

## KEBIJAKAN DASAR PENDIDIKAN MENUJU MASYARAKAT MADANI INDONESIA

Oleh :  
Sumarno  
(FIP IKIP YOGYAKARTA)

### Abstrak

Masyarakat dan bangsa Indonesia dewasa ini sedang dalam masa perubahan yang kurang menentu oleh karena beratnya krisis yang sedang dihadapi. Krisis tersebut menyentuh sendi-sendi sistem ekonomi, hukum, dan politik yang sangat besar kemungkinannya menyentuh juga aspek lainnya seperti sosial-budaya dan moral dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Masyarakat sedang mengalami perubahan dari suatu sistem yang ditandai dengan keterpilahan sistem politik (struktur) dari sistem sosial (superstruktur), menuju sistem baru masyarakat sipil yang disebut-sebut sebagai masyarakat madani, yang sebenarnya masih satu tahap lagi menuju masyarakat etis. Dalam masa perubahan struktural dewasa ini, harus dipersiapkan kualitas sumberdaya manusia, yang akan menjadi komponn utama dalam perubahan kultural masyarakat madani. Apabila proporsi masyarakat terdidik masih sangat kecil, kiranya akan terjadi banyak kesulitan untuk mewujudkan masyarakat madani, apalagi untuk membangun masyarakat etis. Oleh karena itulah dibutuhkan reorientasi arah dan kebijakan dasar pendidikan nasional untuk mendukung upaya bangsa ini menuju masyarakat madani (civil society). Reorientasi ini mencakup dua hal. Pertama, mengenai karakteristik mutu manusia terdidik yang diinginkan yakni yang cocok untuk sistem masyarakat madani. Kedua, pada tingkat makro diperlukan suatu sistem pendidikan yang lebih demokratis, dengan aksesibilitas kesempatan, kesetaraan mutu, efisiensi, produktiifitas, dan employibilitas yang lebih baik.

Kata kunci: Masyarakat Madani, Kebijakan Pendidikan

### BASIC POLICY OF EDUCATION TOWARDS A CIVIL SOCIETY

### Abstract

The Indonesian people are now in a period of uncertain change due to the severity of the crisis facing them. The crisis has touched the wheels of the economics, legal, and political systems and is very likely to touch also other aspects such as the socio-cultural and moral aspects of living in a society, country and nation. The society is changing from a dual system, in which the political system (as a structure) and the social system (as the superstructure) are separated from each other, towards a new system, the so-called civil society, which is actually still one step before the ethical society. During the present period of structural change, the quality of the human resources must be prepared, since they are the main components in the cultural change towards the intended civil society. If the proportion of educated citizens is still too small, it may be very difficult for the civil society to come into reality and even more so for the ethical society. Therefore, there needs to be reorientation in the

direction and basic policy of the national education to support the effort of the nation towards a civil society. The educational reorientation involves two aspects. Firstly, the characteristics of the quality of the educated people suitable for the civils society need to be clarified and, secondly, at the macro-level there are real needs for a more democratic educational system, with better access to educational opportunities, equality in quality, efficiency, productivity, and employability.

Key Words: Civil Society, Policy of Education

### Pendahuluan

Pendidikan dan kondisi masyarakat merupakan dua hal yang saling mempengaruhi. Lemahnya moral keimanan dan ketaqwaan, tingginya egoisme, dan kekurang-pedulian terhadap lingkungan, memang menengarai kegagalan pendidikan. Akan tetapi di lain pihak, sistem pendidikan yang ada dewasa ini harus dipahami sebagai produk dari orde pemerintahan yang lalu, yang antara lain ditandai dengan terlalu kuatnya sentralisme dalam pengelolaan sistem pendidikan nasional. Asumsi tersebut menjadi titik tolak pembahasan ini, yang ingin memahami secara holistik, dan berusaha mengajukan pemikiran prospektif untuk menjadi bahan pertimbangan dalam reformasi pembangunan pendidikan, dalam rangka menyelamatkan dan menormalkan kembali dari situasi krisis, serta membangun kualitas kehidupan nasional.

#### A. Perubahan Menuju Masyarakat Madani

Perubahan masyarakat harus dipahami secara sistematis, dan secara tajam dapat dikaji perubahan aspek-aspek struktural, dan proses-proses sosial. Perubahan struktural yang paling terasa adalah perubahan yang terjadi atas tatanan kekuasaan; misalnya perubahan dari pola masyarakat kolonial atau neokolonial, feodal atau neofeodal, otoriter, menuju ke model masyarakat demokratis. Perubahan struktural juga dapat berbentuk transformasi struktural dari masyarakat dengan dominasi sektor pertanian menjadi struktur baru dengan dominasi sektor industri dan jasa; dan bahkan suatu masyarakat dengan penguasaan informasi menjadi ukuran kemajuan.

Perubahan kultural adalah perubahan yang mengenai kandungan isi yang ada di dalam masyarakat,

dapat terpendam atau sudah mudah diamati. Perubahan kultural ini dapat membutuhkan waktu lebih lama bila dibandingkan dengan perubahan struktural, terutama apabila perubahan struktural diartikan sebagai perubahan sistem pemerintahan negara. Perubahan kultural adalah perubahan keyakinan kolektif masyarakat mengenai segala sesuatu yang dipandang baik dan benar, beserta produk-produk budaya yang menyertainya.

Kondisi keseimbangan (ekuilibrium) terjadi apabila dalam suatu sistem sosial terdapat kesesuaian antar aspek struktural dan aspek kultural. Perubahan proses sosial dapat terjadi semata oleh karena kondisi struktural dan kultural internal; dan dapat pula terjadi oleh karena pengaruh yang datangnya dari sumber eksternal. Ketidaksesuaian antara aspek kultural dengan aspek struktural, cenderung menimbulkan potensi terjadinya proses-proses sosial yang menghendaki perubahan. Semakin besar ketidak-sesuaiannya, berarti akan semakin besar pula tumbuhnya kekuatan yang menghendaki perubahan. Suatu struktur sosial yang tak kuasa lagi menanggung beban, atau tak dapat lagi mengakomodasikan tumbuhnya nilai-nilai baru dalam masyarakat, cepat atau lambat harus mengalami perubahan. Dalam pada itu, kalau perubahan struktural sudah terjadi, pasti akan dituntut terjadinya perubahan kultural secara konsisten. Berbagai upaya mengubah kultur harus dilakukan untuk mengisi struktur baru yang cocok untuk mendukungnya. Kecocokan antara struktur dan kultur akan saling memperkuat. Ketidaksesuaian antara struktur dan kultur akan saling menggoyahkan, memperlemah, atau bahkan dapat saling menghancurkan dan membawa masyarakat ke situasi kacau (*chaos situation*) atau anarkis yakni tiadanya aturan yang harus dipatuhi oleh semua pihak untuk mewujudkan masyarakat yang tertib. Embrio perubahan kultural dapat dipercepat dengan perubahan struktural; namun pada waktu perubahan struktur sudah semakin nyata, masih diperlukan usaha keras untuk penajaman dan pemantapan kultur. Contohnya ialah bahwa masyarakat demokratis sudah dapat mulai didambakan pada waktu pemerintahan otoriter masih berkuasa; hal tersebut akan memacu terjadinya sistem pemerintahan yang diharapkan akan dapat lebih demokratis; namun setelah pemerintahan berganti masih akan diperlukan upaya keras untuk memberikan isi yang jelas sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Secara dinamis proses ini akan berlangsung sampai dicapainya keselarasan antara struktur dan kultur dengan warna demokrasi. Periode ini oleh Kuntowijoyo disebut sebagai upaya menuju ke masyarakat etis.

Menurut Kuntowijoyo (1997) ada tiga tahapan perubahan masyarakat. Pertama, *tahap ganda*, yakni ketika terpaksa ada pemilahan antara masyarakat (*civil society*) dengan negara (*political society*). Kedua, *tahap*

*tunggal*, yaitu ketika sudah berhasil membangun *civil society* (masyarakat madani). Ketiga, tahap akhir, yakni masyarakat etis (*ethical society*). Pendapat Kuntowijoyo tersebut dipe-ngaruhi oleh teori Gramsci, yang memang dengan sengaja dipakai sebagai titik masuk teori politik Islam ke teori politik Barat modern. Menurut teori ini negara adalah struktur sedangkan masyarakat adalah *superstruktur*. Kalau masyarakat terbentuk karena kesadaran, negara terbentuk karena kepentingan. Dalam kondisi keterpilahan tersebut masyarakat hanya dapat mengharapkan adanya *enlightened self-interest* dari pemegang kepentingan. Pada waktunya negara harus dapat membuktikan bahwa pembentukannya dan penyelenggaraannya juga berdasarkan kesadaran, bukan hanya kepentingan. Apabila pembuktian itu berhasil, sampailah pada tahap tunggal, yakni terbentuknya *civil society*, sudah menyatunya struktur dan superstruktur. Masyarakat sipil ini dapat dipertentangkan dengan masyarakat teokratis; dan dapat pula dipertentangkan dengan masyarakat otokratis. Di Indonesia, makna masyarakat sipil adalah masyarakat demokratis, ditandai dengan tegaknya hukum, dengan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Memang masyarakat sipil dapat berupa masyarakat sekular; dan oleh karenanya menjadi sangat berharga sekali konsep masyarakat etis yang dikemukakan oleh Kuntowijoyo; yakni masyarakat yang dibentuk oleh kesadaran etis, bukan oleh kepentingan bendawi.

Dalam kaitannya dengan perubahan dari satu tahap ke tahap berikutnya, Kuntowijoyo juga mengemukakan tiga strategi yakni:

- a. Strategi struktural untuk mengubah tahap keterpilahan negara dan masyarakat menuju ke suatu tahap menyatunya masyarakat dan negara. *Political society* tak dengan sendirinya menjadi satu dengan *civil society* tanpa perubahan struktural. Misalnya pembentukan majelis perwakilan yang lebih representatif, pemilahan kedudukan eksekutif dari yudikatif untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, dsb.
- b. Strategi kultural lebih menekankan pada terjadinya perubahan perilaku individual dan cara berfikir; berbeda dengan perubahan struktural yang lebih menekankan perubahan perilaku kolektif dan struktur politik.
- c. Strategi mobilitas sosial bersifat lebih alami, sesuai dengan perkembangan intelektualitas dan hatinuran manusia dan masyarakatnya, dan sangat cocok untuk menciptakan masyarakat etis. Pendukung masyarakat etis adalah mereka yang sekaligus memiliki pengetahuan yang cukup dan iman yang memadai. Diyakini bahwa dengan pendidikan, strategi mobilitas sosial dapat

mengusahakan dengan sadar dan lebih cepat perubahan menuju masyarakat etis.

Sebagaimana telah dikemukakan, unsur inti perubahan menuju ke masyarakat madani adalah transformasi tatanan nilai, dengan cakupan yang luas. Untuk memudahkan analisis ini, identifikasi nilai-nilai tersebut dibatasi pada nilai-nilai inti, tidak harus sampai pada nilai-nilai instrumentalnya. *Nilai paling dasar yang mewarnai masyarakat madani Indonesia adalah: demokrasi dan penghargaan atas human dignity, dalam suatu masyarakat yang sangat majemuk, dan oleh karenanya sangat membutuhkan saling pengertian dan toleransi, namun ada kepastian hukum* (lihat Tilaar, 1998:13-14). Inklusif dalam pengertian tersebut tentu saja adalah nilai religiusitas (nonsektuler) dan egalitarian. Transformasi kultural tersebut harus diupayakan secara simultan dengan dimulainya transformasi struktural yang dewasa ini sedang dengan gigih diperjuangkan.

## B. Kebijakan Dasar Pemberdayaan Peran Strategis Pendidikan

Reformasi pendidikan harus ditujukan untuk memberdayakan peran strategis pendidikan dalam proses perubahan struktural untuk mendukung usaha mengentaskan masyarakat dan bangsa ini dari krisis yang parah; dalam rangka mewujudkan masyarakat madani dan mempercepat tercapainya masyarakat etis. Perubahan tersebut bersifat multifaset: ekonomi, politik, hukum, dan sosial kultural; baik aspek tatanan struktural maupun tatanan nilai-nilai kultural, bahkan juga proses-proses operasional; dalam masing-masing bidang, lintas bidang, dan multibidang; pada tingkat nasional sampai dengan tingkat daerah dan tingkat lokal sejalan dengan aktualisasi nilai-nilai egalitarian dan desentralisasi.

Perumusan arah dan kebijakan dasar pendidikan mendatang; mengacu ke depan, hasil yang diharapkan untuk mendukung masyarakat madani dan etis yang didambakan; dan mengacu pada lingkungan strategis masa kini, serta nilai-nilai dasar yang didambakan masyarakat, sehingga rumusannya bersifat antisipatif dan realistis dan senantiasa normatif sesuai dengan sifat hakekat dari pendidikan.

Perumusan kebijakan berikut memakai kerangka pendekatan sistem karena dengan pendekatan sistem kita sangat paham bahwa hasil dan manfaat banyak ditentukan oleh proses; sedangkan proses banyak diwarnai oleh input. Berikut disajikan pokok-pokok pikiran kebijakan dasar tentang input, proses, dan hasil serta manfaat pendidikan; pada dataran mikro dan dataran makro. Permasalahan makro tak kalah pentingnya dengan permasalahan mikro.

## Kebijakan Dasar Pendidikan Mikro

### Pendidikan yang Diharapkan: Tingkat Mikro

Hasil yang diharapkan pada tingkat mikro, adalah bahwa individu-individu lulusan diharapkan menyandang mutu tinggi dari segi integritas kepribadian yang sarat dengan nilai moral keimanan dan ketaqwaan, kemampuan skolastik-akademik, dan atau keterampilan profesional, cocok dengan kebutuhan dan tuntutan pemulihan serta transformasi ekonomi, politik, hukum dan sosial kultural; dalam konteks dinamika lingkungan strategis kawasan nasional, regional, dan global.

Penggunaan NEM sebagai satu-satunya mutu pendidikan, sungguh sangat merugikan peserta didik. Dari segi tatanan nilai budaya, beberapa nilai dikawatirkan tidak cocok dengan ciri masyarakat madani yang diharapkan misalnya: nilai (neo)feodalistik dan paternalistik yang terlalu kental, serta mekanisme penyesuaian dengan cara melarutkan diri secara berlebihan akan menjadi penghambat cita-cita masyarakat egalitarian (lihat Niels Mulder, 1998).

Untuk mencapai hasil yang diharapkan tersebut, diperlukan proses pendidikan yang lebih demokratis, dan mutu serta keunggulan menjadi tuntutan yang tak dapat ditawar-tawar. Nilai demokrasi tak dapat ditanamkan dengan cara-cara yang tidak demokratis. Oleh karenanya *school based management dan community participatory based education* sangat perlu dikembangkan. Proses pendidikan yang memberi kesempatan luas untuk program pendidikan yang akan ditempuh, sama sekali tidak boleh disalahgunakan untuk berkompromi tentang mutu. Tanpa mutu, sulit diharapkan mampu berperanserta dalam masyarakat mendatang dalam era globalisasi.

Proses yang baik dengan sendirinya akan menuntut **input pendidikan** yang baik pula; di antaranya yang kunci adalah unsur-unsur: kurikulum, guru, sarana dan prasarana, serta lingkungan. Semua perlu ditata dan ditata kembali sehingga terwujud yang didambakan sebagai jaminan mutu (*quality assurance*). Kurikulum harus secara proporsional mencakup pembinaan kepribadian, kemampuan skolastik, dan keahlian profesional sesuai dengan jenjangnya. Kurikulum juga perlu memberikan ruang untuk fleksibilitas, secara tepat mengatur komponen mana yang bersifat inti dan komponen yang bersifat instrumental, untuk mendukung pemulihan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Guru harus diusahakan berkehidupan layak sehingga mampu menunaikan peran profesional dan peran sosialnya dengan lebih baik.

## Kebijakan Dasar Pendidikan Makro

### Pendidikan yang Diharapkan: Tingkat Makro

Pada tingkat makro, beberapa ukuran keberhasilan dan kemanfaatan dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Paling tidak 30 persen penduduk memiliki pendidikan yang memadai; sementara ini cukup dengan pendidikan dasar sembilan tahun; pada waktunya kelak akan dibutuhkan pendidikan 12 tahun. Proporsi minimal tersebut merupakan kondisi yang diperlukan (*necessary*) sebagai kelas menengah yang menjadi motor penggerak dinamika keseluruhan masyarakat.
2. Realisasi prinsip *equality* dalam hal aksesibilitas kesempatan dan mutu pendidikan, sehingga dapat dihilangkan secara bertahap ketimpangan antar-wilayah, antarkelompok etnis, dan antarkelompok sosial-ekonomi. Kalau dewasa ini kawasan timur Indonesia mengalami keterbelakangan pendidikan yang sangat memprihatinkan, diharapkan tak terjadi lagi pada waktu mendatang.
3. Peningkatan produktivitas dan efisiensi lembaga pendidikan; produktivitas rendah berarti rendahnya lulusan relatif terhadap populasi peserta didik, berarti penyelenggaraan pendidikan yang kurang efektif dan efisien, yang berarti terjadinya pemborosan sumberdaya dan dana.
4. Peningkatan employabilitas lulusan; Produktivitas tinggi akan tetapi employabilitasnya rendah, ditandai dengan lamanya rerata masa tunggu untuk memperoleh pekerjaan, dan tingginya pengangguran terdidik, juga merupakan hal yang harus dikikis untuk masa yang akan datang. Meskipun pendidikan tidak hanya mengemban misi penyiapan tenaga-kerja, diperlukan perencanaan yang matang sehingga lembaga pendidikan tidak dipersalahkan sebagai lembaga pencetak pengangguran.
5. Penerapan prinsip desentralisasi dan otonomi secara tepat.; Pengaturan pembagian wewenang antara pusat dan daerah, pemberian otonomi yang bertanggungjawab, diatur dengan sebaik-baiknya agar tidak terjerumus pada merosotnya mutu pendidikan. Masyarakat mendapat kesempatan yang luas untuk berperanserta dalam menyelenggarakan sistem pendidikan nasional; dengan demikian masyarakat gemar belajar pun (*learning society*) juga akan menjadi kenyataan.

Pada dataran makro proses pendidikan harus diselenggarakan dengan prinsip-prinsip:

1. relevansi agar lulusannya cocok dengan kebutuhan dan tuntutan dunia kerja;

2. desentralisasi, otonomi, dan akuntabilitas agar ada kebebasan yang dimanfaatkan secara bertanggung jawab;
3. efisiensi dan produktivitas agar semua sumberdaya dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya. Sumberdaya berasal dari berbagai sumber di antaranya ialah: masyarakat, dunia usaha dan industri, pemerintah, lembaga donor, dan kemampuan lembaga pendidikan itu sendiri. Model pemerolehan dana dan sumberdaya lain secara kompetitif sangat cocok untuk meningkatkan mutu pendidikan.
4. jaringan pengaman sosial (*social safety net*), yakni suatu sistem jaringan kerja yang mampu memberikan jaminan, perlindungan, santunan terutama terhadap kelompok yang rentan untuk setiap saat dapat terpaksa meninggalkan pendidikan sebelum tamat, atau sebelum mencapai taraf pendidikan minimum yang layak untuk dapat menjadi warga masyarakat yang baik.

Harapan terjadinya proses yang baik tak akan menjadi kenyataan apabila tak disertai dengan input pendidikan yang baik dan dengan manajemen yang baik pula. Input tersebut dapat meliputi berbagai hal:

1. alokasi anggaran yang lebih besar untuk pendidikan baik dari pemerintah maupun dari masyarakat;
2. pengembangan otoritas dan sumberdaya pendidikan, disertai dengan pengembangan kemampuan manajemen dan perencanaan yang tepat, di tingkat pusat dan daerah, dengan tingkat kepekaan yang tinggi atas situasi krisis yang dihadapi bangsa ini, serta misi pemulihan serta reformasi pendidikan yang sistemik;
3. pembentukan lingkungan (politik-kebijakan, ekonomi, sosial-kultural, dan teknologi) yang kondusif untuk terselenggaranya pendidikan yang bermutu dan relevan.

### Daftar bacaan

- Kuntowijoyo. (1997). *Identitas Politik Umat Islam*. Bandung. Mizan.
- Niels Mulder. (1998). Masyarakat Madani tak Bisa Andalkan Nilai Jawa. *Kompas*, 29 November 1998.
- The World Bank. (1998). *Education in Indonesia: from crisis to recovery*.
- Tilaar, H.A.R. (1998). *Visi Reformasi Pendidikan Nasional: Masyarakat Madani Indonesia*.