

ISBN : 978-979-26-1970-6

PENDIDIKAN POPULIS BERWAWASAN BUDAYA



FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA



SAMBUTAN

Assalamu'alaikum wr.wb

Segala puji bagi Allah SWT. Kami memuji, memohon pertolongan serta memohon ampunan kepada-Nya. Berkat rahmat dan hidayah-Nya Alhamdulillah hari ini, Rabu, 14 Agustus 2013 kita dapat memperingati Dies Natalis ke-63 Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta. Sebagai pimpinan Fakultas Ilmu Pendidikan (FIP), saya selalu berdoa semoga FIP tetap jaya.

Sebagai wujud rasa syukur telah memasuki usia ke-63, FIP UNY menyelenggarakan beberapa agenda untuk memperingati Dies Natalis ke-63 FIP UNY. Salah satu agenda penting yang diselenggarakan FIP adalah penulisan buku yang bertajuk *Pendidikan Populis Berwawasan Budaya*. Penulisan buku ini dimaksudkan untuk lebih mempertajam peran ilmu pendidikan dalam menjelaskan berbagai dinamika fenomena sosial selama ini. Penjelasan komprehensif tentang isu-isu pendidikan yang berkembang selama ini diharapkan dapat terwujud melalui buku ini. Begitu juga kajian pragmatik solutif dalam buku ini diharapkan dapat menjadi alternatif penyelesaian masalah – masalah pendidikan kita. Melalui penulisan buku ini para dosen dari berbagai program studi di FIP berkontribusi untuk memecahkan masalah pendidikan dari perspektif prodinya masing – masing. Kesadaran program studi sebagai kamar (yang bersinergi dengan kamar lain) yang berada di rumah besar FIP, diharapkan dapat terwujud melalui penulisan buku ini, sehingga mereka tidak terjebak pada sekat –sekat sempit program studi.

Sebagai pimpinan fakultas saya menyampaikan pernghargaan dan terimakasih kepada para penulis yang telah memberikan sumbangan pemikirannya sehingga buku ini dapat tersusun. Semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi upaya membumikan pendidikan yang berwawasan budaya.

Wassalamu'alaikum wr.wb

Yogyakarta, 14 Agustus 2013
Dekan FIP UNY

Dr. Haryanto, M.Pd
NIP. 19600902 198702 1 001

PENGANTAR

Pendidikan populis berwawasan budaya memiliki implikasi yang sangat kompleks dan variatif. Istilah populis dalam pendidikan dimaknai sebagai proses pendidikan yang lebih menekankan peran dan posisi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Konsep tersebut lebih dekat dengan pendidikan berbasis pada masyarakat, yaitu pendidikan yang berangkat dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat (Sihombing, U., 2001). Dari konsep di atas dapat dinyatakan bahwa PBM adalah pendidikan yang dikelola oleh masyarakat dengan memanfaatkan fasilitas yang ada di masyarakat dan menekankan pentingnya partisipasi masyarakat pada setiap kegiatan belajar serta bertujuan untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Konsep dan praktek PBM tersebut adalah untuk mewujudkan masyarakat yang cerdas, terampil, mandiri dan memiliki daya saing dengan melakukan program belajar yang sesuai kebutuhan masyarakat. Untuk mewujudkan output pendidikan yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat dibutuhkan pendidikan yang populis. Populis merupakan penganut paham populisme. Populisme adalah doktrin politik dan ekonomi yang menekankan partisipasi secara luas di kehidupan politik dan ekonomi serta gerakan politik "rakyat jelata" yang pada dasarnya bersifat tani (merakyat), atau aliran sastra di Perancis. Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan pendidikan populis adalah pendidikan untuk semua orang tanpa membedakan kondisi fisik, mental, intelektual, sosial, ekonomi, bahasa, budaya, jender, agama dan etnik. Sampai saat ini pendidikan populis belum dapat diwujudkan, karena pendidikan masih belum dapat diakses oleh semua orang. Kondisi dilapangan

menunjukkan bahwa masih banyak ditemukan penolakan-penolakan dari lembaga pendidikan yang tidak mau menerima sebagian anggota masyarakat yang tidak memenuhi kriteria yang ditetapkan. Misalnya, masih banyak anak-anak miskin di daerah tertinggal yang belum memperoleh kesempatan pendidikan. Implementasi pendidikan sangat dipengaruhi oleh kondisi dan budaya masyarakat. Jadi budaya dimaknai sikap, nilai-nilai, sistem kepercayaan, norma-norma dan tradisi yang dimiliki oleh sekelompok orang tertentu yang secara kolektif terbentuk oleh pendahulu-pendahulunya, kemudian ditransmisikan dari satu generasi ke generasi. Budaya secara khusus dicerminkan dalam bahasa, agama, pakaian, kebiasaan sosial dan aspek-aspek lainnya sesuai dengan tipikal atau kekhasan masing-masing budaya yang bersangkutan. Untuk memahami pendidikan populis yang berwawasan budaya disajikan gagasan dan pemikiran dari beberapa dosen pada isi buku ini. Semoga bermanfaat

Yogyakarta, 14 Agustus 2013

Editor

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Sambutan	iii
Pengantar	v
Daftar Isi	vii

PENDIDIKAN POPULIS: IMPLIKASI METODOLOGIS PADA RISET PENDIDIKAN DI PERGURUAN TINGGI Ariefa Efianingrum, M.Si	1
--	---

URGENSI KEBIJAKAN PENDIDIKAN POPULIS PRO MASYARAKAT MISKIN Arif Rohman, M.Si	29
--	----

MEMBANGUN BUDAYA SEKOLAH INKLUSIF BAGI ANAK BERKEBUTUHAN PENDIDIKAN KHUSUS MENUJU PENDIDIKAN INKLUSIF Dr. Sari Rudyati, M.Pd	58
--	----

BELAJAR MEMBANGUN KEBUDAYAAN PENDIDIKAN PADA MASYARAKAT SEDERHANA S. Wisni Septiarti	88
--	----

MENJAGA KEHARMONISAN HIDUP DALAM BERBANGSA DAN BERNEGARA MELALUI PENDIDIKAN IPS Anwar Senen, M.Pd	111
---	-----

ORIENTASI FILOSOFIS PENDEKATAN KONSELING: PENGARUH EKSISTENSIALISME DALAM KONSELING Sigit Sanyata, M.Pd	137
---	-----

MENGEMBANGKAN SENSITIVITAS BUDAYA PADA PENDIDIKAN DAN PESERTA DIDIK ANAK USIA DINI Yulia Ayriza, M.Si	162
---	-----

DAUN PISANG SEBAGAI MEDIA PEMBELAJARAN KONSEP PENJUMLAHAN BILANGAN PECAHAN DI SEKOLAH DASAR PADA PENDIDIKAN MATEMATIKA REALISTIK BERBASIS BUDAYA Rahayu Condro Murti, M.Si	182
KONSELING LINTAS BUDAYA: KONSTRUKSI HISTORIS DAN APLIKASINYA DALAM BIMBINGAN DAN KONSELING DI SEKOLAH Agus Basuki, M.Pd	202
KONSEPSI BUDAYA MENURUT PETER L. BERGER DAN IMPLIKASINYA DALAM PENDIDIKAN Entoh Tohani, M.Pd	223
KAPITALISME PENDIDIKAN VS PENDIDIKAN POPULIS: PENDEKATAN KULTURAL DAN MODAL SOSIAL DALAM MEMBANGUN TERDIDIK Dr. Siti Irine Astuti Dwiningrum, M.Si	239
POTENSI SUMBER DAYA ALAM DAN PENDIDIKAN BERBASIS BUDAYA LOKAL P. Sarjiman, M.Pd	280
PENDIDIKAN BAGI KAUM LANJUT USIA (UPAYA MEMENUHI PENDIDIKAN UNTUK SEMUA BERBASIS MODAL SOSIAL) Sri Iswanti, M.Pd	302
<i>GUIDANCE FOR ALL</i> SEBAGAI UPAYA PEMBENTUKAN KARAKTER SISWA Sugiyatno	328

URGENSI KEBIJAKAN PENDIDIKAN POPULIS PRO MASYARAKAT MISKIN

Oleh :
Arif Rohman, M.Si
arv_2013@yahoo.co.id

Pendahuluan

Berbagai usaha kebijakan pendidikan sampai detik ini belum mengubah potret buram pendidikan Indonesia. Aneka macam distorsi dan kebopongan penyelenggaraan pendidikan masih menampakkan sisi negatifnya, mulai dari tumpang tindihnya manajemen pengelolaan, simpang siurnya kurikulum 2013, carut marutnya ujian nasional, sampai pada demoralitas pelajar. Hal ini menunjukkan masih adanya permasalahan krusial dunia pendidikan kita, yang disinyair oleh banyak pihak berakar dari permasalahan kebijakan pendidikan.

Paling tidak, ada tiga persoalan dasar berkaitan dengan akar kebijakan pendidikan di Indonesia: *pertama*, tidak jelasnya pola formulasi dan sinergi kebijakan pendidikan antara model pemerintah pusat dengan model pemerintah daerah, keduanya cenderung berlangsung terpisah, kurang ada sinergitas ataupun supportifitas satu sama lain, sehingga lebih eliminatif dan kontradiktif.

Kedua, sering terjadinya stagnasi implementasi kebijakan pendidikan, hal ini ditunjukkan dengan adanya program yang sudah dirancang secara rumit dan mahal pada akhirnya ketika sampai pada tataran implementasi mengalami distorsi dan penyimpangan, baik tataran pemaknaan maupun pengelolaan dan pembiayaan.

Ketiga, terlalu instannya paket inovasi kebijakan pendidikan yang baru diinisiasi dalam waktu singkat langsung diformulasi dan diimplementasi. Terlalu cepat (*instant*) proses kebijakan pendidikan tanpa melalui prosedur baku inovasi kebijakan, akibatnya inovasi kebijakan menjadi amat prematur dan kurang memperoleh kematangan pertimbangan dan masukan dari banyak pihak sehingga banyak bermunculan implikasi permasalahan setelahnya.

Dari tiga kondisi distorsi kebijakan pendidikan tersebut secara akumulatif telah mendorong munculnya pandangan skeptis masyarakat. Beberapa kalangan masyarakat mengeluhkan bahwa seringnya terjadi perubahan kebijakan pendidikan yang belum mampu menghasilkan perbaikan secara signifikan. Keluhan awam yang sering muncul adalah terungkap dalam plesetan: "*ganti menteri ganti kurikulum*".

Pada bagian lain, Buchori (1994) melihat bahwa banyak tindakan pembangunan pendidikan yang diambil dan

dilakukan belum menjadi tindakan membangun yang sebenarnya (*genuine development act*), tetapi masih berupa tindakan membangun semu (*pseudo-development act*) serta tindakan membangun hanya bersifat nominal (*nominal development act*). Hal ini menurutnya, disebabkan belum adanya sikap dasar pembangunan yang benar di bidang pendidikan.

Kondisi tersebut ditambahkan oleh Silberman (O'Neil, 2001) bahwa gagalnya perbaikan dan praktek kebijakan pendidikan selama ini lebih dikarenakan sikap dan tindakan tergesa-gesa atau tindakan 'tanpa pikir' para pelakunya di semua tingkat. Hal ini jelas mengindikasikan masih belum kokohnya dasar-dasar ideologis, politis, dan kolektif-partisipatif dalam kebijakan pendidikan di Indonesia. Oleh karena itu pertanyaannya adalah bagaimanakah kerangka ideal penyusunan inovasi kebijakan pendidikan dalam rangka mengakomodasi semua aspirasi dan motivasi elemen-elemen masyarakat? Bagaimanakah terobosan kebijakan pendidikan populis yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor educational policy*)?

Proses Inovasi Kebijakan Pendidikan

Proses inovasi kebijakan pendidikan berlangsung melalui proses dinamik dan kompleks serta dalam *setting* penuh dengan desakan kepentingan. Proses formulasi dan

implementasi kebijakan pendidikan dimulai dari inisiasi melalui pemunculan isue-isue aktual maupun strategis, berkembang menjadi diskusi dan akumulasi, kemudian penangkapan aspirasi melalui akomodasi oleh institusi resmi menuju penyusunan agenda formulasi dan implementasi yang berujung pada evaluasi kebijakan pendidikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan terlahir melalui proses dan prosedur yang tidak sederhana, bahkan seringkali terjadi konflik kepentingan antar beragam kelompok kepentingan dalam akomodasi, formulasi, dan implementasi kebijakan pendidikan.

Secara simplistik, paling tidak ada tiga proses dan prosedur dalam kebijakan pendidikan, yaitu: formulasi (*formulation*), implementasi (*implementation*), dan evaluasi (*evaluation*), (Silalahi, 1989), ditambahkan yaitu pemantapan (*stabilization*) (Lindblom, 1968). Masing-masing tahap tersebut memiliki proses yang berbeda.

Tahap formulasi kebijakan pendidikan sesungguhnya merupakan proses transformasi dari *input* menjadi *output* kebijakan (Wahab, 1997). Formulasi kebijakan juga merupakan proses yang berkenaan dengan pengartikulasian dan pendefinisian masalah, formulasi kemungkinan jawaban terhadap segenap tuntutan, penyampaian segenap tuntutan tersebut ke dalam sistem, pemberian sanksi atau legitimasi

terhadap tindakan yang dipilih, serta pengesahan atas pelaksanaan, pengawasan, dan umpan balik (Udoji, 1981). Sementara dari sisi implemementasi, sebuah kebijakan pendidikan pada dasarnya dilaksanakan tidak sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan 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 pendidikan (Grindle, 1980).

Dewasa ini banyak ahli telah banyak mengembangkan model, pendekatan, strategi, 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 diantaranya sebagai keputusan *rutin* serta keputusan *tidak rutin*, sehingga dalam proses formulasi kebijakan pendidikan sehari-hari amat jarang dijumpai adanya kebijakan pendidikan yang hanya terdiri dari keputusan tunggal. Ada banyak teori yang menjelaskan tentang perumusan kebijakan pendidikan. secara umum para ahli mengelompokkan ada tiga teori tentang formulasi

kebijakan pendidikan sebagaimana telah dikutip Wahab (1997). Ketiga teori formulasi kebijakan pendidikan tersebut adalah: *rasional komprehensif, incremental*, dan pengamatan terpadu.

Adapun teori implementasi kebijakan pendidikan yang digagas para ahli muncul dari: (1) Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, (2) Van Meter dan Van Horn, serta (3) Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Wahab, 1997). Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn oleh para ahli disepakati sebagai pencetus teori yang menggunakan pendekatan '*the top-down approach*'. Menurut kedua ahli ini, untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan pendidikan secara sempurna (*perfect implementation*), maka dibutuhkan banyak syarat, yaitu: (1) kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius, (2) untuk pelaksanaan suatu program, harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai, (3) perpaduan sumber-sumber yang diperlukan harus benar-benar ada atau tersedia, (4) kebijakan pendidikan yang akan diimplementasikan didasari suatu hubungan kausalitas yang handal, (5) hubungan kausalitas tersebut hendaknya bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya, (6) hubungan saling ketergantungan harus kecil, (7) adanya pemahaman yang

mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, (8) tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat, (9) adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan (10) pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Teori kedua dalam implementasi kebijakan pendidikan dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Keduanya mengawali gagasan teorinya dengan mengajukan pertanyaan mengapa ada implementasi yang berhasil dan mengapa ada implementasi yang gagal?. Pertanyaan itu kemudian dijawabnya sendiri dengan menyampaikan enam 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, sumberdaya, komunikasi, interorganisasi dan aktivitas pengukuhan, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta karakter pelaksana. Teori yang dikembangkan 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

isue kebijakan dengan implementasi serta suatu model konseptual yang mempertautkan kebijakan dengan prestasi kerja. Menurut teori ini, *perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak* merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Adanya pemanfaatan 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 keefektifan 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 efektifitas kerja organisai. Pertanyaan kedua menyangkut pengawasan dan pengontrolan struktur di atasnya terhadap struktur di bawahnya. Untuk pertanyaan ketiga menyangkut kepatuhan struktur di bawahnya terhadap struktur di atasnya (Rohman, 2012).

Teori ketiga adalah yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Teori ketiga ini menurut banyak ahli disebut sebagai '*a frame work for implementation analysis*' atau Kerangka Analisis

Implementasi (KAI). Menurut ini 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: (1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap untuk dikendalikan, (2) kemampuan dari keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, dan (3) pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut (Wahab, 1997).

Marginalisasi Masyarakat Miskin

Dalam sistem sosial masyarakat, terdapat aneka macam segregasi sosial atas dasar perbedaan dari segi tertentu. Segregasi sosial masyarakat tersebut bisa bersifat horisontal maupun vertikal. Bersifat horisontal, antara lain adanya perbedaan atas dasar gender, suku bangsa, adat istiadat, bahasa daerah, dan agama, sedangkan bersifat vertikal, antara lain adalah atas dasar perbedaan strata sosial masing-masing. Strata sosial seseorang dibangun dari

akumulasi kepemilikan asset dan akses dalam politik, sosial, dan ekonomi (Soekanto, 2000).

Dalam hal kepemilikan asset dan akses politik, masyarakat dibedakan menjadi: elit penguasa dan massa rakyat. Dalam hal kepemilikan asset dan akses sosial, masyarakat dibedakan menjadi: klas sosial atas dan klas sosial bawah. Dalam hal kepemilikan asset dan akses ekonomi, masyarakat dibedakan menjadi: kaya dan miskin. Kelompok masyarakat yang tergolong sebagai massa rakyat atau klas sosial bawah dan miskin adalah kelompok masyarakat marginal. Adapun kategori marginal, awam biasanya mudah menunjuk kepada kelompok yang dianggap miskin secara ekonomi, oleh karenanya konotasi marginal adalah kemiskinan.

Istilah miskin sebenarnya memiliki makna yang lebih luas. Para ahli memaknakan miskin sebagai ketidakmampuan berpartisipasi dalam masyarakat secara ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Kemiskinan dalam pandangan tersebut mencakup kemiskinan dari segi pendapatan, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, ketimpangan struktur usaha, ketidakberdayaan, penyandang masalah kesejahteraan sosial, ketimpangan jender, dan kesenjangan antar golongan dan wilayah. Dari berbagai aspek kemiskinan tersebut menunjukkan bahwa miskin memiliki dimensi makna yang amat luas, namun hal yang

paling pokok dari permasalahan utama kemiskinan yang terjadi saat ini adalah ketidakcukupan kebutuhan dasar.

Beberapa ahli melihat fenomena kemiskinan meninjaunya dari beberapa aspek, yaitu: (1) kemiskinan ekonomi (*poverty of money*), (2) kemiskinan akses (*poverty of access*), dan (3) kemiskinan keberdayaan (*poverty of power*). Makna yang lazim digunakan adalah kemiskinan yang didasarkan pada besar kecilnya pendapatan atau *poverty of money*. Bank Dunia memaknai kriteria penduduk miskin berdasarkan garis kemiskinan sebesar US \$ 1 per hari. Penduduk dengan pengeluaran kurang dari US \$ 1 per hari dikelompokkan sebagai penduduk miskin dan sebaliknya. Kriteria ini banyak dikritik karena perbedaan tingkat inflasi dan tingkat harga umum di masing-masing daerah. Pandangan Badan Pusat Statistik (BPS) tentang kemiskinan adalah sebagai suatu ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Standar inilah yang disebut dengan garis kemiskinan, yaitu nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan yang setara dengan 2100 kalori energi per kapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar bukan makanan yang paling pokok.

Kemiskinan terhadap akses adalah salah satu bentuk kemiskinan. Akses dalam hal ini adalah akses terhadap layanan infrastruktur. Masyarakat miskin tidak memiliki akses terhadap fasilitas pendidikan dan kesehatan. Pada masyarakat perkotaan, hal ini dapat terjadi karena biaya transportasi yang tinggi dan harga barang kebutuhan yang relatif lebih tinggi dibandingkan di masyarakat perdesaan. Kondisi infrastruktur sistem jaringan jalan berpengaruh terhadap tingginya biaya transportasi dan distribusi barang ini. Akses jalan yang baik akan menurunkan biaya distribusi dan transportasi yang mengakibatkan penduduk miskin mampu untuk mengakses fasilitas pendidikan dan kesehatan serta memperoleh barang lebih murah. Dengan kata lain, daya beli masyarakat miskin akan meningkat.

Kapasitas akses terhadap infrastruktur cukup sah untuk digunakan sebagai indikator yang membedakan antara orang mampu dan tidak mampu. Akses orang miskin terhadap air bersih, sanitasi, perumahan dan fasilitas permukiman serta energi jelas terbatas. Padahal air bersih dan sanitasi langsung dapat meningkatkan kualitas kesehatan orang miskin; energi dapat meningkatkan produktivitas rumah tangga miskin; serta transport dan telekomunikasi memperbaiki keterkaitan mereka dengan pasar. Akses terhadap infrastruktur sangat berkaitan erat

dengan kesempatan perbaikan kualitas jasmani dan peningkatan pendapatan rumah tangga miskin.

Ketiadaan akses menyebabkan harga infrastruktur yang harus dibayar menjadi semakin tinggi. Dengan kata lain, rumah tangga miskin justru membayar harga yang lebih mahal untuk mendapatkan kualitas pelayanan infrastruktur yang sama. Harga air bersih untuk pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) tentunya lebih murah dari harga air yang harus dibeli dari pedagang air keliling oleh masyarakat di daerah kumuh yang tidak memiliki akses terhadap air PDAM.

Dari aneka batasan miskin dan aspek kemiskinan di atas, menjadi jelas bahwa substansi kemiskinan adalah kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan, dan pendidikan dasar. Sedangkan dilihat dari sisi *poverty profile*, menurut Tjokrowinoto (Sulistiyani, 2004) kemiskinan tidak hanya menyangkut persoalan kesejahteraan (*welfare*) semata, tetapi kemiskinan juga menyangkut persoalan kerentanan (*vulnerability*), ketidakberdayaan (*powerless*), tertutupnya akses kepada pelbagai peluang kerja, habisnya sebagian besar penghasilan untuk kebutuhan konsumsi, ketergantungan yang tinggi, rendahnya akses terhadap

pasar, dan kemiskinan terefleksi dalam budaya kemiskinan yang diwarisi dari satu generasi ke generasi.

Emil Salim dalam Supriatna (2000), menyebutkan bahwa kemiskinan ditandai dengan adanya lima ciri, yaitu: (1) tidak memiliki faktor produksi sendiri, (2) tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, (3) tingkat pendidikan yang rendah, (4) kurang mempunyai fasilitas, dan (5) relatif tidak memiliki ketrampilan yang memadai. Secara umum beberapa ahli mengklasifikasi kemiskinan menjadi tiga jenis yaitu: *natural*, *cultural*, dan *structural* (Sulistiyani, 2004). Adapun penjelasan dari masing-masing jenis kemiskinan sebagai berikut:

1. *Natural Poverty*

Natural poverty dimaknai sebagai kemiskinan alamiah atau kemiskinan yang bersifat turun temurun yang disebabkan oleh suatu kondisi keterbatasan alam yang dihadapi oleh masyarakat, sehingga sulit untuk melakukan perubahan. Pada umumnya keterbatasan tersebut berupa kondisi sumber daya alam dan lingkungan yang buruk, sehingga tidak dapat menyediakan fasilitas bagi masyarakat di sekitarnya tersebut untuk mengusahakan aktivitas produksi guna memperoleh pendapatan ekonomi yang lebih layak. Contohnya: masyarakat suku Sasak di pesisir Lombok

Timur yang mengalami kemiskinan disebabkan kondisi alam yang gersang, tandus, minim air, sawah pertanian yang tidak produktif, serta terpencil.

2. *Cultural Poverty*

Cultural Poverty dimaknai sebagai kondisi miskin yang disebabkan oleh faktor nilai-nilai budaya yang berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai budaya yang hidup, diyakini, dan dikembangkan dalam masyarakat menyebabkan proses pelestarian kemiskinan dalam masyarakat itu sendiri. Contohnya: masyarakat suku Badui di pedalaman Jawa Barat yang mengalami kondisi miskin karena memiliki nilai-nilai budaya tradisional, agraris, dan menolak nilai-nilai budaya modern dari luar.

3. *Structural Poverty*

Structural Poverty dimaknai sebagai kemiskinan structural atau kemiskinan yang melanda suatu masyarakat karena faktor tertentu yang dibangun oleh manusia, yang seringkali hanya menguntungkan golongan tertentu saja dan merugikan golongan lain. Misalnya: kebijakan ekonomi yang tidak adil, penguasaan faktor produksi yang tidak merata, korupsi, kolusi, dan nepotisme, kebijakan perekonomian global, dan lain-lain. Kondisi demikian menyebabkan kelompok masyarakat yang kurang diuntungkan dalam system

yang tidak adil tersebut akan mengalami kemiskinan meskipun mereka sudah bekerja optimal.

Secara empirik, potret kemiskinan yang ada di Indonesia lebih banyak bersifat struktural dan kultural. Kemiskinan struktural lebih banyak terjadi dan dialami oleh para buruh dan karyawan pabrik di kawasan perkotaan. Para buruh dan karyawan selalu terkalahkan ketika ada sengketa dengan para pengusaha, lebih-lebih ketika Indonesia masih di bawah pemerintahan Orde Baru. Kemiskinan kultural lebih banyak terjadi pada para buruh tani dan nelayan di kawasan pedalaman atau pesisir pantai. Permasalahannya adalah bagaimana kemiskinan struktural dan kultural tersebut dapat dikurangi bahkan dientaskan semua? Hal inilah yang menjadi agenda pemerintah dan agen-agen lain dalam pembangunan.

Selama ini memang, pembangunan hampir selalu melupakan masyarakat yang kurang beruntung tersebut. Seperti: masyarakat yang tinggal di pedalaman, pesisir, anggota masyarakat yang belum mampu mengenyam pendidikan lebih tinggi, dan anggota masyarakat miskin. Dengan kata lain, anggota masyarakat yang kurang diuntungkan dalam pembangunan adalah anggota masyarakat marginal. Sebaliknya pembangunan lebih banyak dinikmati oleh anggota masyarakat yang tergolong diuntungkan,

seperti: penduduk kota, pengusaha, keluarga dan kerabat pejabat, penguasa, dan elit politik.

Oleh karena itu, pembangunan yang baik menurut Dennis Goulet adalah pembangunan yang dilakukan melalui proses yang mendorong kepada terciptanya kualitas diri yang berupa keautentikan (*authencity*), identitas (*identity*), kemulyaan (*dignity*), kehormatan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*), sehingga dengan demikian dapat menghasilkan kelangsungan hidup (*life-sustenance*), kehormatan diri (*self esteem*), dan kebebasan (*freedom*) bagi kaum marginal tersebut.

Kebijakan Pendidikan Pro Masyarakat Miskin

Banyak negara berusaha melaksanakan program pembangunan, termasuk pendidikan, dengan arah dan sasaran yang beragam. David C. Korten (Supriatna, 2000) menjelaskan bahwa melalui perspektif *People Centered Development (PCD)* arah dan sasaran pembangunan pendidikan untuk mendukung pemerataan dan pertumbuhan dalam rangka kelangsungan pembangunan, sehingga yang lebih penting dalam pembangunan pendidikan adalah segi transformasi kelembagaan, nilai, teknologi, perilaku manusia yang konsisten terhadap kualitas kehidupan sosial dan lingkungannya. Maka aktivitas yang menjadi andalannya adalah: *social service*,

social learning, empowerment, capacity and institutional building. Upaya pembangunan sosial, pengembangan kelembagaan dan pendidikan sosial dalam rangka menumbuhkan partisipasi, kemandirian, etos kerja, sangat konsisten bagi pembangunan yang berwawasan kualitas sumberdaya manusia adalah menjadi sangat penting.

Peluang untuk sukses pengentasan kemiskinan akan lebih besar jika kaum miskin diberi peluang yang lebih besar untuk mengurus dirinya sendiri, mempengaruhi keputusan, dan berpartisipasi dalam kegiatan yang mempengaruhi kemampuan ekonomi dan kesejahteraan hidup. Beberapa pakar berpendapat bahwa keterlibatan masyarakat dalam mengurus diri sendiri akan menjadi penopang keberhasilan pengentasan kemiskinan karena akan menumbuhkan perasaan bangga atas kemampuan diri sendiri (Ancok dalam Dewanto, 1995). Keterlibatan organisasi lokal juga dapat membantu mensukseskan program pengentasan kemiskinan, di samping pula pemaksimalan sinergisme antar lembaga pemerintah, swasta, LSM, dan lembaga pendidikan yang secara bersama-sama diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program. Di dalam pelaksanaannya, strategi pembangunan yang berorientasi pada kebutuhan dasar manusia cenderung memanasifestasikan *charity strategy* daripada penumbuhan kemampuan masyarakat untuk *self sustaining*. Bentuk strategi ini oleh Freire (Supriatna, 2000)

disebut *assistencialism* yang memandang masyarakat sebagai objek asistensi dan objek bantuan dalam bentuk berbagai pelayanan dan pemberian fasilitas sosial. Strategi pembangunan dengan menitikberatkan bantuan kepada masyarakat justru memperbesar ketergantungan (*dependency*) masyarakat pada uluran tangan pemerintah, sehingga pola pembangunan seperti itu hakikatnya merendahkan martabat manusia.

Tekanan upaya pertumbuhan selama ini memerlukan perombakan strategi pada transformasi pembangunan sosial yang memperhatikan probabilitas institusi atau kelembagaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, nilai sikap, dan perilaku manusia yang konsisten dengan lingkungan dan realitas sosial. Strategi transformasi sosial tersebut menurut David C. Korten dilandasi oleh tiga kebutuhan dasar dari globalisasi sosial yaitu "*justice, sustainability, and inclusiveness*" (Supriatna, 2000). Perubahan sosial dengan demikian mempunyai akses terhadap kemampuan institusi pemerintah dan institusi sosial dalam proses perubahan struktur, perilaku, nilai, dan lingkungan sosial untuk mengantisipasi krisis pertumbuhan penduduk, kemiskinan, kebodohan, dan pertumbuhan ekonomi.

Seperti diungkapkan oleh Korten, banyak program pembangunan yang tidak mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap program pengentasan kemiskinan dan

keterbelakangan, bahkan gagal dalam mencapai program tersebut. Kendala yang sangat besar dalam pelayanan publik adalah adanya perbedaan sosial ekonomi masyarakat yang beragam dengan kemampuan birokrasi pemerintahan. Dalam melakukan pelayanan publik, pemerintah harus memperhatikan kondisi lokal, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan kelompok sasaran masyarakat. Akhirnya, muncul strategi pembangunan pendidikan atau kualitas manusia (*strategy of human approach*), atau juga sering dikatakan *people centered development* (Supriatna, 2000).

Dalam hubungannya dengan transformasi budaya melalui pendidikan dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia, maka pendidikan menurut Supriatna (2000) mempunyai dimensi sebagai berikut, yaitu: (1) transformasi pendidikan sebagai terapi budaya, (2) transformasi pendidikan pemicu potensi, dan (3) transformasi pendidikan sebagai peluang untuk kekuasaan.

Makna Pendidikan dalam *Pro-Poor Development*

Hasil studi yang dilakukan Aschauer (1989) menyebutkan bahwa kondisi infrastruktur yang baik merupakan penyumbang utama pertumbuhan masyarakat. Adanya karakteristik kondisi infrastruktur sebagai *enabler* kegiatan ekonomi, maka infrastruktur dapat dijadikan sebagai instrumen kebijakan untuk memperbesar kapasitas

ekonomi wilayah miskin dan tertinggal. Akses terhadap infrastruktur merupakan bagian dari kesejahteraan masyarakat, seperti akses terhadap air minum, sanitasi, transportasi, energi, dan telekomunikasi tak dapat dipungkiri lagi di peradaban manusia modern merupakan elemen penting peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Rendahnya kesejahteraan masyarakat berarti juga rendahnya keberdayaannya. Hal ini mengakibatkan rendahnya pula partisipasi dalam pembangunan dan proses pengambilan keputusan, sehingga seringkali keputusan dan kebijakan yang diambil tidak mendukung kepentingan masyarakat yang tergolong miskin. Sebagai anggota masyarakat, golongan miskin juga berhak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Arus informasi juga berjalan lambat karena ketidakberdayaan masyarakat miskin untuk mengakses informasi. Pemberdayaan masyarakat dalam proses politik penting untuk meningkatkan partisipasi masyarakat miskin agar dapat dihasilkan kebijakan yang mendukung pengentasan kemiskinan.

Peran infrastruktur dalam pembangunan nasional sangat besar. Infrastruktur transportasi misalnya, akan memberikan aksesibilitas dalam distribusi barang dan jasa termasuk manusia dan pembentukan struktur tata ruang.

Infrastruktur Sumber Daya Alam (SDA) akan dapat memberikan layanan penyimpanan air dan pengendalian akibat daya rusak air. Infrastruktur perumahan dan permukiman juga akan memberikan kenyamanan kehidupan baik di perkotaan maupun perdesaan. Oleh karenanya, isu yang cukup menonjol adalah kondisi infrastruktur yang baik dapat menjadi instrumen penurunan kemiskinan.

Kondisi infrastruktur yang kurang baik akan menyulitkan penurunan kemiskinan. Secara empiris dapat dijelaskan, bahwa bila kondisi infrastruktur kurang baik maka orang miskin akan membayar biaya hidup lebih mahal. Contoh, rumah tangga yang tidak ada aliran listrik akan membayar 5 kali lebih mahal dibandingkan rumah tangga yang tersambung listrik. Rumah tangga di daerah miskin yang tidak mempunyai aliran air minum akan membayar lebih dari 10 kali lebih mahal dibandingkan dengan rumah tangga di daerah lain yang dialiri air minum. Untuk masyarakat miskin yang ada di sektor pertanian, peran infrastruktur sangat penting dalam mengurangi biaya marketing, mengurangi resiko kerusakan produksi pertanian (*perishable*), serta meningkatkan posisi tawar.

Banyaknya kegagalan dari pendekatan pembangunan melalui pendekatan terpusat, menimbulkan kesadaran akan perlunya pendekatan yang lebih berorientasi pada aspek

ekonomi lokal serta aspek sosio-budaya lokal. Pergeseran orientasi pembangunan ini didorong oleh faktor eksternal, seperti: desakan dari organisasi-organisasi internasional pemberi dana; maupun faktor internal seperti, gerakan LSM yang memperkenalkan pendekatan yang lebih *bottom-up*, tuntutan demokrasi dari masyarakat, serta tuntutan dari daerah yang lebih mengedepankan pendekatan partisipatif.

Pergeseran orientasi pembangunan ini membawa berbagai implikasi yang pada dasarnya menuju suatu strategi pembangunan yang dengan kesungguhan mengakomodasikan kekhususan sosio-budaya dan pengembangan ekonomi lokal. Diterjemahkan pada tingkat program pembangunan, maka strategi tersebut mengimplikasikan sikap dan kegiatan yang menunjang hal-hal sebagai berikut (Cernea, 1988):

1. Kebijakan dan kegiatan yang mendukung pemenuhan kebutuhan bagi perubahan yang relevan bagi kelompok sasaran. Dalam arti mengusahakan sistem pendukung (*supporting-system*) yang sesuai dengan kebutuhan tingkat usaha dan kemampuan dari masyarakat lokal.
2. Mengidentifikasi sasaran dan strategi bagi perubahan yang sesuai dengan budaya lokal. Pernyataan ini berhubungan dengan prinsip bahwa umumnya yang berhasil baik adalah perubahan yang tidak didasarkan inovasi yang terlalu radikal, atau terlalu jauh

meninggalkan bentuk-bentuk adaptasi lokal atau organisasi-sosial serta nilai-nilai yang telah ada.

3. Membangun yang tepat-guna secara budaya, mampu dilaksanakan dengan sumberdaya lokal serta mengambil bentuk yang kondusif bagi inovasi selanjutnya.
4. Memantau dan mengevaluasi terus-menerus secara

informal. Hal ini mengimplikasikan suatu bentuk

Penutup

Benang merah yang dapat ditarik dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan pendidikan telah dilakukan, mengubah potret buram pendidikan yang penuh dengan macam distorsi dan kebobrokan pendidikan masih menampakkan

meninggalkan bentuk-bentuk adaptasi lokal atau organisasi-sosial serta nilai-nilai yang telah ada.

3. Membangun yang tepat-guna secara budaya, mampu dilaksanakan dengan sumberdaya lokal serta mengambil bentuk yang kondusif bagi inovasi selanjutnya.
4. Memantau dan mengevaluasi terus-menerus secara informal. Hal ini mengimplikasikan suatu bentuk pemantauan dan evaluasi partisipasi masyarakat lokal.
5. Membangun data dasar (*base-line*) sebelum dan sesudah pelaksanaan program untuk kepentingan penilaian dampak program.

Dari hal-hal tersebut, maka aspek-aspek sosio-budaya yang patut diperhatikan sehingga pendekatan program pembangunan masyarakat bisa mencapai tujuannya. Kondisi tersebut akan mengarahkan program pembangunan sesuai dengan kepentingan dan kondisi lokal. Faktor-faktor sosial budaya yang penting dipertimbangkan adalah: organisasi sosial informal dan formal masyarakat yang terlibat program; sistem kesukuan dan kekerabatan; sistem stratifikasi sosial; sistem nilai dan motivasi masyarakat lokal; pembagian kerja dan peran menurut jenis kelamin; dan sistem pengetahuan lokal.

Penutup

Benang merah yang dapat diambil dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa banyak usaha kebijakan pendidikan telah dilakukan, namun belum banyak mengubah potret buram pendidikan Indonesia. Aneka macam distorsi dan kebopengan penyelenggaraan pendidikan masih menampakkan sisi negatifnya, paling tidak ada tiga persoalan dasar berkaitan dengan akar kebijakan pendidikan di Indonesia: *pertama*, tidak jelasnya sinergitas pola formulasi dan sinergi kebijakan pendidikan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; *Kedua*, sering terjadinya stagnasi implementasi kebijakan pendidikan dikarenakan distorsi dan penyimpangan tataran pemaknaan maupun pengelolaan dan pembiayaan. *Ketiga*, terlalu cepatnya (*instant*) proses kebijakan pendidikan kurang melalui prosedur baku inovasi kebijakan yang berakibat inovasi kebijakan tersebut menjadi amat prematur dan kurang memperoleh kematangan pertimbangan dan masukan dari banyak pihak. Dari tiga kondisi distorsi kebijakan pendidikan tersebut secara akumulatif telah mendorong pada munculnya pandangan skeptis masyarakat.

Proses inovasi kebijakan pendidikan umumnya berlangsung melalui proses dinamik dan kompleks serta dalam setting penuh dengan desakan kepentingan. Proses formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan dimulai

dari inisiasi melalui pemunculan isu-isu aktual maupun strategis, berkembang menjadi diskusi dan akumulasi, kemudian penangkapan aspirasi melalui akomodasi oleh institusi resmi menuju penyusunan agenda formulasi dan implementasi yang berujung pada evaluasi kebijakan pendidikan. Namun secara simplistik ada tiga proses dan prosedur dalam kebijakan pendidikan, yaitu: formulasi (*formulation*), implementasi (*implementation*), dan evaluasi (*evaluation*), (Silalahi, 1989) meskipun dapat ditambahkan satu lagi yaitupemantapan(*stabilization*) (Lindblom, 1968).

Inovasi kebijakan pendidikan perlu dioreintasikan kepada mayoritas kelompok masyarakat yang kurang beruntung, yakni kelompok masyarakat miskin. Para ahli mengklasifikasi kemiskinan menjadi tiga jenis yaitu *natural*, *cultural*, dan *structural* (Sulistiyani, 2004). Selama ini perluasan pembangunan dan pendidikan hampir selalu melupakan masyarakat yang kurang beruntung tersebut. Seperti: mereka-mereka yang tinggal di pedalaman, pesisir, anggota masyarakat yang belum mampu mengenyam pendidikan lebih tinggi, dan anggota masyarakat miskin. Peluang untuk mengentaskan kemiskinan akan lebih besar jika kaum miskin diberi peluang yang lebih besar untuk mengenyam pendidikan dalam rangka meningkatkan SDM, maka pendidikan mempunyai dimensi fungsi sebagai terapi

budaya, pemicu potensi, dan selaku pemberi peluang kekuasaan.

Pendidikan untuk golongan miskin dilakukan dengan melalui proses yang mendorong kepada terciptanya kualitas diri yang berupa keautentikan (*authenticity*), identitas (*identity*), kemulyaan (*dignity*), kehormatan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*), sehingga menghasilkan kelangsungan hidup (*life-sustenance*), kehormatan diri (*self esteem*), dan kebebasan (*freedom*) bagi golongan masyarakat miskin.

Pembangunan pendidikan untuk golongan miskin adalah pembangunan yang tidak lagi dilakukan secara terpusat, tetapi pembangunan yang lebih berorientasi dan bertumpu pada aspek ekonomi dan sosio-budaya masyarakat (*community based development*). Khusus menyangkut aspek sosio-budaya yang patut diperhatikan adalah: organisasi sosial informal dan formal masyarakat yang terlibat program; sistem kesukuan dan kekerabatan; sistem stratifikasi sosial; sistem nilai dan motivasi masyarakat lokal; pembagian kerja dan peran menurut jenis kelamin; dan sistem pengetahuan lokal.

Daftar Pustaka

Asia Development Bank (ADB). 2000. *Fighting Poverty in Asia and Pacific: Poverty Reduction Strategy*.

- Buchori, M. 1994. *"Pendidikan dan Pembangunan"*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Cernea, MM. 1983. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development (Second Edition)*. Oxford: Oxford University Press
- Dewanto, A.S. 1999. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. ICMI Pusat, ICMI Orwil DIY dan PPSK Yogyakarta, Aditya Media, Yogyakarta.
- Freire, P. 2000. *Politik Pendidikan: Kebudayaan, Kekuasaan, dan Pembebasan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Read.
- Grindle, M.(ed). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Lindblom, C. 1968. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs Nj: Prentice Hall.
- O'Neil, W F. 2001. *"Ideologi-Ideologi Pendidikan"*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rohman, A. 2012. *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Aswaja Gressindo.
- Sidharto, S. 1989. *Pendidikan di Negara Berkembang suatu Tinjauan Komparatif*. Jakarta: Proyek Pengembangan Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan Ditjend Depdiknas.
- Silalahi, O.1989. *Beberapa Aspek Kebijakan Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, S. 2000. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Rajawali
- Sulistiyani, AT. "Permasalahana dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol 5, No 3, Maret 2002, Fisip UGM. Yogyakarta.

- Sulistiyani, AT. 2004. *Modul Kemitraan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, Fisip UGM. Yogyakarta.
- Supriatna, T. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Udoji. 1981. *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*. Addis Ababa: African Association for Public Administration and Management.
- Wahab, S.A. 1997. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.