

Analisis Kebijakan dalam Ranperda Sistem Pendidikan Kabupaten Lamongan

MADEKHAN

Abstract:

This article focus on analysis of educational policy, especially dealt with draft of District Regulation (Ranperda) on Adjusting of Lamongan District Regulation No. 30/2007 About Educational System. Through empirical analysis in several aspects of sociology, public service, and governance, the article provide management approach in term of 3P Formula in enhancing the effectiveness of educational policy performance in Lamongan. On the basis of such analysis, the article go to recommendation that the effectiveness of District Regulation (Ranperda) will depend on; first, how well the draft of District Regulation (Ranperda) formulated in manner of the high initiatives of stakeholders. Second, how the process of formulation District Regulation (Perda) adopt the principle of marginal community advocacy. The third is on how the implementation of District Regulation (Perda) follow the principles of good governance.

Keyword : *Education Policy, District Regulation*

Pendahuluan

Analisis kebijakan adalah sebagai suatu metode menggunakan argumentasi rasional dan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah publik (Soetjipto, 1997). Tuntutan yang paling mendesak dalam memacu pembangunan pendidikan yang bermutu dan relevan ialah meningkatkan kemampuan dalam melakukan analisis kebijakan. Para analis kebijakan dalam bidang pendidikan tidak hanya dituntut untuk menguasai teknik-teknik penelitian dan pengembangan, tetapi juga dituntut untuk menguasai isu-isu pendidikan yang relevan, baik isu pendidikan secara internal maupun isu-

isu pendidikan dalam kaitannya secara lintas sektoral.

Pada Bulan Mei 2017, isu pendidikan di Kabupaten Lamongan yang cukup penting untuk terus dikaji oleh para analis kebijakan adalah proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan. Paling tidak, pada tataran analisis, penting untuk dikaji keterkaitan yang intergral antara muatan hukum dalam Ranperda pendidikan dan kebutuhan masyarakat sebagai stakeholders pendidikan. Termasuk di dalamnya berbagai keterkaitan dengan bidang, seperti politik, ekonomi, sosial budaya, ketenagakerjaan, dan lingkungan

hidup (Tilaar, 1998). Perubahan muatan hukum Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan dipandang sebagai upaya pemajuan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Lamongan. Hal ini terutama untuk menindaklanjuti kebijakan perubahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meski demikian, pada kerangka butir-butir pengaturan penyelenggaraan pendidikan di daerah, diperlukan kajian lebih mendalam terutama dalam perspektif pendekatan holistik atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Sistem Pendidikan di Kabupaten Lamongan.

Hasil penjarangan aspirasi masyarakat mengenai Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Sistem Pendidikan di Lamongan, menunjukkan prinsip dan tujuan perubahan belum dilakukan dalam kerangka pendekatan holistik. Ranperda sistem Pendidikan belum memuat kajian politik, hukum, dan sosial yang mendasari perubahan-perubahan yang ada. Selain itu, banyaknya kesalahan perumusan logika hukum pada Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan yang tidak ditindaklanjuti dalam Ranperda dimaksud sehingga menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Akibatnya Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan menimbulkan implementasi Perda yang tidak jelas, pasti dan konsisten.

Selain itu, dalam mekanisme perumusan kebijakan pendidikan, secara teknis penyerapan aspirasi oleh Pansus DPRD Lamongan, semestinya perwakilan masyarakat yang diundang selain disediakan draft Ranperda, juga diberikan Naskah Akademik sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses Ranperda. Hal ini juga dikandung maksud untuk lebih mengoptimalkan peran Pansus dan masyarakat dalam melahirkan Perda yang efektif bagi kepastian hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah.

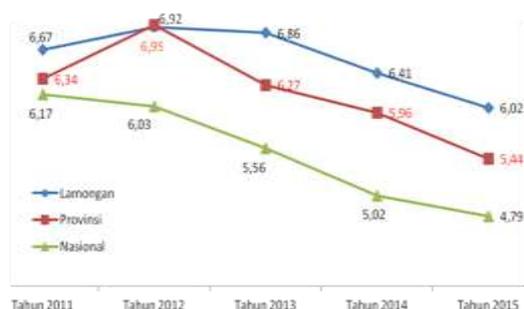
Analisis empiris terkait mekanisme penyusunan kebijakan pendidikan demikian, mendasari proses kajian kebijakan berikut ini. Sebagai analisis kebijakan, maka tulisan ini berupaya melakukan tinjauan dari berbagai aspek kebijakan pemerintahan, khususnya dalam pendekatan manajemen organisasi penyelenggaraan pendidikan holistik. Kondisi kinerja pendidikan kekinian di Kabupaten Lamongan, dijadikan sebagai pijakan awal analisis untuk melahirkan rumusan kesimpulan atau rekomendasi yang memiliki efektifitas hukum bagi masyarakat.

Pembahasan

a. Capaian Kinerja Pendidikan

Sampai Akhir 2015, Kabupaten Lamongan adalah daerah dengan perekonomian yang selalu tumbuh di atas rata-rata nasional. Di lain sisi, pertumbuhan ekonomi 5,4% di Kabupaten Lamongan masih meninggalkan catatan buram. Sebut saja, angka rata-rata lama sekolah penduduk masih 8,7 tahun, atau setara kelas 3 SMP.

Data ini memperlihatkan bagaimana pembangunan ekonomi belum menunjukkan tingkat mensejahterakan masyarakat. Kemajuan indikator ekonomi daerah juga menyisakan ketertinggalan sebagian penduduk dalam menikmati akses kebijakan pembangunan, khususnya dalam sektor pendidikan.



Grafik 1 : Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Lamongan, Jawa Timur dan Nasional Tahun 2011-2015

Sebagaimana pada Grafik 1, sebagai wilayah kabupaten agraris, perekonomian Lamongan sangat ditopang oleh sektor pertanian, kehutanan dan perikanan. Kontribusi sektor pertanian sampai Tahun 2015 mencapai sebesar 39,27% terhadap PDRB. Dominasi sektor pertanian ini disokong oleh sub kategori tanaman pangan yang mencapai 20,76%. Secara makro pertumbuhan ekonomi, pada tahun 2015 kabupaten ini mencapai pertumbuhan sampai 6,02%. Selama 2011-2015, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lamongan masih berada di atas angka pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dan Nasional.

Sebagaimana pada Grafik 2, angka rata-rata lama sekolah (MYS) di Kabupaten Lamongan dalam lima tahun terakhir ada peningkatan. Pada tahun

Miniatur dari problem ini setidaknya tergambar dari data BPS pada Tabel 1. Bila Kecamatan Kota Lamongan 9,7% penduduknya berijazah sarjana, namun Kecamatan Bluluk, hanya 1,4% penduduk berijazah sarjana, Sukorame hanya 1,5% dan Sarirejo hanya 2,3%. Inilah potret buram pembangunan pendidikan di banyak daerah di Jawa Timur. Ketiga wilayah kecamatan yang tertinggal ini mewakili keterbelakangan area terpencil dan perbatasan.

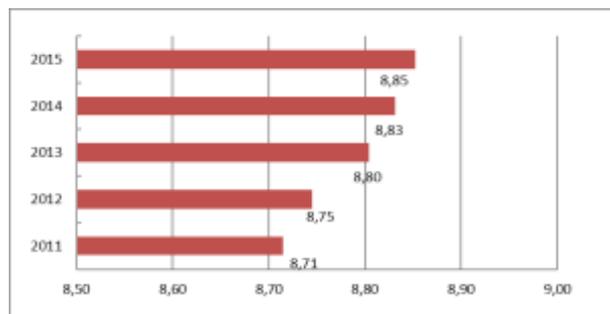
Kecamatan /District	D1/ D2/D3	S1	S2	S3	Jumlah
(2)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Sukorame	112	323	15	-	20,944
Bluluk	96	319	25	-	22,426
Ngi mbang	242	872	64	-	46,855
Sambeng	260	894	57	-	51,579
Mantup	304	917	52	4	45,245
Kembangbahu	256	1,106	61	-	48,953
Sugio	467	1,452	107	2	61,392
Kedungpri ng	419	1,368	103	-	59,900
Modo	239	749	58	-	49,676
Babat	591	3,051	184	-	88,332
Pucuk	265	1,316	85	-	48,514
Sukodadi	419	1,448	100	2	56,391
Lamongan	1,166	6,537	545	6	68,105
Ti kung	292	1,121	65	1	44,126
Sari rej o	117	573	32	-	24,907
Deket	435	2,089	112	-	45,149
Gl agah	332	2,015	88	1	43,064
Karangbinangun	211	1,409	58	-	41,851
Turi	333	1,366	65	-	54,592
Kal i tengah	214	963	48	4	36,007
Karanggeneng	270	1,319	89	1	43,843
Sekaran	288	1,282	73	-	43,926
Maduran	238	987	62	1	34,645
Laren	294	1,583	71	2	47,873
Sol okuro	231	1,481	77	1	45,857
Paci ran	649	5,025	271	1	93,248
Brondong	387	2,23	80	1	71,400

Tabel 1:

Tingkat Pendidikan Tinggi Kabupaten Lamongan Tahun 2015

2011 angka rata-rata lama sekolah adalah sebesar 8,71 tahun, sedangkan pada tahun 2012 meningkat sebesar 8,75 tahun. Selanjutnya pada tahun 2013 meningkat

menjadi sebesar 8,80 hingga tahun 2015 mencapai angka 8,85.



Sumber : Dinas Pendidikan Kab. Lamongan 2015

Grafik 2 : Rata-rata Lama Sekolah di Kabupaten Lamongan

Peningkatan angka rata-rata lama sekolah dari tahun ke tahun menunjukkan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan. Namun demikian peningkatan ini perlu dibarengi dengan peningkatan kualitas dan kuantitas, baik sarana prasarana maupun mutu pendidikan di Kabupaten Lamongan. Indikator pendidikan selanjutnya yang juga sangat mendukung tingkat pencapaian indeks pendidikan adalah Angka Partisipasi Kasar (APK). APK adalah perbandingan jumlah siswa pada tingkat pendidikan SD/SLTP/SLTA dibagi dengan jumlah penduduk berusia 7 hingga 18 tahun atau rasio jumlah siswa, berapapun usianya, yang sedang sekolah di tingkat pendidikan tertentu terhadap jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikan tertentu.

b. Analisis Kesenjangan Pusat - Pinggiran

Fakta kinerja pendidikan di Lamongan ini memang bisa multi tafsir. Pertama, dimungkinkan akibat sebagian kecil saja sarjana kita yang “kerasan”

mengabdikan ilmunya di area pinggiran dan pedesaan. Mayoritas sarjana lebih memilih tinggal di perkotaan dengan akses pelayanan publik dan hiburan yang memadai. Dalam teori urban bias (Lipton, 1982), keunggulan kota dalam menyediakan akses pendidikan, rekreasi, pekerjaan dan tentu kekuasaan, membuat wilayah perkotaan menjadi magnet yang menarik tenaga kerja unggul. Tentunya, wilayah terpencil semakin berada dalam ketertinggalan, ketika modal sosial pembangunannya tidak cukup mampu menggerakkan kemajuan wilayahnya.

Kedua, sangat minimnya sarjana di area pinggiran memang juga diakibatkan kecilnya angka partisipasi lulusan SMA/MA pada pendidikan tinggi. Sebagian besar dari lulusan sekolah menengah lebih memilih bekerja atau menikah. Selain itu, alasan ketidakterjangkauan biaya, rendahnya motivasi, dan tekanan ekonomi membuat orang tua memaksa anaknya langsung bekerja untuk membantu pemenuhan kebutuhan keluarga (McClean, 2008).

Untuk memotong mata rantai ketertinggalan daerah pinggiran, dalam Ranperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan, hasil analisis mengungkapkan sejumlah kelemahan sebagai berikut;

1. Belum ada tinjauan analisis holistik dari berbagai aspek pemerintahan daerah (politik, yuridis, dan sosiologis dan ekonomi) terhadap kondisi kekinian Kabupaten Lamongan, sehingga melahirkan Ranperda yang belum memiliki kepastian hukum bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2. Kajian terutama pada evaluasi Pasal-pasal yang tidak terimplementasi dengan baik selama Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan dilaksanakan di Kabupaten Lamongan. Sebagai contoh ditemukan pada;

- a. Bagian Mengingat, selama kurun 10 tahun terakhir, UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak banyak dilanggar oleh penyelenggara pendidikan, khususnya dalam kasus Ujian Nasional.
- b. Pasal 14 Ayat (1), huruf a, bahwa penghasilan mayoritas guru selama 10 Tahun terakhir di Kabupaten Lamongan belum mencapai penghasilan di atas kebutuhan hidup minimal, apalagi mendapatkan jaminan kesejahteraan sosial.
- c. Pasal 14 Ayat (1) huruf h; bahwa guru semestinya memiliki kebebasan untuk berserikat dalam organisasi profesi, dan tidak perlu adanya syarat “selama tidak mengganggu tugas dan kewajibannya;”
- d. Pasal 17 huruf j; bahwa pemerintah daerah wajib memfasilitasi tersedianya pusat-pusat bacaan bagi masyarakat, sekurang-kurangnya 1 (satu) di setiap desa/kelurahan. Ketidakberhasilan pemerintah daerah melaksanakan Pasal ini selama kurun 10 tahun semestinya menjadi landasan berpikir bagi perubahan Peraturan Daerah Kabupaten

Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan.

c. Analisis Kebijakan Beasiswa

Intervensi kebijakan daerah di Lamongan, telah memberikan beasiswa pendidikan tinggi dari kalangan tidak mampu. Namun, kebijakan ini bukanlah panacea yang bisa menyelesaikan segala persoalan kecilnya angka sarjana di wilayah pinggiran Lamongan. Selain masalah sosialisasi, tanpa prioritas pemanfaatan yang jelas dan tegas, dikhawatirkan penerima beasiswa ini belum sepenuhnya tepat sasaran. Menurut penulis, beberapa langkah optimalisasi kebijakan bisa dilakukan baik oleh pemerintah daerah maupun stakeholder pendidikan di Lamongan.

Dari sisi cakupan dan anggaran, beasiswa mahasiswa dari Pemkab. Lamongan memang terhitung kecil dibandingkan beasiswa dari pemerintah provinsi, pemerintah pusat, maupun swasta. Karena itu, tanpa mengurangi apresiasi penulis pada kebijakan populis ini, setidaknya beberapa teknis implementasi perlu dipertimbangkan. Sebagaimana Gambar 1, peningkatan manajemen Pendidikan Berbasis Formula 3PO bisa diadopsi dalam kerangka tahapan berikut.

Pada fase sosialisasi, mempertimbangkan gejala kesenjangan angka sarjana antara wilayah, maka sosialisasi program beasiswa hendaknya semakin dioptimalkan. Sosialisasi massif hendaknya secara khusus diprioritaskan kepada SMA/MA wilayah terpencil. Hal ini untuk menjamin keadilan dan pemerataan hak mengetahui (*right to know*) kebijakan pemerintah. Sosialisasi

seefektif mungkin diyakini pula mampu meningkatkan motivasi lulusan SMA/MA melanjutkan ke Perguruan Tinggi.



Gambar 1: Peningkatan Kualitas Manajemen Pendidikan Berbasis Formula 3PO

Selanjutnya dalam proses seleksi, prinsip kehati-hatian (*prudent*) hendaknya semakin dikedepankan seiring meningkatnya jumlah peminat beasiswa. Keakuratan data, kriteria dan penilaian kelayakan penerima beasiswa menjadi prasyarat ketepatsasaran anggaran pendidikan ini. Di dalam proses seleksi, semestinya Dinas Pendidikan Lamongan tidak sekedar mengandalkan kelengkapan berkas pendaftaran. Selain dengan Surat Keterangan Tidak Mampu, hendaknya pula diterjunkan tim verifikasi untuk memeriksa kebenaran kondisi ekonomi dan motivasi pendidikan keluarga calon penerima beasiswa.

Proses seleksi penerima juga hendaknya mempertimbangkan kuota alokasi berdasar wilayah. Dalam hal ini, Pemkab. Lamongan hendaknya menyusun satu kuota jumlah penerima masing-masing kecamatan. Terkait kasus rendahnya angka sarjana di area

pinggiran, maka kuota penerima hendaknya diberikan lebih besar. Hemat penulis, untuk beasiswa mahasiswa hendaknya sangat diprioritaskan untuk keluarga miskin dari wilayah kecamatan Bluluk, Sukorame, dan Sarirejo. Intinya, calon mahasiswa dari wilayah dengan tingkat pendidikan rendah harus mendapatkan perlakuan khusus atau affirmative action untuk bisa mendapatkan beasiswa.

Akan dipandang memenuhi prinsip keterbukaan dan akuntabilitas bila Tim Seleksi melibatkan stakeholder di luar pemerintah. Optimalisasi peran Dewan Pendidikan, Akademisi, Ormas maupun LSM cukup penting dilakukan. Pelibatan lembaga sejenis cukup strategis minimal dari tiga tujuan. Pertama untuk memperkuat daya serap atau saluran aspirasi masyarakat miskin peminat beasiswa. Kedua adalah membantu pemerintah daerah menyusun kerangka kerja kebijakan beasiswa sehingga tepat sasaran dan tepat tujuan. Ketiga untuk mengoptimalkan monitoring dan evaluasi hasil kebijakan beasiswa.

Sekali lagi, kesemuanya harus dikembalikan pada komitmen bahwa tidak ada kebijakan yang bebas nilai – tanpa keberpihakan. Sebaliknya, harus dipastikan ada keberpihakan untuk mereka yang seringkali terabaikan dalam peta kekuasaan (UNESCO, 2013). Karena itu, hak untuk mendapatkan pendidikan bagi penghidupan yang layak sudah waktunya diprioritaskan untuk wilayah pinggiran.

Kesimpulan

Angka rata-rata lama sekolah penduduk Lamongan masih 8,7 tahun, atau setara kelas 3 SMP. Capaian pendidikan berkualitas yang masih terpusat pada area perkotaan daripada di wilayah terpencil semakin berimplikasi pada ketertinggalan pembangunan daerah pinggiran. Untuk menggerakkan modal sosial pembangunan di wilayah pinggiran, Pemerintah Lamongan melakukan intervensi kebijakan dalam bentuk beasiswa pendidikan tinggi. Untuk itu, kebijakan demikian bisa secara efektif mengeliminasi persoalan partisipasi maupun kualitas pendidikan di Kabupaten Lamongan, salah satunya dengan dilandasi oleh implementasi manajemen 3PO.

Ranperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan seyogyanya memperkuat formula manajemen 3PO. Ranperda yang ada juga diharapkan mampu menjadi dasar prioritas atau keberpihakan pemanfaat kebijakan pendidikan pada area (kecamatan) pinggiran Lamongan. Ranperda juga semestinya mampu menjadi pemandu implementasi kebijakan pendidikan yang menjunjung prinsip *good governance*.

Hasil kajian tiga aspek analisis -- kinerja pendidikan, kesenjangan, dan kebijakan beasiswa, di Lamongan, mengungkap bahwa Ranperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan, masih belum memadai sebagai landasan regulasi untuk menjawab kebutuhan dan tantangan pembangunan pendidikan saat ini dan di masa mendatang. Untuk itu,

diperlukan perumusan regulasi daerah yang lebih melibatkan stakeholders pendidikan, termasuk masyarakat marginal di wilayah pinggiran Lamongan.

Daftar Pustaka;

- Lipton, Michael, 1982, *Rural Development*, Sage Publication.
- McClellan, Gary, 2008, *National Human Resource Development: What in the World Is It?*
- Pemerintah Kabupaten Lamongan, 2017, *Ranperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Sistem Pendidikan*
- Pemerintah Kabupaten Lamongan, 2017, *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Lamongan Tahun 2016*
- Soetjipto, 1997, *Analisis Kebijakan Pendidikan Pendidikan, Suatu Pengantar*, Jakarta: Depdikbud.
- Tilaar, 1998, *Manajemen Pendidikan Nasional, Kajian Pendidikan Masa Depan*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- UNESCO, 2013, *Key Concepts in Education Policy Analysis*, UNESCO Bangkok.

