

URGENSI KEBIJAKAN PENDIDIKAN POPULIS PRO MASYARAKAT MISKIN

Oleh:

Arif Rohman

(arif_rohman@uny.ac.id)

Abstrak

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. Ada tiga persoalan dasar pendidikan berakar pada kebijakan pendidikan di Indonesia: (1) Tidak jelasnya sinergitas pola formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; (2) Sering terjadinya stagnasi implementasi kebijakan pendidikan dikarenakan distorsi dan penyimpangan makna maupun pengelolaan dan pembiayaan. (3) terlalu cepatnya proses kebijakan pendidikan tanpa melalui prosedur baku inovasi kebijakan yang berakibat pada kelahirannya yang amat prematur dan kurang memperoleh kematangan pertimbangan dan masukan dari banyak pihak. Proses inovasi kebijakan pendidikan umumnya berlangsung melalui proses dinamik dan kompleks yang 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. Inovasi kebijakan pendidikan perlu dioreintasikan kepada kelompok masyarakat miskin. Pendidikan untuk golongan miskin dilakukan dengan melalui proses yang mendorong kepada terciptanya kualitas diri yang berupa keautentikan (*authencity*), identitas (*identity*), kemulyaan (*dignity*), kehormatan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*), sehingga dapat menghasilkan kelangsungan hidup (*life-sustenance*), kehormatan diri (*self esteem*), dan kebebasan (*freedom*) bagi golongan masyarakat miskin.

Kata kunci: *Urgensi kebijakan, pendidikan populis, dan masyarakat miskin.*

Pendahuluan

Berbagai usaha kebijakan pendidikan sampai detik ini belum mengubah potret buram pendidikan Indonesia. Aneka macam distorsi dan kebopengan 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 problem krusial dunia pendidikan kita, yang disinyair oleh banyak pihak berakar dari problem 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, di mana 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 instanya paket inovasi kebijakan pendidikan, ia 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 problematik setelahnya.

Dari tiga kondisi distorsi kebijakan pendidikan tersebut secara akumulatif telah mendorong pada munculnya pandangan skeptis masyarakat. Beberapa kalangan masyarakat mengeluhkan bahwa seringkali 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.

Bahkan 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 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. 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) meskipun dapat ditambahkan satu lagi 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 implementasi, sebuah kebijakan pendidikan pada dasarnya dilaksanakan tidak sekedar bersangkut paut 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, 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 merupakan 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 oleh 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 penguatan, 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 isu 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. 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 efektifitas 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 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 (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 adalah 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. Sedang 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, ketakberdayaan, 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 dari hal itu semua 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. Askes 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. Sehingga 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

Yakni 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*

Yakni 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*

Yakni 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. Sedangkan kemiskinan kultural lebih banyak terjadi pada para buruh tani dan nelayan di kawasan pedalaman atau pesisir pantai. Persoalannya 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: mereka-mereka yang tinggal di pedalaman, pesisir, orang-orang yang belum mampu mengenyam pendidikan lebih tinggi, dan orang-orang miskin. Dengan kata lain orang-orang yang kurang diuntungkan dalam pembangunan adalah orang-orang marginal. Sebaliknya pembangunan lebih banyak dinikmati oleh

orang-orang 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 memanifestasikan *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 adalah 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 dan 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 mereka 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 SDM, 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. Dengan 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 keberdayaan mereka. Hal ini mengakibatkan rendahnya pula partisipasi mereka dalam pembangunan dan proses pengambilan keputusan, sehingga seringkali keputusan dan kebijakan yang diambil tidak mendukung kepentingan mereka 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 sumberdaya 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.

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 pemantauan dan evaluasi dimana masyarakat lokal ikut berperan.
5. Membangun data dasar (*base-line*) sebelum dan sesudah pelaksanaan program untuk kepentingan penilaian dampak program.

Dari hal-hal tersebut di atas, maka aspek-aspek sosio-budaya yang patut diperhatikan sehingga pendekatan program di atas bisa mencapai tujuannya adalah mengarahkan program pembangunan sesuai dengan kepentingan dan kondisi lokal. Faktor-faktor sosial budaya yang penting dipertimbangkan tersebut 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.

Kesimpulan

Benang merah yang dapat diambil dari paparan di muka pada akhirnya dapat diperoleh intisari sebagai kesimpulan tulisan ini yaitu bahwa banyak usaha kebijakan pendidikan telah dilakukan, namun belum banyak mengubah potret buram pendidikan Indonesia. Aneka macam distorsi dan kebopongan 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 yaitu pematangan (*stabilization*) (Lindblom, 1968).

Inovasi kebijakan pendidikan perlu diorientasikan 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, orang-orang yang belum mampu mengenyam pendidikan lebih tinggi, dan orang-orang 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 dengan demikian dapat 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: Pusataka 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. "Problema 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 Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.