

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pendidikan

1. Pendekatan dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan

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

Sosial demand approach adalah suatu pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta aneka kepentingan yang didesakkan oleh masyarakat. Pada jenis pendekatan jenis ini para pengambil kebijakan akan lebih dahulu menyelami dan mendeteksi terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sebelum mereka merumuskan kebijakan pendidikan yang ditanganinya. Pendekatan *social demand* sebenarnya tidak semata-mata merespon aspirasi masyarakat sebelum dirumuskannya kebijakan pendidikan, akan tetapi juga merespon tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi baik pada masa perumusan maupun implementasi kebijakan pendidikan. Dalam perumusan kebijakan dapat digolongkan ke dalam tipe perumusan kebijakan yang bersifat pasif. Artinya suatu kebijakan baru dapat dirumuskan apabila ada tuntutan dari masyarakat terlebih dahulu.

b. Pendekatan *Man-Power Approach*

Pendekatan jenis ini lebih menitikberatkan kepada pertimbangan-pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan

ketersediaan sumberdaya manusia (*human resources*) yang memadai di masyarakat. Pendekatan *man-power* ini tidak melihat apakah ada permintaan dari masyarakat atau tidak, apakah masyarakat menuntut untuk dibuatkan suatu kebijakan pendidikan tertentu atau tidak, tetapi yang terpenting adalah menurut pertimbangan-pertimbangan rasional dan visioner dari sudut pandang pengambil kebijakan. Pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang merumuskan suatu kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk merumuskan kebijakan pendidikan. Dapat dipetik aspek penting dari pendekatan jenis kedua ini, bahwa secara umum lebih bersifat otoriter. *Man-power approach* kurang menghargai proses demokratis dalam perumusan kebijakan pendidikan, terbukti perumusan kebijakannya tidak diawali dari adanya aspirasi dan tuntutan masyarakat, akan tetapi langsung saja dirumuskan sesuai dengan tuntutan masa depan sebagaimana dilihat oleh sang pemimpin visioner. Terkesan adanya cara-cara otoriter dalam pendekatan jenis kedua ini. Namun dari sisi positifnya, dalam pendekatan *man-power* ini proses perumusan kebijakan pendidikan yang ada lebih berlangsung efisien dalam proses perumusannya, serta lebih berdimensi jangka panjang (Arif Rohman, 2009: 114-118).

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Ensiklopedia menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, yang tercakup di dalamnya tujuan

pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut (Riant Nugroho, 2008: 36). Sebagaimana di kemukakan oleh Mark Olsen & Anne-Maie O’Neil kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argument utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan (Riant Nugroho, 2008: 36).

Marget E. Goertz mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan (Riant Nugroho, 2008: 37). Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami oleh peneliti sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Di dalam konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan dipahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan negara di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan negara secara keseluruhan.

Secara teoritik, suatu kebijakan pendidikan dirumuskan dengan mendasarkan diri pada landasan pemikiran yang lebih ilmiah empirik. Kajian ini menggunakan pola pendekatan yang beragam sesuai dengan faham teori yang dianut oleh masing-masing penentu kebijakan. Dalam

kajian ini, paling tidak ada dua pendekatan yang dapat direkomendasikan kepada para penentu/berwenang dalam merumuskan suatu kebijakan pendidikan (Arif Rohman, 2009: 114).

2. Aspek-aspek yang tercakup dalam Kebijakan Pendidikan

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

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

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

- e. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan. Suatu kebijakan pendidikan bukanlah suatu yang abstrak tetapi yang dapat diimplementasikan. Suatu kebijakan pendidikan merupakan pilihan dari berbagai alternatif kebijakan sehingga perlu dilihat output dari kebijakan tersebut dalam praktik.
- f. Analisis kebijakan sebagaimana pula dengan berbagai jenis kebijakan seperti kebijakan ekonomi, kebijakan pertahanan nasional dan semua jenis kebijakan dalam kebijakan publik memerlukan analisis kebijakan.
- g. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik. Kebijakan pendidikan seharusnya diarahkan pada terbentuknya para intelektual organik yang menjadi agen-agen pembaharuan dalam masyarakat bangsanya.
- h. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis. Peserta didik akan berdiri sendiri dan mengembangkan pribadinya sebagai pribadi yang kreatif pendukung dan pelaku dalam perubahan masyarakatnya. Kebijakan pendidikan haruslah memfasilitasi dialog dan interaksi dari peserta didik dan pendidik, peserta didik dengan masyarakat, peserta didik dengan negaranya dan pada akhirnya peserta didik dengan kemanusiaan global.

- i. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Apabila visi pendidikan mencakup rumusan-rumusan yang abstrak, maka misi pendidikan lebih terarah pada pencapaian tujuan-tujuan pendidikan yang konkret. Kebijakan pendidikan merupakan hal yang dinamis yang terus menerus berubah namun terarah dengan jelas.
- j. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi. Kebijakan pendidikan bukan semata-mata berupa rumusan verbal mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan praksis pendidikan. Kebijakan pendidikan harus dilaksanakan dalam masyarakat, dalam lembaga-lembaga pendidikan. Kebijakan pendidikan yang baik adalah kebijakan pendidikan yang memperhitungkan kemampuan di lapangan, oleh sebab itu pertimbangan-pertimbangan kemampuan tenaga, tersedianya dana, pelaksanaan yang bertahap serta didukung oleh kemampuan riset dan pengembangan merupakan syarat-syarat bagi kebijakan pendidikan yang efisien.
- k. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi kepada kebutuhan peserta didik. Telah kita lihat bahwa pendidikan sangat erat dengan kekuasaan. Menyadari hal itu, sebaiknya kekuasaan itu diarahkan bukan untuk menguasai peserta didik tetapi kekuasaan untuk memfasilitasi dalam pengembangan kemerdekaan peserta didik. Kekuasaan pendidikan dalam konteks masyarakat demokratis bukannya untuk menguasai peserta didik, tetapi kekuasaan

untuk memfasilitasi tumbuh kembang peserta didik sebagai anggota masyarakat yang kreatif dan produktif.

1. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijaksanaan yang irasional. Kebijakan pendidikan merupakan hasil olahan rasional dari berbagai alternatif dengan mengambil keputusan yang dianggap paling efisien dan efektif dengan memperhitungkan berbagai jenis resiko serta jalan keluar bagi pemecahannya. Kebijakan pendidikan yang intuitif akan tepat arah namun tidak efisien dan tidak jelas arah sehingga melahirkan pemborosan-pemborosan. Selain itu kebijakan intuitif tidak perlu ditopang oleh riset dan pengembangannya. Verifikasi terhadap kebijakan pendidikan intuitif akan sulit dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu sehingga bersifat sangat tidak efisien. Kebijakan intuitif akan menjadikan peserta didik sebagai kelinci percobaan.

m. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat. Kebijakan pendidikan yang kurang jelas arahnya akan mengorbankan kepentingan peserta didik. Seperti yang telah dijelaskan, proses pendidikan adalah proses yang menghormati kebebasan peserta didik. Peserta didik bukanlah objek dari suatu projek pendidikan tetapi subjek dengan nilai-nilai moralnya.

Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat. Titik tolak dari segala kebijakan pendidikan adalah untuk kepentingan peserta didik atau

pemerdekaan peserta didik (H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, 2008: 141-153).

3. Kriteria Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang khusus yakni:

- a. Memiliki tujuan pendidikan

Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan.

- b. Memiliki aspek legal-formal

Kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan, maka perlu adanya pemenuhan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah.

Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut.

Sehingga dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.

- c. Memiliki konsep operasional

Kebijakan pendidikan sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai.

Apalagi kebutuhan akan kebijakan pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan.

d. Dibuat oleh yang berwenang

Kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tidak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.

e. Dapat dievaluasi

Kebijakan pendidikan itu pun tentunya tak luput dari keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif.

f. Memiliki sistematika

Kebijakan pendidikan tentunya merupakan sebuah sistem juga, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama

lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuan kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus bersepada dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan dibawahnya (Ali Imron, 1995: 20).

4. Implementasi Kebijakan

Dalam proses kebijakan pendidikan implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan jembatan yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan. Menurut Anderson dalam bukunya abdul wahab, ada 4 aspek yang perlu dikaji dalam implementasi kebijakan yaitu:

1. Siapa yang mengimplementasikan
2. Hakekat dari proses administrasi
3. Kepatuhan, dan
4. Dampak dari pelaksanaan kebijakan (Abdul Wahab, 1991: 45).

Sementara itu menurut Ripley & Franklin ada dua hal yang menjadi fokus perhatian dalam implementasi, yaitu *compliance* (kepatuhan) dan *What's happening ?* (Apa yang terjadi). Kepatuhan menunjuk pada apakah para implementor patuh terhadap prosedur atau standard aturan yang telah ditetapkan. Sementara untuk “*what's happening*” mempertanyakan

bagaimana proses implementasi itu dilakukan, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya. Guna melihat keberhasilan implementasi, dikenal beberapa model implementasi, antara lain model yang dikembangkan Mazmanian dan Sabatier yang menyatakan bahwa Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu 1) Karakteristik masalah, 2) Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, 3) Faktor-faktor di luar peraturan (Wibowo, 1994: 25).

B. Kebijakan Publik

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho dalam Edi Suharto, 2005: 3).

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang

berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati. Sementara itu pakar kebijakan publik mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, di sinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan (Thomas Dye dalam Edi Suharto, 2005: 4).

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai *public actor*, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Seorang pakar (Aminullah dalam Edi Suharto, 2005: 4) menyatakan bahwa:

“kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh”.

Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan ada yang menyatakan (Ndraha dalam Edi Suharto, 2005: 5) bahwa:

“kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi *actor* dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat”.

Meski demikian kata kebijakan yang berasal dari *policy* dianggap merupakan konsep yang relatif (Michael Hill dalam Rahmat, 2005: 7):

The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and action are supposed to be tested for consistency.

Thomas R. Dye merumuskan model kebijakan antara lain menjadi: model kelembagaan, model elit, model kelompok, model rasional, model *incremental*, model teori permainan, model pilihan *public*, dan model sistem.

Selanjutnya tercatat tiga model yang diusulkan *Thomas R. Dye*, yaitu: model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Terkait dengan organisasi, kebijakan menurut *George R. Terry* dalam bukunya *Principles of Management* adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pemimpin (Terry dalam Rahmat, 2005: 10).

Kebijakan secara umum menurut *Said Zainal Abidin* (*Said Zainal Abidin* dalam Rahmat, 2005: 13) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum, sedangkan untuk tingkat pusat menggunakan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.

3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Beragam pengertian mengenai kebijakan publik ini tidak bisa dihindarkan, karena kata ‘kebijakan’ (*policy*) merupakan penjelasan ringkas yang berupaya untuk menerangkan berbagai kegiatan mulai dari pembuatan keputusan-keputusan, penerapan, dan evaluasinya. Telah banyak upaya untuk mendefinisikan kebijakan publik secara tegas dan jelas, namun pengertiannya tetap saja menyentuh wilayah-wilayah yang seringkali tumpah-tindih, ambigu, dan luas. Beberapa kalangan mendefinisikan kebijakan publik hanya sebatas dokumen-dokumen resmi, seperti perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Sebagian lagi, mengartikan kebijakan publik sebagai pedoman, acuan, strategi dan kerangka tindakan yang dipilih atau ditetapkan sebagai garis besar atau *roadmap* pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan. Tulisan ini mengambil posisi bahwa setiap perundang-undangan adalah kebijakan, namun tidak setiap kebijakan diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan.

Hongwood dan Gunn dalam Edi Suharto (2005: 37) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna ‘kebijakan’ hanyalah milik atau domain pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga, dll) dan lembaga-lembaga *volunteer* lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.

Namun, kebijakan mereka tidak dapat diartikan sebagai kebijakan publik karena tidak dapat memakai sumber daya publik atau memiliki legalitas hukum sebagaimana lembaga pemerintah. Sebagai contoh, pemerintah memiliki kewenangan menarik pajak dari rakyat dan berhak menggunakan uang dari pajak tersebut untuk mendanai kegiatan pembangunan. Hal yang sama tidak dapat dilakukan oleh organisasi non-pemerintah, Karang Taruna atau kelompok-kelompok arisan.

Mengacu pada Hogwood dan Gunn, Bridgman dan Davis (2004: 4-7) menyatakan bahwa kebijakan publik sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut: Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai. Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah. Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumber daya lembaga dan strategi pencapaian tujuan. Keluaran (*output*), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu. Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X, maka akan diikuti oleh Y. Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.

Kadang-kadang, kebijakan publik menunjuk pada istilah atau konsep untuk menjelaskan pilihan-pilihan tindakan tertentu yang sangat khas atau spesifik, seperti kepada bidang-bidang tertentu dalam sektor-sektor fasilitas umum, transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan atau kesejahteraan.

Urusan-urusan yang menyangkut kelistrikan, air, jalan raya, sekolah, rumah-sakit, perumahan rakyat, lembaga-lembaga rehabilitasi sosial adalah beberapa contoh yang termasuk dalam bidang kebijakan publik. Sebagai contoh, kebijakan sosial secara ringkas dapat diartikan sebagai salah satu bentuk kebijakan publik yang mengatur urusan kesejahteraan. Kebijakan sosial secara khusus sejatinya adalah kebijakan kesejahteraan.

Konsep kesejahteraan menunjuk pada proses mensejahterakan manusia atau aktivitas untuk mencapai kondisi sejahtera. Di sini, istilah ‘kesejahteraan’ tidak menggunakan kata ‘sosial’ lagi, karena sudah jelas menunjuk pada sektor atau bidang pembangunan sosial. Sektor ‘pendidikan’ dan ‘kesehatan’ juga tidak pakai *embel-embel* ‘sosial’ atau ‘manusia’. Selain di Indonesia kata sosial mempunyai terlalu banyak arti dan karenanya sering disalahfahami, di negara lain istilah yang banyak digunakan untuk menjelaskan ‘bidang sosial’ secara spesifik ini adalah ‘*welfare*’ (kesejahteraan) yang umumnya menerangkan berbagai sistem pelayanan sosial dan skema jaminan sosial bagi kelompok yang tidak beruntung. Oleh karena itu, istilah ‘pembangunan kesejahteraan sosial’ sesungguhnya cukup disebut ‘pembangunan kesejahteraan’.

Proses perumusan kebijakan yang efektif memperhatikan keselarasan antara usulan kebijakan dengan agenda dan strategi besar (*grand design*) pemerintah. Melalui konsultasi dan interaksi, tahapan perumusan kebijakan menekankan konsistensi sehingga kebijakan yang baru tidak bertentangan dengan agenda dan program pemerintah yang sedang dilaksanakan.

Kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan-pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan rekonsiderasi (pertimbangan kembali). Koordinasi ini hanya dimungkinkan jika tujuan-tujuan kebijakan dinyatakan secara jelas dan terukur. Manakala tujuan-tujuan kebijakan tidak jelas atau berlawanan satu sama lain, kebijakan hanya memiliki sedikit kesempatan untuk berhasil. Penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam sebuah proses lingkaran pembuatan kebijakan. Penerapan tujuan juga merupakan kegiatan yang paling penting karena hanya tujuanlah yang dapat memberikan arah dan alasan kepada pilihan-pilihan publik.

Dalam kenyataannya, pembuat kebijakan seringkali kehilangan arah dalam menetapkan tujuan-tujuan kebijakan. Solusi kerapkali dipandang lebih penting daripada masalah. Padahal yang terjadi seringkali sebaliknya dimana sebuah solusi yang baik akan gagal jika diterapkan pada masalah yang salah (Edi Suharto, 2005: 53).

Identifikasi masalah dan kebutuhan (*needs assessment*) menjadi sangat penting. Kebijakan yang baik dirumuskan berdasarkan masalah dan kebutuhan masyarakat. Aktivitas kebijakan sangat cepat bergerak. Setelah keputusan dibuat, kegiatan-kegiatan untuk menerapkan keputusan tersebut harus segera dipersiapkan. Waktu dan kewenangan yang tersedia guna mendukung arah yang dipilih umumnya sangat terbatas dan karenanya menuntut penyesuaian.

Pilihan-pilihan kebijakan yang telah dipilih tidak menutup kemungkinan menjadi sedikit berbeda dengan pilihan-pilihan sebelumnya. Tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan juga biasanya sedikit melenceng dikarenakan adanya akibat-akibat yang terjadi di luar perkiraan. Akibat sampingan (*side effects*) atau yang dikenal dengan istilah *externalities* atau *spillovers* ini hanya bisa diketahui setelah kebijakan diterapkan.

Selain mempengaruhi pencapaian tujuan kebijakan, *externalities* tentu saja ‘mengganggu’ hasil-hasil kebijakan yang telah ditetapkan dan bahkan tidak jarang menciptakan masalah-masalah baru yang lebih kompleks. Sebuah skema pemberian lisensi pada kegiatan tertentu, seperti pembentukan skema asuransi sosial atau pemberian kredit mikro bagi rakyat miskin, biasanya mengancam elit tertentu atau kelompok *status quo* yang kemungkinan terganggu oleh kebijakan baru. Secara politis mereka berupaya menghambat atau merubah kebijakan baru itu yang dipandang menguntungkan atau minimal tidak mengganggu kepentingan mereka (Edi Suharto, 2005: 12).

Agar kebijakan tetap terfokus pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, pembuatan kebijakan harus dilandasi oleh lingkaran tahapan kebijakan yang meliputi perencanaan dan evaluasi. Dalam proses ini, para pembuat kebijakan biasanya dipandu oleh pertanyaan-pertanyaan seperti: Apa maksud atau fungsi sebuah kebijakan? Bagaimana kebijakan itu akan mempengaruhi agenda pemerintah secara keseluruhan, departemen-departemen pemerintahan, kelompok-kelompok klien, kelompok-kelompok kepentingan, dan masyarakat banyak? Apa dan bagaimana hubungan antara

alat-alat implementasi dengan tujuan-tujuan kebijakan? Apa ada alat atau mekanisme implementasi yang lebih sederhana? Bagaimana kebijakan ini berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lainnya? Dapatkah kebijakan yang baru itu menghasilkan perbedaan seperti yang diharapkan?

Dalam sebuah lingkaran perumusan kebijakan, pilihan-pilihan tindakan yang legal dibuat berdasarkan hipotesis yang rasional guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang ditetapkan. Rumusan sederhana ini menunjukkan hubungan antara ketiga dimensi kebijakan di atas. Artinya, kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal, sebagai hipotesis dan sebagai tujuan merupakan tiga serangkaian yang saling mempengaruhi satu sama lain. Ketiganya merupakan prasyarat sekaligus tantangan bagi kebijakan publik yang efektif.

C. Kebijakan Pemerataan Pendidikan

GBHN 1993 secara jelas menekankan pentingnya pembangunan sumber daya manusia (*human resources development*). Sejak awal 1970an pendidikan memang sudah menjadi prioritas pemerintah. Pada tahun 1973 berdasarkan Inpres No. 10 pemerintah secara terencana meningkatkan pembangunan sarana pendidikan dasar. Tahun 1983 dimulai program wajib belajar untuk usia 7-12 tahun secara nasional. Sukses yang dicapai dengan program wajib belajar 6 tahun ini memotivasi pemerintah untuk meningkatkan program wajib belajar menjadi 9 tahun sejak Mei 1994 yang lalu.

Program wajib belajar 9 tahun didasari konsep "pendidikan dasar untuk semua" (*universal basic education*), yang pada hakikatnya berarti penyediaan akses yang sama untuk semua anak. Tujuan yang ingin dicapai dengan program ini adalah merangsang aspirasi pendidikan orang tua dan anak yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan produktifitas kerja penduduk secara nasional. Program wajib belajar 9 tahun memiliki empat ciri utama: (1) tidak dilakukan melalui paksaan tetapi himbauan, (2) tidak memiliki sangsi hukum tetapi menekankan tanggung jawab moral dari orang tua untuk menyekolahkan anaknya, (3) tidak memiliki undang-undang khusus dalam implementasi program, (4) keberhasilan dan kegagalan program diukur dari peningkatan partisipasi bersekolah anak usia 7-14 tahun.

Ada lima alasan bagi pemerintah untuk memulai program wajib belajar 9 tahun: (1) lebih dari 80 persen angkatan kerja hanya berpendidikan SD atau kurang, atau SMP tidak tamat; (2) program wajib belajar 9 tahun akan meningkatkan kualitas SDM dan dapat memberi nilai-tambah pada pertumbuhan ekonomi; (3) semakin tinggi pendidikan akan semakin besar partisipasi dan kontribusinya di sektor-sektor yang produktif; (4) dengan peningkatan program wajib belajar dari 6 ke 9 tahun, akan meningkatkan kematangan dan keterampilan siswa; (5) peningkatan wajib belajar menjadi 9 tahun akan meningkatkan umur kerja minimum dari 10 ke 15 tahun.

Ada empat kendala yang sudah diantisipasi oleh pemerintah dalam mengimplementasikan program wajib belajar 9 tahun: (1) secara kuantitatif target yang harus dikejar sangat besar terutama karena besarnya jumlah

lulusan SD yang tidak melanjutkan ke SMP; (2) tingkat partisipasi sekolah pada usia SMP rendah dibandingkan dengan usia SD; (3) tingkat meneruskan dari SD ke SMP rendah, disamping rendahnya tingkat *drop out* baik di SD maupun SMP; (4) besarnya jumlah lulusan SD yang tidak meneruskan ke SMP membutuhkan bantuan pemerintah untuk bisa memasuki pasar kerja.

Untuk mencapai sasaran program wajib belajar 9 tahun, pemerintah telah menyusun strategi untuk mencapai sasaran, antara lain: meningkatkan jumlah dan daya tampung SMP, mengangkat guru baru, menyediakan lebih banyak sarana belajar, mengajukan anggaran yang lebih besar untuk pendidikan, membebaskan uang sekolah dan mensubsidi sekolah swasta. Strategi lainnya yang sangat penting adalah dengan mengembangkan sistem pendidikan alternatif. Strategi pendidikan alternatif ini didasarkan oleh adanya pertimbangan bahwa meskipun kapasitas sekolah sudah ditingkatkan, masih banyak anak usia sekolah yang belum tertampung, antara lain karena miskin dan tidak mampu membiayai sekolah.

Sistem pendidikan alternatif, disamping diimplementasikan melalui sekolah biasa, dilakukan melalui beberapa tipe sekolah non-konvensional. Sekolah non-konvensional ini adalah: (1) SMP Kecil, yang dibangun untuk daerah terpencil atau yang jarang penduduknya; (2) SMP Terbuka, untuk anak-anak usia SMP yang tidak mampu masuk SMP biasa; (3) Program Paket A dan Paket B yang setara SMP (tanpa mengenal batas umur); (4) sekolah-sekolah agama yang disamakan tarafnya dengan SMP umum.

D. Pendidikan Bagi Masyarakat

Secara singkat pendidikan merupakan produk dari masyarakat. Pendidikan tidak lain merupakan proses transmisi pengetahuan, sikap, kepercayaan, keterampilan dan aspek-aspek perilaku lainnya kepada generasi ke generasi. Dengan pengertian seperti itu, sebenarnya upaya tersebut sudah dilakukan sepenuhnya oleh kekuatan-kekuatan masyarakat. Hampir segala sesuatu yang kita pelajari adalah sebagai hasil dari hubungan kita dengan orang lain, baik di rumah, sekolah, tempat permainan, pekerjaan dan sebagainya. Segala sesuatu yang kita ketahui ternyata adalah hasil hubungan timbal balik yang telah sedemikian rupa dibentuk oleh masyarakat di sekitar kita.

Bagi suatu masyarakat, hakekat pendidikan diharapkan mampu berfungsi menunjang bagi kelangsungan dan proses kemajuan hidupnya. Agar masyarakat itu dapat melanjutkan eksistensinya, maka diteruskan nilai-nilai, pengetahuan, keterampilan dan bentuk tata perilaku lainnya kepada generasi mudanya. Tiap masyarakat selalu berupaya meneruskan kebudayaannya dengan proses adaptasi tertentu sesuai corak masing-masing periode zamannya kepada generasi muda melalui pendidikan, atau secara khusus melalui interaksi sosial.

Dengan demikian, fungsi pendidikan tidak lain adalah sebagai proses sosialisasi (Nasution, dalam Rahmat, 2005: 12). Dalam pengertian sosialisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa aktivitas pendidikan sebenarnya sudah dimulai semenjak seorang individu pertama kali berinteraksi dengan

lingkungan eksternal di luarnya, yakni keluarga. Seorang bayi yang baru lahir tentunya hidup dalam keadaan yang tidak berdaya sama sekali. Menyadari hal demikian sang ibu berupaya memberikan segala bentuk curahan kasih sayang dan buaian cinta kasih melalui air susunya, perawatan yang lembut serta gendongan yang begitu mesra kepada si bayi.

Begitulah proses tersebut berlangsung selama si bayi masih tetap memerlukan pertolongan intensif dari manusia lain. Sampai pada umur tertentu ia tumbuh dan berkembang dengan sehat di dalam mahligai cinta kasih keluarga, perpaduan sepasang manusia yang menjadi orang tuanya. Anggota keluarga baru itu terus menerus belajar mengetahui, mempelajari serta melakukan berbagai reaksi terhadap stimulus dari dunia barunya. Lalu, sang bayi juga berusaha memahami esensi nilai-nilai kemanusiaan dari keluarganya dalam bentuk gerak tubuh, belajar berbicara, tertawa serta semua tindak tanduk yang menggambarkan bahwa jiwa raganya telah terpaut erat oleh kasih sayang manusia dewasa. Demikianlah pendidikan yang berjalan dalam keluarga, proses tersebut berlangsung pula ketika seseorang tumbuh menjadi manusia dewasa.

Pendidikan sebagai proses sosialisasi di masyarakat berjalan mulai dari lingkungan yang terkecil sampai lingkungan yang terbesar dari individu tersebut. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri pula ternyata masyarakat dunia secara global telah ikut mempengaruhi iklim pendidikan. Pengaruh modernisasi di berbagai sektor kehidupan telah melahirkan karakter pendidikan yang hampir sama di seluruh dunia, meskipun memiliki ciri khas

tertentu di tiap-tiap negara. Dalam masyarakat yang sudah maju, proses pendidikan sebagian dilaksanakan dalam lembaga pendidikan yang disebut sekolah dan pendidikan dalam lembaga-lembaga tersebut merupakan suatu kegiatan yang lebih teratur dan terdiferensiasi. Inilah pendidikan formal yang biasa dikenal oleh masyarakat sebagai “*schooling*” (H.A.R. Tilaar dalam Rahmat, 2005: 15).

Oleh karena tuntutan tugas keluarga dan masyarakat, lalu tugas-tugas lain di atas diambil oleh sekolah, atau sebaliknya keluarga dan masyarakat telah merasa memandatkan atau menyerahkan tugas tersebut sepenuhnya kepada sekolah. Jadi seakan-akan tugas sosialisasi agar suatu generasi dapat mencapai prestasi tertentu, dikonotasikan menjadi tugas sekolah. Apabila pada masa tertentu suatu generasi dengan capaian prestasi tertentu, maka lalu dikonotasikan pula bahwa hasil capaian tersebut adalah merupakan prestasi sekolah. Padahal, apabila tugas pendidikan telah tercerabut dari program lingkungannya atau masyarakatnya, dapat dipastikan akan menghasilkan suatu capaian yang tidak memuaskan hasilnya bagi masyarakat itu sendiri.

Hal ini dapat dijelaskan bahwa antara sekolah, keluarga, dan masyarakat saling berpacu menuju perubahan. Akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, suatu keluarga dan anggotanya terkadang lebih maju di depan daripada sekolah tempat anak-anaknya dikirim untuk diharapkan dapat mengembangkan diri. Demikian juga dengan kelompok-kelompok masyarakat lainnya terkadang telah lebih dahulu maju di depan daripada sekolah itu sendiri. Perkembangan teknologi (terutama teknologi

informasi) menyebabkan peranan sekolah sebagai lembaga pendidikan akan mulai bergeser. Sekolah tidak lagi akan menjadi satu-satunya pusat pembelajaran karena aktivitas belajar tidak lagi terbatasi oleh ruang dan waktu. Peran guru juga tidak akan menjadi satu-satunya sumber belajar karena banyak sumber belajar dan sumber informasi yang mampu memfasilitasi seseorang untuk belajar.

Wen dalam Rahmat (2005: 15) seorang usahawan teknologi mempunyai gagasan mereformasi sistem pendidikan masa depan. Menurutnya, apabila anak diajarkan untuk mampu belajar sendiri, mencipta, dan menjalani kehidupannya dengan berani dan percaya diri atas fasilitas lingkungannya (keluarga dan masyarakat) serta peran sekolah tidak hanya menekankan untuk mendapatkan nilai-nilai ujian yang baik saja, maka akan jauh lebih baik dapat menghasilkan generasi masa depan. Orientasi pendidikan yang terlupakan adalah bagaimana agar lulusan suatu sekolah dapat cukup pengetahuannya dan kompeten dalam bidangnya, tetapi juga matang dan sehat kepribadiannya. Bahkan konsep tentang sekolah di masa yang akan datang, menurutnya akan berubah secara drastis.

Secara fisik, sekolah tidak perlu lagi menyediakan sumber-sumber daya yang secara tradisional berisi bangunan-bangunan besar, tenaga yang banyak dan perangkat lainnya. Sekolah harus bekerja sama secara komplementer dengan sumber belajar lain terutama fasilitas internet yang telah menjadi “sekolah maya”. Bagaimanapun kemajuan teknologi informasi di masa yang akan datang, keberadaan sekolah tetap akan diperlukan oleh

masyarakat. Kita tidak dapat menghapus sekolah, karena dengan alasan telah ada teknologi informasi yang maju. Ada sisi-sisi tertentu dari fungsi dan peranan sekolah yang tidak dapat tergantikan, misalnya hubungan guru-murid dalam fungsi mengembangkan kepribadian atau membina hubungan sosial, rasa kebersamaan, kohesi sosial, dan lain-lain.

Teknologi informasi hanya mungkin menjadi pengganti fungsi penyebaran informasi dan sumber belajar atau sumber bahan ajar. Bahan ajar yang semula disampaikan di sekolah secara klasikal, lalu dapat diubah menjadi pembelajaran yang diindividualisasikan melalui jaringan internet yang dapat diakses oleh siapapun dari manapun secara individu. Memperhatikan hal-hal tersebut di atas, maka diperlukan reaktualisasi partisipasi masyarakat dalam rangka perbaikan mutu layanan dan *output* pendidikan. Dikatakan sebagai reaktualisasi karena sebenarnya dalam usaha pendidikan pada dasarnya sudah menjadi bagian dari tugas mereka, yaitu para orangtua dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya.

E. Kebijakan Sekolah Terbuka

Sekolah Terbuka adalah sebuah sub-sistem pendidikan formal yang tujuan pada SMP formal yang dapat diselenggarakan diluar gedung sekolah atau diorganisir secara non formal dengan menggunakan kurikulum yang berlaku untuk SMP. Kebijakan Sekolah Terbuka sudah mulai dicanangkan sejak tahun ajaran 1979/1980 (Pangat dalam Miarso Yusufhadi, 1993: 13). Pelaksanaan SMP Terbuka diputuskan oleh Menteri Pendidikan dan

Kebudayaan pada waktu itu Dr. Daoed Joesoef pada tahun 1979 dan yang bertanggung jawab atas keterlaksanaan SMP Terbuka tersebut yaitu Kepala Badan Penelitian dan Kebudayaan (BP3K) Prof. Dr. Setiadji. Kemudian kegiatan perintisan Sekolah Terbuka dipimpin oleh Miarso Yusufhadi, M.Sc, dan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Departemen Pendidikan Nasional, dalam Miarso Yusufhadi, 1993: 20).

SMP Terbuka dirintis melalui lima buah SMP, yaitu SMP Plumbon di Cirebon Jawa Barat, SMP Adiwerna di Tegal Jawa Tengah, SMP Kalisat di Jember Jawa Timur, dan SMP Terara di Lombok Selatan NTB (Dirto Hadisusanto dalam Miarso Yusufhadi, 1993: 23).

F. Sekolah Menengah Pertama Terbuka (SMP Terbuka)

Apabila memandang sekolah sebagai suatu sistem, maka SMP Terbuka adalah suatu sub-sistem sekolah yang mempunyai ciri (Miarso Yusufhadi, 1993: 1):

1. Siswanya lebih banyak belajar mandiri.
2. Gurunya berbagi peran dengan orang (nara sumber) lain, baik yang ada di sekitar lingkungan siswa, maupun yang terpisah jauh.
3. Sumber belajarnya bervariasi, dengan bentuk utama bahan yang dikemas untuk belajar mandiri.
4. Mempertimbangkan kondisi dan karakteristik siswa dalam penyelenggaraan pembelajaran.

5. Kegiatan belajar pembelajaran tidak terjadwal pada tempat dan waktu yang ketat.
6. Memanfaatkan lingkungan tempat tinggal anak didik sebagai sumber belajar.

SMP Terbuka sebagai suatu sub-sistem yang direncanakan pada tahun 1976 adalah salah satu bentuk pendidikan terbuka, yang merupakan aplikasi teknologi pendidikan. Sistem itu dirancang untuk dapat mengatasi masalah belajar khususnya bagi mereka yang karena berbagai macam kendala tidak memperoleh kesempatan untuk belajar yang lazim, sementara mereka mempunyai potensi untuk belajar, dan masih ada sumber belajar lain yang belum dimanfaatkan (Miarso Yusufhadi, 1993: 3).

Sistem pendidikan terbuka meliputi berbagai macam bentuk dengan berbagai macam sebutan seperti Pendidikan Jarak Jauh, Pendidikan Mandiri, Pendidikan Bermedia, Pendidikan Terkemas, Pendidikan Arah-diri (*self directed education*), Pendidikan Bebas, Pendidikan Laju-diri (*self paced education*), Pendidikan Korespondensi, dan berbagai istilah lain lagi. SMP Terbuka tidak dimaksudkan sebagai suatu sistem pendidikan jarak jauh yang terpisah dari SMP induknya.

SMP Terbuka merupakan “anak” yang berinduk pada SMP reguler yang terdekat, dan para pendidikpun ada di dekat para siswa setiap saat diperlukan dan dimungkinkan. Tindakan pengembangan SMP Terbuka tidak hanya didasarkan pada pertimbangan politis untuk memperbesar daya tampung sekolah. Tindakan itu mempunyai sejumlah landasan, meliputi:

landasan falsafah/landasan teori dan konsepsi, landasan hukum atau kebijaksanaan, dan landasan operasional (Miarso Yusufhadi, 1993: 8).

G. Landasan SMP Terbuka

Setiap pembahasan falsafah atas suatu gejala atau obyek paling sedikit perlu kita pertanyakan : 1) apa hakekat gejala/objek itu (landasan ontologi); 2) bagaimana (asal, cara, struktur, dsb) penggarapan gejala/objek itu (landasan epistemologi); dan 3) apa manfaat gejala/obyek itu (landasan aksiologi).

Pertimbangan ontologi. SMP Terbuka adalah suatu bentuk penerapan teknologi pendidikan. Teknologi pendidikan sendiri diartikan sebagai suatu proses kompleks dan terpadu yang melibatkan orang, gagasan, prosedur, peralatan dan organisasi untuk mengatasi masalah belajar manusia. Cara mengatasi masalah itu dilakukan dengan menganalisis kebutuhan/mengidentifikasi alternatif, memilih dan menguji alternatif, melaksanakan, menilai, dan mengelola keseluruhan kegiatan. Teknologi pendidikan berpegangan pada falsafah: agar setiap pribadi dapat mengembangkan kemampuannya seoptimal mungkin dengan menggunakan teknologi sebagai proses dan produk, selaras dan serasi dengan perkembangan serta kebutuhan masyarakat dan lingkungan. Gejala pendidikan yang perlu digarap secara khusus adalah:

1. Adanya anak-anak lulusan SD usia 12-17 tahun yang belum memperoleh perhatian yang cukup tentang kebutuhannya dan kondisinya

2. Adanya anak-anak yang belum memperoleh kesempatan memperoleh pendidikan pada jenjang sekolah menengah pertama
3. Belum tersedianya dan termanfaatkannya sumber-sumber belajar baru berupa : orang (misalnya penulis buku ajar, dan pembuat media pembelajaran), isi pesan (yang tertulis dalam buku/ tersaji dalam media dan sebagainya), bahan (misalnya buku dan perangkat lunak televisi), alat (pesawat radio, televisi dan sebagainya), cara-cara tertentu dalam memanfaatkan orang, pesan, bahan dan alat, serta lingkungan tempat proses belajar itu berlangsung.
4. Belum dilakukannya kegiatan yang bersistem dalam mengembangkan sumber-sumber belajar itu yang bertolak dari landasan teori-teori belajar dan pembelajaran serta hasil penelitian.
5. Masih adanya kemungkinan dibentuknya lembaga dan pola pengelolaan kegiatan belajar-pembelajaran baru tanpa mengubah/mengintervensi lembaga yang sudah ada.

Pertimbangan epistemologi. Secara legal keberadaan SMP Terbuka berasal dari kebijakan pemerintah untuk memperluas kesempatan belajar. Pada tahun 1976 diidentifikasi empat alternatif untuk perluasan kesempatan itu, yaitu : 1) pembangunan gedung sekolah baru; 2) penambahan daya tampung sekolah yang sudah ada (memperbesar rasio murid guru); 3) mendirikan sekolah terbuka; dan 4) menyelenggarakan pendidikan ketrampilan. Setelah diuji kelayakannya berdasarkan kriteria waktu, tenaga, biaya dan organisasi akhirnya dipilih alternatif sekolah terbuka.

Secara konseptual adanya SMP Terbuka adalah untuk membuktikan bahwa konsep belajar mandiri dengan bimbingan yang minimal dari guru dilaksanakan dengan dikembangkannya sumber belajar yang sengaja dirancang untuk keperluan itu. Pada awal perintisan SMP Terbuka memang ada keinginan sekelompok pendidik untuk menyederhanakan kegiatan pengembangan sumber belajar dengan menggunakan bahan belajar berupa modul cetakan yang telah dikembangkan untuk PPSP (Projek Perintis Sekolah Pembangunan). Keinginan itu tentu saja ditolak karena kondisi PPSP dengan (bakal) SMP Terbuka jauh berbeda.

Cara mengusahakan pemerataan pendidikan juga tidak terlepas dari pertimbangan konseptual. Usaha itu dimulai dengan menafsirkan arti pemerataan pendidikan. Pemerataan pendidikan dapat berarti :

1. Kesempatan untuk bersekolah yang merata, atau lazim disebut dengan istilah pendidikan semesta (*universal education*)
2. Pemerataan mutu pendidikan, atau berarti menghilangkan kesenjangan mutu karena faktor sosial-ekonomis dan geografis
3. Pemerataan kemungkinan memperoleh pendidikan dengan memberikan perlakuan yang berbeda termasuk subsidi atau beasiswa kepada mereka yang tidak mampu, meliputi pula untuk mereka yang menyandang kelainan
4. Pemerataan hasil perolehan pendidikan, yang berarti para lulusannya mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh penghasilan yang setara.

Pengadaan SD Inpres merupakan salah satu bentuk pemerataan tipe pertama, sedang SMP Terbuka merupakan salah satu bentuk pemerataan tipe ketiga. Cara mengembangkan gagasan pemerataan itu dilakukan dengan berpegangan pada prinsip teknologi pendidikan, yaitu :

1. Memadukan berbagai macam pendekatan dari bidang psikologi, komunikasi, manajemen, rekayasa, dan lain-lain.
2. Memecahkan masalah secara menyeluruh dan bersistem. Menyeluruh berarti tidak bersifat tambal sulam, dan memperhatikan semua aspek. Bersistem berarti dilakukannya analisis terlebih dahulu, kemudian dirancang, diproduksi, disajikan, digunakan, dinilai, diperbaiki, dan disebarluaskan.
3. Mengkaji semua kondisi dan saling kaitan di antaranya, dan menggunakan teknologi sebagai proses dan produk untuk membantu memecahkan masalah.
4. Mengusahakan adanya nilai tambah/daya lipat atau efek sinergi, dimana penggabungan pendekatan dan/atau unsur-unsur mempunyai nilai lebih dari sekedar penjumlahan. Demikian pula dengan pemecahan masalah secara menyeluruh dan serempak akan mempunyai nilai lebih daripada memecahkan masalah secara terpisah.

Ditinjau dari struktur kelembagaan sekolah, SMP Terbuka bukan merupakan pendidikan komplementer atau suplementer, melainkan merupakan pendidikan kompensatorik. Pendidikan komplementer adalah yang melengkapi pendidikan sekolah yang ada, seperti misalnya kursus

komputer/kursus mengetik, dan pelatihan lainnya, yang merupakan program dan ekstra kurikuler. Pendidikan suplementer adalah penambahan atas lembaga yang ada misalnya dengan mengadakan kelas jauh/bimbingan belajar, dan sebagainya. Sedangkan pendidikan kompensatorik adalah pengganti yang statusnya paralel dengan lembaga yang ada. SMP Terbuka berinduk pada SMP regular yang ada, dengan rapor dari sekolah induk, dan ijazahnya pun sama, dengan perlakuan yang berbeda.

Keberadaan SMP Terbuka tidak untuk mengubah atau memperbarui lembaga/sekolah yang sudah ada, seperti yang dahulu akan dilaksanakan oleh PPSP, tetapi mengambil manfaat maksimal dari sistem yang ada. Bahwa dikemudian hari ada penggabungan komponen-komponen dalam sub-sistem masing-masing adalah karena pertimbangan efektivitas dan efisiensi, bukan untuk mengubah struktur atau fungsi.

Pertimbangan aksiologi. Sesuai dengan dasar falsafah teknologi pendidikan, maka manfaat SMP Terbuka pertama-tama ditujukan kepada peserta didik yaitu agar mereka dapat dimungkinkan mengikuti pendidikan lanjut sesuai dengan kondisi mereka. Siswa SMP Terbuka masih dapat melaksanakan kegiatan sehari-hari demi untuk kelangsungan kehidupan sosial-ekonomi keluarga (misalnya membantu orangtua bekerja di sawah, di pasar, mengurus adik di rumah, dan kegiatan lainnya), dan sementara itu dapat belajar di sela-sela kegiatan itu dengan bahan belajar mandiri berupa modul cetakan. Bilamana ada masalah dalam belajar itu yang tidak dapat mereka pecahkan sendiri, mereka dapat mencari bantuan narasumber yang ada di

dekatnya, atau kelompok belajar sebaya yang diikutinya, atau guru pembina di sekolah induk.

Landasan kerangka teori SMP Terbuka menurut Miarso Yusufhadi (2009) adalah teori pembelajaran yang bersifat preskriptif, artinya teori yang memberi solusi untuk mengatasi masalah pemerataan pendidikan. Kerangka teori ini mengandung tiga variabel yaitu kondisi, perlakuan, dan hasil. Alternatif yang dipilih sebagai dasar diselenggarakannya SMP Terbuka, yaitu kepada anak yang berbeda (menyandang hambatan), diberikan perlakuan berbeda (belajar terbuka dan mandiri), dengan demikian dapat diperoleh hasil belajar yang sama atau sejajar dengan teman-temannya yang kondisinya lebih baik disekolah reguler.

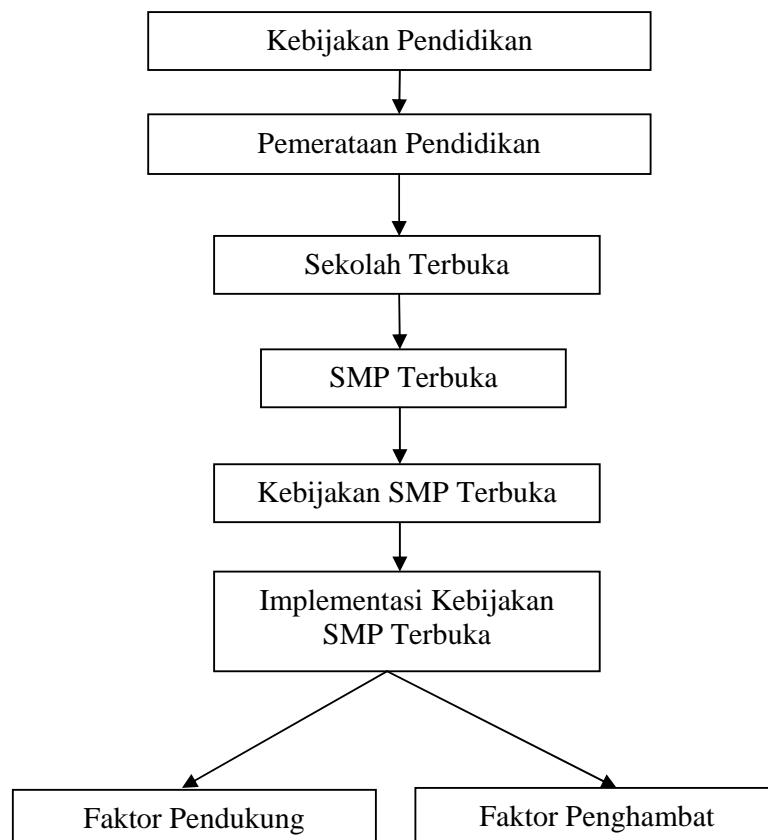
Bagi orangtua dan masyarakat SMP Terbuka membawa manfaat : 1) kegiatan sosial-ekonomi yang tidak terganggu; 2) biaya dapat ditekan serendah mungkin; 3) dihargainya anggota masyarakat yang mampu bertindak sebagai narasumber. Narasumber yang ada di masyarakat dapat berupa pemuka agama, guru SD, pemuka masyarakat lain, pengusaha, dan lain-lain, yang membantu terselenggaranya kegiatan belajar setempat; 4) meningkatnya taraf pendidikan dasar yang diperlukan dalam menghadapi pembangunan dan perkembangan zaman; dan 5) dikembangkannya sumber belajar baru yang berarti membuka kesempatan dimanfaatkannya sarana yang belum terpakai dan kemungkinan penambahan lapangan kerja baru.

Bagi Pemerintah SMP Terbuka membawa manfaat : 1) dapat dipercepatnya perluasan kesempatan belajar pada jenjang SMP; 2) tidak

diperlukannya biaya yang besar untuk pembangunan sekolah dan pengangkatan guru baru; 3) meningkatnya partisipasi dan kepedulian masyarakat sehingga lebih memperingat tanggung jawab Pemerintah; dan 4) berkurangnya risiko/beban penghapusan.

H. Kerangka Berpikir

Skema/Bagan Kerangka Berpikir



Gambar 1. Bagan Kerangka Berpikir

I. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan teori di atas, peneliti dapat mengajukan pertanyaan sebagai berikut :

Bagaimana bentuk implementasi kebijakan sekolah terbuka di SMP Terbuka Kandanghaur Indramayu Jawa Barat?