, 2008: 46).

Kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni

rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Ditinjau dari proses, kebijakan publik diartikan sebagai hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Oleh karena itu, kebijakan merupakan instrumen pemerintah untuk melakukan suatu tindakan dalam bidang tertentu seperti fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain yang dianggap akan membawa dampak positif bagi kehidupan warganya.

Pada sisi yang lain, pemahaman terhadap kebijakan publik hanya sebatas dokumen-dokumen resmi seperti perundang-undangan, dan peraturan-peraturan pemerintah. Namun sebagian ahli berpendapat bahwa kebijakan publik sebagai pedoman acuan, strategi dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan.

Sementara itu, pendidikan adalah masalah fundamental bagi suatu bangsa yang selalu dan pasti terkait dengan kultur, persepsi bahkan keyakinan masyarakat, sehingga sistem serta tujuan pendidikan bagi suatu masyarakat atau negara tidak dapat diimpor atau diekspor dari suatu negara atau masyarakat (Supa'at, 2014: 267). Efektifitas kebijakan akan terukur dari seberapa besar kebijakan tersebut dapat direalisasikan dan memberi solusi terhadap berbagai masalah yang sedang terjadi. Perumusan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah pada era reformasi saat ini, sangat berbeda dengan proses perumusan kebijakan di era Orde Baru. Saat ini masyarakat menuntut adanya perubahan dalam sistem perumusan kebijakan. Perumusan suatu kebijakan publik yang baik harus didasarkan kepada tata pemerintahan yang baik dan demokratis (Titiswasanany, 2013: 1).

Formulasi kebijakan sebagai tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formulasi. Tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah yang telah masuk dalam agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis, dibandingkan tahapan agenda setting yang lebih bersifat politis. Proses formulasi kebijakan berdasarkan sistem politik mengandalkan masukan dari tuntutan dan dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan (Aminuddin Bakry, 2010).

Kebijakan pendidikan sangat penting terkait dengan moral anak didik. Kebijakan pendidikan mencakup seperangkat ketentuan, peraturan mengenai pendidikan yang dirumuskan berdasarkan permasalahan dengan latarbelakang masyarakat yang diawali dengan perumusan, penetapan, implementasi hingga pada evaluasi. Wujud dari kebijakan pendidikan ini biasanya berupa Undang-Undang pendidikan, peraturan pemerintah, peraturan menteri, keputusan menteri, instruksi dan sebagainya menyangkut pendidikan. Formulasi kebijakan yang baik adalah formulasi kebijakan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Sedangkan dalam perumusan formulasi kebijakan pendidikan perlu memperhatikan berbagai aspek kehidupan yang nantinya akan menentukan arah dan tujuan pendidikan baik dalam tataran regional, nasional, maupun lokal.

## **B. Pengertian Formulasi Kebijakan Pendidikan**

Luasnya bahasan keilmuan terkait kebijakan publik ini tentu menghadirkan berbagai pandangan dan pendapat yang beragam dari berbagai pakar dan ahli kebijakan publik. Tidak bisa dielakan bahwa variasi pengertian kebijakan publik begitu luas dan tidak dapat dihindari, karena istilah kebijakan berupaya menjelaskan secara ringkas berbagai tindakan mulai dari mencermati isu atau masalah, merumuskan formulasi dan memutuskan, sampai pada implementasi, monitoring dan evaluasi.

Penulis berpendapat bahwa setiap perundang-undangan dan peraturan adalah kebijakan, akan tetapi tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan atau peraturan. Dalam konteks pengertian kebijakan publik seperti tersebut, teridentifikasi dimensi-dimensi yang saling bertautan antara kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal secara hukum, kebijakan publik sebagai hipotesis dan kebijakan publik sebagai tujuan (Bridgeman dan Davis, 2004: 32).

Disisi yang lain, kebijakan publik merupakan sebuah pilihan tindakan yang legal karena dibuat oleh orang yang memiliki otoritas dan legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan-keputusannya mengikat aparatur pemerintahan untuk bertindak dalam menyiapkan rancangan perundang-undangan dan peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

Kebijakan sebagai keputusan legal bukan juga berarti bahwa pemerintah selalu memiliki kewenangan dalam menangani berbagai isu dan masalah publik. Setiap pemerintahan biasanya bekerja berdasarkan warisan kebiasaan-kebiasaan pemerintahan terdahulu. Rutinitas birokrasi yang diterima biasanya merefleksikan keputusan

kebijakan lama yang sudah terbukti efektif jika diterapkan. Dalam konteks ini, penting dikembangkan proses kebijakan yang partisipatif dan dapat diterima secara luas sehingga dapat menjamin bahwa usulan dan aspirasi masyarakat dapat diputuskan secara teratur dan mencapai hasil yang baik.

Hal ini penting agar kebijakan selalu mendorong orang untuk melakukan sesuatu, serta mampu memprediksi keadaan dan menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dengan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. Namun kebijakan bukanlah laboratorium tempat uji coba, karena sulit untuk mengevaluasi asumsi-asumsi perilaku sebelum sebuah kebijakan benar-benar dilaksanakan. Maka dari itu sebuah kebijakan publik perlu diformulasikan agar setiap aturan yang dikeluarkan dapat mengakomodari semua kepentingan dimana peraturan itu diperuntukan dan diberlakukan.

Dalam konteks ini, konsekuensi-konsekuensi kebijakan perlu dicatat dan didokumentasikan secara baik dalam sebuah naskah kebijakan sehingga dapat dipelajari dan disebarluaskan. Dan berkaitan dengan kebijakan publik sebagai tujuan dimaksudkan kebijakan menjadi alat untuk mencapai sebuah tujuan. Artinya, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain dan diformulasikan untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik.

Pembuat kebijakan harus mampu merumuskan tujuan yang ingin dicapai, karena kebijakan tanpa tujuan tidak memiliki arti, bahkan tidak mustahil akan menimbulkan masalah baru. Maka dari itu, memformulasikan sebuah kebijakan adalah sebuah langkah awal agar mendapatkan hasil yang baik.



Formulasi berarti perumusan (Daryanto, 1997: 206), sedangkan kebijakan secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Abdul Hamid, 2015: 625). Kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang mengarah dengan adanya hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan yang akan dibuat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Abdul Hamid, 2015: 625). Dalam undang-undang pendidikan Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab I Pasal I dijelaskan pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang mengarah dengan adanya hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan yang akan dibuat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Hamid, 2015: 163). Kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik adalah kebijakan sebagai keputusan tetap dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan yang mematuhi keputusan tersebut. Sebagaimana Sutapa (2008: 12) mengatakan bahwa kebijakan pendidikan akan memberikan dasar yang kuat bagi seseorang yang ingin mengembangkan profesi sebagai seorang analis kebijakan pendidikan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan pendidikan ialah cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik

### **C. Tahap-Tahap Proses Pembuatan Kebijakan**

Kebijakan publik merupakan suatu rangkaian keputusan dan tindakan yang memiliki tahapan dan diatur menurut waktu. Rangkaian keputusan dan tindakan tersebut menurut Dunn (2000:24), terdiri dari tahapan sebagai berikut:

#### **1. Tahapan Perumusan Masalah.**

Tahapan perumusan masalah ini menurut Dunn (2000:226) merupakan suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung yaitu pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*) dan pengenalan masalah (*problem sensing*). Prasyarat perumusan masalah adalah adanya pengakuan atau dirasakannya keberadaan suatu situasi masalah.

Ada beberapa karakteristik penting yang perlu diperhatikan dalam mengenali adanya masalah kebijakan (Darwin, 1995:2-4), yaitu: (a) menyangkut kepentingan masyarakat luas, (b) serius dimana suatu situasi dapat diangkat sebagai masalah kebijakan jika situasi tersebut berada di atas ambang toleransi untuk diabaikan begitu saja, (c) potensial menjadi serius dalam arti bahwa suatu masalah mungkin pada saat ini belum berkembang cukup serius, tetapi dalam jangka panjang akan menjadi sangat serius, (d) ada peluang untuk memperbaiki.

## 2. Tahapan penyusunan Agenda.

Tahap ini suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan.

## 3. Fase Formulasi Kebijakan.

Tahap ini adalah tahap perumusan usulan-usulan kebijakan. Perumusan usulan kebijakan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah (Islamy, 2001: 92).

## 4. Tahapan Adopsi Kebijakan.

Tahap ini merupakan tahap dimana dari banyaknya alternatif yang ditawarkan, maka sampailah pada tahap kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas penyusun kebijakan. (Soenarko, 1998:179) menyatakan bahwa terhadap suatu rancangan yang disepakati harus dipertimbangkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang apakah suatu keputusan yang diambil akan diterima atau tidak. Apabila tidak diterima, maka berarti bahwa rancangan kebijakan tersebut harus dirumuskan kembali (*reformulated*) atau memang ditolak sama sekali (*rejected*). Sebaliknya, apabila rancangan itu diputuskan untuk dapat diterima, maka rancangan kebijakan tersebut lalu disahkan dan selanjutnya diimplementasikan.

## 5. Tahapan Implementasi Kebijakan.

Tahap ini merupakan tahapan pelaksanaan kebijakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

## 6. Tahapan Penilaian Kebijakan.

Penilaian suatu kebijakan mencakup tentang isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan (Islamy:2001, 112). Penilaian kebijakan merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting. Hal inilah yang sangat dibutuhkan oleh pembuat kebijakan dan masyarakat luas, karena dengan mengetahui hasil dan dampak kebijakan tersebut akan dapat dikenali tingkat efektivitas suatu kebijakan dan sebagai bahan masukan yang sangat berguna dalam memperbaiki kebijakan-kebijakan yang telah ada atau perumusan kebijakan baru.

### **D. Aktivitas Formulasi dalam Kebijakan Pendidikan**

Perumusan kebijakan adalah salah satu tahap penting dalam kebijakan publik. Perumusan kebijakan sebagai proses yang dilakukan oleh perumus kebijakan terkait dalam menentukan (menginterpretasikan) masalah faktual kedalam rumusan masalah formal dan menyusun rumusan program dari alternatif yang mereka sediakan (Tresiana, 2015: 157).

Perumusan masalah merupakan tahap awal dalam proses kebijakan dan karenanya sangat menentukan proses kebijakan berikutnya. Merumuskan sebuah masalah secara benar penting dilakukan untuk memecahkan masalah. Proses kebijakan dapat mengalami kesalahan bahkan dalam mekanisme perumusannya, yaitu melakukan secara benar untuk memecahkan masalah yang dirumuskan secara salah (Darwin,1995:1). Agar dapat dirumuskan kebijakan secara benar, masalah kebijakan perlu lebih dahulu dirumuskan secara benar. Dunn (2000:226) menyatakan perumusan masalah merupakan suatu proses dengan empat fase yang saling

tergantung yaitu pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*) dan pengenalan masalah (*problem sensing*).

Prasyarat perumusan masalah adalah adanya pengakuan atau dirasakannya keberadaan suatu situasi masalah. Ada beberapa karakteristik penting yang perlu diperhatikan dalam mengenali adanya masalah kebijakan (Darwin, 1995:2-4), yaitu:“(1) menyangkut kepentingan masyarakat luas, (2) serius dimana suatu situasi dapat diangkat sebagai masalah kebijakan jika situasi tersebut berada di atas ambang toleransi untuk diabaikan begitu saja, (3) potensial menjadi serius dalam arti bahwa suatu masalah mungkin pada saat ini belum berkembang cukup serius, tetapi dalam jangka panjang akan menjadi sangat serius, (4) ada peluang untuk memperbaiki”.

Formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) permasalahan public, karena perumusan permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai (Bintari, 2016: 223). Kebijakan publik bidang pendidikan meliputi anggaran pendidikan, kurikulum, rekrutmen tenaga kependidikan, pengembangan profesional staf, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya, dan kebijakan lain yang bersentuhan langsung maupun tidak langsung atas pendidikan (Mujiyanto Solichin, 2015: 153).

Aktivitas kebijakan adalah suatu proses penerapan keputusan kebijakan yang biasanya diawali dengan penyusunan program, proyek hingga ke kegiatan-kegiatan untuk pemecahan suatu masalah yang menjadi agenda kebijakan (Andi Prastowo, 2014: 95). Aktivitas

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 pendefinian 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 menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan untuk mengatasi masalah tertentu (Basyarahil, 2011).

Sebagai contoh, aktivitas perumusan kebijakan pendidikan gratis secara ideal perlu melakukan proses konsultasi kepada stakeholders pendidikan guna menyerap aspirasi dari masyarakat. Salah satu stakeholders pendidikan adalah pihak sekolah. Didalam sekolah terdiri dari beberapa elemen sebagai berikut: 1) Kepala Sekolah, 2) Bendahara Sekolah, 3) Guru, 4) Komite Sekolah (Dahlan, 2009).

Aktivitas formulasi kebijakan pendidikan ada beberapa pilar aktivitas dalam mengoperasikan program tersebut,

yaitu: 1) Pengorganisasian, pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjalankan program agar bisa berjalan, 2) interpretasi, yaitu aktivitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan; 3) aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program (Rohman, 2009: 81).

### **E. Masalah dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan**

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. 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 atau 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 (Hasbulloh, 2015: 83).

## **F. Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan**

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*). Suatu keputusan kebijakan merupakan hasil dari interaksi antar aktor kebijakan yang masing-masing memiliki keterampilan untuk mempengaruhi, kemauan untuk menggunakan sumber daya, dan memiliki sumber-sumber pengaruh (Wibowo, 2011: 1).

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan pendidikan tersebut terbagi dalam:

### **1. Legislatif**

Legislatif sering dimaksudkan sebagai pembentuk undang-undang dan perumus kebijakan. Peran mereka sangat menentukan, karena pengesahan suatu tata aturan agar menjadi kebijakan seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah ada ditangan mereka. Legislatif disebut sebagai aktor utama dalam merumuskan / mengesahkan kebijakan, para legislator tersebut berada



pada tataran MPR, DPD, DPR, DPRD I, dan DPRD II (Hasbullah, 2015)

## 2. Eksekutif

Eksekutif disini adalah para pelaksana undang-undang sekaligus berperan dalam merumuskan kebijakan agar kebijakan yang dibuat atau dirumuskan oleh legislatif dapat dilaksanakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional. Eksekutif biasanya merumuskan kembali kebijakan yang dibuat legislatif dalam bentuk kebijakan jbaran. Eksekutif memiliki kekuasaan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif serta merumuskan kembali atau tidak merumuskan dengan alasan tertentu. Aktor eksekutif disini antara lain Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, dan Kepala Dinas. Sedangkan aktor eksekutif dalam bidang pendidikan adalah Mendiknas, Menag, Dirjen, Kepala Dinas, dan Rektor (Hasbullah, 2015)

## 3. Administrator

Administrator sebagai perumus dan implementator kebijakan memegang peranan penting dalam pencapaian tujuan Negara yang akan terimplementasikan dalam setiap program nyata yang akan dirasakan oleh masyarakat, dengan tujuan utama masyarakat sejahtera. Formulasi merupakan langkah awal dan menjadikan pedoman bagi para administrator dalam menjalankan setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakannya. Administrator sebagai penyelenggara pemerintahan mempunyai peranan sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan yang dibuatnya. Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. Peran administrator sebagai aktor dalam kebijakan publik sangat menentukan akan terumusnya

suatu kebijakan untuk tercapainya suatu tujuan dengan berbagai keahlian yang dimiliki oleh administrator, Peran para aktor administrator dalam proses suatu kebijakan akan ditentukan oleh kecermatan dan kepiawaian dalam memahami dan melaksanakan tahapan-tahapan proses kebijakan itu dirumuskan. Kegiatan ini merupakan pengawalan agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan harapan.(Aripin dan Daud, 2014).

#### 4. Partai Politik (Parpol)

Partai politik adalah sekelompok orang yang terorganisir serta berusaha untuk mengendalikan pemerintahan agar dapat melaksanakan program-programnya dan menempatkan anggota-anggotanya dalam jajaran pemerintahan. Di Indonesia peran Parpol sangat besar sehingga hampir semua aspek kebijakan termasuk dalam bidang pendidikan akan melibatkan Parpol. Peran parpol disini dengan menempatkan anggotanya di legislatif dan pimpinan Negara maupun daerah. (Hasbullah, 2015)

#### 5. *Interest Group* (kelompok berkepentingan)

*Interest Group* ialah suatu kelompok yang beranggotakan orang-orang yang memiliki kepentingan sama, seperti kelompok buruh, nelayan, petani, guru, dan kelompok profesional lainnya. Kelompok ini berusaha mempengaruhi perumus kebijakan formal agar kepentingan kelompoknya dapat terakomodasi dalam kebijakan yang dirumuskan. Kelompok ini biasanya memiliki tuntutan yang bersifat khusus, sempit, dan spesifik

#### 6. Organisasi *Masyarakat* (Ormas)

Ormas merupakan kumpulan orang yang mempunyai cita-cita dan keinginan sama, bersifat nonpolitis meskipun dalam kiprahnya sering bersentuhan dengan kepentingan

politik. Ormas dapat berdiri sendiri (independen) atau berafiliasi dengan organisasi politik tertentu. Dalam perumusan kebijakan pendidikan ormas memiliki harapan dan aspirasi yang kemudian disampaikan kepada para perumus kebijakan formal. Di Indonesia ada beberapa ormas yang memiliki pengaruh besar dalam perumusan kebijakan pendidikan oleh pemerintah seperti NU, Muhammadiyah, ICMI, HMI, PMII, dan KAHMI.

#### 7. Perguruan tinggi

Perguruan tinggi adalah suatu lembaga dimana para elite akademisi berada, perguruan tinggi sering dijadikan ujung tombak dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang akan dimasukkan dalam rumusan kebijakan. Peran perguruan tinggi menjadi sangat penting karena disinilah nilai-nilai idealisme masih dipertahankan, dan dalam mengupayakan berbagai kebijakan tidak akan lepas dari muatan-muatan intelektual. Perumusan kebijakan yang baik seharusnya memuat naskah akademik yang dibahas bersama para akademisi di perguruan tinggi.

#### 8. Tokoh perorangan.

Dalam berbagai konstelasi, tokoh perorangan memegang peran cukup vital dan terkadang sangat menentukan, dia juga dapat menjadi tokoh sentral. Tokoh perorangan dapat berasal dari berbagai bidang seperti keagamaan, politik, ekonomi, pendidikan, budaya, seni, dan sebagainya.

### **G. Pendekatan dalam Formulasi Kebijakan Pendidikan**

Pendekatan perumusan kebijakan di bidang pendidikan tidak berbeda dengan pendekatan perumusan kebijakan publik, karena kebijakan pendidikan dipahami sebagai kebijakan pendidikan. Pendekatan dalam kebijakan pendidikan diantaranya;

### 1. Pendekatan deskriptif atau positif

Pendekatan deskriptif merupakan prosedur/cara untuk menerangkan suatu gejala yang terjadi dalam masyarakat dengan keadaan tidak adanya kriteria; bertujuan mengemukakan penafsiran yang benar secara ilmiah mengenai keadaan apa adanya (state of the art) dari segala kemasyarakatan agar diperoleh kesepakatan umum mengenai suatu permasalahan yang sedang disoroti. Dengan kata lain pendekatan ini menekankan pada penafsiran tentang terjadinya gejala yang bersangkutan. Dalam kebijakan pendidikan, pendekatan ini dimaksudkan menyajikan informasi apa adanya pada para pengambil keputusan, agar memahami permasalahan yang sedang disoroti dari kebijakan. Pendekatan ini hanyalah sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional.

### 2. Pendekatan normatif atau preskriptif

Merupakan upaya untuk menawarkan suatu norma, kaidah, resep yang dapat digunakan dalam rangka memecahkan suatu masalah, yang. Dalam analisis kebijakan, pendekatan ini dimaksudkan membantu para pengambil keputusan dalam bentuk pemikiran mengenai prosedur paling efisien dalam memecahkan masalah kebijakan publik, yang biasanya berbentuk alternatif kebijakan sebagai hasil dari analisis data. Pendekatan ini hanyalah sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional.

### 3. Pendekatan evaluatif

Menerangkan apa adanya tentang hasil dari suatu keadaan / upaya yang dilakukan oleh suatu kegiatan atau program dengan menerapkan kriteria atas terjadinya keadaan tersebut. Gejala yang diterangkan adalah gejala yang berkaitan dengan nilai dan pengukuran setelah

dihubungkan dengan kriteria yang sudah ditentukan sebelumnya. Misalnya, meningkatnya mutu pendidikan adalah suatu gejala yang dipersepsikan setelah dilakukan pengukuran dalam kaitannya dengan kriteria tentang mutu pendidikan yang ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain, pendekatan ini lebih menekankan pada pengukuran (Tilaar dan Nugroho, 2012: 106).

## **BAB IV**

### **LEGITIMASI DAN KOMUNIKASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

#### **A. Pendahuluan**

Pelayanan pemerintah kepada masyarakat selalu diidentikan dengan berbagai bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh para perumus kebijakan. Manifestasi dari berbagai bentuk kebijakan tersebut yang selanjutnya akan dirasakan secara langsung ataupun tidak langsung oleh masyarakat.

Setelah kebijakan berhasil diformulasikan dan sebelum kebijakan yang telah disusun dalam proses perumusan kebijakan diimplementasikan, tahap yang terlebih dahulu dilakukan oleh perumus dan pelaksana kebijakan adalah melegitimasi kebijakan. Legitimasi kebijakan ini sangat penting karena akan membawa pengaruh terhadap masyarakat banyak, baik yang menguntungkan bagi sebagian masyarakat maupun yang membawa dampak yang merugikan kelompok lain (Hasbullah, 2016: 83).

Hasil rumusan-rumusan kebijakan harus mendapatkan pengakuan dari masyarakat. Pengakuan tersebut dilakukan oleh masyarakat lazimnya melalui

lembaga-lembaga perwakilan masyarakat. Pengakuan dari masyarakat tersebut sangat penting, agar ketika kebijakan tersebut akan dilaksanakan tidak mengalami penolakan dari masyarakat. Sebab bagaimanapun juga, pelaksanaan kebijakan, pastilah melibatkan masyarakat dari berbagai kalangan. Semakin banyak masyarakat yang berpartisipasi aktif dalam pelaksanaannya, maka kebijakan tersebut dinilai semakin sukses. Dengan kata lain, kebijakan tersebut didukung oleh masyarakat yang menjadi partisipasinya (Imron, 2012: 52).

Kebijakan yang telah dilegitimasi perlu dikomunikasikan pada masyarakat, agar kebijakan tersebut dikenal oleh masyarakat bahkan dianggap sebagai bagian dari kehidupan mereka. Dengan kata lain, komunikasi kebijakan ini bermaksud mengkhlayakan yang sudah sah (*legitimated*) tersebut kepada khalayak luas. Kebijakan tersebut harus dikomunikasikan secara terus menerus kepada khalayak, agar khalayak memahaminya lebih dalam.

Kontinuitas komunikasi ini sangat penting, karena tidak semua hal yang dikomunikasikan oleh komunikator itu dapat dipahami dengan baik oleh komunikan, sehingga akan timbul kesalahpahaman antara komunikator dan komunikannya. Kesalahpahaman inilah, yang seringkali menjadi penyebab tidak tersosialisasikannya suatu rumusan kebijakan yang sudah sah tersebut (Imron, 2012: 58).

## **B. Proses Legitimasi**

### **1. Pengertian Legitimasi**

Legitimasi berasal dari kata "*legitimacy*" yang berarti memberi kuasa dan kewenangan (otorisasi) pada dasar bekerjanya sistem politik, proses penyusunan perencanaan, usul untuk

memecahkan problema-problema yang tumbuh di masyarakat. Selain itu, legitimasi juga berasal dari kata “*legitimation*” yang berarti suatu proses spesifik di mana program-program pemerintah diotorisasikan atau diabsahkan (Hasbullah, 2015: 83). Sedangkan Nor Hadi (2011:87) dalam bukunya *Corporate Social Responsibility* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011) mengartikan legitimasi sebagai keadaan psikologis keberpihakan orang yang sangat peka terhadap gejala lingkungan sekitarnya berupa fisik maupun non fisik. Teori legitimasi penting bagi organisasi karena teori legitimasi didasari oleh norma-norma, nilai-nilai dan peraturan sosial, sehingga organisasi merasa keberadaan dan aktivitasnya terlegitimasi.

Berdasarkan pengertian tersebut, terkandung dua makna. *Pertama*, menyangkut pemberian kewenangan untuk memberikan usulan atau suatu kegiatan (*legitimacy*). *Kedua*, menyangkut pemberian kewenangan untuk melaksanakan program-program yang diusulkan (*legitimation*). Dari kedua makna tersebut dapat dipahami bahwa *legitimacy* memberikan kewenangan untuk usul, dan *legitimation* memberikan kewenangan untuk melaksanakan, sehingga *legitimacy* dilakukan terlebih dahulu kemudian *legitimation* (Imron, 2012: 53).

## 2. Tipe Legitimasi

Hasbullah (2015: 84) mengatakan ada beberapa tipe yang umum digunakan pemerintah dalam melegitimasi suatu kebijakan, yaitu:

- a. Legitimasi oleh lembaga legislatif sebagai perwujudan dari rakyat sebagai pemegang legitimasi tertinggi dalam kehidupan bernegara.
- b. Peraturan dan prosedur administrasi, dengan memberlakukan peraturan tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.



- c. Lembaga peradilan dengan maksud untuk melindungi warga negara yang berupa ketetapan hukum.
- d. Legitimasi oleh masyarakat dengan melalui proses secara langsung seperti referandum.

### 3. Proses Legitimasi

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan dimintakan pendapat secara langsung kepada rakyat, dan rakyat diminta memberi dukungan. Akan tetapi, terkadang perumus kebijakan meminta dukungan secara langsung kepada tokoh-tokoh non-formal atau tokoh kunci di masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar tokoh non-formal atau tokoh kunci itulah yang akan mencari dukungan kepada massa atau rakyat.

Tokoh-tokoh non-formal atau tokoh kunci tersebut ada di berbagai lini kehidupan, misalnya di bidang agama, profesi, budaya dan seni, ekonomi, pertanian dan bahkan sektor-sektor jasa. Meskipun tidak memiliki jabatan apa pun di pemerintahan, tokoh-tokoh non-formal ini mempunyai massa banyak dan massa tersebut menaruh kepercayaan yang besar terhadap tokohnya. Bahkan, dalam hal-hal tertentu, massa atau rakyat akan mendengarkan apa pun yang dikatakan oleh tokoh kunci tersebut.

Di negara-negara yang menganut sistem liberal, prinsip yang dijadikan pedoman dalam legitimasi adalah koalisi, dengan doktrin: *majority-coalition-building*. Doktrin ini dianggap praktis karena apa yang disuarakan oleh mayoritas rakyat, itulah yang dipandang sebagai suara rakyat dan harus didukung dan disahkan. Walaupun demikian, presiden khususnya di Amerika Serikat masih memiliki hak veto terhadap suara mayoritas rakyat yang dikemukakan melalui wakil-wakilnya di parlemen.

Karena suara parlemen yang dianggap pencerminan dari rakyat tidak mungkin mencerminkan seratus persen suara rakyat. Kecuali jika parlemen didukung oleh dua pertiga anggotanya maka mereka dapat memveto kembali presidennya.

Di negara Indonesia, *voting* dengan menggunakan suara terbanyak dianggap sebagai jalan terakhir jika tidak mungkin mencapai kesepakatan. Musyawarah yang dilakukan oleh para wakil rakyat diupayakan mencapai kemufakatan sehingga dalam permusyawaratan tidak ada kelompok mayoritas ataupun minoritas. Upaya yang dilakukan untuk mencapai kemufakatan ini antara lain saling mengadakan lobi.

Kebijakan yang telah diformulasikan dan disahkan secara formal bukanlah sesuatu yang sudah final. Akan tetapi, masih memungkinkan adanya revisi, perbaikan dan penyempurnaan. Dalam rangka penyempurnaan itulah dilakukan legitimasi agar ketika dilaksanakan tidak mengalami hambatan, karena rakyat akan menyampaikan sesuatu sesuai aspirasi dan harapannya. Kegiatan legitimasi dilakukan untuk mencari dukungan sekaligus menyempurnakan kebijakan, sedangkan hasil akhir legitimasi adalah rumusan yang sudah sah dan dianggap final.

#### 4. Permasalahan Legitimasi

Dalam proses pelaksanaan legitimasi kebijakan pendidikan terdapat beberapa permasalahan, antara lain:

*Pertama*, terdapat resistensi dari eks aktor kebijakan yang tidak menjadi aktor lagi. Terdapat kecenderungan bahwa eks aktor-aktor kebijakan tersebut, masih mempunyai anggapan bahwa apa yang dahulu telah dirumuskan dan telah dilaksanakan dapat dipertahankan

hingga saat ini.

*Kedua*, resistensi dari kelompok konservatif terhadap kebijakan yang baru saja dirumuskan. Hal ini terjadi jika kebijakan yang telah dirumuskan berbeda dengan kebijakan-kebijakan terdahulu yang dianggap sudah mentradisi. Pada umumnya sesuatu yang sudah mentradisi sulit diubah. Untuk mengubah masyarakat yang konservatif dibutuhkan waktu yang lama. Contohnya *Full Day School* (FDS).

*Ketiga*, sebagai akibat dari adanya resistensi kelompok konservatif dan eks aktor kebijakan yang tidak lagi menjadi aktor, terbawa serta para pengikutnya. Para pengikut ini umumnya cenderung mengikuti gerak dan langkah pemimpinnya. Oleh karena itu, proses legitimasi menjadi terhambat.

*Keempat*, terdapat resistensi dari kelompok yang punya visi, persepsi dan kepentingan yang berbeda dengan para perumus dan legitimator kebijakan. Kelompok resisten umumnya sulit diajak kompromi. Jika tidak dikonfirmasi, legitimator harus mendekati kelompok, agar mereka dapat bersama-sama memberikan dukungan terhadap kebijakan yang telah dirumuskan.

Pada masa pemerintahan orde baru, disinyalir banyak kebijakan pendidikan yang dirumuskan tidak melalui proses yang wajar dan normal. Perumusan kebijakannya tidak melalui proses yang lazim dilakukan yaitu: akumulasi, artikulasi, dan akomodasi. Suatu perumusan kebijakan publik yang dilakukan dengan cara yang tidak melalui proses politik secara normal dan wajar, akan menghadapi problema legitimasi. Problema legitimasi tersebut berwujud penolakan masyarakat terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah, sehingga keputusan kebijakan tersebut tidak mendapat dukungan (*illegitimated*).

Pada umumnya, masyarakat yang tidak dilibatkan atau diajak untuk memperdebatkan rencana kebijakan serta dilibatkan dalam proses perumusannya, biasanya akan pasif menerimanya bahkan cenderung menolaknya.

### C. Proses Komunikasi

#### 1. Pengertian Komunikasi

Secara bahasa, kata komunikasi atau *communication* dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Latin *communis* yang berarti 'sama', *comunico*, *communicatio* atau *communicare* yang berarti 'membuat sama' (*to make common*). Istilah pertama (*communis*) adalah istilah yang paling sering sebagai asal usul komunikasi, yang merupakan akar dari kata-kata Latin lainnya yang mirip. Komunikasi menyarankan bahwa suatu pikiran, suatu makna, atau suatu pesan dianut secara sama (Mulyana, 2005. Ilmu komunikasi suatu pengantar. Bandung : remaja rosdakaya, hal. 42)

Secara istilah, Komunikasi adalah suatu proses, yang dalam proses itu partisipan bertukar tanda-tanda informasi dalam suatu waktu. Tanda-tanda informasi tersebut dapat saja bersifat verbal, non verbal dan paralinguistik. Tanda-tanda verbal dapat berupa kata-kata, angka-angka, baik yang diucapkan maupun yang ditulis. Tanda-tanda non verbal dapat berupa ekspresi fasial, gerak anggota tubuh, pakaian, warna, musik, waktu, ruang, rasa, sentuhan dan bau. Sedangkan tanda-tanda paralinguistik meliputi, kualitas suara, kecepatan bicara, tekanan suara, vokalisasi, yang dipergunakan untuk menunjukkan emosi tertentu.

Komunikasi kebijakan pendidikan adalah sosialisasi atas rumusan-rumusan kebijakan pendidikan yang sudah dilegitimasi. Sebagai komunikatornya adalah para aktor perumusan kebijakan pendidikan,

sedangkan komunikannya adalah para pelaksana kebijakan pendidikan beserta dengan perangkat-perangkat dan masyarakat pada umumnya. Adapun bahan yang dikomunikasikan adalah rumusan-rumusan kebijakan, mulai dari konsidernya, isinya, sampai dengan penjelasannya. Selanjutnya, para pelaksana kebijakan pendidikan bersama dengan perangkatnya, mengkomunikasikannya lagi rumusan kebijakan pendidikan tersebut kepada masyarakat (Hasbullah, 2016: 86).

Sementara itu masyarakat sendiri kemudian juga mengkomunikasikan rumusan kebijakan pendidikan kepada masyarakat lainnya. Rumusan kebijakan tersebut, menjadi bagian dari kehidupan masyarakat, oleh karenanya mereka mengambil bagian di dalam pelaksanaannya.

## 2. Fungsi Komunikasi

Jika kebijakan telah menghasilkan berbagai gagasan atau usulan kebijakan yang benar-benar realistis, maka fungsi komunikasi ini dapat dilaksanakan. Tugas para 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 atas pembuat keputusan, para perencana, para pengelola, para peneliti dan para pemikir, para pelaksana, serta masyarakat luas. Pihak-pihak tersebut ialah mereka yang secara potensial dapat menerima dan menolak setiap gagasan kebijakan yang diusulkan menurut pertimbangannya masing-masing (Fattah, 2014: 19).

Oleh karena itu, tugas analisis kebijakan adalah meyakinkan pihak-pihak tersebut, khususnya yang menyangkut keuntungan, kelemahan, dan berbagai

implikasi yang mungkin timbul dari penerapan suatu gagasan kebijakan yang diusulkan.

- a. Komunikasi dengan para pembuat keputusan. Ini bertujuan untuk menyampaikan usul alternatif kebijakan kepada para pembuat keputusan sekaligus meyakinkan mereka bahwa kebijakan tersebut cukup realistis.
- b. Komunikasi dengan para perencana dan pengelola dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi dengan pihak-pihak tersebut dimaksudkan untuk, meyakinkan mereka bahwa alternatif kebijakan ini sudah diuji apakah realistis atau tidak. Di samping itu, dimaksudkan agar tercipta kesinambungan antara apa yang akan diputuskan oleh pembuat keputusan dengan upaya penjabaran kebijakan tersebut dalam rencana dan pengelolaannya. Pertimbangan para perencana dan pengelola pada dasarnya lebih operasional karena menyangkut bagaimana menuangkan kebijakan ini sesuai dengan ruang, tempat, waktu dan cara melaksanakannya. Jika para perencana dapat diyakinkan, akan menambah suatu keyakinan bagi para pembuat keputusan untuk memilih suatu alternatif kebijakan yang sedang diusulkan.
- c. Komunikasi dengan para pelaksana kebijakan diperlukan agar pihak-pihak yang melaksanakan setiap satuan kegiatan dilapangan mengetahui tujuan utama dari yang mereka lakukan. Tujuan lainnya agar mereka memiliki wawasan yang lebih luas mengenai apa yang mereka lakukan sehari-hari. Jika para pelaksan mengetahui wawasan yang lebih jauh dari tujuan kegiatan yang dilakukan, mereka diharapkan melakukan kegiatan secara

konsisten dengan tujuannya. Di samping itu, dimaksudkan untuk memperkecil distorsi yang sering terjadi antara konsep dan tujuan suatu kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut di lapangan. Dengan pengetahuan dan wawasan ini, para pelaksana akan merasakan bahwa mereka mengerjakan sesuatu yang berguna bagi negaranya.

- d. Komunikasi dengan masyarakat juga mutlak diperlukan dengan dasar pemikiran bahwa para pemimpin bangsa yang sekaligus merupakan pembuat keputusan adalah para pelaksana dari aspirasi masyarakat luas. Prinsip pemukiman seperti ini penting dipegang secara konsisten agar suatu program atau kebijakan pemerintah tetap mendapat dukungan dan partisipasi masyarakat. Cara yang paling baik untuk melakukan komunikasi dengan masyarakat luas adalah melalui pemuatan artikel atau berita dalam majalah, surat kabar, atau melalui penerbitan buku yang dipasarkan secara luas (Suryadi, 1994: 66).

### 3. Model Komunikasi Kebijakan Pendidikan

Model komunikasi dapat dibedakan atas tiga macam, yaitu :

- a. Satu Arah (Komunikasi Aksi)

Model komunikasi satu arah ini, umumnya berasal dari arah atas menuju ke bawah. Model komunikasi kebijakan demikian lazim dikenal dengan *top down*. Komunikasi yang terjadi ialah sepihak. Pembuat kebijakan sebagai komunikatornya, sementara pelaksana dan khalayak menjadi komunikannya. Pembuat kebijakan dianggap sebagai sumber pesan, sementara pelaksana dan khalayak

kebanyakan dianggap sebagai penerimanya. Lebih lanjut, para pelaksana bertindak selaku komunikatornya, kemudian khalayak kebanyakan berlaku sebagai penerima pesannya.

b. Model Komunikasi Dua Arah (Komunikasi Interaksi)

Model ini mempunyai aliran dua arah sekaligus, ialah aliran dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Ada kebutuhan yang sama antara perumus kebijakan yang berkapasitas sebagai sumber pesan dengan para pelaksana kebijakan yang berkapasitas sebagai penerimanya. Ada kebutuhan yang sama antara pelaksana kebijakan sebagai sumber pesan ke dua (setelah pembuat kebijakan) dengan khalayak sebagai penerima pesan. Komunikasi dua arah dapat juga berupa komunikasi yang konsultatif, di mana sumber pesan dengan penerima pesan memberikan kontribusi yang seimbang.

c. Model Komunikasi Multiarah (Komunikasi Transaksi)

Model komunikasi ini mempunyai aliran yang multiarah. Aliran pesan, tidak saja dari sumber pesan ke penerima atau dari penerima ke sumber pesan. Dengan demikian, keseluruhan komponen-komponen komunikasi, baik yang bertindak selaku pemberi pesan maupun yang bertindak selaku penerima pesan, sama-sama memberikan kontribusi yang seimbang dalam proses komunikasi.

Menurut model komunikasi transaksi, pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan khalayak sasarannya, sama-sama aktif dalam proses komunikasi. Dengan demikian, pesan-pesan kebijakan tersebut, dapat dipahami oleh mereka (Imron, 2012: 61).



#### 4. Permasalahan Komunikasi Kebijakan Pendidikan

Permasalahan komunikasi kebijakan, dapat dibedakan atas tiga permasalahan, yaitu:

##### a. Permasalahan sumbernya dari komunikatornya

Permasalahan yang bersumber dari komunikatornya terdiri dari

- 1) Kurang ahlinya komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan, sehingga kebijakan pendidikan yang rumusannya jelas, bisa tidak jelas disampaikan dengan baik oleh komunikatornya
- 2) Komunikatornya mempunyai referensi yang berbeda dengan komunikan dalam banyak hal. Berbedanya referensi ini bisa menjadi penyebab tak tepatnya jargon-jargon yang dipakai oleh komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan pendidikan, dilihat dari visi komunikan.
- 3) Kurangnya kredibilitas komunikator di mata komunikan. Kredibilitas komunikator, meliputi banyak hal, mulai dari tingkat ketokohnya di masyarakat (di mata komunikan), perilaku dan sikapnya, serta kemampuan aktingnya. Bagaimanapun juga, komunikator adalah orang yang menjadi pusat perhatian khalayak. Karena itu, kapasitas pribadinya tidak akan lepas dari penilaian khalayak.

##### b. Permasalahan sumbernya dari pesannya sendiri

Permasalahan yang bersumber dari pesannya sendiri terdiri dari

- 1) Pesan itu sendiri ialah rumusan kebijakannya tidak begitu jelas. Ketidakjelasan rumusan ini terjadi, sebagai akibat dari banyaknya kompromi dan upaya konsensus yang dilakukan oleh para aktor pada saat merumuskan kebijakan. Jika rumusan kebijakan tersebut tidak jelas, maka akan ditangkap oleh komunikator secara tidak jelas, bahkan jika disampaikan kepada komunikan atau khalayak, akan lebih tertangkap tidak jelas lagi.
- 2) Sebagai rumusan yang baru dan belum mengkhalayak, bisa jadi rumusan kebijakan tersebut dirasakan asing oleh khalayak. Karena dirasakan asing, memberikan peluang bagi munculnya penolakan dari komunikan. Sebab, sebarapa pun kadarnya, komunikan pasti telah punya referensi mengenai banyak hal. Referensi yang telah ada pada dirinya tersebut, bisa menjadi penyebab resistensinya dia terhadap hal-hal yang baru.
- 3) Sebagai akibat dari komprominya banyak aktor dalam merumuskan kebijakan, tidak jarang rumusan kebijakan tersebut sangat ideal dan kurang realistik. Ini bisa menjadi penyebab komunikan yang menerima pesan dari komunikator tersebut apatis, karena menganggap apa yang disampaikan oleh komunikan sekadar isapan jempol. Misalnya saja, rumusan kebijakan yang terlalu ambisius dan tidak mungkin dapat dilakukan.

Di dunia pendidikan, contoh demikian pernah terjadi, misalnya saja dengan mandeknya kebijakan pendidikan di SMTA, yang memecah program menjadi program A dan program B. Sampai dengan sekarang, program B tersebut

ternyata macet sampai dengan waktu yang tidak diketahui, kerana apa yang baik dalam gagasan belum tentu realistik dengan keadaan yang ada di SMA-SMA. Fasilitas dan sumber daya manusia yang cakap untuk pelaksanaan program tersebut ternyata terbatas dalam dunia pendidikan.

Haruslah diketahui, bahwa program B yang ditunda pelaksanaannya tersebut memang telah pernah diujicobakan dan berhasil, melalui eksperimensasi yang cukup panjang, ialah melalui SMA PPSP di sepuluh LPTK. Mengingat di SMA PPSP, segala sumber potensial yang dibutuhkan telah tersedia, maka hasil eksperimensasi tersebut mengalami hambatan pada sekolah-sekolah konvensional yang sumber daya pendidikannya terbatas.

#### **D. Permasalahan Komunikasi Bersumber dari Komunikannya**

Permasalahan Komunikasi yang bersumber dari komunikannya terdiri dari:

1. Heterogenya komunikan. Heterogenitas komunikan ini, bisa hal dalam tingkatan pendidikannya, ragam etnik, kepercayaan dan agamanya, dan ragam simbol-simbol yang dipakai dalam kehidupannya. Heterogenitas komunikan ini, menjadikan penyebab sulitnya mencari “bahasa” yang cocok untuk mereka. Penyesuaian penyampaian pesan berdasarkan takaran mereka yang berada distrata atas, tentu menjadi penyebab tak dipahaminya pesan-pesan tersebut oleh rakyat kebanyakan, sementara jika menyesuaikan dengan mereka yang tingkatnya rendah, bisa dianggap tak berbobot oleh mereka yang berada ditingkatan atas.
2. Adanya pengetahuan sebelumnya dari pihak komunikan yang berbeda sama sekali dengan pesan-

pesan kebijakan yang baru saja ia terima. Ini bisa menjadi penyebab selektifnya komunikasi atas pesan-pesan yang ia terima. Seleksi yang dilakukan ini bisa menjadi penyebab diterimanya kebijakan tersebut secara sepotong-sepotong dan tidak utuh. Tidak utuhnya penerimaan atas rumusan kebijakan bisa menjadi penyebab kelirunya pemahaman seseorang mengenai kebijakan. (Imron, 2012: 63).

### **E. Contoh Kasus Komunikasi Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan pembebasan biaya sekolah bagi siswa sekolah negeri di Jember, tidak ditemukan kebijakan dalam bentuk peraturan legal-formal untuk dijadikan sebagai dasar hukum yang bersifat formal. Khususnya bagi pelaksanaan kebijakannya. Dikemukakan oleh para responden, bahwa proses kebijakannya adalah adanya “intruksi-intruksi” kepada Kepala Dinas, dan terus ke jenjang administrasi ke bawahnya, hingga ke tingkat sekolah, dan disampaikan secara langsung kepada masyarakat. Prinsipnya sejak tahun 2001, bupati memerintahkan agar setiap sekolah negeri di Jember tidak boleh memungut biaya pendidikan dari siswa.

Pada saat itu, kebijakan ini tidak mendapatkan tanggapan yang memadai DPRD. Kebijakan langsung dijalankan, dan diawasi secara ketat. Dilaporkan oleh informan penelitian, pada tahun 2001, dapat dikatakan setiap hari Bupati melakukan kunjungan ke sekolah-sekolah negeri secara bergiliran. Disela waktu, Bupati mengunjungi sekolah swasta.

Selama tahun 2001-2002, kebijakan tersebut berjalan. Selama itu kebijakan tersebut tidak ditentang. Bahkan ketiadaan kebijakan formal sebagai payung hukum, tidak menjadi isu politik bagi DPRD saat itu. Setelah dua tahun berturut-turut kebijakan tersebut tidak ditentang, Bupati

mengeluarkan Keputusan Bupati Nomor 24 tahun 2003 Tentang Pembebasan Iuran Wajib pada SD, SLTP, SMU, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana, yang ditanda-tangani pada 22 Januari 2003. Selanjutnya tahun 2006 diterbitkan Perda No. 10/2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana (Tillar, 2016: 430).

## **BAB V**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN**

#### **A. Pendahuluan**

Pendidikan merupakan salah satu faktor penting yang perlu diperhatikan dalam rangka mempersiapkan sumberdaya manusia yang kompeten di masa depan. Pendidikan berperan untuk mengembangkan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mengembangkan potensi peserta didik menjadi manusia yang lebih berkualitas, yakni yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara demokratis yang bertanggung jawab (UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional). Karena pentingnya peranan tersebut, pendidikan harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Berkaitan dengan hal tersebut, semua negara termasuk Indonesia telah menetapkan kebijakan pendidikannya masing-masing dengan tujuan memaksimalkan pelaksanaan pendidikan sesuai dengan tujuan pendidikan

yang tercantum dalam Undang-Undang. Pendidikan dilaksanakan dengan pengelolaan yang tepat dan sebaik mungkin agar tujuan pendidikan tercapai dengan maksimal. Menurut Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010, pengelolaan pendidikan adalah pengaturan kewenangan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan pendidikan. Pengelolaan pendidikan dilakukan agar pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.

Berdasarkan kedua peraturan tersebut, dapat diketahui bahwa kebijakan di bidang pendidikan penting untuk dikembangkan, dirumuskan, dan diterapkan dengan sebaik-baiknya. Hal ini karena kebijakan di bidang pendidikan juga menjadi salah satu faktor penentu tercapainya kesejahteraan publik (Torjman, 2002:6). Sesuai dengan pernyataan tersebut, Al-Abri (2011:493) mengemukakan bahwa untuk mencapai tujuan pendidikan, umumnya negara-negara mengembangkan kebijakan pendidikan mereka berdasarkan hal-hal penting yang teramati pada negara tersebut. Sutopo (2008:14) menyatakan bahwa kebijakan di bidang pendidikan juga merupakan kebijakan publik karena pendidikan merupakan kepentingan milik umum yang patut diselenggarakan dengan sebaik-baiknya.

Selain itu, kebijakan pendidikan juga dipandang sebagai kunci keunggulan dan eksistensi negara dalam persaingan global. Dengan demikian, kebijakan pendidikan perlu mendapat prioritas utama di era globalisasi ini (Olssen dkk. 2004). Sesuai dengan pendapat tersebut, Sack (2002:3) menyatakan bahwa hasil dari pendidikan menentukan masa depan bangsa. Untuk mencapai masa depan yang cerah diperlukan sistem pendidikan yang berkembang dan berkelanjutan, mampu menghasilkan kurikulum dan

program, melibatkan siswa dan memastikan proses belajar mereka sesuai dengan standar. Pembentukan kebijakan, perencanaan, dan pengelolaan merupakan jantung dari seluruh visi pendidikan.

Kebijakan di bidang pendidikan diformulasikan dengan tahapan atau proses yang secara umum sama dengan proses perumusan kebijakan pada umumnya. Perumusan kebijakan dilakukan dengan proses mulai dari perumusan masalah, identifikasi tujuan, identifikasi alternatif keputusan, pemilihan alternatif menjadi sebuah keputusan, implementasi, hingga evaluasinya (Torjman, 2002:7; Haddad & Demsky, 1995:24). Proses penetapan kebijakan tersebut juga dilaksanakan dengan berdasarkan model-model proses kebijakan. Ada sejumlah model untuk menetapkan kebijakan, yang masing-masingnya disesuaikan dengan kondisi dan situasi permasalahan yang sedang dihadapi. Hal ini juga berkaitan dengan pernyataan (Jie, 2016:1) bahwa seringkali satu teori proses kebijakan tidak dapat diterapkan secara general ke berbagai situasi, karena konteks yang berbeda-beda juga berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

Dibutuhkan sekadar kemampuan perumusan kebijakan untuk memastikan bahwa kebijakan pendidikan yang ditetapkan dapat mencapai target yang diharapkan. Berbagai faktor telah diungkap dalam penelitian Solichin (2015:156), Al'Abri (2011:491), Bolaji et al. (2015:61), Ahmad dkk. (2012:243), dan (Chimombo, 2001:53) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan bukanlah hal yang sederhana. Jie mendukung pernyataan ini dengan mengemukakan bahwa proses formulasi kebijakan bersifat relatif mudah, sedangkan kesulitannya sesungguhnya berada pada tahap implementasi. Berdasarkan hasil-hasil kajian dan penelitian tersebut dapat diketahui bahwa faktor di dalam negeri (karakteristik personal pembuat kebijakan



hingga masyarakatnya) hingga internasional dapat berpengaruh terhadap penerapan kebijakan pendidikan.

Berdasarkan uraian tersebut dan meninjau berbagai permasalahan yang terjadi pada pendidikan, penulis menganggap perlu melakukan kajian implementasi kebijakan pendidikan; dengan harapan bahwa informasi yang terungkap dapat bermanfaat untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pendidikan dan pada akhirnya mengarahkan pada kualitas pendidikan Indonesia yang lebih baik lagi.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan, demikian menurut Grindle (Wahab, 1997: 59). Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Udoji (Wahab, 1997: 59) dengan tegas mengatakan bahwa *"the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented"* (pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Implementasi kebijakan penting dikaji karena seperti menurut Grindle tersebut ternyata implementasi kebijakan itu tidak sekadar menerapkan saja hasil keputusan. Di dalam prosesnya, implementasi kebijakan memunculkan banyak persoalan. Beberapa kebijakan

pemerintah di beberapa negara menunjukkan bukti-bukti ketidakefektifan implementasinya. Di Indonesia kita dapat saksikan beberapa kebijakan bidang pendidikan yang telah dipandang sangat bagus untuk diterapkan hanya ramai ketika diluncurkan pertama saja, selanjutnya tak jelas ujungnya malah muncul kebijakan baru menggantikannya. Kebijakan-kebijakan tersebut belum jelas efektif tidaknya, perubahan yang dibawanya apa, sudah tergantikan dengan kepentingan lain. Gejala ini yang oleh Andrew Dunsire (Wahab, 1997: 61) dinamakan sebagai *implementation gap*--suatu istilah yang dimaksudkannya untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Besar kecilnya perbedaan sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Walter Williams (Wahab, 1997: 61) disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Secara jujur kita dapat mengatakan bahwa kebijakan negara apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (Wahab, 1997: 61) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ini dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak

mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (semisal tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya) kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor berikut: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).

Dengan demikian suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek. Atau baik pembuat kebijakan maupun mereka yang ditugasi untuk melaksanakannya sama-sama sepakat bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektivitas implementasi sehingga tidak seorangpun perlu dipersalahkan. Dengan kata lain, kebijakan itu telah gagal karena memang nasibnya jelek. Faktor penyebab lainnya, namun yang kerap kali oleh para pembuat kebijakan tidak diungkapkan secara terbuka kepada masyarakat, ialah bahwa kebijakan itu gagal karena sebenarnya *sejak awal kebijakan tadi memang jelek*, dalam artian bahwa ia telah dirumuskan secara sembarangan, tidak didukung oleh

informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.

Dari uraian-uraian di atas pertanyaan yang mungkin masih tersisa di benak kita adalah "*dari sudut pandang siapakah proses implementasi kebijakan itu seharusnya dilihat?*"

Sebagai pangkal tolak berpikir kita, hendaknya selalu diingat bahwa implementasi sebagian besar program pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku birokrat-birokrat/pejabat pejabat lapangan (*street level bureaucrats*) dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku dari satu atau lebih kelompok sasaran. Dengan kata lain, dalam implementasi program, khususnya yang banyak melibatkan organisasi/instansi pemerintah atau berbagai tingkatan struktur organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yakni: 1) pemrakarsa kebijakan/ pembuat kebijakan (*the center* atau pusat); 2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*); dan 3) aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*).

## **B. Cakupan Kebijakan**

Kebijakan dapat diartikan secara luas, tergantung pada sudut pandang yang digunakan untuk melihat kebijakan itu sendiri. Torjman (2005:2-3) menyebutkan bahwa ada beberapa cara untuk melihat kebijakan, yang dibedakan menjadi kebijakan yang bersifat substantif dan administratif, kebijakan vertikal dan horizontal, kebijakan reaktif dan proaktif, serta kebijakan saat ini (*current policy*) dan kebijakan mendatang (*future policy*).

a. Kebijakan Substantif dan Administratif

Kebijakan substantif adalah kebijakan yang bersangkutan paut dengan perundang-undangan, program, serta praktik yang mengatur aspek substantif kinerja masyarakat. Sedangkan kebijakan administratif merupakan kebijakan yang bersangkutan paut dengan prosedur administratif.

b. Kebijakan Vertikal dan Horizontal

Lebih lanjut, kebijakan substantif dan administratif dapat diklasifikasikan sebagai kebijakan vertikal atau horizontal. Kebijakan vertikal merupakan kebijakan yang dikembangkan dalam organisasi yang memiliki tanggung jawab untuk penerapannya. Sedangkan, kebijakan horizontal dikembangkan oleh dua atau lebih organisasi, yang masing-masingnya mempunyai kemampuan atau kewenangan untuk berurusan dengan hanya satu dimensi dalam situasi tertentu.

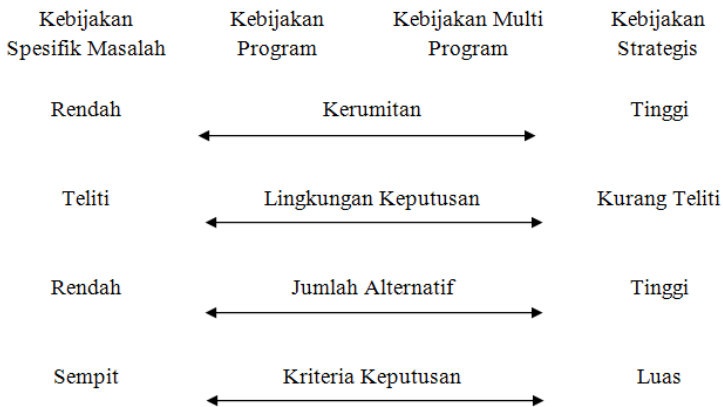
c. Kebijakan Reaktif dan Proaktif

Kebijakan juga dapat dikategorikan sebagai kebijakan reaktif atau proaktif. Kebijakan reaktif timbul sebagai respon terhadap suatu hal yang penting atau permasalahan yang harus diselesaikan, misalnya keadaan darurat kesehatan dan bencana alam. Sedangkan, kebijakan proaktif dibentuk dan dikembangkan dengan sengaja. Sebagai contoh kebijakan proaktif adalah kebijakan yang berkaitan dengan keterampilan nasional dan agenda pendidikan. Sebagaimana yang kita ketahui, pendidikan merupakan salah satu kunci penting untuk membuka pintu menuju kesejahteraan ekonomi dan sosial yang lebih baik.

#### d. Kebijakan Saat Ini dan Mendatang

Selain ketiga kategori tersebut, cara lain untuk menggolongkan kebijakan adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan sedang berlaku sebagai agenda publik atau tidak. Permasalahan yang sedang menjadi agenda publik seringkali merupakan permasalahan yang penting, sedangkan permasalahan yang sedang tidak menjadi agenda publik perlu juga diperhatikan jika kepentingannya nanti meningkat dan menimbulkan implikasi lebih lanjut.

Di lain pihak, Haddad & Demsky (1995:18) menyebutkan bahwa kebijakan bervariasi berdasarkan cakupan, kerumitan, lingkungan keputusan, ragam pilihan, dan kriteria keputusan. Terkait dengan macam-macam kebijakan, mereka mengelompokkan kebijakan menjadi empat kelompok yaitu: 1) kebijakan spesifik masalah, yaitu keputusan jangka pendek yang melibatkan manajemen dalam waktu singkat untuk masalah tertentu; 2) kebijakan program, yaitu kebijakan yang berkaitan dengan rancangan program untuk suatu area; 3) kebijakan multi program, yaitu kebijakan yang berkaitan dengan lebih dari satu program pada satu area; dan 4) kebijakan strategis yaitu kebijakan yang berkaitan dengan keputusan skala besar dan melibatkan alokasi sumber daya yang luas. Secara skematis keempat kebijakan tersebut dapat diilustrasikan pada Gambar 1.



**Gambar 1. Cakupan Kebijakan**

### **C. Tahapan Proses Dasar Perumusan Kebijakan**

Pengembangan kebijakan merupakan suatu proses pengambilan keputusan. Suatu kebijakan publik dirumuskan dengan sengaja dan biasanya merupakan proses pengambilan keputusan yang teliti. Ketelitian dalam pengambilan keputusan dan penetapannya sebagai kebijakan sangat diperlukan karena kebijakan tersebut akan menjadi petunjuk dalam menyelesaikan permasalahan publik (Torjman, 2002:4). Dengan demikian, pengembangan kebijakan dapat dilihat sebagai proses pengambilan keputusan yang membantu mengidentifikasi tujuan dan permasalahan penting.

Perumusan kebijakan yang sesungguhnya mencakup identifikasi dan analisis sejumlah tindakan untuk menanggapi permasalahan tersebut. Setiap kemungkinan solusi dinilai berdasarkan sejumlah faktor, seperti kemungkinan efektivitasnya, kemungkinan biaya yang diperlukan, sumberdaya yang diperlukan dalam menerapkannya, konteks politik yang berkaitan dengan kebijakan tersebut, serta kemungkinan dukungan yang

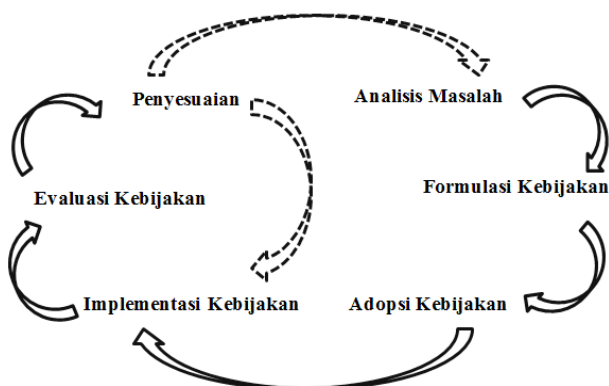
diberikan masyarakat. Singkatnya, setiap kebijakan yang telah dibuat membuahkan hasil akhir berupa keputusan terbaik untuk mendapatkan suatu tujuan tertentu. Lebih lanjut, Torjman (2002:7) menyebutkan beberapa langkah umum pengambilan keputusan atau proses penetapan kebijakan sebagai berikut.

- a. *Memilih tujuan yang diinginkan* – Pemilihan tujuan biasanya dilakukan berdasarkan prioritas terhadap permasalahan mendesak.
- b. *Mengidentifikasi target dari tujuan yang telah ditetapkan* – Target yang dipilih terkait dengan keseluruhan tujuan. Target baik yang akan atau harus terpengaruh oleh tindakan dinyatakan secara langsung ataupun tidak langsung.
- c. *Menentukan jalur untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan* – Jalur untuk mengatasi permasalahan dan mencapai tujuan tersebut dipilih yang terbaik dari sejumlah pilihan.
- d. *Merancang program beserta alat ukur khusus yang berkaitan dengan tujuan tersebut* – Pada tahap ini program yang dirancang harus memperhatikan sejumlah faktor, yang mencakup siapa saja target dari kebijakan itu, berapa besar biayanya dan bagaimana pembiayaan tersebut dapat terlaksana, serta bagaimana faktor politik dari penerapan kebijakan tersebut.
- e. *Menerapkan program dan menilai dampak atau keberhasilannya dengan alat ukur yang telah dirancang* – Idealnya, suatu kebijakan yang telah diterapkan juga dinilai keberhasilannya dan diperbaiki secara berkelanjutan.



Sementara itu, Haddad & Demsky (1995:24) menyebutkan proses pengambilan keputusan atau kebijakan mencakup langkah-langkah berikut: 1) menganalisis situasi yang sedang terjadi; 2) membuat beberapa pilihan kebijakan; 3) mengevaluasi pilihan kebijakan; 4) membuat keputusan tentang kebijakan; 5) merencanakan penerapan kebijakan; 6) menilai dampak penerapan kebijakan; dan 7) menentukan siklus kebijakan selanjutnya. Empat proses pertama merupakan proses pembuatan kebijakan, langkah ke lima berkaitan dengan perencanaan, dan langkah ke enam dan ke tujuh merupakan pengaturan pelaksanaan kebijakan.

Sesuai dengan penjelasan tersebut, **Association for the Development of Africal Education** (1996:2) menyatakan bahwa proses pembuatan kebijakan mengikuti tahap-tahap yang dilakukan dengan bijaksana. Tahapan tersebut meliputi: 1) Identifikasi permasalahan kebijakan, menetapkan agenda kebijakan; 2) formulasi dan penilaian pilihan kebijakan; 3) mengadopsi pilihan kebijakan tertentu; 4) mengimplementasikan kebijakan; 5) mengevaluasi dampak kebijakan; dan 6) menyesuaikan dan memulai siklus kebijakan yang baru. Secara diagramatis langkah tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Proses Pembuatan Kebijakan

#### **D. Model-Model Proses Pengembangan Kebijakan**

Pengembangan kebijakan secara umum mengikuti model yang bermacam-macam. Sejumlah ahli telah mengemukakan metode atau model untuk pengembangan kebijakan. Dalam Haddad & Demsky (1995:18), C. Lindblom dan D.K. Cohen membedakan dua macam metode pengembangan kebijakan yaitu model *synoptic* dan *incremental*. Pada metode *synoptic*, terdapat satu otoritas perencanaan pusat tunggal untuk keseluruhan masyarakat, yang menggabungkan kontrol ekonomi, politik, dan sosial ke dalam satu proses perencanaan terpadu sehingga tidak diperlukan adanya interaksi berbagai pihak. Sedangkan, pada metode *incremental*, interaksi bersifat sangat penting dan tidak mengandalkan analisis menyeluruh pada suatu persoalan untuk membentuk sebuah patokan penyelesaian masalah. Pada metode ini kebijakan yang dibuat bisa bersifat tentatif atau sementara dan dapat diperbaiki seiring dengan dinamika permasalahan yang sedang terjadi.

Sementara itu, G.T. Allison mengembangkan dua alternatif model untuk pengembang kebijakan. Model tersebut yaitu model proses organisasional dan model politik pemerintahan. Model proses organisasional mengasumsikan sebuah pemerintahan kompleks yang terdiri dari organisasi-organisasi yang bersekutu secara longgar, yang masing-masing memiliki kehidupan yang substansial. Keputusan didasarkan pada keluaran beberapa entitas, berfungsi secara independen sesuai dengan pola perilaku standar namun sebagian dikoordinasikan oleh pemimpin pemerintah. Sedangkan pada model politik pemerintahan keputusan diambil bukan hanya berdasarkan pilihan rasional tunggal, namun merupakan hasil negosiasi sejumlah pemimpin pada tingkat atas organisasi. Setiap pemimpin memiliki konsepsi masing-masing terhadap permasalahan serta tujuan pribadi masing-masing.

Adapun pendekatan yang secara luas digunakan untuk implementasi kebijakan dan perubahannya meliputi pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Teori *top-down* memandang perancang kebijakan sebagai aktor sentral dan memusatkan perhatian mereka pada faktor-faktor yang dapat dimanipulasi di tingkat pusat. Salah satu kekuatan pendekatan *top-down* adalah bahwa pendekatan tersebut berusaha mengembangkan saran kebijakan yang bersifat umum dan menghasilkan pola perilaku yang dapat dikenali secara konsisten di berbagai wilayah kebijakan. Tetapi pendekatan *top-down* banyak dikritik karena hanya mengambil perundang-undangan sebagai titik awal dan karenanya tidak mempertimbangkan pentingnya tindakan sebelumnya.

Sedangkan pendekatan *bottom-up* ditekankan pada kelompok sasaran dan penyampai layanan, dengan alasan bahwa kebijakan dibuat di tingkat lokal. Di antara manfaat pendekatan *bottom-up* adalah bahwa pendekatan tersebut berfokus pada aktor-aktor terpusat yang merancang dan melaksanakan program pemerintah, sehingga faktor kontekstual dalam lingkungan pelaksana bersifat penting. Pendekatan *bottom-up* tidak menghasilkan suatu saran preskriptif, melainkan menjelaskan faktor-faktor apa yang menyulitkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Meskipun demikian, pendekatan *bottom-up* telah dikritik atas dua hal. Pertama, pengendalian kebijakan harus dilakukan oleh aktor yang memiliki kekuasaan dan bertanggungjawab serta berdaulat melalui perwakilan terpilih mereka, sedangkan wewenang pemberi layanan lokal tidak demikian. Kedua, pendekatan ini cenderung terlalu menekankan tingkat otonomi daerah.

### **E. Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan mengacu pada sistem pengelolaan urusan publik atau yang disebut sebagai

*administrative governance*. Pengelolaan urusan publik diwujudkan dalam bentuk *good governance* (Solichin, 2015:149). Adapun kebijakan publik di bidang pendidikan dapat didefinisikan sebagai keputusan yang diambil bersama antara pemerintah dan aktor di luar pemerintah dan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhinya untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pada bidang pendidikan bagi seluruh warga masyarakat. Kebijakan publik bidang pendidikan meliputi anggaran pendidikan, kurikulum, rekrutmen tenaga kependidikan, pengembangan profesional staf, tanah dan bangunan, pengelolaan sumber daya, dan kebijakan lain yang bersentuhan langsung maupun tidak langsung atas pendidikan.

Terkait dengan kebijakan publik, kebijakan pendidikan dengan manajemen pendidikan selalu membahas tentang manajemen pendidikan secara makro. Prinsip-prinsip yang dimiliki oleh manajemen pendidikan tidak berbeda dengan prinsip-prinsip yang ada pada konsep manajemen pada umumnya, demikian pula dengan fungsi-fungsi manajemen pendidikan yang merupakan rangkaian konsep dari rumusan manajemen. Penerapan manajemen di bidang pendidikan diarahkan pada usaha untuk menunjang kelancaran pencapaian tujuan pendidikan, sedangkan untuk fungsi dan strategi dari konsep manajerial pada prinsipnya sama dengan yang diterapkan dalam lingkup manajemen.

Manajemen pendidikan dapat dikatakan sebagai kegiatan penataan aspek pendidikan, termasuk dalam sistem penyelenggaraan pendidikan yang tercakup dalam proses pembuatan kebijakan pendidikan, seperti yang dilakukan dalam kegiatan manajemen pendidikan di level nasional maupun level regional. Aspek pendidikan yang merupakan kajian manajemen pendidikan merupakan *public goods* bukan *private goods*. Dalam konteks ini,

pendidikan merupakan barang dan jasa milik umum (publik), yang mana masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran (pasal 31 UUD 1945), dan pendidikan merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, utamanya peranan mendasar menyediakan kesempatan belajar (Sutopo, 2008:14).

## **F. Proses Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Andiyansyah (2012:18) menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan memiliki sejumlah karakteristik khusus yang meliputi: 1) memiliki tujuan pendidikan, 2) memiliki aspek legal-formal, 3) memiliki konsep operasional, 4) dibuat oleh yang berwenang, 5) dapat dievaluasi, dan 5) memiliki sistematika. Adapun *Association for the Development of African Education* (1996:28) menyebutkan beberapa hal yang harus dimiliki oleh suatu kebijakan, yaitu: 1) memiliki dasar pengetahuan yang baik; 2) bergantung pada kepemimpinan yang kuat dan stabil; 3) paling efektif jika bersifat konsultatif dan partisipatoris; 4) harus memiliki penentuan prioritas yang realistis antara berbagai tujuan yang ingin dicapai; 5) memerlukan pendanaan yang efektif dan kolaborasi yang luas; 6) harus dapat menciptakan proses belajar sosial dan memasarkan visi pendidikan nasional; dan 7) berkelanjutan dan interaktif termasuk pada tahapan implementasi.

### **1. Proses Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Implementasi merupakan bagian integral dari pembentukan kebijakan. Menurut *Association for the Development of African Education* (1996:27), implementasi merupakan praktik dari kebijakan itu sendiri. Pada tahapan implementasi itulah dapat dilakukan penilaian, monitoring, dan evaluasi terhadap kebijakan dalam rangka mengambil pelajaran dari penerapan kebijakan tersebut. Proses kebijakan pendidikan dilaksanakan sesuai dengan

proses pengambilan keputusan atau kebijakan secara umum, namun dengan memperhatikan sejumlah faktor yang berkaitan erat dengan pendidikan. Menurut tahapan perumusan kebijakan yang dikemukakan oleh Haddad & Demsky (1995:24), proses tersebut adalah sebagai berikut.

a. Menganalisis situasi yang sedang terjadi

Pada bidang pendidikan langkah ini harus mempertimbangkan aspek yang meliputi konteks sosial, politik, ekonomi, demografi, kebudayaan, dan permasalahan sosial yang berpotensi mempengaruhi pengambilan keputusan hingga proses implementasinya pada sektor pendidikan.

b. Membuat beberapa pilihan kebijakan

Kebijakan baru biasanya dibuat dalam situasi ketika terjadi permasalahan akibat keputusan politis atau reorganisasi. Pembuatan kebijakan dapat dilakukan dengan beberapa model tergantung pada situasinya, namun pada kondisi tertentu model-model tersebut dapat digabungkan. Model-model tersebut diuraikan secara lebih rinci pada bagian selanjutnya.

c. Mengevaluasi pilihan kebijakan

Evaluasi yang dilakukan terhadap pilihan kebijakan meliputi aspek *desirability* (kemenarikan), *affordability* (keterjangkauan), dan *feasibility* (kelayakan). *Desirability* mencakup tiga dimensi yaitu apakah kebijakan tersebut akan mampu menarik dan menguntungkan berbagai kelompok stakeholder, kecocokan dengan ideology dominan dan target pertumbuhan ekonomi pada rencana pembangunan nasional, serta dampaknya pada perkembangan dan stabilitas ekonomi. Aspek *affordability* penting karena pengeluaran pendidikan bersifat lebih

rentan terhadap perubahan situasi ekonomi dan politik dibandingkan pengeluaran publik lainnya, sehingga berbagai skenario ekonomi perlu dipertimbangkan. Sedangkan, kelayakan mencakup ketersediaan sumberdaya manusia untuk menerapkan perubahan yang dikandung dalam kebijakan tersebut.

d. Membuat keputusan tentang kebijakan

Pengambilan keputusan hingga menghasilkan suatu kebijakan dilakukan dengan mempertimbangkan banyak pertanyaan, menganalisis seberapa jauh atau radikal perbedaan antara kebijakan baru dengan yang lama, konsistensi dengan kebijakan sektor-sektor lain, dan apakah kebijakan tersebut bersifat operasional.

e. Merencanakan penerapan kebijakan

Penerapan kebijakan perlu direncanakan dengan baik, karena sebaik apapun antisipasinya penerapan kebijakan selalu membawa kejutan bagi masyarakat dan membentuk respons yang menggambarkan hasil dari kebijakan itu sendiri. Salah satu cara mengantisipasi dampak penerapan kebijakan adalah dengan *pilot study*.

f. Menilai dampak penerapan kebijakan

Penilaian dampak kebijakan dilakukan dengan kriteria yang hampir sama dengan tahap evaluasi kebijakan. Proses penilaian dilakukan dengan mempertimbangkan apa saja dampak dari penerapan kebijakan tersebut, apakah dampak tersebut sesuai dengan harapan, apakah perubahan dapat dijangkau, dan sebagainya.

g. Menentukan siklus kebijakan selanjutnya

Analisis kebijakan merupakan sesuatu yang tidak berujung. Idealnya, ketika penerapan kebijakan telah selesai

dan hasilnya sudah tampak, tahap penilaian kebijakan akan berlangsung dan mengarahkan pada kemungkinan siklus pembentukan kebijakan yang baru.

Kebijakan yang telah dirumuskan diikuti oleh tahap implementasi. Adapun menurut *Grantmakers for Education* (2011:12), kerangka implementasi kebijakan pendidikan meliputi 10 tahap yaitu: 1) menentukan tujuan dan jangka waktu pencapaiannya; 2) menentukan teori yang digunakan untuk mengusulkan suatu perubahan; 3) mengidentifikasi sumberdaya dan strategi pertumbuhan sumberdaya yang berperan dalam kebijakan tersebut; 4) melakukan penilaian kebutuhan; 5) mengidentifikasi pemimpin utama dalam perumusan kebijakan; 6) membuat sebuah rencana komunikasi; 7) mengembangkan strategi politis yang akan digunakan; 8) mengidentifikasi resiko kegagalan dan titik-titik yang rawan terjadi kegagalan; 9) menentukan keberlanjutan; menentukan strategi akhir.

Keberhasilan dalam implementasi kebijakan pendidikan dapat dipengaruhi oleh banyak faktor. Di tingkat sekolah, beberapa aspek yang berkaitan dengan keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan di antaranya adalah koherensi, stabilitas, adanya saling support, pelatihan, dan keterlibatan seluruh anggotanya (Cerna, 2013:17). *Association for the Development of African Education* (1996:25) menyebutkan sejumlah strategi yang dapat dipertimbangkan untuk membangun iklim yang mendukung untuk implementasi kebijakan, di antaranya yaitu: 1) proses belajar sosial diperlukan untuk membangun pemahaman tentang permasalahan dan dukungan terhadap kebijakan, media massa dapat digunakan untuk hal ini; 2) keterlibatan stakeholder dapat memberikan keuntungan jangka panjang dan meningkatkan kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan; dan 3) keterlibatan stakeholder perlu diupayakan sejak awal proses pembentukan kebijakan.



## 2. Model Proses Kebijakan Pendidikan

Pembuatan kebijakan merupakan langkah pertama dari siklus perencanaan apapun dan perencana harus dapat mengapresiasi dinamika perumusan kebijakan sebelum mereka merancang implementasi dan mengevaluasi prosedur dengan efektif (Haddad & Demsky, 1995:18). Hal ini karena proses pembentukan kebijakan tidak hanya dapat dilakukan dengan satu model saja. Terdapat sejumlah model proses kebijakan pendidikan yang dapat diterapkan, antara lain sebagai berikut.

### a. Model Sistemik

Model ini dicirikan oleh adanya tiga langkah yaitu pengambilan data, formulasi dan penentuan prioritas opini, serta perbaikan opini. Data biasanya diambil melalui analisis sektor atau berdasarkan hasil-hasil penelitian yang sudah ada. Model ini mencakup perbaikan menyeluruh pada sistem pendidikan.

### b. Model *Incremental*

Saat terjadi permasalahan pada sistem pendidikan, seringkali suatu solusi dipaksakan pada sistem tersebut. Hal ini biasanya terjadi ketika ada perdebatan publik tentang suatu masalah. Karena adanya pendapat yang sangat luas, pendidikan perlu mempertahankan legitimasinya. Adanya urgensi pada permasalahan menuntut respon yang cepat, sehingga pembuat kebijakan cenderung menyesuaikan dengan kondisi saat itu, tidak sampai mengantisipasi kondisi masa depan sehingga perbaikan yang dihasilkan bersifat bertahap (*incremental*).

c. Model *Ad Hoc*

Model ini tepat dipilih jika permasalahan berasal dari luar sistem pendidikan. Kondisi yang sedang berkembang sebenarnya bukan merupakan masalah, namun kemunculan situasi tersebut bisa menuntut sistem pendidikan untuk membuat beberapa penyesuaian atau perubahan. Di sini, kebijakan yang disusun bisa saja tidak memiliki dasar rasional dalam sektor pendidikan.

d. Model *Importation*

Ada banyak inovasi dan gaya sistem pendidikan di seluruh dunia. Keragaman tersebut dapat menjadi sumber pertimbangan untuk pilihan kebijakan yang akan disusun. Spesialis asing (agen internasional) dapat digabungkan dengan peran sebagai konsultan. Namun demikian, kebijakan yang diadopsi dari tempat lain hanya akan berhasil dengan baik jika cocok dengan karakteristik masyarakat atau kelompok setempat.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Kiss dkk. (2012:100) menyatakan bahwa skenario pengembangan kebijakan yang sukses merupakan skenario yang cenderung memperhatikan sifat resipien secara spesifik. Keberhasilan kebijakan rendah apabila kebijakan tersebut bertujuan untuk mencapai transformasi secara langsung yang cakupannya luas, dimana partisipasi penerima kebijakan tersebut bersifat formal dan jarang-jarang (*ad hoc*). Hubungan antara kebijakan dan penerimanya dapat menentukan efektivitas kebijakan tersebut.

Lebih lanjut Haddad & Demsky (1995:22) menyatakan bahwa kebijakan pendidikan paling cocok dikembangkan dengan perspektif keseimbangan (*balanced perspective*), yaitu didasarkan pada analisis rasional dalam konteks aspek politik dan institusional. Pengembangan kebijakan

dalam *balanced perspective* sesuai untuk bidang pendidikan karena proses-proses di dalamnya bersifat kompleks dan multifaset, sesuai dengan sifat sistem pendidikan dan perubahan pada pendidikan itu sendiri. Secara internal, sistem pendidikan merupakan jejaring yang rumit dari institusi yang saling berkaitan secara horizontal dan vertical. Pengambilan keputusan pada satu komponen dapat menyebabkan akibat pada keseluruhan sistem. Secara eksternal, pendidikan merupakan urusan hampir semua orang dan semua orang merasa memiliki kualifikasi untuk beropini tentang pendidikan. Pengambilan keputusan dalam pendidikan mencakup penyeimbangan sejumlah kontradiksi, dukungan, atau toleransi dari berbagai segmen masyarakat yang menaruh minat pada pendidikan.

Implementasi kebijakan sebagai wujud pembaruan manajemen di satuan pendidikan juga terdapat beberapa model yang mencakup:

- 1) *Broad base education* (BBE), *life skills*, dan kurikulum berbasis kompetensi (KBK)
- 2) Manajemen berbasis sekolah (MBS)
- 3) Penguatan pendidikan luar sekolah (PLS) berbasis pendidikan PKBM dan PKBM masyarakat
- 4) Kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP) Tahun 2006
- 5) Perguruan tinggi badan hukum milik negara (BHM) menuju badan layanan umum (BLU)
- 6) Pengembangan model profesi kependidikan
- 7) Kebijakan ujian nasional (UN)
- 8) Antisipasi penolakan pembaruan
- 9) Kebijakan sertifikasi guru dan dosen
- 10) Bantuan operasional sekolah (BOS)

- 11) Pendidikan karakter (Kurikulum 2010)
- 12) Perubahan IKIP menjadi universitas
- 13) Kurikulum berbasis sistematis integratif 2013, dan lain-lain.

Model implementasi kebijakan di bidang pendidikan yang telah disebutkan tersebut memerlukan saluran-saluran komunikasi yang mendukung, agar gagasan yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diinterpretasi dan diterima dengan baik oleh masyarakat, dan tidak menimbulkan konflik horizontal di antara masyarakat serta konflik vertikal dengan pemerintah selaku pembuat kebijakan (Solichin, 2015: 175). Jie (2016:1) berdasarkan kajian kepustakaan yang dilakukannya menemukan bahwa sesungguhnya proses formulasi kebijakan bersifat relatif mudah, namun implementasinya lah yang kompleks dan seringkali merupakan titik lemah dari banyak reformasi administratif.

### 3. Teori-Teori Kebijakan Pendidikan

Telah banyak penelitian tentang implementasi kebijakan pendidikan yang menyelidiki adanya teori tunggal yang dapat digeneralisasikan pada implementasi kebijakan. Namun pada kenyataannya temuan penelitian menunjukkan bahwa satu teori seringkali tidak selalu cocok dengan setiap situasi. Selain itu dalam proses dan implementasi kebijakan pendidikan, konteks sangat berpengaruh (Jie, 2016:1). Hahn (1987:222) menyebutkan sejumlah teori yang berkaitan dengan proses perumusan kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik.

a. **Institusionalisme**

Institusionalisme merupakan salah satu pendekatan yang bersifat tradisional. Fokusnya adalah pada struktur, organisasi, tugas, dan fungsi institusi pemerintahan. Institusionalisme memiliki aplikasi pada kebijakan pendidikan melalui penggunaan skema organisasi. Skema organisasi berguna untuk menjawab pertanyaan mendasar tentang siapa pihak yang berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan tersebut.

b. **Teori Sistem**

Teori ini menekankan lingkungan sistem politik, masukan dan keluaran (umumnya dalam bentuk permintaan dan dukungan di satu sisi dan kebijakan publik di sisi lain), serta tindak lanjut. Kerangka sistem banyak digunakan secara implisit, dan berguna untuk menangkal kecenderungan mendeskripsikan atau menganalisis sistem politik seolah-olah sistem tersebut berdiri sendiri. Teori sistem dapat membantu orang-orang memahami keterkaitan eksternal dan bagaimana meresponnya, sehingga pendidik juga perlu menggunakannya dalam perumusan kebijakan pendidikan.

c. **Pluralisme**

Dalam perumusan kebijakan pendidikan, teori ini terutama bermanfaat untuk menekankan keberagaman partisipan dan minat mereka masing-masing, kecenderungan terjadinya konflik, dan pentingnya kemauan untuk bekerja sama dalam menyelesaikan suatu permasalahan.

d. **Elitisme**

Tidak semua orang mampu terlibat dan memiliki pengaruh yang sama dalam penetapan kebijakan. Teori

ini menyatakan bahwa penetapan kebijakan terkait suatu permasalahan sangat dipengaruhi oleh kalangan elit. Kalangan tersebut bertindak berdasarkan minat yang dimiliki oleh pihak lain, dan bekerja dengan memanipulasi opini publik, bukan sepenuhnya terpengaruh oleh opini publik. Dalam perumusan kebijakan pendidikan, elitism membantu dalam menekankan ketidaksamaan peran antara orang-orang yang berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan ataupun mengalami hasil dari penerapan kebijakan tersebut.

#### e. Process Models

Process models merupakan yang paling banyak digunakan dalam perumusan kebijakan pendidikan. Process models mencoba menggeneralisasikan urutan langkah atau tindakan yang terjadi saat masalah kebijakan diangkat, diperdebatkan, dan diselesaikan. Fokusnya adalah pada apa yang terjadi, kapan, dan bagaimana suatu hal terjadi, bukan pada siapa yang terlibat atau mengapa suatu hal terjadi. Umumnya mencakup identifikasi masalah, formulasi pengajuan, legitimasi program, penganggaran program, implementasi program, evaluasi program, dan penyelesaian program.

#### f. Rasionalisme

Rasionalisme mencoba mendeskripsikan proses pengambilan keputusan yang efisien, yaitu yang dimulai dari klarifikasi dan pemberian peringkat tujuan, identifikasi serangkaian alternatif, memprediksi konsekuensi dari berbagai alternatif, dan memilih alternatif yang dapat memaksimalkan pencapaian tujuan. Rasionalisme banyak menuai kritik karena lebih cenderung mengarahkan pengambilan keputusan pada proses intelektual, bukan proses yang bersifat politis.

*g. Incrementalisme*

Sebagai reaksi terhadap rasionalisme, incrementalisme dikemukakan dengan anggapan sifatnya lebih realistis. Pada incrementalisme, pengambilan keputusan lebih diarahkan untuk menjauh dari masalah dibandingkan mencapai tujuan, dan alternatif yang dipertimbangkan jumlahnya terbatas. Selain itu, konsekuensi yang dipertimbangkan juga hanya yang bersifat langsung. Analisis secukupnya untuk menemukan solusi yang disepakati oleh para pembuat kebijakan. Jika pada penerapannya solusi tersebut masih belum mampu mencapai target yang diharapkan maka sejumlah penyesuaian atau perbaikan dapat dilakukan secara berkelanjutan.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pendidikan

Penerapan kebijakan pendidikan yang optimal dipengaruhi oleh banyak faktor. Sulit untuk mengidentifikasi mana faktor atau kondisi yang paling memfasilitasi keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan. Hal ini karena keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan sangat dipengaruhi oleh baik faktor politik, ekonomi, dan konteks sosial (Cerna, 2013:17). Berbagai faktor yang mempengaruhi penerapan kebijakan pendidikan telah dilaporkan pada sejumlah hasil penelitian maupun kajian. Solichin (2015:156) menyatakan tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, meliputi: 1) faktor yang terletak pada rumusan kebijakan itu sendiri, misalnya kejelasan rumusan, ketepatan sasaran, kemudahan interpretasi, dan pelaksanaannya; 2) faktor pelaksana yang meliputi tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kemampuan kerjasama masing-masing personil pelaksana kebijakan; dan 3) faktor sistem organisasi pelaksana yaitu jaringan sistem, hirarki,

kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gara kepemimpinan, serta tahapan monitoring dan evaluasi yang digunakan.

Berikut dijelaskan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi penerapan kebijakan pendidikan.

a. Pengaruh Globalisasi terhadap Kebijakan Pendidikan

Globalisasi di masa kini mempercepat dan mempermudah orang-orang dalam melakukan pergerakan, sebagaimana juga pergerakan layanan, modal, barang, pemikiran, dan pengetahuan antar negara di seluruh dunia. Globalisasi telah membuat seluruh dunia menjadi seperti wilayah yang kecil karena batasan-batasan antar negara telah semakin mudah untuk dilalui, dengan adanya kemajuan teknologi yang menjadi penghubung antar negara. Sistem-sistem nasional, termasuk juga pendidikan sangat terpengaruh oleh adanya globalisasi. Al'Abri (2011:491) telah melakukan kajian terhadap dokumen kebijakan pendidikan di sejumlah negara berkembang dan menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan di negara-negara berkembang turut dibentuk ulang oleh adanya globalisasi.

Dengan adanya globalisasi, kebijakan pendidikan menjadi lebih diinternasionalkan karena dominansi ekonomi global terhadap setiap negara. Kebijakan pendidikan masa kini telah dibentuk dan diterapkan dalam konteks global. Pada konteks ini, daya saing negara di masa global telah menjadi target kebijakan pendidikan berbagai negara. Banyak negara memprioritaskan pembuatan dan penerapan kebijakan pendidikan yang dapat membantu meningkatkan daya saing ekonomi terhadap negara lain, termasuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja lokal. Telah banyak penelitian yang mengkonfirmasi bahwa



kebijakan-kebijakan pendidikan yang baru sudah dibuat untuk mereformasi kurikulum, pengajaran dan evaluasi, serta peningkatan daya saing antar negara. Misalnya, kebijakan untuk ikut serta dalam tes berskala internasional yang membandingkan kinerja antar negara, kurikulum nasional, dan pengajaran yang produktif.

Terkait dengan negara-negara berkembang di era globalisasi, Hoa (2006:124) menyatakan bahwa negara-negara berkembang harus cukup berani untuk menerapkan kebijakan pendidikan yang kuat. Hal ini bertujuan agar negara berkembang mampu mencapai perkembangan sosial yang berkelanjutan. Untuk menghadapi berbagai tantangan dalam globalisasi, kebijakan pendidikan yang disarankan oleh Almaamari (2009:18) mencakup:

- 1) Menerapkan dan memperbaiki standar pendidikan dasar
- 2) Meningkatkan konsistensi pendidikan menengah sesuai dengan kebutuhan masyarakat di masa depan
- 3) Lebih memperhatikan mata pelajaran yang bersifat ilmiah
- 4) Memperkenalkan pengajaran komputer di sekolah sebagai pelajaran dasar
- 5) Meningkatkan pembelajaran berbahasa Inggris
- 6) Melengkapi sekolah dengan sumberdaya manusia dan peralatan pendidikan yang mencukupi
- 7) Memperbaiki status guru
- 8) Memperbaiki program pelatihan guru dan workshop untuk para staff di bidang pendidikan

9) Memperbaiki metode dan praktik pembelajaran yang digunakan sesuai dengan tren yang baru dan mendukung konsep “belajar dengan melakukan”.

b. Pengaruh Kondisi Negara Berkembang terhadap Penerapan Kebijakan Pendidikan

Pada banyak negara berkembang, kontrol pengeluaran *ex-ante* serta proses yang panjang untuk menyetujui pengeluaran, menyulitkan kementerian pendidikan untuk segera menanggapi keadaan yang berubah. Hal ini menghambat pelaksanaan proyek reformasi pendidikan, terutama yang membutuhkan dana kontingensi dalam jumlah besar untuk segera dikirim saat proyek berlangsung (Rondinelli dkk., 1990:107). Selain itu, banyaknya permasalahan yang terjadi dalam waktu bersamaan seringkali menyebabkan sulitnya penentuan prioritas. Dengan sedikitnya waktu, pemerintah lebih sulit untuk mempersiapkan suatu kebijakan dan rencana tindakan yang akan dilakukan.

c. Pengaruh Pemerintah sebagai Pembuat Kebijakan terhadap Penerapan Kebijakan Pendidikan

Aparatur negara yang berperan dalam pembentukan dan penerapan kebijakan pendidikan juga berpengaruh besar terhadap efektivitas kebijakan pendidikan itu sendiri. Bolaji et al. (2015:61) menyebutkan bahwa efisiensi kerja dan kompetensi aparatur negara yang menerapkan kebijakan pendidikan sangat penting, karena jika tidak maka dapat memicu kegagalan kebijakan tersebut seperti yang terjadi di Nigeria. Pada kasus kegagalan kebijakan pendidikan di Nigeria, salah satu faktor penyebabnya adalah eksekutif tidak memiliki kapasitas yang diperlukan dalam menerapkan kebijakan dengan efektif, karena fungsi yang mereka miliki dalam birokrasi saling tumpang

tindih. Pendidikan di negara tersebut juga memiliki kapasitas instusional, organisasional, dan individual yang rendah. Minimnya kapasitas agen pemerintahan tersebut bahkan dapat menyebabkan peningkatan jumlah anak usia sekolah yang tidak menerima pendidikan dan harus hidup di jalanan.

Hasil kajian pustaka dari penelitian tersebut juga mengungkap bahwa efisiensi pemerintahan dalam merealisasikan tujuan kebijakan merupakan tanggung jawab birokrat pada semua tingkat. Dalam kata lain, untuk mengaktualisasikan kebijakan pendidikan diperlukan aparatur negara yang lebih kompeten, kuat, dan produktif, dapat melaksanakan tugasnya dengan efisien. Selain itu juga diperlukan sikap dan perilaku yang baik karena hal tersebut mempengaruhi kebijakan secara langsung. Masih berdasarkan contoh kasus di Nigeria, perilaku tidak etis dalam pendidikan sangat menghambat keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan. Perilaku tidak etis tersebut mencakup korupsi atau penyalahgunaan dana implementasi program, permintaan uang suap untuk pendaftaran siswa ke suatu sekolah, hingga penyalahgunaan fasilitas . Korupsi merupakan ancaman besar dalam kebijakan pendidikan di masa kini yang harus diselidiki secara mendalam jika kebijakan ingin berhasil. Sikap dan perilaku yang buruk seperti korupsi berpengaruh negative terhadap infrastruktur, pendanaan, standar pendidikan, dan setiap sektor masyarakat secara umum.

Pentingnya pemerintahan dalam penerapan kebijakan pendidikan juga dikemukakan oleh Ahmad dkk. (2012:243) berdasarkan penelitiannya terhadap implementasi kebijakan pendidikan Pakistan. Berdasarkan hasil kajian tersebut, lemahnya perangkat administratif termasuk personel yang kurang kompeten, kurang pelatihan dan komitmen merupakan penyebab kegagalan penerapan

kebijakan pendidikan. Struktur birokratik yang efisien juga merupakan salah satu hal yang harus diperkuat jika ingin penerapan kebijakan berhasil. Penelitian tersebut juga mendukung pernyataan bahwa sikap dan disposisi aparatur publik merupakan faktor kunci proses penerapan kebijakan.

d. Pengaruh Sekolah, Pendidik dan Tenaga Kependidikan terhadap Penerapan Kebijakan Pendidikan

Pendidik dan tenaga kependidikan merupakan salah satu elemen pelaksana kebijakan pendidikan. Implementasi dari kebijakan pendidikan dan segala inovasi yang dibuat di sekolah memerlukan dukungan dari orang-orang pelaksananya, meliputi interaksi personal, pengalaman melalui pelatihan dalam jabatan, dan bentuk dukungan lainnya. Sejumlah penelitian telah mengungkap dari waktu ke waktu bahwa peranan pelaksana kebijakan ini yaitu pendidik dan tenaga kependidikan tidak mampu digantikan oleh apapun dan peranan tersebut sangat penting. Pembuat kebijakan yang merencanakan suatu bentuk penyelesaian masalah menggantungkan keberhasilan kebijakan tersebut salah satunya kepada pelaksana (*implementer*) yaitu pendidik dan tenaga kependidikan. Jika penerapan suatu kebijakan yang baru tidak lancar, misalnya sulit menggantikan kebijakan lama, komunikasi yang baik antar personal dan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana sangat dibutuhkan (Fullan & Pomfret, 1977:391).

Namun berdasarkan hasil penelitian Chimombo (1999), dalam kenyataannya interaksi antara sekolah yang menerapkan kebijakan pendidikan dengan pihak pembuat kebijakan sendiri masih sedikit. Hal ini karena tidak semua sekolah mendapatkan kunjungan yang rutin dalam setahun, terutama sekolah yang letaknya terpencil atau di

daerah-daerah yang tertinggal. Selain itu, terkait dengan kebijakan terkait pelatihan untuk pendidik dan tenaga kependidikan, wawancara yang dilakukan mengungkap bahwa masih banyak pendidik yang menganggap pelatihan misalnya dalam bentuk seminar bukan untuk kepentingan pengembangan diri dan sebagai bagian dari tugasnya sebagai pendidik, namun untuk kepentingan lain misalnya untuk mendapatkan tunjangan tertentu. Sikap seperti ini tentu menghambat optimalisasi kebijakan pendidikan yang telah ditetapkan (Chimombo, 2001:53).

e. Pengaruh Partisipasi Masyarakat terhadap Penerapan Kebijakan Pendidikan

Menurut Chimombo (2001:47), sudah banyak kepustakaan yang menyatakan bahwa keterlibatan masyarakat dalam kebijakan pendidikan tidak sampai melebihi bentuk “*supporter*” atau pendukung sekolah, misalnya berkontribusi dalam penyediaan biaya dan tenaga kerja, serta memastikan bahwa siswa benar-benar mengikuti kegiatan sekolah. Implementasi dari suatu kebijakan pendidikan merupakan rantai yang kompleks dari interaksi timbal balik antara kementerian sebagai pembuat kebijakan dan birokrat di tingkat pelaksana yaitu sekolah dan masyarakatnya. Permasalahan dalam pendidikan tidak akan dapat diselesaikan jika orang tua siswa dan masyarakat tidak ikut berpartisipasi. Harus ada pengembangan kepemimpinan yang kuat untuk membangun hubungan dan menjembatani antara sekolah dan masyarakat bersama-sama. Menyekolahkan siswa murni merupakan keputusan yang diambil oleh orang tua. Dengan demikian perlu juga dipahami bagaimana faktor sosial budaya dan ekonomi mereka.

Partisipasi masyarakat, di samping birokrasi, merupakan salah satu aspek yang berperan sebagai kontrol

pendidikan nasional supaya dapat berjalan dengan baik. Partisipasi masyarakat sebagai kontrol pendidikan nasional diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 melalui pembentukan dewan pendidikan baik pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dewan pendidikan tersebut merupakan lembaga yang independen yang antara lain dapat mengontrol jalannya pendidikan di daerah. Fungsi dewan pendidikan ini harus terus ditingkatkan baik mengenai mutu para anggotanya maupun mekanisme kerjanya di daerah maupundi pusat (Solichin, 2015: 170).

Di lain pihak, faktor kontekstual dari kebijakan itu sendiri juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan pendidikan. Jie (2016:5-6) menyatakan bahwa faktor-faktor kontekstual tersebut meliputi faktor situasional, faktor struktural, faktor kultural, dan faktor internasional.

- 1) Faktor situasional: merupakan peristiwa fundamental yang menyebabkan masyarakat umum sekaligus pembuat kebijakan mewaspadaai kegagalan kebijakan.
- 2) Faktor struktural: merupakan sistem politik dan sifat birokrasi itu sendiri, yang membuka atau menutup kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan atau penetapan kebijakan. Faktor ini juga mencakup kondisi ekonomi.
- 3) Faktor kultural: mencakup aspek kebudayaan dan juga keagamaan yang dapat mempengaruhi penerapan kebijakan pendidikan.
- 4) Faktor internasional: meskipun kebijakan pendidikan biasanya bersifat nasional, banyak juga masalah pendidikan yang memerlukan kerja sama antar negara baik dalam bentuk regional maupun multilateral.

Dengan banyaknya faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendidikan, dapat diketahui bahwa permasalahan seputar kebijakan pendidikan merupakan sesuatu yang kompleks. Maka dari itu, untuk penyelesaiannya diperlukan proses analisis yang dapat mempertimbangkan faktor-faktor tersebut.

## **BAB VI**

### **KEBIJAKAN PEMBINAAN GURU DALAM JABATAN** *(IN SERVICE EDUCATION)*

Salah satu tujuan yang diharapkan dari perkuliahan Kebijakan Pendidikan adalah mahasiswa mempunyai keterampilan dalam melakukan penelitian dan analisis terhadap persoalan-persoalan pendidikan yang terjadi. Untuk itu dalam bab 6 dan 7 akan diberikan beberapa contoh penelitian yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan.

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pendidikan merupakan salah satu aspek terpenting yang diperhatikan dalam pembangunan negara. Bahkan dinyatakan oleh Abiogu (2014:372) bahwa pendidikan merupakan fondasi dari pembangunan setiap negara. Pendidikan juga dianggap sebagai faktor yang berperan dalam menentukan perkembangan sosial ekonomi, keilmuan, serta teknologi. Dengan kata lain, target pertumbuhan dan pembangunan dari setiap negara haruslah didahului oleh perencanaan pendidikan yang baik. Sesuai dengan pernyataan tersebut, UNESCO (2014:15) menyatakan bahwa pendidikan bukan hanya merupakan



hak dasar manusia, tapi juga sebagai aspek penting yang berperan dalam pencapaian pembangunan negara yang berkelanjutan. Pendidikan berperan dalam mengurangi kemiskinan, memperbaiki status gizi dan kesehatan, memberdayakan dan menyetarakan gender, memastikan keberlanjutan energi dan sumber daya, pertumbuhan ekonomi, dan banyak sektor lainnya.

Di Indonesia sendiri, pendidikan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah dicita-citakan sejak kemerdekaan yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, dan diperjelas dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Keberhasilan dalam mencapai tujuan pendidikan dipengaruhi oleh banyak faktor, yang salah satunya adalah kualitas guru. Sebagaimana dikemukakan oleh Farstrup & Samuels (2011:3), meningkatkan dan mempertahankan kualitas guru merupakan komponen penting jika ingin mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan. McKinsey & Co (2007: 15) bahkan menyatakan bahwa kualitas guru sangat menentukan kualitas sistem pendidikan, di mana jika kualitas guru rendah maka kualitas sistem pendidikan juga tidak akan dapat melebihinya. Selain itu, untuk mewujudkan praktik pengajaran yang efektif, terlebih dahulu harus dilakukan peningkatan kualitas tenaga pengajar. Karena satu-satunya cara untuk mencapai hasil pendidikan yang maksimal adalah melalui pembelajaran yang efektif oleh guru-guru berkualitas.

Kualitas guru dapat ditingkatkan melalui program pelatihan dan pengembangan keprofesian. Bahkan sesungguhnya, kebutuhan terhadap program pelatihan guru yang dilakukan dalam jabatan tidak dapat disepelekan. Pelatihan guru dalam jabatan (*in service training/education*) merupakan keharusan untuk meningkatkan kinerja dan motivasi guru dalam mengajar di bidang masing-masing. Ketiadaan program pelatihan akan menyebabkan

kemunduran pertumbuhan keprofesionalan guru, sehingga akan tercipta kesenjangan antara tuntutan dan tingkat pencapaian guru. Pelatihan guru dalam jabatan sendiri dapat dilakukan melalui berbagai bentuk kegiatan seperti seminar, *workshop*, konferensi, kegiatan pembelajaran di kelas, pameran, dan sebagainya. Kegiatan-kegiatan tersebut didesain untuk memungkinkan guru mengembangkan diri dan meningkatkan kompetensinya (Osamwonyi, 2016: 83).

Pelatihan guru dalam jabatan sangat penting. Banyak bukti empirik dan contoh-contoh *best practice* yang bisa ditampilkan, salah satunya yaitu Finlandia sebagai negara dengan prestasi tertinggi di bidang pendidikan. Prestasi Finlandia di bidang pendidikan ditunjukkan dari capaian peringkat 1 pada tes berstandar internasional *Programme for International Student Assessment (PISA)* yang diselenggarakan oleh OECD pada tahun 2015. Prestasi membanggakan Finlandia ini tidak terlepas dari peranan guru-guru dan tenaga pendidik di sekolah-sekolah Finlandia. Pendidikan dalam jabatan bagi guru Finlandia merupakan hal yang sangat terorganisasi, dan diatur oleh Kementerian Pendidikan serta Dewan Pendidikan Nasional di sana. Selain itu, pendidikan dalam jabatan bagi guru-guru juga mencakup peranan kewenangan pendidikan lokal pada berbagai level, universitas, serta asosiasi guru. Untuk menempuh pendidikan dalam jabatan yang tidak gratis, guru-guru di Finlandia mendapatkan pendanaan dari sekolah atau bahkan mau membiayai diri sendiri (Näätänen, 2015:1).

Jika dibandingkan Indonesia, tidak bisa dipungkiri jika posisi Indonesia dalam bidang pendidikan masih jauh tertinggal di mata internasional. Perbaikan untuk kualitas pendidikan Indonesia mencakup banyak aspek dan dapat dimulai dari meningkatkan kualifikasi dan kompetensi guru. Peningkatan profesionalitas guru diharapkan dapat mendukung tercapainya tujuan pendidikan nasional, dan

meningkatkan capaian Indonesia di kancah internasional. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, dilakukan sebuah kajian dengan judul “Model Kebijakan Pembinaan Guru dalam Jabatan: Belajar dari Kasus Indonesia and Finlandia”. Hasil dari kajian ini akan mengungkap model pelatihan guru dalam jabatan yang sudah diterapkan di Indonesia dan Finlandia, serta menarik pembelajaran yang dapat dijadikan dasar peningkatan kualitas pendidikan dan pembelajaran di Indonesia.

## **B. Tinjauan Pustaka**

### *1. Pembinaan Guru dalam Jabatan sebagai Upaya Meningkatkan Kompetensi Guru*

Pembinaan guru dalam jabatan dilakukan sebagai upaya untuk mencapai kriteria guru yang berkualitas. Goe & Stickler (2008:2) mengemukakan empat aspek yang dapat digunakan untuk menentukan dan menilai kualitas seorang guru, antara lain:

- a. Kualifikasi Guru:* merupakan kredensial, pengetahuan, dan pengalaman yang dimiliki guru ketika melakukan kegiatan mengajar di kelas.
- b. Karakteristik Guru:* merupakan sikap dan atribut yang dibawa guru ketika mereka melakukan kegiatan mengajar di kelas.
- c. Praktik Guru:* merupakan cara guru berinteraksi dengan siswa dan strategi pengajaran yang mereka gunakan untuk menyelesaikan tugas pengajaran tertentu
- d. Efektivitas Guru:* merupakan “nilai tambah” yang menunjukkan bahwa guru di kelas berkontribusi dalam pencapaian belajar siswanya, sebagaimana ditunjukkan melalui capaian hasil belajar akademik

siswa yang meningkat dan lebih tinggi dari yang diperkirakan.

Berkaitan dengan hal tersebut, aspek-aspek yang menunjukkan kualitas seorang guru biasanya dinyatakan dengan kompetensi guru. Di antara sejumlah kompetensi guru, kompetensi keprofesionalan merupakan salah satu kompetensi yang perlu ditunjang melalui pengembangan keprofesionalan berkelanjutan. Kennedy (2005:236) mengemukakan sembilan model pengembangan keprofesionalan guru yang dapat dijadikan dasar bentuk-bentuk pelatihan atau pembinaan guru dalam jabatan. Kesembilan model tersebut antara lain sebagai berikut.

- a. *Training*: berfokus pada keterampilan dan diberikan oleh orang yang lebih ahli.
- b. *Award bearing*: biasanya berkaitan dengan pemberian beasiswa untuk pendidikan lebih lanjut di institusi perguruan tinggi.
- c. *Defecit*: pelayanan yang diberikan untuk mengatasi kekurangan yang ada pada masing-masing individu guru. Namun demikian, metode ini tampaknya kurang bagus untuk kepercayaan diri guru dan tidak mendukung perkembangan kolektif di lingkungan sekolah.
- d. *Cascade*: model pengembangan yang dapat dilakukan dengan sumberdaya yang relatif murah, namun kurang melibatkan unsur kolaboratif dalam pelaksanaannya.
- e. *Standard-based*: model pengembangan yang mengasumsikan bahwa terdapat sistem pengajaran efektif, namun sifatnya dapat terlalu sempit dan terbatas serta kurang fleksibel.

- f. *Coaching/mentoring*: pengembangan hubungan secara konstruktif, memerlukan fasilitator yang dapat berkomunikasi dengan baik.
- g. *Community of practice*: pembentukan kelompok dengan dasar pengetahuan yang sama untuk bekerja sama, namun dapat menimbulkan potensi masalah yang tidak terselesaikan dan perkembangan yang lambat karena seluruh anggota memiliki kemampuan yang sama.
- h. *Action research*: model yang memungkinkan guru mencoba metode berbeda dalam pembelajaran, khususnya jika dilakukan secara kolaboratif.
- i. *Transformative*: kombinasi dari beberapa model lain dengan memperhatikan masalah yang sedang dihadapi.

Selain sembilan model yang telah dipaparkan, Luneta (2012) merangkum sejumlah model pengembangan keprofesionalan guru, yang dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1. Model Pengembangan Keprofesionalan Guru**

Model	Metode Penyajian	Tujuan
Off-site programmes	Disajikan di universitas dengan berbasis kuliah, lokakarya guru, model pengembangan keterampilan, dan model berbasis proyek	Sesuai untuk peningkatan kualifikasi guru dan pengetahuan
School-based	Observasi kelas, program mentoring, lokakarya guru, seminar, penelitian tindakan, studi kasus, model pengembangan keterampilan, model berbasis proyek, dan coaching.	Paling efektif untuk peningkatan strategi pembelajaran
School-focused	Lokakarya sekolah, penelitian tindakan, diskusi kelompok, observasi terhadap praktik pembelajaran terbaik, model berbasis proyek, model pengembangan keterampilan, coaching, mentoring, dan lesson study.	Penyegaran dan peningkatan pengetahuan konten dan keterampilan pengajaran berbasis pengetahuan guru
Distance Education	Kuliah jarak jauh, ACE, PGCE.	Sesuai untuk meningkatkan kualifikasi guru dan pengetahuan konten

**(Sumber: Windrawanto (2015:93))**

Menurut Osamwonyi (2016: 83), pendidikan dalam jabatan dapat didefinisikan secara sederhana sebagai kegiatan dan pelatihan yang relevan dan dapat digunakan

oleh guru-guru untuk meningkatkan pengetahuan profesional, keterampilan, dan kompetensinya dalam profesi mengajar. Dengan demikian, pendidikan dalam jabatan mencakup semua bentuk pendidikan dan pelatihan yang diberikan kepada guru yang telah mendapatkan posisi di bidang belajar mengajar. Selain itu, pendidikan dalam jabatan juga diartikan sebagai pendidikan berkelanjutan yang didesain untuk melatih kembali, menanamkan kembali keterampilan, dan memperbaharui pengetahuan tenaga kerja guru.

Pendidikan atau pelatihan guru dalam jabatan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip berikut:

- a. Program dalam jabatan diterapkan dengan mempertimbangkan kebutuhan sekolah dan masyarakat
- b. Seluruh personalia sekolah memerlukan pendidikan atau pelatihan dalam jabatan
- c. Supervisi yang dilakukan dengan baik dapat digunakan untuk mempercepat pertumbuhan keprofesionalan dalam jabatan
- d. Pelatihan dalam jabatan dilakukan harus dapat membuahkan peningkatan kualitas pengajaran
- e. Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan mengarah pada proses pengujian dan perbaikan kembali yang berkelanjutan terhadap program pendidikan. Kegiatan tersebut juga mendukung partisipan yang terlibat untuk menilai diri sendiri dalam hal kompetensi, pencapaian, dan posisi masing-masing.
- f. Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan harus diperhatikan baik oleh agensi negara, dewan

sekolah, universitas, maupun administrator sekolah dan guru-guru.

- g. Supervisor dalam pelatihan harus menciptakan suasana yang mendukung para guru untuk mengembangkan diri selama pelatihan dalam jabatan.
- h. Program pelatihan dalam jabatan harus tetap dilakukan berbasis riset dan mendukung kemajuan pendidikan.
- i. Program pelatihan dalam jabatan paling efektif jika direncanakan dan dilakukan secara kooperatif.

Ada banyak tipe pendidikan guru dalam jabatan, di antaranya adalah:

- a. *Institutes*: serangkaian perkuliahan yang didesain untuk memberikan partisipan informasi sebanyak mungkin dalam waktu singkat, biasanya dalam dua atau tiga hari.
- b. Konferensi: kegiatan yang memberikan partisipan kesempatan untuk bertanya satu sama lain dan mendiskusikan ide yang dipresentasikan.
- c. *Workshop*: kegiatan yang dilakukan oleh kelompok berukuran sedang, setiap orang diberi suatu permasalahan untuk dipecahkan. Permasalahan tersebut berkaitan erat dengan bidang masing-masing.
- d. Pertemuan Staf: untuk guru dalam jabatan, kegiatan ini biasanya digunakan untuk memperkenalkan guru dengan pengguna administratif dan kebijakan.



- e. Komite: kegiatan yang melibatkan beberapa orang sebagai anggota untuk memecahkan masalah yang tidak mungkin jika diselesaikan oleh seluruh staf bersama-sama.
- f. *Professional reading*: kegiatan yang dilakukan dengan bantuan perpustakaan kelompok belajar.
- g. Konferensi individu: bergantung pada pengertian dan kemampuan mendukung satu sama lain yang muncul di antara guru dan supervisor.
- h. Kunjungan dan demonstrasi: kegiatan yang memungkinkan peserta untuk mengamati pelaksanaan pembelajaran yang sebenarnya oleh para guru berpengalaman.

## 2. Manfaat dari Pembinaan Guru dalam Jabatan

Tidak diragukan lagi bahwa pendidikan atau pelatihan guru dalam jabatan memberikan manfaat bagi perkembangan keprofesionalan guru yang bersangkutan, pelaksanaan kegiatan pembelajaran dan hasil belajar yang dicapai siswa, serta manfaat bagi pendidikan secara keseluruhan. Osamwonyi (2016: 85) menyebutkan bahwa dengan program-program semacam ini, guru akan terus mempertahankan pengetahuan dan mengikuti perkembangan/perubahan tentang metodologi dan kurikulum. Selain itu, guru akan secara teratur mengetahui inovasi apa saja yang dapat dilakukan untuk mengembangkan keprofesionalannya.

Pelatihan dalam jabatan akan terus berkembang sebagai bagian tidak terpisahkan dari pendidikan guru yang berkelanjutan. Meskipun pelatihan dalam jabatan sudah dilakukan, akan tetap ada area-area yang membutuhkan pengembangan untuk menjadi lebih baik lagi. Adanya

pelatihan dalam jabatan akan membantu menutup kesenjangan-kesenjangan yang terjadi di dunia pendidikan. Jika dirangkum, beberapa manfaat yang didapatkan melalui pelatihan guru dalam jabatan adalah sebagai berikut.

- a. Menyediakan kesempatan yang cukup bagi guru yang sedang menjabat untuk memperbarui pengetahuan dan keterampilannya ke arah kinerja yang lebih baik, tanpa harus mundur dari jabatan yang sedang dipegang.
- b. Menyediakan kesempatan bagi sistem sekolah untuk tetap memiliki guru yang terlatih dan berkualifikasi meskipun program pelatihan dalam jabatan sedang berlangsung.
- c. Memungkinkan peningkatan jumlah guru yang terlatih dan berkualifikasi pada setiap jenjang pendidikan.
- d. Mengurangi beban finansial untuk guru-guru yang ingin mengembangkan keprofesionalan, terlebih jika gaji yang didapatkan tidak mampu menutupi biaya untuk pendidikan lebih lanjut dan pelatihan-pelatihan yang diperlukan.
- e. Menyediakan sumber pemasukan tambahan untuk institusi yang dijadikan tempat berlangsungnya program pendidikan atau pelatihan dalam jabatan.
- f. Menyediakan pemasukan tambahan bagi staf yang terlibat dalam program tersebut.
- g. Menyediakan kesempatan bagi institusi pendidikan guru untuk berperan dalam perkembangan nasional, terutama dengan cara memfasilitasi pendidikan dan pelatihan dalam jabatan.

3. Tinjauan terkait Peraturan Perundang-Undangan tentang Pembinaan Guru dalam Jabatan di Indonesia

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2017 tentang Guru, yang dimaksud guru dalam jabatan adalah guru pegawai negeri sipil yang sudah mengajar pada satuan pendidikan, baik yang diselenggarakan pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat penyelenggara pendidikan yang sudah mempunyai perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama. Berdasarkan PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru, guru dalam jabatan juga berkewajiban mengembangkan kompetensi profesionalnya.

Standar kompetensi guru menjadi acuan untuk pelaksanaan penilaian kinerja guru. Berdasarkan Permendiknas No. 35 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknik Pelaksanaan Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, penilaian kinerja guru memiliki prinsip-prinsip yang salah satunya adalah berdasarkan pada 4 domain kompetensi guru yaitu kompetensi kepribadian, kompetensi pedagogik, kompetensi profesional, dan kompetensi sosial. Dengan demikian, keempat domain kompetensi guru tersebutlah yang menjadi aspek-aspek penilaian yang dilaksanakan secara berkelanjutan.

Selama menjalankan tugas-tugas profesional, guru dituntut melakukan profesionalisasi atau proses penumbuhan dan pengembangan profesinya. Pembinaan dan pengembangan keprofesionalan guru meliputi pembinaan kompetensi-kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional. Sementara itu, pembinaan dan pengembangan karir meliputi penugasan, kenaikan pangkat, dan promosi. Upaya pembinaan dan pengembangan karir guru ini harus sejalan dengan jenjang jabatan fungsional mereka. Pengembangan profesi dan karir diarahkan untuk

meningkatkan kompetensi dan kinerja guru dalam rangka pelaksanaan proses pendidikan dan pembelajaran di kelas dan di luar kelas. Inisiatif meningkatkan kompetensi dan profesionalitas ini harus sejalan dengan upaya untuk memberikan penghargaan, peningkatan kesejahteraan, dan perlindungan terhadap guru (Badan PSDMPK-PMP, 2012). Berikut merupakan gambar alur pengembangan profesi dan karir guru.



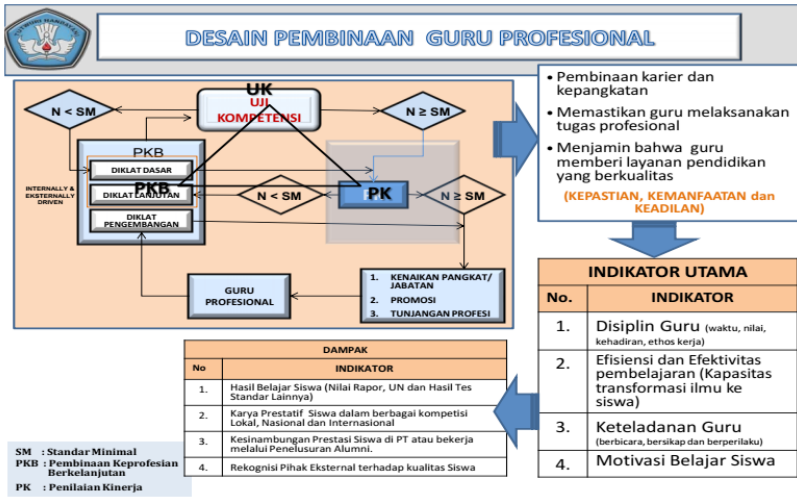
**Gambar 1. Alur Pengembangan Profesi dan Karir Guru (Sumber: Badan PSDMPK-PMP, 2012:47)**

PP No. 74 Tahun 2005 tentang Guru mengamanatkan bahwa terdapat dua alur pembinaan dan pengembangan profesi guru, yaitu: pembinaan dan pengembangan profesi, dan pembinaan dan pengembangan karir. Pembinaan dan pengembangan profesi guru meliputi pembinaan kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional. Pembinaan dan pengembangan profesi guru sebagaimana dimaksud dilakukan melalui jabatan fungsional. Semua guru memiliki hak yang sama untuk mengikuti kegiatan pembinaan dan pengembangan profesi. Program ini berfokus pada empat kompetensi di atas. Namun demikian, kebutuhan guru akan program pembinaan

dan pengembangan profesi beragam sifatnya. Kebutuhan dimaksud dikelompokkan ke dalam lima kategori, yaitu pemahaman tentang konteks pembelajaran, penguatan penguasaan materi, pengembangan metode mengajar, inovasi pembelajaran, dan pengalaman tentang teori-teori terkini.

Kegiatan pembinaan dan pengembangan profesi dapat dilakukan oleh institusi pemerintah, lembaga pelatihan (*training provider*) nonpemerintah, penyelenggara, atau satuan pendidikan. Di tingkat satuan pendidikan, program ini dapat dilakukan oleh guru pembina, guru inti, koordinator guru kelas, dan sejenisnya yang ditunjuk dari guru terbaik dan ditugasi oleh kepala sekolah. Analisis kebutuhan, perumusan tujuan dan sasaran, desain program, implementasi dan layanan, serta evaluasi program pelatihan dapat ditentukan secara mandiri oleh penyelenggara atau memodifikasi/mengadopsi program sejenis.

Pembinaan dan pengembangan karir guru terdiri dari tiga ranah, yaitu penugasan, kenaikan pangkat, dan promosi. Sebagai bagian dari pengembangan karir, kenaikan pangkat merupakan hak guru. Dalam kerangka pembinaan dan pengembangan, kenaikan pangkat ini termasuk ranah peningkatan karir. Kenaikan pangkat ini dilakukan melalui dua jalur. Pertama, kenaikan pangkat dengan sistem pengumpulan angka kredit. Kedua, kenaikan pangkat karena prestasi kerja atau dedikasi yang luar biasa. Gambar 2 menunjukkan desain pembinaan guru profesional menurut Badan PSDMPK-PMP (2012:72).



**Gambar 2. Desain Pembinaan Guru Profesional (Sumber: Badan PSDMPK-PMP, 2012:72).**

4. Perbandingan Sistem Pendidikan dan Pelatihan Guru di Indonesia dan Finlandia
  - a. Sejarah Singkat Kebijakan Pendidikan Guru yang Berlaku di Finlandia

Sampai dengan sekitar tahun 1960an, pencapaian pendidikan di Finlandia masih tergolong rendah, dan hanya satu dari sepuluh orang dewasa di Finlandia menyelesaikan pendidikan lebih dari 9 tahun pendidikan dasar. Masih sangat jarang orang yang memperoleh gelar di perguruan tinggi (Sahlberg, 2011:34). Namun pada tahun 1971, struktur pendidikan tinggi berdasarkan guru sekolah dasar dan sekolah menengah dalam pelatihan guru diwajibkan untuk lulus dari universitas. Guru kelas dan guru mata pelajaran yang mengajar pada sekolah dasar dan menengah akan dilatih di perguruan tinggi. Proses pelatihan guru, orientasi berbasis penelitian, penilaian nasional dan internasional, serta struktur pedagogis termasuk dalam program yang ditetapkan. Dalam hal ini, proses pelatihan dan pendidikan

guru yang dilaksanakan dalam perguruan tinggi tersebut bersifat sangat menantang (Baskan dkk., 2013: 1074). Adapun pelatihan yang dikhususkan untuk guru taman kanak-kanak di tingkat universitas dimulai sejak tahun 1995 (Maaranen, 2009:10).

Lebih lanjut dinyatakan oleh Baskan dkk. (2013: 1074) bahwa setelah lulus dari perguruan tinggi di Finlandia, seseorang yang memutuskan untuk menjadi guru juga harus menjalani proses yang mirip dengan “matrikulasi”. Proses matrikulasi tersebut terdiri dari beberapa tahapan ujian yang menentukan penerimaan calon guru, yaitu ujian yang berkaitan dengan materi, ujian wawancara, dan ujian praktik mengajar atau *sample lesson*. Dalam ujian materi, pengetahuan calon guru termasuk dalam bidang penelitian juga diukur, disamping kemampuan untuk berpikir kritis, logis, kreatif, dan mempertahankan pendapat. Karakteristik kandidat yang diperhatikan pada tahap wawancara adalah kelayakan calon guru ditinjau dari bidang pendidikan dan kemampuannya untuk terus belajar dan berkembang. Pada tahap terakhir, calon guru diminta untuk memberikan *sample lesson*, atau berpartisipasi dalam diskusi kelompok yang akan mengungkap orientasi sosial, kemampuan berceramah, presentasi, dan juga kemampuan mengelola kelas. Pada akhirnya, sekitar 10% dari pendaftar yang lolos dan diterima.

#### b. Praktik Mengajar dalam Kurikulum Pendidikan Guru yang Berlaku di Indonesia dan Finlandia

Hasil tes PISA yang menunjukkan kesuksesan Finlandia di bidang pendidikan juga didukung oleh empat tahapan dari proses pelatihan guru di sana. Di Finlandia, calon guru mempelajari aspek akademis dari pendidikan di universitas masing-masing dan memperoleh keahlian praktik di sekolah pelatihan guru yang dimiliki oleh

universitas. Pelatihan untuk calon guru di Finlandia mencakup dua tahun masa internship (praktik mengajar). Proses internship dilakukan di sekolah-sekolah tujuan, baik sekolah swasta maupun sekolah negeri. Di Finlandia, setiap fakultas kependidikan memiliki masing-masing sekolah praktik yang dapat dituju oleh lulusannya sebagai tempat internship. Pada saat internship di sekolah praktik, masing-masing calon guru akan didampingi oleh guru pendamping yang akan melakukan supervisi setiap kali calon guru melakukan praktik mengajar. Adanya guru pendamping berperan sebagai observer dan memberikan kritik serta petunjuk untuk calon guru yang sedang melakukan praktik mengajar (Baskan dkk., 2013: 1074).

Maaranen (2009:30) menyebutkan bahwa sekolah pelatihan guru yang dijadikan tempat praktik guru-guru Finlandia berperan juga dalam mengorganisasi pendidikan dalam jabatan yang diselenggarakan secara kooperatif dengan instansi lainnya. Praktik mengajar ini dilakukan dengan tujuan: (1) untuk mematangkan guru dengan pola pikir pedagogis, (2) mengembangkan keprofesionalan guru, dan (3) untuk menanamkan kesadaran tentang seberapa jauh pemahaman mereka (guru-guru) tentang teori praktis dan pandangannya tentang masalah-masalah pendidikan.

Sama seperti di Finlandia, calon guru di Indonesia juga menjalani pendidikan sebelum masa jabatan di universitas, dilengkapi dengan kegiatan praktik mengajar. Lamanya praktik mengajar yang disebut praktik pengalaman lapangan (PPL) tidak sama antara satu universitas dengan universitas lain, dan kebijakan yang berlaku juga beragam satu sama lain. Namun demikian, secara umum jika dibandingkan dengan praktik mengajar di Finlandia, jangka waktu dan tuntutan yang dipelajari guru sangat berbeda. Salah satu kekurangan dari praktik mengajar yang berlaku di Indonesia adalah kurangnya unsur reflektif, seperti



yang dikemukakan oleh Kuswandono (2013:49). Padahal semestinya kegiatan praktik mengajar semacam ini dapat digunakan sebagai bahan refleksi dalam mengembangkan keprofesionalan sejak dini.

c. Pengembangan Profesi Guru di Finlandia: Pendidikan dan Pelatihan Guru dalam Jabatan dan Peranannya terhadap Keberhasilan Pendidikan di Finlandia

Sebagai salah satu bentuk upaya pengembangan keprofesionalan, guru-guru di Finlandia yang telah mendapatkan gelar master pun masih diberikan hak untuk menempuh studi lebih lanjut. Banyak guru-guru yang memanfaatkan kesempatan ini untuk mengejar pendidikan doktor di bidang pendidikan, dengan tetap melakukan tugasnya mengajar di sekolah. Pada saat menempuh pendidikan tersebut, guru dapat lebih berfokus lagi pada matapelajaran yang menjadi konsentrasi akademiknya sekaligus pada bidang pendidikan dan pembelajaran.

Selain pendidikan lebih lanjut, pengembangan keprofesionalan pada program pelatihan guru-guru dalam jabatan juga masih banyak macamnya. Salah satu bentuk program pengembangan guru dalam jabatan dilakukan oleh sekolah tempat guru tersebut mengajar adalah dengan memberikan sejumlah tugas. Setiap tahun, guru-guru diberikan tugas untuk merencanakan apa perkembangan keprofesionalan yang ingin dicapai. Tugas-tugas yang diberikan tidaklah antara satu sekolah dengan sekolah lain. Hal ini karena setiap sekolah memiliki kewenangan masing-masing dan memperhatikan perbedaan kebutuhan setiap guru. Sebagai konsekuensi, anggaran yang diberikan sekolah untuk hal ini juga akan berbeda-beda setiap tahunnya.

Persiapan melalui pendidikan guru yang matang, disertai dengan pengembangan keprofesionalan guru

yang dilakukan dengan baik menjadi salah satu alasan keberhasilan Finlandia dalam pendidikan secara internasional. Program-program pendidikan guru berbasis penelitian mempersiapkan guru dalam menguasai konten, keterampilan mengajar, teori kependidikan, serta kemampuan mereka sendiri dalam meneliti. Tidak hanya sendiri, setiap guru yang sedang mengembangkan keprofesionalan selalu didampingi oleh guru senior yang lebih kompeten dan ahli. Guru di Finlandia didukung termasuk secara finansial untuk mengembangkan keprofesionalan, dengan gaji dan tunjangan yang memadai, serta suasana bekerja yang mendukung (Sahlberg, 2010:5-8).

### **C. Hasil dan Pembahasan**

1. Penerapan Kebijakan Pembinaan Guru dalam Jabatan di Indonesia
  - a. Bentuk-Bentuk Pembinaan Guru dalam Jabatan di Indonesia

Keikutsertaan guru dalam kegiatan pembinaan atau pelatihan guru dalam jabatan dilakukan untuk mencapai kompetensi profesional yang dimiliki oleh guru. Kompetensi profesional guru yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 16 Tahun 2007 mencakup penguasaan terhadap materi, struktur, konsep, dan pola pikir keilmuan yang mendukung mata pelajaran yang diampu; menguasai standar kompetensi dan kompetensi dasar mata pelajaran/bidang pengembangan yang diampu; mengembangkan materi pembelajaran yang diampu secara kreatif; mengembangkan keprofesionalan secara berkelanjutan dengan melakukan tindakan reflektif; memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dan mengembangkan diri.

Pengembangan diri guru dalam mencapai kompetensi-kompetensi tersebut dilakukan melalui keikutsertaan dalam berbagai bentuk kegiatan pembinaan atau pelatihan guru yang telah disediakan oleh pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh Windrawanto (2015:92), kegiatan pengembangan keprofesionalan guru dapat dilakukan dalam tiga bentuk, yaitu pengembangan diri (meliputi diklat fungsional dan kegiatan kolektif guru), publikasi ilmiah, dan pengembangan karya inovatif.

Selain kegiatan pendidikan dan pelatihan, kegiatan-kegiatan lain yang dapat digunakan untuk membina keprofesionalan guru dalam jabatan sebagaimana dikemukakan oleh Badan PSDMPK-PMP (2012: 58) antara lain sebagai berikut.

- 1) *Diskusi masalah pendidikan*: diselenggarakan berkala dengan topic sesuai dengan masalah yang dialami di sekolah.
- 2) *Seminar*: Pengikutsertaan guru di dalam kegiatan seminar dan pembinaan publikasi ilmiah juga dapat menjadi model pembinaan berkelanjutan profesi guru dalam meningkatkan kompetensi guru. Melalui kegiatan ini memberikan peluang kepada guru untuk berinteraksi secara ilmiah dengan kolega seprofesinya berkaitan dengan hal-hal terkini dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan.
- 3) *Workshop*: Workshop dilakukan untuk menghasilkan produk yang bermanfaat bagi pembelajaran, peningkatan kompetensi maupun pengembangan karirnya. Workshop dapat dilakukan misalnya dalam kegiatan menyusun KTSP, analisis kurikulum, pengembangan silabus, penulisan RPP, dan sebagainya.

- 4) Penelitian: Penelitian dapat dilakukan guru dalam bentuk penelitian tindakan kelas, penelitian eksperimen ataupun jenis yang lain dalam rangka peningkatan mutu pembelajaran.
  - 5) Penulisan buku/bahan ajar. Bahan ajar yang ditulis guru dapat berbentuk diktat, buku pelajaran ataupun buku dalam bidang pendidikan.
  - 6) Pembuatan media pembelajaran. Media pembelajaran yang dibuat guru dapat berbentuk alat peraga, alat praktikum sederhana, maupun bahan ajar elektronik (animasi pembelajaran).
  - 7) Pembuatan karya teknologi/karya seni. Karya teknologi/seni yang dibuat guru dapat berupa karya teknologi yang bermanfaat untuk masyarakat dan atau pendidikan dan karya seni yang memiliki nilai estetika yang diakui oleh masyarakat.
- b. Evaluasi Hasil Pelatihan Guru dalam Jabatan untuk Pengembangan Profesi yang Berkelanjutan

Penilaian kinerja guru (*teacher performance appraisal*) merupakan salah satu langkah untuk merumuskan program peningkatan kompetensi guru secara efektif dan efisien. Hal ini sesuai dengan amanat yang tertuang pada Permeneg PAN dan RB No. 16 Tahun 2009. Penilaian kinerja dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan guru yang sebenarnya dalam melaksanakan pembelajaran. Berdasarkan penilaian kinerja ini juga akan diketahui tentang kekuatan dan kelemahan guru-guru, sesuai dengan tugasnya masing-masing, baik guru kelas, guru bidang studi, maupun guru bimbingan konseling. Penilaian kinerja guru dilakukan secara periodik dan sistematis untuk mengetahui prestasi kerjanya, termasuk potensi pengembangannya.

Di samping keharusan menjalani penilaian kinerja, guru-guru pun perlu diketahui tingkat kompetensinya melalui uji kompetensi. Uji kompetensi dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang kondisi nyata guru dalam proses pendidikan dan pembelajaran. Berdasarkan hasil uji kompetensi dirumuskan profil kompetensi guru menurut level tertentu, sekaligus menentukankelayakannya. Dengan demikian, tujuan uji kompetensi adalah menilai dan menetapkan apakah guru sudah kompeten atau belum dilihat dari standar kompetensi yang diujikan. Dengan demikian, kegiatan peningkatan kompetensi guru memiliki rasional dan pertimbangan empiris yang kuat. Penilaian kinerja dan uji kompetensi guru esensinya berfokus pada keempat kompetensi yang harus dimiliki oleh guru.

Adapun prinsip-prinsip pelaksanaan penilaian kinerja guru menurut Badan PSDMPK-PMP (2012:72) adalah sebagai berikut.

- 1) Sesuai dengan prosedur dan mengacu pada peraturan yang berlaku
- 2) Menilai kinerja yang dapat diamati dan dipantau, dilakukan guru dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari yaitu dalam pembelajaran, pembimbingan, dan/atau tugas tambahan yang relevan dengan fungsi sekolah.
- 3) Penilai, guru yang dinilai, dan unsur yang terlibat dalam proses penilaian harus memahami semua dokumen terkait sistem penilaian, termasuk kompetensi dan indikator kinerjanya.
- 4) Penilaian diawali dengan formatif di awal tahun dan penilaian sumatif akhir tahun dengan memperhatikan obyektivitas; pemberlakuan syarat, ketentuan, dan prosedur standar; tanggungjawab; manfaat; kemudahan akses;

orientasi terhadap tujuan; fokus pada proses dan hasil; pelaksanaan secara periodik dan berkelanjutan; serta transparansi.

Hasil penilaian akan dikonversikan ke angka kredit dan dapat digunakan sebagai dasar untuk pembinaan guru dalam jabatan yang selanjutnya.

## 2. Penerapan Sistem Pembinaan Guru dalam Jabatan di Finlandia

Di Finlandia, pelatihan yang dilakukan untuk guru sebelum jabatan dan guru dalam masa jabatan terdapat perbedaan. Guru yang melakukan pelatihan dalam jabatan masih memiliki tanggungjawab sebagai pegawai yang sedang bertugas. Sementara itu, program-program pelatihan yang sedang dijalankan oleh guru dalam jabatan biasanya tanpa biaya atau sudah dibiayai oleh sekolah (Baskan dkk., 2013: 1075). Maaranen (2009: 35) dan Sahlberg (2010:6) menyatakan bahwa pendidikan atau pelatihan dalam jabatan untuk mengembangkan keprofesionalan guru dilakukan 3 hari per tahun atau tergantung pada kontrak yang diambil, diorganisasi oleh sekolah atau tingkat kota dengan topik yang bervariasi. Keikutsertaan dalam pelatihan ini didasarkan kepada kebutuhan masing-masing guru dalam jabatan dan juga atas kemauan sendiri oleh guru yang bersangkutan. Selain pengembangan keprofesionalan yang berlangsung dalam jabatan, pendidikan lebih lanjut juga dapat ditempuh, yakni pendidikan doktoral di universitas-universitas sesuai kualifikasi guru; keikutsertaan dalam dewan pendidikan nasional, perkumpulan guru, atau institusi-institusi independen lainnya.

Baskan dkk. (2013: 1075) menyatakan bahwa perkembangan guru dievaluasi berdasarkan form tertentu. Di akhir penilaian akan ditentukan apakah

proses pelatihan (misalnya dalam bentuk *internship*) yang dijalankan berhasil atau tidak. Kandidat yang tidak berhasil pada program internship akan diberikan penjelasan mengenai bagian-bagian yang melemahkan pada penilaiannya, sehingga aspek-aspek yang perlu diperbaiki dapat diketahui.

### 3. Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Efektivitas Pembinaan Guru dalam Jabatan di Indonesia

#### a. Kualifikasi dan Kompetensi Guru sesuai Permendiknas No 16 Tahun 2007

Kualifikasi dan kompetensi guru sudah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 16 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru. Menurut peraturan tersebut, kualifikasi akademik guru pada satuan pendidikan jalur formal berbeda-beda sesuai dengan jenjang pendidikan yang diajar. Kualifikasi akademik minimal untuk guru yang berlaku di Indonesia adalah minimal diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1) program studi sesuai dengan mata pelajaran yang diampu. Sejalan dengan peraturan ini, Fastrup & Samuels (2011:2) menyatakan bahwa dua syarat utama yang harus dipenuhi dalam pengajaran berkualitas adalah semua guru setidaknya memegang gelar sarjana dari institusi terakreditasi dan seluruh guru mengikuti pelatihan pada area penugasannya masing-masing.

Sementara itu, kompetensi yang harus dikuasai oleh guru meliputi empat kompetensi utama yang meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi keprofesionalan, kompetensi sosial, dan kompetensi kepribadian. Kompetensi pedagogik adalah kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik yang meliputi pemahaman terhadap peserta didik, perancangan dan pelaksanaan pembelajaran, evaluasi hasil belajar, dan pengembangan peserta didik untuk

mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimilikinya. Kompetensi kepribadian adalah kemampuan yang mantap, stabil, dewasa, arif, dan berwibawa, menjadi teladan bagi peserta didik, dan berakhlak mulia. Kompetensi profesional merupakan kemampuan penguasaan materi pembelajaran secara luas dan mendalam yang memungkinkannya membimbing peserta didik memenuhi standar kompetensi yang ditetapkan dalam Standar Nasional Pendidikan. Sedangkan kompetensi sosial adalah kemampuan peserta didik sebagai bagian dari masyarakat untuk berkomunikasi dan bergaul secara efektif dengan peserta didik, sesama pendidik, tenaga kependidikan, orang tua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar.

Kesesuaian kualifikasi dan kompetensi guru yang menjabat dengan kualifikasi dan kompetensi yang diatur dalam Permendiknas No. 16 Tahun 2007 merupakan faktor penting untuk keberhasilan dan efektivitas pembinaan guru ke depannya. Hal ini karena modal dasar dari keberhasilan suatu sistem pelatihan adalah kemampuan guru itu sendiri. Dengan adanya kesesuaian kualifikasi dan kompetensi, guru akan lebih mudah untuk melakukan pengembangan keprofesionalan lebih lanjut tanpa terhalang oleh faktor-faktor yang berkaitan dengan pribadi guru itu sendiri maupun faktor administratif. Untuk dapat melakukan pengembangan keprofesionalan, guru dalam jabatan yang belum memenuhi kualifikasi sesuai standar harus melakukan pendidikan sesuai persyaratan yang berlaku. Berdasarkan pernyataan Nizam & Santoso (2013:32), tantangan terbesar untuk program kualifikasi guru berkaitan dengan masalah geografis Indonesia, transportasi, infrastruktur, dan kemampuan guru untuk mempertahankan kinerjanya.



b. Penguasaan terhadap Teknologi di Bidang Pendidikan dan Pengajaran

Pentingnya penguasaan guru terhadap literasi komputer dan kompetensi di lingkungan online telah dikemukakan pada banyak hasil penelitian. Berkaitan dengan penggunaan teknologi yang berkaitan dengan komputer pada pengajaran guru-guru di Indonesia, penelitian yang dilakukan oleh Son dkk. (2011:34) menunjukkan bahwa umumnya guru-guru masih memiliki waktu yang terbatas dalam mengakses berbagai aplikasi komputer. Penggunaan aplikasi komputer yang dikuasai umumnya masih sebatas pemrosesan kata. Sedangkan pengetahuan tentang *database*, *concordance*, dan komunikasi yang diperantarai komputer masih kurang.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh (Inayati, 2015:26) juga menunjukkan bahwa guru-guru di Indonesia masih kurang menyadari potensi teknologi sosial media dalam kegiatan pembelajaran. Guru-guru sesungguhnya sudah familiar dengan berbagai tipe teknologi sosial media, namun masih sedikit yang mencoba mengintegrasikannya dalam pembelajaran. Bahkan masih banyak yang sama sekali belum pernah mengintegrasikan teknologi semacam ini dalam pembelajaran.

Temuan ini mengimplikasikan bahwa kompetensi-kompetensi yang berkaitan dengan penggunaan TIK lah yang harus secara teliti dikembangkan pada desain dan implementasi program pelatihan guru. Pengalaman guru-guru di berbagai jenjang pendidikan juga sangat beragam mengenai komputer dan teknologi yang dapat dimanfaatkan dalam pembelajaran. Dengan demikian, diperlukan suatu pendekatan program pelatihan yang mampu melayani berbagai latar belakang guru yang berbeda-beda. Dengan program pelatihan semacam ini,

masing-masing guru dapat meningkatkan kemampuan pribadinya dalam menggunakan teknologi berbasis komputer dan menerapkannya dalam pembelajarannya di kelas.

c. Penyajian Program-Program Pelatihan Guru dalam Jabatan

Sejumlah hal haru diperhatikan berkaitan dengan penyajian pelatihan untuk keberhasilan program pengembangan keprofesian yang dilakukan. Beberapa rekomendasi yang dikemukakan dalam Windrawanto (2015:96) yaitu sebagai berikut.

- 1) Pelatihan guru dalam jabatan ditekankan pada usaha meningkatkan efektivitas pengajaran, mengatasi persoalan-persoalan praktis dalam pengelolaan kegiatan belajar mengajar, dan meningkatkan kepekaan guru terhadap perbedaan individual setiap siswa. Program-program pelatihan yang dilakukan harus terkoordinasi dengan baik, misalnya melalui sarana KKG dan MGMP/BK. Selain itu, program pembinaan mutu guru misalnya melalui penataran ataupun bentuk pelatihan dalam jabatan yang lainnya harus memberikan perhatian penuh terhadap permasalahan ini dengan cara memahami kondisi peserta didik.
- 2) Pelatihan guru dalam jabatan dilakukan untuk melatih kepekaan guru terhadap latar belakang pesertadidik yang secara alamiah sangat beragam. Faktor latar belakang peserta didik sebagaimana yang kita ketahui turut menentukan motivasi dan capaian belajarnya. Kepekaan guru terhadap latar belakang peserta didik dan kemampuan guru untuk

menanganinya harus semakin ditampilkan dalam kurikulum pendidikan dalam jabatan dan pelatihan-pelatihan.

- 3) Peranan lembaga-lembaga diklat harus lebih dioptimalkan, didukung dengan peningkatan kerjasama dengan LPTK, pemanfaatan tenaga, penembangan kurikulum dan perangkat lunak pelatihan, serta pengembangan sistem akreditasi pelatihan.
- 4) Peningkatan porsi kewenangan sekolah untuk menentukan yang terbaik bagi pembinaan mutu guru-guru. Kewenangan ini meliputi penentuan kegiatan yang diperlukan dan bagaimana cara mencapai tujuan pembinaan tersebut.

Selain sejumlah saran tersebut, dalam penyajian pelatihan guru dalam jabatan harus memperhatikan waktu yang diperlukan untuk suatu program. Sebagaimana yang kita ketahui, suatu pelatihan memerlukan waktu yang sesuai agar tujuan pelatihan dapat tercapai dengan maksimal. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Osamwonyi (2016:86) menunjukkan bahwa ketidakcukupan waktu untuk penyajian program dapat menjadi permasalahan terhadap efektivitas pelatihan guru dalam jabatan. Sebagaimana yang kita ketahui, jam mengajar bagi guru-guru di Indonesia telah ditetapkan dalam peraturan menteri yaitu setidaknya 24 jam pelajaran dalam seminggu. Dengan padatnya jam mengajar, pelaksanaan pelatihan dalam jabatan juga harus memperhatikan kecukupan alokasi waktu, sehingga tujuan pelatihan dapat tercapai sesuai yang diharapkan.

Selain itu, penyajian program pelatihan dalam jabatan juga harus memperhatikan kesesuaian pendekatan dan teknik yang dilakukan. Dengan beragamnya permasalahan dan tujuan yang ingin dicapai melalui pelatihan guru

dalam jabatan di Indonesia, harus juga memperhatikan apa pendekatan yang digunakan, teknik yang tepat untuk pencapaian tujuan pelatihan, dan sebagainya. Hal-hal terahit teknis penyajian program harus juga diorganisasi dan direncanakan dengan matang sebelumnya, misalnya melalui musyawarah yang melibatkan pihak-pihak terkait program tersebut.

Satu hal lagi yang merupakan masalah klasik bagi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan dalam jabatan adalah ketersediaan fasilitas, yang mencakup sarana dan prasarana. Kegiatan pendidikan dan pelatihan guru dalam jabatan bisa memerlukan ruangan kelas, laboratorium, atau fasilitas lain untuk menunjang kegiatan yang direncanakan. Selain ketersediaan fasilitas tersebut, kesiapan fasilitas untuk mengakomodasi jumlah peserta kegiatan dan juga macam-macam kegiatannya harus direncanakan dengan matang agar pelaksanaan dapat berjalan dengan efisien.

#### d. Teknik Evaluasi yang Digunakan dalam Menilai Hasil Pelatihan Guru dalam Jabatan

Penilaian terhadap suatu pelatihan guru dalam jabatan perlu dilakukan untuk mengetahui apakah pelatihan yang telah dilakukan efektif atau tidak. Hal ini disebabkan tidak semua praktik pelatihan yang dilakukan guru dalam jabatan dapat berhasil dengan efektif. Berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa pelatihan guru dalam jabatan dapat membuahkan hasil yang berbeda-beda.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Bando & Li (2014:22) menunjukkan bahwa pelatihan guru dalam jabatan berhasil efektif dan meningkatkan pembelajaran siswa. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, pelatihan guru dapat mempengaruhi capaian belajar siswa menjadi lebih maksimal karena meningkatkan pengetahuan guru terhadap materi (*subject knowledge*) sekaligus

pengetahuan guru tentang aspek pengajaran (*pedagogical knowledge*). Hasil penelitian oleh Fozdar dkk. (2007:65) juga menunjukkan bahwa program pelatihan yang dilakukan terhadap guru dalam jabatan berhasil efektif, ditunjukkan dengan kepuasan guru-guru terhadap materi pelatihan dan program yang dijalankan.

Namun demikian, tidak semua hasil pelatihan guru dalam jabatan berhasil dengan efektif. Penelitian yang dilakukan oleh Dhawan (2014:97) menunjukkan bahwa pelatihan guru dalam jabatan yang telah dilakukan ternyata tidak efektif dalam menanamkan pengetahuan tentang keterampilan hidup dan penelitian tindakan. Begitu pula dengan penelitian yang dilakukan oleh Suzuki (2008:1) menunjukkan bahwa pelatihan guru dalam jabatan yang telah dilakukan dengan model Cascade tidak efektif. Hal ini karena pesan yang berusaha disampaikan melalui kegiatan pelatihan seringkali tidak tersampaikan dengan baik, serta sulit menghasilkan perubahan yang nyata pada pembelajaran di kelas. Salah satu hal yang harus diperhatikan agar pelatihan guru dalam jabatan dapat berhasil dengan efektif adalah teknik evaluasi atau penilaian yang dilakukan. Adanya evaluasi yang baik akan memaksimalkan pengukuran hasil pelatihan tersebut. Berkaitan dengan hal ini, apa yang diukur, apa alat pengukuran yang digunakan, dan siapa yang melakukan pengukuran dapat berpengaruh terhadap hasil pelatihan.

Di Indonesia, penilaian untuk mengukur perkembangan keprofesionalan guru sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi yang ditetapkan dilakukan oleh pengawas. Standar untuk pengawas yang meliputi kualifikasi serta kompetensinya sudah diatur dalam Permendiknas No. 12 Tahun 2007 tentang Standar Pengawas Sekolah. Adapun tugas pokok pengawas sekolah diatur dalam Permenpan dan RB No. 21 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional

dan Angka Kreditnya. Tugas-tugas pengawas dibedakan menjadi tugas untuk pengawas muda (8 tugas), pengawas madya (10 tugas), dan pengawas utama (12 tugas). Dalam tugas-tugas tersebut, tugas pokok pengawas sekolah antara lain: (1) membina kepala sekolah dan guru, (2) membimbing kepala sekolah dan guru, (3) memantau pelaksanaan 8 Standar Nasional Pendidikan, dan (4) melatih kepala sekolah dalam pengembangan keprofesionalan, misalnya melalui berbagai bentuk pelatihan termasuk diklat.

4. Model Kebijakan Pembinaan Guru dalam Jabatan di Finlandia yang dapat Diadopsi untuk Memperbaiki Kualitas Guru di Indonesia
  - a. Sistem Rekrutmen dan Persiapan Calon Guru Berstandar Tinggi

Jika kualifikasi guru yang diberlakukan di Indonesia berdasarkan peraturan adalah minimal sarjana pada bidang keilmuan yang sesuai, di Finlandia kementerian pendidikan mewajibkan kualifikasi minimal gelar master untuk guru yang mengajar di tingkat dasar dan menengah. Sistem rekrutmen yang berstandar tinggi dan rumit ternyata merupakan salah satu alasan di balik kesuksesan Finlandia pada tes berstandar internasional PISA. Pendidikan guru sebelum menjabat (*pre-service education*) sangat diperhatikan, sebagaimana juga budaya keprofesionalan, pengajaran, dan minat yang tinggi terhadap siswa dan pembelajaran.

Ketatnya sistem rekrutmen guru di Finlandia juga ditunjukkan berdasarkan sedikitnya intake atau penerimaan dibandingkan jumlah pelamar yang berkali-kali lipat lebih tinggi. Hal ini karena mengajar merupakan profesi yang populer di Finlandia, dan memang minat terhadap siswa dan kegiatan belajar mengajar telah menjadi tradisi sejak lama di sana (Finnish National Board

of Education, 2012:1-2). Sistem rekrutmen yang dilakukan untuk menerima guru di Finlandia bersifat terbuka, dan evaluasi yang dilakukan tidak mengikuti standar eksternal melainkan standar yang dibangun oleh pihak internal sekolah masing-masing. Dengan adanya sistem rekrutmen yang baik, hasilnya adalah guru-guru yang mengajar memiliki kualifikasi yang baik dan profesional, mampu bekerja secara otonom dan terpercaya meskipun sistem di sana tidak menekankan kontrol.

Sahlberg (2011: 34) menjelaskan salah satu bentuk proses rekrutmen yang berlangsung pada sekolah Finlandia. Sistem penerimaan berlangsung ketat, hanya sekitar 1 dari 10 pelamar yang akan mendapatkan kesempatan belajar lebih lanjut dan mengajar menjadi guru. Setelah melampaui proses matrikulasi yang rumit, kandidat juga dipilih berdasarkan rekaman prestasinya di perguruan tinggi, serta prestasi-prestasi lainnya yang mendukung. Kandidat selanjutnya akan menjalani ujian tertulis tentang teori kependidikan dan pembelajaran. Kandidat juga harus terlibat dalam mengobservasi aktivitas pembelajaran sesuai situasi di sekolah, di mana pada tahap ini keterampilan interaksi sosial dan komunikasi dinilai. Kandidat teratas yang memenuhi kriteria kemudian akan diwawancarai tentang berbagai hal, termasuk motivasinya untuk mendedikasikan karirnya di bidang pengajaran. Selanjutnya, kandidat yang memiliki nilai terbaik akan menjalani program pendidikan pra jabatan dengan biaya dari pemerintah.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa Finlandia menerapkan sistem yang sangat terorganisasi untuk para calon guru. Sistem yang diterapkan juga termasuk praktik mengajar dan observasi yang harus dijalani oleh guru sebelum menjabat. Pada fase ini, para calon guru mengamati proses pembelajaran yang

dilakukan oleh guru berpengalaman, serta melakukan praktik mengajar dengan disupervisi oleh guru pendamping, profesor dari jurusan pendidikan guru, dan dosen-dosen. Praktik mengajar semacam ini dapat mencapai 15 hingga 25% dari keseluruhan waktu yang ditempuh guru pada saat menjalani pendidikan. Kebanyakan kegiatan ini didukun oleh sekolah-sekolah pelatihan guru yang dikelola oleh universitas, yang memiliki kurikulum dan praktik pengajaran serupa dengan sekolah-sekolah negeri.

#### b. Pengembangan Profesi Guru Berbasis Riset

Di Finlandia, pendidikan untuk guru dalam jabatan dilakukan dengan berdasarkan pada kombinasi penelitian (riset), praktik, dan refleksi. Hal ini berarti seluruh proses harus didukung dengan pengetahuan ilmiah dan berfokus pada proses berpikir, serta menggunakan keterampilan kognitif dalam menjalankan penelitian. Komitmen Finlandia dalam menerapkan pendidikan guru berbasis penelitian berarti bahwa teori-teori pendidikan, metodologi penelitian, dan praktik seluruhnya memainkan peranan penting dan dimanfaatkan dalam program yang dijalankan. Kurikulum yang digunakan dalam program pendidikan dan pelatihan guru didesain sedemikian rupa untuk menjadi dasar pengembangan pengetahuan pendidikan dan juga pengembangan keterampilan dalam hal metodologi penelitian. Dengan demikian, setiap guru semakin memperdalam pemahamannya terhadap sifat alamiah praktik pendidikan. Guru yang menjalani pelatihan di Finlandia juga belajar bagaimana mendesain, melakukan, dan menyajikan hasil penelitian pendidikan, serta aspek teoretis pendidikan (Sahlberg, 2011:35).

Pelatihan guru berbasis penelitian di Finlandia telah dilakuakan semenjak pendidikan dan pelatihan calon guru di universitas. Selama calon guru menjalankan program



pelatihan di sekolah pelatihan guru milik universitas, kemampuan meneliti guru telah diasah dan dikembangkan. Sekolah pelatihan guru mendukung dan melengkapi pendidikan yang telah ditempuh guru dengan melibatkan proses penelitian, yang topiknya disesuaikan dengan basis disiplin pendidikan masing-masing. Kebijakan semacam ini diterapkan karena teori dan praktik secara konseptual adalah tidak terpisahkan. Integrasi dari praktik dan teori bersifat penting dan fundamental untuk mendukung otonomi dan keprofesionalan guru. Oleh karena itu, menerapkan teori-teori kependidikan yang telah dipelajari pada praktik yang berbasis penelitian juga sangat ditekankan (Raiker & Rautiainen, 2016: 6).

Fakta tersebut dapat diadopsi untuk diterapkan dalam membina guru-guru di Indonesia. Guru-guru dapat dilatih untuk saling mendukung dalam hal meningkatkan keprofesionalan melalui riset secara kolaboratif. Guru-guru yang mengampu mata pelajaran yang sama sangat disarankan untuk saling mengobservasi sehingga dapat bermanfaat untuk penelitian reflektif seperti *penelitian tindakan kelas* (PTK) dan *lesson study* (LS). Selain itu guru juga perlu dilatih untuk menulis hasil penelitiannya ke dalam tulisan ilmiah yang dipresentasikan baik dalam skala kecil (misalnya pada pertemuan MGMP), seminar, dan kegiatan lain. Tidak hanya guru yang sudah menjabat, keterampilan-keterampilan terkait penelitian kependidikan sebaiknya dilatihkan sejak masa pendidikan di universitas agar pada saat menjabat sudah terbiasa dengan kegiatan-kegiatan ilmiah.

c. Pelatihan Guru dalam Jabatan Mengintegrasikan Teknologi di Bidang Pendidikan dan Pengajaran

Salah satu tantangan akibat perubahan pada dunia pendidikan masa kini telah dijawab oleh Finlandia

dengan menekankan pentingnya integrasi *information and communication technology* (ICT) ke dalam pendidikan para guru. Pendidikan guru di Finlandia dilakukan dengan lebih berorientasi riset dibandingkan negara-negara lainnya di dunia. Selain itu, guru-guru di sana juga dibiasakan untuk melakukan riset dengan memanfaatkan ICT (misalnya *computer-assisted research*). Dalam hal ini, guru dilatih untuk menggunakan teknologi dalam mengumpulkan data-data, mengolah informasi dari berbagai sumber, dan mengedepankan penggunaan ICT untuk penalaran ilmiah. Para guru juga didorong untuk menggunakan ICT dalam rangka mencari solusi dalam sistem manajemen pembelajaran, memanfaatkan teknologi audio/video dalam *teleconference*, serta pembelajaran melalui internet (Meisalo dkk., 2010:57).

Finlandia juga terus mendorong guru-guru untuk mengembangkan keterampilan dan penguasaan terhadap teknologi di bidang pendidikan dan pembelajaran. Untuk guru-guru di Finlandia, kompetensi terhadap ICT dikembangkan melalui dua macam cara yang inovatif, yaitu: (1) mencobakan metode-metode pembelajaran berbasis ICT atau alat-alat pembelajaran berbasis ICT dalam kegiatan mengajar di kelas, dengan cara *class-tutorung* atau *peer-training*; dan (2) saling berbagi hasil penggunaan ICT pada pembelajaran pada festival pendidikan yang diselenggarakan dalam skala regional (Petrelius dkk. (2016:229) . Inovasi yang diterapkan ini dapat dijadikan contoh yang baik di Indonesia. Guru-guru akan lebih mudah mengintegrasikan ICT dalam pembelajaran jika antar kolega saling membantu. Selain itu, berbagi pengalaman dalam pertemuan perkumpulan guru dapat memberikan wawasan dan informasi yang berguna berdasarkan pengalaman masing-masing.

Lebih lanjut, ada sejumlah rekomendasi yang diberikan oleh Meisalo dkk. (2010:58) berdasarkan penelitian tentang penggunaan ICT dalam pendidikan dan pelatihan guru di Finlandia. Rekomendasi yang diberikan antara lain sebagai berikut.

- 1) Sebaiknya terdapat indikasi dan deskripsi tujuan yang jelas terkait dengan penggunaan ICT dalam pembelajaran. Hal ini harus dipahami oleh guru-guru terkait dengan integrasi ICT dalam kegiatan belajar di kelas. Selain itu juga guru-guru harus ditanamkan konsep bahwa penggunaan ICT dapat memfasilitasi pencapaian tujuan pembelajaran pada siswa. Guru-guru yang mengajar di era masa kini harus dapat memanfaatkan adanya kemajuan bidang ICT dalam memfasilitasi pembentukan komunitas belajar.
- 2) ICT harus diintegrasikan dalam seluruh perkuliahan dan praktik mengajar sejak masa pendidikan calon guru serta program-program lain yang menyertainya. Sebaiknya ada perencanaan yang baik tentang macam-macam jenis ICT yang akan digunakan, alat-alat yang akan diaplikasikan, bagaimana menggunakan ICT dalam pembelajaran, dan sebagainya.
- 3) Penggunaan ICT dalam pelatihan juga hendaknya memperhatikan aspek-aspek berbasis riset misalnya refleksi dan kolaborasi. Dengan demikian, guru-guru akan mendapatkan pengetahuan yang lebih mendalam.

d. Sistem Evaluasi Program Pembinaan Guru dalam Jabatan yang Efektif

Pengembangan profesi guru di Finlandia merupakan sebuah proses berkelanjutan yang berawal sejak masa

sebelum jabatan, hingga tahun-tahun pertama menjabat sebagai guru yaitu masa induksi, dan terus dilakukan sepanjang perkembangan karirnya. Guru Finlandia bekerja dalam konteks yang menyediakan otonomi dalam bekerja. Hal ini dilatih semenjak mereka masih belajar dalam pendidikan persiapan guru, sehingga pada fase dalam jabatan mereka sudah bertanggungjawab terhadap perkembangan masing-masing. Selain itu, guru juga sudah terbiasa melakukan pengembangan diri berbasis riset sehingga dalam jabatan mampu mendesain sendiri proyek-proyek pengembangan keprofesionalan berbasis sekolah.

Kebijakan sistem evaluasi yang diterapkan di pendidikan Finlandia termasuk pendidikan untuk para gurunya memang berbeda jika dibandingkan dengan kebanyakan negara lain terutama negara-negara Asia. Sistem evaluasi yang berlaku secara nasional tidak memberikan tes terstandar yang menekan sehingga setiap penilaian yang dilakukan lebih disesuaikan dengan kondisi yang terjadi di institusi masing-masing. Jenis asesmen dan metodenya juga disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing. Prinsip ini juga diterapkan dalam menguji dan menilai perkembangan profesional guru. Jika di Indonesia terdapat uji kompetensi dan penilaian lainnya untuk menilai hasil pembinaan guru dalam jabatan, di Finlandia hal tersebut lebih bersifat otonom untuk masing-masing penyelenggara pendidikan.

Sebagian besar universitas di Finlandia memiliki pusat pelatihan untuk guru-guru dalam jabatan. Para guru diberikan kesempatan untuk merancang sendiri proyek pengembangan diri dan apa yang ingin mereka capai melalui pelatihan dalam jabatan. Penilaian terhadap hasil pelatihan oleh karena itu beragam sesuai dengan kebutuhan para guru dan tergantung kebijakan masing-masing universitas. Tujuan untuk kebijakan ini adalah

agar guru secara kritis dapat merefleksi hasil kerjanya sendiri dan menciptakan rancangan tindakan yang dapat digunakan dalam mencapai berbagai kompetensi. Pengalaman berdasarkan hasil pelatihan juga dapat dibagi dengan kolega yang lain (Niemi, 2015: 279-285).

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil dan pembahasan, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Model kebijakan pembinaan guru dalam jabatan yang berlaku di Indonesia telah ditetapkan berdasarkan sejumlah peraturan. Terdapat dua alur pembinaan dan pengembangan profesi guru, yaitu pembinaan dan pengembangan profesi serta pembinaan dan pengembangan karir. Pembinaan dan pengembangan profesi guru meliputi pembinaan berbagai kompetensi yang harus dikuasai guru.
2. Model kebijakan pembinaan guru dalam jabatan yang berlaku di Finlandia menunjukkan bahwa pelatihan dalam jabatan untuk mengembangkan keprofesionalan guru dilakukan 3 hari per tahun atau tergantung pada kontrak yang diambil, diorganisasi oleh sekolah atau tingkat kota dengan topik yang bervariasi. Sistem pengembangan profesi guru di Finlandia bersifat lebih otonom, termasuk penilaiannya.
3. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas pembinaan guru dalam jabatan di Indonesia antara lain faktor kesesuaian kualifikasi dan kompetensi para guru, penguasaan terhadap teknologi di bidang pendidikan dan pembelajaran, penyajian program pelatihan dalam jabatan, serta teknik evaluasi yang digunakan.

4. Keunggulan model kebijakan pembinaan guru dalam jabatan di Finlandia yang dapat diadopsi untuk memperbaiki kualitas guru di Indonesia meliputi sistem rekrutmen yang berstandar tinggi, pengembangan profesi berbasis riset, integrasi teknologi dalam pendidikan guru dan pengembangan profesi, serta sistem evaluasi yang efektif.



## **BAB VII**

### **KEBIJAKAN *FULL DAY SCHOOL***

### **DALAM PEMBENTUKAN KARAKTER ANAK**

#### **A. Pengantar**

Pendidikan merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Fungsi dan tujuan pendidikan di Indonesia dikemukakan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Menurut undang-undang tersebut, fungsi pendidikan nasional adalah mengembangkan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Sedangkan tujuan pendidikan nasional antara lain mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Peningkatan sumber daya manusia penting untuk memastikan daya saing negara di era global. Di era global, manusia harus mampu menguasai berbagai keterampilan yang berhubungan dengan kecakapan hidup. Di antara



sejumlah keterampilan yang penting di era global, salah satu aspek yang perlu dikembangkan sejak masa sekolah adalah karakter. Karakter merupakan aspek psikologis terkait perilaku, sikap, dan tata krama, serta kualitas-kualitas yang membedakan seseorang dengan orang lain secara spesifik, dan mampu membuat seseorang lebih menonjol dari yang lain (Rokhman et al., 2014:1162).

Perkembangan moral siswa bersifat implisit dan tak terelakkan dalam standar praktik pendidikan (Narvaez & Lapsley, 2006:6). Pendidikan karakter di Indonesia telah ditempatkan sebagai landasan untuk mewujudkan visi pembangunan nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RAPJN) tahun 2005-2025, yaitu “Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila”. Hal ini bersesuaian dengan pernyataan Rokhman et al. (2014:1161) bahwa Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang diprediksi akan mencapai perkembangan ekonomi yang cemerlang di tahun 2025. Selain terkait visi tersebut, pengembangan karakter dalam pendidikan juga penting untuk menanggulangi kemerosotan moral anak bangsa akibat pesatnya globalisasi. Battistich (2011:1) menyatakan bahwa tantangan sekolah di masa kini bukan sekadar menyediakan pengetahuan akademik dan keterampilan pada siswa, namun juga mendukung perkembangan karakter dan membantu menyelesaikan permasalahan sosial di antara siswa. Berkaitan dengan hal tersebut, Fenstermacher (1999:44) mengatakan bahwa remediasi/perbaikan karakter merupakan komponen yang perlu dilakukan untuk membantu anak menyelesaikan permasalahannya dan membuat mereka mampu belajar dari kesalahan yang telah mereka lakukan.

Pendidikan karakter memang selayaknya menjadi bagian dari pendidikan, yang pada hakikatnya juga

merupakan proses pemanusiaan manusia. Sikap dan perilaku siswa yang dibentuk di sekolah melalui proses pendidikan pada akhirnya akan menjadi watak, kepribadian, atau karakternya (Marzuki, 2012:1). Pendidikan karakter di Indonesia kini telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter. Berdasarkan peraturan ini, setiap satuan pendidikan bertanggung jawab untuk memperkuat karakter peserta didik. Meskipun telah diketahui secara luas bahwa pengembangan karakter merupakan suatu keharusan dalam pendidikan, bagaimana penerapan pendidikan karakter itu sendiri tidak memiliki suatu ketentuan. Sehingga, pengembangan karakter dapat dilakukan oleh sekolah dengan strateginya masing-masing, dengan tetap mengacu pada panduan pelaksanaan pendidikan karakter yang diterbitkan Kemdiknas (2011).

Strategi yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan pendidikan karakter dimulai dari pemerintah pusat (*top-down*) dengan kebijakannya tentang pelaksanaan pendidikan karakter. Selain itu juga terdapat strategi pengalaman praktisi (*bottom-up*), karena beberapa institusi memperhatikan peningkatan karakter nasional. Melalui strategi revitalisasi program pendukung, pendidikan karakter diintegrasikan dalam kegiatan ekstrakurikuler dan kokurikuler (Saidek et al., 2016:164). Di antara sejumlah strategi pengembangan karakter, salah satunya adalah menambah alokasi waktu pembelajaran. Sekolah dapat menambah alokasi waktu pembelajaran untuk meningkatkan efektivitas penanaman nilai budaya.

Penambahan waktu untuk belajar di sekolah sudah mulai dilaksanakan di sekolah dasar dan menengah Indonesia sejak wacana sistem *full day school* dikeluarkan. Sistem *full day school* dikuatkan sejak dikeluarkannya Permendikbud No. 23 Tahun 2017 Tentang Hari Sekolah.

Berdasarkan peraturan tersebut, hari sekolah dilaksanakan selama 8 jam sehari atau 40 jam selama 5 hari dalam seminggu. Peraturan hari sekolah yang baru ini berbeda dengan sistem sebelumnya di mana siswa belajar di sekolah selama sekitar 6 jam sehari dan 6 hari seminggu.

Pemberlakuan sistem *full day school*, tentu akan berimplikasi pada peningkatan interaksi siswa dengan siswa lain dan juga dengan guru dan warga sekolah secara keseluruhan. Peningkatan interaksi sosial siswa membawa dampak yang baik misalnya untuk menguatkan karakter yang terbentuk pada siswa (Battistich, 2011:6-9; Thompson, 2002:72). Penguatan karakter tersebut bukan hanya sebagai dampak dari peningkatan interaksi sosial, namun juga sebagai manfaat dari berbagai kegiatan pengembangan diri yang dilakukan siswa selama di sekolah seperti kegiatan ekstrakurikuler dan kokurikuler.

Namun pada kenyataannya, penerapan sistem *full day school* juga masih belum dapat dikatakan optimal. Penyebab dari kurang optimalnya penerapan *full day school* dapat dianalisis berdasarkan faktor pihak-pihak yang terlibat dalam proses belajar mengajar itu sendiri, yaitu siswa sebagai subyek pembelajaran, guru-guru sebagai fasilitator pembelajaran, dan pihak sekolah sebagai pemberi layanan pendidikan dan penyelenggara pendidikan. Kesiapan dari ketiga pihak tersebut – siswa, guru, dan sekolah – sama-sama menentukan terlaksananya penguatan karakter sebagaimana yang telah diharapkan melalui sistem *full day school*.

## **B. Theoretical Framework**

### **1. Pengertian, Prinsip, dan Karakteristik Kebijakan Full Day School**

Secara umum, yang dimaksud dengan sistem *full day school* adalah pengaturan waktu belajar siswa di sekolah

yang lebih lama dibandingkan dengan sistem belajar setengah hari (*half day school*). Penggunaan waktu pada sekolah yang menerapkan program *full day* berbeda secara kuantitatif maupun kualitatif dengan sekolah yang menerapkan sistem setengah hari (Plucker et al., 2004:vi).

Sistem *full day school* sudah semakin banyak diterapkan dalam pendidikan, bahkan sejak tingkatan Kindergarten (Taman Kanak-Kanak). Para pendukung sistem *full day school* di tingkat Kindergarten menyatakan bahwa waktu sekolah yang lebih panjang dapat membantu meningkatkan keterampilan dasar siswa, meringankan beban pengasuhan orang tua, dan meningkatkan keterampilan sosial siswa melalui peningkatan interaksi antar siswa atau antara siswa dengan guru (Redd et al., 2012:25).

Konsep *full day school* telah lama diterapkan beberapa negara termasuk Singapura, Korea Selatan, China, Jepang, Inggris, Amerika Serikat, Taiwan, Spanyol, dan Jerman; dengan istilah *After School Program* (ASP). Alasan setiap negara tersebut untuk menerapkan ASP berbeda-beda. Di Korea Selatan, ASP diterapkan untuk menghilangkan kesenjangan antara siswa yang mengambil bimbingan belajar dan yang tidak, serta untuk meningkatkan pamor sekolah umum. Di Amerika Serikat, ASP diterapkan untuk menurunkan tingginya kriminalitas anak usia sekolah yang kurang pengawasan orang tua. Sedangkan di Singapura, ASP diterapkan karena anak sekolah di negara tersebut telah terbiasa menghabiskan waktu untuk les dan menyelesaikan pekerjaan rumah setelah jam sekolah (Winurini, 2016:10).

Wacana *full day school* untuk siswa SD dan SMP yang diusulkan oleh Kemendikbud didasari oleh keyakinan bahwa porsi pendidikan karakter di level pendidikan dasar dan menengah belum memadai, sehingga perlu

ada penambahan dengan menyelenggarakan kegiatan ekstrakurikuler. Pada *sistem full day school*, anak sekolah pulang pukul lima sore, mengikuti rata-rata jam pulang kerja orang tua. Anak-anak diharapkan bisa pulang bersama orang tua, atau setidaknya ketika anak pulang sekolah ada orang tua yang mengawasi mereka (Winurini, 2016:9).

## 2. Keunggulan Sistem Full Day School dalam Pendidikan

Sistem *full day school* sudah diketahui memiliki sejumlah keunggulan berdasarkan temuan penelitian pendahulu. Keunggulan tersebut berkaitan dengan aspek akademik maupun non akademik. Contoh keunggulan yang berkaitan dengan aspek akademik disebutkan oleh Redd et al. (2012:30-31). Di tingkat kindergarten, sistem *full day school* memiliki dampak positif yang signifikan terhadap akuisisi kemampuan membaca dan matematika. Prestasi akademik siswa yang menjalani kegiatan sekolah dengan sistem *full day* diketahui lebih kuat meskipun pada sekolah tersebut proporsi siswa yang minoritas tergolong tinggi.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa semakin banyak waktu yang dihabiskan siswa di sekolah semakin baik pula hasilnya pada siswa hingga batas tertentu. Dalam artian, jangka waktu sekolah yang terlalu singkat atau terlalu panjang juga tidak baik bagi siswa. Sistem *full day* juga diketahui bermanfaat bagi siswa yang kinerjanya tergolong kurang. Jika dilaksanakan secara efektif, program *full day school* mampu memicu interaksi antara siswa dengan guru. Siswa dalam program *full day* menunjukkan keterlibatan akademik yang tinggi.

Sesuai dengan penjelasan tersebut, Elicker & Marthur (1997:477) menyatakan bahwa pada sekolah bersistem *full day*, inisiatif siswa dalam belajar menjadi meningkat. Siswa lebih aktif terlibat secara fleksibel dalam berbagai kegiatan

belajar di kelas. Siswa juga mampu mengeksplorasi lebih dalam dan merespon tantangan yang sesuai dengan minat dan kemampuan masing-masing. Sistem *full day* yang diterapkan di sekolah bahkan diketahui mampu meningkatkan literasi siswa, sebagaimana dilaporkan oleh Gibbs (2014:20). Sebagaimana diketahui, literasi merupakan salah satu keterampilan yang harus dimiliki seseorang untuk dapat berhasil di kehidupan masa depan. Sementara itu, Rosalina (2012:434) menyatakan bahwa pada sistem *full day school*, siswa diberi keleluasaan oleh guru untuk belajar secara kreatif sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan mengacu pada standar nasional.

### 3. Pengertian Karakter dan Pemberdayaannya pada Anak Usia Sekolah

Karakter merupakan aspek yang berkaitan dengan keseluruhan kinerja seseorang dan interaksinya dengan lingkungan. Karakter mencakup nilai moral, sikap, dan perilaku. Baik atau buruknya karakter seseorang dapat dilihat dari sikap dan tindakan yang dilakukannya. Dengan demikian, karakter dapat dilihat atau tercermin dari kebiasaan sehari-hari seorang manusia. Menurut Cronbach (1977:57), karakter bukanlah akumulasi dari kebiasaan dan gagasan yang terpisah. Karakter merupakan aspek dari kepribadian. Keyakinan, perasaan, dan tindakan saling berhubungan satu sama lain, dan untuk mengubah karakter diperlukan penataan ulang kepribadian. Pembelajaran prinsip-prinsip yang sedikit tidak akan efektif jika tidak diintegrasikan dengan sistem keyakinan seseorang tentang dirinya, tentang orang lain, dan tentang masyarakat yang baik.

Berbeda dengan pendapat tersebut, Lickona (1992:37) memandang karakter dalam tiga elemen yang saling berhubungan, yaitu pengetahuan moral, perasaan moral,

dan tindakan moral. Berdasarkan ketiga elemen tersebut, seseorang dinyatakan mempunyai karakter yang baik jika mengetahui apa yang baik (pengetahuan moral), tertarik pada hal yang baik (perasaan moral), dan melakukan hal yang baik (tindakan moral). Ketiga elemen tersebut akan mengarahkan seseorang pada kebiasaan berpikir, merasa, dan bertindak sesuai dengan apa yang baik menurut Tuhan Yang Maha Esa, individu, masyarakat, maupun bangsa dan negara.

Meskipun literatur menyatakan demikian, sejumlah penelitian telah menunjukkan bahwa sebenarnya pendidikan karakter yang berkualitas bukan hanya yang efektif dalam mengembangkan karakter yang baik, namun juga menjanjikan untuk mencegah berbagai permasalahan kontemporer. Permasalahan tersebut mencakup perilaku agresif dan antisosial, penyalahgunaan obat terlarang, aktivitas seksual dini, tindak kriminal, prestasi akademik yang rendah, serta kegagalan dalam sekolah (Battistich, 2011:1).

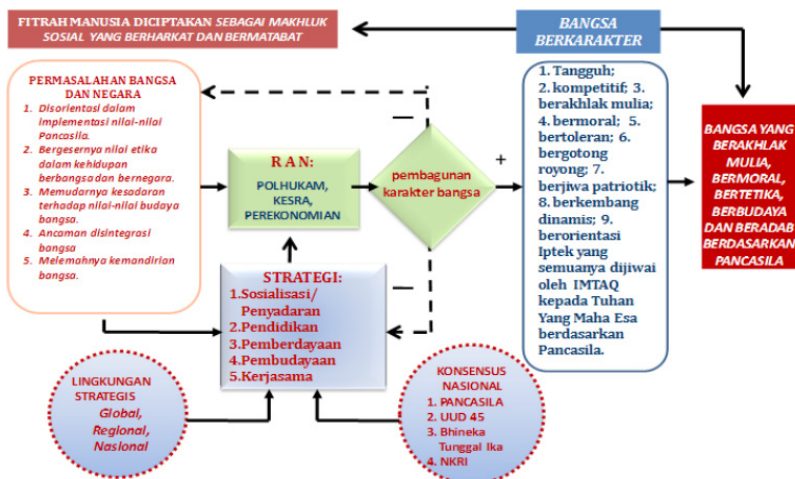
Ada 18 nilai yang mendasari pengembangan karakter pada satuan pendidikan. Nilai-nilai tersebut bersumber dari agama, Pancasila, budaya, dan tujuan pendidikan nasional. Agama menjadi sumber nilai yang dikembangkan karena Indonesia merupakan negara yang masyarakatnya beragama. Kehidupan individu, komunitas, dan negara selalu berdasarkan pada ajaran keagamaan dan kepercayaan. Secara politis, kehidupan negara juga berdasarkan nilai yang bersumber dari negara. Berkaitan dengan Pancasila sebagai sumber nilai, pendidikan karakter nasional bertujuan untuk mempersiapkan siswa untuk menjadi warga negara yang lebih baik, bahwa warga negara memiliki kemampuan, kemauan, dan menerapkan nilai-nilai Pancasila dalam hidupnya sebagai warga negara. Budaya menjadi sumber nilai karena tidak ada seorang pun

yang hidup di masyarakat tanpa nilai budaya. Pentingnya posisi budaya dalam kehidupan publik menuntut agar budaya menjadi sumber nilai dalam pendidikan karakter bangsa. Sementara itu, tujuan pendidikan nasional mencakup berbagai nilai kemanusiaan yang harus dimiliki oleh warga negara Indonesia. Oleh karena itu, tujuan pendidikan nasional merupakan sumber dari sebagian besar penerapan pengembangan pendidikan karakter bangsa (Saidek et al., 2016: 159).

Nilai-nilai yang mendasari karakter antara lain: (1) Religius, (2) Jujur, (3) Toleransi, (4) Disiplin, (5) Kerja keras, (6) Kreatif, (7) Mandiri, (8) Demokratis, (9) Rasa Ingin Tahu, (10) Semangat Kebangsaan, (11) Cinta Tanah Air, (12) Menghargai Prestasi, (13) Bersahabat/Komunikatif, (14) Cinta Damai, (15) Gemar Membaca, (16) Peduli Lingkungan, (17) Peduli Sosial, dan (18) Tanggung Jawab (Kemdiknas, 2011:8). Meskipun ada 18 nilai yang sudah disebutkan, satuan pendidikan dapat menentukan nilai yang diprioritaskan untuk melanjutkan nilai-nilai prakondisi yang telah dikembangkan. Pemilihan nilai prioritas didasarkan pada kepentingan dan kondisi satuan pendidikan masing-masing.

Alur pembangunan karakter dalam pendidikan di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 1.





**Gambar 1. Alur Pikir Pembangunan Karakter (Sumber: Kemendikbud, 2011:6)**

Berdasarkan Gambar 1, tampak bahwa pembangunan karakter bangsa dilakukan dengan latar belakang berbagai permasalahan yang meliputi disorientasi dalam implementasi nilai-nilai Pancasila, bergesernya nilai etika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, memudarnya kesadaran terhadap nilai-nilai budaya bangsa, ancaman disintegrasi bangsa, dan melemahnya kemandirian bangsa. Permasalahan tersebut diatasi melalui pembangunan karakter dengan strategi yang didasari oleh lingkungan strategis baik global, regional, dan nasional; serta konsensus nasional yang meliputi Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI.

Strategi yang dilakukan dalam pengembangan karakter mencakup sosialisasi, pendidikan, pemberdayaan, pembudayaan, dan kerjasama. Tujuan dari pengembangan karakter itu sendiri adalah membentuk bangsa yang berkarakter, yaitu bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, bermoral, bertoleransi, bergotong royong, berjiwa patriotik, berkembang dinamis, dan berorientasi IPTEK yang semuanya dijiwai oleh IMTAQ kepada Tuhan

Yang Maha Esa berdasarkan Pancasila. Jika strategi pengembangan karakter berhasil, terbentuklah bangsa yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan Pancasila. Karakteristik bangsa Indonesia yang seperti ini tentu sesuai dengan fitrah manusia yang diciptakan sebagai makhluk yang berharkat dan bermartabat.

Pendidikan karakter sebenarnya bukan merupakan hal yang baru, melainkan merupakan bagian dari kehidupan manusia sejak dahulu kala. Pendidikan itu sendiri merupakan media untuk mencapai pengetahuan dan kebijaksanaan dalam menjalani hidup. Konsep dari pendidikan karakter menurut Rokhman et al. (2014:1163) antara lain: (1) Karakter tidak diajarkan namun merupakan pembentukan kebiasaan misalnya menginternalisasi nilai, memilih pilihan yang terbaik, membiasakan suatu tindakan, dan memberikan teladan; (2) Pendidikan karakter pada generasi muda harus mencakup situasi dan kondisi yang sesuai dengan mereka; (3) Dalam pendidikan beberapa permasalahan yang harus diperhatikan adalah situasi pembelajaran, proses pembelajaran, bahan pembelajaran, dan evaluasi pembelajaran; dan (4) Pendidikan karakter merupakan suatu proses yang tidak akan pernah berakhir.

Adapun prinsip pendidikan karakter telah dikemukakan oleh Kemdiknas (2010:11-14) antara lain sebagai berikut.

- a. **Berkelanjutan:** bermakna bahwa proses pengembangan nilai budaya dan karakter bangsa merupakan sebuah proses panjang sejak pendidikan dasar hingga menengah.
- b. **Melalui semua mata pelajaran, pengembangan diri, dan budaya sekolah:** mensyaratkan bahwa pengembangan nilai-nilai budaya dan karakter

bangsa dilakukan melalui setiap mata pelajaran, dan dalam setiap kegiatan kurikuler maupun ekstrakurikuler.

- c. Nilai tidak diajarkan, namun dikembangkan:** mengandung makna bahwa nilai budaya dan karakter bangsa tidak dijadikan pokok bahasan yang dikemukakan dengan cara mengajarkan konsep, teori, prosedur, maupun fakta. Nilai karakter tidak diajarkan sebagaimana mata pelajaran biasa.
- d. Proses pendidikan dilakukan peserta didik secara aktif dan menyenangkan:** mengandung arti bahwa pendidikan nilai budaya dan karakter bangsa dilakukan oleh peserta didik, bukan guru. Selain itu, proses pendidikan karakter dilakukan dalam suasana belajar yang menyenangkan dan tidak bersifat indoktrinatif.

### **C. Metodologi**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui teknik studi kepustakaan. Penelitian studi kepustakaan dapat dilakukan sebagai cara untuk memvalidasi asumsi dan opini, serta mendalami dinamika yang mendasari suatu temuan dari penelitian lain. Temuan dari penelitian studi kepustakaan juga memiliki keunggulan yaitu bersifat lebih konklusif dibanding temuan satu penelitian primer saja (Baker, 2016: 265).

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Data sekunder dalam penelitian kualitatif merupakan data yang dikumpulkan oleh penelitian sebelumnya, serta data-data lain yang diperiksa untuk menjawab pertanyaan penelitian (Koziol & Arthur, 2011:1) Data sekunder mencakup hasil-hasil penelitian yang dapat dimanfaatkan untuk penelitian masyarakat

luas. Penggunaan data sekunder dapat dilakukan untuk menghindari keterbatasan dari penggunaan data primer yaitu pengumpulannya yang memerlukan banyak waktu dan biaya. Dengan menggunakan data sekunder, peneliti mendapatkan rentangan sampel yang lebih luas dengan biaya lebih sedikit dan waktu yang lebih cepat (Hox & Boeije, 2005: 594).

Data dalam penelitian ini berasal dari literatur yaitu kebijakan (Peraturan Menteri dan Peraturan Presiden), buku, dan artikel; serta hasil penelitian relevan terkait penerapan full day school dan pemberdayaan karakter siswa. Data dianalisis secara deskriptif sesuai dengan rumusan masalah penelitian. Hasil analisis data dibahas sesuai dengan teori yang ada, hingga didapatkan kesimpulan penelitian.

#### **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

##### **1. Kebijakan Full Day School dalam Pendidikan di Indonesia**

Sistem *full days school* sudah mulai diterapkan di sekolah-sekolah Indonesia sejak wacana tentang sistem tersebut beredar di masyarakat. Mulai tahun ajaran 2017/2018, penerapan sistem *full day school* bukan lagi sebuah wacana karena sudah diatur dalam peraturan menteri, yaitu Permendikbud No. 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah. Peraturan tersebut bersifat sementara hingga disahkannya Peraturan Presiden tentang kebijakan tersebut.

Berdasarkan Permendikbud No. 23 Tahun 2017, dapat diketahui bahwa yang dimaksud hari sekolah adalah jumlah hari dan jam yang digunakan oleh guru, tenaga kependidikan, dan peserta didik dalam penyelenggaraan

pendidikan di sekolah. Telah ditetapkan bahwa hari sekolah pada sistem *full day school* adalah delapan jam dalam satu hari atau 40 jam selama lima hari dalam seminggu. Ketentuan delapan jam sehari atau 40 jam selama lima hari dalam seminggu tersebut termasuk waktu istirahat selama setengah jam dalam sehari atau 2,5 jam selama lima hari dalam seminggu. Namun, sekolah dapat menambah waktu istirahat lebih dari setengah jam sehari. Penambahan jam istirahat tersebut tidak termasuk dalam perhitungan jam yang telah ditetapkan yaitu 8 jam sehari.

Selama hari sekolah sepanjang 8 jam tersebut, siswa melakukan kegiatan intrakurikuler, kokurikuler, dan ekstrakurikuler. Kegiatan intrakurikuler merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk pemenuhan kurikulum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk menguatkan dan mendalami kompetensi dasar atau indikator pada mata pelajaran/bidang sesuai dengan kurikulum siswa melaksanakan kegiatan kokurikuler. Kegiatan kokurikuler meliputi kegiatan pengayaan mata pelajaran, kegiatan ilmiah, pembimbingan seni dan budaya, atau kegiatan lain yang dapat menguatkan karakter siswa.

Selain kegiatan intrakurikuler dan kokurikuler, selama berada di sekolah dalam sistem *full day school*, siswa juga melakukan kegiatan ekstrakurikuler. Kegiatan ekstrakurikuler merupakan kegiatan yang dilakukan siswa di bawah bimbingan dan pengawasan sekolah, yang bertujuan untuk mengembangkan potensi, bakat, minat, kemampuan, kepribadian, kerjasama, dan kemandirian siswa. Meskipun tidak berkaitan secara langsung dengan mata pelajaran, pelaksanaan kegiatan ekstrakurikuler tidak boleh dikesampingkan, dan harus dilaksanakan dengan optimal. Hal ini karena pada hakikatnya ekstrakurikuler juga mendukung pencapaian tujuan pendidikan. Adapun kegiatan ekstrakurikuler yang dapat dipilih siswa di sekolah

meliputi kegiatan krida, karya ilmiah, latihan olah bakat/minat, dan keagamaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penetapan hari sekolah sepanjang 8 jam pada Permendikbud No. 23 Tahun 2017 hanya berlaku bagi sekolah yang memenuhi sumber daya dan akses transportasi memadai, kecuali sekolah di tingkat TK/TKLB/RA atau sederajat. Dengan demikian, sistem *full day school* di Indonesia baru diberlakukan mulai dari tingkatan SD/MI hingga SMA/MA. Pemenuhan sumber daya pada sekolah yang menjalankan sistem *full day school* menjadi kewajiban dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, sesuai dengan peraturan menteri tersebut. Selain pemerintah pusat dan daerah, pemenuhan sumber daya tersebut juga merupakan tanggungjawab masyarakat penyelenggara pendidikan. Pemenuhan sumber daya dan kesediaan akses transportasi selama penerapan sistem *full day school* akan terus dipantau dan dievaluasi secara berkala oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Jika karena alasan pemenuhan sumber daya dan akses transportasi suatu sekolah belum dapat menerapkan sistem *full day school*, maka beban kerja guru dan beban belajar siswa masih harus memenuhi tuntutan kurikulum. Guru di sekolah yang belum menerapkan *full day school* tetap melaksanakan ketentuan 40 jam seminggu. Adapun siswa yang belum dapat melaksanakan *full day school* tetap melaksanakan ketentuan jam sekolah sesuai dengan beban belajar pada kurikulum dan dapat melaksanakan kegiatan kokurikuler dan ekstrakurikuler.

## 2. Penerapan Sistem *Full Day School* dalam Pendidikan di Indonesia

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk memaksimalkan kegiatan pembinaan karakter adalah

dengan penerapan *full day school*. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI menyatakan bahwa terdapat tiga alasan pemberlakuan sistem *full day school*. Alasan pertama adalah karena tidak adanya mata pelajaran, dengan pengertian *full day school* adalah pemberian jam tambahan. Tetapi, jam tambahan tersebut tidak diisi dengan mata pelajaran yang membuat siswa menjadi bosan. Kegiatan yang dilakukan adalah ekstrakurikuler. Kegiatan ekstrakurikuler tersebut akan mencakup 18 karakter yang telah ditetapkan. Dengan adanya tambahan jam di sekolah, diharapkan siswa dapat dijauhkan dari pergaulan yang bersifat negatif.

Alasan ke dua adalah agar orang tua dapat menjemput anak ke sekolah, khususnya bagi masyarakat perkotaan. Pada umumnya, orang tua bekerja hingga pukul 5 sore. Dengan program tersebut, diharapkan orang tua dapat menjemput anak saat pulang bekerja. Alasan ini dapat dipahami karena anak yang pulang sendiri tanpa dijemput oleh orang tua atau keluarga lebih beresiko, misalnya pergi ke tempat-tempat lain yang tidak bermanfaat atau bertemu orang asing yang membahayakan. Alasan ke tiga adalah bahwa program *full day school* ini dapat membantu sertifikasi guru. Program *full day school* dapat membantu guru mendapatkan durasi jam mengajar 24 jam seminggu (Leasa & Batlolona, 2017:74-75).

Telah banyak hasil penelitian yang mengungkap pengaruh sistem *full day school* terhadap berbagai aspek pendidikan. Subyek penelitian-penelitian tersebut mencakup siswa dari berbagai jenjang pendidikan, mulai dari pendidikan dasar hingga menengah. Hasil penelitian Winarni (2015:10) di MI Muhammadiyah PK Kartasura menunjukkan bahwa penerapan *full day school* dapat meningkatkan kedisiplinan siswa ketika berada di sekolah dan memperbaiki akhlak serta aqidah siswa.

Peningkatan kedisiplinan siswa dapat terjadi dengan syarat kegiatan pembelajaran di sekolah bersifat inovatif dan menyenangkan, agar siswa tidak cepat merasa bosan. Hal ini dapat dimaklumi karena waktu belajar siswa di sekolah yang menerapkan sistem *full day* berkisar 8 jam hingga 9 jam. Sekolah harus membiasakan siswa mematuhi peraturan, dengan dukungan guru-guru secara konsisten. Selain itu, kegiatan pembelajaran dilaksanakan dengan memanfaatkan media pembelajaran yang mendukung motivasi siswa.

### 3. Pengembangan Karakter Melalui Penerapan *Full Day School*

Berdasarkan Perpres No. 87 Tahun 2017, penyelenggaraan penguatan pendidikan karakter dilakukan oleh satuan pendidikan (sekolah) secara terintegrasi pada kegiatan intrakurikuler, kokurikuler, dan ekstrakurikuler. Penguatan karakter dalam kegiatan intrakurikuler dilakukan melalui penguatan materi pembelajaran, dengan metode yang sesuai muatan kurikulum. Untuk memperkuat nilai karakter yang dipelajari pada kegiatan intrakurikuler, sekolah juga melaksanakan kegiatan kokurikuler. Sementara itu, kegiatan ekstrakurikuler yang diterapkan untuk memperkuat karakter mencakup kegiatan krida, karya ilmiah, latihan olah bakat/olah minat, dan keagamaan serta kegiatan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan keagamaan yang dimaksud dilaksanakan paling sedikit melalui pesantren kilat, ceramah keagamaan, katekisasi, retreat, dan/atau baca tulis Al Quran dan kitab suci lainnya.

Berkaitan dengan kegiatan keagamaan tersebut, sudah banyak sekolah yang menggunakan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai sarana mengembangkan



karakter pada siswa. Sebagai contoh, SDIT Al-Irsyad Tegal menggunakan kegiatan pembinaan akhlakul karimah, tadarus Al Quran, shalat dhuha dan dhuhur, hafalan juz 'amma, terjemah Al Quran, kultum, muazin, wirid dan doa, tabung sedekah/infaq, yanbu'a, dan tahfidzul Quran sebagai sarana mengembangkan karakter pada siswa (Rizky, 2015:56). Sekolah tersebut juga menerapkan sistem *full day school* mulai dari kelas 1 hingga kelas 6. Lebih lanjut, dalam penelitian Rizky (2015:72) tersebut juga diketahui bahwa SDIT Al-Irsyad Tegal melalui sistem *full day school* menerapkan pembiasaan budaya 4S (senyum, sapa, salam, santun), ikrar pagi, pagi ceria, kultum/khotibah, tadarus/doa keseharian, sholat berjamaah, senam kesegaran jasmani, dan shodaqoh/infaq.

Pengaitan karakter dengan kepribadian atau akhlak sesuai dengan pernyataan Marzuki (2012:3). Kepribadian menurut Kamus Bahasa Indonesia juga berarti tabiat, sifat-sifat kejiwaan, akhlak, atau budi pekerti yang membedakan seseorang dengan orang lain, dan watak. Adapun kepribadian tersebut sebagai sifat khas yang bersumber dari bentukan-bentukan yang diterima dari lingkungan. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pada sekolah tersebut karakter dibentuk melalui pembiasaan kegiatan-kegiatan, dalam hal ini yang berhubungan dengan keagamaan.

Pada tingkatan pendidikan yang lebih tinggi, Leasa & Batlolona (2017:77) melakukan penelitian pada SMKN 13 Kota Malang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualifikasi penilaian karakter siswa melalui *full day school* berada pada kualifikasi cukup baik hingga memuaskan. Lebih lanjut, dilaporkan bahwa program *full day school* yang diterapkan di sekolah tersebut mampu membentuk dan mengembangkan karakter para taruna yang menempuh pendidikan di sekolah tersebut. Program *full*

*day school* secara spesifik mengarah pada penanaman nilai-nilai etika inti (seperti ketekunan, kasih sayang, integritas, dan keadilan) yang mendorong siswa untuk produktif, bertindak adil, dan menjadi warga masyarakat demokratis. Siswa yang tumbuh dalam karakter-karakter tersebut akan memiliki kapasitas dan komitmen untuk melakukan pekerjaan terbaik, melakukan hal yang benar, dan menjalani kehidupan dengan tujuan yang jelas (Leasa & Batlolona, 2017:78).

Penerapan *full day school* juga dapat membantu pengembangan karakter pada siswa karena dalam satu hari intensitas pertemuan dan interaksi siswa dengan guru semakin panjang. Dalam waktu yang lebih panjang ini, siswa dapat meneladani karakter positif yang diberdayakan di sekolah. Battistich (2011:6-9) menyatakan bahwa sekolah dan guru dapat membantu pengembangan karakter positif siswa melalui: (1) membangun hubungan yang saling menyayangi dan mendukung di kelas dan di seluruh lingkungan sekolah, (2) memodelkan perilaku positif kepada siswa, (3) menciptakan kesempatan kepada siswa untuk terlibat aktif dalam kegiatan kelas dan sekolah yang bermakna, (4) mengajarkan keterampilan sosial dan emosional yang penting, (5) melibatkan siswa dalam pembelajaran moral, (6) membuat pembelajaran dan tugas menjadi bermakna dan relevan pada kehidupan siswa, dan (7) tidak meninggalkan seorang siswa pun dalam setiap kegiatan.

Terkait dengan pemodelan perilaku positif dan pembiasaan karakter di sekolah, Thompson (2002:72) melalui penelitiannya melaporkan bahwa pembiasaan tersebut pada akhirnya dapat memicu perubahan perilaku siswa ke arah yang lebih baik. Perubahan perilaku yang paling banyak terjadi adalah yang berkaitan dengan tanggung jawab. Tanggung jawab yang dimiliki anak di

rumah seperti mengerjakan tugas dengan baik dan tepat waktu. Perubahan yang juga teramati adalah bertambahnya rasa hormat siswa terhadap orang lain. Anak menjadi lebih hormat saat berhadapan dengan orang tua, teman, guru, dan saudara. Terkait dengan sikap terhadap sekolah, para orang tua menyatakan bahwa ada perubahan yang terjadi yaitu anak menjadi lebih gembira, dan mencintai guru dan sekolahnya. Sikap ini tentu juga dipengaruhi oleh bagaimana cara guru memperlakukan siswa di sekolah. Dengan demikian, di sekolah yang menerapkan sistem *full day school*, sikap guru, kepala sekolah, dan seluruh staff harus mampu mendukung tumbuhnya perasaan yang baik dalam diri siswa.

Sesuai dengan pernyataan tersebut, Berkowitz (2005:9-12) menjelaskan bahwa untuk meningkatkan efektivitas pengembangan karakter, ada beberapa komponen yang harus ada dalam program yang diterapkan. Komponen tersebut meliputi keterampilan dan kesadaran sosial, pengaturan dan kesadaran diri (*self-management*), pemecahan masalah dan pengambilan keputusan, fokus eksplisit terhadap nilai atau etika, integrasi dengan kurikulum akademik, pengembangan profesional, dan strategi pembelajaran interaktif. Dalam sistem *full day school*, beberapa di antara komponen tersebut tercakup. Sebagai contoh, siswa yang belajar di lingkungan *full day school* akan terlatih untuk selalu bersosialisasi, mengatur waktu belajar secara efisien, dan mampu mengidentifikasi strategi pembelajaran yang paling cocok untuk dirinya. Selain itu, nilai-nilai seperti sopan santun dan etika terhadap guru, siswa lain, serta lingkungan juga selalu ditekankan dalam sekolah yang menerapkan sistem *full day school*.

#### 4. Hambatan Pelaksanaan *Full Day School* serta Alternatif Solusinya

Hambatan dalam pelaksanaan sistem *full day school* antara lain berkenaan dengan faktor orang tua siswa, siswa, dan juga sekolah.

##### a. Faktor kerjasama orang tua siswa

Sebagai sebuah sistem yang terbilang baru diterapkan dalam pendidikan di Indonesia, sistem *full day school* menuai berbagai respon dari orang tua siswa. Karakteristik orang tua siswa tidaklah sama, sehingga tidak semua orang tua siswa mendukung penerapan sistem *full day school*. Karakteristik orang tua siswa yang bermacam-macam diungkapkan sebagai salah satu faktor penghambat *full day school* pada penelitian yang dilakukan Khusnaya (2016:114). Adanya pihak orang tua siswa yang keberatan dengan penerapan sistem *full day school* sebenarnya patut disayangkan, karena partisipasi atau dukungan keluarga dan masyarakat sangat menentukan keberhasilan pendidikan karakter. Berkowitz (2005:14) menyatakan bahwa keterlibatan orang tua atau keluarga secara aktif, juga sama pentingnya dalam menentukan efektivitas pendidikan karakter. Sekalipun pada penerapan *full day school* waktu belajar siswa di sekolah menjadi lebih lama, waktu yang dihabiskan siswa bersama guru di sekolah tidak sebanyak waktu yang dihabiskan siswa dengan orang tua atau keluarganya.

Tidak hanya guru dan personel sekolah, orang tua dan keluarga di sekitar siswa dapat menjadi *role model* bagi siswa. Adapun *role model* tersebut berperan sebagai dasar dari program pendidikan karakter. Orang tua dan anggota keluarga lainnya dapat berperan serta memodelkan karakter positif seperti adil, jujur, menghormati, dan perhatian (Harney, 2014:17-18). Dengan demikian,

jelaslah bahwa keluarga dan masyarakat juga berperan penting sebagai *stakeholder* dalam mengembangkan dan mendukung pelaksanaan program pendidikan karakter melalui penerapan *full day school* di sekolah anak-anaknya. Tanggung jawab orang tua untuk menanamkan karakter pada anak dapat dibagi dengan sekolah dan lingkungan sekitar karena terkadang karena satu dan lain hal orang tua tidak dapat sepenuhnya berperan dalam pendidikan karakter, dan sekolah menjadi institusi yang dapat dipercaya untuk mengembangkan karakter anak (Demirel et al., 2016:1623)

Bagaimanapun juga, dari segi kebijakan program *full day school* untuk kepentingan pendidikan karakter bersifat positif. Poin pentingnya adalah untuk menekankan pencegahan primer, yaitu mengembangkan program yang memungkinkan siswa mengembangkan karakter positif sejak kecil. Hal ini dilakukan sebelum mereka masuk semakin dalam dalam perilaku bermasalah dan terjebak dalam pengaruh negatif yang akan sulit diubah (Battistich, 2011:9). Saat ini sistem *full day school* telah dilaksanakan bahkan sejak tingkat taman kanak-kanak sehingga pembiasaan karakter positif sudah ditanamkan sejak sedini mungkin.

Meninjau beberapa hambatan yang sudah disebutkan, solusi yang dapat diusulkan salah satunya adalah menjaga komunikasi dengan orang tua atau keluarga siswa sebaik mungkin. Sekolah wajib menginformasikan kegiatan atau program apapun yang diterapkan kepada siswa pada penerapan *full day school*. Dengan adanya transparansi informasi, keluarga akan lebih mendukung kebijakan sekolah sehingga penerapan sistem *full day school* untuk mendukung pengembangan karakter dapat berjalan lebih lancar dan efektif.

b. Faktor kesiapan siswa

Sebagai subyek utama dalam pendidikan, peranan siswa tentu tidak dapat diabaikan. Pada kenyataannya dalam penerapan sistem *full day school*, siswa masih belum bisa dianggap sepenuhnya siap, terutama siswa pada tingkatan kelas yang lebih rendah. Penelitian Rizky (2015:76) menunjukkan bahwa siswa kelas 1 di SDIT Al-Irsyad Tegal masih belum bisa menyesuaikan diri dengan jam tambahan pada sistem *full day school*. Pemberlakuan jam belajar yang lebih lama membuat siswa kurang semangat, kelelahan, ataupun bosan dengan kegiatan yang berlangsung di sekolah selama sehari. Berkaitan dengan hal tersebut, Leasa & Batlolona (2017:80) menyatakan bahwa setiap siswa memiliki kondisi internal masing-masing, yang meliputi kematangan, pengalaman, transmisi sosial, dan ekuilibrisasi. Siswa pada kelas kecil misalnya kelas 1 tentu belum memiliki kematangan dan pengalaman belajar sebanyak siswa pada tingkatan yang lebih tinggi. Sehingga, dalam menghadapi sistem belajar *full day school* lebih rentan mengalami kebosanan.

Kebosanan siswa dalam penerapan sistem *full day school* dapat diatasi dengan memperhatikan kegiatan yang diberlakukan di sekolah. Pada penelitian tersebut dikemukakan bahwa para guru di SDIT Al-Irsyad dibekali dengan strategi pemilihan dan penggunaan metode serta media yang tepat dalam pelaksanaan pembelajaran. Pada sistem *full day school*, sangat penting untuk menciptakan suasana pembelajaran yang menyenangkan. Harney (2014:15) mengemukakan bahwa mengembangkan komunitas yang aman dan mendukung di sekolah dimulai dari suasana kelas yang aman dan mendukung. Dengan suasana belajar yang bermakna, kontekstual, sekaligus menyenangkan, siswa tidak akan merasa bosan dalam belajar sehingga hal yang dipelajari mudah dipahami dan

karakter yang diintegrasikan dalam pembelajaran juga dapat diinternalisasi oleh siswa.

Selain itu, permasalahan yang juga terjadi adalah siswa sudah kelelahan ketika pulang sekolah sehingga seringkali tugas yang diberikan guru tidak dikerjakan atau dikerjakan dengan tidak maksimal. Hal ini sesuai dengan temuan Thoidis & Chaniotakis (2015:143), bahwa siswa tidak menyelesaikan pekerjaan rumah terutama untuk tugas jam terakhir sebagai akibat dari kurangnya waktu luang siswa di rumah, atau siswa sudah kewalahan dengan banyaknya jam belajar dan tugas. Jika hal ini tidak diperhatikan, siswa dapat mengabaikan tugas yang diberikan, atau menyelesaikannya dengan cara mencontoh siswa lain. Tentu perilaku seperti ini tidak mencerminkan karakter yang baik. Meninjau hal ini, sebaiknya tugas yang diberikan juga disesuaikan secara rasional tingkat kesulitannya dan waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaiannya.

### c. Faktor kesiapan sekolah dan para guru

Selain dari faktor siswa dan orang tua, faktor sekolah juga memiliki peran yang sama besar. Untuk menerapkan *full day school* sekolah juga harus memiliki kesiapan lain selain kesiapan dan komitmen guru serta staf sekolah. Sarana dan prasarana merupakan pendukung penting keterlaksanaan sistem *full day school* yang efektif. Winarni (2015:10) menyebutkan bahwa sarana prasarana tidak hanya diperlukan sebagai media dalam kegiatan pembelajaran, namun juga sebagai pendukung pelaksanaan sistem *full day school* yang memakan waktu sehari penuh.

Untuk dapat menerapkan sistem *full day school* yang efektif memberdayakan karakter siswa, sekolah harus mempersiapkan tidak hanya ruang kelas yang kondusif, tetapi juga infrastruktur pendukung lain seperti kamar mandi, ruang kesehatan, kantin, serta fasilitas pendukung

lain seperti ruang untuk kegiatan ekstrakurikuler dan pengembangan diri. Sarana dan prasarana juga penting untuk keperluan penguatan karakter, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 9 Perpres No. 87 Tahun 2017. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah harus mempertimbangkan kecukupan pendidik dan tenaga kependidikan, ketersediaan sarana dan prasarana, kearifan lokal, serta pendapat tokoh masyarakat dan/atau tokoh agama di luar komite sekolah/madrasah.

Hambatan dapat terjadi apabila sekolah belum mempersiapkan sarana dan prasarana yang memadai untuk pelaksanaan full day school. Agar hambatan tersebut tidak menurunkan potensi penerapan sistem full day dalam mengembangkan karakter siswa, sekolah hendaknya menyesuaikan kegiatan yang diterapkan di sekolah, mengalokasikan anggaran dengan tepat sehingga kenyamanan siswa dalam belajar benar-benar tercapai. Selain itu, jika memang dalam hal kesiapan sumber daya pada sekolah dan akses transportasi belum memadai, pelaksanaan sistem full day school sesuai dengan hari sekolah 8 jam dapat dilakukan secara bertahap, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Permendikbud No 23 Tahun 2017

Selain kesiapan sarana dan prasarana, kesiapan guru juga merupakan faktor penting. Guru perlu mempersiapkan diri menjadi role model untuk siswa. Jika ingin siswa meneladani karakter yang baik, guru harus mampu mencerminkan karakter yang baik dari perkataan, sikap, dan tingkah lakunya. Berkaitan dengan hal ini, kompetensi guru di bidang sosial dan kepribadian harus benar-benar matang. Selain itu, guru perlu mempersiapkan diri dengan berbagai model pembelajaran yang variatif agar siswa tidak mudah bosan dan belajar lebih menyenangkan. Guru juga harus mampu bekerja sama dengan kolega



dan warga sekolah dengan baik. Thoidis & Chaniotakis (2015:142) menyebutkan bahwa kurangnya kerjasama antar guru merupakan salah satu faktor yang menyebabkan permasalahan dalam penerapan full day school.

Berkaitan dengan penerapan sistem full day school dengan segala pro dan kontranya, ada beberapa hal yang disarankan Winurini (2016:12) agar full day school dapat dimanfaatkan dengan baik. Pemerintah perlu mematangkan konsep full day school, dan melakukan persiapan sebagai berikut.

- a. Membenahi permasalahan di dalam sistem pendidikan
- b. Membuat perencanaan yang jelas mengenai sistem full day school
- c. Memetakan kebutuhan full day school di setiap wilayah untuk menyelaraskan tujuan program dan pelaksanaan kegiatan
- d. Mengkaji perkembangan dan kesiapan psikologis anak sebagai acuan penetapan model kegiatan, substansi kegiatan, serta penentuan lamanya jam sekolah
- e. Mengkaji kesiapan sumber daya sekolah, seperti fasilitas, sarana dan prasara, serta guru
- f. Mengkaji alokasi dana yang tersedia. Hasil pengkajian menjadi dasar bagi pemerintah untuk menilai apakah full day school bisa dilaksanakan secara efektif dan tepat sasaran. Dalam hal ini, DPR RI khususnya komisi X perlu memantau kajian yang disusun pemerintah untuk memastikan bahwa full days bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

## E. Kesimpulan dan Saran

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

- a. Kebijakan sistem *full day school* dituangkan dalam Permendikbud No. Permendikbud No. 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah. Pada peraturan tersebut dapat diketahui bahwa hari sekolah pada sistem *full day school* adalah sepanjang 8 jam sehari, atau 40 jam selama 5 hari dalam seminggu. Hari sekolah digunakan oleh siswa untuk melakukan kegiatan intrakurikuler, kokurikuler, dan ekstrakurikuler. Sekolah yang belum menerapkan sistem *full day school* tetap harus memenuhi ketentuan kurikulum terkait jam belajar siswa dan beban kerja guru.
- b. Sebagian besar sekolah di Indonesia telah menerapkan sistem *full day school*. Penerapan sistem *full day school* bermanfaat untuk meningkatkan aspek akademik maupun non akademik siswa, termasuk karakter.
- c. Pemberdayaan karakter anak dapat dilakukan melalui sistem *full day school*. Pada sistem *full day school*, interaksi sosial anak bertambah dan terbiasa dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat positif. Selama jam belajar di sekolah siswa juga mendapat teladan yang baik dari guru dan tenaga kependidikan sebagai role model.
- d. Hambatan penerapan sistem *full day school* dapat bersumber dari faktor kerjasama orang tua, faktor kesiapan siswa, dan kesiapan pihak sekolah. Untuk dapat menerapkan sistem *full day school* secara

maksimal dalam pembangunan karakter, perlu dilakukan pembenahan terhadap aspek-aspek tersebut terlebih dahulu.

## **2. Saran**

Beberapa hal yang dapat disarankan berkaitan dengan hasil penelitian yang telah didapatkan adalah sebagai berikut.

- a. Untuk memaksimalkan penerapan *full day school* dan menanamkan karakter secara efektif pada siswa, sekolah sebaiknya memperhatikan kesiapan guru dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, serta akses transportasi yang memadai.
- b. Pelaksanaan *full day school* sebaiknya terus dipantau dan dievaluasi. Melalui hasil evaluasi tersebut dilakukan perbaikan yang perlu agar pengembangan karakter dapat lebih efektif.
- c. Penelitian lanjutan dapat dilakukan terutama terkait hambatan yang terjadi pada pelaksanaan sistem *full day school*, yang berfokus pada aspek siswa, guru, maupun sekolah. Informasi yang didapatkan mungkin berguna untuk perbaikan pelaksanaan sistem *full day school*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abiogu, G. 2014. Philosophy of Education: A Tool for National Development?. *Open Journal of Philosophy* 4: 372-377.
- Abdul Hamid. Implementasi Peraturan Bupati Penajam Paser Utaranomor 18 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan pendidikan Gratis Di Kelurahan Nenang Kecamatan Penajam Kabupaten Penajam Paser Utara, e-Journal Ilmu Pemerintahan, 3, (2) 2015 : 623-635
- Abubakar Basyarahil, Kebijakan Publik dalam Perspektif Teori Siklus Kebijakan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Negara* Tahun II, Nomor 2 Juli 2011, hlm. 7.
- Ahmad, I. Rauf, M., Imdadullah, & Zeb, A. 2012. Implementation Gaps in Educational Policies of Pakistan: Critical Analysis of Problems and Way Forward. *International Journal of Humanities and Social Science*, 2(21): 240-245.
- Al'Abri, K. 2011. The Impact of Globalization on Education Policy of Developing Countries: Oman as an Example.

*Literacy Information and Computer Education Journal (LICEJ)*, 2(4), 491-502.

AlMaamari, S.N.A. 2009. *Citizenship Education in Initial Teacher Education in the Sultanate of Oman: An Exploratory Study of the Perception of Student Teachers of Social Studies and Their Tutors*. Doctoral Thesis. Curriculum Studies, Faculty of Education: University of Glasgow, UK.

Aminuddin Bakry, “Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik”, *Jurnal MEDTEK*, Volume 2, Nomor 1, April 2010.

Andi Prastowo. “Paradigma Baru Madrasah dalam Implementasi Kebijakan Kurikulum 2013”, *Jurnal Pendidikan*, Volume III, Nomor 1 Juni 2014.

Andiyansyah, S.F. 2012. *Implementasi Kebijakan Sekolah Terbuka di SMP Terbuka Kandanghaur Indramayu Jawa Barat*. S1 Thesis. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.

Antik Bintari. “Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (Bumd) Perseroan Terbatas (Pt) Mass Rapid Transit (Mrt) Jakarta Di Provinsi Dki Jakarta”, *Jurnal Ilmu Pengetahuan CosmoGov*, Vol.2 No.2, Oktober 2016

Arif Rohman. 2009. *Politik Ideologi Pendidikan* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama.

Association for the Development of African Education. 1996. *Formulating Education Policy: Lessons and Experience from sub-Saharan Africa. Six Case Studies and Reflections from the DAE 1995 Biennial Meetings*. UNESCO: International Institute for Educational Planning.

- Badan PSDMPK-PMP. 2012. *Kebijakan Pengembangan Profesi Guru*.
- Baker, J. D. 2016. The Purpose, Process, and Methods of Writing a Literature Review. *AORN Journal*, 103(3), 265-269.
- Bakry, Aminuddin. 2010. *Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Jurnal MEDTEK, Vol. 2, No. 1.
- Bando, R. & Li, X. 2014. The Effect of In Service Teacher Training on Student Learning of English as a Second Language. *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-529*.
- Baskan, G. A., Yıldız, E. P., & Tok, G. 2013. Teacher Training System in Finland and Comparisans Related to Turkey. *2nd World Conference on Educational Technology Researches, Procedia Social and Behavioral Sciences* 83: 1073-1076.
- Battistich, V. 2011. *Character Education, Prevention, and Positive Youth Development*. University of Missouri, St. Louis.
- Berkowitz, M. W. & Bier, M. C. 2005. *What Works in Character Education: A Research-Driven Guide for Educators*. University of Missouri, St. Louis.
- Bolaji, S.D., Gray, J.R., & Campbell-Evans, G. 2015. Why Do Policies Fail in Nigeria?. *Journal of Education & Social Policy*, 2(5): 58-66.
- Cerna, L. 2013. *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Chimombo, J.P.G. (1999) *Implementing Educational*

*Innovations: A Study of Free Primary Schooling in Malawi*. Unpublished D.Phil. Thesis Submitted to the University of Sussex.

\_\_\_\_\_. 2001. Educational Innovations in Developing Countries: Implications and Challenges for Policy Change in Malawi. *Journal of International Cooperation in Education*, 4(2): 39-54.

Cronbach, Lee J. 1977. *Educational Psychology 3rd edition*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.

Demirel, M., Özmat, D., & Elgün, I. Ö. 2016. Primary School Teachers' Perceptions about Character Education. *Educational Research and Reviews*, 11(17): 1622-1633.

Dhawan, S. 2014. In-Service Training of Teachers is not Valuable in Imparting Knowledge in Life Skills and Action Research. *International Journal of Management and Social Sciences Research* 3(1): 97-102.

Elicker, J. & Marthur, S. 1997. *What Do They Do All Day? Comprehensive Evaluation of a Full-Day Kindergarten*. *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 459-480.

Fastrup, A. E. & Samuels, S. J. 2011. *What Research Has to Say About Reading Instruction (4th ed.)*. The International Reading Association.

Fattah, Nanang. 2014. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Fenstermacher, S. 1999. *An Evaluation of A Character Education Program Focused on Fourth and Fifth Grade Students*. Research Paper. The Graduate College, University of Wisconsin-Stout.

- Finnish National Board of Education. 2012. *Teachers in Finland – Trusted Professionals*. Education in Finland.
- Fozdarm B. I., Kumar, L. S., & Saxena, A. 2007. In-Service Teacher Training Programme: An Analysis of Learner Opinion on the Effectiveness of the Programme. *Malaysian Journal of Distance Education* 9(2): 65-87.
- Fullan, M. & Pomfret, A. (1977) Research on Curriculum and Instruction Implementation. *Review of Education Research*. 47 (1), 335-397.
- Gibbs, C. R. 2014. *Working Paper: Experimental Evidence on Early Intervention: The Impact of Full-Day Kindergarten*. University of Virginia: EdPolicyWorks.
- Goe, L. & Stickler, L. M. 2008. *Teacher Quality and Student Achievement: Making the Most of Recent Research*. Washington, DC: National Comprehensive Center for Teacher Quality.
- Grantmakers for Education. 2011. *Implementing Education Policy: Getting from What Now? To What Works*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Graduate School of Education.
- Haddad, W.D. & Demsky, T. 1995. *Education Policy-Planning Process: An Applied Framework*. UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Hahn, A.J. 1987. *Policy Making Models and Their Role in Policy Education*. Cornell University.
- Harney, J. 2014. *Character Education Integration in Secondary School English Curriculum*. Research Project. Department of Curriculum, Teaching and Learning: Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.



- Hasbullah, M. 2015. *Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Hoa, N.T.P. 2006. *Chapter 5: Sustainable Education Development under Globalization, and the Reforms of Teaching and Learning Methods in Teacher Training*. (Online).
- Hox, J. J. & Boeijs, H. R. 2005. *Data Collection, Primary vs. Secondary*. Encyclopedia of Social Measurement Volume 1, Elsevier Inc.
- Inayati, N. 2015, English Language Teachers' Use of Social Media Technology in Indonesian Higher Education Context. *Asian EFL Journal Research Articles* 17(4): 6-36.
- Imron, Ali. 2012. *Kebijkasanaan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk dan Masa Depan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Irianto, Yoyon Bahtiar. t.t. *Kebijakan Pendidikan Dalam Konteks Desentralisasi Pembangunan Manusia*.t.k: FIP-UPI
- Jie, N.D. 2016. *Towards a Framework of Education Policy Analysis*. The HEAD Foundation.
- Kemdiknas. 2010. *Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa: Pedoman Sekolah*. Kementerian Pendidikan Nasional, Badan Penelitian dan Pengembangan. Pusat Kurikulum.
- Kemdiknas. 2011. *Panduan Pelaksanaan Pendidikan Karakter*. Kementerian Pendidikan Nasional, Badan Penelitian dan Pengembangan. Pusat Kurikulum dan Perbukuan.
- Kennedy, A. 2005. Models of Continuing Professional Development. *Journal of In-Service Education* 31(2): 235-

250.

Kiss, A., Fejes, I., & Biro, Z.A. 2012. Policy Alternatives: Models for Education Policy Scenario. *Educação, Sociedade e Culturas*, 34: 89-102.

Koziol, N. & Arthur, A. 2011. *An Introduction to Secondary Data Analysis*. Nebraska Center for Research: Children Youth Families & Schools.

Kuswandono, P. 2013. *The Journey of Becoming a Teacher: Indonesian Pre-Service Teachers Reflecting on their Professional Learning*. Research Report Submitted in total fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Faculty of Education: Monash University.

Khusnaya, Q. 2016. *Partisipasi Orang Tua dalam Program Full Day School di SD Islam Terpadu Insan Utama Bantul Yogyakarta*. Skripsi tidak diterbitkan. Fakultas Ilmu Pendidikan: Universitas Negeri Yogyakarta.

Leasa, M. & Batlolona, J. R. 2017. Full Day School dalam Pembentukan Karakter Siswa SMKN 13 Kota Malang. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 6(1): 73-82.

Lickona, Thomas. 2003. *My Thought About Character*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Maaranen, K. 2009. *Finnish Teacher Education*. Faculty of Educational Sciences: University of Helsinki.

Mada Sutapa. "Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Kebijakan Publik", *Jurnal Manajemen*, No. 02/Th IV/ Oktober/2008.

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.

Marzuki. 2012. *Pendidikan Karakter dan Pengintegasiannya dalam Pembelajaran*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pendidikan Karakter, STAIN Kediri.

McKinsey. 2007. *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. London: Media & Design.

Meisalo, V., Lavonen, J., Sormunen, K., & Vesisenaho, M. 2010. *ICT in Finnish Initial Teacher Education*. Country Report for the OECD/CERI New Millenium Learners Project ICT in Initial Teacher Training. Ministry of Education and Culture, Finland.

Mudyaharjo, Redja. 2014. *Pengantar Pendidikan: Sebuah Studi Awal tentang Dasar-dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Radjagrafindo Persada.

Mujianto Solichin, “Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi”, *Religi: Jurnal Studi Islam* Volume 6, Nomor 2, Oktober 2015.

Näätänen, M. 2015. *PISA-Survey, Finnish Schools, Teacher Training and Math Education*. University of Helsinki: Department of Mathematics and Statistics.

Narvaez, D. & Lapsley, D. K. 2006. *Teaching Moral Character: Two Strategies for Teacher Education*. Cender for Ethical Education: University of Notre Dame.

Niemi, H. 2015. Teacher Professional Development in Finland: Towards a More Holistic Approach. *Psychology, Society, & Education* 7(3): 279-294.

- Nizam & Santoso, A. 2013. *Indonesia: OER Initiatives & ICT in Teachers' Training*. Presentation at UNESCO – OER Follow up Meeting, Paris March 26-27, 2013.
- Novita Tresiana, “Perumusan Kebijakan Pendidikan yang Berperspektif Gender Di Provinsi Lampung”, *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 11/No. 2/2015
- Olsen, M., Codd, J., & O’Neil, A.M. 2004. *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*. London: SAGE Publications, Ltd.
- Osamwonyi, E. F. 2016. In-Service Education of Teachers: Overview, Problems, and the Way Forward. *Journal of Education and Practice* 7(26): 83-87.
- Ozurumba, C.N. & Ebuara, V.O. 2013. An Appraisal of Education Policy Implementation and Challenge of Leadership in Nigerian Universities. *IOSR Journal of Research & Method in Education (IOSR-JRME)*, 3(6): 31-35.
- Permendikbud No. 23 Tahun 2017 Tentang Hari Sekolah.
- Perpres No. 87 Tahun 2017 Tentang Penguatan Pendidikan Karakter.
- Petrelus, M., Laakso, M. J., Jormanainen, I., & Sutinen, E. 2016. How to Improve K12 Teachers’ ICT Competence in Finland: The Joensuu Region Case. *ICT in Education in Global Context*: 229-252.
- Plucker, J. A., Eaton, J. J., Rapp, K. E., Lim, W., Nowak, J., Hansen, J. A., & Bartleson, A. 2004. *The Effects of Full Day Versus Half Day Kindergarten: Review and Analysis of National and Indiana Data*. Indianapolis: Indiana Association of Public School Superintendents.

- Raiker, A. & Rautiainen, M. 2016. *Perceptions of Excellent Teaching: An International Comparative Study*. (Online). Diases dari [www.leeds.ac.uk/educol/documents/213353.pdf](http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/213353.pdf) tanggal 2 Desember 2017.
- Redd, Z., Boccanfuso, C., Walker, K., Princiotta, D., Knewstub, D., & Moore, K. 2012. *Expanding Time for Learning Both Inside and Outside the Classroom: A Review of the Evidence Base*. Child Trends: The Wallace Foundation.
- Rijal09. 2016. *Kebijakan Pendidikan*. Tercantum dalam <http://rijal09.com/2016/03/kebijakan-pendidikan.html?m=1>. Diakses tanggal 01 Oktober 2017.
- Rizky, A. A. 2015. *Problematika Pembelajaran System Full Day School Siswa Kelas 1 SDIT Al-Irsyad Tegal*. Skripsi tidak diterbitkan. Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang: Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan.
- Rokhman, dkk. 2014. Character Education for Golden Generation 2045 (National Character Building for Indonesian Golden Years). *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, (141), 1161-1165.
- Rondinelli, D.A., Middleton, J., & Verspoor, A.M. (1990). *Planning Educational Reforms in Developing Countries: The Contingency Approach*. Durham: Duke University Press.
- Rosalina, T. 2012. Pengaruh Manajemen Pembelajaran Full Day School Terhadap Motivasi Belajar. *Manajemen Pendidikan*, 23(5), 434-438.
- Rusdiana, Ahmad. 2015. *Kebijakan Pendidikan “dari Filosofis ke Implementasi”*. Bandung: Pustaka Setia.
- Saidek, A. R., Islami, R., & Abdoludin. 2016. Character Issues: Reality Character Problems and Solutions through

- Education in Indonesia. *Journal of Education and Practice*, 7(17): 158-165.
- Sack, R. 2002. *Policy, Planning and Management in Educational Systems: Essential Elements in the Achievement of Education for Sustainability*. Encyclopedia of Life Support Systems.
- Sahlberg, P. 2010. *The Secret to Finland's Success: Educating Teachers*. Stanford Center for Opportunity Policy in Education – Research Brief.
- \_\_\_\_\_. 2011. The Professional Educator: Lessons from Finland. *American Educator*, Summer 2011: 34-38.
- Son, J. B., Robb, T., & Charismiadi, I. 2011. Computer Literacy and Competency: A Survey of Indonesian Teachers of English as a Foreign Language. *CALL-EJ* 12(1): 26-42.
- Suzuki, T. 2008. *The Effectiveness of the Cascade Model for In-Service Teacher Training in Nepal*. Kobe University: Graduate School of International Cooperation Studies.
- Sofjan Aripin, Muhammad Daud, “Peran Administrator Publik dalam Formulasi dan Implementasi kebijakan”, *Jurnal Academica Fisip Untad*, Vol.06 No. 01 Februari 2014, hlm. 1158-1161.
- Solichin, M. 2015. Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Peran Birokrasi. *Religi: Jurnal Studi Islam*, 6(2): 148-178.
- Supa’at. “Model Kebijakan Pendidikan Karakter di Madrasah”, *Jurnal Pendidikan Islam* : Volume III, Nomor 1, Juni 2014/1435.
- Suryadi, Ace. 1994. *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- Sutapa, Mada. 2005. *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*. Yogyakarta.
- Sutopo, M. 2008. Kebijakan Pendidikan dalam Perspektif Kebijakan Publik. *Jurnal Manajemen Pendidikan*, IV(02): 12-16.
- Thoidis, I. & Chaniotakis, N. 2015. All Day School in Crisis or a Social Pedagogical Solution to the Crisis?. *International Journal of Social Pedagogy*. 4(1): 137-149.
- Thompson, W. G. 2002. *The Effects of Character Education on Student Behavior*. Electronic Theses and Dissertations. Paper 706. <http://dc.etsu.edu/etd/706>.
- Tilaar, H.A.R. dan Nugroho, Riant. 2016. *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memenuhi Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Torjman, S. 2005. *What is Policy?*. Ottawa, Ontario: the Caledon Institute of Social Policy.
- Udik Budi Wibowo. "Intensitas Peran Aktor Kebijakan Dan Kekuatan Politis Dalam Perumusan Kebijakan Sertifikasi Pendidik", *Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan*, Volume 4 Nomor 1, Maret 2011
- Undang Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- UNESCO. 2014. *Sustainable Development Begins with Education: How Education Can Contribute to the Proposed Post-2015 Goals*. Global Education First Initiative.
- Winarni, B. 2015. *Pengaruh Penerapan Full Day School terhadap Kedisiplinan Siswa MI Muhammadiyah PK Kartasura Tahun Ajaran 2014/2015*. Universitas Muhammadiyah

Surakarta: Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan.

Winantuningtyas Titiswasanany, *Democratic Governance* dalam Perumusan Kebijakan Publik, Jurnal, 2013.

Windrawanto, Y. 2015. Pelatihan dalam Rangka Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan Guru: Suatu Tinjauan Literatur. *Satya Widya* 31(2): 90-101.

Winurini, S. 2016. Wacana Penerapan Full Day School untuk Siswa SD dan SMP. *Majalah Info Singkat Kesejahteraan Sosial*, VIII (15): 9-12.





## BIODATA PENULIS



**Dr. Abd. Madjid** lahir di Riau 4 Maret 1961 merupakan anak ke empat dari dua belas bersaudara. Pendidikan Dasar ditempuh di SD Negeri 23 dan Madrasah Ibtidaiyah Ar-Rasyid Sungai Luar, Indragiri Hilir, Riau, selesai pada tahun 1974, Madrasah Tsanawiyah Ar-Rasyid lulus tahun 1979. Kemudian melanjutkan ke Madrasah Aliyah Negeri Bahrul Ulum Tambakberas Jombang, lulus tahun 1982. Pendidikan Sarjana diselesaikan dari Fakultas Tarbiyah jurusan Pendidikan Agama Islam IAIN Sunan Kalijaga pada tahun 1988 dan Magister dari Perguruan Tinggi yang sama selesai tahun 1998. Setelah itu melanjutkan S3 jurusan Administrasi Pendidikan, konsentrasi Kebijakan Pendidikan dari Universitas Pendidikan Bandung.

Pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Yogyakarta periode 1992-1995 dan 1999-2003. Menjadi Ketua Program Studi Magister Studi Islam Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2003-2011. Saat ini menjadi Ketua Program Studi

Psikologi Pendidikan Islam Program Doktor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Beberapa penelitian dan tulisan yang sudah diterbitkan;

- 1) *Dinamika Konflik dan Integrasi antara Etnis Dayak dan Etnis Madura (Studi Kasus di Yogyakarta, Malang dan Sampit)*, 2) *Analisis Kualitas Jasa Perguruan Tinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta*, 3) *Sertifikasi Kompetensi Profesi: Representasi Penjaminan Mutu Profesionalisme Guru*, 4) *Menyikapi Masuknya Perguruan Tinggi Asing di Indonesia*, dan 5) *Guru: Pahlawan Tanpa Gaji Cukup*, 6) *Model Pengembangan Kompetensi Guru*, 7) *Pengembangan Kompetensi Guru Melalui Kompetensi, Komitmen dan Motivasi Kerja*, dan 8) *Full Day School Policy for Children's Character Development: Lessons from Indonesian Islamic Education*.

# *Analisis* **KEBIJAKAN** **PENDIDIKAN**

Begitu pentingnya pendidikan bagi manusia, maka diperlukan adanya pendidikan yang berkualitas. Yakni pendidikan yang dapat melahirkan sumber daya manusia yang mampu memaksimalkan potensi diri serta mampu mengelola sumberdaya alam secara bijaksana. Sebab salah satu kemajuan suatu bangsa adalah adanya sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu memaksimalkan potensi sumber daya alamnya.

Untuk meningkatkan pendidikan yang berkualitas ada banyak faktor. Salah satunya adalah dengan melakukan analisis kebijakan pendidikan. Buku ini membahas tentang Kebijakan Pendidikan, mulai dari teori bagaimana merumuskan kebijakan, legalitas, regulasi, pihak-pihak yang terlibat, teori-teori dan pendekatan kebijakan, serta implementasi dan contoh kasus kebijakan pendidikan. Selamat membaca!