

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

A. Tinjauan Pustaka

Peneliti mengkaji beberapa penelitian sebelumnya dengan maksud untuk mendukung penulisan yang lebih komprehensif. Maka peneliti berusaha melakukan kajian awal terhadap pustaka atau karya-karya yang mempunyai relevansi dengan topik yang ingin diteliti. Peneliti sudah berusaha melakukan kajian pustaka di perpustakaan internal UMY, namun karena keterbatasan bahan yang peneliti dapat, sehingga peneliti hanya dapat melakukan beberapa kajian pustaka saja, selebihnya peneliti melakukan kajian pustaka di perpustakaan luar UMY. Adapun penelitian yang pernah peneliti dapatkan berkaitan dengan topik yang diteliti khususnya tentang kebijakan pendidikan adalah:

Pertama penelitian Agung Subekti (2006), dengan judul “*Implementasi Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2005*”, penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini ingin menjelaskan bahwa sejauh mana keberhasilan pemerintah kabupaten Kulon Progo dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia Badan Kepegawaian Daerah, sekaligus membahas faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia di kabupaten Kulon Progo. Hasil penelitian secara umum menunjukkan bahwa banyak pegawai yang masih bingung dalam melaksanakan kinerjanya. Untuk itu Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo melaksanakan pendidikan

dan pelatihan untuk meningkatkan profesionalisme yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat.

Dari hasil penelitian di atas, berbeda dengan apa yang diteliti oleh peneliti. Penelitian oleh Agung Subekti lebih kepada kebijakan pendidikan bagi para guru untuk meningkatkan profesionalisme dalam peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan penelitian ini lebih kepada kebijakan pemerintah bagi ketersediaan akses layanan pendidikan di seluruh penjuru negeri.

Kedua penelitian Supardi (2012), dengan judul “*Arah Pendidikan Di Indonesia Dalam Tataran Kebijakan dan Implementasi*”, penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitik. penelitian ini ingin menjelaskan bahwa ada beberapa permasalahan yang muncul terkait pendidikan. Pendidikan tidak sama dengan pengajaran. Pendidikan merupakan usaha yang dilakukan secara sadar, terencana, terpola, dan dapat dievaluasi yang dilakukan oleh pendidik untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi yang ada dalam peserta didik.

Arah pendidikan bangsa dalam tataran kebijakan diselenggarakan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang dilandasi keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia. Arah pendidikan bangsa ditujukan untuk menghasilkan sumber daya manusia Indonesia yang memiliki karakter: beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, menjadi warga Negara yang demokratis, dan bertanggung jawab. Dalam tataran praktek, pelaksanaan pendidikan belum terimplementasikan secara benar sesuai dengan arah

kebijakan pendidikan. Praktek pendidikan pada semua jenjang, termasuk pada jenjang PAUD dan SD masih lebih menekankan pada aspek pengajaran untuk mencerdaskan intelektual dalam mengasah potensi kognitif semata, dan sangat kurang memperhatikan pendidikan moral/budi pekerti. Untuk itu, perlu ada koreksi terhadap proses pelaksanaan pendidikan untuk mencapai arah kebijakan pendidikan yang menghasilkan kualitas sumber daya manusia unggul, bertakwa dan berakhlak mulia.

Penelitian oleh Supardi ingin mengukur sejauh mana keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan implementasi dalam bidang pendidikan. Sedangkan penelitian ini ingin mengukur sejauh mana perhatian dan keberhasilan pemerintah dalam menyediakan akses layanan pendidikan.

Ketiga penelitian Kholil (2013), dengan judul “*Menakar Kualitas Pendidikan*”, penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitik. dalam opininya, Kholil ingin menyampaikan bahwa peran perguruan tinggi sangat diperlukan untuk mengimbangi laju derasny arus globalisasi yang semakin tak terbendung. Masyarakat dan pemerintah secara langsung maupun tidak langsung harus terlibat dengan ilmu pengetahuan yang semakin berkembang. Karena kualitas pendidikan suatu Negara dapat dilihat dari aspek kemampuan di bidang ilmu pengetahuannya.

Penelitian oleh Kholil lebih menekankan peran perguruan tinggi untuk ikut andil dalam mengimbangi arus globalisasi yang semakin maju dan tak terbendung. Peran perguruan tinggi sangat penting dalam meningkatkan kualitas ilmu pengetahuan masyarakat. Sedangkan penelitian ini lebih bicara tentang peran

pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah pendidikan khususnya dalam aspek pemerataan layanan akses pendidikan.

Keempat penelitian Joni Wirawan (2014), dengan judul “*Evaluasi Kebijakan Pendidikan Penyaluran Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Yogyakarta Tahun 2012*”, Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana evaluasi program BOS yang diberikan wewenang kepada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada tahun 2012. Hal ini dikarenakan pada tahun 2012 BOS mengalami peningkatan jumlah anggaran. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dan kuantitatif (*Mixed Method*) dengan menggunakan sumber data primer dan skunder dan unit analisisnya adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, SD N Demangan dan SMP N 1 Kota Yogyakarta. Dari hasil penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa dana BOS meringankan biaya sekolah siswa dan cukup untuk pembiayaan yang bersifat standar. Dana BOS belum menyentuh secara signifikan untuk peningkatan kualitas dan mutu karena dana belum mencukupi.

Penelitian oleh Joni Wirawan lebih menekankan kepada kebijakan pemerintah dalam penyaluran dana BOS di beberapa daerah khususnya Yogyakarta. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan kepada kebijakan pendidikan untuk memenuhi kekurangan jumlah sekolah yang ada di pelosok-pelosok negeri.

Dari beberapa karya ilmiah di atas, peneliti menyimpulkan bahwa penelitian yang berjudul “*Efektifitas Kebijakan Pendekatan Programmatic Dengan Pendekatan Movement Dalam Penyediaan Akses Layanan Pendidikan*”

belum ada yang meneliti dengan judul yang serupa. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengukur sejauh mana efektifitas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pendekatan program (*programmatic*) dengan yang dilakukan oleh Lembaga Sumber Daya Masyarakat melalui pendekatan gerakan (*movement*). Dua pendekatan ini sudah sama-sama berjalan dalam menuntaskan permasalahan pendidikan di Indonesia. Dari penelitian ini diharapkan bisa mendapatkan sesuatu yang berguna bagi bangsa Indonesia terutama dalam dunia pendidikan.

B. Kerangka Teoritik

1. Efektivitas

a. Pengertian Efektivitas

Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Menurut Mardiasmo “Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya”. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Efektivitas adalah mengukur hubungan antara hasil pungutan suatu pajak dengan potensi pajak itu sendiri (Mardiasmo, 2004: 134).

Dalam bahasa dan kalimat yang mudah hal tersebut dapat dijelaskan bahwa: efektivitas dari kelompok (organisasi perusahaan) adalah bila tujuan kelompok tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Sedangkan efisien berkaitan dengan jumlah pengorbanan yang dikeluarkan dalam upaya mencapai tujuan. Bila pengorbanannya dianggap terlalu besar, maka dapat dikatakan tidak efisien. Peter F. Drucker dalam Moenir (2000: 166) menyatakan: *effectiveness, doing the right things is more important than doing the things right*. Selanjutnya dijelaskan bahwa: *“Effectiveness is to do the right things: while efficiency is to do the things right”* (efektivitas adalah melakukan hal yang benar: sedangkan efisiensi adalah melakukan hal secara benar. Atau juga *“Effectiveness means how far we achieve the goal and efficiency means how do we mix various resources properly”* (efektivitas berarti sejauhmana kita mencapai sasaran dan efisien berarti bagaimana kita mencampur sumber daya secara cermat) (Moenir, 2000: 166).

Selanjutnya Steers (1985: 87) mengemukakan bahwa: “Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarnya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya”. Dari beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target

(kuantitas, kualitas, dan waktu) yang dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Organisasi dapat disebut efektif ketika dapat melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi enam hal berikut ini (Steers, 1985: 87):

1. Kepuasan pelanggan,
2. Mencapai visi organisasi,
3. Pemenuhan aspirasi,
4. Menghasilkan keuntungan bagi organisasi,
5. Pengembangan sumber daya manusia organisasi, dan
6. Aspirasi yang dimiliki, serta memberikan dampak positif bagi masyarakat di luar organisasi.

Menurut Bernard dalam Steers (1985, 20) empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu:

- 1) Mengerjakan hal-hal yang benar, di mana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
- 2) Mencapai tingkat di atas pesaing, di mana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.
- 3) Membawa hasil, di mana apa yang telah dikerjakan mampu memberikan hasil yang bermanfaat.
- 4) Menangani tantangan masa depan.

Jadi dapat dikatakan bahwa efektivitas selalu berkaitan dengan tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas (hasil) yaitu mengarah pada pencapaian unjuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah dicapai. Di mana semakin besar persentase target yang dicapai, semakin tinggi efektivitasnya.

b. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas

Berikut adalah empat faktor yang mempengaruhi efektivitas, yang dikemukakan oleh Steers (1985:209):

1). Karakteristik organisasi adalah hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. Struktur merupakan cara yang unik menempatkan manusia dalam rangka menciptakan sebuah organisasi. Dalam struktur, manusia ditempatkan sebagai bagian dari suatu hubungan yang relatif tetap yang akan menentukan pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.

2). Karakteristik lingkungan, mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan ekstern yaitu lingkungan yang berada di luar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, terutama dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. Aspek kedua adalah lingkungan intern yang dikenal sebagai iklim

organisasi yaitu lingkungan yang secara keseluruhan dalam lingkungan organisasi.

3).Karakteristik pekerja merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Di dalam diri setiap individu akan ditemukan banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Jadi apabila suatu organisasi menginginkan keberhasilan, organisasi tersebut harus dapat mengintegrasikan tujuan individu dengan tujuan organisasi.

4).Karakteristik manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang di dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai. Kebijakan dan praktek manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Dalam melaksanakan kebijakan dan praktek manajemen harus memperhatikan manusia, tidak hanya mementingkan strategi dan mekanisme kerja saja. Mekanisme ini meliputi penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya, penciptaan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta adaptasi terhadap perubahan lingkungan inovasi organisasi.

c. Ukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif. Adapaun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Siagian (1978: 77), yaitu:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
3. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan. Artinya kebijakan harus mampu

menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.

4. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan.
5. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat, sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
6. Tersediannya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
7. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
8. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik, mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Menurut Steers (1985: 44), umumnya kerangka kerja yang digunakan untuk meneliti efektivitas terdiri atas dua model, yaitu (1) model pengukuran yang bersifat univariasi (berdimensi satu), yang memusatkan perhatian dalam mengukur efektivitas hanya kepada satu kriteria evaluasi, misalnya produktivitas; (2) model multivariasi, yaitu mengukur efektivitas organisasi berdasarkan sejumlah kriteria penilaian. Masing-masing model mempunyai kelebihan dan kekurangannya. Dalam model univariasi, penelaahnya mendalam, meskipun kurang meluas; sebaliknya dalam model multivariasi, penelaahannya mungkin tidak terlalu mendalam tetapi cakupannya luas karena meliputi beberapa variabel. Selanjutnya Steers (1985: 206) mengemukakan lima kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu:

- a. Produktivitas
- b. Kemampuan adaptasi kerja
- c. Kepuasan kerja
- d. Kemampuan ber laba
- e. Pencarian sumber daya

Steers (1985: 53) dalam bukunya “Efektivitas Organisasi” mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

- a. Pencapaian Tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan yang harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan,

baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.

1). Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan consensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

2). Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolok ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Dalam rangka ini pula, Steers mengembangkan model suatu proses untuk menilai efektivitas organisasi, yang mencakup tiga sudut pandang, yakni: *pertama*, optimal tujuan yang akan dicapai yaitu bila beberapa bagian dari tujuan itu mendapat perhatian alokasi sumber dana dan daya yang lebih besar; *kedua*, ialah yang berkaitan dengan interaksi antara organisasi dengan keadaan sekeliling; *ketiga*, yaitu penekanan pada aspek perilaku yang lebih memusatkan perhatian pada pentingnya peranan

perilaku manusia dalam proses pencapaian tujuan organisasi dalam efektivitas suatu organisasi (Steers, 1985: 207).

Sebelum membicarakan lebih jauh tentang kebijakan pendidikan, sangat diperlukan untuk terlebih dahulu memahami konsep kebijakan. Hal ini perlu dilakukan karena begitu luasnya penggunaan konsep dan istilah kebijakan, sehingga akan menimbulkan sudut pandang yang berbeda dalam memahami konsep kebijakan dimaksud.

Kata “*kebijakan*” merupakan terjemahan dari kata “*policy*” dalam bahasa Inggris, yang berarti mengurus masalah atau kepentingan umum, atau juga administrasi pemerintah. Kebijakan lebih berat penekanannya pada tindakan (produk) yaitu kebijakan yang ditetapkan secara subjektif. Dalam pengertian operatifnya, kebijakan dapat diartikan sebagai:

1. Suatu penggarisan ketentuan-ketentuan;
2. Yang bersifat sebagai pedoman, pegangan atau bimbingan untuk mencapai kesepakatan dalam maksud, cara dan atau sarana;
3. Bagi setiap usaha dan kegiatan sekelompok manusia yang berorganisasi;
4. Sehingga terjadi dinamisasi gerak tindak yang berpadu, sehaluan dan seirama mencapai tujuan bersama tertentu.

2. Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Policy diartikan juga hal-hal mengenai kebijakan pemerintah, atau sebuah instrument pemerintah, bukan saja dalam arti *government* yang

hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan juga *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga Negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu Negara. (Hasbullah, 2007: 37-38).

b. Jenis-jenis Kebijakan

Di samping mengetahui berbagai tingkatan kebijakan, pada dasarnya kebijakan juga dapat dibedakan dalam beberapa jenis, sesuai sasaran atau objek apa yang mendasari lahirnya sebuah kebijakan tersebut. Secara tradisional, para pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori: (1) Kebijakan substantif (misalnya: kebijakan pendidikan, perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri, dan sebagainya), (2) Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, dan kebijakan departemen), dan (3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan kebijakan masa Orde Lama). (Hasbullah, 2007: 52). Jenis kebijakan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis kebijakan substantif, yaitu membahas mengenai kebijakan pendidikan.

3. Pendidikan

a. Pengertian Pendidikan

Setelah mengetahui makna dari suatu kebijakan dan jenis-jenisnya, selanjutnya adalah mengetahui makna dari pendidikan. Beberapa pakar di bidang pendidikan mendefinisikan makna pendidikan. Diantaranya, pendidikan adalah wahana. Sudah sejak tahun 900-an sebelum Masehi ketika system pendidikan mulai dilembagakan di kota Sparta, pendidikan tidak pernah diarahkan untuk dirinya sendiri. (Thompson, 1951: 1; Smith, 1979: 1).

Pendidikan selalu sebagai alat. Pendidikan sebagai alat menyalurkan ilmu pengetahuan, alat pembentukan watak, alat pelatihan ketrampilan, alat mengasah otak, alat meningkatkan pemekerjaan, alat investasi, alat konsumsi, alat menanamkan nilai-nilai moral dan ajaran keagamaan, alat pembentukan kesadaran bangsa, alat meningkatkan taraf ekonomi, alat mengurangi kemiskinan, alat pengangkat status sosial, alat menguasai teknologi, alat menguak rahasia alam raya dan manusia, alat menciptakan keadilan sosial, alat pemanusiaan, alat pembebasan, dan lain sebagainya. (Jacks, 1946; Freire, 1968; Rogers and Ruchlin, 1971; Blaug, 1972; Ul Haq, 1974; Edwards and Todaro, 1974; Schumacher, 1979; Scheffer, 1985; Handley, 1986; Ruwiyanto, 1994; Tilaar, 1998; Buckley, 1998).

Menurut UUD R.I. No. 2 Tahun 1989, Bab I Pasal 1, pendidikan adalah usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan/atau latihan bagi peranannya di masa yang akan datang.

Pendidikan, menurut Romo Mangunwijaya, adalah proses awal dalam usaha menumbuhkan kesadaran sosial pada setiap manusia sebagai pelaku sejarah. Kesadaran sosial hanya akan bisa tercapai apabila seseorang telah berhasil membaca realitas perantaraan dunia di sekitar mereka. Sebagai usaha untuk menumbuhkan kesadaran sosial, maka perlu adanya perangkat analisis yang bersumber dari kebebasan berpikir dari masing-masing individu, yang pada akhirnya memberikan daya nalar yang kritis terhadap perkembangan sosial yang ada (Susetyo, 2005. Hal: 145).

Selain beberapa pandangan di atas, pendidikan juga dipandang sebagai suatu usaha untuk mempengaruhi manusia, agar ia bersedia dan mampu mewujudkan apa yang ia pandang sebagai makna eksistensi manusia di dunia ini. Manusia adalah satu-satunya makhluk Tuhan yang berbudi dan bermasyarakat. Karena budi ini manusia membudayakan hidup pribadinya dan turut hidup membudayakan masyarakatnya. Makna eksistensi manusia di dunia ini adalah membina budi pekerti dan turut membina kebudayaan sesamanya demi kebaikan (*mamayu hayu*) pribadi sekeluarga (*salira*), kebaikan sesama bangsa (*bangsa*) dan sesama manusia (*manungsa*). (Reksohadiprodjo, 1989: 18). Jadi dapat disimpulkan, makna pendidikan menurut Reksohadiprodjo adalah dengan

pendidikan, manusia akan mengetahui hakikat dirinya diciptakan oleh sang Maha Pencipta dan memahami apa tugas yang harus dirinya emban di muka bumi ini.

Pendidikan di Indonesia, diharapkan mampu membangun integritas kepribadian manusia Indonesia seutuhnya dengan mengembangkan berbagai potensi secara terpadu. UU RI No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 1 menegaskan:

“Pendidikan adalah 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 ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara.”

Kemudian dalam Pasal 3 masih dalam Sistem Pendidikan Nasional juga menegaskan: “Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggungjawab.”

4. Kebijakan Pendidikan

a. Pengertian Kebijakan Pendidikan

Istilah “*kebijakan pendidikan*” merupakan terjemahan dari “*educational policy*”, yang tergabung dari kata *educational* dan *policy*. Kebijakan adalah seperangkat aturan, sedangkan pendidikan menunjuk kepada bidangnya. Jadi kebijakan pendidikan hampir sama artinya dengan kebijakan pemerintah dalam bisang pendidikan. (Hasbullah, 2015: 40).

Carter V. Good (1959), yang dikutip oleh Ali Imran (1996: 14), memberikan pengertian “*educational policy*” sebagai pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional; pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga; pertimbangan tersebut merupakan perencanaan umum yang dijadikan pedoman untuk mengambil keputusan, agar keputusan yang bersifat melembaga bisa tercapai.

Menurut *Gamage* dan *Pang* (2003), kebijakan pendidikan dapat juga difahami sebagai perangkat panduan yang memberikan kerangka kerja bagi tindakan dalam hubungan dengan persoalan substantive. Garis panduan dimaksud mencakup istilah umum (*general terms*), dan tindakan yaitu yang akan dilaksanakan dengan mempertimbangkan masalah yang ada. Garis panduan atau kebijakan pendidikan akan menjadikan kepala sekolah, staf, dan personalia lainnya sebagai warga sekolah dapat melaksanakan tanggung jawabnya dengan arah yang jelas.

Kebijakan pendidikan di sini dimaksudkan adalah seperangkat aturan sebagai bentuk keberpihakan dari pemerintah dalam upaya membangun satu sistem pendidikan sesuai dengan tujuan dan cita-cita yang diinginkan bersama. Keberpihakan tersebut menyangkut dalam konteks politik, anggaran, pemberdayaan, tata aturan, dan sebagainya. Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategi pendidikan yang dijabarkan dari visi dan misi pendidikan, dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu. (Hasbullah, 2015: 41).

b. Manfaat Kebijakan Pendidikan

Studi kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik paling tidak memiliki tiga manfaat penting, yaitu untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik (Dye, 1981).

1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Dalam kaitan ini, ilmuan dapat menempatkan kebijakan pendidikan sebagai variabel terpengaruh, sehingga berusaha menentukan variabel pengaruhnya (*independent variable*). Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat memengaruhi isi dan sebuah kebijakan pendidikan. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi

dikeluarkannya undang-undang tentang guru dan dosen di Indonesia.

Sebaiknya studi kebijakan pendidikan dapat menempatkan kebijakan pendidikan sebagai *independent variable*, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan pendidikan.

2. Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah pendidikan.

Dengan mempelajari kebijakan pendidikan, para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan pendidikan yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan pendidikan. Sesungguhnya ke depan akan lahir kebijakan pendidikan yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

3. Berguna untuk tujuan politik.

Suatu kebijakan pendidikan yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Kebijakan pendidikan tersebut dapat meyakinkan lawan-lawan politik yang sebelumnya kurang setuju. Kebijakan pendidikan seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan-alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politiknya.

c. Macam-macam pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan

1). Pendekatan *Social Demand Approach* (kebutuhan sosial)

Social Demand Approach adalah suatu pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta aneka kepentingan yang didesakkan oleh masyarakat. Pada pendekatan jenis ini para pengambil kebijakan lebih dahulu menyelami dan mendeteksi terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sebelum mereka merumuskan kebijakan pendidikan yang ditanganinya.

Pendekatan *Social Demand Approach* sebenarnya tidak semata-mata merespon aspirasi masyarakat sebelum dirumuskan kebijakan pendidikan, akan tetapi juga merespon tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi baik pada masa perumusan maupun implementasi kebijakan pendidikan. Dalam perumusan kebijakan dapat digolongkan ke dalam tipe perumusan kebijakan yang bersifat pasif. Artinya suatu kebijakan baru dapat dirumuskan apabila ada tuntutan dari masyarakat terlebih dahulu.

2). Pendekatan *Man-Power Approach*

Pendekatan jenis ini lebih menitikberatkan kepada pertimbangan-pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan ketersediaan sumberdaya manusia (*human resources*) yang memadai di masyarakat. Pendekatan ini tidak melihat apakah ada permintaan

dari masyarakat atau tidak, tetapi yang terpenting adalah menurut pertimbangan-pertimbangan rasional dan visioner dari sudut pandang pengambil kebijakan.

Pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang merumuskan suatu kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk merumuskan kebijakan pendidikan. Dapat dipetik aspek penting dari pendekatan jenis kedua ini adalah, bahwa secara umum lebih bersifat otoriter. *Man-Power Approach* kurang menghargai proses demokratis dalam perumusan kebijakan pendidikan, terbukti perumusan kebijakannya tidak diawali dari adanya aspirasi dan tuntutan masyarakat, akan tetapi langsung saja dirumuskan sesuai dengan tuntutan masa depan sebagaimana dilihat oleh sang pemimpin visioner. Terkesan adanya cara-cara otoriter dalam pendekatan jenis kedua ini. Namun dari sisi positifnya, dalam pendekatan *Man-Power* ini proses perumusan kebijakan pendidikan yang ada lebih berlangsung efisien dalam proses perumusannya, serta lebih berdimensi jangka panjang (Rohman, 2009: 114-118).

Dari dua pendekatan perumusan kebijakan pendidikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa, pendekatan *Social Demand Approach* dapat dikatakan sesuai dengan pendekatan *Movement*. Sedangkan pendekatan *Man-Power Approach* sesuai dengan pendekatan *Programmatic*.

5. Akses Layanan Pendidikan

Akses layanan pendidikan merupakan tersedianya sarana dan prasarana untuk menunjang pelaksanaan pendidikan. Ketersediaan jumlah sekolah, fasilitas sekolah yang memadai, dan pemerataan pendidikan yang dapat dinikmati oleh semua anak di Indonesia. Bidang sarana dan prasarana pendidikan berkenaan dengan fasilitas dan kemudahan-kemudahan dalam pelaksanaan pendidikan yang tersedia. Dewasa ini sarana dan prasarana pendidikan, pengadaannya masih sangat tergantung dari pemerintah pusat, sementara pendistribusiannya belum terjamin merata sampai ke tujuannya, sehingga kemandirian dan tanggung jawab daerah masih kurang maksimal (Hasbullah, 2015: 181).