

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEBERADAAN PAMONG BELAJAR DAN PENILIK Suatu Analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan

Sumanto*

Abstract

Policy for non formal education educators and personnel program (pamong belajar and penilik) covered on national education regulations. The objective of this policy analysis is to find out the substance and consistency of policy implementation for non formal education educators and personnel (pamong belajar and penilik). This study analyse the national, provincial and district government level policy on nonformal education educators and personnel on national level. This study concludes that the policy of nonformal education not comprehensif educators and personnel in national, provincial and district lever are not yet consistent.

Keywords: policy implementation, regulation, tutor and inspector

Abstrak

Kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik tertuang dalam peraturan perundang-undangan bidang pendidikan. Analisis ini bertujuan untuk menelaah substansi dan implementasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik. Telaah implementasi kebijakan melihat cakupan substansi peraturan perundang-undangan yang mengatur pamong belajar dan penilik serta bagaimana implementasinya oleh pemangku kepentingan terkait mulai dari level penentu kebijakan di tingkat pusat sampai pada level pelaksana kebijakan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hasil analisis kebijakan menunjukkan bahwa substansi peraturan perundang-undangan belum komprehensif mengatur tentang pamong belajar dan penilik. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang ada belum diimplementasikan secara konsisten mulai dari tingkat pusat, tingkat provinsi, sampai tingkat kabupaten/kota.

Kata-kata kunci: implementasi kebijakan, regulasi, pamong belajar, dan penilik

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penyelenggaraan layanan pendidikan nonformal (PNF) yang bermutu, antara lain dipengaruhi ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Pendidik dan tenaga kependidikan yang terlibat dalam penyelenggaraan program pendidikan nonformal mempunyai karakteristik dan jenis yang sangat beragam di antaranya adalah pamong belajar (sebagai pendidik) dan penilik (sebagai tenaga kependidikan) yang keduanya berstatus sebagai pegawai negeri sipil (PNS) dan pemangku jabatan fungsional. Permasalahan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik sangat

komplek, baik dilihat dari segi kualifikasi pendidikan terkait di daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota dalam pembinaan karier terhadap panutan berajad dan penilik. *Ketiga*, masih terbatasnya masyarakat yang mengetahui/mengerti keberadaan dan peran pamong belajar dan penilik dalam penyelenggaraan layanan pendidikan nonformal. *Keempat*, belum adanya pola karier yang jelas bagi pemangku jabatan fungsional pamong belajar dan penilik.

Analisis ini dilakukan untuk mengungkap dan mengkaji kebijakan dan permasalahan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik, sehingga dapat diketahui kelemahan dan kekurangan sebagai masukan dalam melakukan regulasi terhadap peraturan perundang-

* Anggota Tim Asistensi PTK-PNF Pusat

undangan yang sudah ada dan pembinaan karier serta pemberdayaan pamong belajar dan penilik dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan layanan pendidikan nonformal dan informal (PNFI).

Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas, dapat diidentifikasi masalah yang terkait dengan pamong belajar dan penilik sebagai berikut.

1. Substansi kebijakan tentang pamong belajar dan penilik belum tertuang secara jelas dalam peraturan perundang-undangan.
2. Kebijakan tentang pamong belajar dan penilik belum diimplementasikan secara konsisten oleh pemerintah dan pemerintah daerah.
3. Kebijakan pembinaan karier, penghargaan dan perlindungan bagi pamong belajar dan penilik belum dilaksanakan sepenuhnya oleh instansi pembina se-

suai dengan peraturan perundang-undangan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebelumnya, dirumuskan tiga masalah penelitian ini, sebagai berikut.

1. Bagaimanakah rumusan kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik
3. Bagaimanakah pembinaan karier, penghargaan dan perlindungan pamong belajar dan penilik yang dilakukan oleh instansi pembina

Tujuan Analisis

Analisis ini bertujuan: (1) mengidentifikasi rumusan dan implementasi kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik, (2) memberikan masukan untuk perumusan kebijakan dan regulasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur pamong belajar dan penilik

KAJIAN TEORETIS

Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan acuan normatif yang dapat dijadikan sebagai pernyataan atau pemahaman yang mengarahkan pikiran dalam membuat keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering hanya dapat diimplikasikan dari tindakan manajer Wehrich & Koontz (1993:125). Membuat kebijakan harus konsisten dan terintegrasi dalam tujuan yang hendak dicapai. Alasannya adalah: (1) kebijakan jarang didefinisikan dalam tulisan dan sulit diinterpretasikan, (2) penguasa yang kebijakannya ditujukan untuk mengarahkan, desentralisasi pengaruh, memperluas partisipasi dalam pengambilan keputusan dan interpretasi dengan berbagai variasi di antara individu, (3) tidak selalu mudah untuk mengawasi kebijakan, karena suatu kebijakan tidak selalu mudah untuk dilaksanakan dan dipahami (Wehrich & Koontz, 1993: 125). Sementara Koontz, Donnell dan Wehrich (1984: 144) mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berpikir untuk mengambil keputusan, dan keputusan tersebut diambil dalam batas-batas tertentu. Keputusan diperlukan untuk menuntun manajer dalam memutuskan komitmen. Dalam hal ini berarti kebijakan dapat diasumsikan sebagai pedoman untuk memberikan acuan atau menuntun manajer dalam membuat komitmen atau keputusan.

Hofferbert (dalam Wibawa) menggambarkan kebijakan sebagai keputusan yang diambil oleh pembuat keputusan tertentu untuk kepentingan umum dengan menekankan tindakan yang akan diambil oleh

pelaku keputusan adalah sama penting dan sangat rumit Wibawa (1994:49). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kebijakan yang digambarkan oleh Hofferbert lebih menyeluruh meliputi siapa yang akan bertanggung-jawab untuk menentukan program, cara memutuskan dan melaksanakan program. Dengan adanya kejelasan tentang siapa melakukan apa tersebut maka akan memudahkan dalam melakukan evaluasi dan meminta pertanggungjawaban dari pembuat dan pelaku keputusan.

Selanjutnya Sharplin mengatakan bahwa kebijakan adalah cara tertentu atau metode aksi terpilih dari antara kondisi alternatif untuk membimbing dan menentukan tingkah laku sekarang atau yang akan datang Sharplin (1985:13). Lebih lanjut Mullins mengatakan bahwa kebijakan adalah panduan bagi organisasi dalam melakukan kegiatan untuk mewujudkan tujuan dan menentukan sarannya. Kebijakan tersebut diterjemahkan dalam bentuk aturan, rencana dan prosedur kegiatan pada semua tingkatan manajemen pada suatu organisasi. Kebijakan adalah tuntunan pokok dalam pengambilan keputusan dan pendelegasian kewenangan Mullins (1999:8). Kebijakan adalah keputusan yang diambil dalam situasi tertentu untuk mengatur keterbatasan sebagai dasar untuk bertindak. Kebijakan menyediakan kerangka kerja bagi anggota organisasi untuk mengambil keputusan supaya tindakan tersebut konsisten dalam keseluruhan sistem Merrill (1982:8). Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa kebij-

kan adalah konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau merupakan pedoman manajemen untuk bertindak, berperilaku, dan sebagai petunjuk bagi pengambilan keputusan.

Kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan organisasi tertentu atau pimpinan pemerintahan yang mengikat baik dalam skala terbatas bagi semua anggota organisasi atau secara luas terhadap semua warga masyarakat dalam wilayah tertentu. Kebijakan seperti ini dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik yang dimaksudkan untuk mengatur kepentingan bersama baik untuk pemerintah maupun untuk masyarakat.

Definisi kebijakan publik sebagaimana dikemukakan Dunn bahwa kebijakan publik mengutamakan hal-hal berdasarkan pola-pola yang bersifat kolektif, kompleks dan saling bergantung, yang dilakukan tidak saja oleh pejabat pemerintah melainkan juga pada lembaga nonpemerintah secara keseluruhan Merrill (1982:8). Selanjutnya, Bromley mengatakan bahwa secara umum terdapat tiga tingkatan kebijakan kelembagaan yaitu tingkat kebijakan (*policy level*), tingkat pengorganisasian (*organizational level*), dan tingkat pelaksanaan (*operational level*) Bromley (1989: 32-34). Tingkat kebijakan (*policy level*) merupakan kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif termasuk lembaga yudikatif. Kebijakan pada level ini akan menghasilkan peraturan perundang-undangan tertinggi berupa undang-undang yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan pengaturan oleh lembaga terkait (*institutional arrangements*) seperti peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan menteri. Selanjutnya peraturan perundang-undangan pada tingkat ini akan diterjemahkan oleh kebijakan pada tingkat pengorganisasian (*organizational level*), yang berupa pedoman, petunjuk pelaksanaan. Kemudian, diimplementasikan oleh pelaksana kegiatan (*operational level*) yang akan mempengaruhi pola interaksi (*patterns of interaction*) dan dampak (*outcomes*) dari kebijakan tersebut. Apabila hasilnya tidak memuaskan, pada umumnya akan ada reaksi kolektif melalui suatu proses untuk memperbaiki peraturan kelembagaan (*institutional arrangements*) pada tingkat di atasnya. Secara teoretis, proses ini akan berjalan secara terus menerus hingga memperoleh suatu kebijakan yang sesuai dengan situasi dan kondisi Bromley (1989: 33).

Dari pendapat Bromley tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga tertinggi perlu ditindaklanjuti dengan kebijakan pada tingkat pengambil keputusan di bawahnya hingga pada tingkat

operasional. Dengan demikian, akan mempunyai implikasi sampai pada tingkat yang paling bawah, yakni unit-unit operasional terendah/terkecil. Hasil pelaksanaan kebijakan pada tingkat operasional perlu dievaluasi untuk mendapatkan masukan guna perumusan kebijakan pada tingkat pimpinan/lembaga tertinggi, penanggung jawab kebijakan, dan pada tataran operasional/pelaksana. Proses penetapan kebijakan menurut Bromley ini merupakan suatu siklus yang berulang.

Setiap lembaga memiliki sistem kebijakan yang berbeda-beda sebagai tatanan kelembagaan dan merupakan wahana dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan proses penetapan kebijakan. Hal tersebut diperkuat oleh Dunn, bahwa sistem kebijakan sebagai pola kelembagaan secara menyeluruh melibatkan berbagai lembaga kebijakan yang saling bergantung dan saling berhubungan antara lembaga yang terkait.

Sistem penetapan kebijakan publik terdiri dari tiga komponen yaitu kebijakan publik (*public policies*), pemangku kepentingan kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*) Dunn (1981: 70). Komponen pertama, yaitu komponen kebijakan publik (*public policies*) merupakan isi dari kebijakan itu sendiri (*policy content*), yakni keputusan mengenai urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga/pejabat pemerintah. Isi kebijakan menanggapi berbagai masalah publik (*public issues*) meliputi berbagai hal, diantaranya masalah yang terkait dengan pendidikan, kesehatan, pertahanan, keamanan, kesejahteraan dan lain-lain. Komponen kedua, yaitu pemangku kepentingan kebijakan (*policy stakeholders*) merupakan individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan suatu kebijakan yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan tersebut. Pemangku kepentingan tersebut, dapat berupa kelompok, organisasi, komunitas, lembaga pemerintah, dan partai politik. Komponen ketiga, yaitu lingkungan kebijakan (*policy environment*) adalah keadaan khusus di mana suatu kebijakan terjadi, berpengaruh dan dipengaruhi oleh pemangku kepentingan kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Bentuk lingkungan kebijakan dapat berupa keamanan, sistem pemerintahan, adat-istiadat, keadaan perekonomian, dan lingkungan geografis.

Berdasarkan uraian di atas, yang dimaksud kebijakan publik adalah kebijakan untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat). Dalam penetapan kebijakan perlu mempertimbangkan berbagai komponen di antaranya, masalah-masalah yang dihadapi masyarakat, pemangku kepentingan terkait lingkungan

sosial-budaya masyarakat, dan sistem pemerintahan. Dengan demikian, suatu kebijakan idealnya bukan merupakan pemikiran subjektif yang ditetapkan oleh penentu kebijakan pada setiap tingkat kelembagaan atau organisasi, melainkan suatu pemikiran rasional yang didasarkan atas fakta dan masukan berdasarkan pertimbangan yang obyektif dari pihak terkait.

Analisis Kebijakan

Istilah evaluasi kebijakan, riset kebijakan, dan analisis kebijakan mempunyai pengertian yang hampir sama. Riset Kebijakan digambarkan oleh Majchrzak dalam Wibawa sebagai proses melaksanakan riset, atau analisis terhadap suatu permasalahan sosial dalam rangka menyediakan rekomendasi bagi pembuat kebijakan yang berorientasi pada tindakan pragmatis untuk mengurangi masalah pada situasi tertentu (Wibawa, 1994: 49-50). Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa tujuan analisis kebijakan adalah pemecahan permasalahan secara keseluruhan dan akan ditindaklanjuti dengan perumusan kebijakan untuk mengurangi atau memperkecil permasalahan sepanjang proses implementasi. Sejalan dengan riset kebijakan, evaluasi kebijakan mengarahkan pada evaluasi kebijakan secara kritis, kemudian memutuskan secara cermat apakah program tertentu telah mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan. Setelah analisis kebijakan atau riset kebijakan dilaksanakan, langkah selanjutnya adalah mengkomunikasikan hasil riset kebijakan kepada penentu kebijakan untuk menetapkan beberapa alternatif kebijakan lain. Pendapat Quade dalam Dunn (1981: 35), menggambarkan bahwa analisis kebijakan dilakukan untuk menghasilkan informasi sedemikian rupa sebagai pertimbangan bagi pembuat kebijakan.

Bardach (2000: 13), mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu aktivitas politik dan sosial, sehingga seseorang yang tertarik di bidang ini memerlukan suatu tanggungjawab mental dan intelektual dari kualitas hasil pekerjaan atau kegiatan di bidang analisis kebijakan. Selanjutnya dikemukakan, bahwa dalam memberikan pengetahuan tentang proses perumusan kebijakan, maka analisis kebijakan dilakukan untuk meneliti tentang sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program yang terkait dengan publik.

Dipertegas oleh Dunn (1981: 35) bahwa analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial yang diterapkan dengan menggunakan berbagai metode pemeriksaan dan argumentasi untuk menghasilkan dan/ atau mengubah suatu kebijakan sebagai informasi yang relevan untuk digunakan secara politis dalam perumusan kebijakan. Pendekatan analisis kebijakan mencakup

pemahaman tentang metodologi analisis kebijakan, termasuk bagaimana prosedur analisis kebijakan dan pembahasannya. Dunn (1981: 65) mengemukakan bahwa terdapat tiga jenis pendekatan dalam analisis kebijakan yaitu pendekatan empiris, evaluatif, dan pendekatan normatif. Ketiga pendekatan analisis kebijakan tersebut dikemukakan pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Tiga Pendekatan Analisis Kebijakan

Pendekatan	Pertanyaan	Tipe Informasi
Empiris	Apakah sesuatu itu ada? (fakta-fakta)	Designatif (penandaan)
Evaluatif	Berapa nilai sesuatu? (nilai-nilai)	Evaluatif (evaluasi)
Normatif	Apa yang harus dilakukan? (tindakan)	Preskriptif (anjaran)

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa pendekatan *empiris* berupaya menjawab permasalahan fakta-fakta, pendekatan *evaluatif* akan berupaya mencari beberapa nilai atas sesuatu, dan pendekatan *normatif* akan memberikan upaya tindakan atas apa yang harus dilakukan.

Pendekatan analisis kebijakan berorientasi pada informasi yang relevan dengan kebijakan baik bersifat *designatif*, *evaluatif*, maupun *preskriptif* dilakukan dengan prosedur analisis umum untuk memecahkan masalah-masalah yang bersifat deskripsi, prediksi, evaluasi dan preskripsi. Prosedur dimaksud dapat dibedakan pula berdasarkan letak waktu, dihubungkan dengan tindakan kebijakan. Prosedur prediksi dan preskripsi dapat digunakan sebelum tindakan kebijakan (*ex-ante*) sedangkan prosedur deskripsi dan evaluasi umumnya digunakan setelah tindakan kebijakan (*ex-post*). Untuk lebih jelasnya, kriteria yang dimaksudkan di atas dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini.

Tabel 2. Prosedur Analisis Kebijakan

Tindakan kebijakan	Penjabaran (deskripsi)	Evaluasi (evaluatif)	Rekomendasi (preskripsi)
Sebelum tindakan (<i>ex-ante</i>)	Prediksi	-	Preskripsi
Setelah tindakan (<i>ex-post</i>)	Deskripsi	Evaluasi	-

Prosedur analisis kebijakan dalam penelitian ini, kerangka pendekatan prosedurnya dapat ditempuh dengan mengadopsi dari prosedur yang dikemukakan

Dunn tersebut di atas.

Pendidikan Nonformal

Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), menyebutkan bahwa pendidikan nasional diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pendidikan nonformal meliputi: pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan (kelompok minat pemuda, kelompok pemuda produktif), pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja (kursus, magang, KBU), pendidikan kesetaraan (Paket A, B, dan C), serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik.

Dalam Undang-undang Sisdiknas pada pasal 1 butir 12, disebutkan bahwa pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Dengan pengertian tersebut, berarti pendidikan nonformal ada yang diselenggarakan secara berjenjang, seperti pendidikan kesetaraan Paket A, B, C, dan ada pula yang diselenggarakan secara tidak berjenjang, seperti pendidikan keterampilan mata pencaharian (*life skills*), kelompok belajar usaha, magang.

Coombs & Ahmed (1978: 8) menyatakan bahwa pendidikan nonformal adalah semua aktivitas pendidikan yang sistematis dan teratur yang dilaksanakan di luar kerangka sistem pendidikan formal untuk menyediakan beragam pembelajaran bagi sub kelompok khusus di antara penduduk, baik anak-anak maupun dewasa. Pendapat tersebut menegaskan bahwa pendidikan nonformal diarahkan untuk kelompok masyarakat tertentu yang karena sesuatu hal tidak memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan melalui jalur formal (sekolah).

Napitupulu (1981: 7) mengemukakan bahwa pendidikan nonformal adalah setiap usaha pelayanan pendidikan yang diselenggarakan di luar sistem sekolah, berlangsung seumur hidup, dijalankan dengan sengaja, teratur dan terencana yang bertujuan untuk mengaktualisasikan potensi manusia (sikap, tindakan dan karya) sehingga dapat terwujud manusia seutuhnya yang gemar belajar mengajar dan mampu meningkatkan taraf hidupnya. Dari rumusan tersebut jelas bahwa pendidikan nonformal mempunyai cakupan substansi yang luas dan berorientasi pada usaha untuk memperbaiki kualitas hidup manusia.

Sedangkan pendapat Soedijarto (2000: 95-96), mengatakan bahwa layanan pendidikan nonformal diperlukan bagi mereka yang: (1) tidak mampu mengikuti pendidikan sekolah, (2) tidak mampu menyelesaikan pendidikan dasar dan/atau pendidikan

sekolah, dan (3) memerlukan pendidikan tambahan, perluasan dan pendidikan kejuruan yang diperlukan untuk bekerja dan/atau memperbaiki mutu kehidupannya. Sementara klasifikasi yang dipakai oleh *Asia Pacific Programme of Education for All (APPEAL)* tentang pendidikan luar sekolah dan orang dewasa ditafsirkan berbeda di berbagai konteks negara, yakni didasarkan pada pertimbangan sasaran yang dituju oleh masing-masing: "anak-anak berusia sekolah dasar yang bersekolah, anak-anak yang seharusnya bersekolah tetapi tidak demikian, karena dipaksa oleh keadaan sosio-ekonomi, dan orang-orang dewasa yang butahuruf atau semi-melekhuruf yang memerlukan dukungan pelatihan keaksaraan dan pendidikan berkelanjutan" (Ordonez, 1999: 50).

Rumusan tersebut sejalan dengan pengertian pendidikan luar sekolah yang dikemukakan Sudjana, bahwa lingkup pendidikan luar sekolah meliputi *pertama*, pendidikan anak usia dini yang dilakukan melalui kelompok bermain dan taman penitipan anak. *Kedua*, pendidikan keaksaraan yang merupakan garapan utama program keaksaraan fungsional. *Ketiga*, pendidikan kesetaraan yang dilakukan melalui program pendidikan Paket A setara SD, paket B setara SLTP, dan Paket C setara SMU. *Keempat*, pendidikan kecakapan hidup yang menjadi bidang garapan program kelompok belajar usaha (KBU), kursus-kursus, pelatihan keterampilan, magang, sanggar, padepokan, dan sebagainya. *Kelima*, pendidikan kepemudaan. *Keenam*, pendidikan orang usia lanjut (Sudjana, 2006: 5-6).

Dari beberapa pendapat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pendidikan nonformal adalah kegiatan yang dilakukan secara terorganisasi, sistematis, dan fleksibel di luar sistem persekolahan untuk memberikan layanan pendidikan bagi sasaran didik yang karena sesuatu hal tidak memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan melalui sekolah, sehingga kebutuhan belajarnya dapat terpenuhi untuk mewujudkan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pamong Belajar

Pamong belajar adalah salah satu pendidik pendidikan nonformal (PNF) yang berstatus sebagai PNS. Pendidik PNF adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan/atau ditugaskan sesuai dengan kompetensinya untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan proses pembelajaran pada PNF. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Sisdiknas disebutkan bahwa pamong belajar termasuk dalam kelompok pendidik yang berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan. Sebagai pendidik, pamong belajar bertugas mendidik, membimbing, mengajar, melatih, menilai,

mengevaluasi peserta didik, serta mengembangkan model program pembelajaran, alat pembelajaran, dan pengelolaan pembelajaran pada jalur PNF.

Pamong belajar adalah pejabat fungsional berada pada unit pelaksana teknis (UPT) di tingkat regional dan tingkat daerah. UPT tingkat regional adalah unit kerja tingkat pusat yang ada di daerah, terdiri dari Pusat Pengembangan Pendidikan Nonformal dan Informal (P2PNFI) dan Balai Pengembangan Pendidikan Nonformal dan Informal (BP-PNFI). Sedangkan UPTD sebagai unit kerja tingkat daerah terdiri dari: Balai Pengembangan Kegiatan Belajar (BKKB) atau UPTD sejenis di tingkat Provinsi dan Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) UPTD Kabupaten/Kota. Keberadaan jabatan fungsional pamong belajar sebagai pelaksana teknis lembaga UPT yang ketika pembinaannya masih menjadi kewenangan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 127/Menpan/1991 tentang Jabatan Fungsional Pamong Belajar dan Angka Kreditnya. Selanjutnya keputusan tersebut diubah dengan Keputusan Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/MK.WASPAN/6/1999 tentang Jabatan Fungsional Pamong Belajar dan Angka Kreditnya (yang saat ini sedang direvisi sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan), disebutkan bahwa jabatan fungsional pamong belajar adalah jabatan yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan kegiatan belajar mengajar, pengkajian program, dan pengembangan model pendidikan nonformal dan informal (PNFI) pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pusat atau Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD).

Pamong belajar mempunyai tugas melaksanakan kegiatan belajar mengajar, mengkaji program dan mengembangkan model di bidang PNFI. Sedangkan fungsi pamong belajar adalah sebagai pelaksana teknis fungsional di bidang belajar mengajar, pengkajian program, pengembangan model PNFI. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, dilakukan melalui: (i) Kegiatan belajar mengajar, meliputi: (a) perencanaan pembelajaran/pelatihan/pembimbingan, (b) pelaksanaan pembelajaran/pelatihan/pembimbingan, dan (c) penilaian hasil pembelajaran/pelatihan/pembimbingan; (ii) kegiatan pengkajian program PNFI, meliputi: (a) persiapan pengkajian program, dan (b) pelaksanaan pengkajian program, (iii) kegiatan pengembangan model PNFI, meliputi: (a) penyusunan rancangan pengembangan, dan (b) pelaksanaan pengembangan, (iv) pengembangan profesi pamong belajar, meliputi: (a)

pembuatan karya tulis/ilmiah di bidang PNFI, (b) pengembangan sarana pendidikan nonformal dan informal; (c) pengembangan karya teknologi tepat guna, seni, dan olahraga yang bermanfaat di bidang PNF; dan (d) penyusunan standar/pedoman/soal dan sejenisnya.

Penilik

Penilik adalah salah satu tenaga kependidikan pendidikan nonformal (PNF) yang berstatus sebagai PNS. Sesuai Pasal 1 Undang-Undang Sisdiknas disebutkan bahwa "tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan". Mengacu pada rumusan tersebut, berarti penilik sebagai tenaga kependidikan PNF yang mengabdikan diri dan/atau ditugaskan sesuai dengan kekhususannya dalam rangka menunjang penyelenggaraan pendidikan nonformal.

Keberadaan jabatan penilik telah ada sejak tahun 1984 yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0304/O/1984 dimana terdapat 3 penilik yang bertugas dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan di bidang pendidikan luar sekolah, pemuda, dan olahraga, yaitu; penilik pendidikan masyarakat, penilik pembinaan generasi muda dan penilik keolahragaan. Ketiga penilik tersebut adalah pejabat struktural eselon V yang berada dan dibina oleh Kepala Kantor Depdikbud Kecamatan dan wilayah kerjanya mencakup satu wilayah kecamatan dalam bidang tugasnya masing-masing.

Berdasarkan tugas pokok penilik yang diatur dalam Keputusan Mendikbud Nomor 0304/O/1984 tersebut, keberadaan dan peran penilik pendidikan masyarakat, penilik pembinaan generasi muda dan penilik keolahragaan adalah dalam rangka merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, mengevaluasi dan melaporkan hasil pelaksanaan program kepada Kepala Kantor Depdikbud Kecamatan. Laporan dari penilik akan menjadi laporan kepada Kepala Kantor Depdikbud Kabupaten/Kota dan Kepala Kantor Wilayah Depdikbud Propinsi yang selanjutnya sebagai bahan penyusunan laporan dan evaluasi pelaksanaan program pendidikan luar sekolah, pemuda, dan olahraga tingkat provinsi untuk disampaikan kepada Depdikbud dalam hal ini Ditjen Pendidikan Luar Sekolah, Pemuda, dan Olahraga.

Selanjutnya, keberadaan penilik diubah dari jabatan struktural menjadi jabatan fungsional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor 15/KEP/M.PAN/3/2002 tentang Jabatan Fungsional

Penilik dan Angka Kreditnya, dinyatakan bahwa penilik adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan penilikan pendidikan luar sekolah yang selanjutnya disingkat PLS, yang meliputi pendidikan masyarakat, kepemudaan, pendidikan anak usia dini dan keolahragaan. Penilikan PLS adalah proses kegiatan pemantauan, penilaian, dan bimbingan penyelenggaraan PLS.

Keputusan Menpan tersebut pada saat analisis

ini dilakukan, sedang direvisi sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan, dengan mengubah tugas pokok dan fungsi penilik. Tugas pokok penilik sesuai dengan rumusan dalam revisi adalah melaksanakan pengendalian mutu program PNFI dan melaksanakan evaluasi dampak pelaksanaan program (ii) pemantauan pelaksanaan program PNFI, (iii) penilaian program PNFI, (iv) pembimbingan dan penilaian terhadap pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan PNFI, dan (v) penyusunan laporan hasil pengendalian mutu program PNFI.

METODOLOGI PENELITIAN

Tujuan

Analisis kebijakan ini bertujuan untuk mengungkap, menggali, dan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik, termasuk dalam pemberdayaan dan peningkatan peran dalam penyelenggaraan program pendidikan nonformal, pembinaan karier, penghargaan dan perlindungannya.

Metode Analisis

Merujuk teori yang dikemukakan Borg dan Gall (1989: 5) bahwa analisis kebijakan dilakukan dengan analisis deskriptif dan penjelasan (*explanation*). Analisis deskriptif dilakukan dengan menelaah dokumen-dokumen yang terkait dan sesuai dengan tujuan penelitian. Melalui analisis ini, dapat diperoleh berbagai informasi yang selama ini tidak atau kurang disosialisasikan kepada publik. Sedangkan metode penjelasan (*explanation*) dimaksudkan bahwa hasil-hasil analisis deskriptif harus dapat diprediksi, sehingga fenomena dan temuan tersebut dapat dilihat ketepatan atau konsistensinya satu dengan yang lain secara akurat (Borg dan Gall, 1989: 5).

Teknik Pengambilan Data

Data yang digunakan dalam analisis ini adalah data primer berupa dokumen-dokumen dan laporan pe-

laksanaan kebijakan pembinaan pamong belajar dan penilik yang ada di Kementerian Pendidikan Nasional, Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Ditjen PMPTK) dan Direktorat Pendidik dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Nonformal (Dit. PTK-PNF) serta wawancara kepada pelaku atau pemangku kepentingan terkait. Sementara data sekunder, diperoleh melalui hasil-hasil tulisan, buku-buku, artikel, hasil penelitian dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dan data tambahan yang terkait dengan kebijakan pembinaan pamong belajar dan penilik serta konfirmasi pelaksanaan pembinaan pamong belajar dan penilik kepada pihak terkait di tingkat daerah.

Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan kerangka analisis yang dikemukakan Bardach (2000:15) sebagai berikut: (i) mendefinisikan masalah, (ii) menghimpun beberapa bukti, (iii) menyusun alternatif, (iv) menentukan kriteria, (v) merumuskan hasil, (vi) melakukan analisis timbal-balik, (vii) mengambil keputusan, dan (viii) menguraikan hasil penelitian (Bardach, 2000: xiv). Analisis data dilakukan selama berlangsungnya pengumpulan data dan dokumen yang terkait dengan jabatan fungsional pamong belajar dan penilik.

HASIL PENELITIAN

Gambaran Umum

1. Penanggung Jawab Pembinaan Jabatan Fungsional Pamong Belajar dan Penilik

Unit kerja di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) yang bertanggungjawab dalam pembinaan terhadap pamong belajar dan penilik adalah Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Ditjen PMPTK) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 8/O/2005. Susunan organisasi Ditjen PMPTK

terdiri dari: Sekretariat Ditjen PMPTK, Direktorat Profesi Pendidik, Direktorat Tenaga Kependidikan, Direktorat Pembinaan Lembaga Pendidikan dan Pelatihan, serta Direktorat Pendidik dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Nonformal (Dit. PTK-PNF). Direktorat yang terakhir inilah yang bertanggung jawab dalam pembinaan terhadap pamong belajar dan penilik. Sementara, lembaga/unit kerja yang berperan dalam pembinaan teknis edukatif terhadap pamong belajar adalah unit pelaksana teknis (UPT) di tingkat regional

dan tingkat daerah. UPT tingkat regional adalah unit kerja tingkat pusat yang ada di daerah, terdiri dari Pusat Pengembangan Pendidikan Nonformal dan Informal (P2PNFI) dan Balai Pengembangan Pendidikan Nonformal dan Informal (BP-PNFI). Sedangkan UPTD sebagai unit kerja tingkat daerah terdiri dari: Balai Pengembangan Kegiatan Belajar (BPKB) atau UPTD sejenis di tingkat Provinsi dan Sub Dinas Pendidikan Luar Sekolah (Subdin PLS) di provinsi yang belum ada BPKB, Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) UPTD Kabupaten/Kota.

Dalam pembinaan teknis administratif dan kepegawaian adalah Ditjen PNFI bagi pamong belajar yang berada di P2PNFI dan BP-PNFI, Dinas Pendidikan Provinsi bagi pamong belajar yang berada BPKB atau UPTD sejenis di tingkat provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota bagi pamong belajar yang berada di SKB atau UPTD sejenis di tingkat kabupaten/kota. Sedangkan pembinaan teknis administratif dan kepegawaian bagi penilik adalah Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Dalam hal penilain angka kredit jabatan fungsional pamong belajar dan penilik mulai pada jenjang jabatan madya menjadi kewenangan Sekretariat Jenderal Kemendiknas.

Sedangkan tugas dan fungsi Ditjen PMPTK berdasarkan Peraturan Mendiknas Nomor 8 Tahun 2005 adalah merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan. Sedangkan fungsi Ditjen PMPTK adalah (i) penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidang pendidik dan tenaga kependidikan, (ii) pelaksanaan kebijakan di bidang pendidik dan tenaga kependidikan, (iii) penyusunan standar, norma, pedoman, kriteria, dan prosedur di bidang pendidik dan tenaga kependidikan.

Pada saat analisis kebijakan ini dilakukan, sedang dirumuskan organisasi baru di lingkungan Kemendiknas sebagai tindak lanjut Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Organisasi Kementerian Negara Republik Indonesia. Dalam organisasi baru Kemendiknas tersebut, Ditjen PMPTK ditiadakan dan fungsi peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan diintegrasikan ke dalam unit kerja yang sesuai. Dengan demikian, analisis kebijakan ini belum mengacu pada organisasi Kementerian Pendidikan Nasional yang baru dimaksud.

2. Bentuk Kebijakan

Kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik tertuang dalam peraturan perundang-undangan yaitu: undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan/peraturan presiden, dan peraturan menteri.

a. Undang-Undang

Undang-Undang (UU) Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas)

b. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) yang digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan program pembinaan pamong belajar dan penilik adalah:

- 1) PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan
- 2) PP Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
- 3) PP Nomor 65 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

c. Keputusan/Peraturan Presiden

- 1) Keputusan Presiden Nomor 49 tahun 1995 tentang Perpanjangan Batas Usia Pensiun Pamong Belajar
- 2) Keputusan Presiden Nomor 108 tahun 2007 tentang Tunjangan Kependidikan

d. Keputusan/Peraturan Menteri

Keputusan/peraturan menteri yang terkait jabatan fungsional pamong belajar dan penilik, sebagai berikut.

- 1) Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Pengawasan Pembangunan Nomor 25/KEP/MK.WASPAN/6/1999 tentang Jabatan Fungsional Pamong Belajar dan Angka Kreditnya
- 2) Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 15/KEP/M.PAN/3/2002 tentang Jabatan Fungsional Penilik dan Angka Kreditnya

3. Profil Pamong Belajar dan Penilik

a. Pamong Belajar

Berdasarkan data Direktorat PTK-PNF tahun 2009, jumlah pamong belajar yang tersebar di P2PNFI, BP-PNFI, BPKB/UPTD sejenis tingkat provinsi dan SKB/UPTD kabupaten/kota seluruh Indonesia sebanyak 3.615 orang. Jumlah pamong belajar menurut kualifikasi pendidikan adalah: kualifikasi pendidikan strata dua (S2) ke atas sebanyak 165 orang (4,60%) memiliki kualifikasi pendidikan strata satu (S1) sebanyak 3.072 orang (85,00%), memiliki kualifikasi pendidikan di bawah S1 sebanyak 378 orang (10,4%).

Dari segi golongan/kepangkatan pamong belajar adalah: yang memiliki golongan III/a sebanyak 1.078 orang (29%), golongan III/b sebanyak 885 orang (24%), golongan III/c sebanyak 809 orang (25%), golongan III/d sebanyak 522 orang (14%) dan golongan IV/a sebanyak 277 orang (8%), dan golongan IV/b sebanyak

6 orang (0,09%).

b. Penilik

Data Direktorat PTK-PNF tahun 2009 menunjukkan bahwa jumlah penilik di seluruh Indonesia sebanyak 7161 orang yang dapat dirinci menurut tingkat pendidikan yaitu: memiliki kualifikasi pendidikan S2 ke atas sebanyak 155 orang (2,16%), memiliki kualifikasi pendidikan S1 sebanyak 5104 orang (71,27%), dan memiliki kualifikasi pendidikan di bawah S1 sebanyak 1902 orang (26,56%).

Dari segi golongan/kepangkatan penilik adalah: golongan II/d sebanyak 231 orang (3,23%), golongan III/a sebanyak 625 orang (9,10%), golongan III/b sebanyak 1106 orang (15,44%), golongan III/c sebanyak 2038 orang (28,46%), golongan III/d sebanyak 2083 orang (31,88%) dan golongan IV/a sebanyak 845 orang (11,80%) golongan IV/b sebanyak 6 orang (0,08%).

Analisis Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Dalam Pasal 1 Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menyebutkan bahwa pendidikan nasional diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal dan informal. Selanjutnya Pasal 26 Ayat (1) disebutkan bahwa pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Dari rumusan Undang-Undang Sisdiknas tersebut, mengandung makna bahwa pendidikan nonformal dan informal mempunyai peran yang sama dengan pendidikan formal dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Undang-undang Sisdiknas sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pendidikan nasional perlu pengaturan lebih lanjut dalam peraturan di bawahnya, baik dengan peraturan pemerintah maupun peraturan menteri yang mengatur ketentuan berbagai aspek yang terkait dengan pendidikan termasuk tentang pendidik dan tenaga kependidikan. Hal ini disebutkan secara jelas pada Pasal 41 bahwa "Ketentuan mengenai pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah".

Aspek pendidik dan tenaga kependidikan dalam Undang-Undang Sisdiknas belum diuraikan secara jelas, sehingga pengaturan lebih lanjut seharusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Misalnya, pada Pasal 1 disebutkan pada butir 5 bahwa "Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang

penyelenggaraan pendidikan". Dan pada butir 6 disebutkan bahwa "Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan". Rumusan pada butir 5 tersebut dapat menimbulkan penafsiran yang beragam di kalangan penentu kebijakan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Rumusan tentang pendidik terjadi kerancuan, karena disebutkan bahwa "pendidik adalah tenaga kependidikandst. Sementara, rumusan pada Pasal 1 butir 5 sebagaimana disebutkan di atas bahwa tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan. Dalam penjelasan Pasal 39 Ayat (1) disebutkan bahwa "tenaga kependidikan meliputi pengelola satuan pendidikan, penilik, pamong belajar, pengawas, peneliti, pengembang, pustakawan, laboran, dan teknisi sumber belajar". Dalam pengertian ini, pamong belajar termasuk pendidik dan sekaligus juga sebagai tenaga kependidikan. Kerancuan ini dapat menimbulkan kesalahan persepsi yang akan berdampak terhadap keakuratan dalam perumusan kebijakan dan penetapan program pembinaan pendidik dan tenaga kependidikan di tingkat daerah, terutama terhadap pamong belajar dan penilik.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai turunan undang-undang sisdiknas belum terumuskan secara jelas ketentuan yang mengatur tentang pamong belajar dan penilik. Dalam batang tubuh PP tentang SNP tersebut, tidak terdapat pasal yang secara eksplisit mengatur tentang pamong belajar. Ketentuan tentang pendidik PNF hanya mengatur pendidik pada satuan pendidikan, sebagaimana disebutkan pada Pasal 30 Ayat (7) bahwa "Pendidik pada satuan pendidikan Paket A, Paket B dan Paket C terdiri atas tutor penanggungjawab kelas, tutor penanggungjawab mata pelajaran, dan nara sumber teknis yang penugasannya ditetapkan oleh masing-masing satuan pendidikan sesuai dengan keperluan". Pada Ayat (8) menyebutkan bahwa "Pendidik pada lembaga kursus dan pelatihan keterampilan terdiri atas pengajar, pembimbing, pelatih atau instruktur, dan penguji". Hal ini berarti PP tentang SNP ini hanya mengatur pendidik pada satuan pendidikan kesetaraan dan pada lembaga kursus dan pelatihan keterampilan. Sementara pendidik pada satuan PNF yang lain tidak

diatur, seperti pendidik pendidikan anak usia dini, pendidik pendidikan keaksaraan. Selain itu, juga tidak diatur ketentuan tentang kualifikasi akademik minimal bagi pamong belajar yang termasuk dalam kategori pendidik. Ketentuan yang mengatur tentang penilik hanya terdapat pada Pasal 40 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa pengawasan pada pendidikan nonformal dilakukan oleh Penilik satuan pendidikan nonformal. Selanjutnya pada Ayat (2) menyebutkan bahwa kriteria minimal untuk menjadi penilik adalah: (a) berstatus sebagai pamong belajar/pamong atau jabatan sejenis di lingkungan pendidikan luar sekolah dan pemuda sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun, atau pernah menjadi pengawas satuan pendidikan formal, (b) memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, (c) memiliki sertifikat pendidikan fungsional sebagai penilik, dan (d) lulus seleksi sebagai penilik. Dalam hal ini terjadi kerancuan, karena disebutkan bahwa kriteria minimal untuk menjadi penilik adalah berstatus sebagai pamong belajar, sementara rumusan tentang pamong belajar tidak disebutkan secara eksplisit dalam pasal atau ayat pada PP tentang SNP.

Ketentuan tentang rekrutmen penilik yang berasal dari pamong belajar atau pernah menjadi pengawas satuan pendidikan formal, akan sulit dilaksanakan manakala peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pamong Belajar dan Pengawas tidak berkaitan serta perlakuan terhadap penilik tidak lebih baik di banding dengan Pamong Belajar dan Pengawas.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 tahun 2010 Pasal 171 Ayat (1) menyebutkan bahwa "Pendidik merupakan tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan". Pendidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dan tanggung jawab sebagai berikut: (salah satunya) pamong belajar sebagai pendidik profesional mendidik, membimbing, mengajar, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik, dan mengembangkan model program pembelajaran, alat pembelajaran, dan pengelolaan pembelajaran pada jalur pendidikan nonformal.

Dalam Pasal 173 Ayat (2b) PP Nomor 17 Tahun 2010 menyebutkan Penilik melakukan pemantauan,

penilaian, dan pembinaan pada satuan pendidikan nonformal meliputi: pendidikan anak usia dini, pendidikan keaksaraan (pemberantasan buta aksara dan pendidikan kecakapan hidup), pendidikan kesetaraan (Paket A, Paket B dan Paket C), pendidikan melalui lembaga kursus, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, dan pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja. Selanjutnya Pasal 173 Ayat (2c) menyebutkan: pengawas melakukan pemantauan, penilaian, dan pembinaan pada satuan pendidikan formal, anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Ketentuan Pasal 173 PP Nomor 17 tahun 2010 tersebut, menunjukkan bahwa adanya kesetaraan ruang lingkup tugas antara penilik dan pengawas dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pendidikan baik pada jalur pendidikan formal maupun jalur pendidikan nonformal.

Berdasarkan ketentuan Pasal 171 dan Pasal 173 PP Nomor 17 tahun 2010 tersebut jelas bahwa keberadaan pamong belajar dan penilik telah mempunyai dasar hukum yang kuat sebagai acuan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka pembinaan dan pemberdayaan pamong belajar dan penilik dalam penyelenggaraan layanan pendidikan nonformal. Mengingat PP ini baru disahkan pada bulan Januari 2010, maka implementasinya belum nampak dilakukan oleh pemangku kepentingan terkait baik di pusat maupun di daerah.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Dalam PP Nomor 65 Tahun 2008 menyebutkan bahwa jabatan pengawas atau jabatan yang sejenis dengan batas usia pensiun (BUP) ditetapkan sampai dengan 60 tahun. Ketentuan ini memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden atau Peraturan pada jenjang jabatan keahlian dari mulai jenjang pertama, jenjang muda sampai jenjang madya. Namun karena nomenklatur pamong belajar yang tertuang dalam Keppres Nomor 49 tahun 1995 tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan nomenklatur pamong belajar Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Menkowsabangpan) Nomor 25/KEP/MK.WASPAN/6/1999 tentang Jabatan Fungsional Pamong Belajar dan Angka Kreditnya, maka perlu dilakukan penyesuaian nomenklatur pamong belajar dimaksud.

6. Peraturan Presiden Nomor 108 tahun 2007 tentang Tunjangan Kependidikan

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 108 tahun 2007 terkait dengan penghargaan bagi pendidik dan

tenaga kependidikan, pemberian tunjangan kepada pamong belajar dan penilik masih didasarkan atas jenjang golongan yang jumlahnya relatif lebih kecil dibanding dengan pengawas. Berdasarkan uraian tersebut diatas maka diperlukan perubahan Perpres Nomor 108 tahun 2007 tentang Tunjangan Kependidikan menjadi Perpres yang mengatur tentang tunjangan fungsional di lingkungan pendidikan khususnya Pamong Belajar dan Penilik yang besarnya ditentukan atas jenjang jabatan. Saat ini besarnya tunjangan kependidikan penilik sangat jauh berbeda dengan pengawas. Sebagai contoh, berdasarkan Perpres Nomor 108 Tahun 2007, perbedaan tunjangan kependidikan tersebut adalah: Penilik pada golongan III Rp 272.000,-, golongan IV Rp 345.000,-. Sedangkan Pengawas Sekolah dan Pengawas Mata Pelajaran Pendidikan Agama, TK, RA/BA, SD, MI, SDLB dan yang sederajat pada golongan III tunjangannya Rp 485.000,- dan golongan IV Rp 560.000,-. Pengawas Mata Pelajaran/Rumpun Mata Pelajaran dan Pengawas BK pada SLTP, MTs, SM, MA dan yang sederajat pada golongan III tunjangannya Rp 650.000,- dan golongan IV Rp 725.000,-. Perbedaan besarnya tunjangan antara penilik dengan pengawas tersebut, menunjukkan bahwa masih terjadi perbedaan perlakuan dalam pemberian kesejahteraan di antara aparat serumpun yang bertugas melakukan pengawasan penyelenggaraan pendidikan. Hal ini selain tidak adanya pengawas yang akan bersedia ditugaskan sebagai penilik, juga dapat menimbulkan kecemburuan dan berdampak terhadap kinerja di kalangan penilik yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap mutu layanan pendidikan nonformal kepada masyarakat.

7. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Pengawasan Pembangunan Nomor 25/KEP/MK.WASPAN/6/1999 tentang Jabatan Fungsional Pamong Belajar dan Angka Kreditnya

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Pengawasan Pembangunan (Menkowsabangan) ini diberlakukan sejak sistem pemerintahan masih sentralistis dimana jajaran/instansi pendidikan di daerah mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota sampai tingkat kecamatan dikendalikan secara terpusat oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Dengan demikian, pembinaan kepegawaian, teknis edukatif dan pengembangan karier pamong belajar masih menjadi kewenangan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Setelah diberlakukannya otonomi daerah, terjadi penyerahan aset dan sumber daya manusia (tenaga) dari pemerintah pusat kepada daerah, sehingga pembinaan

kepegawaian dan pengembangan karier pamong belajar menjadi kewenangan daerah, yakni: pamong belajar pada BPKB/UPTD Provinsi menjadi kewenangan Dinas Pendidikan Provinsi, pamong belajar pada SKB/UPTD kabupaten/Kota menjadi kewenangan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan itu, diperlukan penyesuaian mekanisme pembinaan pamong belajar termasuk nomenklatur lembaga/intansi pembina jabatan fungsional pamong belajar baik di pusat maupun tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Selain itu, juga diperlukan penyesuaian dengan ketentuan PP Nomor 19 Tahun 2005, dimana pamong belajar secara implisit masuk dalam kelompok pendidik profesional dengan persyaratan kualifikasi pendidikan minimal strata satu (S1) atau diploma empat (D-IV), sehingga tugas dan fungsinya serta jenjang jabatan pamong belajar perlu disesuaikan. Usulan perubahan Keputusan Menkowsabangan No 25 tahun 1999 terkait dengan tugas dan fungsi pamong belajar sebagai pelaksana teknis fungsional di bidang belajar mengajar, pengkajian program, pengembangan model PNFI. Jenjang jabatan pamong belajar yang semula terdiri dari dua kelompok jabatan keterampilan dan keahlian menjadi satu kelompok jabatan keahlian, yakni: pertama, muda, dan madya. Perubahan dan penyesuaian keputusan Menkowsabangan tentang jabatan fungsional pamong belajar tersebut saat ini (bulan Mei 2010) sedang dalam proses finalisasi yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

8. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 15/KEP/M.PAN/3/2002 tentang Jabatan Fungsional Penilik dan Angka Kreditnya

Sebagaimana pada jabatan fungsional pamong belajar seperti diuraikan di atas, bahwa jabatan fungsional penilik yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 15/KEP/M.PAN/3/2002 juga diberlakukan sejak sebelum otonomi daerah. Setelah diberlakukannya otonomi daerah, terjadi penyerahan kewenangan pembinaan penilik dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota. Penyerahan kewenangan pembinaan penilik kepada pemerintah kabupaten/kota karena penilik hanya berada pada tingkat kabupaten/kota yang kewenangan pembinaannya dilakukan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Sesuai amanat PP Nomor 19 Tahun 2005, Pasal 40 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa pengawasan pada pendidikan nonformal dilakukan oleh Penilik satuan pendidikan nonformal. Pada Ayat (2) menyebutkan bahwa kriteria minimal untuk menjadi

penilik berstatus sebagai pamong belajar dan secara implisit dipersyaratkan kualifikasi pendidikan minimal strata satu (S1) atau diploma empat (D-IV), sehingga tugas dan fungsinya serta jenjang jabatan penilik perlu disesuaikan. Usulan perubahan Kepmenpan Nomor 15/KEP/M.PAN/3/2002 terkait dengan tugas dan fungsi penilik sebagai pengendali mutu dan evaluasi dampak program PNFI. Jenjang jabatan penilik yang semula terdiri dari dua kelompok jabatan keterampilan dan keahlian menjadi satu kelompok jabatan keahlian, yakni: pertama, muda, madya dan utama. Perubahan dan penyesuaian keputusan *Menpan tentang jabatan fungsional penilik* tersebut saat ini (bulan Mei 2010) juga sedang dalam proses finalisasi yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Analisis Implementasi Kebijakan

Dalam hirarki kebijakan, peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan pada penentu kebijakan (*policy level*) akan diterjemahkan dengan kebijakan pada tingkat lembaga yang berwenang di bawahnya (*organizational level*) dan diimplementasikan oleh pelaksana kegiatan (*operasional level*) yang akhirnya akan terlihat dampak dari implementasi kebijakan tersebut (Bromley, 1989: 34). Untuk itu, analisis ini akan melihat sejauhmana peraturan perundang-undangann yang terkait dengan pamong belajar dan penilik diimplementasikan dalam kebijakan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

1. Kebijakan Tingkat Pusat

Kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik di tingkat pusat belum diimplementasikan sebagaimana diamanatkan baik dalam undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan menteri. Beberapa ketentuan tentang pendidik dan tenaga kependidikan, termasuk pamong belajar dan penilik yang belum diwujudkan, diantaranya:

- Kualifikasi akademik dan kompetensi (pendidik) sebagai agen pembelajaran dikembangkan oleh BSNP dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri (Pasal 28 ayat (5) PP Nomor 19 th 2010).
- Standar untuk setiap jenis tenaga kependidikan dikembangkan oleh BSNP dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri (Pasal 35 PP Nomor 19 th 2010)
- Kriteria penilik pada suatu satuan pendidikan dikembangkan oleh BSNP dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri (Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 19 th 2010).

Dari amanat PP sebagaimana disebutkan pada huruf a,b, dan c di atas belum dilaksanakan, terbukti sampai saat ini belum ada standar yang ditetapkan dengan peraturan menteri pendidikan nasional terkait

dengan pamong belajar dan penilik, termasuk kriteria penilik. Hal yang paling menyedihkan adalah adanya pemikiran pada level penentu kebijakan di pusat bahwa pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan nonformal tidak perlu diatur dengan standar dan disertifikasi, dengan pertimbangan pada pasca sertifikasi akan mencul tuntutan tunjangan profesi yang akan menjadi beban anggaran pemerintah. Dengan pertimbangan pemikiran itulah maka hingga saat ini belum ada satupun standar untuk PTK-PNF yang ditetapkan dengan peraturan menteri pendidikan nasional.

Dalam hal kesejahteraan, baik pamong belajar maupun penilik selaku pemangku jabatan fungsional sampai saat ini belum diberikan tunjangan sebagaimana mestinya. Tunjangan pamong belajar dan penilik masih berupa tunjangan kependidikan (sesuai *Perpres Nomor 108 Tahun 2007* perbaikan dari *Perpres Nomor 3 Tahun 2003*) yang diberikan berdasarkan jenjang golongan/keangkatan. Seharusnya pamong belajar dan penilik diberikan tunjangan fungsional yang diberikan berdasarkan jenjang jabatan (sesuai *PP 16 Tahun 1994*).

Kebijakan peningkatan kompetensi, kualifikasi pendidikan, pemberian penghargaan dan kesejahteraan bagi PTK-PNF termasuk bagi pamong belajar dan penilik di tingkat pusat yang dikembangkan Kementerian Pendidikan Nasional, dalam hal ini Direktorat PTK-PNF, di antaranya:

- Pemberian insentif untuk mendukung pengembangan profesi pamong belajar dan pelaksanaan tugas penilik
- Peningkatan kompetensi pola TOT yang diselenggarakan pada tingkat nasional dan pola regular yang dilaksanakan bekerjasama dengan lembaga UPT tingkat regional, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota
- Peningkatan kualifikasi akademik dengan pola tugas belajar atau pemberian bantuan pendidikan bagi pamong belajar dan penilik yang mengikuti pendidikan secara mandiri
- Meningkatkan kemampuan menulis melalui lomba karya tulis/karya nyata yang dikompertisikan secara berjenjang mulai tingkat kabupaten/kota, provinsi sampai tingkat nasional dalam rangkaian kegiatan Jambore PTK-PNF yang diselenggarakan setiap tahun.

2. Kebijakan Tingkat Provinsi

Kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik di tingkat provinsi belum diimplementasikan sebagaimana diamanatkan baik dalam undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan menteri.

Terbukti sampai saat ini belum ada Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Gubernur yang khusus mengatur tentang pamong belajar dan penilik.

Kebijakan yang dilaksanakan pada umumnya baru terbatas pada penilaian angka kredit jabatan fungsional untuk kenaikan pangkat/jabatan pamong belajar yang dilakukan oleh instansi pembina kepegawaian tingkat provinsi.

Kebijakan yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi baik untuk peningkatan kompetensi dan kualifikasi pendidikan maupun peningkatan kesejahteraan bagi pendidik dan tenaga kependidikan termasuk pamong belajar dan penilik, pada umumnya dilakukan oleh provinsi yang memiliki pendapatan asli daerah (PAD) tinggi dan/atau provinsi yang telah memberikan prioritas tinggi terhadap program peningkatan mutu pendidikan.

3. Kebijakan Tingkat Kabupaten/Kota

Kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik di tingkat kabupaten/kota belum diimplementasikan sebagaimana diamanatkan baik dalam undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan menteri. Terbukti sampai saat ini belum ada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Walikota yang khusus mengatur tentang

pamong belajar dan penilik.

Kebijakan yang dilaksanakan pada umumnya baru terbatas pada penilaian angka kredit jabatan fungsional untuk kenaikan pangkat/jabatan pamong belajar dan penilik yang dilakukan oleh instansi pembina kepegawaian tingkat kabupaten/kota.

Kebijakan yang dikembangkan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk peningkatan kompetensi dan kualifikasi pendidikan serta peningkatan kesejahteraan bagi pendidik dan tenaga kependidikan termasuk pamong belajar dan penilik pada umumnya hampir sama pada tingkat Provinsi. Dengan demikian, kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh potensi daerah dan pemahaman pimpinan daerah terhadap pentingnya peningkatan mutu pendidikan. Sebagaimana dikemukakan Dunn, bahwa suatu kebijakan terjadi, berpengaruh dan dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan dapat berupa keamanan, sistem pemerintahan, adat-istiadat, keadaan perekonomian, dan lingkungan geografis (Dunn, 1981: 70). Dari pendapat tersebut, jelas bahwa keadaan perekonomian di suatu daerah akan berpengaruh terhadap pendapatan dari pajak-pajak atau retribusi yang akan disetor ke kas daerah sebagai sumber untuk membiayai pelaksanaan program yang menjadi prioritas daerah.

KESIMPULAN

Kesimpulan

Sesuai analisis terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut.

Pertama, kebijakan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik belum terumuskan secara komprehensif dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada, sehingga belum kuat sebagai dasar hukum untuk mengembangkan program peningkatan kompetensi dan kualifikasi, peningkatan kesejahteraan dan perlindungan bagi pamong belajar dan penilik. Ketentuan tentang pamong belajar sebagai pendidik tidak diatur dalam ketentuan standar pendidik dan tenaga kependidikan. Adanya kerancuan dalam penyebutan pamong belajar dan tenaga kependidikan, dimana pamong belajar selain disebut sebagai pendidik juga disebut sebagai tenaga kependidikan. Hal ini akan menjadi kendala dalam mengkomunikasikan kebijakan kepada pemangku kepentingan terkait terutama pada level pelaksana kebijakan di daerah.

Kedua, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pamong belajar dan penilik belum

diimplementasikan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait, yakni: tingkat pusat (level pengorganisasian) terutama dalam pengaturan oleh Menteri tentang kualifikasi akademik dan kompetensi (pendidik) sebagai agen pembelajaran, standar untuk setiap jenis tenaga kependidikan, dan kriteria penilik suatu satuan pendidikan. Selain itu, juga ketentuan tentang tunjangan bagi pamong belajar dan penilik yang masih diberikan dalam bentuk tunjangan kependidikan yang seharusnya diberikan dalam bentuk tunjangan fungsional. Sedangkan tingkat daerah (level pelaksana), kebijakan yang ditetapkan di tingkat pusat pada umumnya belum ditindaklanjuti dengan kebijakan daerah, baik berupa program peningkatan kompetensi, kualifikasi pendidikan, penghargaan dan perlindungan maupun pembinaan karier pamong belajar dan penilik.

Ketiga, masih adanya kebijakan yang tidak berkeadilan antara pemangku jabatan fungsional serumpun di bidang pendidikan, yakni: antara pamong belajar dengan guru (sebagai pendidik), antara penilik dengan pengawas (sebagai tenaga kependidikan). Ketidakadilan terutama dilihat dari tingkat kesejahteraan

yang diberikan oleh pemerintah, ketentuan tentang BUP dan pengembangan karier yang sangat jauh berbeda. Timbulnya ketidakadilan ini disebabkan perumusan peraturan perundang-undangan dilakukan secara parsial antara pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan formal dengan jalur pendidikan nonformal, sehingga timbul ego sektor pada masing-masing penanggungjawab di bidang pembinaan pendidik dan tenaga kependidikan.

Keempat, penghargaan bagi pamong belajar dan penilik berbentuk materi dan non materi. Penghargaan dalam bentuk materi antara lain berupa tunjangan kependidikan (sesuai Perpres Nomor 108 tahun 2007) dan dalam bentuk insentif. Sedangkan penghargaan non materi antara lain dalam bentuk angka kredit dari hasil pelaksanaan tugas dan apresiasi atas hasil karya tulis/karya nyata yang dilombakan pada kegiatan *Jambore 1000 PTK-PNF* setiap tahun. Program perlindungan diberikan dalam bentuk advokasi litigasi (berkaitan dengan masalah hukum) dan non litigasi (berkaitan dengan karier, kesejahteraan bagi dan hasil karya intelektual) PTK-PNF termasuk pamong belajar dan penilik.

Saran-saran

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana telah dikemukakan di atas, disampaikan saran-saran berikut.

Pertama, perlu dilakukan regulasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan nonformal termasuk pamong belajar dan penilik. Peraturan perundang-undangan yang belum mengakomodasi ketentuan bagi semua pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan nonformal termasuk pamong belajar dan penilik perlu diamandemen secara menyeluruh atau sebagian ketentuan yang belum lengkap atau yang menimbulkan kerancuan dalam pemahamannya. Regulasi peraturan perundang-undangan dimaksud hendaknya juga mengatur ketentuan secara jelas tentang kewajiban dan tanggungjawab pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pelaksanaan peningkatan kompetensi, kualifikasi pendidikan, peningkatan kesejahteraan dan perlindungan bagi pendidik dan tenaga kependidikan. Dengan demikian akan menjadi rujukan bagi semua pemangku kepentingan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Kedua, kebijakan pengembangan karier pendidik dan tenaga kependidikan, terutama bagi pamong belajar dan penilik masih belum banyak dipahami oleh pembina jabatan fungsional pamong belajar dan penilik di daerah, sehingga pembinaan dan pengembangan karier pamong belajar dan penilik belum mendapat perhatian

sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi secara intensif kepada pemangku kepentingan di daerah terkait dengan kebijakan pembinaan dan pengembangan karier pamong belajar dan penilik, termasuk rencana perubahan peraturan tentang jabatan fungsional pamong belajar dan penilik.

Ketiga, perlu diupayakan untuk mewujudkan kebijakan non diskriminatif, yakni persamaan perlakuan di antara pemangku jabatan serumpun di bidang pendidikan, terutama antara pamong belajar dengan guru dan antara penilik dengan pengawas. Perbedaan perlakuan yang terjadi antara pamong belajar dengan guru dan antara penilik dengan pengawas adalah ketentuan tentang BUP, kesejahteraan dan pengembangan karier, sehingga menimbulkan kecemburuan yang akan berakibat pada menurunnya mutu layanan pendidikan nonformal. Perbedaan perlakuan ini disebabkan adanya kebijakan yang cenderung lebih memberikan prioritas terhadap pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan formal sebagai konsekuensi dari adanya amanat undang-undang dan/atau peraturan pemerintah, dan/atau peraturan menteri, sehingga dukungan sumber daya untuk pelaksanaan program lebih diarahkan pada pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan formal. Oleh karena itu, dengan adanya kebijakan non diskriminatif dapat mengurangi atau meniadakan perbedaan perlakuan antara pamong belajar dengan guru dan antara penilik dengan pengawas.

Rekomendasi

Beberapa hal yang bisa dijadikan rekomendasi bagi penelitian ini, untuk beberapa pihak, yaitu.

Pertama, bagi Kementerian Pendidikan Nasional, perlu menginisiasi untuk melakukan regulasi terhadap peraturan perundang-undangan bidang pendidikan termasuk yang terkait dengan pendidik dan tenaga kependidikan baik pada jalur pendidikan formal maupun pendidikan nonformal. Dalam hal ini, tidak menutup kemungkinan melakukan amandemen undang-undang atau peraturan pemerintah yang belum mengakomodasi ketentuan pendidik dan tenaga kependidikan baik pada jalur pendidikan formal maupun pendidikan nonformal. Selain itu, juga perlu mengembangkan kebijakan non diskriminatif antara pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan formal dengan pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan nonformal. Kebijakan non diskriminatif, di antaranya dalam bentuk pelaksanaan sertifikasi bagi pamong belajar dan penilik sebagaimana yang telah diberlakukan bagi pendidik dan tenaga kependidikan pada jalur pendidikan formal.

Kedua, bagi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, perlu

mempercepat penyelesaian perubahan ketentuan tentang jabatan fungsional pamong belajar dan penilik yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan dan RB). Mengingat perubahan ketentuan tentang jabatan fungsional pamong belajar dan penilik sudah berlangsung lima tahun dan sangat mendasar antara lain mencakup tugas pokok, jenjang jabatan, persyaratan kualifikasi akademik, yang akan menjadi dasar untuk mengusulkan perubahan ketentuan lainnya, seperti usulan penyesuaian BUP, usulan perubahan ketentuan tentang tunjangan pamong belajar dan penilik, serta penerbitan juklak dan juknis, maka penyelesaian perubahan ketentuan tentang jabatan fungsional pamong belajar dan penilik sangat mendesak.

Ketiga, Kepala Badan Kepegawaian Negara, perlu memberikan dukungan untuk menyelesaikan perubahan ketentuan tentang jabatan fungsional pamong belajar dan penilik, usulan penyesuaian BUP, usulan perubahan ketentuan tentang tunjangan pamong belajar dan penilik, serta penerbitan juklak pelaksanaan jabatan fungsional pamong belajar dan penilik.

Keempat, Sekretariat Kabinet, perlu mengkoordinasikan instansi terkait dalam rangka penerbitan Perpres tentang penyesuaian BUP dan perubahan ketentuan tentang tunjangan pamong belajar dan penilik

Kelima, Pemerintah Daerah, perlu mengembangkan program peningkatan kompetensi, kualifikasi pendidikan, peningkatan kesejahteraan dan perlindungan bagi pendidik dan tenaga kependidikan. pendidik dan tenaga kependidikan baik pada jalur pendidikan formal maupun pendidikan nonformal secara proporsional yang didukung dengan anggaran dan pendapatan belanja daerah, serta mengembangkan pola karier yang jelas bagi pamong belajar dan penilik.

Keenam, Pamong belajar dan penilik, perlu mengubah pola pikir dan pola kerja yang berorientasi pada mutu hasil kerja dan pelaksanaan layanan program PNFI sesuai tuntutan jabatan fungsional. Selain itu, perlu mengembangkan prinsip kerja, *pertama*, "apa yang bisa aku berikan kepada bangsa dan negara", *kedua*, "tanpa peranku layanan program PNFI tidak akan terlaksana", *ketiga*, "di mana kaki berpijak disitu aku mengabdikan untuk negeri".

DAFTAR PUSTAKA

- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Catham House Publisher of Bridges Press.
- Borg, W.R. & Meredith D. G. (1989) *Educational Research: An Introduction 5th Edition*. New York: Longman.
- Bromley, D.W. (1989). *Economic interest and institutions*. New York: Basil Blacwell.
- Coombs, P.H. & Ahmed, M. (1978). *Attacking rural poverty: How nonformal education can help*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Dunn, W.N. (1981). *Public policy analysis: An introduction. Second edition*. New Jersey, Prentice Hall, Inc.
- Koontz, H., O'Donnell, C. & Weihrich, H. (1984). *Management*. Eighth edition. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Merrill, C.E. (1982). *Business policy and strategic management*. USA: Bell & Company Howrll.
- Mullins, L.J. (1999). *Management and organizational behavior*. Second edition. New Delhi: Wheeler Publishing.
- Napitupulu, W.P. (1981). *Eksistensi dan proses pendidikan nonformal dalam merencanakan kehidupan bangsa*. Jakarta.
- Ordenez, V, et.al. (1999). *Pendidikan dasar untuk pemberdayaan orang miskin*. Terjemahan W.P. Napitupulu (Jakarta: Komisi Nasional Indonesia untuk UNESCO bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Luar Sekolah, Pemuda dan Olahraga, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan).
- Sharplin, A. (1985). *Strategic management*. New York: Mc-Graw-Hill Book Company.
- Soedijarto. (2000). *Pendidikan nasional sebagai wahana mencerdaskan kehidupan bangsa dan membangun peradaban negara-bangsa (kegiatan usaha memahami makna UUD'45)*. CINAPS.
- Sudjana, D. (2006). *Evaluasi program pendidikan luar sekolah untuk pendidikan nonformal dan pengembangan sumberdaya manusia*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Undang-undang dasar RI Tahun 1945 dengan perubahan-perubahannya. Jakarta: CV Eka Jaya, 2002.
- UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta: Depdiknas, 2006.
- Weihrich, H.& Koontz, H. (1993). *Management a global perspective*. Tenth Edition. New York: McGraw