

ANALISIS PERBANDINGAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN DASAR ANTARA INDONESIA DAN THAILAND TAHUN 2009-2013

Oleh :

Mouliza Kristhopher Donna Sweinstani - 14010111130064

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro Semarang

Jalan Prof.H Soedarto, SH, Tembalang, Semarang. Kotak Pos 1269

Website : <http://www.fisip.undip.ac.id/> Email : fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

International assessments on education show that the basic education quality of Indonesia is still left behind other countries, one of them are Thailand. The success of Thailand education reform is interesting enough to be examined because those two countries have some mutual backgrounds, but nowadays Thailand comes up and has better quality in basic education than Indonesia.

By this research, the writer wants to explain how the basic education in Indonesia and Thailand work, so that it can give different outputs. The writer limits the problem to the scope of structure in basic education, the role of some agencies in basic education policy and also the role of historical contexts in each country in supporting the success of the policy. Those three questions will be explained in the frame of education decentralization in Indonesia and Thailand.

By using interview and documentary study as the data collection method and based on Giddens though called Structuration Theory, the writer found that some distinctions such as different definition about education decentralization, actors in the policy formulation process, education resources, and the relevance behavior between policy formulator and policy implementator, will give impact to the basic education structure flexibility. Based on the theory and the finding, it can be inferred that the structure in education policy in Thailand is better than in Indonesia. It can enable the success of basic education in Thailand. It can be shown from the adequate resources to support the implementation of basic education in Thailand which is better than Indonesia's. The historical contexts in Thailand also can be something that will always remain the policy actor, the formulator and the implementator one, to commit to do the best to bring Thailand's better life by education. While in Indonesia some of the policy implementator behaviors are still irrelevant with the behavior of the formulator which is democratic, flexible, and responsive.

Keywords : Basic Education, Indonesia, Thailand, Structure, Actor

PENDAHULUAN

Setiap bangsa atau Negara di dunia ini pasti memiliki cita-cita yang dituangkan dalam bentuk falsafah dan dasar negaranya. Cita-cita luhur tersebut akan berhasil manakala instrumen perwujudannya ditopang oleh sistem pelaksanaan dan penyelenggaraan pendidikan yang baik. Pendidikan merupakan hak asasi setiap manusia. Hal ini sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) Deklarasi Hak Asasi Manusia yang diproklamasikan oleh PBB , yaitu:

“Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.”

Di Indonesia, pendidikan telah diatur dalam konstitusi Indonesia sebagai salah satu tujuan negara yang tercantum pada alinea keempat Pembukaan Undang – Undang Dasar (UUD) 1945 yaitu dalam frasa **“mencerdaskan kehidupan bangsa.** Sedangkan, hak warga Negara Indonesia untuk mendapatkan pendidikan diatur di dalam Pasal 31 UUD 1945, di mana warga negara berhak mendapatkan pendidikan, dan wajib mengikuti pendidikan dasar, serta pemerintah wajib membiayainya. Hak tersebut selanjutnya diatur di dalam Undang Undang Sistem Pendidikan Nasional,UU Nomor 2 Tahun 1989 jo. UU Nomor 20 Tahun 2003.

Fasli Djalal dan Dedi Supriyadi, dalam bukunya *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, menjelaskan bagaimana pemerintah melaksanakan reformasi politik pendidikan di Indonesia pada era reformasi. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan setidaknya meliputi empat aspek

utama, yaitu kurikulum, tenaga pendidik, sarana pendidikan, dan kepemimpinan satuan pendidikan.¹ Sayangnya, tawaran pemikiran konsep yang baik di atas belum diimbangi dengan praktik lapangan yang nyata. Belum lagi adanya praktik tindak pidana korupsi dalam tubuh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan membuat politik pendidikan Indonesia menjadi semakin kompleks. Konsekuensinya, praktik yang kurang maksimal dalam politik pendidikan membuat pendidikan Indonesia menjadi tertinggal dari negara lain, khususnya pendidikan dasar, yang pada akhirnya juga berdampak pada kualitas sumber daya manusia dan daya saing bangsa, dimana berdasarkan data dari Global Competitiveness Report tahun 2008, daya saing Indonesia hanya berada di peringkat 55, jauh dibawah Singapura, Malaysia, China, dan Thailand.

Berkaitan dengan kualitas pendidikan dasar Indonesia, berdasarkan pada data yang diperoleh dari Balitbang (2003) menunjukkan bahwa dari 146.052 SD di Indonesia, hanya delapan sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori *The Primary Years Program* (PYP) dan dari 20.918 SMP di Indonesia, ternyata juga hanya delapan sekolah yang mendapat penakuan dunia dalam kategori *The Middle Years Progtam* (MYP). Sedangkan berdasarkan penelitian terhadap kualitas pendidikan dasar yang dilakukan oleh *Asia South Pasifik Beareu of Education* dan *Global Campaign for Education* tahun 2005, Indonesia menduduki peringkat 10 dari 14 negara berkembang di Asia Pasifik dengan capaian nilai 42 dari 100 dan memiliki nilai rata-rata E. Untuk aspek penyediaan pedidikan dasar lengkap, Indonesia mendapat nilai C (peringkat 7). Pada aspek aksi negara, Indonesia

¹ Rifai, Muhammad. 2011. *Politik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta:Ar Ruzz Media. Hlm141

memperoleh huruf mutu F (peringkat 11). Di samping itu, aspek kualitas input pengajar, Indonesia mendapat nilai E dan menempati peringkat paling akhir.²

Data dari beberapa penelitian terbarupun masih menunjukkan belum adanya peningkatan peringkat kualitas pendidikan Indonesia yang berarti. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh *Trend in International Mathematics and Science Study (TIMSS)* pada tahun 2011 untuk mengukur kualitas siswa kelas 2 SMP pada mata pelajaran matematika dan IPA, kemampuan siswa kelas 2 SMP di Indonesia dalam mata pelajaran matematika hanya mampu menduduki peringkat 38 dari 45 negara yang diteliti dengan nilai rata-rata 386, jauh dibawah standar international, yaitu 500³. Sedangkan dalam mata pelajaran IPA, siswa kelas 2 SMP di Indonesia hanya mampu menduduki peringkat 40 dari 45 negara yang diteliti dengan nilai rata-rata 406.⁴

Sementara itu, masih berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 2011, studi international tentang kemampuan membaca siswa kelas 4 SD dalam *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*, merilis bahwa kemampuan membaca siswa kelas 4 SD di Indonesia menempati peringkat 42 dari 45 negara dengan nilai rata-rata 428, disaat ada 33 negara lain yang berhasil melampaui standar internasional (mampu mencapai nilai lebih dari 500).⁵ Rendahnya kemampuan anak-anak Indonesia dalam membaca juga ditunjukkan dengan persentase penguasaan materi anak Indonesia pada bacaan. Ternyata anak Indonesia hanya mampu menguasai 30%

² *Ibid.* Hlm. 144-148

³ Mullis, Ina, et.al. 2012. *TIMSS 2011 International Results In Mathematics*. Boston:TIMSS&PIRLS International Study Center. Hlm. 42-43

⁴ Mullis, Ina, et.al. 2012. *TIMSS 2011 International Results In Science*. Boston:TIMSS&PIRLS International Study Center. Hlm. 40-41

⁵ Mullis, Ina, et.al. 2012. *PIRLS 2011 International Results In Reading*. Boston:TIMSS&PIRLS International Study Center. Hlm. 38

dari materi bacaan dan mereka sangat sulit sekali menjawab soal-soal bentuk uraian yang memerlukan penalaran.⁶ Sedangkan berdasarkan penelitian yang paling baru mengenai kualitas pendidikan di Indonesia yang dirilis oleh *Programe for International Student Assesment* (PISA) pada tahun 2012 untuk meneliti kemampuan siswa berusia 15 tahun dalam matematika, IPA, dan membaca, Indonesia berada di urutan ke-64 dari 65 negara.⁷

Potret kualitas pendidikan global dalam kurun waktu lima tahun belakangan ini menarik. Disaat Indonesia masih harus mengejar ketertinggalan kualitas pendidikan dengan cara selalu memutakhirkan kebijakan pendidikan, progress yang signifikan justru ditunjukkan oleh beberapa negara khususnya yang berada di kawasan Asia Tenggara lainnya, salah satu di antaranya adalah Thailand. Thailand adalah negara dengan kondisi politik yang kurang stabil. Jika Indonesia memiliki pengalaman politik penggulingan rezim Suharto pada tahun 1998, di Thailand penggulingan rezim penguasa tidak hanya terjadi satu kali. Berdasarkan pada tulisan Tom Wingfield mengenai demokrasi dan krisis ekonomi Thailand pada jurnal *Political Bussines in East Asia*, semenjak tahun 1932 tercatat telah terjadi 15 kali kudeta politik, 21 kali pemilu, dan lebih dari 50 kali pergantian kabinet. Selain itu, sama halnya dengan Indonesia, Thailand juga sempat dilanda krisis ekonomi yang cukup parah pada tahun 1997 akibat krisis finansial Asia. Pengalaman pahit masa lalu tidak lantas membuat negara ini terus menerus jatuh. Kini Thailand mulai bangkit dengan menggunakan instrument pendidikan. Bahkan Thailand saat ini mampu

⁶ *Op.cit.* Rifai, Muhammad. Hlm. 149-150

⁷ *Ubah Pola Interaksi Sekolah dan Murid*, dimuat dalam harian KOMPAS, edisi Jumat, 6 Desember 2013

mampu menyusul ketertinggalan dalam dunia pendidikan bahkan mengungguli Indonesia sekaligus menjadi contoh dalam dunia pendidikan dasar di Asia Tenggara seperti layaknya Singapura dan Malaysia.

Reformasi dalam dunia pendidikan di Thailand yang dilakukan pada tahun 1999, nyatanya memang membuahkan hasil yang membanggakan. Jika berdasarkan riset dari *Asian South Pacific Bureau of Adult Education (ASPBAE)* dan *Global Campaign for Education* pada tahun 2005 Indonesia hanya menduduki peringkat 10 diantara 14 negara berkembang di kawasan Asia Pasifik dalam kategori kualitas pendidikan dasar, maka Thailand mampu menduduki peringkat pertama yang kemudian disusul Malaysia, Sri Lanka, Philipina, China, Vietnam, Bangladesh, Kamboja, India, Indonesia, Nepal, Papua New Huinea, Kep. Solomon, dan Pakistan.⁸ Sementara, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh TIMSS 2011 tentang kemampuan matematika siswa kelas 4 SD dan kelas 2 SMP, Thailand secara berturut-turut menempati peringkat 38 dari 50 negara dan peringkat 28 dari 45 negara. Untuk kemampuan IPA siswa kelas 4 SD dan kelas 2 SMP, Thailand menempati peringkat ke 35 dari 50 negara dan peringkat 27 dari 45 negara. Hasil yang diperoleh Thailand tersebut, khususnya kemampuan siswa kelas 2 SMP, lebih baik jika dibandingkan dengan Indonesia yang hanya menempati peringkat 38 untuk kemampuan matematika dan peringkat 40 untuk kemampuan IPA. Sayangnya, perihal kemampuan siswa kelas 4 SD dalam memahami mata pelajaran matematika dan IPA tidak dapat dibandingkan satu sama lain karena dalam penelitian tersebut Indonesia tidak menjadi objek

⁸ *Op.cit.* Rifai, Muhammad. Hlm 146

penelitiannya. Penelitian terbaru yang dilakukan oleh PISA pun menunjukkan bahwa kemampuan memahami mata pelajaran matematika, IPA, dan membaca siswa usia 15 tahun di Thailand lebih baik dari pada Indonesia. Indonesia hanya mampu menduduki peringkat 64 dari 65 negara, sementara itu Thailand menduduki peringkat 50 dalam survey tersebut.

Berdasarkan pada latar belakang permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan studi komparasi antara kebijakan pendidikan dasar di Indonesia dan Thailand. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti mengenai “Analisis Perbandingan Kebijakan Pendidikan Dasar Antara Indonesia Dengan Thailand Tahun 2009-2013”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis pengaruh struktur dalam perumusan kebijakan pendidikan dasar, peran agensi di masing-masing negara untuk memanfaatkan peluang dalam menentukan kebijakan pendidikan dasar, dan pengaruh konteks historis masing-masing negara pada keberhasilan pendidikan dasar.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah perbandingan kebijakan public dan teori strukturasi dalam analisis perbandingan. Berdasarkan pada dua teori tersebut, penulis menggunakan konsep dualitas struktur sebagai konsep utama dalam penelitian ini. Struktur merupakan medium sekaligus hasil dari tindakan yang ditata secara berulang oleh struktur. Penulis membandingkan bagaimana peran struktur dan agency di Indonesia dan Thailand sehingga menghasilkan kualitas pendidikan yang berbeda di antara keduanya di atas beberapa kesamaan latar belakang yang dimiliki.

Metode yang penulis gunakan adalah metode kualitatif dengan menekankan pada penelitian deskriptif, khususnya deskriptif komparatif. Metode perbandingan yang peneliti gunakan adalah *method of similarity*, yaitu membandingkan dua hal dengan melihat beberapa kesamaan yang dimiliki oleh keduanya.⁹ Lokasi penelitian ini adalah Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Tengah, Dirjen Pendidikan Dasar, Sekretariat ASEAN, serta Kementerian Pendidikan Thailand melalui Kedutaan Besar Kerajaan Thailand. Data-data yang penulis peroleh adalah data sekunder dan data primer menggunakan cara wawancara dan study dokumen yang kemudian penulis uji keabsahannya menggunakan triangulasi data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pendidikan di Era Desentralisasi

Penyelenggaraan pendidikan baik di Indonesia maupun di Thailand pada tahun 2009 sampai dengan 2013 merupakan penyelenggaraan pendidikan yang sudah berada di bawah payung penyelenggaraan desentralisasi atau otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 (didahului oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) tentang pemerintah daerah, yang dimaksud dengan otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 ayat (5)). Menurut pasal 2 undang-undang tersebut, pengaturan dan pengurusan di atas harus dilakukan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara di Thailand

⁹ Dikutip dari materi perkuliahan metode penelitian kualitatif

pelaksanaan desentralisasi di tandai dengan diberlakukannya *the Tambon Council and Tambon Administrative Act of 1994 and the new Constitution of 1997* yang menitik beratkan peran Tambon (subdistrik di bawah Provinsi) untuk melaksanakan administrasi pemerintahan.

Konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi di kedua negara ini juga merambah ke bidang pendidikan. Di Indonesia, urusan pendidikan merupakan salah satu urusan yang didesentralisasikan dan menjadi urusan wajib daerah.. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada tataran kabupaten/kota seperti pada bidang pemerintahan lainnya, melainkan sampai pada tingkat sekolah melalui sebuah model yang disebut dengan manajemen berbasis sekolah (MBS). Sekalipun sekolah diberikan kewenangan untuk mengelola penyelenggaraan pendidikan sendiri, kewenangan untuk mengurus urusan yang bisa dikelola oleh sekolah hanya sebatas pada urusan-urusan yang bersifat intern saja, aktor utama dalam penyelenggaraan pendidikan di era desentralisasi ini tetap ada pada kabupaten/kota. Kabupaten kota memiliki independensi dan kemandirian dalam setiap aksinya dalam bidang pendidikan tanpa adanya intervensi dari pihak lain termasuk tingkat pemerintahan di atasnya. Namun keleluasaan yang dimiliki oleh Kabupaten/kota tersebut harus tetap dalam koridor sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara itu di Thailand, urusan pendidikan juga menjadi hal yang didesentralisasikan kepada daerah dan institusi pendidikan. Daerah dalam konteks ini tidak hanya direpresentasikan oleh pemerintah daerah, melainkan juga oleh *Educational Service Area (ESA)*, organisasi yang dibentuk di daerah dengan

persyaratan tertentu yang berada di bawah yurisdiksi *Ministry of Education* (MOE) yang diberi kewenangan administrasi pendidikan, khususnya pendidikan dasar. Sedangkan pemerintah daerah atau *Local Administration Organization* (LAO) tidak diwajibkan untuk menyelenggarakan pendidikan, namun memiliki hak untuk mengurus administrasi dan pengelolaan pendidikan untuk sekolah dasar dan sekolah menengah di kota, untuk kewenangan dari *Education Local Administration Office* dan di *Bangkok Metropolitan Area* untuk kewenangan dari *Bangkok Metropolitan Administration* (BMA). Lembaga ini berada di bawah pengawasan dan bertanggung jawab kepada *Ministry of Interior* (MOI) atau kementerian dalam negeri.

Adanya pelaksanaan desentralisasi pendidikan di kedua negara ini menyebabkan adanya pergeseran kewenangan pendidikan antara pusat dan daerah di Indonesia dan Thailand. Di Indonesia saat ini pemerintah pusat hanya berwenang untuk menyusun kebijakan umum atau norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dapat menjadi acuan pemerintah di bawahnya dalam menyelenggarakan pendidikan. Sementara itu pemerintah provinsi berperan sebagai pihak yang memfasilitasi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan di kabupaten/kota, melakukan sosialisasi, dan merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan muatan lokal. Provinsi tidak dapat lagi memberikan instruksi secara langsung kepada kabupaten/kota. Kabupaten/kota berperan sebagai eksekutor setiap kebijakan pendidikan dan memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan kondisi masyarakat setempat tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat, provinsi atau pihak lainnya. Oleh karena itu, dapat diketahui bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia dimaknai sebagai otonomi karena daerah dapat bersikap mandiri dan tidak

diintervensi oleh pihak manapun. Di Thailand, kebijakan dan program-program diformulasikan di tingkat pemerintah pusat melalui kementerian pendidikan. Pada tingkat lokal melalui ESA, supervisi, pemberian dukungan, dan sosialisasi kebijakan dan standar dilakukan. Sementara itu institusi pendidikan bertanggung jawab untuk melakukan implementasi dan pengelolaan pendidikan dengan derajat kewenangan tertentu¹⁰. Baik pemerintah lokal maupun institusi sekolah juga diperbolehkan untuk menyelenggarakan pendidikan berdasarkan pada kondisi setempat, namun kesemuanya itu harus tetap di bawah pengawasan pemerintah pusat. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Thailand dimengerti sebagai konsep dekonsentrasi. Berikut adalah persentase manajemen pengambilan keputusan pendidikan di Thailand yang menunjukkan bahwa peran pemerintah pusat masih sangat dominan dan mengisyaratkan adanya pemaknaan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Thailand.

Tabel 1. Persentase Manajemen Pengambilan Keputusan berdasarkan Tingkat Pemerintahan

Country	Central government		Regional government		Local/School	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Cambodia	--	75	--	11	--	14
China	21	3	33	77	46	20
Indonesia	63	36	7	28	30	35
Philippines	37	62	24	20	39	18
Thailand	55	75	0	6	45	20

Sumber: Gropello dalam Asia Pasifik Education System Review Series 4, UNESCO Bangkok Hlm. 14

¹⁰Yonemura, Aiko ed. 2007. *Universalization of Primary Education in the Historical and Developmental perspective*, Research Report. Institute of Development Economies.

Praktik otonomi pendidikan di Indonesia yang menuntut kemandirian dan pemahaman daerah dalam setiap penyelenggaraan pendidikan belum sepenuhnya memberikan dampak positif. Adanya masalah pada ketersediaan sumber daya yang mendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan menjadi sesuatu hal yang dapat mengganggu pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Ide desentralisasi pendidikan sebenarnya merupakan suatu hal yang baik dan dapat mendukung percepatan perbaikan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Namun, kenyataannya masih perlu banyak koreksi. Ketimpangan sumber daya antara daerah di Pulau Jawa dan Luar Pulau Jawa masih terlihat menonjol. Kesiapan kabupaten/kota pun menjadi hal utama yang perlu diperbaiki. Dengan adanya kesiapan yang baik, maka masalah finansial dan personel di kabupaten/kota dapat teratasi. Sementara itu, Thailand dengan sistem dekonsentrasinya lebih diuntungkan dari pada Indonesia. Dalam konteks dekonsentrasi, pemerintah tidak hanya menyerahkan kewenangannya saja melainkan juga memberikan sumber daya pendukung operasionalisasi desentralisasi pendidikan baik kepada ESA maupun kepada LAO dalam bentuk intervensi pendanaan pendidikan melalui Kementerian Keuangan. Adanya penyelenggaraan dekonsentrasi ini, maka setiap daerah memiliki sumber daya dengan proporsi yang sama yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Dengan demikian, disparitas antara daerah kaya dan miskin dapat ditekan karena semua daerah mendapatkan sumber daya yang sesuai dengan porsinya.

Terjaminnya sumber daya pendukung pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Thailand melalui sumber daya dari dekonsentrasi dapat menciptakan struktur yang

lebih baik dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dibandingkan dengan di Indonesia. Dengan tersedianya sumber daya pendukung sebagai medium operasional para aktor kebijakan, maka struktur yang dihasilkan akan lebih responsif terhadap kondisi lapangan karena daya dukung yang memadai.

2. Peran Aktor dalam Kebijakan Pendidikan Dasar

Menganalisis peran aktor dalam kebijakan pendidikan dasar dapat dilihat dari perilaku aktor perumusan kebijakan dan perilaku aktor yang mengimplementasikan kebijakan. Mengetahui bagaimana tindakan para aktor yang terlibat dalam perumusan pendidikan dasar dapat menjadi modal untuk mengetahui seberapa fleksibel peran yang mereka mainkan sehingga tindakan mereka tersebut dapat mempengaruhi capaian pendidikan dasar melalui kebijakan yang dihasilkan. Untuk itu, mencari agen yang determinan dalam perumusan kebijakan pendidikan dasar menjadi langkah awal untuk melakukan analisis lebih lanjut.

Baik di Indonesia maupun di Thailand, aktor determinan yang menyumbangkan ide untuk menjadi kebijakan pendidikan adalah pimpinan, menteri pendidikan maupun direktur jenderal pendidikan dasar (*head of office of basic education commission* untuk Thailand). Mengenai siapa di antara dua aktor ini yang lebih dominan bisa dilihat dari bobot substansi yang akan di atur. Jika substansi dari hal yang akan diatur itu memiliki bobot lebih, maka menteri pendidikan biasanya yang lebih dominan.

Berdasarkan pada temuan penulis di lapangan, di Indonesia, ada kalanya ide dapat muncul dari staf kementerian pendidikan. Ide-ide yang berasal dari staf ini

biasanya menyangkut kekurangan yang ditemui di lapangan dengan tujuan agar kekurangan tersebut lebih disempurnakan. Namun, ide dari staf ini haruslah tetap dikonsultasikan kepada menteri ataupun direktur jenderal terkait. Dalam proses pembahasan draft kebijakan, kementerian pendidikan terbuka terhadap segala masukan yang dapat berasal dari staf kementerian atau direktorat sendiri, pakar, dinas pendidikan, maupun sekolah. Sayangnya untuk pihak yang terakhir ini, masih sangat jarang dilibatkan dalam setiap perumusan kebijakan terutama yang berkaitan langsung dengan hal-hal teknis di sekolah, baik untuk institusi sekolah itu sendiri, guru, maupun peserta didik.

Sekalipun dalam proses perumusan setiap kebijakan aktor-aktor yang terlibat sudah mampu bertindak responsif, fleksibel, profesional, dan akademis, namun seringkali dalam implementasi produk kebijakan yang dihasilkan sikap sebagian agen implementator tidak sefleksibel saat perumusan kebijakan. Perjalanan panjang sejarah bangsa Indonesia tidak dipungkiri membawa begitu banyak dampak di segala aspek kehidupan bangsa Indonesia, termasuk dunia pendidikan. Perilaku-perilaku feodalisme dan tidak demokratis sebagian masih tertinggal dalam sikap dan perilaku sebagian aktor yang mengimplementasikan kebijakan pendidikan dasar. Hal ini lah yang kemudian dapat mengganggu implementasi kebijakan pendidikan dasar yang sudah di susun secara komprehensif.

Sementara itu di Thailand, sesekali kementerian lain yang memiliki kepentingan yang berhubungan dengan bidang pendidikan dasar juga dapat menyumbangkan idenya dalam proses perumusan kebijakan pendidikan dasar. Titah

raja juga harus tetap diperhatikan. Setiap ide kebijakan pendidikan dasar dari aktor-aktor dalam pemerintah tidak boleh keluar dari koridor kehendak raja. Pada proses pembahasannya pun, ide awal akan dikombinasikan dengan masukan dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Kabinet. Adanya peran raja yang cukup besar dalam mengintervensi kebijakan pendidikan dasar di Thailand dapat dimaknai sebagai sesuatu yang dapat menjadi nilai tambah dimana raja akan selalu memberikan yang terbaik kepada rakyatnya dan juga menunjukkan adanya keterbatasan inovasi dari para pejabat pendidikan di Thailand.

3. Struktur dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan Pendidikan Dasar

Berdasarkan pada pasal 218 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang organisasi dan tata kerja kementerian pendidikan dan kebudayaan diketahui bahwa struktur formal yang menjadi basis dalam pengambilan keputusan pendidikan dasar adalah Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, sekalipun dalam jenjang pendidikan dasar kementerian agama juga terlibat khususnya dalam pendidikan madrasah. Lebih lanjut dalam pasal 219 peraturan menteri tersebut direktorat jenderal pendidikan dasar setidaknya memiliki lima fungsi utama, yaitu: (1) perumusan kebijakan di bidang pendidikan dasar, (2) pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan dasar, (3) penyusunan norma, standar, prosedur, dan criteria di bidang pendidikan dasar, (4) pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pendidikan dasar, dan (5) pelaksanaan administratif direktorat jenderal pendidikan dasar. Berdasarkan pada uraian pasal tersebut dan

dihubungkan dengan siapa aktor determinan dan proses memanifestasikan ide dalam perumusan kebijakan pendidikan dasar, maka sudah dapat dipastikan bahwa benar Direktorat Jendral Pendidikan dasar adalah struktur formal utama dalam perumusan kebijakan pendidikan dasar.

Selain menganalisis struktur formal mana yang menjadi basis pengambilan keputusan kebijakan pendidikan dasar, struktur informal dalam ditjen pendidikan dasar juga perlu penulis bahas mengingat dalam teori yang penulis gunakan sebagai alat analisis penelitian ini, ada suatu konsep yang disebut sebagai dualitas struktur yang berkaitan rutinitas aktor dalam suatu institusi. Struktur informal dalam ditjen pendidikan dasar, seperti interaksi sesama pegawai, perkumpulan pegawai, dan sebagainya, sejauh ini dapat dikelola dengan baik oleh pimpinan. Hal ini dapat dilihat dari keterbukaan pimpinan dalam menerima segala masukan dari bawahan ketika adanya rapat serta bawahan diberikan keleluasaan untuk saling menjalin jejaring dan membentuk kelompok-kelompok diskusi untuk mengaji permasalahan pendidikan. Sayangnya pemanfaatan struktur informal dalam struktur formal di institusi pendidikan di daerah belum sebaik apa yang terjadi di kementerian pendidikan. Iklim diskusi untuk saling bertukar ide mengenai terobosan pendidikan masih kurang. Kelompok-kelompok kerja yang ada di daerah masih kurang dapat dimanfaatkan karena sering kali kelompok-kelompok ini justru berdiskusi mengenai hal-hal yang ada diluar konteks pendidikan sekalipun pada saat jam kerja.

Sementara itu di Thailand, terlepas dari keterlibatan Raja dan beberapa kementerian lain tersebut, berdasarkan *National Education Act 1999*, struktur formal

yang menjadi basis dalam perumusan kebijakan pendidikan dasar Thailand adalah *Office of Basic Education Commission (OBEC)*. Berdasarkan pada pasal 34 undang-undang tersebut, OBEC bertanggung jawab untuk mengajukan rumusan kebijakan, rencana pembangunan pendidikan, standar pendidikan, kurikulum inti yang sejalan dengan *National Economic and Social Development Plan and the National Scheme of Education*, mendistribusikan sumber daya, monitoring, dan evaluasi pendidikan dasar.

4. ANALISIS RELASI STRUKTUR DAN AGEN: Fleksibilitas Struktur Dan Aktor Serta Pengaruhnya Terhadap Kebijakan Pendidikan

Untuk lebih memahami bagaimana relasi antara struktur dan agen dalam pendidikan dasar di kedua negara ini, kita dapat melihatnya dari contoh produk yang dihasilkan, yaitu arah kebijakan pendidikan dasar dan struktur kurikulum pendidikan dasar.

Arah Kebijakan Pendidikan Dasar

Baik di Indonesia maupun Thailand kebijakan pendidikan dasar diorientasikan ke dalam dan keluar. Di Indonesia orientasi ini di dasari pada pemahaman mengenai pendidikan dasar merupakan suatu jenjang pendidikan yang memiliki tujuan untuk membangun fondasi bagi peserta didik yang akan melanjutkan ke tingkat pendidikan di atasnya. Apa saja yang diberikan di bangku sekolah dasar, akan menjadi dasar pengetahuan di bangku sekolah menengah pertama. Begitu pula apa yang diberikan di bangsu sekolah menengah pertama akan menjadi dasar pengetahuan peserta didik di bangku sekolah menengah atas. Sebagai dasar pengetahuan peserta didik melangkah

ke tingkat pendidikan di atasnya, pengetahuan yang diberikan dalam proses pembelajaran di jenjang pendidikan dasar harus dapat berorientasi kepada penanaman nilai nasionalisme dan penghargaan pada keberagaman budaya Indonesia (orientasi ke dalam) dan harus mampu menciptakan generasi Indonesia yang memiliki kepiawaian untuk bersaing di kompetisi global. Orientasi ke dalam dibuktikan dengan adanya penguatan pendidikan cinta tanah air dan moral, sedangkan orientasi ke luar ditandai dengan keikutsertaan anak-anak Indonesia dalam berbagai kompetisi internasional. Kedua orientasi kebijakan pendidikan tersebut dapat terealisasi dengan baik manakala aktor yang terlibat dalam kebijakan pendidikan dasar dapat bersikap fleksibel dan responsif, termasuk terbuka pada nilai-nilai eksternal yang sekiranya dapat sesuai dengan karakter Indonesia yang dapat diadopsi menjadi kebijakan.

Sementara itu di Thailand, orientasi kebijakan pendidikan yang demikian dilatar belakangi oleh keterpurukan ekspor pada tahun 1996 dan krisis finansial pada tahun 1997 yang melanda Thailand telah membawa kebingungan terhadap arah kebijakan yang akan ditetapkan di antara para pengambil keputusan politik di Thailand. Di satu sisi, keadaan ini diakui sebagai kondisi di mana Thailand telah kehilangan daya saing dan oleh karena itu untuk menyelesaikannya peningkatan teknologi dan ilmu pengetahuan sangat diperlukan. Sementara di sisi lain, adanya upaya meningkatkan daya saing global tersebut akan mengkhawatirkan rasa cinta kebangsaan masyarakat Thailand kepada bangsanya karena demi sejajar dengan dunia global, bisa saja masyarakat Thailand melupakan jati diri bangsa dan negaranya.

Belajar dari pengalaman pahit tersebut, para perumus kebijakan di Thailand menyadari bahwa pendidikan dapat mengakomodasi kedua tantangan tersebut. Pendidikan harus dapat menjadi alat akselerasi bangsa yang oleh karena itu, pengalaman kelam masa lalu Thailand harus benar-benar menjadi pelajaran berharga agar tidak terjatuh di lubang sama untuk kedua kalinya. Reformasi pendidikan Thailand yang dimulai dengan rekomendasi fundamental tentang reformasi pendidikan oleh CTEEG pada tahun 1996, menjadi awal mula penggabungan orientasi ke dalam maupun ke luar dari arah kebijakan pendidikan Thailand. Semenjak adanya reformasi pendidikan tersebut, baik peningkatan daya saing maupun penanaman nilai-nilai kebangsaan menjadi dua focus orientasi utama arah kebijakan pendidikan di Thailand. Upaya menggabungkan kedua orientasi yang berbeda tersebut selanjutnya dikenal dengan istilah *The Thai Way* atau jalan Thailand, yaitu upaya untuk meningkatkan daya saing Thailand melalui penguatan nilai-nilai budaya yang ada di Thailand.

Struktur Kurikulum

Dalam suatu sistem pendidikan, kurikulum menjadi komponen utama dalam penyelenggaraan pendidikan. Di Indonesia, kurikulum pun selalu disempurnakan. Sejak awal kemerdekaan Indonesia hingga dilaksanakannya otonomi daerah, kurikulum selalu berubah. Perubahan ini tidak lain karena reaksi dari para aktor kebijakan pendidikan dalam menghadapi tantangan global seperti, globalisasi, pergeseran kekuatan ekonomi dunia, kemajuan teknologi dan informasi, konvergensi ilmu pengetahuan, materi TIMSS dan PISA sebagai tolok ukur kualitas pendidikan

dasar, dan sebagainya.¹¹ Tercatat sudah 11 kali kurikulum di Indonesia berganti sejak awal kemerdekaan dan selama era otonomi daerah yang baru berjalan satu dekade ini kurikulum telah berganti sebanyak 3 kali dengan usia masing-masingnya yang relatif singkat.

Semenjak berlakunya otonomi pendidikan, kurikulum selalu dirancang agar responsif pada perubahan global, namun sebagai penyempurna, kurikulum 2013 ini diklaim sebagai kurikulum yang memiliki daya respon paling besar pada perkembangan global. Ciri khas dari kurikulum tersebut adalah gagasan merubah konsep *knowing* menjadi *thinking* sebagai sarana pembentukan sikap dan pembelajaran moral bagi anak-anak didik. Perubahan metode belajar yang tidak hanya sekadar ceramah juga dilakukan karena hal ini dipercaya oleh para aktor dalam pendidikan dasar akan meningkatkan rasa tanggung jawab anak didik serta membantu pencapaian tiga hal yang dapat mendukung kualitas pendidikan dasar di Indonesia, yaitu pengembangan sikap kognitif, psikomotorik, dan afektif. Kurikulum 2013 juga tidak memberikan beban yang terlalu banyak bagi peserta didik seperti kurikulum sebelumnya. Jika dihitung estimasi jumlah alokasi waktu kegiatan belajar mengajar dalam satu tahun (maksimal 40 minggu efektif)¹², maka untuk tingkat sekolah dasar adalah 1.200 jam untuk kelas I, 1.280 jam untuk kelas II, 1360 jam untuk kelas III, dan 1.440 jam untuk kelas IV-VI. Sedangkan di sisi lain, untuk tingkat sekolah

¹¹ Materi pemaparan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI dalam Sosialisasi Kurikulum 2013 bagi Pengurus PGRI, Kepala Sekolah, dan Guru YPLP PGRI Jawa Tengah di Semarang pada tanggal 23 Februari 2013

¹² Sesuai dengan ketentuan dalam Permendikbud Nomor 67 Tahun 2013 Tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum SD/MI dan Permendikbud Nomor 68 Tahun 2013 tentang Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum SMP/MTS

menengah pertama alokasi beban pelajaran selama satu tahun kurang lebih adalah 1.520 jam untuk setiap kelas. Sayangnya dalam kurikulum ini, mata pelajaran Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) serta Bahasa Asing tidak diajarkan sebagai mata pelajaran wajib. Adapun TIK digunakan sebagai alat membantu proses pembelajaran. Keadaan ini di sisi lain dapat di ragukan mengingat belum semua siswa di Indonesia memiliki daya dukung untuk mempelajari teknologi informasi secara mandiri.

Sayangnya, pelaksanaan kurikulum 2013 yang sangat baru ini masih perlu beberapa koreksi. Upaya mendorong kompetisi global kurang disesuaikan dengan kondisi keberagaman di Indonesia yang mana belum semua anak di Indonesia, terutama mereka yang bukan berasal dari kota besar, mengetahui kehidupan masyarakat modern dengan segala bentuk teknologi kenikiannya. Kekurangan sumber daya yang mendukung distribusi bahan ajar juga masih menjadi kendala. Keterbatasan infrastruktur dan kurangnya pemahaman dari para implementator, termasuk guru, terhadap esensi kurikulum juga menjadi hambatan lainnya dalam pelaksanaan kurikulum 2013. Dari seluruh sekolah yang ada di Indonesia, 13,19% bangunan sekolah dalam kondisi perlu diperbaiki.¹³ Data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) 2010 juga menunjukkan bahwa standar kualifikasi lebih dari 54 persen guru di Indonesia perlu ditingkatkan. Dari 2,92 juta guru di Indonesia, baru sekitar 25,5% guru dinyatakan bersertifikat di tahun 2011.¹⁴

¹³ <http://indonesiaberkibar.org/id/fakta-pendidikan>, diakses pada 13 November 2014

¹⁴ <http://edukasi.kompas.com/read/2011/11/23/14234814/Sertifikasi.Guru.Ditargetkan.Selesai.2013>, diakses pada 13 November 2014

Di Thailand, Aktualisasi dari orientasi pendidikan yang demikian dapat dilihat salah satunya dari struktur kurikulum pendidikan dasar Thailand. Untuk jenjang pendidikan dasar, perihal kurikulum telah diatur dalam *Basic Education Core Curriculum B.E 2551 (AD 2008)*. Di dalam aturan tersebut, kompetensi kunci yang ingin dikembangkan pada siswa di jenjang sekolah dasar adalah (1) kompetensi berkomunikasi, mempersiapkan generasi Thailand agar memiliki kemampuan berkomunikasi yang baik termasuk dalam melakukan penalaran dan upaya negosiasi, (2) Kapasitas berpikir, agar generasi Thailand dapat melakukan analisis, sistesis, mengonstruksi, kritis, dan sistematis dalam berpikir agar dapat menjadi para pengambil keputusan yang bijak, (3) Kapasitas penyelesaian masalah, agar generasi Thailand terbiasa menyelesaikan permasalahan berdasarkan pada alasan-alasan rasional yang ada, dan (4) kapasitas dalam menerapkan kemampuan pada kehidupan sosial, agar generasi Thailand dapat mengaplikasikan kemampuan yang dimiliki disegala bidang dalam dunia masyarakat yang nyata. Agar dapat mencapai tujuan yang demikian, maka materi pembelajaran di tingkat pendidikan dasar di Thailand di tekankan pada delapan mata pelajaran, yaitu: Bahasa Thailand, Matematika, Ilmu pengetahuan alam, Ilmu sosial, Pendidikan Jasmani dan Kesehatan, Seni, Teknologi dan Pekerjaan, serta Bahasa Asing.

Kurikulum baru yang sudah digunakan sejak tahun 2001 tersebut tidak hanya memuat mata pelajaran yang bersifat ilmu pengetahuan, namun juga mengajarkan siswa Thailand untuk dapat berkompetisi dalam dunia masyarakat global melalui mata pelajaran yang mengenalkan keterampilan, pekerjaan dan teknologi serta mata

pelajaran bahasa asing. Dua mata pelajaran tersebut bahkan merupakan mata pelajaran wajib yang harus diajarkan kepada siswa kelas 1 hingga 12 di jenjang pendidikan dasar. Beban belajar intrakurikular pun dibuat ramah kepada siswa, yaitu 840 jam per tahun untuk jenjang sekolah dasar, 880 jam per tahun untuk jenjang sekolah menengah pertama dan 1640 jam pertahun untuk sekolah menengah atas. Selebihnya, siswa di Thailand diberikan kesempatan untuk mengembangkan *soft skill* melalui berbagai kegiatan ekstrakurikular dan kursus di sekolah yang apabila digabungkan dengan kegiatan intrakurikular, maka alokasi waktu pembelajaran dalam satu tahun tidak boleh lebih dari 1000 jam untuk sekolah dasar, 1200 jam untuk sekolah menengah pertama, dan 3600 jam untuk sekolah menengah atas dalam total keseluruhan tiga tahun. Dalam mengembangkan proses pembelajarannya, kegiatan belajar di kelas bukan menjadi satu-satunya cara yang digunakan dalam kurikulum yang saat ini digunakan melainkan adapula layanan konseling, kegiatan ekstrakurikuler, dan aktivitas sosial.

Konsep kurikulum yang begitu komprehensif tersebut harus didukung oleh sumber daya yang memadai terutama tenaga pendidik yang menjadi kunci utamanya. Dalam *Natioal Education Act* dijelaskan bahwa pemerintah menyediakan beberapa fasilitas yang dapat memberikan keuntungan kepada guru. Pertama, guru berhak dan pemerintah wajib memfasilitasi pembangunan profesionalitas guru melalui berbagai pelatihan dan pendidikan sehingga guru di Thailand memiliki sertifikasi yang layak untuk mengajar. Kedua, melalui *Teacher Salary and Remuneration Act*, pemerintah menetapkan besarnya gaji guru yang jumlahnya selalu harus lebih tinggi dari pegawai

negeri lainnya. Ketika dua upaya tersebut belum maksimal mendukung kualitas pendidikan dasar di beberapa daerah, maka pengoptimalan peran *Thai Wisdom Teacher* atau guru senior yang memiliki spesialisasi tertentu dan mau membagikan pengetahuan serta keahlian kepada generasi muda dilakukan. Upaya tersebut telah menghasilkan keluaran yang cukup baik. Berdasarkan data yang dilansir oleh *Office of Educational Council* pada tahun 2005, lebih dari 85% guru yang mengajar pada tingkat pendidikan dasar sudah bergelar sarjana. Bahkan sampai dengan tahun 2011 jumlah tersebut terus meningkat. Sementara itu, jumlah guru yang bergelar master/doktor jumlahnya dua kali lipat dalam kurun waktu lima tahun semenjak tahun 1998 hingga 2005. Mayoritas guru yang berpendidikan tinggi tersebut ada pada sekolah negeri, hanya 2,9% guru di sekolah negeri hanya yang belum bergelar sarjana. Sementara itu untuk sekolah swasta, jumlah guru yang belum bergelar sarjana sedikit lebih banyak, yaitu 17,1% dari seluruh total guru di sekolah swasta.¹⁵

KESIMPULAN

Berdasarkan pada uraian di atas dan disesuaikan dengan pertanyaan penelitian penulis, beberapa hal yang menyebabkan Indonesia dan Thailand menghasilkan keluaran kebijakan pendidikan dasar yang berbeda sekalipun keduanya memiliki latar belakang yang mirip yang pertama adalah struktur yang mendukung penyelenggaraan pendidikan dasar di Thailand lebih fleksibel dari pada struktur pendukung penyelenggaraan pendidikan dasar di Indonesia karena didukung oleh sumber daya yang lebih memadai. Kedua, adanya kontradiksi sikap yang ditunjukkan oleh agen

¹⁵ UNESCO Bangkok. 2011 *Secondary Teacher's Qualification Research: Thailand Teachers*. Hlm.28

formulasi kebijakan pendidikan dasar di Indonesia yang sudah responsif dengan sikap agen implementasi yang masih kurang demokratis akibat pengaruh dari perjalanan panjang sejarah Indonesia yang pernah di jajah ratusan tahun lamanya mengakibatkan rumusan kebijakan yang sudah komprehensif tidak dapat berjalan seperti tujuan awal yang telah ditetapkan. Sementara itu di sisi lain, ada kesamaan visi antara agen formulasi dan agen implementasi di Thailand yang selalu berusaha bersikap responsif terhadap kondisi di lapangan termasuk tantangan globalisasi namun tetap mempertahankan nilai-nilai budaya Thailand. Agen dalam kebijakan pendidikan dasar di Thailand mampu memanfaatkan pengalaman kelam perjalanan perekonomian Thailand pada tahun 1997 sebagai pemicu Thailand untuk bangkit dari keterpurukan melalui media pendidikan.

Dari kedua alasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa struktur pendukung kebijakan pendidikan dasar yang ada di Indonesia saat ini masih menjadi penghalang terhadap kemajuan pendidikan dasar itu sendiri. Mengacu pada pendapat Giddens mengenai strukturasi, keadaan struktur yang demikian dikarenakan ketersediaan sumber daya pendukung yang terbatas yang mengakibatkan relasi struktur dan agen dalam kebijakan pendidikan dasar tidak memiliki ruang gerak yang responsif dan fleksibel terhadap kondisi di lapangan. Sementara itu, dengan sumber daya pendukung serta sistem pendukung yang lebih memadai, struktur dalam kebijakan pendidikan dasar di Thailand telah mampu memberikan kesempatan yang besar bagi relasi struktur dan agen di dalamnya untuk meningkatkan kualitas pendidikan dasar.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiharjo Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding publik Policy*. Englewood Cliffs, N.J, USA: Prentice Hall, Inc
- Giddens, Anthony. 2010. *Teori Strukturasi:Dasar-dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Kemdikbud. 2013. *Kurikulum 2013, Tanya Jawab dan Opini*. Kemdikbud:Jakarta
- Mullis, Ina, et.al. 2012. *TIMSS 2011International Results In Mathematics*. Boston:TIMSS&PIRLS International Study Center.
- _____. 2012. *TIMSS 2011International Results In Science*. Boston:TIMSS&PIRLS International Study Center.
- _____. 2012. *PIRLS 2011International Results In Reading*. Boston:TIMSS&PIRLS International Study Center
- Rifai, Muhammad. 2011. *Politik Pendidikan Nasional*. Yogyakarta:Ar Ruzz Media
- UNESCO. 2008. *Secondary Education Regional Information Base:Country Profile Thailand*. UNESCO:Bangkok. Hlm. 6
- _____. 2013. *Asia Pasifik Education System Review Series 4*. UNESCO: Bangkok
- _____. 2011. *Secondary Teacher's Qualification Research: Thailand Teachers* UNESCO: Bangkok.
- Nashir, Haedar. 2012. *Jurnal Sosiologi Refektif Vol.7 No. 1 Oktober 2012*“Memahami Strukturasi dalam Perspektif Sosiologi Giddens”
- Yonemura, Aiko ed. 2007. *Universalization of Primary Education in the Historical and Developmental perspective*, Research Report. Institute of Development Economies
- Ubah Pola Interaksi Sekolah dan Murid*, dimuat dalam harian KOMPAS, edisi Jumat, 6 Desember 2013