

Ilmu Pendidikan

*Landasan Filosofis, Rujukan Teoretik,
dan Terapannya*



Haryanto - Suwarjo - Cepi Safruddin A. J. - Sujarwo - S. Bayu Wahyono
Achmad Dardiri - Dwi Siswoyo - Arif Rohman - Rukiyati - Anwar Senen - Pujiriyanto
Nur Azizah - Ali Mustadi - L. Andriyani Purwastuti - Ika Budi Maryatun

ILMU PENDIDIKAN

Landasan Filosofis, Rujukan Teoretik, dan Terapannya

ILMU PENDIDIKAN

Landasan Filosofis, Rujukan Teoretik, dan Terapannya

Penulis:

Haryanto
Suwarjo
Cepi Safruddin A. J.
Sujarwo
S. Bayu Wahyono
C. Asri Budiningsih
Achmad Dardiri
Dwi Siswoyo
Arif Rohman
Rukiyati
Anwar Senen
Pujiriyanto
Nur Azizah
Ali Mustadi
L. Andriyani Purwastuti
Ika Budi Maryatun

Penerbit:

UNY Press,

Kompleks Fakultas Teknik UNY, Kampus Karangmalang, Yogyakarta,
Kode Pos 55281, Telp. (0274) 589346, email: unypress.yogyakarta@gmail.com

Layout dan Desain Sampul:

Juarisman

Editor Tata Bahasa:

Dian Wahyuningsih
Novi Trilisiana

Cetakan:

1. Yogyakarta, 2018

PENGANTAR REKTOR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rohmat dan hidayah-Nya kepada kita. Sebagai pimpinan UNY, saya selalu mengajak semua civitas akademika untuk terus berkarya dalam rangka mewujudkan visi UNY, menjadi universitas kependidikan unggul, kreatif, dan inovatif berlandaskan ketaqwaan, kemandirian, dan kecendekiaan pada tahun 2025.

Dalam memperingati Dies Nathalis ke-54, Alhamdulillah kita dapat menyelesaikan satu karya inovasi dalam ilmu pendidikan, yaitu buku Ilmu Pendidikan (Landasan Filosofis, Rujukan Teoretik, dan Terapannya) yang dapat dijadikan rujukan dalam memahami konsep dan makna ilmu pendidikan secara komprehensif. Pendidikan merupakan upaya strategis dan humanis untuk memanusiakan manusia agar dapat mengembangkan potensinya secara komprehensif. Dalam proses pendidikan, peserta didik dipandang sebagai subjek aktif yang membangun (*construct*) pengetahuan dan pemahamannya sendiri. Tujuan proses pendidikan untuk mencapai "*a fully functioning person*" yaitu suatu bentuk kepribadian yang mencapai kematangan optimal. Dalam buku ini dipaparkan konsep ilmu pendidikan secara komprehensif yang diawali dari paradigma ilmu pendidikan, landasan filosofis ilmu pendidikan, kajian teoritis, dengan dilengkapi analisis terapan multidisiplin ilmu pendidikan dari perspektif manajemen pendidikan, pendidikan luar sekolah, pendidikan berkebutuhan khusus, bimbingan dan konseling, teknologi pendidikan, pendidikan dasar, kebijakan pendidikan, dan pendidikan anak usia dini.

Saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Dekan Fakultas Ilmu Pendidikan dan tim penyusun yang telah menyumbangkan waktu dan pikirannya dalam menyusun Buku Ilmu Pendidikan secara sistematis dan

komprehensif. Semoga Allah SWT meridhoi dan buku ini dapat memberikan manfaat dan sumbangan dalam penerapan ilmu pendidikan di Indonesia.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Yogyakarta, 21 Mei 2018

Rektor UNY,

Prof. Dr. Sutrisna Wibawa, M.Pd.

PENGANTAR DEKAN

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya kepada kita semua sehingga penulisan buku Ilmu Pendidikan dapat terselesaikan. Buku Ilmu Pendidikan ditulis atas kepedulian Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta, terhadap minimnya buku referensi tentang ilmu pendidikan. Penulisan buku ini momennya pas, karena bertepatan dengan Dies Natalis ke-54 UNY yang bertema "Inovasi Berkelanjutan untuk Pendidikan".

Buku Ilmu Pendidikan (Landasan Filosofis, Rujukan Teoretik, dan Terapannya) memiliki perspektif kekinian dan menyeluruh sebagai produk keilmuan para akademisi kampus FIP UNY. Tersusunnya buku ini diharapkan menjadi pencerah bagi pengembangan ilmu pendidikan dari perspektif paradigma, landasan filosofis, teoretis, dan analisis terapan ilmu pendidikan. Tersusunnya buku ini juga sebagai perwujudan visi FIP UNY, yaitu "menjadi pusat pencerahan dan pembaharuan pendidikan berbasis ketaqwaan, kemandirian, kecendekiaan, dan berwawasan kebangsaan".

Perkembangan ilmu pendidikan saat ini berada dalam suatu kondisi yang sangat berbeda dengan masa sebelumnya. Kehadiran teknologi begitu masif mempengaruhi semua sektor kehidupan, tidak terkecuali terhadap perkembangan ilmu pendidikan. Pola interaksi pedagogik yang dibangun mengalami perubahan yang sangat signifikan. Kemajuan ilmu dan teknologi saat ini memaksa dunia pendidikan mereformasi teori pendidikan yang sudah sekian lama dianut dan tidak banyak mengalami perubahan dibanding dengan keilmuan sosial lainnya. Buku ini mencoba memberi tawaran terhadap pengembangan ilmu pendidikan dari sisi paradigma, filosofis, teoretis, maupun analisis terapannya. Buku ini bukanlah sebuah resep melainkan sebuah buku rujukan yang dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pendidikan dari perspektif paradigma positivistik, konstruktivistik, dan kritis.

Setiap paradigma dielaborasi dari perspektif filosofis, teoretik, dan analisis terapan.

Tersusunnya buku ini mengalami proses diskusi dan perdebatan yang panjang, mulai dari identifikasi pikiran kritis dari para ahli pendidikan Indonesia yang sengaja dihadirkan di Universitas Negeri Yogyakarta. Atas dasar hasil diskusi tersusunlah kerangka buku yang kemudian ditulis oleh anggota tim sesuai dengan keahliannya. Oleh sebab itu pada kesempatan ini, perkenankan saya menyampaikan penghargaan dan terimakasih kepada Bapak Prof. Dr. Sutrisna Wibawa, M.Pd. Rektor UNY yang telah mendorong dan memfasilitasi terbitnya buku ini. Penghargaan dan terimakasih juga saya sampaikan kepada para penulis atas waktu yang dicurahkan serta ide gagasan yang terwujud dalam tulisan yang tersusun dalam buku Ilmu Pendidikan. Semoga karya ini menjadi tonggak bergeliatnya kembali keilmuan pendidikan dengan perspektif baru.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Yogyakarta, 21 Mei 2018

Dekan FIP,

Dr. Haryanto, M.Pd.

KATA PENGANTAR

Menggunakan kajian komprehensif untuk melihat berbagai fenomena pendidikan di Indonesia memerlukan instrumen lengkap dimulai dari level paradigma, persepektif, teori, konsep, dan pilihan metodologi. Artinya, agar mendapatkan penjelasan, jawaban, dan bahkan tawaran solusi yang tepat jika memang menghendaki perubahan ke arah progres, maka perlu secara runtut-sistematis argumen-argumen yang dibangun sejak level paradigma hingga pilihan metodologinya. Dengan kata lain, upaya memperoleh penjelasan dan perubahan signifikan dalam dunia sosial, khususnya fenomena pendidikan, menuntut logika berpikir konsisten sejak dari paradigma yang dipilih hingga pilihan metode dan bahkan juga pilihan terminologi konseptualistiknya.

Setiap penjelasan mengandaikan suatu paradigma tertentu, katakanlah suatu gugusan pengetahuan yang masuk akal. Begitu pun dalam menjelaskan fenomena pendidikan lengkap dengan berbagai kompleksitasnya, maka perlu menggunakan paradigma tertentu. Karena itu buku ini akan dimulai dari diskusi tentang paradigma dalam tradisi ilmu sosial, yang secara konseptual merujuk pada Thomas Kuhn dan secara praktis merujuk kategorisasi Yvonna S. Lincoln dan Egon G. Guba. Secara rinci akan diuraikan dalam bab pertama buku ini dengan mengaitkan isu aktual pendidikan di Indonesia.

Kemudian pada bab 2, buku ini akan menguraikan landasan filosofis ilmu pendidikan dengan mengeksplorasi pemikiran para filsuf yang selama ini telah dikenal dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Diskusi akan dimulai dari pemikiran filsafat positivistik dan postpositivisme dari sekolah Wina dan Popper, kemudian eksistensialisme Satre, fenomenologi Husler, hermeunetik Heideger dan Schleiermacher, pragmatisme John Dewey, psikoanalisis Freudian, dan filsafat kritis yang menguraikan pemikiran Hegel dan Marx, serta pemikir Sekolah Frankfurt, Habermas, hingga para pemikir poststrukturalis. Bab ini juga akan menguraikan

pemikiran psikoanalisis Freudian serta behavioris Skinner. Tidak kalah penting juga pemikiran filsafat Pancasila, mulai dari Soekarno hingga pemikir kontemporer.

Oleh karena buku ini juga berusaha mengkontekstualisasikan dengan kondisi sosio kultural di Indonesia, maka juga dibahas landasan filosofis yang bersumber dari Pancasila. Hanya saja Pancasila di sini sebagai dokumen moralistik, sehingga ditempatkan pada posisi terbuka dari berbagai tafsir oleh para pemikir dan tokoh pendidikan, seperti Bung Karno, Mohammad Hatta, Ki Hadjar Dewantara, Driyarkara, dan juga Buya Hamka. Tentu saja dengan segala keterbatasan sumber yang dirujuk, tafsir dari para pemikir tersebut harus dirajut ulang untuk mengaitkan dengan isu dan persoalan aktual kekinian.

Selanjutnya pada bab 3 akan mengeksplorasi pemikiran teoretik yang lazim digunakan dalam ilmu sosial mulai dari tradisi teori positivistik, konstruktivistik, dan teori kritis. Harapannya ini akan bisa menjadi rujukan bagi ilmu pendidikan, bukan saja dalam upaya memberikan penjelasan teoretik, tetapi sekaligus memberi peluang untuk pengembangan diri secara lintas-disiplin. Argumen ini berangkat dari kesepakatan pertemuan guru besar ilmu pendidikan seluruh Indonesia bahwa ilmu pendidikan bersifat terbuka, karena itu perlu kontribusi dari ilmu lain, khususnya ilmu sosial dan psikologi.

Pada bab 4 akan menguraikan ilmu pendidikan itu sendiri, yang sudah mengambil posisi paradigmatic, telah mendapatkan landasan filosofis, dan sekaligus telah mendapat kontribusi dari ilmu sosial dan psikologi. Di sini akan dieksplorasi berbagai pemikiran dalam tradisi ilmu pendidikan, mulai yang berparadigma positivistik, konstruktivistik, hingga paradigma kritis. Juga disinggung sekilas tentang berbagai pemikiran ilmu pendidikan yang non-deterministik, artinya yang tidak mengambil posisi secara tegas terhadap posisi paradigmatic maupun teoretik tertentu. Demikian pula dalam bab ini akan dibahas pemikiran ilmu pendidikan Indonesia yang merujuk pada para pemikir terdahulu seperti Ki Hadjar Dewantara, Driyarkara, Mangunwijaya, Mochtar Buchori, dan juga Daud Yusuf.

Akhirnya pada bab 5 merupakan uraian komprehensif ilmu pendidikan berbasis program studi yang ada di FIP UNY. Akan tetapi uraian ini sudah satu alur pemikiran dengan rujukan pada bab sebelumnya sehingga buku ini menjadi satu pemikiran logis dan komprehensif yang bisa menjadi rujukan bagi mahasiswa, dosen, dan pembaca pada umumnya. Tentu saja oleh karena buku ini ditulis secara tim, di sini-sini masih menyisakan lubang dan berbagai kekurangan. Namun demikian, di tengah makin langkanya rujukan paradigmatis, filosofis, dan teoretik, barang kali buku ini bisa menjadi salah satu alternatif yang menjanjikan. Selamat membaca.

Koordinator Tim

S. Bayu Wahyono

DAFTAR ISI

Pengantar Rektor	iii
Pengantar Dekan	v
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi	xi

BAB I. PILIHAN PARADIGMA DALAM ILMU PENGETAHUAN

S. Bayu Wahyono

Pengertian Paradigma	1
Paradigma Positivistik.....	3
Paradigma Konstruktivistik.....	7
Paradigma Kritis.....	11
Paradigma Kritis dalam Pendidikan	15
Pendidikan Kritis.....	19
Relevansi Pendidikan Kritis	21
Daftar pustaka	29

BAB II. LANDASAN FILOSOFIS DALAM ILMU PENDIDIKAN

Filsafat Positivisme dan Postpositivisme	31
<i>Rukiyati</i>	
Filsafat Eksistensialisme	44
<i>L. Andriyani Purwastuti</i>	
Filsafat Pragmatisme	64
<i>Achmad Dardiri</i>	
Filsafat Psikoanalisis Freudian	76
<i>Suwarjo</i>	
Filsafat Pancasila	83
<i>Dwi Siswoyo</i>	
Daftar pustaka	115

BAB III. RUJUKAN TEORI SOSIAL ILMU PENDIDIKAN

S. Bayu Wahyono

Teori-teori Sosial Strukturalis-Objektif	125
Teori Sosial Mikro-Subyektif	135

Teori Sosial Behavioristik	152
Teori Kritis	157
Kritik terhadap Marxian	159
Kritik terhadap Positivisme	161
Daftar pustaka	170
BAB IV. ILMU PENDIDIKAN	
Ilmu Pendidikan Positivistik	173
<i>Arif Rohman</i>	
Ilmu Pendidikan Konstruktivistik	197
<i>Haryanto</i>	
Teori Kritis dan Praksis Pendidikan di Indonesia	215
<i>S. Bayu Wahyono</i>	
Ilmu Pendidikan Indonesia	235
<i>Dwi Siswoyo</i>	
Daftar pustaka	255
BAB V. ILMU PENDIDIKAN TERAPAN	
Manajemen Pendidikan	259
<i>Cepi Safruddin A. J.</i>	
Pendidikan Non Formal	286
<i>Sujarwo</i>	
Pendidikan Berkebutuhan Khusus	308
<i>Nur Azizah</i>	
Bimbingan dan Konseling	320
<i>Suwarjo</i>	
Teknologi Pendidikan	333
<i>Pujiriyanto dan C. Asri Budiningsih</i>	
Pendidikan Dasar	373
<i>Ali Mustadi dan Anwar Senen</i>	
Kebijakan Pendidikan	403
<i>Arif Rohman dan Dwi Siswoyo</i>	
Pendidikan Usia Dini	436
<i>Ika Budi Maryatun</i>	
Daftar pustaka	457
Biodata Penulis	472

BAB IV

ILMU PENDIDIKAN

ILMU PENDIDIKAN POSITIVISTIK

Arif Rohman

Munculnya ilmu pendidikan positivistik sebenarnya tidak lepas dari perjuangan yang dilakukan oleh para ahli dalam menemukan jati diri ilmu pendidikan, setelah dalam waktu lama di bawah pengaruh ilmu filsafat. Ada banyak tokoh yang telah berjasa ikut mewujudkan sosok ilmu pendidikan positivistik ini. Oleh karena itu paparan pada sub bab ini akan dipilah menjadi dua bagian, yaitu: (1) Sekilas munculnya ilmu pendidikan positivistik, dan (2) teori ilmu pendidikan positivistik, (3) Implikasinya dalam pendidikan anak di sekolah.

A. Sekilas Munculnya Ilmu Pendidikan Positivistik

Sejarah ilmu pendidikan sesungguhnya telah lama ada namun masih berakar pada ilmu filsafat. Kita semua tahu bahwa filsafat memiliki ciri berfikir kritis, sistematis, spekulatif, holistik, radikal atau tuntas. Apalagi filsafatnya Plato, Hegel, Descartes, dan lain-lain yang menolak metode induktif-empiris serta menekankan metode spekulatif dengan meragukan segala sesuatu secara universal untuk lebih mengakui ide bawaan (*innate idea*) yang bersifat intuitif sehingga dianggapnya memiliki kebenaran universal dengan aksioma *self evident truths*. Oleh karena ilmu pendidikan berakar pada ilmu filsafat dengan ciri sebagaimana disebut, maka ilmu pendidikan lebih banyak berkembang sebagai ilmu spekulatif.

Namun demikian, dalam perjalanannya banyak ilmu pengetahuan yang sebelumnya berada dalam naungan filsafat secara pelam-pelan melepaskan diri mengembangkan metode

empirik sehingga lebih bercorak saintifik. Ilmu pengetahuan alam yang pertama kali melepaskan diri dari filsafat, kemudian disusul oleh ilmu pengetahuan sosial, pada akhirnya ilmu pendidikan juga mengikuti jejak keluar dari filsafat dan menjelma menjadi ilmu berdiri sendiri yang lebih bercorak empirik.

Ketika ilmu pendidikan masih dalam bayangan ilmu filsafat, para tokoh sejak jaman Socrates, dilanjutkan oleh Plato, Aristoteles, dan kemudian Thomas Aquinas, mereka telah mengembangkan gagasan-gagasan spekulatif ilmu pendidikan dalam rangka mencari dan menggali ide-ide yang tepat tentang bagaimana cara mendidik anak yang baik. Mereka menggali gagasan dan konsep mendidik anak dengan caranya yang khas yaitu kritis, abstrak, dan spekulatif. Namun demikian oleh karena mereka berfikir dengan pendekatan filsafat untuk memperoleh kebenaran, maka tetap saja hasil pemikirannya rasional subjektif.

Era baru kemandirian ilmu pendidikan mulai ada titik terang ketika muncul tokoh-tokoh pendidik modern seperti Jean Jacques Rousseau (1712-1778), Johann Heinrich Pestalozzi (1746-1827), Johann Friedrich Herbart (1776-1841), John Dewey (1859-1952), Maria Montessori (1870-1952), John Broadus Watson (1878-1958), Edward Lee Thorndike (1874-1949), Ivan Petrovich Pavlov (1849-1936), Max Wertheimer (1880-1943), dan Jean Piaget (1896-1980). Munculnya tokoh-tokoh tersebut telah mengubah corak ilmu pendidikan yang semula melekat dengan filsafat sehingga bercorak spekulatif kemudian pelan-pelan berubah menemukan jati dirinya menjadi lebih bercorak positivistik. Apalagi setelah berkembang paham positivisme di Eropa yang dipelopori oleh Auguste Comte (1798-1857), ilmu-ilmu yang ada termasuk ilmu pendidikan seolah menemukan jati dirinya yang lebih positivistik.

Pemikiran positivisme Auguste Comte berintikan pada pentingnya cara berfikir saintifik yang menggantikan cara berfikir teologik dan metafisik. Menurut Comte, dengan cara inilah pandangan umat manusia tentang alam semesta dapat dijelaskan

dengan argumentasi secara ilmiah. Cara pandang yang lain dianggapnya sudah usang dan tidak dipakai lagi. Manusia mulai menemukan hukum alam dan sosial melalui metodologi eksperimentasi dan observasi yang tidak lagi tergantung pada metodologi mistik kekuatan supranatural. Dengan hukum alam dan sosial tersebut manusia dapat menggunakannya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan mengendalikan aneka kondisi kehidupannya (Patterson, 1971: 121). Pandangan Comte inilah yang kemudian mempengaruhi paradigma berfikir para ahli pada saat itu termasuk para ahli ilmu pendidikan di banyak negara sebagaimana telah disebutkan di atas. Bagi Comte, untuk mewujudkan tipe masyarakat yang adil, diperlukan metode berfikir ilmiah positif yang kepastiannya tidak dapat digugat. Metode berfikir ilmiah positif ini mempunyai harus diarahkan pada fakta-fakta empirik, yang dilakukan untuk .perbaikan hidup secara terus menerus, untuk mencapai kepastian dan kecermatan.

Jauh sebelum Auguste Comte sebenarnya telah hidup seorang tokoh yang bernama Jean Jacques Rousseau. Meski Rousseau ini telah mengenalkan cara berfikir positif, namun popularitasnya tidak sehebat Comte yang mampu mengubah paradigma berfikir jagad para ahli pada saat itu. Inti pemikiran Rousseau lebih dikenal dengan '*back to nature thoery*' yang tertuang dalam bukunya yang berjudul *Emile, ou L'Education*. Rousseau menekankan betapa pentingnya tipe pendidikan yang tampil berbeda dengan arus dan suasana pendidikan yang dominan pada jamannya. Pada jaman Rousseau, pendidikan dilaksanakan secara otoritatif dengan disiplin ketat yang menuntut kepatuhan mutlak dan buta para anak didik. Pola ini mempunyai tujuan untuk menampilkan penyeragaman tingkah-laku dan informasi. Namun Rousseau menolaknya dengan mengemukakan tesisnya bahwa manusia pada kodratnya adalah baik, tetapi menjadi buruk akibat dari pengaruh kebudayaan. Maka, pendidikan menurutnya harus ditransformasikan. Rousseau menyerukan pola pendidikan kembali

ke alam untuk mengembalikan marwah ilmu pendidikan. Daya dorong secara natural dalam diri manusia adalah cinta diri (*self-love*). Ini tidak sama dengan egoisme yang ada dalam masyarakat, karena egoisme bukan dasar natural manusia. Cinta diri sangat sesuai dengan alam sehingga baik adanya.

Selain Rousseau, ada pula tokoh yang bernama Pestalozzi, ia ikut mengubah wajah ilmu pendidikan dari sebelumnya. Pendidikan menurut Pestalozzi merupakan instrumen untuk mewujudkan *modern civilization*, khususnya untuk pembebasan diri anak dari kekusutan persepsi diri, hal-hal yang tidak berguna, pengetahuan spekulatif, dan ambisi untuk memperoleh kebahagiaan. Pestalozzi percaya bahwa masyarakat dapat diperbaharui melalui pendidikan. Setiap orang harus merasa bahwa alam telah memberi kepadanya potensialitas kebajikan untuk berkembang dan secara individual setiap anak adalah suci. Hal ini senada dengan teori *tabula rasa* dalam empirisme John Locke atau naturalisme Jean Jaques Rousseau.

Tokoh lain yang dikenal sebagai bapak ilmu pendidikan modern adalah Johann Friederick Herbart. Menurutnya, ilmu pendidikan tumbuh berkembang berangsur-angsur menjadi ilmu yang berdiri sendiri dalam mengkaji hakikat, persoalan, bentuk-bentuk, syarat-syaratnya sendiri. Gerakan menuju kemandirian ilmu pendidikan ini terus mengakar di wilayah Eropa dan Amerika. Baru sekitar akhir abad ke-19 sampai sepertiga permulaan abad ke-20, ilmu ini benar-benar dirasakan manfaatnya. Menurut Herbart, seorang anak melakukan aktivitas tidak sekedar observasi terhadap objek akan tetapi sekaligus apersepsi. Melakukan apersepsi yang berarti anak memiliki konsep tentang objek tertentu yang berhubungan dengan konsep lain yang sudah dimiliki. Herbart mengusulkan metode pembelajaran haruslah melalui langkah-langkah positif yaitu: persiapan (*preparation*), pemaparan (*presentation*), pengkaitan (*association*), penyimpulan (*coclusion*), dan penerapan (*application*).

Begitu juga John Dewey sebagai ahli pendidikan abad XX memiliki pandangan yang lebih otonom tentang ilmu pendidikan. Menurutnya, pendidikan di sekolah merupakan alat untuk membangkitkan sikap hidup anak yang demokratis dan untuk mengembangkannya. Pendidikan merupakan kekuatan yang dapat diandalkan untuk menghancurkan kebiasaan yang lama dan membangun kembali kebiasaan yang baru. Pendidikan harus pula mengenal hubungan yang erat antara tindakan dan pemikiran, antara eksperimen dan refleksi. Pendidikan merupakan kontinuitas dari refleksi atas pengalaman-pengalaman sehari-hari yang lebih positif.

Tokoh ilmu pendidikan modern yang tidak terkenalnya adalah Maria Montessori. Ia telah mengenalkan pola baru dalam pendidikan. Adanya banyak pola baru yang diusulkan, salah satu diantaranya adalah pola baru pendidikan anak yang memberikan peluang untuk mengoptimalkan kekuatan unik pada diri anak untuk berkembang. Menurut Montessori, guru dan orang dewasa harus menyadari bahwa kapasitas belajar anak sangat berbeda, anak memiliki kekuatan unik untuk mengembangkan dirinya. Beberapa hasil observasi menunjukkan bahwa anak secara positif menggunakan lingkungan untuk menyempurnakan dirinya, yang berbeda dengan orang dewasa justru memanfaatkan dirinya untuk menyempurnakan lingkungan. Anak adalah subjek yang senantiasa berkembang secara konstan, ia berinteraksi dengan lingkungan dan menyerap semua kesan yang dialaminya dan berpengaruh terhadap perkembangan dirinya. Tujuan anak melakukan aktivitas pekerjaan bersifat internal. Melalui aktivitas pekerjaan ia mengembangkan konsentrasi, mengembangkan perkembangan motorik, membangun kebiasaan, dan lebih penting lagi membangun konsep diri. Anak lebih tertarik pada proses dalam melakukan aktivitas.

B. Teori Ilmu Pendidikan Positivistik.

Teori ilmu pendidikan positivistik merupakan teori pendidikan yang menganut prinsip-prinsip positivisme yang mempunyai struktur logis dalam melihat realitas pendidikan dan realitas belajar. Prinsip positivisme Diantaranya menyarankan bahwa suatu teori ilmiah harus memuat: a) premis-premis; b) hipotesis yang diturunkan secara logis dari premis, dan c) definisi dari pernyataan yang menjadi kata kunci dalam premis-premis.

Positivisme mulai nyata berpengaruh dalam pemikiran pendidikan pada awal tahun 1950-an. Hal ini ditandai dari beredarnya buku karya Charles D. Hardie yang berjudul *Truth and Fallacy in Educational Theory* terbit pertama tahun 1942, kemudian muncul bukunya DJ. O'Connor dengan judul "*An Introduction to the Philosophy of Education*". Kedua tokoh penulis ini mengatakan bahwa teori-teori pendidikan kontemporer saat ini dianggap masih kabur dan tidak ilmiah karena cenderung masih berupa dari opini. Kedua ahli tersebut mengusulkan agar para filsuf pendidikan menganalisis konsep-konsep pendidikan menurut cara atau aturan kaum positivis (Kneiler, 1984: 139). Termasuk di dalam teori ilmu pendidikan positivistik adalah teori belajar behavioristik dan teori belajar kognitif. Kedua teori ini dikembangkan para ahli berlatar belakang psikologi belajar, seperti teori belajar behavioristik dikembangkan antara lain oleh Ivan Pavlov, JB. Watson, Clark Hull, Edwin R. Guthrie, dan Thorndike. Sedangkan teori belajar kognitif dikembangkan oleh Max Wertheimer, Jerome Bruner, Ausubel, LS. Vygotsky, Gagne, dan Jean Piaget.

1. Teori Belajar Behavioristik

Teori belajar behavioristik merupakan teori belajar yang lebih menekankan pada tingkah laku manusia. Teori ini memandang individu sebagai makhluk responsif yang memberi respon terhadap situasi lingkungan. Pengalaman dan pemeliharaan akan membentuk perilaku mereka. Perkembangan perilaku anak manusia dapat

diamati dan diukur yang dihasilkan dari respons terhadap rangsang. Respon terhadap rangsang dapat diperkuat dengan umpan balik positif atau negatif terhadap perilaku kondisi yang diinginkan. Hukuman kadang-kadang digunakan dalam menghilangkan atau mengurangi tindakan tidak benar, diikuti dengan menjelaskan tindakan yang diinginkan.

Menurut Slavin (2000), belajar merupakan proses interaksi antara stimulus dan respon. Seseorang dinyatakan telah melakukan aktivitas belajar apabila dapat menunjukkan perubahan perilakunya. Menurut teori ini dalam belajar yang penting adalah input yang berupa stimulus dan output yang berupa respon. Stimulus adalah apa saja yang diberikan guru sebagai pengajar kepada anak sebagai pebelajar, sedangkan respon berupa reaksi atau tanggapan pebelajar terhadap stimulus yang diberikan oleh guru tersebut. Proses interaksi antara stimulus dan respon kurang begitu penting untuk diperhatikan karena tidak dapat diamati dan tidak dapat diukur, yang dapat diamati adalah entitas stimulus dan responnya itu sendiri. Teori ini mengharuskan adanya pengukuran, sebab pengukuran sangat penting untuk melihat bagaimana perubahan tingkah laku terjadi.

Ada tiga asumsi dasar dalam teori belajar behavioristik, yaitu: (1) Pembelajaran terjadi melalui proses interaksi anak dengan lingkungan, (2) Lingkungan yang dihadapi anak telah membentuk perilakunya, (3) Proses mental dalam diri anak tidak digunakan sebagai pertimbangan dalam menjelaskan perilaku. Begitu juga ada 6 (enam) prinsip dalam teori belajar behavioristik, yaitu: (1) *Reinforcement and Punishment*, (2) *Primary and Secondary Reinforcement*, (3) *Schedules of Reinforcement*, (4) *Contingency Management*, (5) *Stimulus Control in Operant Learning*, (6) *The Elimination of Responses* (Gage & Berliner, 1984).

Secara umum teori belajar behavioristik mempunyai kerangka berfikir yang sederhana untuk dipahami, yaitu belajar

hakekatnya adalah mengutamakan unsur-unsur dan bagian kecil, bersifat mekanistik, menekankan peranan lingkungan, mementingkan pembentukan respon, proses pengulangan latihan, mementingkan mekanisme hasil belajar, dan hasil belajar adalah perilaku yang diinginkan. Teori belajar behavioristik sering disebut teori S-R dalam arti tingkah laku respon manusia dikendalikan oleh hadiah (*reward*) dan penguatan (*reinforcement*) dari lingkungan. Pada akhirnya dalam tingkah laku belajar terdapat hubungan yang erat antara aneka respon behavioural dengan rangsang atau stimulusnya.

Berikut ini disajikan beberapa tokoh saja beserta teori belajar behavioristik yang diajarkannya.

a. Ivan Pavlov tentang *Classical Conditioning Theory*

Eksperimen yang dilakukan oleh Ivan P. Pavlov merupakan upaya untuk meneliti respon bersyarat (*conditioned reflexes*). Ia memperlakukan seekor anjing yang dieksperimen akan berliur jika mencium bau daging. Bau, daging merupakan stimulus asli, sementara liur merupakan respons yang juga asli. Kemudian daging, ditambah dengan cahaya lampu dan digunakan sebagai stimulus. Setelah pengulangan beberapa kali, diperoleh hasil bahwa anjing sudah akan berliur hanya oleh cahaya lampu, tanpa ada daging (proses asosiasi). Dengan demikian cahaya lampu menjadi stimulus yang bersyarat, dan liur menjadi respons yang bersyarat (Maretayani, 2015).

Ivan Pavlov memperkenalkan tiga ukuran atau parameter, yaitu: penguatan (*reinforcement*), penghilangan (*extinction*), dan pengembalian spontan (*spontaneous recovery*). Respons bersyarat yang paling sederhana diperoleh melalui serangkaian penguatan, yaitu penguatan yang terus menerus secara berulang dari suatu stimulus bersyarat yang diikuti stimulus tak bersyarat dan respons tak bersyarat pada interval waktu tertentu. Dengan demikian, pembentukan respons

bersyarat pada umumnya bersifat gradual. Semakin banyak stimulus bersyarat diberikan bersama-sama stimulus tak bersyarat, maka semakin mantaplah respons bersyarat yang terbentuk, sampai pada suatu ketika respons bersyarat akan muncul walaupun tanpa ada stimulus tak bersyarat.

Apabila penguatan dihentikan dan stimulus bersyarat dimunculkan secara sendirian tanpa stimulus tak bersyarat, ada kemungkinan frekuensi respons bersyarat akan kemudian menurun dan hilang sama sekali. Proses ini disebut penghilangan atau "*extinction*". Misalnya cahaya dan daging untuk membuat anjing berliur. Jika hanya cahaya yang dimunculkan tanpa daging, lama kelamaan dapat terjadi anjing menjadi tidak berliur lagi. Namun demikian, bukan tidak mungkin pada suatu waktu anjing akan kembali berliur lagi (respons bersyarat muncul kembali "*spontaneous recovery*" walaupun hanya cahaya yang dimunculkan (tanpa daging), (Maretayani, 2015).

Classical Conditioning theory dikenal juga kemampuan stimulus, yaitu kecenderungan untuk memberikan respons bersyarat terhadap stimulus yang serupa dengan stimulus bersyarat, meskipun stimulus tersebut belum pernah diberikan bersama-sama dengan stimulus tak bersyarat. Makin banyak persamaan stimulus baru dengan stimulus bersyarat yang pertama, makin besar pula kemampuan yang dapat terjadi.

Kenyataannya banyak terjadi pada anak-anak yang disebut *conditioned learning*, dimana anak mau belajar ketika ada stimulus berupa hadiah pujian, makanan, uang, dan lain-lain yang dirancang sedemikian sehingga respons anak mau belajar. Fenomena seperti ini dapat dimanfaatkan oleh para guru dan orang tua untuk mendorong perilaku belajar anak-anak sesuai yang diinginkan.

Lebih jauh lagi, *Classical Conditioning theory* juga mengenalkan suatu proses pemberian respons dalam belajar anak terhadap suatu stimulus tertentu, sementara stimulus yang

lain tidak diberikan respons sama sekali olehnya. Hal inilah yang disebut dengan konsep diskriminasi stimulus (*discriminationed stimulus*). Dalam hal ini seseorang anak melakukan asosiasi terseleksi (*selective association*) terhadap beberapa stimulus untuk memunculkan respons. Kondisi ini disebabkan adanya beberapa stimulus tak bersyarat yang lain yang bisa dipilih oleh anak (Morgan, et.al.,1986).

b. Thorndike tentang Connectionism Theory

Connectionism theory ini dicetuskan Edward L. Thorndike. Menurutnya, belajar merupakan proses menghadapi suatu situasi yang mengandung masalah untuk dipecahkan (stimulus). Untuk memecahkan masalah tersebut maka ia membuat suatu respon. Jika respon itu belum tepat, ia akan membuat respon lain yang baru, secara terus menerus sehingga ditemukan respon yang paling tepat. Jika sudah ditemukan respon yang tepat atas stimulus yang ada, maka ia akan mengulang-ulangnya sehingga hubungan antara stimulus dengan respon yang tepat tersebut akan semakin kuat.

Teori Thorndike di atas sebenarnya diperoleh dari hasil beberapa kali penelitian dengan uji coba terhadap banyak binatang. Thorndike bermaksud penelitian tersebut dirancang untuk mengetahui apakah binatang mampu memecahkan masalah dengan menggunakan "*reasoning*" atau akal, dan atau dengan mengkombinasikan beberapa proses berpikir dasar. Thorndike menggunakan beberapa jenis binatang, yaitu anak ayam, anjing, ikan, kucing, dan kera. Percobaan dalam penelitian yang dilakukan tersebut mengharuskan binatang-binatang uji coba keluar dari kandang untuk memperoleh makanan. Untuk keluar dari kandang, binatang-binatang tersebut harus membuka pintu, menumpahkan beban, dan mekanisme lolos lainnya yang sengaja dirancang. Pada saat dikurung, binatang-binatang tersebut menunjukkan sikap mencakar, menggigit, menggapai,

dan bahkan memegang/mengais dinding kandang. Cepat atau lambat, setiap binatang akan membuka pintu atau menumpahkan beban untuk dapat keluar dari kandang dan memperoleh makanan. Pengurangan yang dilakukan berulang-ulang menunjukkan penurunan frekuensi binatang tersebut untuk melakukan pencakaran, penggigitan, penggapaian, atau pengaisan dinding kandang, dan tentu saja waktu yang dibutuhkan untuk keluar kandang cenderung menjadi lebih singkat (Maretayani, 2015).

Berdasarkan hasil penelitiannya, Thorndike menyimpulkan bahwa respons untuk keluar kandang secara bertahap diasosiasikan dengan suatu situasi yang menampilkan stimulus dalam suatu proses coba-coba (*trial and error*). Respons yang benar secara bertahap diperkuat melalui serangkaian proses coba-coba, sementara respons yang tidak benar melemah atau menghilang (Maretayani, 2015).

Connectionism theory ini dikenal juga dengan *Instrumental conditioning theory*, karena respons tertentu seseorang atau anak akan dipilihnya sebagai instrumen dalam memperoleh hasil (*reward*) yang memuaskan. Thorndike mengemukakan 3 (tiga) dalil tentang belajar: dalil sebab akibat (*law of effect*), dalil latihan/pembiasaan (*law of exercise*), dan dalil kesiapan (*law of readiness*).

Dalil sebab akibat (*Law of effect*) berbunyi, "Situasi menyenangkan yang diperoleh dari respons tepat akan memperkuat hubungan antara stimulus dan respons. Sedangkan situasi tidak menyenangkan akan memperlemah hubungan antara stimulus dan respons". Dalil latihan (*Law of exercise*) berbunyi: "Latihan terus menerus akan menyempurnakan respons. Pengulangan pengalaman akan meningkatkan kemungkinan munculnya respons benar. Pengulangan pengalaman tidak menyenangkan tidak akan membantu proses belajar". Dalil kesiapan (*Law of readiness*) berbunyi: "Jika siswa

sudah siap maka ia akan siap untuk memunculkan suatu respons tepat atas stimulus yang diberikan. Sebaliknya, jika siswa tidak siap untuk memunculkan respons atas stimulus maka ia mengalami kondisi yang tidak menyenangkan yang dapat memperlemah pemunculan respons”.

Dari teori tersebut selanjutnya Thorndike menambahkan tiga dalil di atas dengan tambahan dalil sebagai berikut: (a) Dalil reaksi bervariasi (*multiple response*), yaitu dalil yang menyebutkan bahwa perilaku seseorang diawali terlebih dahulu yang dinamakan *trial and error process* yakni percobaan bermacam-macam respon sebelum memperoleh respon yang paling tepat untuk memecahkan masalah. (b) Dalil sikap (*attitude*), yaitu dalil yang menyebutkan bahwa perilaku belajar seseorang tidak semata-mata ditentukan oleh hubungan stimulus dengan respon saja, tetapi juga ditentukan oleh keadaan internal seseorang tersebut menyangkut kognitif, sosial, emosional, dan psikomotornya. (c) Dalil aktivitas berat sebelah (*prepotency of element*), yaitu dalil yang menyebutkan bahwa proses belajar memberikan respon oleh seseorang hanyalah pada stimulus selektif atau tertentu saja sesuai dengan persepsinya.

Selanjutnya dalil yang lain adalah (d) dalil respon analogi (*respon by Analogy*), yaitu dalil yang menyebutkan bahwa seseorang dapat melakukan respon pada situasi yang belum pernah dialami dengan menghubungkannya pada situasi lama yang pernah dialami, sehingga terjadi proses transfer unsur-unsur yang telah dikenal ke situasi baru. (e) Dalil perpindahan asosiasi (*associative shifting*), yaitu dalil yang menyebutkan bahwa proses peralihan dari situasi yang dikenal ke situasi yang belum dikenal dilakukan oleh seseorang secara bertahap yakni secara sedikit demi sedikit menambah unsur baru dan sedikit demi sedikit membuang unsur lama.

Namun dalam perkembangan berikutnya, dalil di atas dilakukan revisi oleh Thorndike disebabkan sudah tidak relevan

lagi dengan kondisi yang ada. Berikut ini beberapa revisi dalil yang dikemukakan oleh Thorndike: (a) Dalil latihan ditinggalkan karena realitasnya pengulangan saja tidak cukup untuk memperkuat hubungan stimulus dan respon, begitu pula tanpa adanya pengulangan pun hubungan stimulus respon juga belum tentu dapat diperlemah. (b) Dalil sebab akibat direvisi, karena yang berakibat positif untuk perubahan tingkah laku adalah hadiah, sedangkan hukuman tidak berakibat apa-apa. (c) Syarat utama terjadinya hubungan stimulus respon bukan karena adanya kedekatan, tetapi adanya saling sesuai antar keduanya. (d) Akibat suatu perbuatan dapat menular (*spread of effect*) baik pada bidang lain maupun pada individu lain.

c. JB. Watson tentang *Behaviorism Theory*

Behaviorism theory diciptakan oleh JB. Watson yang menggambarkan seorang siswa atau anak yang belajar sebagai seseorang yang berusaha membentuk refleks-refleks baru. Menurutnya, pada dasarnya anak manusia telah memiliki refleks bawaan yang bersifat asli sejak anak dilahirkan, seperti mengedipkan mata ketika terkena cahaya sinar yang terang atau menarik jari tangan ketika menyentuh benda runcing atau kaki meloncat ketika telapak kaki tanpa alas menginjak benda yang menjijikkan atau contoh-contoh lainnya.

Stimulus dan respons yang menjadi konsep dasar dalam teori perilaku pada umumnya, menurutnya haruslah berbentuk tingkah laku yang dapat diamati (*observable*). Menyangkut berbagai perubahan mental yang mungkin terjadi dalam belajar, JB Watson mengabaikannya karena dianggapnya terlalu kompleks. Semua perubahan mental yang terjadi pada diri siswa adalah penting, namun hal itu tidak dapat menjelaskan apakah perubahan tersebut terjadi karena proses belajar atau karena proses pematangan semata. Hanya dengan tingkah laku yang

dapat diamati (*observable*) maka perubahan yang akan terjadi pada seseorang sebagai hasil proses belajar dapat diramalkan.

Interaksi antara stimulus dan respons terhadap berbagai situasi (proses pengkondisian) menurut Watson merupakan proses pengembangan kepribadian seseorang. Pernyataan Watson tersebut dilandaskan kepada penelitian yang dilakukannya terhadap sejumlah bayi. Watson mengemukakan bahwa pada dasarnya bayi yang baru dilahirkan hanya memiliki tiga jenis respons emosional, yaitu takut, marah, dan sayang. Kehidupan emosi manusia dewasa yang sangat kompleks, menurut Watson merupakan "hasil pengkondisian dari tiga jenis respons emosional dasar tersebut terhadap situasi yang bervariasi". Walaupun cukup kompleks, namun hasil proses pengkondisian tersebut tetap dapat diukur sehingga, sekali lagi hasil proses belajar dapat diramalkan. Dalam hal interaksi antara stimulus dan respons, Watson menggunakan teori *Classical Conditioning* Pavlov yang dilengkapi dengan komponen penguatan dari Thorndike. Namun dalam hal perampatan hasil proses pengkondisian tiga emosi dasar bayi terhadap orang dewasa, Watson lebih menggunakan tiga dalil belajar dan konsep perampatan hasil belajar dari Thorndike (Maretayani, 2015).

Secara umum, teori belajar JB Watson memiliki 4 (empat) ciri, yaitu: (a) Mementingkan unsur, yaitu semua perbuatan anak tersusun dari unsur-unsur seperti refleks-refleks sebagai cerminan hubungan stimulus dan respons, (b) Proses belajar bersifat mekanistik, yaitu orang yang belajar dianggap seperti mesin reaksi yang merespon secara refleks atas stimulus yang dihadapinya, (c) Pengulangan merupakan unsur pokok dalam belajar, (d) Hanya lingkungan dan pengaruh dari luar saja yang merupakan unsur-unsur pembentuk tingkah laku manusia.

d. Clark Hull Tentang *Systematic Behavior Theory*

Systematic behavior theory dari Clark L. Hull diawali dari kekaguman dia terhadap teori refleks bersyarat dari Pavlov. Selanjutnya Clark L. Hull mengembangkannya menjadi teori yang dikenal sangat behavioristik dan mekanistik. Dia mengembangkan konsep utama yaitu kebiasaan, yang disimpulkan dari berbagai penelitian tentang kebiasaan dan respons bersyarat melalui percobaan terhadap binatang. Perilaku manusia yang kompleks berasal dari hasil belajar terhadap bentuk-bentuk perilaku yang sederhana. Untuk itu, Clark L. Hull menggunakan dalil sebab-akibat dari Thorndike lalu digabungkannya dengan hasil temuan penelitiannya.

Menurut Clark L. Hull interaksi antara stimulus dan respons tidaklah sederhana sebagaimana adanya, melainkan ada proses lain dalam diri manusia yang mempengaruhi interaksi antara stimulus dan respons tersebut. Proses itu dinamakan sebagai variabel "*intervening*". Ia memberi contoh rasa haus yang dirasakan oleh binatang eksperimen sebagai salah satu "*intervening variable*". Kemudian binatang tersebut diberi makanan yang asin atau tidak diberi minum untuk sekian lama. Situasi inilah yang disebut "*input variable*". Rasa haus muncul akibat dari situasi tersebut. Kemudian binatang akan meresponnya dengan melakukan bermacam-macam aksi untuk mengatasi rasa hausnya, seperti mengais, mencari-cari air, dan melakukan apa saja yang sekiranya dapat memperoleh air.

Hasil uji coba tersebut akhirnya muncul pemahaman bahwa dalam asosiasi antara stimulus terhadap respons, ada faktor kebiasaan yang disebut *intervening variable*. Intensitas kebiasaan tersebut menentukan intensitas asosiasi yang terjadi. Proses belajar menurut Hull merupakan upaya menumbuhkan kebiasaan melalui serangkaian percobaan. Untuk dapat memperoleh kebiasaan, diperlukan adanya penguatan dalam proses percobaan. Namun, penguatan bukan satu-satunya faktor

yang menentukan dalam pengembangan kebiasaan, karena pengembangan kebiasaan lebih utama dipengaruhi oleh banyaknya percobaan yang dilakukan. Di samping itu, proses belajar juga dipengaruhi oleh berbagai faktor lain (*non-learning factors*) yang berinteraksi langsung terhadap reaksi potensial yang timbul.

Teori yang dikembangkan oleh Clark L. Hull menjadi teori yang sangat kuantitatif. Ia mencoba mengukur intensitas respons dalam bentuk nilai kuantitatif dan menentukan nilai numerik yang tepat untuk membuat persamaan tentang hubungan antara *intervening variable* terhadap variabel bebas maupun variabel terikat. Upaya kuantifikasi ini dilakukan Hull dalam rangka memprediksi secara kuantitatif hasil-hasil dari percobaan-percobaan terhadap perilaku. Respons dan atau kebiasaan dapat diprediksi secara kuantitatif dan tepat melalui rumus-rumus tentang interaksi berbagai faktor yang mempengaruhinya (Maretayani, 2015).

2. Teori Belajar Kognitif

Teori belajar kognitif lahir dari teori psikologi gestalt. Sebagai peletak dasar psikologi gestalt ini adalah Max Wertheimer dari Austria, yang didukung oleh murid-muridnya seperti Koffka, Kohler, dan Kurt Lewin. Wertheimer mula-mula meneliti tentang pengamatan dan pemecahan masalah. Hal yang amat penting dalam teori gestalt menurut Wertheimer adalah bahwa pemahaman seseorang muncul melalui pengamatannya terhadap hubungan antar bagian-bagian di dalam suatu situasi masalah.

Berangkat dari teori psikologi gestalt, Jean Piaget mengembangkan teori belajar kognitif, dengan mendasarkan diri pada keyakinan ilmiah tentang proses mental dan struktur ingatan (*cognition*) dalam aktifitas belajar. Ingatan diartikan sebagai aktivitas mengetahui, memperoleh, mengorganisasi, dan memakai pengetahuan untuk memecahkan masalah. Jean Piaget melihat

bahwa individu dengan struktur kognitif dan peta mental serta skema konsepnya dipakai untuk memahami dan menanggapi pengalamannya ketika berinteraksi dengan lingkungan. Ia menggambarkan melalui bagan perilaku inteligen sebagai berikut.



Gambar 2. Bagan Perilaku Manusia, Pemecahan Masalah dalam Konteks Lingkungan

Penjelasan teoritiknya adalah bahwa setiap individu akan merespon situasi lingkungan melalui upaya mengasimilasikan aneka informasi ke dalam struktur kognitif yang dimilikinya. Ketika proses asimilasi berlangsung, perilaku individu diperintah oleh struktur kognitifnya. Pun pula ketika individu mengakomodasi lingkungan, saat itu pula struktur kognitifnya diubah lingkungan. Asimilasi ditempuh ketika individu menyatukan informasi baru ke dalam koleksi informasi yang sudah diketahuinya yang kemudian menggantikannya dengan informasi terbaru. Individu mengorganisasikan makna informasi itu ke dalam ingatan jangka panjang (*long-term memory*). Ingatan jangka panjang yang terorganisasikan inilah yang diartikan sebagai struktur kognitif. Struktur kognitif berisi sejumlah *coding* yang mengandung segi-segi intelek yang mengatur atau memerintah perilaku individu; perubahan perilaku mendasari penetapan tahap-tahap perkembangan kognitif (Pratiwi, 2011).

Selanjutnya Jerome S. Bruner lebih jauh memberikan dorongan agar ilmu pendidikan memberi perhatian pada pentingnya pengembangan berpikir. Dasar pemikiran teorinya Bruner adalah bahwa manusia merupakan subjek pemroses, pemikir, dan pencipta informasi. Hal terpenting dalam belajar adalah cara-cara bagaimana seseorang memilih, mempertahankan, dan metransformasikan informasi yang diterimanya secara aktif.

Sehubungan dengan hal itulah, maka Bruner sangat memberi perhatian pada masalah apa yang dilakukan manusia dengan informasi yang diterima itu untuk mencapai pemahaman dan membentuk kemampuan berpikir. Dari situlah kemudian muncul 3 prinsip dasar di dalam teori belajar kognitif, yaitu: (a) belajar aktif, (b) belajar lewat interaksisosial, dan (c) belajar melalui pengalaman.

Belajar menurut Bruner merupakan proses kognitif yang terjadi dalam diri individu. Terjadi tiga proses kognitif dalam belajar, yaitu (1) *Belajar merupakan proses pemerolehan informasi baru*, (2) *Belajar melalui proses mentransformasikan informasi yang diterima*, (3) *Belajar dilakukan dengan menguji relevansi dan ketepatan pengetahuan*. Upaya individu untuk memperoleh informasi baru dapat terjadi melalui kegiatan membaca, mendengarkan, atau melihat hal-hal baru yang diajarkan. Informasi baru ini bisa jadi berupa informasi yang sebelumnya atau informasi yang berlawanan dengan yang sudah ada. Proses transformasi pengetahuan merupakan suatu proses memperlakukan pengetahuan yang sudah diterima agar sesuai dengan kebutuhan. Informasi tersebut diproses, dianalisis, atau disesuaikan menjadi konsep yang lebih abstrak agar suatu saat dapat dimanfaatkan. Transformasi pengetahuan ini dapat terjadi dengan cara ekstrapolasi, yaitu mengubah dalam bentuk lain yang diperlukan. Proses ini akan lebih baik bila mendapat bimbingan dari guru. Tahap selanjutnya adalah menguji relevansi dan ketepatan pengetahuan atau informasi yang telah diterima, agar dapat bermanfaat untuk memecahkan masalah yang dihadapi siswa dalam kehidupan sehari-hari (Maretayani, 2015).

Proses belajar dapat berjalan dengan lancar ditentukan oleh tiga faktor, yaitu: (a) *pentingnya memahami struktur mata pelajaran*, (b) *pentingnya belajar aktif supaya seseorang dapat menemukan sendiri konsep-konsep sebagai dasar untuk memahami dengan benar*, dan (c) *pentingnya nilai dari berpikir induktif*. Prinsip-prinsip teori kognitif, meliputi: (a) Anak belajar akan lebih mampu mengingat dan

memahami sesuatu apabila pelajaran disusun berdasarkan pola dan logika tertentu. (b) Materi pelajaran akan mudah dipelajari apabila disusun dari yang mudah dan sederhana menuju ke yang sulit dan kompleks. (c) Belajar dengan cara memahami masalah jauh lebih baik daripada dengan cara menghafal. Atas dasar prinsip-prinsip di atas, maka terdapat empat aspek utama yang harus menjadi perhatian dalam proses pembelajaran, yaitu pentingnya struktur mata pelajaran, kesiapan, intuisi, dan motivasi, (Maretayani, 2015).

Variasi di dalam teori belajar kognitif, terdapat tiga variasi teori dari para ahli, yaitu: *cognitive-field* oleh Lewin, *cognitive development* oleh Jean Piaget, *discovery learning* oleh JA. Brunner, dan *ekspository teaching* dari Ausubel. Berikut ini dapat dipaparkan secara singkat tiga variasi teori belajar kognitif yang pertama, yang disebabkan ketiganya paling menonjol dari teori belajar kognitif, sebagai berikut.

a. *Cognitive-Field Theory (Kurt Lewin)*

Kurt Lewin mengembangkan teori belajar kognitif berdasarkan *life space*. Menurutnya, masing-masing individu hidup berada di dalam medan lingkaran psikologis yang dinamakan *life space* yang terdiri dari dua unsur yaitu kepribadian dan psikologi sosial. Untuk itu guru wajib mendisain dan menciptakan lingkungan sosial yang nyaman dan menyenangkan sehingga memungkinkan pribadi anak dapat belajar bersama sesamanya.

b. *Cognitive Development Theory (Jean Piaget)*

Jean Piaget dalam teorinya melihat bahwa berpikir sesungguhnya merupakan aktivitas gradual dari fungsi intelektual dari konkret menuju abstrak. Perilaku berfikir merupakan pola tingkah laku yang dapat diulang, yang berkaitan dengan refleksi bawahan seperti berkedip, bernapas, makan, dan minum, serta berkaitan dengan skema mental sebagai pola tingkah laku baik yang dapat maupun sulit diamati. Ada empat perkembangan kognitif anak, meliputi: (a) *sensory motor*; (b) *pre-operational*; (c)

concrete operational, dan (d) *formal operational*. Keempat perkembangan kognitif ini menjadi penanda bagi perkembangan berfikir yang dimiliki oleh anak, hal ini mewajibkan para guru untuk dapat menyusun program pembelajaran yang disesuaikan dengan tahap perkembangan kognitifnya.

c. *Discovery Learning theory* (JA. Brunner)

JA. Brunner dalam teorinya menyatakan bahwa anak harus berperan secara aktif dalam belajar di kelas, melalui proses penemuan pengetahuan (*knowledge discovery*). Dengan *discovery learning* siswa dapat mengorganisasikan metode penyajian dengan cara dimana anak dapat mempelajari bahan itu, sesuai dengan tingkat kemampuan masing-masing anak. Tindakan *discovery* dalam belajar menurut Brunner, meliputi: (a) adanya peningkatan potensi intelektual, (b) Ganjaran yang bersifat intrinsik lebih ditekankan dari pada yang bersifat ekstrinsik, (c) Belajar dengan metode *discovery learning* berarti anak belajar bagaimana menemukan pengetahuan, (d) Anak pada dasarnya lebih senang mengingat informasi yang telah didapat.

C. Implikasi pada Pendidikan Anak di Sekolah

Berdasarkan paparan teoritik ilmu pendidikan positivistik di atas, pada akhirnya kita dapat mengambil benang merahnya yang dapat diimplikasikan dalam pendidikan anak di sekolah, meliputi konsep tentang sekolah, tujuan pendidikan di sekolah, kurikulum sekolah, dan strategi pembelajaran anak di sekolah.

1. Konsep tentang Sekolah

Konsep tentang sekolah dalam bahasa Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal-1 dimengerti sebagai satuan pendidikan formal. Yaitu sebagai kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal dengan jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Sekolah memiliki peran khusus

sebagaimana banyak lembaga lainnya. Setiap lembaga mempunyai peran khusus, seperti lembaga keluarga, masjid, demikian pula Sekolah. Misi utamanya sekolah adalah memberikan bekal kemampuan dan kecakapan kepada anak agar dapat hidup lebih baik. Guru di sekolah dituntut mempunyai kompetensi yang diperlukan, dalam arti harus ahli dalam bidangnya, mengenal pribadi anak, dan mengetahui cara mengajar yang efektif.

Fungsi utama sekolah secara positivistik adalah pengembangan intelektual yang efisien bagi anak melalui kegiatan saintifik, selain fungsi lainnya seperti fungsi rekreasional, fungsi komunitas sosial, dan lain-lain. Menggunakan sekolah semata-mata sebagai agen layanan sosial berarti membelokkan tujuan sekolah, sehingga akhirnya sekolah menjadi tidak efisien (Arif Rohman, Rukiyati, dan Andriani, 2013).

2. Tujuan Pendidikan

Cita-cita ilmu pendidikan positivistik adalah mewujudkan model pendidikan dan pengajaran yang menjadikan anak lebih aktif dan kreatif dalam mengembangkan potensi dirinya melalui aktivitas positif dalam konteks kehidupan empirik di sekitarnya. Dengan demikian ilmu pendidikan positivistik membantu anak untuk mencapai kebahagiaannya dengan mengembangkan potensi diri seoptimal mungkin agar manusia menjadi unggul (*excellence*) melalui aneka aktivitas empirik. Rasionalitas anak adalah karunia terbaik sekaligus sebagai kekuatan tertinggi manusia yang harus dikembangkan melalui belajar di sekolah. Hakekat belajar adalah mengikuti aturan kurikulum secara ketat dan lebih ditekankan pada peningkatan keterampilan siswa dalam mengungkapkan kembali apa yang telah dipelajari. Lebih jauh lagi, hakekat belajar adalah mengenal dan memahaami hukum-hukum realitas yang positif. Manusia dituntut mengenal diri, menyemai potensi, mengembangkan sumberdaya insani, dan mengintegrasikan berbagai peran dan tuntutan kehidupan sesuai dengan tatanan

rasional berdasarkan jenjang perkembangan kognitif anak itu sendiri.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka tugas pendidikan dalam setiap jenjangnya adalah memberikan peluang pengalaman belajar sebesar-besarnya bagi anak dalam bingkai situasi belajar dan proses pembelajaran agar anak mendapatkan aneka macam pengalaman mengenai beragam obyek. Melalui proses pemberian peluang pengalaman belajar bagi anak dalam mengenal aneka macam obyek tersebut menjadikan anak akan mampu berkembang secara optimal dalam dirinya termasuk di dalamnya adalah kemampuan rasionalitas, emosionalitas, dan sosialitas. Dengan demikian tujuan pendidikan bagi ilmu pendidikan positivistik adalah membantu anak manusia dalam mengembangkan potensi diri seoptimal mungkin agar mencapai kedewasaan dan kebahagiaan hidup melalui pemberian peluang sebesar-besarnya dalam wujud pengalaman belajar mengenai beragam obyek dunia empirik di sekitarnya.

3. Kurikulum Sekolah

Realitas adalah objek-objek yang dapat diobservasi oleh anak dan diklasifikasi olehnya dalam beberapa kategori berdasarkan kesamaan strukturnya. Ada berbagai macam disiplin ilmu berdasarkan kelompok ilmu yang saling berkaitan untuk menjelaskan realitas. Setiap ilmu pengetahuan merupakan sistem konsep dengan struktur tersendiri. Struktur mengacu pada kerangka konseptual dan makna serta generalisasinya yang menerangkan tentang kenyataan fisik, natural, moral, sosial, dan personal. Peran sarjana dan ilmuwan amat penting untuk menentukan wilayah kurikulumnya. Mereka mengetahui batas keahliannya dan bidang garapannya. Mereka terlatih dengan metode inquiry yang merupakan cara efisien dalam penemuan berdasarkan riset ilmiah.

Cara yang paling efisien dan efektif untuk memahami kenyataan adalah belajar sistematis suatu disiplin ilmu. Maka

kurikulum seharusnya terdiri dari dua komponen dasar. *Pertama*, bidang kajian yang mencakup ilmu-ilmu empirik-obyektif, seperti: Fisika, Kimia, Biologi, Sosiologi, Antropologi, Psikologi, Ekonomi, dan lain-lain. *Kedua*, bidang kajian yang mencakup ilmu-ilmu normatif, seperti agama, moral, dan ilmu pendidikan untuk membentuk watak dan kepribadian anak menjadi sosok manusia dewasa dan bermartabat (Arif Rohman, Rukiyati, dan Andriani, 2013).

4. Strategi Pembelajaran di Sekolah

Dalam praktik pembelajaran di sekolah terdapat beberapa strategi pembelajaran yang dapat dipilih. Guru memiliki peran penting dalam memilih strategi pembelajaran yang dianggapnya paling tepat. Strategi yang dipilih selalu disesuaikan dengan hakikat pembelajaran, karakteristik anak sebagai peserta didik, jenis materi pelajaran, situasi dan kondisi lingkungan, dan tujuan yang akan dicapai. Strategi pembelajaran dalam ilmu pendidikan positivistik lebih ditekankan pada perolehan keterampilan yang terisolasi dengan akumulasi fakta yang berbasis pada logika liner. Ketidakmampuan anak dalam penambahan pengetahuan dalam proses pembelajaran dianggap sebagai kegagalan belajar. Sedangkan kegagalan anak dalam belajar dikategorikan sebagai kesalahan yang perlu dihukum, dan keberhasilan atau kemampuan dikategorikan sebagai bentuk perilaku yang pantas diberi hadiah. Hukuman dan hadiah merupakan instrumen strategi untuk memacu dan memicu agar aktif dan positif dalam belajar.

Pemahaman guru tentang anak diharapkan anak jangan dipahami sebagai orang dewasa yang mudah dalam proses berpikirnya. Anak dalam tahapan usia pra sekolah dan awal sekolah dasar kemampuan belajarnya masih menggunakan benda-benda empirik atau konkret. Keaktifan anak dalam proses pembelajaran sangat dipentingkan, oleh karenanya guru wajib menyusun materi dengan menggunakan pola atau logika tertentu dari yang sederhana ke yang kompleks. Memperhatikan perbedaan individual antar siswa

satu dengan yang lain diperlukan untuk mencapai keberhasilan setiap individu siswa. Pada akhirnya, guru diharapkan dapat mendesain model pembelajaran bermakna.

Ada banyak strategi yang dapat dipilih oleh guru dalam mengajarkan ilmunya di sekolah, misalnya: ceramah, diskusi (*discussion*), praktik, bermain peran (*role playing*), pemecahan masalah (*problem solving*), inkuiri reflektif (*inquiry reflective*), penyampaian cerita (*story telling*), investigasi (*investigation*), kerja lapangan (*field work*). Dalam praktiknya, para guru bisa memilih menggunakan salah satu strategi atau menggunakan gabungan beberapa strategi secara bersamaan dalam mengajar.

KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Arif Rohman dan Dwi Siswoyo

Ilmu pendidikan terapan pada bidang kebijakan pendidikan, akan dipaparkan beberapa hal penting, sehingga tidak semua aspek dalam pembahasan kebijakan pendidikan dapat dipaparkan dalam buku ini. Paparan hanya pada garis besarnya saja yang dibatasi pada: pengertian dan latar belakang, artikulasi dan adopsi, formulasi, dan implementasi. Adapun menyangkut aspek evaluasi kebijakan pendidikan tidak dapat dipaparkan disebabkan adanya keterbatasan ruang, selanjutnya akan dipaparkan pada buku lain oleh penulis atau oleh ahli lain yang berbeda. Berikut ini paparan sebagaimana dimaksud menyangkut beberapa aspek dari ilmu pendidikan terapan pada bidang kebijakan pendidikan.

A. Pengertian dan Dinamika Latar Belakang

Kebijakan pendidikan sebagai konsep banyak dikonotasikan dengan beragam istilah, di antaranya adalah perencanaan pendidikan (*educational planning*), rencana induk tentang pendidikan (*master plan of education*), pengaturan pendidikan (*educational regulation*), kebijakan tentang pendidikan (*policy of education*), serta istilah lain yang mirip dengan istilah tersebut. Namun semua istilah-istilah itu sebenarnya memiliki perbedaan isi dan cakupan makna yang berbeda dari masing-masing yang ditunjuk oleh istilah tersebut.

James E. Anderson (Wahab, 1997) mengartikan kebijakan sebagai "*...is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter concern*" (Suatu arah tindakan bertujuan yang dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sejumlah pelaku kebijakan dalam mengatasi masalah atau urusan yg bersangkutan). Sedangkan Hugh Hecllo (Silalahi, 1989) menyebutkan kebijakan sebagai cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Dari pernyataan dua

ahli tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan pendidikan memiliki konotasi sebagai arah tindakan atau cara bertindak dari pihak berwenang untuk menyelesaikan masalah pendidikan. Untuk itu, kebijakan pendidikan dapat diartikan sebagai arah tindakan yang dilakukan oleh pihak berwenang untuk menyelesaikan problem dalam penyelenggaraan pendidikan. Wujud nyata produk kebijakan pendidikan yaitu semua hal menyangkut aneka keputusan dan perundangan-undangan yang mengatur penyelenggaraan pendidikan.

Pada kenyataannya, aneka keputusan dan perundang-undangan yang mengatur pendidikan tersebut mengalami dinamika seiring dengan dinamika politik yang terjadi dalam suatu masyarakat atau negara. Kasus di Indonesia, arus dinamika politik mengalami fluktuasi seiring dengan reformasi politik dalam pendidikan sejak runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1997 telah merebak jauh mengubah potret pendidikan Indonesia, tidak saja pada sisi perubahan perundangan pendidikan akan tetapi juga pada sisi perilaku dan aneka macam ekspektasi masyarakat terhadap kemajuan pendidikan. Harus diakui bahwa hiruk pikuk reformasi pendidikan telah melahirkan aspirasi baru dalam masyarakat, sehingga terjadi perubahan paradigma kebijakan pendidikan dari elitis menjadi populis, dari birokratis ke demokratis, dari formalistis ke humanistis, serta dari sentralistis ke desentralistis.

Perubahan paradigma kebijakan pendidikan elitis menjadi populis merupakan perubahan paradigma kebijakan pendidikan yang diarahkan kepada keberpihakan pendidikan pada kelompok marginal baik secara ekonomi maupun sosial dan geografis untuk perluasan akses bagi mereka dalam meraih pendidikan yang lebih bermutu tanpa dibatasi oleh kondisi geografis dan kemampuan biaya. Begitu juga perubahan paradigma kebijakan dari birokratis menuju demokratis merupakan perubahan paradigma yang difokuskan pada perbaikan tata kelola penyelenggaraan pendidikan dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi anggota

masyarakat secara luas sesuai dengan prinsip demokrasi. Adapun perubahan paradigma kebijakan formalistik menuju humanistik merupakan perubahan paradigma kebijakan yang lebih menempatkan manusia sebagai sentral dalam praktik pendidikan, karena manusia merupakan subjek aktif yang perlu diutamakan bukan pada alat dan aneka piranti administrasi. Sedangkan perubahan paradigma kebijakan sentralistik menuju desentralistik merupakan perubahan paradigma kewenangan pengelolaan yang semula dikendalikan oleh pusat kemudian dilimpkan kepada daerah sehingga terjadi penguatan otonomi lokal agar lebih banyak muncul aneka prakarsa dan inovasi penyelenggaraan pendidikan di daerah.

Reformasi politik sebagai akibat dari krisis multidimensional merupakan ikhtiar bangsa Indonesia sebagai akibat dari macetnya atau kurang berjalannya aneka sistem sosial ekonomi budaya sehingga memunculkan aneka problem serius dalam tata kelola kehidupan berbangsa dan bernegara. Reformasi politik yang melahirkan aneka perubahan dalam banyak segi kehidupan kemudian meluas masuk ke dalam perombakan radikal dunia pendidikan. Meskipun diakui bahwa perombakan sistem pendidikan masih menghadapi tantangan politik kebijakan yang mendasar, berupa isu-isu yang bersifat sosial-politik antara lain masalah pluralisme dan demokratisasi, desentralisasi, penguatan *civil society* dan tuntutan akses akan hak pendidikan warga negara, pemerataan mutu pendidikan, dan peningkatan partisipasi masyarakat. Masalah lain adalah isu berkaitan dengan ekonomi-demografis seperti meledaknya populasi perkotaan, tingginya angkatan kerja, banyaknya kemiskinan dan pengangguran, tingginya migrasi penduduk, dan besarnya hutang luar negeri Indonesia di saat memasuki era pasar bebas.

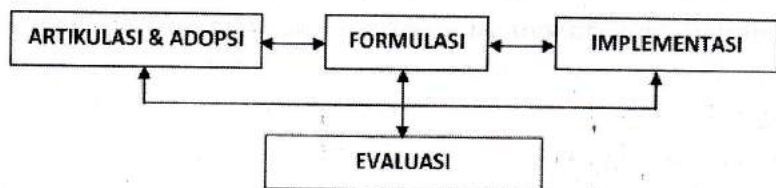
Masalah khusus terkait dengan pendidikan antara lain adalah kuantitas cakupan yang relatif rendah pada jenjang pendidikan menengah dan tinggi, rumitnya sistem kelembagaan

birokrasi pendidikan, rendahnya kualitas *literacy*, rendahnya relevansi kinerja pendidikan di depan tuntutan pasar dan pengguna, kompleksnya biaya pendidikan. Oleh karena itu, ikhtiar reformasi kebijakan pendidikan di Indonesia menghadapi aneka tantangan politik yang berdimensi luas dan mendasar. Reformasi kebijakan pendidikan masih memerlukan perubahan radikal baik menyangkut motivasi, orientasi, maupun inovasi strategi dalam menciptakan aneka formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan yang mencakup banyak aspek baik filosofikal, manajerial, maupun operasional.

Untuk menjawab aneka isu dan masalah pendidikan beserta kompleksitas latar belakangnya, maka kebijakan pendidikan yang disiapkan harus dirancang dan dirumuskan atau diformulasi sedemikian rupa untuk selanjutnya dapat diimplementasikan. Proses formulasi kebijakan pendidikan yang dimaksud tentu melalui suatu proses yang rumit. Kebijakan pendidikan tersebut oleh para penentunya akan diformulasikan secara hati-hati, apalagi yang menyangkut isu dan persoalan yang sangat krusial pada level makro, maka hampir dipastikan formulasi kebijakan pendidikan tersebut mengalami proses panjang dan rumit dengan dilandasi oleh suatu faham teori tertentu. Dalam proses formulasi, para pemegang kewenangan pengambilan kebijakan (*decision maker*) terlebih dahulu telah mempertimbangkan secara masak-masak dari aspek rasionalitas, proses, hasil, serta efek samping yang ada.

Dalam pandangan Hodgkinson (Wahab, 1997), dalam semua jenis formulasi kebijakan selalu berkaitan dengan aspek *metapolicy*, karena akan menyangkut hakekat (*substance*), sudut pandang (*perspective*), sikap (*attitude*), dan perilaku (*behaviour*) yang tersembunyi maupun yang nyata dari aktor-aktor yang bertanggung jawab. *Metapolicy* mempersoalkan mengapa dan bagaimana sebuah kebijakan pendidikan dipikirkan dan dirumuskan. Bahkan kajian *metapolicy* ini bisa mengarah kepada kajian yang bersifat filosofik. Dalam bahasan ini, penulis tidak akan

menelusuri dan mengupas lebih jauh sampai kepada kajian filosofik dari sebuah kebijakan pendidikan, namun dalam hal ini catatan penting yang perlu diketengahkan dalam buku ini adalah semua kebijakan pendidikan selalu dirumuskan dengan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan teoritis tertentu. Disamping itu proses kebijakan pendidikan dilakukan oleh pihak-pihak terkait melalui beberapa tahapan pokok, meliputi proses artikulasi dan adopsi, formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan pendidikan.



Gambar 17. Bagan Tahapan Pokok Proses kebijakan pendidikan

B. Artikulasi dan Adopsi Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan pada dasarnya diadopsi setelah melalui proses artikulasi kuat oleh pihak-pihak yang berkepentingan kepada pengambil keputusan terhadap aneka latar belakang masalah yang ada. Masalah-masalah tersebut menjadi isu krusial yang merisaukan banyak kalangan. Masalah-masalah pendidikan biasanya muncul ketika ada distansi atau jarak antara dunia cita-cita (*das sollen*) dengan dunia realita (*das sein*). Adapun kebijakan pendidikan dilakukan dalam rangka untuk mengurangi kesenjangan (*descripancy*) atau mendekatkan antara dunia cita-cita dengan dunia nyata tersebut.

Paling tidak ada dua hal yang dapat dirasakan sebagai pemicu adanya masalah: *Pertama*, bahwa perjalanan kehidupan suatu bangsa mengalami lika-liku yang beraneka ragam. Bahkan lika-liku perjalanan suatu bangsa tersebut terkadang menghadapi suatu hal sulit diduga serta belum pernah dikenali sebelumnya.

Sehingga hal-hal baru yang datangnya sulit dikenali sebelumnya itu membutuhkan upaya baru pula dalam menghadapinya atau mengatasinya. Misalnya, masalah pendidikan anak-anak yang terlantar akibat kerusuhan antar etnis di beberapa daerah di Indonesia seperti di Ambon Maluku, Sambas Kalimantan Barat, Sampit Kalimantan Tengah, serta Poso Sulawesi Tengah, yang sebelumnya tidak pernah diperkirakan, atau akibat bencana alam dahsyat seperti tsunami Aceh, dan lain-lain. Hal ini sudah barang tentu membutuhkan suatu kebijakan pendidikan dari pemerintah yang efektif untuk mengatasi masalah baru tersebut. *Kedua*, adanya tuntutan (*expectation*) yang lebih tinggi dari sekedar yang ada selama ini. Misalnya, akibat minimnya kesejahteraan guru yang berefek pada kandasnya upaya peningkatan mutu lulusan pendidikan, membutuhkan terobosan kebijakan baru dari pemerintah dalam menaikkan anggaran pendidikan khususnya gaji guru (Hadisusanto, Sidharta, dan Siswoyo, 1995).

Martin (2006) dalam suatu karyanya berjudul *The Meaning of the 21st century A vital blueprint for ensuring our future* telah mensinyalir munculnya banyak masalah di banyak negara. Menurutnya dunia sekarang ini telah mengalami perubahan sangat mendadak, dahsyat, dan revolutif dalam segenap aspek sehingga memunculkan fenomena menakutkan yang disebut "*the revolutionary suddenness*". Fenomena ini mengindikasikan adanya trend perkembangan sangat kompleks dengan aneka masalah kompleks pula.

Ada banyak masalah umum yang oleh Capra (1997) dinyatakan telah merajalela seperti penyakit HIV/aids, kriminalitas, senjata nuklir, polusi air dan udara, inflasi, dan krisis energi. Bahkan beberapa ahli lain menyebut ancaman pemanasan global (*global warming*), ledakan penduduk (*population*), ujaran kebencian (*prejudice*), kuatnya konflik (*conflict*) dan lemahnya perdamaian (*peace*). Semua masalah tersebut jelas sangat berimplikasi pada

penyelenggaraan pendidikan di banyak negara, termasuk Indonesia.

Masalah yang dihadapi oleh masing-masing bangsa sangat beragam dengan bobot kesulitan yang beragam pula. Bangsa Indonesia sebagai salah satu bangsa di dunia juga menghadapi masalah pendidikan yang rumit. Menurut Hadisusanto, Sidharta, dan Siswoyo (1995), masalah yang dihadapi bangsa Indonesia mencakup lima pokok masalah, yaitu: (1) pemerataan pendidikan, (2) daya tampung pendidikan, (3) relevansi pendidikan, (4) kualitas pendidikan, dan (5) efisiensi dan efektivitas pendidikan. Termasuk dewasa ini muncul aneka masalah riil pendidikan seperti tawuran antar pelajar, pergaulan bebas remaja, manipulasi ijazah, dan lain-lain.

Terhadap semua masalah di atas, diperlukan inovasi kebijakan pendidikan yang efektif melalui mekanisme artikulasi kebijakan pendidikan kepada pihak berwenang. Inovasi kebijakan pendidikan merupakan salah satu kebutuhan penting dalam masyarakat yang senantiasa bergerak dan melakukan perubahan untuk menyelesaikan aneka masalah pendidikan tersebut. Adanya inovasi kebijakan yang ditawarkan kepada pihak-pihak berwenang baik yang berupa ide dan gagasan baru, teknologi baru, dan aneka tindakan baru akan menjadi kebijakan pendidikan baru sebagai pangkal tolak terjadinya perubahan dalam penyelenggaraan pendidikan. Seperti dalam manajemen sekolah, pengelolaan sumber daya sekolah, dan proses belajar mengajar akan berubah menjadi semakin lebih baik ketika muncul inovasi kebijakan pendidikan. Dengan adanya dinamika kehidupan dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang, serta adanya akselerasi pembangunan yang tidak dapat dibendung seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta kemajuan informasi komunikasi yang begitu cepat maka hampir setiap saat muncul aneka inovasi baru. Aneka inovasi baru tersebut perlu

diartikulasi kepada pihak-pihak pengambil kebijakan diharapkan akan dapat diadopsi menjadi kebijakan pendidikan yang baru.

Untuk dapat memastikan bahwa artikulasi inovasi kebijakan agar benar-benar diadopsi untuk dapat diformulasi ke dalam kebijakan pendidikan, maka dapat dilakukan telaah inovasi kebijakan tersebut secara terbatas maupun massif untuk memperoleh validitas keunggulan inovasi tersebut. Dalam hal ini adopsi kebijakan pendidikan oleh pihak pengambil keputusan ditentukan oleh tingkat keunggulan inovasinya serta tingkat daya dukungan dari pihak pengusul atau artikulatornya. Semakin tinggi tingkat keunggulan inovasi yang ditawarkan serta semakin banyak daya dukungan dari pengusulnya, maka kecenderungannya akan semakin mudah untuk diadopsi oleh pihak pengambil keputusan.

C. Formulasi Kebijakan Pendidikan

Suatu kebijakan pendidikan secara teoritik selalu diformulasikan 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. Dua pendekatan dalam formulasi kebijakan pendidikan tersebut adalah (1) *Social Demand Approach*, dan (2) *Man-Power Approach*.

1. Social Demand Approach

Social demand approach adalah suatu pendekatan dalam formulasi kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta aneka kepentingan yang didesakkan oleh masyarakat. Pada pendekatan jenis ini para pengambil kebijakan akan terlebih dahulu menyelami dan mendeteksi terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat sebelum mereka memformulasikan kebijakan pendidikan yang ditanganinya. Bahkan

kalau perlu mereka melakukan *hearing* dan menangkap semua aspirasi dari bawah secara langsung.

Pada masyarakat yang sudah maju, proses penjaringan aspirasi dari masyarakat lapisan bawah (*grass-root*) bisa dilakukan melalui banyak cara, misalnya melalui jajak pendapat, arus wacana yang berkembang, penelitian, atau dengan cara pemilihan umum. Sedangkan yang berlaku pada masyarakat yang masih belum maju, proses penjaringan aspirasi dari bawah biasanya melalui rembug deso, jagong, sarasehan, dan sebagainya.

Pendekatan *social demand* sebenarnya tidak semata-mata merespon aspirasi masyarakat sebelum diformulasikannya kebijakan pendidikan, akan tetapi juga merespon tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi baik pada masa formulasi maupun implementasi kebijakan pendidikan.

Contoh jenis pendekatan *social demand* adalah ketika masyarakat mulai resah dengan melihat semakin terpuruknya dunia pendidikan yang ditandai oleh rendahnya kualitas layanan pendidikan yang diberikan sekolah serta mandulnya lembaga sekolah dalam menghasilkan lulusan yang kreatif dan inovatif; maka kemudian pemerintah dengan tanggap terhadap kegelisahan masyarakat tersebut dengan membuat kebijakan baru pendidikan yakni dicanangkannya otonomi sekolah. Kebijakan otonomi sekolah yang banyak dikenal dengan program *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS)* ini sebenarnya merupakan jawaban atas kondisi ketergantungan sekolah terhadap birokrasi pemerintah yang menyebabkan kinerja sekolah menjadi kurang kreatif dan kaku dalam melayani siswanya. Sehingga harapannya, dengan dirumuskan dan diberlakukannya program MPMBS tersebut, diharapkan sekolah bisa lebih kreatif dan adaptif dalam memberikan layanan pendidikan secara optimal sesuai dengan perkembangan yang ada serta tuntutan masa depan. Hal ini pada

akhirnya sekolah akan mampu menghasilkan lulusan yang kreatif, inovatif, dan adaptif dalam hidup di masyarakat.

Melihat dari penjelasan di atas, pendekatan kebutuhan sosial (*social demand approach*) dalam formulasi kebijakan dapat digolongkan ke dalam tipe formulasi kebijakan yang bersifat pasif. Artinya, suatu kebijakan baru dapat diformulasikan apabila ada tuntutan dari masyarakat terlebih dahulu. Dengan demikian, para pejabat berwenang hanya menunggu dan selalu menunggu. Namun dari sisi positif, model pendekatan ini lebih demokratis sesuai dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat dan pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan akan selalu mendapat dukungan dari masyarakat, sehingga keberhasilan pelaksanaannya akan tinggi dan resiko kegagalannya akan rendah.

2. Man-Power Approach

Pendekatan *man-power* ini sangat berbeda dengan pendekatan sebelumnya. Pendekatan jenis ini lebih menitik-beratkan kepada pertimbangan-pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan ketersediaan sumber daya 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.

Seorang pemimpin yang baik adalah pemimpin yang mampu menjalankan fungsi-fungsi kepemimpinannya juga harus sebagai seorang yang visioner. Ia tidak hanya sekedar menjalankan tugas-tugas rutin dan ritual dalam memimpin masyarakatnya; akan tetapi ia juga bisa melihat jauh ke depan cita-cita yang akan dicapai masyarakatnya serta cara-cara untuk mencapainya. Dengan kemampuan visioner dari sang pemimpin yang mampu melihat jauh ke depan cita-cita yang akan menjadi tujuan masyarakatnya,

maka sang pemimpin tersebut bisa membuat langkah-langkah antisipasi dan adaptasi dalam mengarahkan masyarakatnya sesuai dengan arah yang benar, tanpa harus terlebih dahulu menunggu adanya tuntutan dari anggota-anggota masyarakatnya.

Dalam pendekatan *man-power*, pemerintah sebagai pemimpin suatu bangsa pada umumnya melihat bahwa suatu bangsa akan bisa maju manakala memiliki banyak warga yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas yang memadai. Dengan kata lain, memiliki kualitas sumber daya manusia (*human resources*) yang dapat diandalkan. Salah satu indikator empirik dari penguasaan kualitas dari masing-masing warga bangsa adalah tingkat pendidikan formal para anggotanya. Oleh karena itu pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang melakukan formulasi suatu kebijakan pendidikan yang memiliki legitimasi kuat untuk memformulasi kebijakan pendidikan dengan alasan-alasan sebagaimana di atas.

Contoh pendekatan jenis ini adalah: kebijakan tentang pencaanangan wajib belajar (wajib) 9 tahun bagi anak usia 7-15 tahun, yang dilanjutkan dengan wajib 12 tahun bagi anak usia 7-18 tahun di Indonesia. Hal ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada saat itu dengan dasar pertimbangan-pertimbangan rasional dan pragmatis untuk menaikkan kualitas pendidikan mayoritas penduduk Indonesia. Lebih-lebih bagi mereka yang berada jauh dari pusat-pusat kebudayaan serta tinggal di daerah terpencil agar bisa mengenyam pendidikan formal lebih lama. Sehingga, bila para penduduk Indonesia ditingkatkan pendidikan formalnya, maka diharapkan kualitas sumber daya manusia Indonesia akan meningkat pula.

Dari uraian tersebut, 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. Sehingga 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.

D. Proses Formulasi Kebijakan Pendidikan

Sebelum melakukan formulasi atau merumuskan kebijakan pendidikan, maka tim perancang dan perumus kebijakan umumnya mempertimbangkan aneka komponen internal suatu kebijakan pendidikan, disamping aspek eksternal yaitu sosial ekonomi politik dan budaya. Komponen-komponen dari internal suatu kebijakan pendidikan tersebut adalah mencakup lima hal penting yaitu: tujuan (*goal*), rencana (*plans*), program (*programme*), keputusan (*decision*), serta terakhir adalah dampak (*effects*).

Pertama kali suatu kebijakan pendidikan yang hendak diwujudkan harus memiliki tujuan (*goal*) yang jelas sebagaimana diinginkan. Kedua, tujuan yang diinginkan itu harus pula direncanakan (*plans*) atau harus ada proposal secara matang, yakni pengertian yang spesifik dan operasional untuk mencapai tujuan. Ketiga, harus ada *program*, yaitu upaya dan cara-cara dari yang berwenang untuk mencapai tujuan. Keempatnya adalah *decision*, yaitu segenap tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program. Serta kelima adalah *effects*, yaitu akibat-akibat dari program yang akan dijalankan baik yang diinginkan atau disengaja maupun tidak disengaja, baik yang primer maupun yang sekunder.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa salah satu alasan diformulasikan atau dirumuskannya kebijakan pendidikan adalah berawal dari beberapa masalah yang hendak diselesaikan dalam suatu masyarakat atau negara. Masalah-masalah tersebut bukan

berarti akan direspon semua oleh pemerintah dengan munculnya banyak kebijakan, akan tetapi hanya sebagian saja menurut skala prioritas urgensinya dan emergensinya.

Dalam pandangan negara, tidak semua masalah akan diambil suatu kebijakan yang sama. Bahkan tidak semua masalah akan menjadi isu publik sehingga, mendorong untuk dibuatkan kebijakan publik. Ada juga masalah yang menjadi isu hanyalah pada level *privat* atau level *kolektif*, sehingga belum menjadi isu *publik*. Masalah *privat* adalah suatu masalah yang memiliki akibat yang terbatas, tetapi masalah *publik* adalah masalah yang memiliki akibat luas yang menyangkut hampir semua warga dalam satu wilayah. Misalnya pada masa pemerintahan Orde Baru berkuasa di Indonesia, banyak kebijakan publik yang di dalamnya termasuk kebijakan pendidikan telah didesain, diformulasikan, dan diimplementasikan. Sebagai sebuah rezim yang telah berkuasa selama tiga puluh dua tahun, tentu banyak hal yang telah dilakukan, terutama dalam proses-proses politik untuk merumuskan dan menerapkan kebijakan publik dalam bidang pendidikan.

Pada masa Orde Baru disinyalir banyak kebijakan pendidikan yang diformulasikan tidak melalui proses yang normal dan wajar. Formulasi kebijakannya pada saat itu belum melalui tiga proses yang lazim dilakukan, yakni: *akumulasi*, *artikulasi*, dan *adopsi* atau *akomodasi*. Suatu formulasi kebijakan publik yang dilakukan dengan cara tidak melalui proses politik secara normal dan wajar, pada akhirnya akan menghadapi problem legitimasi sehingga seringkali muncul resistensi dari pihak kelompok sasaran ketika akan diimplementasikan.

Problem legitimasi tersebut berwujud penolakan masyarakat terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah. Sehingga keputusan kebijakan tersebut menjadi tidak mendapat dukungan (*illegitimated*). Masyarakat yang hanya menerima saja tanpa dilibatkan atau diajak untuk memperdebatkan

rencana kebijakan serta dilibatkan dalam proses formulasinya, biasanya akan pasif menerimanya bahkan menolak.

Oleh karena itu, kebijakan publik yang normal dan wajar adalah kebijakan yang dilakukan melalui proses-proses politik yang normal dan wajar pula, dimana masyarakat ikut terlibat di dalam proses formulasinya. Mulai dari *akumulasi*, kemudian *artikulasi*, dan berakhir dengan *akomodasi* atau *adopsi*.

Pada umumnya suatu kebijakan paling tidak dilakukan melalui dua tahap. Dua tahap tersebut yaitu tahap *formulasi* atau *penyusunan* dan *implementasi* atau *penerapan* kebijakan (Silalahi, 1989). Meskipun bisa ditambahkan satu lagi yaitu: tahap *pemantapan* kebijakan (Lindblom, 1968). Masing-masing tahap tersebut memiliki proses yang berbeda. Pada tahap *perumusan* kebijakan akan dibahas dengan melalui proses politik yang amat kompleks dan analitis, dimana di dalam proses tersebut berlangsung secara dialektis sehingga terkadang tidak mengenal saat awal dan akhir.

Batas-batas dari proses tersebut menurut Charles Lindblom (1968) adalah berjalan secara tidak pasti tanpa batas awal dan akhir yang jelas. Menurutnya, formulasi sebuah kebijakan diartikan sebagai berikut:

an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain. Somehow a... complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies (Lindblom, 1968).

Serupa dengan pendapat Lindblom di atas, Raymond Bauer menjelaskan bahwa tahap formulasi kebijakan sesungguhnya merupakan proses transformasi dari input menjadi output politik (Wahab, 1997). Sedangkan ahli lain yang bernama Udoji lebih memberikan pengertian dari sisi proses yang lebih operasional. Menurut Udoji formulasi kebijakan merupakan proses yang

berkenaan dengan pengartikulasian dan pendefinisian masalah, formulasi kemungkinan jawaban terhadap segenap tuntutan politik, penyampaian segenap tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pemberian sanksi atau legitimasi terhadap tindakan yang dipilih, serta pengesahan atas pelaksanaan, pengawasan, dan umpan balik (Udoji, 1981).

Sementara dari sisi implemmentasi, sebuah kebijakan pada dasarnya dilaksanakan tidak sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui beberapa saluran birokrasi yang ada; Melainkan lebih jauh lagi menyangkut juga masalah-masalah konflik, pilihan keputusan, dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Termasuk dalam konteks ini adalah kebijakan pendidikan.

Sampai sekarang ini banyak ahli telah banyak mengembangkan model, pendekatan, konsep dan rancangan untuk menganalisis formulasi kebijakan pendidikan beserta komponen-komponennya. Secara tipikal, formulasi kebijakan pendidikan merupakan sebuah tindakan yang berpola. Formulasi kebijakan pendidikan hampir selalu dilakukan sepanjang waktu serta melibatkan banyak keputusan yang di antaranya merupakan keputusan rutin serta keputusan tidak rutin. Sehingga dalam proses perumusan sebuah kebijakan pendidikan sehari-hari amat jarang dijumpai adanya kebijakan pendidikan yang hanya terdiri dari keputusan tunggal (Wahab, 1997).

Ada lima teori formulasi kebijakan pendidikan menurut Hudson (1979). Kelima teori tersebut meliputi: (a) teori radikal, (b) teori advokasi, (c) teori transaktif, (d) teori sinoptik, dan (e) teori inkremental.

1. Teori Radikal

Teori radikal (*radical theory*) ini menekankan kebebasan lembaga lokal dalam menyusun sebuah kebijakan pendidikan.

Semua kebijakan pendidikan yang menyangkut penyelenggaraan dan perbaikan penyelenggaraan pendidikan di tingkat daerah diserahkan kepada daerah. Sehingga negara atau pemerintah pusat tidak perlu repot-repot menyusun sebuah rencana kebijakan pendidikan bila pada akhirnya kurang sesuai dengan kondisi lokal. Lebih-lebih kondisi masing-masing daerah memiliki tingkat keragaman dan kekhasan sendiri-sendiri yang tidak bisa disamakan satu sama lain.

Teori ini berasumsi bahwa '*tidak ada lembaga atau organ pendidikan lokal yang persis sama satu sama lain*'. Sehingga untuk menyusun kebijakan pendidikan yang dianggap terbaik adalah diserahkan sepenuhnya kepada lembaga-lembaga lokal yang secara hakiki memiliki karakteristik yang relatif plural, serta yang mengetahui persoalan untuk dirinya sendiri. Dari sini nampak jelas bahwa teori radikal ini sangat menghargai desentralisasi dalam perumusan kebijakan pendidikan.

2. Teori Advokasi

Teori advokasi (*advocacy theory*) agak berbeda dengan teori radikal di atas. Teori advokasi ini tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan seperti karakteristik lembaga, lingkungan sosial dan kultural, lingkungan geografis, serta kondisi lokal lainnya. Kesemua macam corak karakteristik dan perbedaan lingkungan tersebut menurut teori ini hanyalah perbedaan yang didasarkan pada pengamatan empirik semata. Sebaliknya, teori advokasi ini lebih mendasarkan pada argumentasi yang rasional, logis, dan bernilai. Sehingga dalam hal ini pemerintah pusat sangat perlu menyusun kebijakan pendidikan yang bersifat nasional demi kepentingan umum, serta demi melindungi lembaga-lembaga dan organ-organ pendidikan yang relatif masih marginal dibanding lembaga atau organ pendidikan lain yang sudah maju.

Teori advokasi bersumber dari akar teori konflik yang merekomendasikan pemberian kewenangan negara atau

pemerintah pusat untuk membatasi kelas atau kelompok-kelompok dominan yang bisa merugikan kelas marginal. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu menyeimbangkan kemajuan pendidikan antar daerah. Dengan demikian ketimpangan pendidikan antar daerah bisa dieliminir.

3. Teori Transaktif

Teori transaktif (*transactive theory*) ini menekankan bahwa perumusan kebijakan sangat perlu didiskusikan secara bersama terlebih dahulu dengan semua pihak. Proses pendiskusian ini perlu melibatkan sebanyak mungkin pihak-pihak terkait, termasuk dalam hal ini adalah dengan personalia lembaga pendidikan di tingkat lokal. Hasil dari proses diskusi tersebut kemudian dievolusikan atau digelindingkan terlebih dahulu secara perlahan-lahan.

Pada dasarnya, teori transaktif ini sangat menekankan harkat individu serta menjunjung tinggi kepentingan masing-masing pribadi. Keinginan, kebutuhan, dan nilai-nilai individu diteliti satu persatu dan diajak bersama dalam perumusan kebijakan pendidikan.

4. Teori Sinoptik

Teori sinoptik (*synoptic theory*) lebih menekankan bahwa dalam formulasi sebuah kebijakan pendidikan supaya menggunakan metode berfikir sistem. Obyek yang dirancang dan terkena kebijakan pendidikan, dipandang sebagai satu kesatuan yang bulat dengan tujuan yang sering disebut dengan 'misi'. Oleh karena itu, teori ini sering juga disebut teori sistem, atau teori pendekatan sistem rasional, atau teori rasional komprehensif.

5. Teori Inkremental

Teori inkremental (*incremental theory*) ini adalah teori yang menekankan pada formulasi kebijakan pendidikan yang berjangka pendek serta berusaha menghindari perencanaan kebijakan yang

berjangka panjang. Penekanan semacam ini diambil disebabkan karena masalah-masalah yang dihadapi serta performa dari para personalia pelaksana kebijakan dan kelompok yang terkena kebijakan sulit diprediksi. Setiap saat, setiap tahun, dan setiap periode waktu mengalami perubahan yang sangat kompleks.

Oleh karena itu menurut teori inkremental ini, amatlah sulit dan amatlah kurang cermat manakala sebuah kebijakan pendidikan yang berdimensi jangka panjang akan diterapkan pada suatu keadaan yang sesungguhnya selalu berubah-ubah. Kebijakan yang paling tepat adalah kebijakan pendidikan yang berjangka pendek yang relevan dengan masalah pada saat itu juga.

Demikianlah beberapa teori formulasi kebijakan yang telah dideskripsikan panjang lebar menyangkut teori formulasi kebijakan pendidikan. Tentu saja masing-masing teori yang ada tersebut memiliki kekhasan dan implikasi positif dan negatifnya sendiri-sendiri bila diterapkan. Ia hanya akan tepat atau memiliki banyak nilai positif manakala diterapkan pada konteks masalah yang relevan.

Namun tidak tertutup kemungkinan bahwa satu masalah akan bisa dipecahkan dengan menggunakan beberapa teori secara eklektis-sinergis. Misalnya dalam mengatasi persoalan ketimpangan antar daerah soal mutu pendidikan yang menjadi problem bangsa Indonesia sejak tahun 1970-an sampai sekarang, maka pemecahan kebijakan yang relevan adalah dengan menggunakan teori radikal, advokasi, dan sinoptik secara eklektis-sinergis. Aspek-aspek yang bisa ditangani dan diselesaikan lembaga lokal, hendaknya diserahkan kepada kreativitas lokal; sedangkan hal-hal yang mesti ditangani pemerintah pusat, supaya diupayakan pusat. Seluruh upaya tersebut dilakukan dalam kerangka sistem.

E. Implementasi Kebijakan Pendidikan

Proses implementasi kebijakan pendidikan merupakan kelanjutan dari proses sebelumnya yaitu formulasi kebijakan

pendidikan. Pada proses implementasi ini bisa jadi berlangsung dalam proses yang lebih rumit dan kompleks dibanding proses sebelumnya. Proses implementasi kebijakan pendidikan melibatkan perangkat politik, sosial, hukum, maupun administratif/organisasi dalam rangka mencapai suksesnya implementasi kebijakan pendidikan tersebut. Meskipun antara perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan, merupakan dua rangkaian proses yang saling berkesinambungan.

Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (Rohman, 2012), dimaksudkan sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu (Wahab, 1997). Yakni tindakan-tindakan yang merupakan usaha sesaat untuk mentransformasikan keputusan ke dalam istilah operasional, maupun usaha berkelanjutan untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan (Juned, 1998).

Selanjutnya, M. Grindle menambahkan, bahwa proses implementasi mencakup tugas-tugas "membentuk suatu ikatan yang memungkinkan arah suatu kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah" (Grindle, 1990). Seperti tugas-tugas dalam hal mengarahkan sasaran atau objek, penggunaan dana, ketepatan waktu, memanfaatkan organisasi pelaksana, partisipasi masyarakat, kesesuaian program dengan tujuan kebijakan, dan lain-lain.

Dalam menganalisis masalah implementasi kebijakan, Seorang ahli yang bernama Charles O. Jones (1996) mendasarkan diri pada konsepsi aktivitas-aktivitas fungsional. Menurutnya, implementasi adalah suatu aktivitas yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program tersebut adalah: (1) pengorganisasian, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta

metode untuk menjalankan program agar bisa berjalan; (2) Interpretasi, yaitu aktivitas menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan; (3) Aplikasi, berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program (Jones, 1996).

Dari beberapa paparan di atas, nampak bahwa proses implementasi kebijakan termasuk dalam pengertian ini adalah implementasi kebijakan pendidikan merupakan proses yang tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan kepada kelompok sasaran (*target groups*), melainkan juga menyangkut faktor-faktor hukum, politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program. Yang kesemuanya itu menunjukkan secara spesifik dari proses implementasi yang sangat berbeda dengan proses formulasi kebijakan pendidikan.

Implementasi kebijakan pendidikan sebenarnya tidak menjadi monopoli birokrasi pendidikan yang secara hirarkhis dilakukan dari paling atas kantor Kementerian Pendidikan Nasional sampai dengan paling bawah yaitu Ranting Dinas Pendidikan dan Pengajaran. Dalam implementasi kebijakan pendidikan, baik pemerintah, masyarakat serta sekolah idealnya secara bersama dan saling bahu membahu dalam bekerja dan melaksanakan tugas-tugasnya demi suksesnya implementasi kebijakan pendidikan tersebut.

Ada banyak teori yang digagas para ahli yang menjelaskan tentang implementasi kebijakan pendidikan. Tiga diantaranya yang paling menonjol adalah teori yang dikembangkan oleh: (1) Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, (2) Van Meter dan Van Horn, serta (3) Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Wahab, 1997).

variabel yakni dua variabel utama dan empat variabel tambahan yang membentuk kaitan antara kebijakan dan kinerja kebijakan. Keenam variabel tersebut meliputi standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi, interorganisasi dan aktivitas pengukuhan, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta karakter pelaksana.

Teori yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn ini adalah teori yang berangkat dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan; Sebab setiap kebijakan memiliki karakteristik sifat yang berlainan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi serta suatu model konseptual yang mempertautkan kebijakan dengan prestasi kerja.

Menurut teori dari dua ahli ini, bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? Pertanyaan pertama tersebut menyangkut perubahan misalnya tentang sistem, perilaku, dan tata kerja yang hendak diubah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja organisasi. Pertanyaan kedua menyangkut pengawasan dan pengontrolan struktur di atasnya terhadap struktur di bawahnya. Sedangkan pertanyaan ketiga menyangkut kepatuhan struktur di bawahnya terhadap struktur di atasnya.

Mencermati seluk beluk dari penjelasan-penjelasan di atas, maka banyak ahli generasi berikutnya menyebut bahwa model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan

Van Horn disebut sebagai Model Proses Implementasi Kebijakan (*A Model of the Policy Implementation Process*), (Wahab, 1997).

Dari beberapa pandangan tersebut, selanjutnya Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan. Tipologi kebijakan tersebut dibedakan menurut dua hal, yaitu: Pertama, Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan. Kedua, Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dari kedua indikator ini, maka dapat ditangkap secara jelas bahwa suatu implementasi kebijakan akan berhasil manakala pada satu segi perubahan yang dikehendaki relatif sedikit serta pada segi lain adalah kesepakatan terhadap tujuan dari para pelaku/pelaksana dalam mengoperasikan program relatif tinggi.

3. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori yang dikembangkan oleh mereka berdua ini menurut beberapa ahli disebut sebagai "*a frame work for implementation analysis*" atau Kerangka Analisis Implementasi (KAI). Menurut kedua pelopor teori ini, bahwa peran penting dari Kerangka Analisis Implementasi (KAI) dari suatu kebijakan khususnya kebijakan pendidikan adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang dapat mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dapat mempengaruhi tercapainya tujuan formal implementasi tersebut selanjutnya dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yang meliputi:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan,
- b. Kemampuan dari keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya,
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut (Wahab, 1997).

Beberapa ahli menyebutkan ada empat pendekatan dalam proses implementasi kebijakan pendidikan khususnya sebagaimana telah diungkapkan Wahab(1997) yaitu (1) pendekatan struktural, (2) pendekatan prosedural dan manajerial, (3) pendekatan perilaku, dan (4) pendekatan politik. Namun ahli lain yaitu Ace Suryadi dan HAR Tilaar (1994) menyebutkan ada dua pendekatan, yaitu: positif dan normatif. Adapun keempat pendekatan sebagaimana disebutkan Wahab (1997) adalah:

1. Pendekatan Struktural (*Structural Approach*)

Pendekatan ini merupakan salah satu pendekatan yang bersifat *top-down* yang dikenal dalam teori-teori organisasi modern. Pendekatan ini memandang bahwa kebijakan pendidikan harus dirancang, diimplementasikan, dikendalikan, dan dievaluasi secara struktural. Pendekatan ini menekankan pentingnya komando dan pengawasan menurut tahapan atau tingkatan dalam struktur masing-masing organisasi.

Bahwa struktur yang bersifat hirarkhis-organis sepertinya amat relevan untuk situasi-situasi implementasi di mana kita memerlukan suatu organisasi pelaksana yang bertingkat yang mampu melaksanakan suatu kebijakan yang selalu berubah bila dibandingkan dengan suatu tim kepanitaan untuk program kebijakan yang sekali selesai atau yang bersifat *adhokrasi* yang menangani proyek-proyek.

Namun titik lemah dari pendekatan struktural ini adalah, proses pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan menjadi kaku, terlalu birokratis, dan kurang efisien. Bila dibandingkan dengan organisasi pelaksana yang bersifat *adhokrasi*. Pelaksanaan kebijakan pendidikan seperti Instruksi Presiden (Inpres) tentang pembangunan gedung-gedung Sekolah Dasar di Indonesia dalam praktiknya berjalan lamban dan banyak terjadi kebocoran di setiap lapisan birokrasi.

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approach*)

Dengan melihat beberapa kelemahan pada pendekatan struktural di atas, maka pendekatan prosedural dan manajerial dikembangkan dalam rangka suksesnya implementasi kebijakan pendidikan. Pendekatan prosedural dan manajerial ini tidak mementingkan penataan struktur-struktur birokrasi pelaksana yang cocok bagi implementasi program, melainkan dengan upaya mengembangkan proses-proses dan prosedur-prosedur yang relevan termasuk prosedur-prosedur manajerial beserta teknik-teknik manajemen yang tepat.

Ada tiga prosedur langkah-langkah yang tepat di dalam proses implementasi kebijakan, setelah dilakukannya identifikasi masalah serta pemilihan kebijakan yang dilihat dari sudut biaya dan efektivitasnya paling memenuhi syarat. Menurut Solichin Abdul Wahab, ketiga prosedur tersebut meliputi:

- a. Membuat disain program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya, dan waktu;
- b. Melaksanakan program kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat;
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan (Wahab, 1997).

Selanjutnya Solichin menjelaskan bahwa, teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*Network Planning dan Control-NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek-proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat

diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut, dan urutan-urutan logis di mana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Bentuk-bentuk jaringan kerja (*network*) yang canggih, seperti *Programme Evaluation and Review Technique (PERT)* memungkinkan untuk memperkirakan secara cermat jangka waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, menghitung lintasan kritis (*critical path*) di mana setiap keteledoran akan dapat menghambat penyelesaian keseluruhan proyek, memonitor setiap luang waktu yang tersedia bagi penyelesaian tugas-tugas dalam jaringan kerja, dan merealokasikan sumber-sumber guna memungkinkan kegiatan-kegiatan yang terletak di sepanjang lintasan kritis dapat diselesaikan tepat pada waktunya (Wahab, 1997).

3. Pendekatan Perilaku (*Behavioural Approach*)

Pendekatan prosedural dan manajerial memang memiliki keunggulan dari banyak segi sebagaimana dijelaskan di atas, namun dari segi lain pendekatan tersebut juga tidak ubahnya dengan pendekatan sebelumnya (struktural) yang banyak memiliki kelemahan. Antara lain adalah, pendekatan prosedural dan manajerial terlalu menekankan pada aturan-aturan dan teknik-teknik manajemen yang bersifat impersonal. Bahkan pendekatan di atas merupakan salah satu pendekatan dalam implementasi program yang disinyalir harus membutuhkan piranti teknologi canggih sehingga dikesankan amat mahal.

Berbeda dengan pendekatan-pendekatan di atas, pendekatan perilaku meletakkan dasar semua orientasi dari kegiatan implementasi kebijakan pada perilaku manusia sebagai pelaksana, bukan pada organisasinya sebagaimana pendekatan struktural atau pada teknik manajemennya sebagaimana pendekatan prosedural dan manajerial di atas.

Pendekatan perilaku ini berasumsi bahwa upaya implementasi kebijakan yang baik adalah bila perilaku manusia

beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan dan dipengaruhi agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik. Beberapa kejadian sering terlihat dimana program kebijakannya baik, peralatan dan organisasi pelaksanaannya juga baik, namun di tengah jalan banyak terjadi penolakan-penolakan (*resistance*) di masyarakat. Bahkan beberapa anggota pelaku pelaksanaannya merasa pasif dan sedikit acuh tak acuh. Hal ini menunjukkan bahwa aspek perilaku manusia sangat penting diperhatikan.

Paling tidak ada dua penyebab terjadinya penolakan masyarakat terhadap perubahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. *Pertama*, adanya kekhawatiran masyarakat terhadap hadirnya perubahan. Dengan hadirnya perubahan berarti hadirnya kemapanan yang selama ini sudah terbangun, sehingga akan muncul ketidak-pastian (*uncertainty*). Karena pada tipe masyarakat tertentu banyak yang lebih menyukai kemapanan meskipun pahit adanya dari pada menerima ketidak-pastian. Lebih-lebih bagi kelompok masyarakat yang selama ini merasa diuntungkan dengan kemapanan tersebut.

Dalam masyarakat yang sudah memiliki sistem sosial mapan dalam jangka tertentu, biasanya ada kelompok-kelompok yang berusaha mempertahankan kemapanan tadi agar bisa berlangsung selama mungkin. Usaha tersebut disebabkan adanya ketakutan atas kedudukan yang telah dimiliki, atau yang dikenal *status fear*. Oleh kelompok ini dikhawatirkan dengan adanya perubahan akan berakibat hilangnya status mereka yang pada gilirannya dapat merugikan kepentingan-kepentingan politik, sosial, maupun keamanan.

Lebih-lebih dampak perubahan di atas dari segi keorganisasian, seperti adanya kebijakan baru yang sudah barang tentu akan berakibat munculnya banyak masalah. Aksi-aksi protes dan demonstrasi yang dilakukan beberapa kelompok pegawai negeri di beberapa kantor pemerintah selama era reformasi akibat

penutupan beberapa kantor departemen, adalah kasus empirik yang membuktikan adanya kekhawatiran di atas.

Kedua, penolakan masyarakat terhadap upaya implementasi kebijakan juga disebabkan oleh kekurangan informasi yang diterimanya berkenaan dengan kebijakan tersebut. Lebih-lebih bila informasi yang didapatkannya masih setengah-setengah dan bersifat menyesatkan sehingga memungkinkan terjadinya misinformasi atau misinterpretasi.

Pada bagian lain, penerapan analisis keperilakuan (*behavioural analysis*) pada masalah-masalah manajemen yang paling menonjol adalah 'OD' (*Organizational Development*). Menurut Wahab (1997), OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan. OD merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen di mana seorang konsultan bertindak selaku agen perubahan untuk mempengaruhi seluruh budaya organisasi, termasuk sikap dan perilaku dari pegawai-pegawai yang menduduki posisi-posisi kunci.

Selain OD juga ada lagi yang dinamakan *Management by Objectives* (MBO), yakni suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan struktural dan manajerial dengan unsur-unsur yang termuat dalam analisis keperilakuan.

4. Pendekatan Politik (*Political Approach*)

Pendekatan ini lebih melihat pada faktor-faktor politik atau kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implemementasi kebijakan. Dalam suatu organisasi, selalu ada perbedaan dan persaingan antar individu atau kelompok dalam memperebutkan pengaruh. Sehingga ada kelompok-kelompok individu yang dominan serta ada yang kurang dominan; ada yang kelompok-kelompok pengikut dan ada kelompok penentang. Dalam hal ini, pendekatan politik selalu mempertimbangan atas

pemantauan kelompok pengikut dan kelompok penentang beserta dinamikanya.

Ada suatu implemementasi kebijakan yang dilakukan dengan perangkat struktural dan penggunaan sistem manajerial yang sudah bagus serta telah mempertimbangkan pengaruh-pengaruh berperilaku; namun hasil pelaksanaan implementasi kebijakan kurang bisa berjalan baik. Hal tersebut antara lain disebabkan karena kurang mempertimbangkan realitas-realitas politik. Antara lain kurang memperhitungkan kemampuan kelompok-kelompok penentang kebijakan untuk memblokir usaha-usaha dari para pendukung kebijakan.

Pendekatan politik dalam proses implementasi kebijakan, memungkinkan digunakannya paksaan dari kelompok dominan. Proses implementasi kebijakan tidak bisa hanya dilakukan dengan komunikasi interpersonal sebagaimana disyaratkan oleh pendekatan perilaku, bila problem konflik dalam organisasi tadi bersifat endemik. Maka hadirnya kelompok dominan dalam organisasi akan sangat membantu, apalagi kelompok yang berkuasa/dominan tadi dalam kondisi tertentu mau melakukan pemaksaan, tentu akan sangat diperlukan. Apabila tidak ada kelompok dominan, mungkin implementasi kebijakan akan berjalan secara lambat dan bersifat inkremental.

Proses implementasi kebijakan merupakan proses yang menentukan sekaligus menegangkan. Proses ini menjadi penting disebabkan akhir dari semua kebijakan yang sudah diambil selalu pada tahap implementasi. Seandainya rumusan kebijakannya sudah dibuat sangat bagus namun tidak ada tindak lanjut berupa upaya implementasi atas kebijakan yang sudah dirumuskan adalah suatu kesia-siaan.

Pada tahap implementasi ini, perlu kiranya dianalisis faktor-faktor apa sajakah yang dapat mempengaruhi proses kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan? Bagaimana bisa meminimalkan kegagalan dan memaksimalkan keberhasilan dalam

proses implementasi? Dalam hal ini, ada tiga faktor yang biasanya menjadi sumber kegagalan dan keberhasilan, yaitu: (a) faktor yang terletak pada rumusan kebijakan; (b) faktor yang terletak pada personil pelaksana; dan (c) faktor yang terletak pada sistem organisasi pelaksana.

Faktor pertama berkaitan dengan diktum atau rumusan kebijakan yang telah dibuat oleh para pengambil keputusan (*decision maker*). Menyangkut apakah rumusan kalimatnya jelas atau tidak, tujuannya tepat atau tidak, sasarannya tepat atau tidak, mudah difahami atau tidak, mudah diinterpretasi atau tidak, terlalu silit dilaksanakan atau tidak, dan sebagainya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Oberlin Silalahi (1989), bahwa pembuat kebijakan harus terlebih dahulu mencapai beberapa konsensus di antara mereka mengenai tujuan-tujuan, serta informasi yang cukup untuk mencapai tujuan.

Nakamura mencontohkan model pelaksanaan kebijakan yang terjadi di Anacostia adalah model yang tidak baik disebabkan memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Kebijakannya tidak dinyatakan dengan pasti.
2. Pembuatan kebijakan hanya memusatkan perhatian pada tujuan jangka pendek serta kurang memperhatikan tujuan jangka panjang.
3. Pelaksanaan kebijakan tidak menjelaskan kebijakan mana yang lebih dahulu dilaksanakan.
4. Pelaksanaan kebijakan dan pembuatan kebijakan terjadi secara serentak.

Faktor kedua dari penentu kegagalan dan keberhasilan implementasi adalah pada personil pelaksananya. Yakni yang menyangkut tingkat pendidikan, pengalaman, motivasi, komitmen, kesetiaan, kinerja, kepercayaan diri, kebiasaan-kebiasaan, serta kemampuan kerja sama dari para pelaku pelaksana kebijakan tersebut. Termasuk dalam faktor personil pelaksana adalah latar

belakang budaya, bahasa, serta ideologi kepartaian dari masing-masing. Kesemuanya itu akan sangat mempengaruhi cara kerja mereka secara kolektif dalam menjalankan misi implementasi kebijakan.

Dalam kasus implementasi kebijakan di Anacostia di atas, dimana masing-masing personil pelaksana tidak mampu mencapai kesepakatan sehingga terdapat perbedaan mengenai cara-cara pencapaian tujuan, maka secara teoritis ada tiga skenario dalam mencapai kesepakatan tersebut:

1. *Mutual-Adjustment*

Yaitu, dengan cara mengubah tingkah laku masing-masing pelaku secara timbal balik sampai diperoleh kesesuaian antar mereka. Masing-masing personil pelaku implementasi kebijakan menyesuaikan diri pelan-pelan secara timbal balik.

2. *Bargaining*

Yaitu, tawar menawar antar pelaku implementasi menurut kepentingan masing-masing. Dalam bargaining biasanya ada kompensasi-kompensasi dari pihak yang menang kepada pihak yang mengalah.

3. *Political power*

Skenario yang ketiga ini menekankan penggunaan kekuasaan politik dari kelompok dominan dari para pelaku pelaksana kebijakan. Biasanya, mereka yang memiliki kekuasaan lebih besar adalah mereka yang memiliki kedudukan struktural lebih tinggi dibanding lainnya. Sedangkan yang lain harus mengikuti kelompok dominan tadi.

Sedangkan faktor ketiga yang menentukan kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor organisasi pelaksana. Yakni menyangkut jaringan sistem, hirarki kewenangan masing-masing peran, model distribusi pekerjaan, gaya kepemimpinan dari pemimpin organisasinya, aturan main organisasi, target masing-masing tahap yang ditetapkan, model

monitoring yang biasa dipakai, serta evaluasi yang dipilih. Organisasi pelaksana kebijakan menurut Allen Barton memiliki ciri sebagai berikut:

1. Ciri Eksternal Organisasi (CEO), yang meliputi:

- a. Masukan (*input*), terdiri dari orang-orang yang bekerja dalam organisasi pelaksana tersebut, sumber keuangan yang dimiliki, serta fasilitas yang ada.
- b. Hasil (*output*), terdiri dari kegiatan yang dicapai, wujud barang yang dihasilkan, dampak yang ditimbulkan dari kegiatan organisasi ini baik kepada masyarakat maupun kepada organisasi lain.
- c. Lingkungan, meliputi tempat kerja di mana organisasi pelaksana kebijakan ini berada serta interaksinya dengan organisasi lain.

2. Ciri Internal Organisasi (CIO), yang meliputi:

- a. Struktur sosial, yang mencakup struktur kepemimpinan, struktur kekuasaan, struktur komunikasi, dan pembagian tugas dalam organisasi.
- b. Sikap dan pandangan, yang mencakup tujuan dan azas dari organisasi, serta pandangan anggota dan pemimpinya terhadap organisasi miliknya.
- c. Kegiatan intern, meliputi pelaksanaan tugas dari masing-masing individu, pembagian kerja secara kolektif, serta sistem administrasi yang diterapkan (Silalahi, 1989).

Adapun organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan pendidikan adalah birokrasi pendidikan. Kalau di Indonesia, setelah diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah No.22 tahun 1999 yang sudah direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan yang revisi terakhir adalah Undang-Undang No. 9 tahun 2015, birokrasi ini memiliki banyak jenjang kekuasaan yang terentang mulai dari Kantor Kementerian Pendidikan Nasional di

tingkat pusat, di bawahnya adalah Kantor Dinas Pendidikan dan Pengajaran di tingkat propinsi dan kabupaten/kotamadia, serta Kantor Ranting Dinas Pendidikan dan Pengajaran di tingkat kecamatan.

Pendidikan anak usia dini merupakan lembaga yang melayani anak usia lahir hingga delapan tahun dapat juga dikatakan sebagai lembaga pendidikan untuk menyiapkan pendidik yang bekerja dengan anak usia dini secara efektif (Esa, 2003; Hakonen, 2002). Undang-undang negara Republik Indonesia mengatur bahwa yang dikatakan Pendidikan Anak Usia Dini atau biasa disingkat sebagai PAUD, merupakan suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia 6 (enam) tahun yang dilakukan melalui pemberian tanggapan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut (Permendikbud No. 146 Tahun 2014). Tujuan utama pelaksanaan PAUD adalah masalah masalah anak sementara ia ditinggal orang tuanya bekerja (Esa, 2003).

PAUD merupakan lembaga terdapat dengan kehidupan anak yang sangat mempengaruhi kehidupan dan tingkah laku anak hingga dewasa. Keluarga merupakan lembaga PAUD yang paling dekat dengan kehidupan anak. Keluarga akan mempengaruhi kehidupan bersosial anak di sekolah baik bersama guru maupun teman sebayanya (Fenney, et al, 2006:29). PAUD juga dapat dikatakan sebagai proses pembinaan tumbuh kembang anak usia 0-8 tahun secara menyeluruh, mencakup aspek fisik dan nonfisik dengan memberikan tanggapan bagi perkembangan mental, intelektual, emosional, moral, dan sosial (Modul NEST, 2007). Seluruh aspek perkembangan anak dikembangkan melalui program PAUD ini dalam aktivitas belajar yang menyenangkan karena dilaksanakan dalam kegiatan bermain. Aspek perkembangan sebagai potensi bawaan anak tidak akan berkembang tanpa stimulasi dari orang tua di rumah dan pendidik anak di sekolah.

ILMU PENDIDIKAN

Landasan Filosofis, Rujukan Teoretik, dan Terapannya

Dalam suatu forum pertemuan guru besar ilmu pendidikan di Yogyakarta pada akhir tahun 2017 yang dihadiri dari berbagai perguruan tinggi negeri LPTK, ada kesepakatan pendapat bahwa ilmu pendidikan di Indonesia mengalami stagnasi. Perkembangan masyarakat dengan kompleksitas problem pendidikan yang menyertainya relatif sulit diikuti oleh perkembangan teori-teori pendidikan yang mampu memberikan penjelasan secara komprehensif. Salah satu penyebab mandegnya ilmu pendidikan di Indonesia adalah terlalu berorientasi pada problem pembelajaran di sekolah, sehingga kurang mengaitkan dengan perkembangan masyarakatnya itu sendiri secara keseluruhan. Di samping itu, ilmu pendidikan di Indonesia selama ini dapat dikatakan masih bersifat tertutup dan ingin berjalan sendiri dalam upaya memberikan penjelasan teoretik terhadap fenomena pendidikan. Oleh karena itu dalam forum tersebut kemudian menyepakati bahwa ilmu pendidikan Indonesia harus bersikap terbuka terhadap disiplin ilmu lain, terutama dari ilmu sosial.

Buku ini mendiskusikan dan mendialogkan beberapa paradigma seperti paradigma positivistik, konstruktivistik, dan paradigma kritis untuk memberikan gambaran dasar pokok masalah ilmu sebagai upaya memecahkan kesulitan yang muncul dalam ilmu pendidikan. Di samping itu, menggunakan paradigma tersebut berfungsi untuk mendefinisikan apa yang harus dikaji, pertanyaan apa yang ditanyakan, bagaimana untuk menanyakannya, dan kaidah-kaidah apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan jawaban yang didapatkan.

Dalam buku ini dikupas pula landasan filosofis bagi ilmu pendidikan, terutama filsafat positivisme dan juga filsafat pragmatisme John Dewey sebagai fondasi ilmu pendidikan. Oleh karena konteks sosial dan budaya diletakkan pada kondisi historis Indonesia, maka juga menggunakan landasan filsafat Pancasila. Demikian pula buku ini mendiskusikan beberapa teori sosial yang sekiranya dapat memberikan kontribusi secara konstruktif bagi ilmu pendidikan di Indonesia, dalam upaya menjalankan fungsi eksplanasi dan refleksi terhadap berbagai fenomena pendidikan dalam arti luas. Beberapa kajian bersifat terapan juga dikupas dalam buku ini sebagai referensi untuk kajian praksis pendidikan di Indonesia kontemporer.



Jl. H. Affandi [Jl. Gejayan], Gg. Alamanda,
Kompleks FT-UNY, Kampus Karangmalang, Yogyakarta,
Kode Pos: 55281, Telp. (0274)589346,
unyypress.yogyakarta@gmail.com

Anggota:

