

## **KEBIJAKAN PENDIDIKAN DALAM KONTEKS DESENTRALISASI PEMBANGUNAN MANUSIA**

Oleh: Dr. H. Yoyon Bahtiar Irianto, M.Pd.\*

Salah satu tantangan besar yang dihadapi Bangsa Indonesia dalam otonomi daerah ialah membenahi segala kemelut akibat derasnya arus globalisasi. Padahal, persoalan akibat ‘huru-hara’ menggulingkan tirani pemerintahan pun belum tuntas, harus pula berkemas dengan segala kemelut derasnya arus globalisasi. Globalisasi yang sering dianggap sebagai pembawa masalah bagi kehidupan bangsa, jika dimanfaatkan akan senantiasa memberikan manfaat bagi kehidupan.

Dalam era otonomi, sebenarnya terbuka peluang besar untuk membangun dunia pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Hal ini terjadi karena Bupati/Walikota memiliki kewenangan yang penuh dalam menentukan kualitas pendidikan sesuai dengan konteks daerahnya. Jadi dalam era otonomi, kualitas pendidikan untuk masa yang akan datang lebih banyak tergantung pada komitmen daerah untuk merumuskan visi dan misi di daerahnya masing-masing. Jika daerah cukup visioner, pengembangan sektor pendidikan akan memiliki peluang yang besar untuk dapat memenuhi standar kualitas sesuai dengan harapan para *stakeholders*. Manakala pemerintah daerah memiliki *political will* yang kuat dan kemudian disertai dengan kebijakan dan sistem perencanaan yang mengedepankan arti penting pendidikan sebagai upaya *human investment* di daerah, dapat dipastikan pendidikan di daerah itu akan memiliki praksis yang baik, dan kualitas pendidikan akan dapat ditegakkan.

Namun sebaliknya, manakala pemerintah daerah memandang pendidikan tidak penting, sehingga visi dan misi pendidikan di daerah itu tidak dirumuskan secara jelas dalam sistem perencanaan yang baik, maka kemungkinan besar tidak dapat diderivasikan menjadi praksis pendidikan yang solid. Jika hal ini terjadi, praksis pendidikan akan berjalan secara tidak profesional. Akhirnya, setiap berbicara visi dan misi pada satuan pendidikan berubah menjadi sesuatu yang dipandang terlalu mewah. Kondisi seperti ini akan mendorong para praktisi pendidikan di daerah kehilangan arah dalam menjalankan fungsinya secara profesional. Oleh karena itu, di era otonomi pendidikan dewasa ini merupakan saat yang menentukan membangun budaya tatakelola

pendidikan di daerah melalui pengembangan sistem perencanaan pendidikan yang efektif.

Diakui atau tidak bahwa dalam melaksanakan pembangunan pendidikan di daerah terkadang masih ditemukan fakta yang saling bertentangan antara *dimensi konsumtif* dengan *dimensi investatif*. Dimensi konsumtif berkaitan dengan kebutuhan untuk memproduksi barang dan jasa, sedangkan dimensi investatif berkenaan dengan kebutuhan untuk menciptakan kemampuan menghasilkan barang dan jasa di masa depan. Pilihan terhadap kedua tujuan tersebut pada kenyataannya harus melalui ‘debat politik’ dan pertimbangan-pertimbangan politis dan ekonomis. Pertimbangan politis didasarkan kepada tujuan masyarakat secara menyeluruh, dan pertimbangan ekonomis didasarkan pada kemampuan fiskal otoritas penentu anggaran pembangunan daerah.

Dalam sepuluh tahun terakhir, kecenderungan yang menonjol terjadi dalam dunia pendidikan di Indonesia (lihat “Isu-isu Kritis Penyelenggaraan Otonomi Daerah”, [kalbar.go.id/\\_appsi07/berkas/](http://kalbar.go.id/_appsi07/berkas/)) adalah: *Pertama*, pendidikan cenderung terjerumus dalam proses komersialisasi di mana pendidikan telah berubah menjadi komoditi yang diperdagangkan dan dikelola seperti layaknya dunia industri manufaktur yang berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*). Dunia pendidikan yang seharusnya tampil populis dan humanis, ternyata sudah semakin langka, dan bahkan setiap tahun ajaran baru tiba, tidak sedikit orang tua peserta didik yang resah, dan terpaksa harus mencari sekolah bagi anak-anaknya, dan mereka pun jauh jauh dari harus menabung untuk membayar uang pangkal, uang gedung, dan biaya pendidikan lainnya yang makin mahal. Tidak beda dengan dunia industri yang serba impersonal dan tak segan saling bersaing berebut pangsa pasar, dalam dunia pendidikan pun kini tidak lagi ada rasa malu ketika sekolah satu dengan yang lain saling berlomba menawarkan kelebihan mereka masing-masing, asalkan konsumen bersedia membayar dengan uang ratusan ribu, jutaan atau bahkan puluhan juta rupiah.

*Kedua*, pendidikan yang makin komersial ternyata di saat yang sama juga melahirkan proses superiorisasi sekolah, di mana sekolah menjadi makin angkuh, berjarak, dan menekan orang tua siswa, baik dengan cara yang halus maupun terang-terangan. Dalam praktek, pendidikan yang berubah menjadi industri cenderung akan mengalami proses pereduksian makna, terdegradasi hanya menjadi kegiatan produksi

dan berorientasi jangka pendek menghafal dan mengasah ketrampilan siswa mengerjakan soal-soal ujian. Tetapi, sama sekali tidak memiliki empati untuk membangun kecerdasan dan potensi akademik siswa dengan cara-cara yang humanis.

Dalam kurun waktu tersebut, penataan organisasi pendidikan pada kenyataannya belum banyak pengaruhnya dalam peningkatan kualitas SDM, karena birokrasi pemerintahan sepertinya sulit untuk dirubah. Menurut Irianto (2001), dalam tatanan birokrasi pendidikan masih terdapat kecenderungan sangat kuat sikap dan *perilaku ego-sentralistis dari birokrasi dan elite politik tingkat pusat dan provinsi*, baik dalam memperlakukan asas desentralisasi yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi, maupun dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan. Sikap dan perilaku ego-sentralistis tersebut sangat membatasi keleluasaan mengambil keputusan bagi para pengelola pembangunan di daerah. Sehingga, sering keliru dalam menterjemahkan ‘kepentingan nasional’ dengan manajemen yang *uniformitas*.

Gambaran tersebut, memang tidak terlepas dari kondisi SDM pemerintah itu sendiri. Kalau kita mau jujur, profesionalisme ketenagaan pada tatanan jabatan politispun, secara umum masih lebih rendah bila dibandingkan dengan tatanan jabatan di lingkungan eksekutif. Pada tatanan jabatan politis masih belum mampu secara seimbang memahami apa yang menjadi tugas pokok yang melekat pada jabatannya maupun wawasan yang menjadi bidang garapan pembangunan pendidikan. Sehingga, setiap menentukan kebijakan dan program-program pembangunan pendidikan, antara pihak eksekutif dan legislatif masih tidak ada kesepahaman.

Seperti yang diungkapkan Deddy Setiawan (2007:3-4) bahwa program-program pembangunan pendidikan di tingkat daerah yang diajukan pihak eksekutif gagal dilaksanakan, karena terbentur kepentingan golongan politik para anggota legislatif yang tidak menguasai dan memahami substansi pembangunan pendidikan. Atau sebaliknya, program-program pembangunan pendidikan yang diajukan pihak eksekutif hanya bersifat rutinitas, tidak strategis, kurang menyentuh permasalahan yang membutuhkan pemecahan segera. Sehingga, pada saat diajukan ke pihak legislatif pun tidak ada masukan-masukan yang berarti. Belum lagi, ketika proses pengajuan program-program pembangunan pendidikan itu pada saat mendapat persetujuan pihak eksekutif di bidang penganggaran. Eksekutif bagian ini pun masih kurang memahami dan

menguasai substansi program-program pendidikan mana yang harus mendapat pembiayaan yang memadai, apalagi sampai kepada beban kerja setiap unit program pelaksana yang harus dibiayai. Akhirnya, perencanaan program hanya diputuskan berdasarkan negosiasi ‘politik’ antara pihak instansi teknis dengan segolongan anggota DPR dan instansi teknis dengan instansi yang mengurus anggaran.

Pernyataan Deddy Setiawan tersebut memperkuat laporan *Indonesian Corruption Watch* (ICW), bahwa pelaksanaan program-program pembangunan di daerah termasuk pendidikan lima tahun terakhir, pihak eksekutif pun masih dihadapkan pada kemampuan teknis dan moralitas yang rendah. Di samping pengaruh tekanan-tekanan pihak legislatif yang ikut ‘bermain’ pada tatanan eksekutif, juga karena desakan para rekanan-rekanan dalam pelaksanaan program yang harus banyak melibatkan pihak-pihak swasta dan lembaga-lembaga keswadayaan dalam masyarakat. Akhirnya, banyak terjadi penyimpangan, kesalahan prosedur, bahkan banyak program yang sudah ditetapkan tidak dapat dilaksanakan, banyak sisa anggaran dan anggaran dikembalikan atau dihabiskan dengan pelaksanaan program alakadarnya. Pada tatanan pengawasan pembangunan, walaupun berhasil mengungkap berbagai bentuk korupsi dan penyimpangan, namun temuan-temuan tersebut belum menyeluruh sampai kepada akar permasalahannya. Bahkan, instansi ini masih dituding kompromistis (lihat *Laporan Akhir Tahun 2004*, [www.antikorupsi.org/docs/latinfopub2004.pdf](http://www.antikorupsi.org/docs/latinfopub2004.pdf) ).

Apa sebenarnya kekeliruan yang terjadi dalam dunia pendidikan di daerah, sehingga tujuan esensial pendidikan yang seharusnya memampukan manusia dan memanusiakan manusia, ternyata justru melahirkan hasil-hasil yang kontra-produktif. Pada konteks ini, mau tidak mau, suka atau tidak suka, yang harus dilakukan dan dibutuhkan adalah kesediaan pemerintah daerah dan masyarakat untuk menakar ulang tujuan-tujuan pembangunan dan perkembangan dunia pendidikan yang tampaknya mulai salah arah. Bisa dibayangkan, apa yang bakal terjadi jika pendidikan yang semua dimaksudkan untuk memberdayakan dan meningkatkan *plastisitas* (daya kenyal) masyarakat dalam menghadapi tekanan kehidupan, ternyata justru menjadi masalah baru bagi warga masyarakat?

Menyadari betapa pentingnya peningkatan kualitas pendidikan tersebut, semua pihak telah berupaya dan berbagai kebijakan telah dilaksanakan. Namun, sepertinya

tetap saja belum berhasil membawa bangsa kita memenangkan persaingan dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Bahkan, bila kualitas SDM Bangsa Indonesia diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), hampir setiap tahun peringkat Indonesia selalu berada pada tingkatan yang memalukan harkat dan martabat bangsa. Sungguh memilukan! Di mana sebetulnya akar permasalahannya?

## **PERSPEKTIF PENDIDIKAN DALAM PEMBANGUNAN MANUSIA**

### **1. Pendidikan dalam Perspektif Sosial-Budaya, Ekonomi dan Politik**

Reformasi pendidikan telah dilakukan, dan regulasi atas perubahan kebijakan pembangunan pendidikan nasional telah dimulai. Untuk itu, seluruh kebijakan yang terkait dengan perubahan, penyempurnaan dan pengembangan program pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan harus diarahkan pada upaya untuk memberikan layanan pendidikan yang bermutu, sesuai dengan standar pendidikan yang telah ditetapkan.

Pembangunan pendidikan nasional merupakan upaya bersama seluruh komponen pemerintah dan masyarakat yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk mewujudkan 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. Berdasarkan amanat UU.No.20 Tahun 2003 pasal 1 butir 1, pendidikan mempunyai posisi strategis untuk meningkatkan kualitas, harkat dan martabat setiap warga negara sebagai bangsa yang bermartabat dan berdaulat. Dalam konteks tersebut pendidikan harus dilihat sebagai *human investment* yang mempunyai perspektif multidimensional baik sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Dalam *perspektif sosial-budaya*, pendidikan akan melahirkan insan-insan terpelajar yang mempunyai peranan penting dalam proses transformasi sosial di dalam masyarakat. Pendidikan menjadi faktor determinan dalam mendorong percepatan mobilitas vertikal dan horisontal masyarakat yang mengarah pada pembentukan konstruksi sosial baru. Konstruksi sosial baru ini menurut Anderson & Windham (1982, <http://www.litigationanalytics.com/history.html>) terdiri atas lapisan masyarakat kelas menengah terdidik, yang menjadi elemen penting dalam memperkuat daya rekat sosial (*social cohesion*).

Sebagaimana diketahui, bahwa layanan pendidikan berlangsung pada tiga tahapan yaitu pendidikan untuk anak-anak dalam lingkungan pranata keluarga, pendidikan untuk anak-anak di lingkungan pranata persekolahan formal, dan pendidikan untuk orang dewasa di lingkungan pranata masyarakat luas di lingkungan sistem pendidikan formal. Konsep lingkungan ‘pranata’ sering diidentikan dengan konsep institusi. Dalam terminologi sosiologi disebut *social institution* yang diartikan sebagai *an interrelated system of social roles and norms organized about the satisfaction of an important social need of function* (Theodorson, 1969:206:207, [http://www.12manage.com/i\\_hr.html](http://www.12manage.com/i_hr.html)). Atau dalam istilah Koentjaraningrat (1974:23-26) pranata sosial tidak hanya terbatas pada sistem peran dan norma sosial, tetapi mencakup peralatan dan manusia yang melaksanakan peran-peran disebut.

Kemudian, dikenal pula istilah lembaga (institusi) yang dianggap sebagai badan atau organisasi yang berfungsi dalam lapangan kehidupan yang khas, seperti halnya organisasi-organisasi satuan pendidikan. Lembaga ini pun dapat dipandang sebagai sebuah sistem pranata sosial. Namun, untuk melihat hubungan timbal balik antara pranata sosial dengan kehidupan masyarakat tidak sesederhana yang diungkapkan dalam bahasan ini. Hal yang paling jelas bahwa pendidikan akan melahirkan lapisan masyarakat terdidik itu menjadi kekuatan perekat yang menautkan unit-unit sosial di dalam masyarakat: keluarga, komunitas masyarakat, dan organisasi sosial yang kemudian menjelma dalam bentuk organisasi besar berupa lembaga negara. Dengan demikian, pendidikan dapat memberikan sumbangan penting pada upaya memantapkan integrasi sosial untuk terwujudnya integrasi nasional.

Di samping itu, pendidikan juga merupakan wahana penting dan media yang efektif untuk mengajarkan norma, mensosialisasikan nilai, dan menanamkan etos kerja di kalangan warga masyarakat. Pendidikan juga dapat menjadi instrumen untuk memupuk kepribadian bangsa, memperkuat identitas nasional, dan memantapkan jati diri bangsa. Bahkan peran pendidikan menjadi lebih penting ketika arus globalisasi semakin kuat, yang membawa pengaruh nilai-nilai dan budaya yang seringkali bertentangan dengan nilai-nilai dan kepribadian bangsa Indonesia. Dalam konteks ini, pendidikan dapat menjadi wahana strategis untuk membangun kesadaran kolektif (*collective conscience*) sebagai warga mengukuhkan ikatan-ikatan sosial, dengan tetap

menghargai keragaman budaya, ras, suku-bangsa, dan agama, sehingga dapat memantapkan keutuhan nasional.

Dalam *perspektif ekonomi*, pendidikan merupakan *human investment* yang akan menghasilkan manusia-manusia yang handal untuk menjadi subyek penggerak pembangunan ekonomi nasional. Dalam pandangan Suryadi (2002) investasi di bidang pembangunan pendidikan bernilai sangat strategis dalam jangka panjang, sebab manusia-manusia terdidik akan memberikan kontribusi yang amat besar terhadap kemajuan pembangunan, termasuk untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

Di era global sekarang ini, berbagai bangsa di dunia telah mengembangkan *knowledge-based economy* (KBE), yang mensyaratkan dukungan SDM berkualitas. Karena itu, pendidikan mutlak diperlukan guna menopang pengembangan ekonomi berbasis pengetahuan - *education for the knowledge economy* (EKE) [lihat: [www.amazon.com/Leading-Learning-Organization-CommunicationCompetencies/dp/0791443671](http://www.amazon.com/Leading-Learning-Organization-CommunicationCompetencies/dp/0791443671)]. Dalam konteks ini, satuan pendidikan harus pula berfungsi sebagai pusat penelitian dan pengembangan (*research and development*), yang menghasilkan produk-produk riset unggulan yang mendukung KBE. Pengembangan ekonomi nasional berbasis pada keunggulan sumber daya alam dan sosial yang tersedia, ditambah dengan ketersediaan SDM bermutu sangat menentukan kemampuan bangsa dalam memasuki kompetensi global dan ekonomi pasar bebas, yang menuntut daya saing tinggi.

Oleh karena itu, pendidikan harus mampu melahirkan lulusan-lulusan bermutu yang memiliki pengetahuan, menguasai teknologi, dan mempunyai keterampilan teknis yang memadai. Pendidikan juga harus dapat menghasilkan tenaga-tenaga profesional yang memiliki kemampuan kewirausahaan, yang menjadi salah satu pilar utama aktivitas perekonomian nasional. Bahkan peran pendidikan menjadi sangat penting dan strategis untuk meningkatkan daya saing nasional dan membangun kemandirian bangsa, yang menjadi prasyarat mutlak dalam memasuki persaingan antarbangsa di era global.

Dalam *perspektif politik*, pendidikan harus mampu mengembangkan kapasitas individu untuk menjadi warganegara yang baik (*good citizens*), yang memiliki tingkat kesadaran yang tinggi terhadap hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam kehidupan berbangsa, dan bermegara, pendidikan harus dapat melahirkan individu yang memiliki visi dan idealisme untuk membangun kekuatan bersama sebagai bangsa. Menurut

Alfred & Carter (1995) bahwa visi dan idealisme itu haruslah merujuk dan bersumber pada paham ideologi nasional, yang dianut oleh seluruh komponen bangsa. Dalam jangka panjang, pendidikan niscaya akan melahirkan lapisan masyarakat terpelajar yang kemudian membentuk *critical mass*, yang menjadi elemen pokok dalam upaya membangun masyarakat madani.

Dengan demikian, pendidikan dalam dimensi yang integratif merupakan usaha seluruh komponen masyarakat dan bangsa untuk meletakkan landasan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang kokoh bagi terciptanya masyarakat *civil society* yang demokratis. Dalam dimensi ini pula proses pembangunan pendidikan dapat bertumpu pada golongan masyarakat kelas terdidik yang menjadi pilar utama, sehingga dapat pula menjadi salah satu tiang penyangga bagi upaya-upaya dalam mewujudkan pembangunan masyarakat dan bangsa yang diinginkan.

## **2. Pembangunan Manusia dan Tolok Ukur SDM di Indonesia**

Aspek manusia dalam pembangunan dewasa ini, senantiasa menjadi pusat perhatian, sehingga pembangunan manusia (*human development*) dirumuskan sebagai perluasan pilihan bagi penduduk (*enlarging the choice of people*), yang dapat dilihat sebagai proses upaya ke arah "perluasan pilihan" dan sekaligus sebagai taraf yang dicapai dari upaya tersebut (UNDP, 1990). Di antara pilihan tersebut, pilihan yang terpenting adalah peningkatan derajat kesehatan, kemampuan baca tulis dan ketrampilan untuk dapat berpartisipasi dalam masyarakat dan kegiatan ekonomi, dan untuk mempunyai akses terhadap sumber daya yang dibutuhkan agar dapat hidup secara layak.

Tujuan utama dari pembangunan manusia, yaitu untuk memperbanyak pilihan-pilihan yang dimiliki manusia, tidak mungkin tercapai tanpa adanya kebebasan untuk memilih apa yang mereka inginkan dan bagaimana mereka akan menjalani kehidupan. Manusia harus bebas untuk melakukan, apa yang menjadi pilihannya di dalam sistem pasar yang berfungsi dengan baik dan mereka harus memiliki suara yang menentukan dalam membentuk kerangka politik mereka. Orang yang memiliki kebebasan politik dapat berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan yang dilakukan dalam kerangka aturan-aturan yang demokratis menuju konsensus dan konsolidasi.

Menurut UNDP (1995), paradigma pembangunan manusia terdiri dari 4 (empat) komponen utama, yaitu: (1) *Produktivitas*, masyarakat harus dapat meningkatkan

produktivitas mereka dan berpartisipasi secara penuh dalam proses memperoleh penghasilan dan pekerjaan berubah. Oleh karena itu, pertumbuhan ekonomi adalah salah satu bagian dari jenis pembangunan manusia, (2) *Ekuitas*, masyarakat harus punya akses untuk memperoleh kesempatan yang adil. Semua hambatan terhadap peluang ekonomi dan politik harus dihapus agar masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan memperoleh manfaat dari kesempatan-kesempatan ini, (3) *Kesinambungan*, akses untuk memperoleh kesempatan harus dipastikan tidak hanya untuk generasi sekarang tapi juga generasi yang akan datang. segala bentuk permodalan fisik, manusia, lingkungan hidup, harus dilengkapi, (4) *Pemberdayaan*, pembangunan harus dilakukan oleh masyarakat dan bukan hanya untuk mereka. Masyarakat harus berpartisipasi penuh dalam mengambil keputusan dan proses-proses yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Kaitan erat dengan peningkatan kualitas SDM adalah tingkat pendidikan dan kesehatan individu penduduk merupakan faktor dominan yang perlu mendapat prioritas utama untuk dapat ditingkatkan. Dengan tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk yang tinggi menentukan kemampuan untuk menyerap dan mengelola sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baik dalam kaitannya dengan teknologi sampai kelembagaan yang penting dalam upaya meningkatkan tingkat kesejahteraan penduduk itu sendiri yang semuanya bermuara pada aktivitas perekonomian yang maju. Oleh sebab itu, dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi perlu pula dilakukan pembangunan manusia, termasuk dalam konteks ekonomi daerah. Kebijakan pembangunan yang tidak mendorong peningkatan kualitas manusia hanya akan membuat daerah yang bersangkutan tertinggal dari daerah lain. Dan hasilnya dapat dirasakan oleh seluruh strata penduduk merupakan wujud dari komitmen tujuan nasional yang ingin mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Upaya untuk mengetahui dan mengidentifikasi seberapa besar kemajuan pembangunan yang telah dicapai suatu wilayah tentunya diperlukan data-data yang cukup *up to date* dan akurat. Data-data yang disajikan diharapkan sebagai bahan evaluasi terhadap apa yang telah dilakukan oleh pemerintah tersebut. Apakah pembangunan puskesmas dan puskesmas pembantu telah secara nyata meningkatkan derajat kesehatan masyarakat? Apakah pembangunan gedung SD juga telah mampu meningkatkan tingkat partisipasi sekolah di wilayah ini? Apakah program Paket

Kelompok Belajar (Kejar) telah mampu meningkatkan kemampuan baca tulis penduduk secara umum? Dalam konteks tersebut diatas diperlukan pula ukuran-ukuran yang tepat untuk digunakan sebagai indikator. Untuk itu perlu kiranya diketengahkan mengenai berbagai ukuran-ukuran yang biasa digunakan sebagai indikator pembangunan.

Berbagai program seperti pengadaan pangan, perbaikan gizi, peningkatan kesehatan dan peningkatan kegiatan olah raga dilaksanakan dalam upaya peningkatan taraf kualitas fisik penduduk. Tolok ukur yang dapat digunakan untuk menentukan keberhasilan (pembangunan) dalam beberapa hal agak sulit ditentukan. Alat ukur yang sering digunakan untuk menilai kualitas hidup selama ini sebenarnya hanya mencakup kualitas fisik, bukan kualitas non-fisik. Kesulitan muncul karena untuk menilai keberhasilan pembangunan non-fisik indikatornya lebih abstrak dan bersifat komposit.

Salah satu pengukuran taraf kualitas fisik penduduk yang banyak digunakan adalah Indeks Mutu Hidup (IMH). Ukuran ini sebenarnya banyak mendapat kritik karena mengandung beberapa kelemahan, terutama yang menyangkut aspek statistik dan keterkaitan antar variabel yang digunakannya. Terlepas dan kelemahan tersebut, ada nilai lebih dan IMH yang membuat indikator ini banyak digunakan sebagai ukuran untuk menilai keberhasilan program pembangunan pada satu wilayah. Nilai lebih dari IMH ini adalah kesederhanaan didalam penghitungannya. Di samping itu, data yang digunakan untuk menghitung IMH ini pada umumnya sudah banyak tersedia. IMH juga bisa dihitung setiap tahun untuk setiap wilayah (nasional, propinsi, maupun kabupaten/kota), sehingga dapat dilakukan perbandingan antar wilayah.

Sejalan dengan makin tingginya intensitas dalam permasalahan pembangunan, kesederhanaan IMH pada akhirnya kurang mampu untuk menjawab tuntutan perkembangan pembangunan yang semakin kompleks itu. Karenanya perlu indikator lain yang lebih representatif dengan tuntutan permasalahan. Dalam kaitan ini, indikator Indeks Pembangunan manusia (IPM) merupakan salah satu alternatif yang bisa diajukan. Indikator ini, di samping mengukur kualitas fisik melalui angka harapan hidup (AHH) juga kualitas nonfisik (intelektualitas) melalui rata-rata penduduk bersekolah (RLS) dan angka melek huruf (AMH), juga mempertimbangkan kemampuan ekonomi masyarakat di wilayah itu yang digambarkan dari nilai *purcashing power parity index* (PPP). Jadi indikator IPM terasa lebih komprehensif dibandingkan dengan IMH.

Investasi dalam pendidikan secara dini akan menjamin terwujudnya pemenuhan hak azasi manusia, meningkatnya kualitas SDM, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, terwujudnya masyarakat sejahtera, mempunyai kemampuan mengelola teknologi, mempunyai keunggulan komparatif yang tinggi, dan menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Untuk sampai pada kondisi tersebut memerlukan dukungan potensi insan-insan yang memiliki kemampuan untuk berkiprah pada jaman yang dicita-citakan masyarakat.

Hartanto (1999) menganalisis kondisi masyarakat yang dimulai dari kondisi apa yang disebutnya masyarakat peramu sampai pada akhirnya menjadi masyarakat pengetahuan. Pada kondisi masyarakat peramu, untuk kelangsungan hidupnya cukup hanya mengandalkan daya tahan fisik dan naluri. Pada masyarakat pertanian tujuan hidupnya hanya untuk kebutuhan fisiologik dan cukup dengan mengandalkan kemampuan dan energi fisik. Pada masyarakat industri, masih berorientasi pada kebutuhan fisiologi dari orde yang sedikit lebih meningkat, dan cukup hanya mengandalkan keterampilan dan kecekatan dalam bekerja. Pada masyarakat pelayanan, orientasi kehidupan sudah mengarah pada kebutuhan hidup yang nyaman, dan cukup hanya mengandalkan kemampuan bekerja secara cerdas. Dan pada masyarakat golongan terahir yaitu masyarakat berpengetahuan, orientasi hidupnya sudah berada pada tingkatan yang lebih tinggi, yaitu kehidupan yang harus serba bermakna, dan tidak cukup hanya mengandalkan berbagai kemampuan dan keterampilan pada masyarakat sebelumnya, tetapi harus dibarengi dengan kemampuan bekerja sama dengan orang lain secara cerdas.

Gambaran masyarakat seperti yang dikemukakan Hartanto tadi, pada dasarnya berkenaan dengan aspek-aspek kehidupan yang hakiki, yaitu aspek perilaku (*psiko-sosial*), budaya dan politik, serta mata pencaharian. Ketiga aspek tersebut saling mempengaruhi sehingga akan berpengaruh pula terhadap tingkat kesiapan masyarakat untuk dapat menyesuaikan diri dalam pertempran global. Dalam teori penguatan masyarakat sipil (*civil society*), akan muncul kondisi masyarakat *serba siap* dalam menghadapi segala tantangan kehidupan, yang bercirikan:

- (1) *Rasa memiliki* dari warga masyarakat termasuk kelembagaannya terhadap program intervensi yang dirancang atau diluncurkan oleh para perancang pembangunan;

- (2) *Kemandirian atau keswadayaan* masyarakat baik sebagai penggagas, pelaksana maupun pemanfaat pembangunan;
- (3) *Kepercayaan diri* yang mapan terhadap potensi, sumber daya dan kemampuan untuk membangun diri, masyarakat, negara dan bangsanya.

Untuk sampai kepada kondisi masyarakat tersebut diperlukan SDM yang memiliki keilmuan, keimanan, dan perilaku shaleh. Dalam istilah Solihin Abu Izzudin (2006), disebut *keshalehan pribadi* dan *keshalehan sosial*. Keshalehan pribadi dan keshalehan sosial dibentuk dari keseimbangan antara ilmu, iman dan amal seseorang, yang diwujudkan dalam bentuk perilaku. Insan-insan yang shaleh ini sangat diperlukan, bukan hanya sekedar untuk kepentingan politik dalam mendongkrak IPM, tetapi yang lebih utama adalah membentuk '*tenaga pembangunan*' untuk mengikis habis manusia-manusia '*kloning*' yang lahir sebagai 'efek-samping' dari teori *Human Capital* (Irianto, 2006).

Gambaran tersebut semakin menegaskan bahwa sistem penyelenggaraan pembangunan memerlukan manusia-manusia yang memiliki keshalehan pribadi maupun keshalehan sosial. Bagaimana mungkin membangun generasi yang shaleh, sementara para pelaksananya tidak dalam keadaan shaleh. Bagaimana mungkin membangun SDM yang memiliki daya saing, sementara para pengelola pembangunan sendiri tidak memiliki daya saing. Karena itu, dalam upaya membangun SDM yang dibutuhkan harus dimulai dari pribadi masing-masing, baik pribadi sebagai anggota keluarga, masyarakat, maupun sebagai anggota aparatur pemerintah, dengan keshalehan pribadi dan keshalehan sosial.

Dalam tulisan ini, saya sengaja mengutip dimensi-dimensi yang paling bisa dijadikan bekal untuk bangkit dari keterpurukan serta 'berjihad' membangun kembali bangsanya. Merujuk ide yang dikemukakan Solihin, dimensi-dimensi keshalehan pribadi seseorang mencakup shaleh dalam aqidah, shaleh dalam ibadah, shaleh dalam ahlak, dan shaleh dalam keluarga (Abu Izzudin, 2006:236-250). Keshalehan dalam aqidah adalah ruh atau jiwa yang berwujud dalam motivasi untuk hidup lebih baik dan semangat kejuangan ke arah yang lebih berharga dan lebih bermakna. Keshalehan dalam ibadah merupakan konsistensi terhadap tujuan hidup yang berwujud dalam disiplin dan komitmen kedirian, kekeluargaan, dan kemasyarakatan. Keshalehan dalam

akhlak ialah perilaku sehari-hari sebagai perwujudan dari aqidah dan ibadah. Dan kesalehan dalam keluarga merupakan perwujudan dari ketiganya.

Potret individu yang memiliki keshalehan pribadi ialah orang-orang yang: (1) Suka mengajak kebaikan kepada orang lain, dengan contoh, teladan dan fasilitasi terhadap orang lain; (2) Berorientasi sebagai pemberi kontribusi, bukan sebagai peminta-minta; (3) Lapang dada terhadap perbedaan dan keragaman; (4) Respek terhadap keunikan orang lain.

Selanjutnya, Abu Izzudin (2006:251-280) mengemukakan pula potret individu yang memiliki keshalehan sosial ialah: (1) Orang yang paling kokoh sikapnya (*atsbatuhum mauqiifan*); (2) Orang yang paling lapang dadanya (*arhabuhum shadran*); (3) Orang yang paling dalam pemikirannya (*a'maquhum fikran*); (4) Orang yang paling luas cara pandangnya (*aus'uhum nazharan*); (5) Orang yang paling rajin amal-amalannya (*ansyatuhum 'amalan*); (6) Orang yang paling solid penataan organisasinya (*aslabuhum tanzhiman*); (7) Orang yang paling banyak manfaatnya (*aktsaruhum naf'an*).

Keshalehan pribadi dan keshalehan sosial akan tercermin dalam kehidupan keluarga, karena keluarga merupakan wujud konkrit unit organisasi masyarakat yang paling sederhana, tetapi memiliki kekuatan pengaruh yang sangat besar. Keluarga yang shaleh merupakan dambaan setiap orang. Oleh karena itu, keluarga yang memiliki keshalehan pribadi dan keshalehan sosial merupakan tiang-tiang yang kokoh masyarakat dan bangsanya. Karena itu, bangsa yang berkualitas terdiri dari golongan masyarakat yang berkualitas, dan masyarakat yang berkualitas merupakan kumpulan keluarga yang shaleh, dan keluarga yang berkualitas terdiri dari individu-individu yang memiliki keshalehan pribadi dan keshalehan sosial.

## **DESENTRALISASI MANAJEMEN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN**

Desentralisasi pendidikan bisa mencakup seluruh substansi atau bidang garapan manajemen pendidikan, dan dapat juga hanya salah satu atau beberapa bidang garapan saja, antara lain kurikulum, tenaga kependidikan, keuangan, dan sarana-prasarana pendidikan. Misi utama desentralisasi dalam manajemen pendidikan ialah untuk menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat daerah dalam mengelola pendidikan. Artinya, tugas utama dalam desentralisasi manajemen pendidikan di daerah harus

diprioritaskan pada upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Terlepas dari bidang garapan mana yang didesentralisasikan, sebetulnya aspek utama yang perlu disiapkan ialah adanya deregulasi peraturan perundang-undangan sebagai produk dari kebijakan nasional yang dijadikan perangkat kendali sistem manajemen, sekaligus yang mengatur isi dan luas kewenangan setiap bidang garapan yang didesentralisasikan. Aspek inilah yang akan memberi corak, jenis dan bentuk-bentuk desentralisasi dalam manajemen pendidikan. Artinya, substansi desentralisasi manajemen pendidikan harus pula menyertakan peraturan perundang-undangan yang mengatur batas-batas kewenangan pangkal, bidang garapan mana yang secara mandiri menjadi hak, bidang garapan mana yang menjadi kewajiban, bidang mana yang menjadi kewenangan tambahan, bagaimana hak dan kewajiban tersebut dipertanggungjawabkan, serta bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut mengikat secara hukum terhadap bidang-bidang garapan manajemen pendidikan yang didesentralisasikan itu.

### **1. Desentralisasi Perundang-undangan Pendidikan**

Bidang hukum dan perundang-undangan dalam konteks desentralisasi manajemen pendidikan, saya anggap paling krusial karena aspek ini merupakan perangkat kendali manajemen yang akan menentukan isi dan luas wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan setiap bidang tugas yang didesentralisasikan. Artinya, setiap penataan organisasi dan manajemen sebagai konsekuensi dari wewenang yang diterima, tidak terlepas dari adanya asas legalitas sebagai landasan berpijak dalam membangun perangkat-perangkat operasional organisasi dan manajemen yang *accountable* bagi kepentingan masyarakat, sekaligus untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian, maka salah satu keberhasilan dalam desentralisasi manajemen pendidikan tergantung pada dukungan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari dua sumber: Pertama, *komitmen politik* yang bersumber dari amanat rakyat. Komitmen ini mencakup komitmen internal dan eksternal. Komitmen internal berkaitan dengan segala aktivitas pemenuhan kebutuhan, keinginan dan harapan rakyat untuk kesejahteraan. Sedangkan komitmen eksternal berkaitan dengan segala aktivitas masyarakat dan bangsa dalam percaturan global. Kedua, *political will* (kemauan politik) para pembuat kebijakan baik

pada tatanan manajemen pendidikan di tingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Kemauan politik ini harus konkrit dalam wujud peraturan perundang-undangan dengan segala akibat hukum yang menyertainya secara konsisten.

## **2. Desentralisasi Organisasi Kelembagaan Pendidikan**

Pembaharuan struktur kelembagaan pendidikan di daerah perlu memperhatikan tiga hal pokok, yaitu kewenangan, kemampuan dan kebutuhan masing-masing daerah dengan berazaskan pada demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan umum di bidang pendidikan. Kewenangan merupakan rujukan yang dijadikan dasar pijakan dalam menentukan substansi manajemen pendidikan yang patut dilakukan. Kebutuhan berkaitan dengan permasalahan yang signifikan di daerah. Dan pada aspek kemampuan berkaitan dengan potensi sumber daya yang dituangkan dalam PAD.

Di samping itu, pembaharuan kelembagaan pendidikan di daerah perlu didasarkan pada prinsip rasional, efisien, efektif, realistis dan operasional, serta memperhatikan karakteristik organisasi dan manajemen modern. Dalam istilah yang lebih populer, bahwa Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) harus “ramping struktur kaya fungsi”. Pertimbangannya ialah: (1) terbuka, (2) fleksibel, (3) ramping, (4) efisien, (5) rasional, (6) fungsionalisasi, (7) jenjang pengambilan keputusan sangat pendek, (8) desentralisasi dan delegasi wewenang optimal, (9) peran sentral SDM, (10) kepemimpinan partisipatif, (11) daya tanggap tinggi atas aspirasi rakyat, (12) antisipatif terhadap masa depan, dan (13) berorientasi kepada tercapainya tujuan.

Perubahan struktur organisasi pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota turut pula mempengaruhi struktur organisasi pendidikan. Bentuknya sangat bervariasi, tergantung aspirasi, bidang garapan dan kebutuhan masing-masing daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Struktur organisasi pendidikan pada tingkat satuan pendidikan lebih bervariasi lagi, karena besar-kecilnya, luas-sempitnya dan banyak-sedikitnya unit-unit organisasinya ditentukan oleh bidang garapan manajemen dan karakteristik organisasi satuan pendidikan itu sendiri. Misalnya, organisasi satuan pendidikan umum akan berbeda dengan satuan pendidikan kejuruan.

## **3. Desentralisasi Manajemen Kurikulum Pendidikan**

Desentralisasi manajemen kurikulum berkenaan dengan kemampuan daerah dalam aspek relevansi. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan pada

kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang setara dengan kondisi obyektif di daerahnya. Situasi ini memacu terciptanya pengganggu lulusan akibat tidak relevannya kurikulum dengan kondisi daerah. Karena itu, desentralisasi kurikulum menjadi alternatif yang harus dilakukan. Pelaksanaan kurikulum muatan lokal yang selama ini memiliki pertimbangan persentase lebih kecil daripada kurikulum nasional belum cukup memadai situasi, kondisi dan kebutuhan daerah.

Perubahan yang paling mendasar dalam aspek manajemen kurikulum, bahwa pendidikan harus mampu mengoptimalkan semua potensi kelembagaan yang ada dalam masyarakat, baik pada lembaga-lembaga pendidikan yang dikelola pemerintah, masyarakat atau swasta. Persyaratan dasar penetapan jenis kurikulum antara lain: (1) Kurikulum dikembangkan berdasarkan minat dan bakat peserta didik; (2) Kurikulum berkaitan dengan karakteristik potensi wilayah setempat misalnya sumber daya alam, ekonomi, pariwisata dan sosial-budaya; (3) Dapat dikembangkan secara nyata sebagai dasar penguatan sektor usaha pemberdayaan ekonomi masyarakat, (4) Pembelajaran berorientasi pada peningkatan kompetensi keterampilan untuk belajar dan bekerja, lebih bersifat aplikatif dan operasional, (5) Jenis keterampilan ditetapkan oleh pengelola program bersama-sama dengan peserta didik, orang tua, tokoh masyarakat, dan mitra kerja.

Dengan demikian, persyaratan utama dalam bobot muatan kurikulum harus *mendasar, kuat, dan lebih luas*. *Mendasar*, dalam arti terkait dengan pemberian kemampuan dalam upaya memenuhi kebutuhan mendasar peserta didik sebagai individu maupun anggota masyarakat. *Kuat*, dalam arti terkait dengan isi dan proses pembelajaran atau penyiapan peserta didik untuk menguasai pengetahuan, sikap dan keterampilan yang kuat, sehingga memiliki kemampuan untuk mandiri dalam meningkatkan kualitas pemenuhan kebutuhan mendasarnya. *Luas*, dalam arti terkait dengan pemanfaatan dan pendayagunaan potensi dan peluang yang ada dan dapat dijangkau oleh peserta didik. Potensi dan peluang tersebut didayagunakan baik pada saat proses pembelajaran maupun pada saat penerapan hasil pembelajaran. Ketiga aspek tersebut secara bersama-sama memberikan kemampuan kepada peserta didik untuk dapat menyesuaikan diri terhadap berbagai kemungkinan kondisi, potensi dan peluang yang ada di lingkungannya.

*Komptensi* yang dituntut ialah bekal pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan fungsional praktis serta perubahan sikap untuk bekerja dan berusaha secara mandiri, membuka lapangan kerja dan lapangan usaha serta memanfaatkan peluang yang dimiliki, sehingga dapat meningkatkan kualitas kesejahteraannya. Penggunaan pendekatan dalam merumuskan kurikulum harus memiliki cakupan yang luas, dapat mengintegrasikan pengetahuan dengan keterampilan yang diyakini sebagai unsur penting untuk hidup lebih mandiri. Strategi pembelajaran dirancang untuk membimbing, melatih dan membelajarkan peserta didik agar mempunyai bekal dalam menghadapi masa depannya, dengan memanfaatkan peluang dan tantangan yang ada. Metodologi pengajaran berpegang pada prinsip belajar untuk memperoleh pengetahuan (*learning to learn*), belajar untuk dapat berbuat atau bekerja (*learning to do*), belajar untuk menjadi orang yang berguna (*learning to be*) dan belajar untuk dapat hidup bersama orang lain (*learning to live together*).

Merujuk pendekatan tersebut, dari sisi kelompok sasaran pada dasarnya tidak hanya terbatas untuk peserta didik usia dewasa yang siap untuk berusaha mencari nafkah. Nilai yang terkandung dan arah dari orientasi dari kedua konsep tersebut memungkinkan juga untuk dikuasai oleh usia anak-anak dan pra dewasa. Hal ini didasarkan pada aspek filosofis, sosial-budaya dan psikologis yang dijadikan landasan dari ketiga aspek tersebut.

#### **4. Desentralisasi Manajemen Tenaga Kependidikan**

Aspek ketenagaan berkenaan dengan SDM yang kurang profesional menghambat pelaksanaan sistem pendidikan nasional. Penataan para prajurit SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional. Banyak tenaga pengelola pendidikan yang latar belakang pendidikannya tidak relevan dengan dunia kerja yang ditekuninya.

Reorganisasi dan restrukturisasi organisasi dan manajemen pendidikan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, memang diperlukan. Saya ingat apa yang pernah diingatkan oleh Fasli Jalal dan Dedi Supriadi (2001), bahwa “restrukturisasi organisasi pendidikan harus didasarkan pada prinsip tanpa PHK, standar kompetensi jabatan, dialog antara penanggungjawab instansi terkait guna mendapatkan pola terbaik, pola karier jelas, *retraining*, dan sistem insentif.”

Dengan demikian, apabila kita percaya bahwa dengan desentralisasi manajemen menuntut profesionalisasi ketenagaan, maka sebagai suatu konsep, desentralisasi dipercaya banyak mengandung makna yang menggambarkan suatu situasi yang penuh tantangan. Bahkan sering digambarkan sebagai keadaan dalam era reformasi, dimana segala sesuatu yang berbau 'orde baru' yang penuh intrik kolusi, korupsi dan nepotisme seperti diapparkan di atas, perlu dimusnahkan dalam manajemen pembangunan bangsa. Dalam wacana seperti ini, individu maupun organisasi dituntut dapat hidup secara jujur, kreatif, responsif, dan inovatif dan transparan. Jujur karena setiap individu dalam organisasi mempunyai moralitas, agama dan keyakinan, serta komitmen; Kreatif karena individu dan organisasi harus mencari cara terbaik untuk dapat 'survive' dalam usahanya bersaing dengan individu dan organisasi lainnya; Responsif agar mendapatkan sumberdaya yang terbaik dan memadai; Inovatif agar dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang diinginkannya; Dan transparan karena harus dipertanggungjawabkan.

Persoalan yang mendasar yang patut dipertegas ialah pihak-pihak yang harus berperan dalam pelaksanaan pendidikan. Sekalipun telah disepakati bahwa pelaksanaan pendidikan merupakan tanggungjawab bersama antara keluarga, masyarakat dan pemerintah. Akan tetapi bila dalam prakteknya lebih didominasi pihak pemerintah. Dengan sendirinya pihak-pihak yang paling bertanggungjawab dalam hal ini ialah pemerintah.

## **5. Desentralisasi Manajemen Pembiayaan Pendidikan**

Tidak bisa dipungkiri bahwa pendidikan di samping mempunyai manfaat ekonomi juga mempunyai manfaat sosial-psikologis yang sulit dianalisis secara ekonomi. Namun pendekatan ekonomi dalam menganalisis pendidikan memberikan kontribusi sekurang-kurangnya terhadap dua hal yaitu (1) *Analisis efektivitas* dalam arti analisis penggunaan biaya yang dimanfaatkan untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan; (2) *Analisis efesiensi* penyelenggaraan pendidikan dalam arti perbandingan hasil dengan sejumlah pengorbanan yang diberikan.

Sebetulnya, dalam mengukur manfaat biaya pendidikan sering didasarkan kepada konsep biaya pendidikan yang sifatnya lebih kompleks dari keuntungan, karena komponen-komponen biaya terdiri dari lembaga jenis dan sifatnya. Biaya pendidikan

bukan hanya berbentuk uang atau rupiah, tetapi juga dalam bentuk biaya kesempatan. Biaya kesempatan (*income forgone*) yaitu potensi pendapatan bagi seorang siswa selama ia mengikuti pelajaran atau menyelesaikan studi (Cohn, 1979). Untuk mengetahui efisiensi biaya pendidikan biasanya digunakan metode analisis keefektifan biaya (*cost effectiveness analysis*) yang memperhitungkan besarnya kontribusi setiap masukan pendidikan terhadap efektivitas pencapaian tujuan pendidikan atau prestasi belajar. Upaya efisiensi dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu efisiensi internal dan efisiensi eksternal. Kedua konsep tersebut satu sama lain erat kaitannya.

Efisiensi internal dapat dinilai melalui suatu sistem pendidikan yang menghasilkan output yang diharapkan dengan biaya minimum. Dapat pula dinyatakan bahwa dengan input yang tertentu dapat memaksimalkan output yang diharapkan. Output acapkali diukur dengan indikator-indikator seperti angka kohort, yaitu proporsi siswa yang dapat bertahan sampai akhir putaran pendidikan, pengetahuan keilmuan, keterampilan, ketaatan kepada norma-norma perilaku sosial. Karena dengan alasan inilah persoalan-persoalan mutu pendidikan biasanya dibahas dengan memperhatikan efisiensi internal dari sistem pendidikan.

Sedangkan efisiensi eksternal, sering dihubungkan dengan metode *cost benefit analysis*. Efisiensi eksternal dihubungkan dengan situasi makro yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial sebagai dampak dari hasil pendidikan. Pada tingkat makro bahwa individu yang berpendidikan cenderung lebih baik memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dan kesehatan yang baik. Analisis efisiensi eksternal berguna untuk menentukan kebijakan dalam pengalokasian biaya atau distribusi anggaran kepada seluruh sub-sub sektor pendidikan. Efisiensi eksternal juga merupakan pengakuan sosial terhadap lulusan atau hasil pendidikan.

Di samping itu, dalam menganalisis efisiensi eksternal, dalam bidang pendidikan dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu: (1) *Keuntungan perorangan (private rate of return)*, yaitu perbandingan keuntungan pendidikan kepada individu dengan biaya pendidikan dari individu yang bersangkutan; (2) *Keuntungan masyarakat (social rate of return)*, yaitu perbandingan keuntungan pendidikan kepada masyarakat dengan biaya pendidikan masyarakat. Jadi, efisiensi eksternal pendidikan meliputi tingkat balik ekonomi dan investasi pendidikan pada umumnya, alokasi pembiayaan bagi jenis dan

jenjang pendidikan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa efisiensi internal dan efisiensi eksternal mempunyai kaitan yang sangat erat. Kedua aspek tersebut saling melengkapi satu sama lain dalam menentukan efisiensi system pendidikan secara keseluruhan.

Dengan demikian, secara konseptual efisiensi pendidikan meliputi *cost-effectiveness* dan *cost benefit*. *Cost effectiveness* dikaitkan dengan perbandingan biaya input pendidikan dan efektivitasnya dalam mendukung hasil-hasil belajar. Efisiensi internal atau *cost effectiveness* sangat bergantung pada dua faktor utama yaitu: (1) Faktor institusional, (2) Faktor manajerial. Sedangkan *cost benefit* dikaitkan dengan analisis keuntungan atas investasi pendidikan dari pembentukan kemampuan, sikap, keterampilan. Terdapat dua hal penting dalam hal investasi tersebut, yaitu: (1) Investasi hendaknya menghasilkan kemampuan yang memiliki nilai ekonomi di luar intrinsiknya; (2) Nilai guna dari kemampuan.

## **6. Desentralisasi Manajemen Sarana dan Prasarana Pendidikan**

Permasalahan-permasalahan yang menyangkut fasilitas pendidikan ini, erat kaitannya dengan kondisi tanah, bangunan dan perabot yang menjadi penunjang terlaksananya proses pendidikan. Dalam aspek tanah, berkaitan dengan status hukum kepemilikan tanah yang menjadi tempat pendidikan, letaknya yang kurang memenuhi persyaratan lancarnya proses pendidikan (sempit, ramai, terpencil, kumuh, labil, kumuh, dan lain-lain). Aspek bangunan berkenaan dengan kondisi gedung sekolah yang kurang memadai untuk lancarnya proses pendidikan (lembab, gelap, sempit, rapuh, bahkan banyak yang sudah ambruk, dan lain-lain) sampai membahayakan keselamatan. Aspek perabot berkenaan dengan sarana yang kurang memadai bagi pelaksanaan proses pendidikan termasuk fasilitas untuk kebutuhan ekstrakurikuler.

Menata lahan, bangunan, perabot dan perlengkapan serta arsip untuk lembaga pendidikan. Prinsip dasar tentang manajemen berbagai unsur tersebut di atas, seharusnya tidak melupakan usaha menciptakan suasana aman, sehat dan nyaman serta memenuhi kebutuhan pendidikan, antara lain: (1) Harus menggambarkan cita dan citra masyarakat seperti halnya yang dinyatakan dalam filsafat dan tujuan pendidikan; (2) Perencanaan hendaknya merupakan pancaran keinginan bersama dengan pertimbangan pemikiran tim ahli yang cukup cakap yang ada di masyarakat; (3) Hendaknya

disesuaikan bagi kepentingan peserta didik, demi terbentuknya karakter/watak mereka dan dapat melayani serta menjamin mereka di waktu mengikuti pendidikan sesuai dengan bakatnya masing-masing; (4) Perabot dan perlengkapan serta peralatan hendaknya disesuaikan dengan kepentingan dan manfaatnya bagi peserta didik dan tenaga kependidikan; (5) Administrator lembaga pendidikan harus dapat membantu program pembelajaran secara efektif, melatih para tenaga kependidikan serta memilih alat dan cara menggunakannya agar mereka dapat melaksanakan tugasnya; (6) Seorang penanggungjawab lembaga pendidikan harus mempunyai kecakapan untuk mengenal baik kualitatif maupun kuantitatif serta menggunakannya dengan tepat perabot dan perlengkapan yang ada; (7) Sebagai penanggungjawab lembaga pendidikan harus mampu menggunakan serta memelihara perabot dan perlengkapan sekitarnya sehingga ia dapat membantu terwujudnya kesehatan, keamanan, dan keindahan lembaga; (8) Sebagai penanggungjawab lembaga pendidikan bukan hanya mengetahui kekayaan yang dipercayakan kepadanya, tetapi juga harus memperhatikan seluruh keperluan alat-alat pendidikan yang dibutuhkan peserta didik, sanggup menata dan memeliharanya.

Secara rasional sebelum dituangkan ke dalam bentuk suatu perencanaan, maka seorang perencana yang baik memulai terlebih dahulu dengan suatu pola penyusunan program. Pola pikiran bagi penyusunan program untuk bangunan gedung harus memperhatikan: (a) ukuran dan umur pengguna, (b) jumlah/kapasitas penghuni, (c) macam perabot yang harus ada di dalam, (d) jumlah perabot, (e) penataan perabot, (f) cara pemakaian, (g) masa pemakaian, (h) macam bahan, (I) pembiayaan dan pemeliharaan. Sedangkan untuk perlengkapan dan perabot perlu memperhatikan: (a) macam perabot/perlengkapan, (b) cara pemakaian, (c) bentuk perabot, (d) konstruksi perabot, (e) ukuran perabot, (f) jumlah perabot/perlengkapan, (g) warna perabot, (h) macam bahan, (i) mutu bahan, (j) harga bahan, dan (k) biaya pembuatan dan pemeliharaan.

Perbaikan yang berlangsung beberapa kali terhadap perbaikan satu perlengkapan atau perabot akan lebih memakan banyak waktu, tenaga dan biaya dibandingkan dengan mengganti yang baru. Dalam keadaan yang normal, maka pada umumnya 5% dan keseluruhan pengeluaran sekolah diperuntukkan bagi kepentingan pemeliharaan. Pentingnya pemeliharaan yang layak terhadap bangunan, perabot dan perlengkapan, karena sebenarnya kerusakan telah dimulai semenjak pertama kali gedung, perabot dan

perlengkapan yang baru diterima dari pihak pemborong atau penjual. Perhatikan saja saat penerimaan dan pemakaian gedung baru, tembok, dinding, pintu, jendela, ruang-ruang dan gapura, ditemplei, diikat, digantungi dalam rangka menghias, padahal mereka sebenarnya mulai dengan 'pengrusakan'.

## **ANALISIS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN**

### **1. Pendekatan Analitis**

Kejelasan maknawiyah tentang teori kebijakan dapat ditelusuri dari literatur tentang ketatanegaraan yang menganggap bahwa ilmu kebijakan sering dianggap lebih dekat kepada Administrasi Negara dibandingkan dengan Ilmu Politik. Dalam *Political Theory and Public Policy* karya Goodin (1982), menunjukkan bahwa kebijakan dari segi politik lebih banyak memberikan perhatian kepada substansi, dibandingkan dengan administrasi negara yang lebih memperhatikan masalah pilihan rencana, evaluasi pelaksanaan, efisiensi dan produktivitas, serta hal lain yang tidak berkenan dengan isi dari kebijakan itu. Meskipun sebenarnya ilmu politik pun mengkaji ilmu kebijakan dengan yang disebut *Policy Advocacy*, sehingga Goodin menyebutnya hanyalah: "administrasi negara lama dalam baju yang diperbaharui".

Pal (1996) mengemukakan tiga elemen yang saling berkaitan, yaitu: (1) faktor lingkungan yang mempengaruhi, (2) isi kebijakan itu sendiri termasuk didalamnya maksud dan tujuan kebijakan, (3) perumusan masalah dan alat yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, serta (4) akibat yang terjadi baik yang sesuai dengan lingkungan disekitarnya. Namun demikian, khusus dalam hal perumusan kebijakan sesuai fungsi negara atau pemerintah sebagai stabilisator, stimulator, koordinator dan alokator.

Kemudian, Dye (1976) yang menegaskan bahwa setiap kebijakan pemerintah seharusnya mempertimbangkan berbagai hal sebagaimana mestinya yang ada dalam lingkungan dan sistem politiknya. Dalam setiap kebijakan, baik itu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan maupun evaluasi kebijakan, maka aspek-aspek lingkungan harus memperoleh pertimbangan yang matang, sehingga tidak bertentangan dengan fungsi negara atau pemerintah itu sendiri. Dye mengusulkan bahwa dalam studi kebijakan, perlu mengidentifikasi masalah, kemudian menyusun usulan kebijakan,

setelah diseleksi, maka kebijakan disahkan untuk kemudian diimplementasikan. Kemudian, diadakan evaluasi untuk menganalisis akibat dari kebijakan tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, dalam setiap analisis kebijakan publik paling tidak mengandung empat unsur yang harus diperhatikan, yaitu: (1) *unsur masalah*; (2) *tujuan*; (3) *cara kerja atau cara pemecahan masalah*; dan (4) *otoritas publik*. 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; Unsur *tujuan* itu berkenaan dengan sasaran yang hendak dicapai melalui program-program yang telah ditetapkan oleh negara. Unsur *cara kerja* berkaitan dengan prosedur logis dan sistematis berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Unsur *otoritas* berkenaan dengan aparatur yang diberi kepercayaan untuk melakukan aktivitas pemerintahan.

Selanjutnya, 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), 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. Hal yang perlu diwaspadai adalah dalam memilih alternatif untuk memecahkan masalah, sehingga tidak mengganggu pencapaian tujuan kebijakan.

Sehubungan dengan sifat praktis dan terkandungnya tujuan dalam perumusan kebijakan, maka implementasi kebijakan berkenaan dengan kekuasaan, kepentingan dan strategi para pelaku, walaupun sebenarnya menurut Pal (1996) disebut sebagai “*another problem with implementation is power*”. Namun, ketika kegagalan kebijakan terjadi,

maka perlu dikaji apakah karena perumusan kebijakan tersebut memang buruk atau karena kesalahan dalam mengimplementasikannya.

Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor. Abdul Wahab (1990:125) misalnya, mengemukakan faktor-faktor tersebut antara lain: (1) kompleksitas kebijakan yang telah dirumuskan, (2) kejelasan rumusan masalah dan alternatif pemecahan masalah, (3) sumber-sumber potensial yang mendukung, (4) keahlian pelaksanaan kebijakan, (5) dukungan dari khalayak sasaran, (6) 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.

Dalam konteks implementasi kebijakan desentralisasi, Rondinelli & Cheema (1988:30), memperkenalkan teori implementasi kebijakan yang orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut konsep tersebut, ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikemukakan:

Pertama, *the compliance approach*, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut. Kedua, *the political approach*. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “*administration as an integral part of the policy making process in which polities are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.*”

Administrasi dan manajemen merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan. *Kebijakan dibuat karena tuntutan administrasi, dan pada saat kebijakan akan diimplementasikan di situlah manajemen berperan.* Dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban yang berat dalam proses

implementasi. Jadi, membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan (*unpredictable*).

## 2. Faktor-Faktor yang Berpengaruh dalam Implementasi Kebijakan

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian yang serius di Indonesia, karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik serta-merta akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknis tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian, justru pada saat inilah proses kebijakan dimulai.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan tergantung pada kegiatan yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, di samping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: (1) *Content of policy*, yang terdiri dari: *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources committed*. (2) *Context of implementation*, yang terdiri dari: *power, interest, and strategies of actors involved; institutions and regime characteristics; compliance and responsiveness* (Grindle, 1980:7-11).

Merujuk konsep-konsep seperti dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan di Indonesia menyangkut program dan kebijakan lainnya yang bukan hanya sekedar proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan, melainkan merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Beragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan itu.

Di samping itu, analisis kebijakan pendidikan yang digunakan di Indonesia sepertinya lebih banyak menggunakan *model analisis kebijakan politik-publik* yang didasarkan pada asumsi-asumsi politis. Indikatornya dapat dikemukakan: Pertama, *ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-*

*permasalahan pendidikan*. Kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat, dan situasi yang disebut *sekolah* selalu diidentikan dengan pendidikan. Sehingga tidak heran manakala membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan; Menganalisis kebijakan pendidikan yang dianalisis ternyata kebijakan penyelenggaraan persekolahan. Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak *adaptif* daripada *inisiatif*. Kedua, dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dan terintegrasi secara *empirical, evaluative, normative, predictive*. Sebagai suatu produk, kebijakan pendidikan tidak diformulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara “*sinergy*”, bukan sebagai komponen yang “terdikotomi”. Artinya, apakah rumusan-rumusan kebijakan tersebut telah memenuhi kriteria kebijakan yang utuh atau masih ada butir-butir yang lepas dari ruang lingkupnya.

Dalam terminologi seperti itu, analisis kebijakan pendidikan sering diartikan sebagai suatu *proses pengkajian pendidikan* secara substansial, bukan pada *proses pengkajian terhadap kebijakannya*. Walaupun analisis kebijakan pendidikan dimaksudkan untuk menguraikan dan menjelaskan latar belakang, alasan, serta akibat dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan oleh suatu pelaku kebijakan. Menurut pendapat saya, pengertian tersebut mengandung kekeliruan. Kekeliruan tersebut harus segera diperbaiki dengan jalan:

Pertama, analisis kebijakan dalam pendidikan harus mengkaji substansi, proses dan konteks kebijakan pendidikan secara komprehensif. Apakah proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan sudah merujuk kaidah-kaidah keilmuan atau tidak. Apabila studi tentang analisis kebijakan pendidikan dipandang dari sudut keilmuan, jelas mempunyai makna imperatif dan harus merujuk pada paradigma filsafat keilmuan yang mempunyai objek studi dan metodologi. Objek studi analisis kebijakan pendidikan harus merujuk pada paradigma ilmu pendidikan, bukan pada paradigma ilmu-ilmu yang lain. Ilmu pendidikan mempunyai paradigma yang berbeda dengan paradigma ilmu-ilmu lainnya, baik dalam aspek *ontologi, aksiologi dan epistemologinya*. Walaupun dalam tatanan praktek kependidikan lebih banyak menyesuaikan diri dengan bentuk konstelasi dengan ilmu-ilmu lain. Tetapi hanya bersifat kontekstual. Sedangkan metodologi analisis kebijakan pendidikan, dapat saja merujuk paradigma keilmuan yang lain dengan dimulai dengan asumsi, dianalisis menjadi serangkaian prinsip, disintesa

menjadi teori, diverifikasi dalam praktek, diobservasi menjadi asumsi-asumsi baru, begitulah seterusnya.

Dari aspek ontologi kebijakan, berkaitan dengan perangkat kendali sistem pendidikan yang universal dalam bentuk cara pandang fundamental yang dijadikan nilai dasar dalam mengembangkan manajemen pendidikan. Apabila kembali pada eksistensi manusia, secara universal pendidikan merupakan upaya menjadikan manusia menurut kodratnya yang mengemban amanat sebagai *khalifah fil ardh*, yang akan dipertanggungjawabkan di alam kemudian. Tujuan pendidikan ialah mengembangkan potensi manusia untuk melaksanakan amanat tersebut. Pendidikan bukan hanya sekedar mengembangkan aspek kognitif, afektif dan psikomotorik, akan tetapi mencakup seluruh aspek moral dan spritual.

Dalam pandangan filsafat, istilah *pendidikan* mempunyai makna yang berbeda dengan *pengajaran*. Perbedaan ini ditegaskan lebih gamblang oleh Nataatmadja (1982:256-259). Dalam pandangan Nataatmadja, paradigma pendidikan didasarkan pada ilmu subyektif, dan paradigma pengajaran didasarkan pada ilmu objektif. Terminologi ilmu subyektif didasarkan pada supra empirikal, dan eksistensial. Sedangkan terminologi ilmu objektif didasarkan pada rasional, empirikal, dan fenomenal.

Kedua, pengembangan asumsi-asumsi dalam kebijakan pendidikan harus merujuk pada asumsi-asumsi pendidikan yang dikembangkan dalam paradigma filsafat pendidikan yang universal, bukan merujuk pada paradigma filsafat politik dan ketatanegaraan. Penerapan asumsi-asumsi politik dalam kebijakan pendidikan sekarang ini telah membuktikan tidak cukup membawa bangsa ini ke arah tujuan-tujuan pendidikan yang universal. Gejala disintegrasi bangsa, dekadensi moral, korupsi-kolusi-nepotisme, diakui atau tidak, merupakan sebagian dari kegagalan-kegagalan yang dicapai proses pendidikan selama ini. Karena itu, memahami sistem pendidikan nasional tidak sekedar latah karena alasan-alasan politis, dan selalu tergantung pada situasi politik kenegaraan.

Ketiga, proses analisis terhadap kebijakan pendidikan tidak parsial, tetapi haruslah komprehensif dan multidisipliner menyangkut rumusan, implementasi dan evaluasi dampaknya. Analisis perumusan kebijakan tersebut meliputi komponen-

komponen yang secara eksplisit termuat dalam rumusan kebijakan. Komponen-komponen tersebut adalah: (1) ruang lingkup kebijakan; (2) asumsi-asumsi dasar; (3) tujuan dan sasaran; (4) kriteria; (5) mekanisme atau prosedur yang harus ditempuh; (6) dukungan sumber daya yang dibutuhkan.

Kemudian, pada tahap implementasi, yang diduga pada tahap inilah kecurangan-kecurangan itu terjadi, karena persyaratan, kriteria, bahkan tujuan pendidikan yang universal tidak dipedulikan lagi. Pada tahap ini seringkali terjadi penyimpangan-penyimpangan dan upaya-upaya yang tidak rasional. Faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disebabkan oleh faktor komunikasi, sumber daya, sikap, dan struktur birokrasi. Faktor komunikasi berkenaan dengan pemahaman aparat pelaksana dalam memahami maksud dan tujuan serta mekanisme dalam pelaksanaan kegiatan. Karena itu baik rumusan kebijakan sebagai (*message*), jalur komunikasi (*channel*) senantiasa dijelaskan dengan gamblang. Faktor sumber daya berkenaan dengan kompetensi profesional aparat pelaksana dan daya dukung sarana dan prasarana yang memadai. Faktor disposisi atau sikap berkenaan dengan tekad dan semangat para aparat baik para pembuat kebijakan maupun pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan. Dan faktor struktur birokrasi berkaitan dengan *standard operating procedures* (SOP) yang menjamin koordinasi setiap unsur yang terkait dalam melaksanakan kebijakan.

Keempat, kebijakan pendidikan tidak bisa didekati dengan hanya menggunakan pendekatan *the compliance approach*, atau *the political approach* secara sendiri-sendiri, tetapi harus secara integratif. Pengalaman menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar proses teknis, melainkan merupakan suatu proses interaksi dinamis antara unsur-unsur politik, sosial, ekonomi, dan perilaku birokrat. Unsur-unsur interaktif ini sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi kebijakan tersebut mencapai tujuannya. Dalam kebijakan pendidikan, bukan pada persoalan *compliance* atau *political*, tetapi lebih menekankan kepada hubungan faktor-faktor yang mempengaruhi pada *waktu dan konteks* kebijakan itu diimplementasikan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka untuk menilai layak-tidaknya suatu kebijakan dalam pendidikan, harus dilihat dari ukuran-ukuran: Pertama, dari aspek formulasi kebijakan pendidikan ialah: (1) Filsafat pendidikan yang dipakai dasar penyelenggaraan pendidikan; (2) Teori dan Ilmu yang dipakai rujukan untuk setiap komponen pendidikan (*general theory, middle range theory dan operational theory*) (3) Sistem nilai yang dijadikan dalam pengembangan asumsi-asumsi yang melandasi praktek-praktek pendidikan; Kedua, pada tatanan implementasi kebijakan ialah: (1) Prioritas permasalahan pada setiap aspek substansi pendidikan; (2) Pendekatan, proses dan prosedur implementasi yang digunakan; (3) Peran-peran pelaku kebijakan dari *policy maker, organizational level dan operational level*; (4) *Setting* lingkungan yang sangat memungkinkan berpengaruh terhadap keseluruhan aspek kebijakan, baik pada saat proses perumusan, implementasi, maupun lingkungan itu sendiri; Ketiga, pada tatanan evaluasi kebijakan pendidikan berkenaan dengan norma, alat ukur dan prosedur yang digunakan. Terutama terhadap aspek: (1) Dampak terhadap efisiensi penggunaan sumber daya; (2) Kemanjurannya terhadap pencapaian *target and means*; (3) Akontabilitas para pelaku kebijakan pada semua tingkatan.

Untuk melihat peran aktor dalam pengambilan kebijakan pada tingkat makro dan mikro, harus dilihat dari struktur organisasi sebagai perwujudan dari *boundary system* kebijakan itu sendiri. Proses kebijakan itu dapat terjadi pada tingkatan '*policy level, organization level, dan operational level*'. Dalam suatu negara demokrasi, '*policy level*' diperankan badan Legislatif dan Yudikatif, sedangkan '*organization level*' diperankan oleh Badan Eksekutif. '*Operational level*' terjadi pada unit-unit pelaksana. Pada masing-masing level inilah kebijakan diwujudkan dalam bentuk *institutional arrangements* yang sesuai dengan tingkatannya.

### **3. Tujuan Kebijakan Pendidikan**

Di muka telah saya kemukakan bahwa, hasil analisis kebijakan ada yang bersifat deskriptif, prespektif, dan prediktif. Deskriptif berarti dapat memberi pemahaman tentang kebijakan yang direncanakan, yang sedang dilaksanakan, tujuan yang hendak dicapai dan hasil yang akan diperoleh. Prespektif berarti hasil analisis kebijakan yang cenderung bersifat evaluasi formatif yang dapat memberikan rekomendasi tentang alternatif kebijakan yang perlu diambil dalam upaya peningkatan mutu hasil yang

diperoleh. Prediktif berarti hasil analisis kebijakan dapat memberikan perkiraan apa yang akan terjadi selanjutnya, baik yang bersifat positif maupun negatif sebagai akibat kebijakan yang dilaksanakan.

Untuk menentukan pilihan dalam merumuskan kebijakan dalam pendidikan, perlu pemahaman tentang pandangan-pandangan terhadap tujuan kebijakan, 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**

*Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan masyarakat*, dapat ditelusuri dari hakekat tujuan pendidikan yang universal. Pendidikan pada awalnya adalah suatu proses penyempurnaan harkat dan martabat manusia yang diupayakan secara terus menerus. Di mana pun proses pendidikan terjadi, menunjukkan bahwa pendidikan mempunyai nilai-nilai yang dalam, karena jika kita berbicara pendidikan pada hakekatnya membicarakan harkat dan martabat serta nilai-nilai kemanusiaan. Kemudian, pada perkembangan selanjutnya, akibat kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat, dan situasi yang disebut *sekolah* selalu diidentikan dengan pendidikan. Sehingga, tujuan-tujuan pendidikan semakin melenceng dari tujuan semula.

Persoalan sekarang adalah pendidikan yang bagaimana yang sesuai dengan kehendak masyarakat yang penuh kebhinekaan. Politisi, akademisi, praktisi cenderung dapat menjawab sekalipun sangat bervariasi. Namun, manakala dihadapkan pada pertanyaan: Bagaimana sistem manajemen yang dapat mengelola proses pendidikan yang penuh kebhinekaan tersebut? Memang banyak para ahli telah merumuskan apa itu pendidikan, apa itu tujuan pendidikan, dan apa itu administrasi pendidikan, tetapi tujuan pendidikan itu sendiri sering menjadi tidak jelas.

Dengan kondisi seperti itu, berdampak pula pada para ilmuwan dan cendekiawan kebijakan dan manajemen pendidikan, yang ide-ide, konsep, teori yang tidak relevan dengan tujuan-tujuan tersebut. Diakui, bahwa pendidikan tidak bebas nilai dan tidak juga bebas budaya. Pendidikan nasional memang diarahkan pada pembentukan warga negara, dan karena itulah pendidikan menjadi tanggung jawab semua komponen bangsa. Namun otonomi masing-masing komponen itulah perlu dipertegas. Apa sesungguhnya tujuan pendidikan yang diinginkan keluarga, masyarakat dan pemerintah? Sebatas mana

kewenangan diberikan kepada pihak keluarga, masyarakat dan pemerintah? Sebatas mana kewenangan manajemen pendidikan diserahkan dari tingkat pusat ke pemerintah tingkat regional, lokal sampai ke tingkat kelembagaan?

### **b. Tujuan Kebijakan Dilihat dari Tingkatan Politisi**

*Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan politisi*, dapat ditelusuri dari sumbangan pendidikan terhadap perkembangan politik pada tingkatan sosial yang berbeda. Misalnya pada tingkat individual, pendidikan membantu peserta didik untuk mengembangkan sikap dan keterampilan kewarganegaraan yang positif untuk melatih warganegara yang benar dan bertanggung jawab. Orang yang berpendidikan diharapkan lebih mengerti hak dan kewajibannya sehingga wawasan dan perilakunya semakin demokratis. Selain itu orang yang berpendidikan diharapkan memiliki kesadaran dan tanggung jawab terhadap bangsa dan negara lebih baik dibandingkan dengan yang kurang berpendidikan.

Pada masyarakat pluralistik, tujuan pendidikan yang lebih praktis ternyata masih sangat bervariasi, yang mengakibatkan tidak adanya kesamaan bahasa dan terminologi terhadap tujuan-tujuan kebijakan pendidikan tidak kunjung selesai. Orang tua, masyarakat, dan pemerintah sama-sama mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan pendidikan. Akan tetapi, tatkala kebijakan penyelenggaraan pendidikan menjadi otoritas terpusat pada pemerintah pusat, sehingga praktek manajemen pendidikan pada level pusat, regional, lokal dan kelembagaan pun menjadi sarana pencapaian tujuan politik yang diarahkan pada reproduksi ideologi kelompok masyarakat yang dominan.

### **c. Tujuan Kebijakan Dilihat dari Tingkatan Ekonomi**

*Tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan ekonom*, dapat ditelusuri dari kesadaran pentingnya pendidikan sebagai investasi jangka panjang, dengan alasan, bahwa:

Pertama, pendidikan adalah alat untuk perkembangan ekonomi dan bukan sekedar pertumbuhan ekonomi. Pada praksis-praksis manajemen pendidikan modern, salah satu dari lima fungsi pendidikan adalah fungsi teknis-ekonomis baik pada tataran individual hingga tataran global. Fungsi teknis-ekonomis merujuk pada kontribusi pendidikan untuk perkembangan ekonomi. Misalnya pendidikan dapat membantu siswa untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk hidup dan berkompetisi dalam ekonomi yang kompetitif. Secara umum terbukti bahwa semakin

berpendidikan seseorang maka tingkat pendapatannya semakin baik. Hal ini dimungkinkan karena orang yang berpendidikan lebih produktif dibandingkan dengan yang tidak berpendidikan.

Kedua, investasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang lebih tinggi dari pada investasi fisik di bidang lain. Nilai balik pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang memasuki dunia kerja. Pilihan investasi pendidikan juga harus mempertimbangkan tingkatan pendidikan. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka manfaat sosialnya semakin kecil.

Berdasarkan tujuan-tujuan kebijakan sebagaimana dipaparkan maka nilai-nilai yang dijadikan acuan dalam menilai kebijakan pembaharuan pendidikan ialah:

Pertama, menurut pendekatan ekonomi, berkenaan dengan nilai: (1) Teknis-ekonomis, merujuk pada kontribusi pendidikan dalam membantu peserta didik untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk hidup dan berkompetisi dalam ekonomi yang kompetitif; (2) Moneter, merujuk pada kontribusi pendidikan berupa tambahan pendapatan seseorang yang telah menyelesaikan tingkat pendidikan tertentu dibandingkan dengan pendapatan lulusan pendidikan dibawahnya; (3) Non-moneter, merujuk pada diperolehnya kondisi kerja yang lebih baik, kepuasan kerja, efisiensi konsumsi, kepuasan menikmati masa pensiun dan manfaat hidup yang lebih lama.

Kedua, menurut pendekatan politis, berkenaan dengan sumbangan pendidikan terhadap perkembangan politik pada tingkatan sosial yang berbeda. Misalnya pada tingkat individual, pendidikan membantu siswa untuk mengembangkan sikap dan keterampilan kewarganegaraan yang positif untuk melatih warganegara yang benar dan bertanggung jawab. Orang yang berpendidikan diharapkan lebih mengerti hak dan kewajibannya sehingga wawasan dan perilakunya semakin demokratis. Selain itu orang yang berpendidikan diharapkan memiliki kesadaran dan tanggung jawab terhadap bangsa dan negara lebih baik dibandingkan dengan yang kurang berpendidikan.

Ketiga, menurut pendekatan budaya, berkenaan dengan nilai: (1) Sosial kemanusiaan, merujuk pada kontribusi pendidikan terhadap perkembangan manusia dan

hubungan sosial pada tingkat sosial yang berbeda. Pada tingkat individual pendidikan membantu siswa untuk mengembangkan potensi dirinya secara psikologis, sosial, dan fisik semaksimal mungkin; (2) Budaya masyarakat, merujuk pada sumbangan pendidikan pada peralihan budaya pada tingkatan sosial yang berbeda. Pada tingkat individual, pendidikan membantu siswa untuk mengembangkan kreativitasnya, kesadaran estetis serta untuk bersosialisasi dengan nilai-nilai dan keyakinan sosial yang baik; (3) Kependidikan, merujuk pada sumbangan pendidikan terhadap perkembangan dan pemeliharaan pendidikan pada tingkat sosial yang berbeda. Pada tingkat individual pendidikan membantu siswa belajar cara belajar dan membantu guru cara mengajar. Di masyarakat luas juga berlaku pendapat umum bahwa semakin berpendidikan maka makin baik status sosial seseorang dan penghormatan masyarakat terhadap orang yang berpendidikan lebih baik dari pada yang kurang berpendidikan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, tujuan suatu kebijakan pendidikan senantiasa menggunakan pijakan dalam melakukan analisisnya. Analisis kebijakan pembaharuan tersebut harus didasarkan pada nilai dan tujuan bahwa investasi dalam bidang pendidikan tidak semata-mata untuk mendorong pertumbuhan ekonomi tetapi lebih luas lagi yaitu perkembangan ekonomi. Perkembangan ekonomi akan tercapai apabila sumber daya manusianya memiliki etika, moral, rasa tanggung jawab, rasa keadilan, jujur, serta menyadari hak dan kewajiban yang kesemuanya itu merupakan indikator hasil pendidikan yang baik.

## **MERANCANG PERADABAN MANUSIA INDONESIA**

Menengok sejarah peradaban manusia, telah begitu banyak upaya untuk mewariskan pengetahuan dan keterampilan kepada generasi berikutnya. Seiring perjalanan jaman dan semakin bertambahnya pengetahuan dan keterampilan yang harus diwariskan kepada anak-anaknya, pada akhirnya para orang tua semakin menunjukkan ketidakmampuan lagi untuk mengajarkan semua pengetahuan dan keterampilan yang dimilikinya kepada anak-anaknya. Dan sejak saat itu, mulailah ada upaya-upaya pembelajaran melalui cara-cara yang tidak formal sesuai pengetahuan dan keterampilan yang diinginkan para anaknya.

Selanjutnya, seiring pembaharuan dan perkembangan jaman, di mana pengetahuan dan keterampilan yang harus dipelajari bertambah dan berkembang

semakin kompleks, kemudian upaya-upaya pembelajaran tersebut mulai diformalkan dalam bentuk apa yang sekarang dikenal dengan persekolahan. Di mana pun proses pendidikan terjadi, menunjukkan bahwa pendidikan mempunyai nilai-nilai yang hakiki tentang harkat dan martabat kemanusiaan. Namun, belakangan lembaga pendidikan yang namanya 'sekolah' ini hanya menyediakan waktu yang sangat terbatas dengan aturan yang ketat, serta cenderung menganggap sebagai satu-satunya lembaga pendidikan. Manakala membicarakan pendidikan cenderung yang dibahas adalah sistem persekolahan; Akibatnya, paradigma pendidikan yang begitu universal hanya dipandang secara terbatas, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif (Hadi Supeno, 1991:9).

Dalam situasi demikian, Ivan Illich (1976) telah mengkritik pendidikan persekolahan ini dengan pertanyaan: “Apakah sekolah itu sesuatu yang perlu dalam pendidikan?” Bahkan, Everet Reimer (1977) tidak tanggung-tanggung menganggap bahwa pendidikan persekolahan telah ‘mati’ (*school is dead*). Illich dan Reimer telah berusaha untuk memperjelas perbedaan antara sekolah dengan fungsi dan nilai-nilai pendidikan itu sendiri, sehingga pada prakteknya pendidikan persekolahan tidak mengarah pada ‘dehumanisasi’ (<http://www.cogsci.ed.ac.uk/~ira/illich/>).

Tentu saja, saya tidak mau terperangkap dalam konsep yang ekstrim seperti Reimer. Dalam kondisi ledakan penduduk yang harus dididik dari usia 0-18 tahun, maka konsep ‘*deshooling society*’ atau ‘*school is dead*’ tampaknya hanya impian yang tidak akan pernah dicapai. Kritikan Illich dan Reimer tersebut setidaknya mengingatkan masyarakat, bahwa pendidikan persekolahan bukanlah satu-satunya lembaga pendidikan. Menurut Nataatmaja (1982) paradigma pendidikan yang selalu didasarkan pada paradigma politik telah terbukti menghasilkan SDM yang hanya bersifat mekanis dan kurang kreatif. Oleh karena itu, pembangunan pendidikan akan selalu menyentuh perangkat kendali sistem pendidikan yang universal. Sehingga, untuk melakukan pembangunan pendidikan di Indonesia, tidak ada alternatif lain kecuali melakukan pembaharuan orientasi dan pendekatan dalam manajemen pembangunan pendidikan itu sendiri.

Padangan tersebut menunjukkan bahwa nilai-nilai pendidikan bukan saja hanya sekedar etika dalam arti 'baik' atau 'tidak baik', namun lebih ditekankan pada tujuan mengapa perlu ada pembangunan pendidikan. Kemajuan ilmu pengetahuan dan

teknologi seharusnya dapat membimbing manusia untuk mempunyai tujuan. Seperti yang dialami anak manusia yang diibaratkan ‘penumpang’ kapal yang bernama Bumi, berputar di jagat kosmos, melancong lautan waktu yang tidak terbatas. Bukankah manusia seperti binatang peliharaan yang diceritakan Al-Qur’an: “Mereka bersenang dengan riang gembira dan makan layaknya binatang...” (QS. Muhammad:12). Al-Qur’an juga menyatakan bahwa: “Mereka punya hati, tetapi tidak bisa memahami; mereka punya mata, tetapi tidak melihat; mereka punya telinga, tetapi tidak mendengar. Benar-benar mereka mirip binatang peliharaan, bahkan mereka lebih sesat lagi. Mereka itulah orang-orang lalai”. (QS. Al-A’raf:179).

Gambaran tersebut mengingatkan apa yang pernah diungkapkan dalam buku *Daras Filsafat Islam*, bahwa:

Ya, itulah kisah manusia di jaman kita! Dengan kemajuan teknologi yang menakjubkan, mereka menjadi terserang kebingungan dan kebingungan serta tidak tahu dari mana mereka berasal dan akan kemana mereka pergi. Ke arah mana mereka seharusnya berbelok dan jalan apa yang mestinya mereka tempuh? Inilah mengapa absurdisme, nihilisme, hipiisme muncul di abad ruang angkasa ini. Laksana kanker, paham-paham ini menyerang jiwa, pikiran dan ruh manusia beradab. Ia menghancurkan dan meluluhkan pasak-pasak istana kemanusiaan, bagaikan rayap menggerogoti kayu (Muhammad Taqi Mishbah Yazdi, 2003: 69).

Berdasarkan pandangan tersebut, saya meyakini bahwa nilai dan tujuan 'baik' dari pendidikan hanya akan ada apabila pendidikan itu sendiri dapat menciptakan sesuatu yang memberikan manfaat bagi kehidupan masyarakat masa kini dan masa mendatang, atau bagi kehidupan di dunia sampai ke kehidupan di akhirat. Jika pembangunan pendidikan harus dilakukan, menunjukkan bahwa dalam pembangunan pendidikan selama ini ada sesuatu yang kurang bermanfaat. Dengan kata lain, kekurangan atau kelebihan dalam pembangunan pendidikan harus dapat ditemukan, dianalisis, disintesa, kemudian dipraktekkan kembali sampai menunjukkan hasil yang lebih bermanfaat. Dengan demikian, tidak ada pilihan,..pembangunan manusia Indonesia harus dititikberatkan pada aspek-aspek yang menjadi sumber kekuatan bangsa, yaitu SDM yang memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi, beriman dan beramal shaleh, dan dilandasi pedoman pembangunan yang bersumber dari wahyu Tuhan TME, serta diwujudkan dalam perilaku kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

## **PENUTUP: Sebuah Catatan Kaki**

Ahirnya, pada bagian penghujung tulisan ini, saya ingin menegaskan kembali bahwa pembangunan bangsa yang harus kita upayakan, pada hakekatnya harus merujuk pada proses rekonstruksi struktur kehidupan yang memberikan pengaruh timbal balik, baik secara kuantitatif maupun kualitatif menuju kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pembangunan yang baik ialah pembangunan yang dapat membantu masyarakat dalam memecahkan setiap problema kebutuhan, keinginan dan harapan masyarakat yang lebih besar dan menyeluruh. Karena itu, pembangunan manusia seyogyanya diupayakan dalam rangka proses-proses penyesuaian diri setiap anggota masyarakat terhadap lingkungan sosial masyarakat pada umumnya.

Kita selalu berbangga hati dengan tanah air yang kaya dan subur dengan potensi sumber daya alam, dan potensi sumber daya insani yang begitu pluralistik, yang dapat dijadikan modal utama untuk kesejahteraan masyarakat dan bangsa. Namun kita pun sering melupakan, bahwa kekayaan yang paling berharga dan mulia bagi bangsa adalah budhi-akal dan akhlaq dari anak-anak bangsa, dan modal terbesar adalah kemandirian bangsa sendiri; Kita sering berbangga hati, karena bangsa kita merupakan bangsa yang mempunyai martabat dan kehormatan di mata dunia internasional, dan karenanya sering menerima berbagai tekanan bangsa lain demi pergaulan internasional. Namun kita pun sering melupakan, bahwa kehormatan yang terbesar bagi bangsa adalah kesetiaan terhadap bangsanya sendiri.

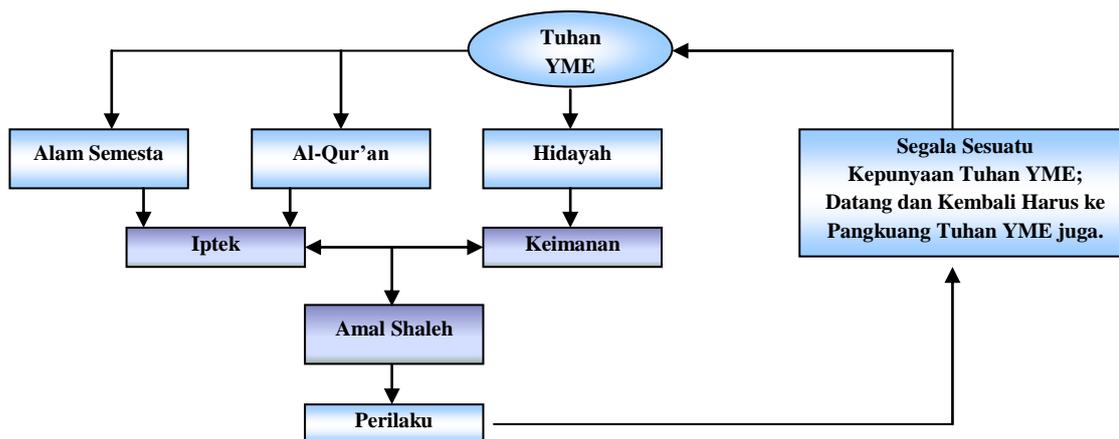
Di samping itu, kita juga sering khawatir dengan tantangan mengerikan yang dihadapi bangsa dewasa ini, seperti ancaman disintegrasi bangsa, krisis kepemimpinan, krisis moneter, musibah di mana-mana, kriminalitas dan teror yang membuat hidup ini tidak nyaman, telah mengakibatkan ‘luntarnya’ jati diri sebagai bangsa yang besar, bermartabat, dan berbudi luhur. Khawatir dengan kefakiran dan kemiskinan bangsa, bingung mencari ‘guru’ yang dapat memberikan ilmu untuk bangkit dari keterpurukan, dan bingung dengan prioritas pembangunan mana yang harus diutamakan. Karena kita sering melupakan, bahwa musibah terbesar bagi bangsa adalah keputusasaan. Kefakiran dan kemiskinan terbesar bagi bangsa adalah kebodohan, guru terbaik bagi bangsa adalah pengalaman bangsa itu sendiri, dan prioritas yang paling besar bagi bangsa dalam pembangunan adalah partisipasi bangsanya sendiri dalam proses-proses pembangunan.

Saya menganggap bahwa kita tidak mungkin ke luar dari krisis, bila kita masih terbelenggu dengan rasa kebanggaan dan kekhawatiran. Karena, bangsa yang besar, bangsa pemberani, bangsa bermartabat, bangsa yang berbudi luhur, tidak diukur dengan rasa kebanggaan dan sejumlah perasaan kekhawatiran. Juga tidak diukur dengan penyebab dan alasan-alasan mengapa kita menjadi bangsa yang terpuruk. Akan tetapi diukur dengan seberapa mampu bangsa kita bangkit dari keterpurukan dan berupaya mengejar ketinggalan.

Sepatutnya bangsa kita banyak bersyukur pada Tuhan YME karena telah memberikan karunia, keberanian, kekayaan, kemuliaan, modal, dan kehormatan yang terbesar-Nya, yaitu keshalehan, kesabaran, akal dan akhlaq, kemandirian, dan kesetiaan anak-anak bangsa; Namun, semua yang diberikan Tuhan YME tersebut tidak akan berarti apa-apa, bila tidak dikelola dan dimanfaatkan untuk pembangunan bangsanya sendiri. Bahkan potensi-potensi yang diberikan Tuhan YME tersebut akan menjadi 'petaka' bila bangsa kita 'bodoh' alias tidak tahu bagaimana cara bersyukur kepada Tuhan YME. Pengalaman sejarah menunjukkan, banyak bangsa-bangsa besar di dunia terpuruk karena 'kebodohan' atau ketidaktahuan dalam bersyukur kepada Tuhannya. Masihkah kita bertanya: Mengapa bangsa kita terpuruk? Masih tidak cukupkah Tuhan YME memberikan potensi-potensi yang berlimpah kepada bangsa kita? Ataukah bangsa kita tidak cukup ilmu dan keimanan dalam mengelola dan memanfaatkan sejumlah potensi yang diberikan Tuhan YME?

Saya berkeyakinan, bahwa kunci permasalahan semua yang kita hadapi ada pada pertanyaan yang terakhir, yaitu bangsa kita tidak cukup ilmu, alias 'bodoh' alias 'fakir' dan keimanan yang rendah, sehingga menyebabkan proses-proses pembangunan dilaksanakan dengan salah dan salah. Bahkan semakin terpuruk, karena pembangunan pendidikan bukan merupakan suatu proses rekonstruksi struktur kehidupan yang memberikan pengaruh timbal balik, baik secara kuantitatif maupun kualitatif menuju kehidupan bangsa yang lebih baik. Bangsa yang bertambah ilmunya, harus senantiasa dapat meningkatkan keimanannya, dan kemudian diwujudkan dalam bentuk perilaku amal shaleh sehari-hari, baik shaleh terhadap diri, keluarga, masyarakat, alam dan Tuhannya. Ilmu dalam pandangan Islam diperoleh dari hasil 'belajar membaca' tentang alam dan dari Al-Qur'an sebagai pedoman hidupnya. Motivasi dan semangat bangsa dalam mencari ilmu, hanya dapat diperoleh apabila bangsa itu mempunyai dan berusaha

selalu meningkatkan keimanannya. Begitu pula sebaliknya, bangsa yang mempunyai keimanan, bukan hanya karena mendapat hidayah dan karunia secara tiba-tiba, tetapi dihasilkan dari sebuah proses *'ikhtiar'* dan *'ijtihad'* yang mustahil tidak mendapatkan suatu hidayah dan karunia dari Tuhan YME. Ketiga unsur ini, yaitu *ilmu*, *iman* dan *amal*, menurut pendapat saya patut diupayakan dalam mencapai insan-insan yang berkualitas. Secara ilustratif, paradigma ini dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 1  
Model "Paradigma Membangun Keshalehan"

Apabila gambar di atas dijadikan paradigma dalam pembangunan manusia Indonesia, maka akan dibaca seperti ini:

Pertama, Tuhan YME telah memberikan seluruh *potensi alam semesta* (Negara Kesatuan Republik Indonesia) *beserta isinya* seperti karunia, keberanian, kekayaan, kemuliaan, modal, dan kehormatan yang terbesar-Nya, yaitu keshalehan, kesabaran, budhi-akal dan akhlaq, kemandirian, dan kesetiaan anak-anak bangsa; Di samping potensi-potensi tersebut, juga diberikan *pedoman* untuk hidup dan kehidupannya, yaitu *Al-Qur'an* yang diwujudkan dalam bentuk dan struktur *peraturan dan perundang-undangan*, mulai dari UUD 1945 sampai dengan peraturan pelaksanaannya untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, agar supaya menjadi bangsa yang sejahtera lahir-bathin, dunia akhirat. Kedua potensi ini, yaitu potensi alam beserta isinya dan pedoman hidup, merupakan sumber rujukan *ilmu pengetahuan dan teknologi* pembangunan, yang harus *diamalkan*, dilaksanakan, diwujudkan dalam bentuk *perilaku* atau proses-proses pembangunan yang memberikan manfaat dan kemaslahatan timbal balik bagi bangsa ke arah yang lebih baik.

Kedua, di samping kedua potensi tersebut, Tuhan YME menyediakan hidayah, yang akan diberikan kepada bangsa-bangsa yang dapat meningkatkan keimanannya kepada yang memberikan kedua potensi tersebut. Keimanan bangsa akan meningkat manakala bangsa itu mampu menggali ilmu, dan untuk menggali ilmu dibutuhkan tingkat keimanan yang tinggi. Apabila ilmu meningkat, tuntutananya adalah keimanannya meningkat pula, dan apabila imannya meningkat menuntut pula ilmunya meningkat. Keduanya bagai dua sisi mata uang, sama-sama dituntut untuk diamankan dan diwujudkan dalam bentuk *perilaku* yang sesuai dengan tingkatan dan kehendak dari ilmu dan keimanan tersebut.

Ketiga, perilaku pembangunan sebagai perwujudan dari amal shaleh bangsa akan menjadi *feed-back* dan kembali kepada Tuhan YME, asal dari-Nya sudah tentu harus kembali kepada-Nya. Apabila *feed-back* perilaku proses-proses pembangunan sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh Tuhan YME melalui pedoman hidup yang telah diberikan, maka *hidayah* dari-Nya akan diberikan kembali untuk meningkatkan keimanan, dan selanjutnya keimanan tersebut akan memompa peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi baru untuk memperbaiki dan meningkatkan proses-proses pembangunan lebih lanjut dan lebih baik. Masihkan kita bertanya: mengapa Bangsa Indonesia yang indah dan subur ini terpuruk karena dilanda krisis? Bisakah kita bertanya: Bagaimana caranya bangsa kita dapat bangkit dari keterpurukan?

Berdasarkan kepada paradigma tersebut, tampaknya pertanyaan pertama sudah tidak perlu dipersoalkan lagi. Dan kita perlu memfokuskan pada pertanyaan kedua. Dengan kata lain, untuk dapat bangkit dari keterpurukan, maka bangsa kita harus berusaha meningkatkan keimanan, agar ilmu pengetahuan dan teknologi yang dipunyai bangsa dapat meningkat, dan kemudian diwujudkan dalam proses-proses pembangunan yang sesuai dengan aturan hukum dan perundang-undangan, dan dapat mensyukurinya, sehingga mendapat hidayah untuk bangkit dari keterpurukan. Dengan demikian, substansi, proses dan konteks pembangunan manusia Indonesia harus dititikberatkan pada aspek-aspek yang menjadi sumber kekuatan bangsa, yaitu SDM Indonesia yang memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi yang bersumber dari potensi sumber daya alam dan sumber daya insani bangsa Indonesia sendiri, yang dilandasi oleh pedoman pembangunan yang bersumber dari wahyu Tuhan YME.

Ahirnya kita sampai pada kesimpulan bahwa, kekhawatiran tentang musibah, kefakiran dan kemiskinan bangsa, kebingungan mencari cara membangkitkan dari keterpurukan, akan dapat kita tangani apabila kita menyadari dan berusaha ke luar dari belenggu keputusasaan dan kebodohan, belajar dari pengalaman bangsa kita sendiri, bukan belajar dari pengalaman bangsa lain, dan dapat membangkitkan partisipasi bangsanya sendiri dalam proses-proses pembangunan. Oleh karena itu, dalam upaya membangun SDM yang berkualitas bagi bangsanya, harus diarahkan pada bagaimana proses pembangunan manusia yang memiliki ciri-ciri berikut: (1) Keberanian untuk meninggalkan perasaan kebanggaan terhadap masa lalu dan diganti dengan orientasi kepada kehidupan berbangsa dan bernegara ke arah yang lebih baik di masa depan; (2) Penguasaan terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat dirasakan manfaatnya bagi kehidupan hari ini, hari esok dan masa depan; (3) Kesehatan dan kekuatan jasmani dan rohani sebagai sarana untuk melakukan ikhtiar dan berijtihad memenuhi kebutuhan, keinginan dan harapan hidupnya; (4) Kepemilikan keimanan tinggi yang dapat memompa semangat berikhtiar dan berijtihad ke arah kehidupan yang lebih baik; (5) Kepandaian dalam mensyukuri nikmat terhadap karunia Alloh SWT yang diwujudkan dalam keshalehan pribadi dan keshalehan sosial; (6) Kepemilikan dalam kesabaran dan keuletan dalam memperjuangkan kebutuhan, keinginan dan harapan-harapan hidupnya; (7) Pemanfaatan kekayaan yang paling berharga yaitu akal sebagai alat dalam memperjuangkan kebutuhan, keinginan dan harapan-harapannya; (8) Peningkatan harkat dan martabat dan kemuliaan diri, keluarga, masyarakat dan bangsanya, melalui peningkatan akhlak dan budi pekertinya yang sesuai dengan pedoman hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (9) Peningkatan kemandirian yang dapat dijadikan modal utama untuk menghasilkan karya-karya yang bermanfaat bagi diri, keluarga, masyarakat dan bangsanya; (10) Peningkatan apresiasi, rasa hormat, dan kesetiaan terhadap bangsanya sendiri.

Apakah pelaksanaan desentralisasi manajemen pendidikan nasional akan diarahkan ke sana? Sampai jumpa di tulisan-tulisan berikut.\*

#### **REFERENSI PEMICU INSPIRASI**

Abdul Wahab, Solichin. (1990). *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.

Abu Izzudin, Solihin. (2006). *Zero to Hero*, Yogyakarta: Pro U-Media.

- Alfred, Richard L. & Patricia Carter. (1995). *Building the Future: Comprehensive Educational Master Planning Report 1995-2005*, University of Alabama & Community College Consortium.
- Anderson & Windham (1982) dalam [<http://www.litigationanalytics.com/history.html>]
- Cohn, Elchanan. (1979). *The Economic of Education*, Revised Edition, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Co.
- Dunn, William, N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, London: Prentice-Hall, Inc; Englewood Cliffs
- Dye, Thomas R. (1981). *Policy Analysis*, Alabama: University of Alabama Press.
- Education for the Knowledge Economy (EKE) dalam [[www.amazon.com/Leading-Learning-Organization-Communication-Competencies/dp/0791443671](http://www.amazon.com/Leading-Learning-Organization-Communication-Competencies/dp/0791443671)]
- Goodgin, Robert E. (1982). *Political Theory and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*, NJ: Priceton Press.
- Hartanto, Frans Mardi. (1999). *Mengelola Perubahan di Era Pengetahuan*, Jakarta: Gramedia.
- Human Development Index, [[http://en.wikipedia.org/wiki/Human\\_Development\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_Development_Index)]
- Illich, Ivan. (1976) & Everet Reimer. (1977) dalam [<http://www.cogsci.ed.ac.uk/~ira/illich/>]
- Indonesian Corruption Watch, “Otonomi Daerah: Lahan Subur Korupsi”, *Laporan Ahir Tahun 2004 ICW*, [[www.antikorupsi.org/docs/latinpub2004.pdf](http://www.antikorupsi.org/docs/latinpub2004.pdf)]
- Irianto, Yoyon Bahtiar. (2006). *Pembangunan Manusia dan Pembaharuan Pendidikan*, Bandung: Laboratorium Administrasi Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia.
- Jalal, Fasli dan Dedi Supriadi. (2001), *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: AdiCita Karya Nusa.
- Koentjaraningrat. (1984). *Antropologi Budaya*, Jakarta; Ghalia Indonesia.
- Miller, Eric. (1991). *Future Vision*, Naperville: Sourcebooks Trade.
- Nataatmadja, Hidajat. (1982). *Krisis Global Ilmu Pengetahuan dan Penyebuhannya (Al-Furqon)*, Bandung: Penerbit Iqro.
- Pal, Leslie A. (1996). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Ontario: Nelson Canada.
- Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Setiawan, Deddy. (2007). “Kepemimpinan Pemerintah daerah dalam Pengelolaan Pendidikan: Studi Tentang Kontribusi Gaya Kepemimpinan Pejabat Pemerintah Daerah terhadap Peningkatan Kinerja Pengelolaan Pendidikan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Garut”, *Disertasi*, Bandung: SPS-UPI.
- Suryadi, Ace. (2002). *Pendidikan, Investasi SDM, dan Pembangunan: Isu, Teori dan Aplikasi*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Yazdi, Muhammad Taqi Mishbah. (2003). *Buku Daras Filsafat Islam*, Bandung: Mizan.
- Theodorson. (1969) dalam [[http://www.12manage.com/i\\_hr.html](http://www.12manage.com/i_hr.html)]
- Undang-Undang No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- United Nations Development Program (UNDP) dalam [<http://undp.org/>]
- 

\*Penulis: Lektor Kepala pada Jurusan Administrasi Pendidikan, FIP-UPI.