

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Perspektif Teoritik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Pendidikan

Kebijakan secara etimologi diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu (Polis) yang artinya kota. Dapat ditambahkan, kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.¹

Sedangkan secara istilah, kebijakan merupakan suatu bentuk dasar rencana dalam melakukan suatu pekerjaan yang dibuat sepenuhnya secara rasional melalui optimalisasi strategi untuk mencari alternatif terbaik dalam rangka usaha pencapaian tujuan secara maksimum.² Kebijakan dianggap sebagai suatu posisi atau pendirian yang dikembangkan untuk menanggapi suatu masalah atau isu konflik dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Secara ilmiah sebenarnya makna kebijakan bisa lebih luas. Beberapa ahli memberikan definisi yang berbeda tentang kebijakan. Definisi tersebut dapat dikategorikan menjadi dua macam. Pertama, definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan atas kebijakan. Kedua, lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama sebagai kunci kriteria kebijakan.

Definisi yang menekankan pada dampak seperti yang dikemukakan oleh Richard Simeon dalam (*What governments actually do and*), kebijakan adalah apa dan yang dilakukan pemerintah dan mengapa melakukannya. E.Hugh Heelo menyatakan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah.

Sedangkan definisi yang menekankan pada maksud dan tujuan antara lain dikemukakan

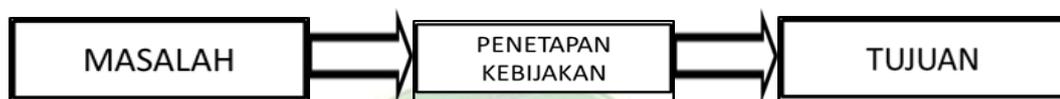
¹ Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hal 75.

² Djoko Widodo, *Analisis kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik* (Malang: Bayu Media, 2007), hal 10

oleh James E Anderson adalah: A purpose a course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem of matter of concern. kebijakan adalah arah yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau beberapa orang dalam mengatasi sebuah masalah atau suatu permasalahan.

Friedrik dalam wahab mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok , atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatanhambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.³

Oleh karena itu, dalam suatu lembaga termasuk di dalamnya pesantren kebijakan pemimpin senantiasa harus berpedoman pemenuhan visi dan misi lembaga.



Gambar 2. 1 Kebijakan merupaka tindakan yang terarah

Dalam penggunaanya yang umum, istilah kebijakan berlaku untuk sesuatu yang lebih besar ketimbang keputusan tertentu, tetapi lebih kecil ketimbang gerakan sosial. Jadi kebijakan, dari sudut pandang analisis adalah sebuah konsep yang kurang lebih berada di tengah-tengah. Akan tetapi pada prinsipnya, suatu kebijakan mengandung keputusan, dimana keputusan kebijakan merupakan alternatif yang di ambil mengenai cita-cita idiil dari sebuah konstitusi. Sedang kriteria yang di pakai mungkin rasionalitas, prioritas atau kaidah konstitusi.

Penetapan kebijakan merupakan keputusan dari pimpinan suatu lembaga untuk menyetujui atau menolaknya. Keputusan yang dibuat pimpinan tersebut sangat menentukan efektif tidaknya suatu kebijakan, karena dalam penetapan kebijakan prlu dilakukan

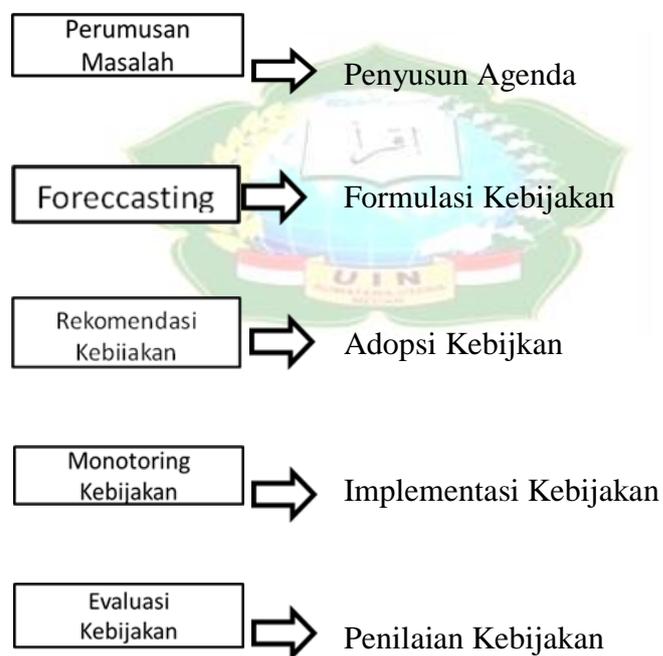
³ Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Public* (Yogyakarta: Medi Presindo, 2002), hlm 15

identifikasi masalah, proses pengumpulan masalah sampai kepada penetapan kebijakan sebagai jawaban atas permasalahan yang timbul.

2.1.2 Tahap - Tahap Pengambilan Kebijakan

Dalam proses kebijakan ini, banyak konsep yang ditawarkan oleh ahli. Anderson dalam Djoko Widodo mengemukakan lima langkah dalam proses kebijakan, yaitu agenda setting, policy formulation, policy adaption, policy implementation, dan policy assesment/evaluation.⁴

William N. Dunn menggambarkan proses kebijakan sebagai berikut:



William N. Gambar 2.2 Proses Kebijakan³³

2.1.3 Penyusunan Agenda

a. Penyusunan agenda

Perumusan masalah merupakan tahapan yang bersifat krusial. Tahapan ini didahului oleh

⁴ Djoko Widodo, Analisis Kebijakan, hlm 10

identifikasi masalah. Identifikasi masalah berarti langkah untuk memahami permasalahan. Langkah ini dilakukan dengan memetakan situasi masalah, yaitu melakukan pemerhatian dan mengenali setiap perubahan yang terjadi, baik lingkungan internal maupun eksternal. Pada tahapan ini yang menjadi fokus pencarian terhadap akar masalah.

Pada tahap ini ini tentunya ada berbagai masalah yang saling berkompetisi, akhirnya hanya ada beberapa masalah penting saja yang masuk dalam tahap selanjutnya, yaitu membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan.

Tahapan ini disebut juga dengan penyusunan agenda. Penyusunan agenda kebijakan ini diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkap oleh seseorang sebagai masalah pribadi, kemudian berkembang menjadi masalah umum.

Dalam tahapan isu ini terdapat perbedaan pendapat di kalangan anggota suatu organisasi, tentang persepsi, mengenai sifat masalah, dan solusi suatu masalah. Sehingga menurut Dunn, isu kebijakan merupakan hasil perdebatan tentang definisi, klasifikasi, ekspansi dan evaluasi masalah. Selanjutnya isu tersebut mengalir dan masuk agenda kebijakan suatu lembaga.

Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi masalah, situasi yang menimbulkan rasa tidak puas dan terasa ada yang salah. Kemudian diadakan pencarian masalah, selanjutnya lahir meta masalah, yakni masalah yang belum tertata dengan rapi. Dari meta masalah dilakukan pendefinisian masalah, apakah masalah sosial, ekonomi, pendidikan, selanjutnya akan lahir masalah substantif. Kemudian dilakukan spesifikasi masalah dan menjadi masalah formal, yakni masalah yang telah dirumuskan secara spesifik dan jelas.

Pada perumusan masalah ini, pembuat kebijakan perlu meminta bantuan Stakeholder untuk memberi informasi dan nasehat yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kegiatan awal proses perumusan masalah kebijakan adalah dengan

penyusunan agenda. penyusunan agenda digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh public perlu diambil suatu tindakan.

Setelah ditemukan masalah formal, maka langkah selanjutnya adalah mencari solusi yang berupa kebijakan apa yang perlu diambil. Mustofadidjaja dalam Joko mengemukakan, ada tujuh langkah dalam melakukan analisis untuk menentukan kebijakan. Pertama, pengkajian persoalan, yaitu memahami dan menemukan hakikat permasalahan yang dihadapi sebuah lembaga.

Tahap ini, menghendaki perlunya dirumuskan masalah yang sebenarnya dihadapi oleh lembaga secara tegas dan jelas. Kedua, penetapan tujuan dan sasaran kebijakan, tujuan dan sasaran kebijakan ditetapkan agar dapat dijadikan dasar pikiran dalam merumuskan alternatif intervensi, berhasil atau gagal. Ketiga, penyusunan model.

Membuat bentuk hubungan klausul antara masalah yang dihadapi lembaga dan dirumuskan secara sederhana. Perlunya dilakukan penyusunan model ini dimaksudkan untuk memudahkan analisis sekaligus memilih alternatif kebijakan yang dipilih. Keempat, perumusan alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan ini merupakan alat atau cara yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan.

Tahapan perumusan alternatif kebijakan ini diawali dengan penjelasan kerangka logika berkaitan dengan kemungkinan-kemungkinan yang akan muncul dalam mengintervensi masalah lembaga, baik kemungkinan yang positif atau yang negatif. Setelah berhasil mengidentifikasi alternatif intervensi, selanjutnya kelima adalah memilih dan menetapkan alternatif kebijakan yang paling memberi peluang untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran terhadap masalah yang dihadapi lembaga. Keenam, penilaian alternatif kebijakan.

b. Alternatif kebijakan yang dipilih kemudian dinilai.

Penilaian ini dapat menggunakan satu diantara kriteria, yaitu: technical feasibility,

economical and financial feasibility, political viability, dan administratif operability. Setelah diketahui alternatif kebijakan yang memperoleh score terbesar, maka langkah ketujuh adalah merumuskan rekomendasi alternatif kebijakan. Tahapan ini adalah tahapan penetapan dan pengesahan terhadap alternatif kebijakan agar memiliki kekuatan hukum.

Selanjutnya kebijakan yang telah ditetapkan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan konsisten agar kebijakan tersebut benar-benar dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh sebuah lembaga. Masalah yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.⁵

c. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan atau forecasting adalah kegiatan untuk menentukan informasi factual tentang situasi dimasa depan atas dasar informasi yang ada sekarang. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausible, potensial, dan secara normative bernilai mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala- kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan dari berbagai pilihan.⁶

Tujuan dari forecasting sendiri adalah memberikan informasi mengenai kebijakan di masa depan dan konsekuensinya, melakukan control dan inytervensi kebijakan guna memengaruhi perubahan sehingga akan mengurangi resiko yang lebih besar. Karft&furlog dalam Muchlis menyatakan pengetahuan formulasi kebijakan sebagai desain dan penyusunan rancangan tujuan kebijakan serta strategi untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Aktifitas tersebut tentu sangat berkaitan dengan rumusan masalah kebijakan, yakni, pertama, perancangan perumusan kebijakan, namun peerancangan kebijakan akan dapat

⁵ Djoko Widodo, Analisis Kebijakan.10

⁶ William N.Dunn, Pengantar Analisi. 27

berbeda dari rumusan masalah kebijakan, sejalan dinamika yang berlangsung di dalam dan di luar komunitas kebijakan. Kedua, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kegiatan. Dengan aktifitas tersebut, termuat penegasan bahwa dalam setiap alternative kebijaka, sejak awal perlu dirumuskan langkah-langkah yang semestinya dilakukan apabila alternative tersebut dipilih sebagai kebijakan.⁷

2.2 Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi

Daniel A. Mazmaniah dan Paul Sabatier juga dalam Abdul Wahab menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: (Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu progam dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatankegiatan yang timbul sesudah disyahnanya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang menyangkut baik usaha- usaha untuk mengadministrasikanya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak dalam masyarakat atau kejadian-kejadian).

Berdasarkan pandangan tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan progam dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran melainkan menyangkut pada jaringan kekuatankeuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhinya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah sesuatu program dirumuskan serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Disampin itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persolan administratif,

⁷ Muchlis Hamdi, Kebijakan Publik, 77-79

melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.⁸

Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil , dampak , dan manfaat, serta dampak yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran.

Menurut Mulyadi (2015:12), implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan menjadi pola operasional serta berusaha mencapai suatu perubahan besar atau kecil telah diputuskan sebelumnya.⁹

Menurut Korten dapat dipahami bahwa tidak terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi kebijakan maka kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran maka jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan.¹⁰

2.2.2 Model-Model Implementasi Kebijakan

Dengan memperhatikan beberapa pengertian implementasi yang telah dijelaskan di atas. maka kajian implementasi merupakan suatu proses perubahan gagasan atau program menjadi suatu tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut.

Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan (Agostino, 2006). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (a) Jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (b) Jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai

⁸ Abdul Wahab, S. Analisis Kebijakan. 98

⁹ Mulyadi. 2015. *Implementasi Kebijakan*, hlm 12

¹⁰ Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar.

tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.¹¹

Untuk keperluan penelitian ini, akan diambil beberapa pandangan mengenai implementasi. Masing-masing pandangan mewakili tiga dari empat perkembangan model yang dikemukakan oleh Parson dan menurut peneliti cocok dengan tema penelitian model tersebut diantaranya yaitu:

Dalam teorinya Van Meter dan Van Morn ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya keduanya menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja.

Mereka menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dan organisasi? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan).

Atas dasar pandangan tersebut di atas. Van Meter dan Van Morn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan berdasarkan pada: jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan, jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh suatu kebijakan yang artinya bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan-terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tingkat.

¹¹ Agostiono. 2006. Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn, <http://kertyawitaradya.wordpress>, diakses 5 September 2010.

2.2.3 Model Pendekatan Bottom-Up

Smith dalam Islamy memandang implementasi sebagai proses atau alur. Melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik. Dimana, kebijakan yang dibuat pemerintah atau suatu institusi bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan.

Smit mengatakan bahwa ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan. yaitu:

1. Idealized policy adalah suatu pola interaksi yang didealisasikan perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya.
2. Target group, yaitu bagian dari stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena target group ini banyak mendapat pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyelesaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang dirumuskan; implementing organization, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; environmental factors, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.
3. Model Pendekatan Sintesis, Sabatier mengkaji implementasi menuju sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan tidaklah membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena memilah-milahnya menjadi serangkaian bagian yang sifatnya tidak realistic dan artificial.

Karena itu dari sudut pandangan ini, implementasi dan policy-making menjadi kesatuan proses yang sama. Kontribusi awalnya dalam studi implementasi muncul kesamaan dengan pertimbangan model top-down yang ditulis bersama Mazmanian. Frameworknya menjadi dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan Sabatier terhadap evaluasi kasus model Bottom-Up seperti yang dikembangkan oleh Hjern dan Porter yang mengatakan bahwa

implementasi sebagai hubungan inter-organisasi. Sehubungan dengan ini Sabtier mengemukakan bahwa sistesis dari dua posisi tersebut dimungkinkan dengan mengambil wawasan dari Hjem dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk network, model top-down mefokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Sistesis ini disempurnakan dengan melalui pemakaian konteks policy subsystem, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan.

Dan dibatasi oleh parameter yang relatif stabil serta kejadian diluar subsystem. Secara lebih jelas Islamy menyatakan bahwa policy subsystem adalah aktor-aktor kebijakan yang berasal dari organisasi, baik organisasi publik maupun private secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu masalah kebijakan tertentu. Hal penting dari model implementasi kebijakan ini adalah kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambilan kebijakan dalam pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada dalam instansi.

2.2.4 Faktor Penghambat dan Pendukung Proses Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variable atau faktor dan masing-masing variable tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu pendukung implementasi kebijakan dikarenakan :

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.
- 3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.
- 4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi, dari para ahli yang menjelaskan tentang faktor-faktor

implementasi kebijakan.

Hambatan Implementasi Kebijakan Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:¹²

1. Isi kebijakan, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program- program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.
2. Informasi, Implementasi kebijakan mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
3. Dukungan, pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
4. Pembagian Potensi, yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantarapara pelaku yang terlibat dalam implementasi.

2.2.5 Landasan dan Mutu Implementasi menurut Islamy untuk bisa melihat

Untuk dapat melihat apakah teknik implementasi telah berjalan dengan baik. maka ada seperangkat kriteria yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a) Apakah strategi pendekatan Implementasi telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?
- b) Apakah unit pelaksana teknis sudah disiapkan?
- c) Apakah aktor-aktor utama (policy subsystem) telah ditetapkan dan disiapkan menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?

¹² Agustino, Leo, 2008. Dasar dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung)

- d) Apakah prinsip delivery mix telah dilaksanakan?
- e) Apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas dan difahami oleh pelaksana kebijakan?
- f) Apakah koordinasi pelaksana kebijakan dilakukan dengan baik?

2.2.6 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Dapat dilakukan jika kebijakan sudah berjalan cukup waktu dan tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Kalau evaluasi dilakukan terlalu dini maka belum bisa melihat dampak dan out-come dari sebuah kebijakan. Pada tahap pengawasan memberi informasi obyektif mengenai tingkat capaian pelaksanaan kebijakan dalam jangka waktu tertentu informasi mengenai kekeliruan atau penimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan, serta rekomendasi mengenai tindak lanjut hasil pengawasan.

Sedangkan evaluasi pada tahap pertanggungjawaban harus dapat memberikan dan analisis obyektif mengenai perkembangan pelaksanaan perubahan atau penyesuaian yang telah dilakukan. Setelah evaluasi dilakukan maka tujuan kebijakan berikutnya adalah memberi rekomendasi kebijakan berupa keputusan tentang masa depan dari kebijakan tersebut.

Sedangkan alternatif rekomendasi kebijakan antara lain, kebijakan perlu diteruskan atau dihentikan, kebijakan perlu diteruskan namun perlu diperbaiki, baik prosedur maupun penerapannya, perlu menambah atau mengembangkan strategi dan teknik program-program khusus, perlu menerapkan kebijakan tersebut di tempat lain, perlu menolak atau menerima teori atau pendekatan kebijakan dan lain-lain.

2.3 Program Peserta Didik Cerdas Istimewa (PDCI)

Penerapannya merupakan serangkaian dari kegiatan yang telah direncanakan dengan seksama, dan pada saat pelaksanaannya terjadi proses yang berkesinambungan dan

melibatkan banyak orang. Program PDCI merupakan sebuah program yang dikhususkan bagi anak yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa yang secara significant mempunyai IQ 140 atau lebih, potensi diatas rata-rata dalam bidang kemampuan umum, akademik khusus, kreativitas, kepemimpinan, seni dan olahraga. Anak berkebutuhan khusus adalah anak dengan karakteristik khusus yang berbeda dengan anak pada umumnya tanpa selalu menunjukkan pada ketidak mampuan mental, emosi atau fisik.

Anak Cerdas Istimewa Bakat istimewa adalah anak yang memiliki kemampuan intelektual tinggi (gifted) serta menunjukkan penonjolan kecakapan khusus yang bidangnya berbeda-beda antara anak satu dengan anak yang lain (talented)“Anak berbakat merupakan satu interaksi di antara tiga sifat dasar manusia yang menyatu ikatan terdiri dari kemampuan umum dengan tingkatnya di atas kemampuan rata-rata, komitmen yang tinggi terhadap tugas-tugas dan kreativitas yang tinggi.

Anak berbakat ialah anak yang memiliki kecakapan dalam mengembangkan gabungan ketiga sifat ini dan mengaplikasikan dalam setiap tindakan yang bernilai”.

2.3.1 Filosofi Kurikulum dan Landasan Yuridis Kelas PDCI

Dalam keinginan untuk penyempurnaan kurikulum yang unik yang dapat menjadi sangat penting sementara Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Peraturan Pemerintah No 66 tahun 2010 tentang Penyempurnaan PP RI Nomor 17 tahun 2010. Sesuai PP 17 Tahun 2010 sistem pelaksanaan layanan PDCI dengan percepatan, kurikulum yang digunakan adalah kurikulum pemadatan. Kurikulum pemadatan seharusnya tidak hanya sekedar memadatkan waktu, melainkan juga memadatkan materi dengancara memilih materi esensi.¹³

Menurut Eko Supriyanto (2012: 28-30) kurikulum untuk peserta didik cerdas istimewa dikembangkan berdasarkan pandangan dari berbagai filosofi sehingga cara pandang terhadap

¹³ Alfikalia. 2010. Inklusivitas dalam Pendidikan bagi Cerdas Istimewa/Bakat Istimewa. Jurnal Akselerasi. Vol. 1. Hlm 1-16

konsep dan kedudukan kurikulum sendiri. Adapun filosofi kurikulum CI sebagai berikut:

a) Kurikulum sebagai proses pengembangan pengetahuan.

Filosofi kurikulum menurut Haskell adalah untuk pendidikan peserta didik berkecerdasan tinggi yang berfokus pada proses pengembangan keterampilan dan kecenderungan pada penyusunan materi yang ditata pada level berpikir tingkat tinggi. Secara tersamar, pandangan filosofi juga berkehendak agar keterampilan pengembangan berpikir tinggi akan diterapkan dan ditingkatkan pada penemuan keilmuan yang barangkali dihadapi. Kurikulum bagi peserta didik CI didesain untuk melayani kebutuhan peserta didik yang berkarakter dominan dalam sisi akademik, sehingga ketersediaan kurikulum yang menantang sangat diperlukan untuk menstimuli karakternya.

b) Kurikulum sebagai teknologi

Pandangan filosofi ini memandang bahwa pembelajaran akan menjadi efektif dan efisien terealisasi apabila sistem pembelajaran telah disesuaikan secara keseluruhan bukan hanya secara per bagian. Filosofi ini juga berpandangan bahwa kurikulum harus mempunyai standar yang jelas, dapat diajarkan dan dapat dites.

c) Kurikulum sebagai orientasi

Disesuaikan dengan pribadi. Pandangan ini menganggap bahwa kurikulum sebaiknya dikembangkan dari basis minat peserta didik CI sehingga muatan kurikulum dapat bertindak sebagai instrumen pengembangan pribadi. Makakurikulum tidak dibenarkan hanya berisikan sebatas area domain kognitif saja. Model kurikulum yang memperhatikan dalam minat peserta didik ini akan membawa peserta didik lebih bertanggung jawab atas belajarnya sebab sesuai dengan minatnya. Filosofi kurikulum mengarah pada orientasi kurikulum harus bercorak diferensiasi dan menantang, sebab kurikulum harus difungsikan sebagai upaya pemenuhan keperluan pribadipeserta didik CI yang memiliki keunikan.

d) Kurikulum Sebagai Rekonstruksi Sosial

Filosofi ini menghendaki bahwa kurikulum harus bertujuan untuk menyiapkan peserta didik CI menjadi agen perubahan sosial. Dengan demikian konsekuensinya isi kurikulum harus mencerminkan realita sosial dan budaya. Pilihan materi kurikulum dipilih untuk mampu mendorong program masyarakat dan munculnya tanggung jawab sosial pada peserta didik CI. Tantangan yang dihadapi pada layanan pendidikan bagi peserta didik CI adalah menghasilkan peserta didik yang langsung berguna bagi masyarakat, karena itu struktur kurikulum harus disusun dalam kawasan materi yang berkaitan langsung dengan realita sosialnya.

e) Kurikulum sebagai pengarah pembentukan karier profesionalitas

Filosofi ini menurut Tassel Baska menekankan bahwa isi kurikulum seharusnya difungsikan sebagai salah satu cara mempersiapkan peserta didik CI dalam pekerjaan yang akan dimasuki setelah lulus. Maka penekanan pada kegiatan mentorship dan internship lebih diutamakan.

Dengan memperhatikan filosofi dasar tersebut, sesungguhnya secara otomatis kurikulum untuk peserta didik CI tidak akan sama dengan kurikulum regular sebab di samping kemampuan kecerdasan dan karakter peserta didik CI berbeda, juga filosofi yang mendasarinya juga berbeda. Dalam persyaratan pengembangan kurikulum untuk peserta didik CI dituntut untuk menerapkan diferensiasi agar tidak sama dengan kurikulum regular dan khusus CI. Maka pengembangan kurikulum diarahkan untuk menuju terbentuknya diferensiasi kurikulum.

Diferensiasi kurikulum merupakan konsep yang cukup sulit ditentukan secara pasti, sebab diferensiasi terkait dengan pemahaman perbedaan individual dan penemuan strategi instruksional dan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan peserta didik dan harus ditumbuhkan, diterapkan dalam situasi sekolah dan situasi kelas (Robinson, A. dalam Eko

Supriyanto, 2012: 49). Pengertian ini menegaskan bahwa kurikulum diferensiasi yaitu kurikulum kontekstual bukan kurikulum reguler.

Penyelenggaraan pendidikan khusus bagi peserta didik yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa di Indonesia menggunakan landasan hukum, beberapa diantaranya seperti yang dikutip oleh Ira Mandasari (2013: 18) adalah:

Undang-Undang No 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional (1) Pasal 3 “pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk perkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”. (2) Pasal 5 ayat 4 “warga Negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus”.(3) Pasal 32 ayat 1 “pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, mental sosial dan memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa”.

- a) Undang-undang No 23/2003 tentang perlindungan anak pasal 52 “anak yang memiliki keunggulan diberikan kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan khusus.
- b) PP No 72/1991, tentang pendidikan luar biasa.
- c) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2005 tentang kedudukan tugas, susunan organisasi dan tata kerja kementerian Negara Republik Indonesia.

2.3.2 Ciri - Ciri Peserta Didik Cerdas Istimewa (PDCI)

Seorang anak cerdas istimewa dapat mempunyai beberapa dari ciri-ciri berikut ini:

1. Sangat peka dan waspada

2. Belajar dengan mudah dan cepat
3. Mampu berkonsentrasi
4. Sangat logis
5. Cepat berespon secara verbal dengan tepat
6. Lancar berbahasa
7. Mempunyai daya ingat yang baik
8. Mempunyai pengetahuan umum yang luas
9. Mempunyai minat yang luas dan mendalam
10. Memiliki rasa ingin tahu yang besar terhadap ilmu pengetahuan
11. Cermat atau teliti dalam mengamati
12. Kemampuan membaca yang baik
13. Lebih menyukai kegiatan verbal daripada kegiatan tertulis
14. Mempunyai kemampuan untuk mengatasi masalah dengan sangat cepat
15. Memiliki kemampuan memikirkan beberapa macam pemecahan masalah
16. Menunjukkan cara pemecahan masalah yang tidak lazim
17. Mempunyai pendapat dan pandangan yang sangat kuat terhadap suatu hal
18. Mempunyai rasa humor
19. Mempunyai daya imajinasi yang hidup dan orisinal
20. Ulet menghadapi kesulitan (tidak lekas putus asa)
21. Mempunyai tujuan yang jelas dalam tiap kegiatan atau perbuatannya
22. Tidak memerlukan dorongan (motivasi) dari luar
23. Tertarik pada topik-topik yang berkaitan dengan anak-anak yang berusia lebih tua darinya
24. Dapat berkomunikasi dengan baik dengan orang dewasa, bahkan lebih baik daripada jika berkomunikasi dengan anak sebayanya

25. Bisa belajar sendiri dalam bidang-bidang yang diminati
26. Berfokus pada minatnya sendiri, bukan pada apa yang diajarkan
27. Mempunyai keterampilan sosial
28. Mudah bosan pada hal-hal yang dianggapnya rutin
29. Menunjukkan kepemimpinan yang tinggi
30. Kadang-kadang tingkah lakunya tidak disukai orang lain.

2.3.3 Karakteristik Peserta Didik Cerdas Istimewa (PDCI)

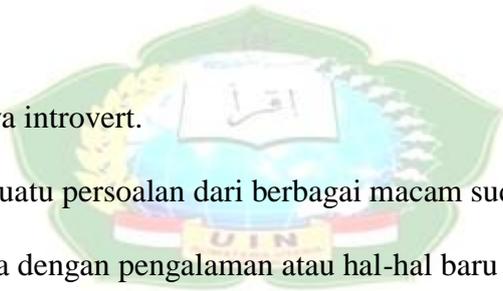
a. Karakteristik Intelektual-Kognitif

- 1) Menunjukkan atau memiliki ide-ide yang orisinal, gagasan-gagasan yang tidak lazim, pikiran-pikiran kreatif.
- 2) Mampu menghubungkan ide-ide yang nampak tidak berkaitan menjadi suatu konsep yang utuh.
- 3) Menunjukkan kemampuan bernalar yang sangat tinggi.
- 4) Mampu menggeneralisir suatu masalah yang rumit menjadi suatu hal yang sederhana dan mudah dipahami.
- 5) Memiliki kecepatan yang sangat tinggi dalam memecahkan masalah.
- 6) Menunjukkan daya imajinasi yang luar biasa.
- 7) Memiliki perbendaharaan kosakata yang sangat kaya dan mampu mengartikulasikannya dengan baik.
- 8) Biasanya fasih dalam berkomunikasi lisan, senang bermain atau merangkai kata-kata.
- 9) Sangat cepat dalam memahami pembicaraan atau pelajaran yang diberikan.
- 10) Memiliki daya ingat jangka panjang (long term memory) yang kuat.
- 11) Mampu menangkap ide-ide abstrak dalam konsep matematika dan/atau sains.
- 12) Memiliki kemampuan membaca yang sangat cepat.

- 13) Banyak gagasan dan mampu menginspirasi orang lain.
- 14) Memikirkan sesuatu secara kompleks, abstrak, dan dalam.
- 15) Mampu memikirkan tentang beragam gagasan atau persoalan dalam waktu yang bersamaan dan cepat mengaitkan satu dengan yang lainnya.

b. Karakteristik Persepsi/Emosional

- 1) Sangat peka perasaannya.
- 2) Menunjukkan gaya bercanda atau humor yang tidak lazim (sinis, tepat sasaran dalam menertawakan sesuatu hal tapi tanpa terasa dapat menyakiti perasaan orang lain).
- 3) Memiliki perasaan yang dalam atas sesuatu.
- 4) Peka dengan adanya perubahan kecil dalam lingkungan sekitar (suara, aroma, cahaya).
- 5) Pada umumnya introvert.
- 6) Memandang suatu persoalan dari berbagai macam sudut pandang.
- 7) Sangat terbuka dengan pengalaman atau hal-hal baru
- 8) Alaminya memiliki ketulusan hati yang lebih dalam dibanding anak lain.



2.4 Sistem Kredit Semester (SKS) Pada Man 2 Model Medan

2.4.1 Pengertian Sistem Kredit Semester

Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 158 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sistem Kredit Semester pada Pendidikan Dasar dan Menengah Pasal 1 menyebutkan bahwa Sistem Kredit Semester selanjutnya disebut SKS adalah bentuk penyelenggaraan pendidikan yang peserta didiknya menyepakati jumlah beban belajar yang diikuti dan/atau strategi belajar setiap semester pada satuan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuan/ kecepatan belajarnya. SKS diselenggarakan melalui pengorganisasian pembelajaran bervariasi dan pengelolaan waktu belajar yang fleksibel.

Pengorganisasian pembelajaran bervariasi dilakukan melalui penyediaan unit-unit pembelajaran utuh setiap mata pelajaran yang dapat diikuti oleh peserta didik. Pengelolaan waktu belajar yang fleksibel dilakukan melalui pengambilan beban belajar untuk unit-unit pembelajaran utuh setiap mata pelajaran oleh peserta didik sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing. Unit pembelajaran utuh disebut juga dengan Unit Kegiatan Belajar Mandiri . Unit Kegiatan Belajar merupakan satuan pelajaran yang kecil yang disusun secara berurutan dari yang mudah sampai ke yang sukar.

2.4.2 Landasan Penyelenggaraan SKS

Penyelenggaraan Sistem Kredit Semester pada jenjang pendidikan dasar dan menengah di Indonesia saat ini merupakan suatu upaya inovatif untuk meningkatkan mutu pendidikan. Pada hakikatnya, Sistem Kredit Semester merupakan perwujudan dari amanat Pasal 12 Ayat Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal tersebut mengamanatkan bahwa «Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak, antara lain: mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya, dan menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak menyimpang dari ketentuan batas waktu yang ditetapkan. Amanat dari pasal tersebut selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi.

Sebagaimana diketahui bahwa Standar Isi merupakan salah satu standar dari delapan Standar Nasional Pendidikan. Standar Isi mengatur bahwa beban belajar terdiri atas dua macam, yaitu: Sistem Paket, dan Sistem Kredit Semester. Meskipun Sistem Kredit Semester sudah disebut dalam Standar Isi, namun hal itu belum dimuat dan diuraikan secara rinci karena Standar Isi hanya mengatur Sistem Paket.

Selengkapnya pernyataan tersebut adalah: Beban belajar yang diatur pada ketentuan ini

adalah beban belajar sistem paket pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Sistem pembelajaran semacam itu dianggap kurang memberikan ruang yang demokratis bagi pengembangan potensi peserta didik yang mencakup kemampuan, bakat, dan minat.

Berbeda dengan Sistem Paket, beban Belajar Dengan Sistem Kredit Semester memberi kemungkinan untuk menggunakan cara yang lebih variatif dan fleksibel sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minat peserta didik. Oleh karena itu, Penerapan Sistem Kredit Semester diharapkan bisa mengakomodasi kemajemukan potensi peserta didik. Melalui Sistem Kredit Semester, peserta didik juga dimungkinkan untuk menyelesaikan program pendidikannya lebih cepat dari periode belajar yang ditentukan dalam setiap satuan pendidikan.

Sistem Kredit Semester dalam Standar Isi diartikan sebagai sistem penyelenggaraan program pendidikan yang peserta didiknya menentukan sendiri beban belajar dan mata pelajaran yang diikuti setiap semester pada satuan pendidikan. Beban belajar setiap mata pelajaran pada sistem kredit semester dinyatakan dalam Satuan Kredit Semester.

Beban belajar satu sks meliputi satu jam pembelajaran tatap muka, satu jam penugasan terstruktur, dan satu jam kegiatan mandiri tidak terstruktur. Badan Standar Nasional Pendidikan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan telah menyusun «Panduan Penyelenggaraan SKS untuk Sekolah Menengah Pertama/Man 2 Model Medan/Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah.

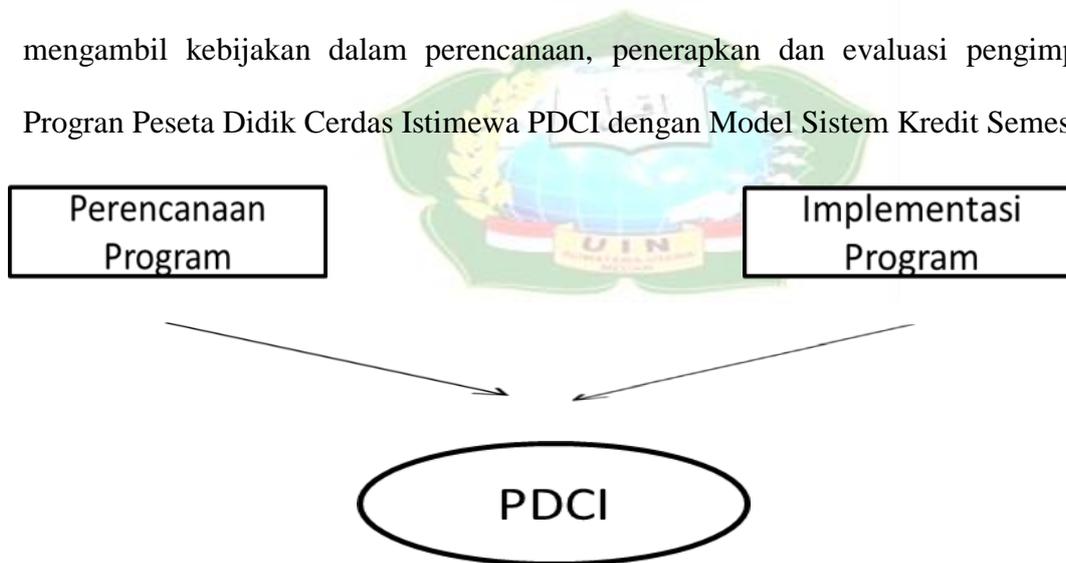
2.5 Kerangka Pikir Penelitian

Kerangka berpikir penelitian ini berisi skema tentang konsep dan teori yang akan digunakan peneliti sebagai pijakan dalam menggali data di lapangan. Friedrik dalam wahab mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan

adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Sedangkan program adalah upaya pendidikan baik formal maupun non formal yang dilaksanakan secara sadar, berencana, terarah, teratur, dan bertanggung jawab dalam rangka memperkenalkan, menumbuhkan, membimbing, dan mengembangkan suatu dasar kepribadian yang seimbang, utuh dan selaras, pengetahuan dan ketrampilan sesuai dengan bakat, keinginan serta kemampuan- kemampuannya, sebagai bekal untuk selanjutnya atas prakarsa sendiri menambah, meningkatkan dan mengembangkan dirinya, sesama, maupun lingkungannya ke arah tercapainya martabat, mutu dan kemampuan manusiawi yang optimal dan pribadi yang mandiri.

Dari teori diatas, disini penulis akan meneliti tentang bagaimana kepala sekolah mengambil kebijakan dalam perencanaan, penerapan dan evaluasi pengimplementasian Progran Peserta Didik Cerdas Istimewa PDCI dengan Model Sistem Kredit Semester SKS.



Gambar 2.3 Kerangka Pikir