

**“PROSES KEBIJAKAN DALAM PERUMUSAN
PENDIDIKAN DI INDONESIA”**

**ABDUL MUID¹, Ahmad Dawam Zaki Fuadi
Albasami,² Sisnawati³**

ABSTAKSI:

Aktor adalah Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses merumuskan formulasi kebijakan yang akan memberikan dukungan maupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern, dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan tersebut, disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern, dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elit profesi dan lain- lain.

Kata Kunci: Proses Kebijakan, Perumusan Pendidikan

¹ Adalah Pengasuh Pondok Pesantren Maziyatul Ilmi Gresik, Anggota Majelis Ulama Indonesia Kabupaten Gresik, Pengurus Aswaja Center PCNU Gresik, Pengurus DMI Gresik Kabid Pendidikan Teknologi dan, Kebudayaan, Anggota Komnasdik Kabupaten Gresik, Dosen Universitas Qomaruddin, dosen STAI Arrosyid Surabaya.

² Mahasiswa di Universitas Qomaruddin.

³ Mahasiswi di Universitas Qomaruddin

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ada dua buah kata yang sangat familiar di telinga kita, dan sering digunakan dalam berbagai kesempatan dan untuk berbagai tujuan. Kedua kata itu seolah-olah memiliki makna yang sama karena akar kata tersebut memang sama, hanya akhirnya yang berbeda. Yang pertama adalah kata kebijaksanaan yang sering dipersamakan maknanya dengan kata *wisdom* dalam bahasa Inggris, dimana Undang-Undang Dasar 1945 dan khususnya Pancasila juga menggunakan kata ini yaitu dalam sila keempat. Kata yang kedua adalah kata kebijakan (*policy*), dimana dalam berbagai literatur ilmu sosial kata ini sering digunakan dan sepertinya sudah baku dengan disertai embel-embel di belakangnya berupa kata publik atau Negara, sehingga kita sering menyebutnya dengan kebijakan publik.

Kebijakan publik dalam bidang pendidikan juga sangat penting terkait dengan moral anak didik. Kebijakan pendidikan mencakup seperang kat ketetapan, peraturan mengenai pendidikan yang dirumuskan berdasarkan permasalahan dengan latar belakang masyarakat yang diawali dengan perumusan, penetapan, implementasi hingga pada evaluasi. Wujud dari kebijakan pendidikan ini biasanya berupa Undang-Undang pendidikan, intruksi, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peratUr an menteri, dan sebagainya yang 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. Dalam perumusan formulasi kebijakan pendidikan setidaknya perlu mempertimbangkan beberapa pendekatan, metodologi, aktor dan faktor-faktor tertentu yang akan kami ulas dalam pembahasan berikut ini.

BAB II. KAJIAN PEMBAHASAN DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN

A. Proses Pembuatan Kebijakan

Pembuatan kebijakan dari prosesnya dapat dikategorikan ke dalam beberapa tahapan diantaranya (1) identifikasi masalah dan agenda setting, (2) formulasi kebijakan dan adopsi, (3) implementasi, dan (4) evaluasi.¹

Dari siklus pembuatan kebijakan tersebut, terdapat pertanyaan penelitian yang perspektif pertanyaan risetnya bisa berbeda sesuai dengan proses pembuatan kebijakan. Identifikasi masalah dan agenda setting yaitu dengan mengidentifikasi masalah sosial dan melihat posisinya pada agenda pemerintah. Pada tahap identifikasi dan agenda setting pertanyaan penelitian yang dapat diutarakan dapat berupa identifikasi dan analisis persepsi dan definisi dari masalah kebijakan yang dapat berbeda pada waktu yang berbeda dan pada lokasi yang berbeda. Diskusi tentang sebuah masalah yang dapat lebih diutamakan dalam pembuatan kebijakan dibandingkan masalah lainnya juga muncul pada analisis tahap identifikasi masalah dan agenda setting.

Tahap berikutnya adalah formulasi atau penyusunan kebijakan hingga sebuah kebijakan disahkan. Pada tahap pembuatan kebijakan, analisis atas proses tersebut dapat berupa proses pengambilan keputusan dan proses komunikasi sebuah kebijakan.

Tahap berikutnya adalah tahap implementasi. Tahap implementasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan yang telah disusun. Analisis pada tahap ini dapat mengulas tentang mengapa kebijakan dapat berhasil / gagal atau faktor yang berpengaruh pada implementasi kebijakan.

Tahap terakhir yaitu evaluasi atas pelaksanaan kebijakan. Evaluasi kebijakan dapat berupa evaluasi dampak kebijakan dan pengukuran dampak kebijakan.

1 Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy: A New Introduction*. Palgrave Macmillan.2012, Hal. 9.

B. Agenda Perumusan Kebijakan

Penyusunan agenda setting dalam analisis kebijakan pendidikan dilakukan guna mencari tahu apa masalah sesungguhnya sehingga penting untuk melakukan analisis kebijakan pendidikan. Masalah kebijakan, menurut Lester dan Stewart, adalah kondisi yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sehingga perlu dicari penyelesaiannya. Sedangkan agenda setting merupakan suatu tahapan untuk menemukan dan memutuskan masalah yang menjadi perhatian masyarakat dan pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan. Agenda setting juga menjadi sebuah langkah awal dari berbagai tahapan perumusan masalah kebijakan pendidikan. Sehingga agenda setting menjadi tahapan yang sangat penting dalam analisis rumusan masalah kebijakan pendidikan. Digaris bawahi juga agenda setting memperjelas tahapan perumusan masalah kebijakan pendidikan. Di dalam perumusan masalah kebijakan dibantu dengan agenda setting, nantinya akan diketahui ke arah mana kebijakan pendidikan itu dibuat oleh pemerintah, apakah berpihak pada masyarakat atau penguasa. Dalam penentuan kebijakan pendidikan, sangatlah dipengaruhi oleh faktor lingkungan, yakni mereka yang berada di sekitar pengambil kebijakan dan pengambil keputusan.²

Untuk menelaah isi atau masalah kebijakan pendidikan, perlu ditelaah terlebih dahulu situasi dan kondisi yang berkembang di tengah masyarakat. Contoh: Kebijakan Subsidi BBM untuk pendidikan, maka dinaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Masalah kebijakan dalam kenaikan harga BBM, bukan hanya disebabkan kebijakan memberikan subsidi BBM untuk pendidikan, ada juga disebabkan oleh faktor naiknya harga minyak dunia, berpengaruh pada perekonomian Indonesia. Dengan kenaikan harga minyak di dunia, pemerintah Indonesia tentu memiliki permasalahan tentang harga BBM, pertanyaan apakah perlu pemerintah mengambil kebijakan menaikkan harga BMM atau tetap pada harga sebelumnya dengan memberikan subsidi. Kebijakan pemerintah yang moderat menaikkan sekitar Rp. 200 per liter, dengan kompensasi ke sektor

² Awildayanto, Arifin Sukung, Warni Tune Sumar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Kajian Teoretis, Eksploratif, Dan Aplikatif*, (Bandung: Cendekia Press, 2018), hlm. 70-73.

pendidikan sebagiannya. Jikapemerintah menaikkan harga BBM, tanpa ada kompensasi ke sektor publik, yakni pendidikan, dampak masalah dari kebijakan itu akan luas. Terutama dari segi ekonomi dimana daya beli masyarakat masih tergolong kategori rendah, penolakan dari masyarakat tentu tidak bisa dihindarkan. Dampaknya, masyarakat miskin cenderung akan bertambah. Termasuk potensi gejala kerawanan keamanan dari segi sosial juga cenderung meningkat. Bahkan biaya produksi yang tinggi tentu para pengusaha akan menekan biaya produksi. Pilihan pengusaha biasanya melakukan penekanan pada biaya produksi dan operasional dengan melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) karyawan atau mengurangi jam kerja atau mengurangi jumlah karyawannya. Hal ini akan menimbulkan masalah baru lagi. Untuk itu, pemerintah diharapkan berhitung dengan baik untung ruginya mengambil kebijakan tersebut, dan dampak yang ditimbulkannya.

Dalam agenda setting muncul kompetisi dikalangan aktor pengambil kebijakan. Mereka melontarkan berbagai isu yang akan dijadikan skala prioritas program dan agenda pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menarik perhatian pemerintah terhadap kompetisi yang ada. Isu dari aktor dan kelompok masyarakat terkait akan menjadi agenda diskusi kebijakan. Davies dalam Lester dan Stewart menjelaskan ada 3 agenda yang dilakukan aktor pendidikan dan kelompok masyarakat berkompetisi merumuskan masalah yaitu 1) inisiasi masalah yang timbul dalam masyarakat, mendorong masing individu melakukan berbagai aksi, 2) difusi, mentransformasikan masalah pendidikan menjadi perhatian pemerintah dan pihak terkait. 3) processing, mengkonversikan isu kedalam item-item agenda.

Misalkan, kebijakan tentang isu kenaikan harga BBM dan kebijakan konversi subsidi ke bidang pendidikan yang menjadi kebutuhan masyarakat da pemerintah. Di dalam kebijakan ini biasa terjadi pro dan kontra antara publik dan penguasa. Masyarakat biasanya melakukan penolakan dengan turun ke jalan sebagai bentuk aksi penentangan kebijakan diambilnya. Dengan pertimbangan BBM dinaikan, tentunya beban hidup masyarakat dipastikan merangkak naik, sedangkan ekonomi masyarakat sebagian besarnya masih jauh di bawah garis

kemiskinan. Disisi lain pemerintah sangat dilematis mengambil kebijakan antara menaikkan BBM agar APBN tetap stabil. Kebijakan menaikkan harga BBM tentunya pemerintah akan dapat mengurangi subsidi. Jika tidak, maka APBN akan bisa terkuras dan berpotensi mengalami kesulitan membiayai sektor lainnya, seiring beban pembayaran bunga utang yang semakin tinggi.

Opini sebagai alat untuk mempengaruhi masyarakat dan pemerintah, bisa berupa opini yang setuju dan tidak setuju. Dengan demikian media masa menjadi sarana menyanding berbagai opini, pendapat dan gagasan masyarakat dan pemerintah guna menemukan solusi yang tepat dan bisa diterima banyak pihak. Guna membangun persepsi dari kebijakan itu. Dukungan mayoritas dan bisa diterima secara rasional, masalah kenaikan BBM bisa menjadi pertimbangan untuk diterima menjadi kebijakan, misalnya dengan memberikan subsidi bagi sector pendidikan. Karena dengan kebijakan menaikkan BBM tentu memberikan keuntungan penghematan APBN dari kebijakan itu, Agar masyarakat bisa memberikan dukungan, sebagian keuntungan itu disalurkan kembali melalui program bantuan pendidikan bagi siswa dari kalangan kurang mampu (miskin).

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pemuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan.

C. Teori Perumusan Kebijakan dalam Pendidikan

Dalam usaha perumusan kebijakan pendidikan, Prof. H. A. R. Tilaar dan Riant Nugroho dalam bukunya mengemukakan tiga belas teori perumusan kebijakan yaitu teori kelembagaan, proses, kelompok, elit, rasional, incremental, permainan, pilihan publik, sistem, pengamatan terpadu, demokratis, strategis, dan

teori deliberatif.³ Dalam makalah ini kami akan menjelaskan beberapa saja diantaranya:

1. Teori inkrementalis, teori ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan dimasa lalu sehingga perlu mempertahankan kinerja baik yang telah dicapai, teori ini memiliki sifat pragmatis.⁴
2. Teori demokratis, teori ini implementasinya pada *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituten, dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaan. Apabila teori ini mampu dijalankan maka sangat efektif karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan karena masing-masing pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan.⁵
3. Teori Strategis, Inti dari teori ini adalah perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang. Fokusnya lebih kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi dan berorientasi kepada tindakan. Perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif, memperjelas arah masa depan, menciptakan prioritas, membuat keputusan sekarang dengan memperhatikan konsekuensi masa depan.⁶
4. Teori pilihan publik, teori ini sebagai proses formulasi keputusan kolektif dari setiap individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Intinya setiap kebijakan yang dibuat pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna. Dalam menyusun kebijakan, pemerintah melibatkan publik melalui kelompok- kelompok kepentingan dan ini secara umum

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

4 *Ibid*, hlm. 198-199

5 *Ibid*, hlm. 201

6 *Ibid*, hlm. 202.

merupakan konsep formulasi kebijakan yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan.⁷

5. Teori sistem, formulasi kebijakan dengan model sistem mengibaratkan bahwa kebijakan merupakan hasil (*output*) dari sistem politik. Seperti dalam ilmu politik, maka sistem politik terdiri dari *input*, *throughput* dan *output*. Sehingga dapat dipahami, proses formulasi kebijakan publik dalam sistem politik mengandalkan masukan (*input*) yang terdiri dari tuntutan dan dukungan.⁸

D. Aktor-aktor Perumus kebijakan

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

⁷ *Ibid*, hlm. 206.

⁸ *Ibid*, hlm. 208.

kepentingan dan partai politik. *Sharing power* hanyaterjadi dalam tataran fundamental kebijakan akan tetapi tidak terjadi dalam tataran empiris dalam arti *sharing power* menjadi sumber terjadinya dominasi *power* oleh aktor-aktor kunci tersebut.⁹

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.¹⁰

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 jaban. 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.¹¹

3. Administrator

9 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.

10 Hasbullah, "*Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*", (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 75

11 Ibid. Hal. 75-76

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 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.

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.

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.¹²

¹² Hasbullah, *Ibid.*, hlm. 79

E. Formulasi Kebijakan Pendidikan

Formulasi berarti perumusan, sedangkan kebijakan berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Perumusan kebijakan pendidikan merupakan tahapan kedua dalam siklus kebijakan pendidikan. Sebagai tahapan kedua, formulasi kebijakan dengan sendirinya tidak dapat dilepaskan dari tahapan agenda *setting*. Secara fundamental tahapan ini terjadi tatkala pemerintah mengakui keberadaan masalah-masalah publik dan menyadari adanya kebutuhan dan tuntutan untuk melakukan sesuatu dalam rangka mengatasi masalah tersebut. Karenanya dalam perumusan kebijaksanaan pendidikan, persoalan mendasar adalah merumuskan masalah kebijakan (*policy problems*) dan merancang langkah-langkah pemecahannya (*solution*). Merumuskan masalah-masalah kebijakan berarti memberi arti atau menerjemahkan problema kebijakan secara benar, sedang merumuskan langkah pemecahan menyangkut perancangan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik tersebut. Dalam konteks perumusan masalah kebijakan, William Dunn mengatakan bahwa ada 4 (empat) macam fase proses yang saling bergantung yaitu: pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah dan pengendalian masalah.

Adapun skenario dalam merumuskan kebijakan pendidikan sebagai berikut:

1. Pengenalan masalah diawali dengan pengakuan atau dirasakannya keberadaan situasi masalah. Situasi masalah dapat dilakukan dengan menemukan dan mengenali masalah.
2. Pencarian masalah, biasanya yang didapat adanya setumpuk masalah yang saling mengkait. Kumpulan masalah yang saling mengkait namun belum terstruktur tadi disebut meta masalah.

3. Pendefinisian masalah, dari setumpuk masalah tadi, dapat dipecahkan secara serentak, namun harus didefinisikan terlebih dahulu masalah mana yang menjadi masalah publik. Hasil pendefinisian dari setumpuk masalah yang belum tertstruktur tadi menghasilkan masalah substantif.
4. Spesifikasi masalah, dari masalah substantif tadi kemudian dilakukan spesifikasi masalah dan menghasilkan masalah formal sebagai masalah kebijakan.
5. Perancangan tindakan, dengan dihasilkannya masalah formal, maka tahapan berikutnya adalah perancangan tindakan yang akan dilakukan pemerintah dalam rangka memberikan solusi terhadap masalah kebijakan tersebut. Proses ini disebut dengan “usulan kebijakan” (policy proposal) yang dipahami sebagai kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan untuk mengatasi masalah tertentu.¹³

F. Proses Legitimasi dan Komunikasi Kebijakan

Setelah kebijakan berhasil diformulasikan, sebelum diterapkan pada masyarakat, kebijakan tersebut haruslah memperoleh legitimasi (pengesahan) atau kekuatan hukum yang mengatur penerapan (implementasi) kebijakan pada masyarakat. Legitimasi sangat penting karena akan membawa pengaruh terhadap masyarakat banyak, baik yang menguntungkan bagi sebagian masyarakat maupun yang membawa dampak yang merugikan kelompok lain. Selain itu setiap kebijakan juga membawa implikasi terhadap anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah. Pada umumnya wewenang melakukan legitimasi dimiliki oleh pemerintah atau badan legislatif. Namun kalau dikaji lebih mendalam, bahwa proses legitimasi tersebut tidak dapat dipisahkan dari hubungan antara negara dan rakyat sebagai sumber legitimasi yang paling utama, sebab ukuran legitimasi yang dimiliki oleh pemerintah sangat tergantung pada tersedianya dukungan bagi pemerintah dan apa yang ingin diperoleh dari masyarakat.¹⁴

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

14 Imron, Ali. 2002. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Adapun cara-cara yang digunakan untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

1. Simbolis yaitu dengan cara menumbuhkan kepercayaan terhadap masyarakat dalam bentuk simbol-simbol seperti kepribadian yang baik, menjunjung tinggi nilai-nilai budaya dan tradisi. Contoh; upacara kenegaraan, pementasan wayang, pengidentifikasian diri dengan kelompok mayoritas (misalnya agama tertentu) merupakan sejumlah contoh penggunaan simbol-simbol yang bersifat ritualistik.
2. Prosedural yaitu menjanjikan kesejahteraan materiil kepada rakyat, seperti fasilitas pendidikan dan kesehatan lebih baik, kesempatan kerja lebih besar, menjamin tersedianya pangan yang dibutuhkan rakyat, menjanjikan sarana produksi pertanian, sarana komunikasi dan transportasi, serta modal yang memadai.
3. Materiil yaitu dengan cara mengadakan pemilihan umum untuk menentukan para wakil rakyat, perdana menteri, presiden, dan sebagainya. Para anggota lembaga tinggi negara atau referendum untuk mengesahkan suatu kebijakan umum.

Pada umumnya, pemimpin pemerintahan yang mendapatkan legitimasi berdasarkan prinsip-prinsip legitimasi tradisional, ideologi, dan kualitas pribadi cenderung menggunakan metode simbolik.

Menurut Andrain berdasarkan prinsip pengakuan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah maka legitimasi dikelompokkan menjadi lima tipe yaitu:

1. Legitimasi tradisional: masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut merupakan keturunan pemimpin "berdarah biru" yang dipercaya harus memimpin masyarakat.
2. Legitimasi ideologi: masyarakat memberikan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut dianggap sebagai penafsir dan pelaksana ideologi. Ideologi yang dimaksudkan tidak hanya yang doktriner

seperti komunisme, tetapi juga yang pragmatis seperti liberalisme dan ideologi pancasila.

3. Legitimasi kualitas pribadi: masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemerintah karena pemimpin tersebut memiliki kualitas pribadi berupa kharismatik maupun penampilan pribadi dan prestasi cemerlang dalam bidang tertentu.
4. Legitimasi prosedural: masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemerintah karena pemimpin tersebut mendapat kewenangan menurut prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
5. Legitimasi instrumental: masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemerintah karena pemimpin tersebut menjanjikan atau menjamin kesejahteraan materiil (instrumental) kepada masyarakat.

Dalam kehidupan nyata biasanya para pemimpin pemerintahan tidak hanya menggunakan satu tipe, tetapi juga mengkombinasikan dari dua tipe atau lebih sesuai dengan struktur dan tingkat perkembangan masyarakatnya. Ada kalanya suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan, dimintakan pendapat secara langsung kepada rakyat, dan rakyat diminta memberi dukungan. Tetapi, ada kalanya, dukungan tersebut dimintakan oleh pengurus kebijaksanaan kepada tokoh-tokoh non formal atau kunci di masyarakat. Dengan harapan, tokoh kunci atau non formal itulah, yang akan mencari dukungan kepada massa atau rakyat kebanyakan.

Tokoh-tokoh kunci atau non formal tersebut ada di berbagai bidang agama, profesi, budaya dan seni, ekonomi, pertanian dan bahkan sektor- sektor ekonomi dan jasa. Tokoh-tokoh non formal ini, meski tidak menduduki jabatan apa pun di pemerintahan, umumnya mempunyai massa banyak dan menaruh kepercayaan yang besar terhadap tokohnya. Bahkan dalam hal-hal tertentu, sesuatu yang dikemukakan oleh tokoh kunci tersebut, diterima dengan lapang hati oleh rakyatnya.

Di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan liberal, prinsip

yang dipedomani berkenaan dengan legitimasi ini adalah koalisi, dengan doktrin: *majority-coalation-building*. Doktrin ini dianggap praktis, oleh karena apa yang

disuarakan oleh orang yang lebih banyak itu dipandang sebagai suara orang banyak, dan oleh karena itu harus didukung dan disahkan. Sungguh pun demikian, presiden khususnya di Amerika Serikat, masih mempunyai hak veto terhadap suara mayoritas rakyat yang dikemukakan melalui wakil-wakilnya di parlemen. Sebab, suara parlemen, yang dianggap pencerminan dari rakyat tersebut, tidak mungkin mencerminkan 100% suara rakyat.

Di negara kita, voting dengan menggunakan suara terbanyak dianggap sebagai jalan terakhir, jika tidak mungkin dicapai kesepakatan. Musyawarah yang dilakukan oleh para wakil rakyat tersebut diupayakan agar tercapai kemufakatan. Dengan demikian, tak ada kelompok mayoritas dan kelompok minoritas dalam permusyawaratan. Upaya-upaya banyak dilakukan agar kemufakatan ini bisa dicapai, misalkan dengan saling mengadakan lobi.

Kebijaksanaan yang telah diformulasikan dan disahkan secara formal tersebut, ternyata bukanlah sesuatu yang sudah final. Masih memungkinkan adanya revisi, perbaikan, dan penyempurnaan. Dan legitimasi tersebut dilakukan antara lain juga dalam rangka menyempurnakan, agar ketika dilaksanakan nantinya tidak mengalami hambatan. Sebab, dengan legitimasi ini, rakyat akan menyatakan dukungan oleh karena sesuai dengan aspirasi dan harapannya. Kegiatan legitimasi adalah mencari dukungan sekaligus menyempurnakan kebijaksanaan, sedangkan hasil akhir legitimasi adalah rumusan kebijaksanaan yang sudah sah dan dianggap final.

G. Beberapa Pendekatan dalam Perumusan Kebijakan

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 jenis pendekatan jenis ini para pengambil kebijaksanaan lebih dahulu menyelami dan mendeteksi terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sebelum mereka merumuskan kebijakan pendidikan yang ditanganinya. Pendekatan

social demand sebenarnya tidak sematamata merespon aspirasi masyarakat

sebelum dirumuskannya kebijakan pendidikan, akan tetapi juga merespon tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi baik pada masa 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 dimasyarakat. Pendekatan *man-power* ini tidak melihat apakah ada permintaan dari masyarakat atau tidak, apakah masyarakat menuntut untuk dibuatkan suatu kebijakan pendidikan tertentu atau tidak, tetapi yang terpenting adalah menurut pertimbangan-pertimbangan rasional dan visioner dari sudut pandang pengambil kebijakan. Pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang merumuskan suatu kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk merumuskan kebijakan pendidikan. Dapat dipetik aspek penting dari pendekatan jenis kedua ini, 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.¹⁵

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Ensiklopedia menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan

15 Arif Rohman, *Ibid.*, hlm. 114-118.

kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, yang tercakup di dalamnya tujuan pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut. Sebagaimana di kemukakan oleh Mark Olsen & Anne-Maie O'Neil kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argument utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan.

Marget E. Goertz mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan.¹⁶ Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami oleh peneliti sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Di dalam konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan dipahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan negara di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan negara secara keseluruhan.

Secara teoritik, suatu kebijakan pendidikan dirumuskan dengan mendasarkan diri pada landasan pemikiran yang lebih ilmiah empirik. Kajian ini menggunakan pola pendekatan yang beragam sesuai dengan faham teori yang dianut oleh masing-masing penentu kebijakan. Dalam kajian ini, paling tidak ada dua pendekatan yang dapat direkomendasikan kepada para penentu/berwenang dalam merumuskan suatu kebijakan pendidikan.¹⁷

16 Riant Nugroho, *Ibid.*, Hlm. 37

17 Arif Rohman,.... hlm. 114

BAB III. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan-pembahasan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Bahwa Proses Pembuatan kebijakan digolongkan dalam beberapa tahapan diantaranya; 1) identifikasi masalah dan agenda setting, 2) formulasi kebijakan dan adopsi, 3) implementasi, dan 4) evaluasi.
2. Kemudian Davies dalam Lester dan Stewart menjelaskan ada 3 agenda yang dilakukan aktor pendidikan dan kelompok masyarakat berkompetisi merumuskan masalah yaitu 1) inisiasi masalah yang timbul dalam masyarakat, mendorong masing individu melakukan berbagai aksi, 2) difusi, mentransformasikan masalah pendidikan menjadi perhatian pemerintah dan pihak terkait. 3) processing, mengkonversikan isu kedalam item-item agenda.
3. Sedangkan H. A. R. Tilaar dan Riant Nugroho dalam bukunya mengemukakan tiga belas teori perumusan kebijakan yaitu teori kelembagaan, proses, kelompok, elit, rasional, incremental, permainan, pilihan publik, sistem, pengamatan terpadu, demokratis, strategis, dan teori deliberatif.
4. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan pendidikan tersebut terbagi dalam; 1) Legislatif, 2) Eksekutif, 3) Administrator, 4) Partai Politik, 5) *Interest Group* (kelompok berkepentingan), 6). Organisasi Masyarakat (Ormas), 7) Perguruan tinggi, 8) Tokoh perorangan.
5. Dalam konteks perumusan masalah kebijakan, William Dunn mengatakan bahwa ada 4 (empat) macam fase proses yang saling bergantung yaitu: pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah dan pengendalian masalah.
6. Adapun cara-cara yang digunakan untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu: Simbolis, Prosedural, Materiil.
7. Beberapa pendekatan dalam Perumusan Kebijakan yakni Pendekatan *Social Demand Approach* (kebutuhan sosial) dan Pendekatan *Man-Power Approach*.

Sosial demand approach adalah suatu pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta aneka kepentingan yang didesakkan oleh masyarakat. Sedangkan Pendekatan *Man Approach* lebih menitikberatkan kepada pertimbangan- pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan ketersediaan sumberdaya manusia (*human resources*) yang memadai dimasyarakat.

B. Saran

Inilah hasil penyusunan makalah yang penyusun tulis. Kami yakin dalam makalah yang singkat ini masih terdapat banyak kesalahan dan jauh dari kata sempurna. Jadi kami meminta saran kepada bapak dosen dan teman-teman sekelas untuk penyempurnaan makalah ini.

DAFTAR KAJIAN KEPUSTAKAAN

- Awildayanto, Arifin Sukung, Warni Tune Sumar. 2018. *Analisis Kebijakan Pendidikan Kajian Teoretis, Eksploratif, Dan Aplikatif*, Bandung: Cendekia Press.
- Basyarahil Abubakar. 2011. *Kebijakan Publik dalam Perspektif Teori Siklus Kebijakan*, *Jurnal Ilmiah Administrasi Negara* Tahun II, Nomor 2 Juli
- Hasbullah. 2015. “*Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*”, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Imron, Ali. 2002. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Knill, Christoph & Tosun, Jale. 2012. *Public Policy: A New Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Triastuti, Maria Rosarie Harni. 2003. “*Rekonsiliasi Nilai Demokrasi dan Birokrasi dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik*”, *JAP*, Nomor 2 Volume, ISSN 1214-7040.