

**POLITIK PEMBENTUKAN DASAR:
KAJIAN KES TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN DASAR
BELANJAWAN PENDIDIKAN DALAM PERUBAHAN PERLEMBAGAAN
INDONESIA TAHUN 1999-2002**

oleh

TAURAN

Tesis yang diserahkan untuk
memenuhi keperluan bagi
Ijazah Sarjana Sains Kemasyarakatan

Mei 2009

PENGHARGAAN

Puji syukur saya kepada Allah. S.W.T. kerana hanya dengan limpah kurnia-Nya maka saya boleh menyiapkan tesis master ini. Saya mengambil kesempatan ini untuk mengucapkan ribuan terimakasih kepada penyelia saya Dr. Zainal Abidin Sanusi yang telah memberikan bimbingan untuk menyiapkan tesis ini. Daripadanya juga saya banyak mendapatkan motivasi untuk menentukan dan mengembangkan minat akademik.

Penghargaan ini juga saya tujukan kepada pihak Universiti Sains Malaysia, Dekan IPS, dan khususnya Dekan Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan (PPSK), Prof. Madya Dr. Ismail Baba dan Timbalan Dekan PPSK Dr. Salfarina yang telah memberi saya peluang untuk mendapatkan *Fellowship* pada sebahagian tempoh pengajian saya. Ucapan terima kasih juga saya tujukan kepada semua *civitas akademik* di PPSK yang telah memberikan persekitaran yang baik bagi mendorong semangat belajar saya, antaranya kepada Dr. Azeem dan Dr. Zaini Abubakar atas keramahan dan motivasi akademik yang diberikan; kepada Dr. Reevany, Dr. Ong Beng Kok, dan Dr. Premalatha, para pensyarah bidang sosiologi yang telah memberi peluang dan kepercayaanya sehingga saya boleh membantu kelas tutorialnya. Daripada mereka juga saya belajar tentang metodologi penyelidikan; kepada semua pensyarah PPSK yang tidak dapat saya sebut satu-persatu; kepada En. Aziz atas kebaikan dan bantuan pentadbirannya yang telah memudahkan para pelajar.

Akhir sekali, untuk orang-orang yang saya cintai; Ibu, Umik, Abi, keluarga di Jakarta dan di Malang yang selalu mendoakan, dan untuk orang yang selalu menjadi pendorong dan peneleh langkah, istriku tercinta dan `si boy` Amar Fahrezky.

Pulau Pinang, Mei 2009

KANDUNGAN

	Muka surat
PENGHARGAAN	ii
KANDUNGAN	iii
SENARAI JADUAL	vi
SENARAI RAJAH	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	x
BAB I PENGENALAN	
1.0 Pendahuluan.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Persoalan Kajian.....	8
1.3 Objektif Kajian.....	9
1.4 Kepentingan Kajian.....	9
1.5 Metodologi Kajian.....	10
1.5.1. Kaedah Kajian.....	10
1.5.2. Skop dan Batasan Kajian.....	12
1.5.3. Kaedah Pengumpulan Data.....	14
1.5.4. Analisis Data.....	16
1.6 Organisasi Tesis.....	17
BAB II PROSES PEMBENTUKAN DASAR:	
TINJAUAN TEORITIKAL	
2.0 Pendahuluan.....	20
2.1 Dasar Awam.....	20
2.2 Isu-Isu Konseptual dalam Proses Pembentukan Dasar.....	26
2.3 Proses Pembentukan Dasar: Sebuah Pendekatan Empirikal	29
2.3.1. Aliran Masalah.....	33

2.3.2. Aliran Dasar.....	34
2.3.3. Aliran Politik.....	35
2.4 Konsep Asas dan Definisi Operasional	39
2.5 Ringkasan.....	40

**BAB III PENDIDIKAN DI INDONESIA: SEJARAH,
PERMASALAHAN, DAN BELANJAWAN**

3.0. Pendahuluan.....	41
3.1. Pendidikan dan Politik di Indonesia.....	41
3.2. Belanjawan Pendidikan di Indonesia Sebelum Perubahan Perlembagaan.....	49
3.3. Keadaan Pendidikan Selepas Rejim Orde Baru.....	66
3.4. Ringkasan.....	68

**BAB IV KONTEKS POLITIK PEMBENTUKAN DASAR
BELANJAWAN PENDIDIKAN: INSTITUSI, AKTOR
DAN PERSEKITARAN**

4.0 Pendahuluan	70
4.1. Institusi Penggubalan Dasar: Majlis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	70
4.2. Aktor-Aktor dalam Proses Penggubalan Dasar Belanjawan Pendidikan.....	78
4.3. Konteks Persekitaran Pembentukan Dasar Belanjawan Pendidikan dalam Perubahan Perlembagaan tahun 1999-2002.....	81
4.3.1. Konteks Politik Persekitaran Pembentukan Dasar Belanjawan Pendidikan dalam Perubahan Perlembagaan tahun 1999-2002.....	93
4.3.1.1. <i>Euphoria</i> Politik Sebagai Kecenderungan Perilaku Politik Masa Peralihan.....	95
4.3.1.2. Pertukaran Elit Politik	98
4.4. Ringkasan.....	103

**BAB V PROSES PEMBENTUKAN DASAR BELANJAWAN
PENDIDIKAN DALAM PERUBAHAN
PERELEMBAGAAN**

5.0	Pendahuluan.....	105
5.1	Kronologi Proses Pembentukan Dasar Belanjawan Pendidikan Dalam Perubahan Perlembagaan.....	106
5.1.1.	Perubahan Pertama Perlembagaan.....	106
5.1.2.	Perubahan Kedua Perlembagaan.....	114
5.1.3.	Perubahan Perlembagaan Ketiga.....	137
5.1.4.	Perubahan Perlembagaan Keempat.....	137
5.2.	Memaknakan Proses Pembentukan Dasar Belanjawan Pendidikan Dalam Perubahan Perlembagaan 2002: Wujudnya Sebuah Momentum	146
5.2.1.	Aliran Politik.....	147
5.2.2.	Aliran Masalah.....	152
5.2.3.	Aliran Dasar.....	152
5.2.4.	Pertemuan Ketiga-Tiga Aliran: Peranan Pengusaha Dasar..	157

BAB VI PENUTUP

6.1	Kesimpulan.....	169
6.2	Implikasi Kajian.....	171

SENARAI RUJUKAN

LAMPIRAN

SENARAI JADUAL

	Muka surat
Jadual 3.1. Kedudukan Belanjawan Pendidikan Dalam Perlembagaan di Beberapa Negara.....	49
Jadual 3.2. Belanjawan Kementerian Pendidikan Pengajaran Kebudayaan (P.P.&K).....	53
Jadual 3.3. Perkembangan Peratus Belanjawan Pendidikan Terhadap Keseluruhan Belanjawan Negara (APBN) Tahun 1969/1970-1994/1995.....	63
Jadual 3.4. Belanjawan Kerajaan terhadap Sektor Pendidikan Tahun 1997-2001.....	64
Jadual 3.5. Peringkat Sistem Pendidikan di Asia Tahun 2001.....	67
Jadual 3.6. Bilangan Ahli MPR Period 1999-2004 Menurut Cara Pelantikan	71
Jadual 3.7. Nama dan Bilangan Kerusi Pakatan di MPR 1999-2001	72
Jadual 4.1. Tahapan Perubahan Perlembagaan UUD 1945.....	92
Jadual 4.2. Perolehan Kerusi Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pilihan Raya tahun 1999.....	101
Jadual 5.1. Peta Aktor pada Perdebatan Dasar Belanjawan Pendidikan Dalam Perubahan Perlembagaan UUD 1945 Kali Kedua Tahun 2000.....	133
Jadual 5.2. Peta Aktor pada Perdebatan Dasar Belanjawan Pendidikan Dalam Perubahan Perlembagaan UUD 1945 Kali Keempat Tahun 2002.....	143

SENARAI RAJAH

Muka surat

Rajah 2.1	Proses Pembentukan Dasar Menurut John Kingdon.....	37
Rajah 4.1	Arena Penggubalan Perubahan Perlembagaan UUD 1945.....	74
Rajah 5.1.	Proses Penggubalan Dasar Belanjawan Pendidikan dalam Perubahan Perlembagaan “UUD 1945“	168

**POLITIK PEMBENTUKAN DASAR:
KAJIAN TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN DASAR BELANJAWAN
PENDIDIKAN DALAM PERUBAHAN PERLEMBAGAAN INDONESIA
TAHUN 1999-2002**

ABSTRAK

Pembentukan dasar merupakan proses yang kompleks sehingga persoalan tentang bagaimana sebuah dasar wujud boleh menjadi kajian menarik kerana ia tidak memiliki satu jawapan yang pasti. Dalam konteks itu, objektif kajian ini bermaksud menjelaskan proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia antara tahun 1999-2002. Kes ini dipilih kerana dasar tersebut melambangkan perubahan drastik dalam sejarah belanjawan pendidikan Indonesia yang sejak 1969-1995 memiliki purata 7.06% sahaja. Bagaimanapun dasar yang baru telah menetapkan Indonesia untuk mengutamakan belanjawan pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari keseluruhan belanjawan negara.

Kajian ini menggunakan teori "*policy stream*" oleh John Kingdon sebagai kerangka utama analisa. Menurutnya, sesuatu dasar terbentuk dari sebuah proses yang kompleks yang melibatkan tiga aliran -aliran masalah, aliran dasar dan aliran politik. Berdasarkan kerangka tersebut, kajian ini menggunakan kaedah kajian kes bagi proses penyelidikan. Data dikumpulkan daripada sumber kualitatif seperti temubual, transkripsi rakaman mesyuarat dan sumber sekunder. Analisa data menggunakan kaedah ilustrasi -data disaring, dikategorikan, disusun dan kemudian dibincang berdasarkan teori yang digunakan sehingga menghasilkan kefahaman yang menyeluruh terhadap kes yang dikaji.

Kajian ini mendapati bahawa wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan antara tahun 1999-2002 merupakan hasil daripada sebuah

momentum percantuman tiga aliran iaitu (1) aliran permasalahan -pembiayaan pendidikan merupakan masalah klasik yang telah muncul sejak zaman kemerdekaan Indonesia. Masalah tersebut memasuki arena perubahan perlembagaan menggunakan isu reformasi yang dibawa oleh sebahagian aktor penggubal dasar (*policy actors*); (2) aliran idea -idea penambahan belanjawan pendidikan telah muncul sejak tahun 1960. Idea tersebut dibawa masuk ke dalam arena perubahan perlembagaan oleh “pengusaha dasar” (*policy entrepreneur*) dengan menggunakan hujah pengalaman dan kejayaan negara lain dalam mengelola bidang pendidikan; (3) aliran politik - keadaan khusus politik semasa perubahan perlembagaan berlaku iaitu keadaan *euphoria* reformasi dan wujudnya ahli-ahli baru di dalam Majlis Permesyuaratan Rakyat (MPR) yang memiliki perspektif baru terhadap isu belanjawan pendidikan. Keadaan politik tersebut telah membuka “tingkap dasar” sehingga membolehkan aliran masalah dan idea dasar belanjawan pendidikan bercantum. Kajian ini juga mendapati peranan penting “pengusaha dasar” yang berjaya memanfaatkan terbukanya “tingkap dasar”. “Tingkap dasar” yang terbuka telah membolehkan percantuman ketiga-tiga aliran dan wujudnya persetujuan-persetujuan politik di kalangan penggubal untuk menyokong cadangan dasar belanjawan pendidikan minimum sebanyak 20% daripada belanjawan negara.

Hasil kajian ini memberikan beberapa implikasi: (1) memperkuat idea bahawa wujudnya sesebuah dasar tidak selalu melalui proses yang berturutan dan rasional; (2) untuk kejayaan sesebuah cadangan dasar, wujudnya “pengusaha dasar” dan kemampuan memilih hujah-hujah yang sesuai dengan keadaan politik semasa merupakan faktor yang kritikal

**THE POLITICS OF POLICY FORMATION:
A STUDY ON THE POLICY FORMATION PROCESS FOR EDUCATIONAL
BUDGET DURING INDONESIAN CONSTITUTIONAL AMENDMENT IN
1999-2002**

ABSTRACT

Policy formation is a complex process that a question of how policy arises could turn to be interesting puzzles with no single definitive answer. In this context, the objective of this study is to explain the process of policy formation of educational budget during the constitutional amendment in Indonesia in 1999-2002. This particular case was chosen because it marked a drastic change in the history of educational budget in Indonesia which since 1969-1995 has been on the average portion of 7.06 percent. However, the new policy has required the state to prioritize the budget to be at least 20% of the total budget.

This study applies John Kingdon's 'stream policy theory' as a primary analytical framework. According to Kingdon, a policy is formed through a complex process which involves three streams namely problem stream, policy stream and political stream. Using this framework, the study applies a case study approach for the analysis. Data was gathered from the qualitative sources based on interviews, transcript of minutes of meeting, and other secondary sources. The data was then analyzed using the illustration method – filtering of data, classification and sorting out process - and then discussed deliberatively based on the theory applied.

The main and fundamental observation from the study is – the formulation of educational budget policy during the constitutional amendment in 1999-2002 was a result of a momentum created by collective effect of three streams, i.e. (1) the problem stream - an old problem of financing education in Indonesia which has been

present since the era of Independence. It was brought into the arena of constitutional amendment using the platform of Reformation by policy actors; (2) the policy stream - an idea to increase the budget for education which has been proposed since the 1960. This idea has entered into the debate on constitutional amendment due to the effort of policy entrepreneurs rationalizing from other countries' experience and their success in managing the education; and (3) the political stream - a distinctive political situation of the examined period. The distinctiveness emerges from the The Majelis Permesyuaratan Rakyat (MPR) at that particular period which consists of mostly new members who have new perspectives on the issues and at the same time, the euphoria of Reformation was at the peak. These two factors made it possible to open a "policy window" which the allowed the problem stream and policy stream to interact with each other. It was also observed that the policy entrepreneurs have played important roles by taking advantage of the "policy window". This policy window allowed the three streams to converge and lead to political compromises among actors to get their support for the proposal of 20 percent of national budget for educational.

The result of the study have several conceptual implications; (1) affirming the idea that the formation of a policy does not always have to go through sequential and rational process, (2) for the success of any policy proposal, the existence of policy entrepreneurs and their capabilities in selecting of proper arguments are very critical.

BAB SATU

Pengenalan

1.0. Pendahuluan

Bab ini merupakan pengenalan terhadap kajian yang mengandungi latar belakang, andaian, objektif, kepentingan kajian, metodologi, dan diakhiri dengan organisasi tesis. Tujuan bab ini adalah untuk memberi penjelasan tentang motif, andaian dan tujuan yang diharapkan daripada kajian ini. Perbincangan seterusnya adalah tentang metodologi kajian yang menghuraikan pendekatan dan kaedah yang digunakan bagi mendapatkan dan menganalisis data sehingga kajian ini benar-benar mengikut nilai-nilai saintifik yang telah ditetapkan. Secara keseluruhan bab ini merupakan pengenalan bagi memahami perbincangan yang akan dihuraikan dalam bab-bab seterusnya.

1.1. Latar Belakang

Kecenderungan global terhadap dasar pembiayaan pendidikan menunjukkan adanya perubahan peranan dan tanggungjawab dari *government* kepada *governance* (Dale, 2002).¹ Namun demikian, satu dasar yang bercanggah dengan kecenderungan tersebut telah wujud di Indonesia pada tahun 2002. Dalam perubahan perlembagaan “Undang-Undang Dasar 1945” (UUD 1945)², Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹ Dale (2002) menjelaskan bahawa selepas dibangkitkannya fahaman neoliberalisme di Inggeris oleh pemerintahan Thatcher dan di Amerika oleh pentadbiran Reagen, berbagai perkhidmatan awam yang dahulu boleh dinikmati warganegara, sekarang ini sudah tidak lagi berlaku, salah satunya adalah pendidikan. Pendidikan tidak lagi menjadi tanggungjawab kerajaan tetapi menjadi tanggung jawab *governance* (iaitu insitusi yang melibatkan kerajaan, swasta dan komuniti). Terjadi pergeseran dari *Government* kepada *Governance*. Perkara ini juga dialami di Asia Timur pada akhir 1990an (Bray dan Lee, 2001).

² Dalam tesis ini istilah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) selanjutnya akan disebut menggunakan istilah “perlembagaan” sahaja. Selain itu, kajian ini juga memilih untuk menggunakan

(MPR)³ Republik Indonesia, telah menggubal satu dasar yang menyatakan bahawa “negara mengutamakan belanjawan pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh peratus daripada keseluruhan belanjawan kerajaan, sama ada kerajaan pusat mahupun tempatan, untuk memenuhi keperluan penyelenggaraan pendidikan kebangsaan.” Keputusan ini merupakan sebuah perubahan drastik dalam sejarah pembiayaan pendidikan di Indonesia. Ahli-ahli pendidikan menganggap penetapan dasar tersebut sebagai perubahan monumental (Samani, 2003) kerana sejak 1969 sampai 1995 purata belanjawan pendidikan di Indonesia setiap tahunnya hanya 7.06 peratus sahaja daripada keseluruhan belanjawan negara.

Wujudnya dasar tersebut menjadi perkara yang menarik untuk dikaji kerana belanjawan merupakan kajian dasar yang sangat penting. Bahkan Parsons (1999) menyatakan bahawa kajian yang berhubungkait dengan peruntukan sumber kewangan menjadi sangat menarik kerana biasanya tidak ada petunjuk yang jelas bagaimana nilai-nilai dan sumber-sumber tersebut dibahagikan. Mengikut pandangan Parsons, keputusan dasar belanjawan pendidikan yang digubal pada perubahan perlembagaan bukan sekadar perkara kewangan biasa. Keputusan peruntukan belanjawan tersebut merupakan hasil keputusan daripada kekuatan-kekuatan politik yang sedia ada terhadap pelbagai pilihan nilai sosial yang saling bersaing pada masa itu. Oleh itu, keputusan terhadap dasar peruntukan belanjawan boleh memberi ringkasan dan menggambarkan orientasi dan nilai-nilai yang dianuti oleh rejim yang sedang berkuasa (Anderson, 2003: 161-162). Dengan kata lain, keputusan drastik terhadap dasar belanjawan pendidikan tersebut boleh menggambarkan sikap ahli-ahli di MPR masa itu yang menempatkan pendidikan sebagai masalah yang penting.

istilah “perubahan perlembagaan” bukan pindaan (*amendment*). Pilihan ini mengikut pada istilah yang digunakan secara rasmi oleh MPR dan juga para aktor yang terlibat dalam perubahan tersebut.

³ Sehingga tahun 2002, MPR merupakan lembaga tertinggi negara di Indonesia.

Fenomena tersebut menjadi semakin menarik apabila sebahagian pakar menyatakan bahawa penggubalan dasar peruntukan yang berkait dengan belanjawan biasanya berlaku secara *incremental*. Wildavsky (Khan, 2002) mengingatkan bahawa perkara belanjawan bukan sekadar perkara peruntukan sumber-sumber yang terhad untuk memenuhi kegiatan *X* atau *Y*. Malah lebih daripada itu, ia merupakan pertembungan keperluan-keperluan masyarakat yang saling berkonflik yang kemudiannya memerlukan kompromi dalam arena politik melalui kaedah penyesuaian yang biasanya dibuat secara *incremental* dalam peruntukan belanjawan. Dengan kata lain bahawa perubahan yang berhubung dengan peruntukan belanjawan lebih cenderung bersifat *incremental*.

Pendapat tersebut juga disokong oleh Sharkansky (2002: 114) yang menyatakan bahawa perubahan dasar belanjawan biasanya berlaku secara *incremental* dengan kaedah melakukan penyesuaian –sama ada penambahan atau pengurangan, terhadap dasar belanjawan sebelumnya untuk membuat dasar yang baru.⁴ Perubahan secara *incremental* dipilih aktor penggubal⁵ kerana dapat menjaga keseimbangan persekitaran dasar yang sedia ada. Model *incremental* juga mempunyai nilai yang penting kerana dianggap memiliki beberapa kelebihan seperti mengurangkan potensi berlakunya konflik, mudah membuat keputusan, mengurangkan keperluan maklumat baru dalam perancangan, serta memberikan sumbangan kepada keadaan belanjawan yang stabil dan boleh diramal (Anderson, 2003: 170).

⁴ Meskipun demikian, Sharkansky menjelaskan bahawa sesungguhnya konsep *incremental* masih bersifat kabur. Menurut beliau, belum ada batasan yang jelas tentang sejauh mana sebuah perubahan boleh dikatakan *incremental* atau bukan, konsep ini masih bersifat longgar (Sharkansky, 2002).

⁵ Kajian ini menggunakan istilah aktor untuk menunjuk kepada konsep *policy actors*. Penggunaan istilah aktor dalam kajian dasar awam berbahasa Melayu merujuk kepada karya Ahmad Atory Hussain, *Politik dan Dasar Awam Malaysia*, Utusan Publication & Distributors Sdn. Bhd., Kuala Lumpur, 1992; dan karya Sabitha Marican, *Dasar Awam di Malaysia: Isu dan Konsep*, Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd., 1997.

Sebaliknya, rancangan atau perubahan dasar belanjawan secara drastik dianggap akan menimbulkan konflik. Perkara tersebut disebabkan peruntukan “lebih” kepada satu bahagian akan memiliki erti “kurang” kepada bahagian yang lain sehingga akan menimbulkan ketidakpuasan daripada pihak yang peruntukannya dikurangkan. Perubahan peruntukan belanjawan yang drastik sukar berlaku kerana aktor penggubal menganggapnya akan menimbulkan keadaan tidak stabil dan ini menyukarkan bagi perancangan belanjawan untuk masa hadapan. Oleh itu, dalam proses peruntukan belanjawan, faktor persekitaran yang menuntut perubahan pola belanjawan hanya akan memberi kesan yang minimum sahaja kepada aktor penggubal untuk melakukan perubahan dasar (Anderson, 2003: 170). Menurutnya, perkara belanjawan pada hakikatnya merupakan pertarungan bagi merebut peruntukan sumber. Justeru hanya kegiatan atau bahagian yang memiliki sokongan politik yang kuat sahaja yang akan mendapat peruntukan belanjawan yang besar. Pendapat ini semakin memperkuat anggapan bahawa wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tidak dapat dilepaskan daripada peranan penting ahli-ahli politik di MPR yang telah menempatkan pendidikan sebagai isu dasar yang penting.

Namun, anggapan tersebut mendapat cabaran jika merujuk kepada pandangan Sharkansky (2002). Dalam konteks dasar belanjawan, Sharkansky (2002: 114) menyatakan bahawa keberanian aktor penggubal dasar untuk membuat inisiatif perubahan terhadap pola belanjawan yang sedia ada sukar diharapkan, terutamanya perubahan yang bersifat drastik. Penggubal dasar biasanya mencari kedudukan yang selesa ketika menghadapi permasalahan belanjawan yang kompleks. Mereka cenderung mencari penyelesaian yang mudah terhadap keputusan yang dibuat dalam menghadapi tuntutan persekitaran. Mereka melindungi dirinya untuk melakukan

ramalan belanjaan bagi masa hadapan yang belum pasti dengan cara mengikuti belanjaan yang sedia ada pada tahun-tahun sebelumnya. Prinsipnya, pola belanjaan pada tahun lepas merupakan asas utama untuk menghitung belanjaan tahun hadapan.

Pandangan Sharkansky tersebut membawa kepada sebuah andaian lain bahawa wujudnya perubahan dasar belanjaan yang bersifat drastik tersebut bukan disebabkan oleh perubahan pandangan aktor penggubal terhadap isu pendidikan. Perubahan tersebut lebih disebabkan oleh faktor-faktor di luar aktor penggubal, iaitu faktor persekitaran sosial, ekonomi dan politik yang lebih besar. Seperti dinyatakan oleh Hoffebert (Parsons,1999: 215) bahawa sebuah dasar pada asasnya ialah hasil daripada sebuah *ephiphenomena*. Ertinya bahawa dasar sebahagian besar ditentukan oleh keadaan-keadaan makro yang mendasarinya daripada peranan dan tindakan aktor-aktor penggubalnya. Mengikut pandangan ini maka penjelasan terhadap terbentuknya dasar belanjaan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 1999-2002 bukanlah ditentukan oleh pilihan sebenar ahli-ahli penggubal di MPR tetapi merupakan pilihan yang dipandu dan ditentukan oleh keadaan persekitaran sosial politik pada masa itu. Ini bermakna bahawa wujudnya dasar belanjaan tersebut lebih menggambarkan perubahan keadaan-keadaan makro di sekitar ahli-ahli MPR daripada peranan aktor penggubal. Seperti dinyatakan oleh Ginanjar Kartasmita -salah seorang pimpinan MPR pada masa itu- bahawa wujudnya dasar tersebut merupakan sebuah "kecelakaan politik" (Jawapos, 2008).

Percanggahan pendapat tersebut membuat wujudnya keputusan dasar belanjaan pendidikan pada perubahan perlembagaan tahun 1999-2002 menjadi semakin menarik untuk dianalisis. Persoalan bagaimana dasar belanjaan pendidikan tersebut terbentuk dan faktor apa yang memiliki peranan penting dalam proses

pembentukannya menjadi penting untuk dijelaskan agar diperoleh kefahaman yang kukuh terhadap fenomena yang telah berlaku. Menyikapi keadaan percanggahan seperti ini, Grindle dan Thomas (1991: 33) menjelaskan bahawa suatu dasar tidak terbentuk dalam konteks yang kosong. Menurut mereka, dalam banyak kes reformasi aktor penggubal memiliki peranan penting dalam menentukan terbentuknya sebuah dasar. Namun demikian pilihan-pilihan yang dibuat aktor tidak dapat dilepaskan daripada keadaan-keadaan makro seperti konteks politik, ekonomi dan sejarah. Pandangan yang sama juga dinyatakan oleh Dye (1995) yang mencadangkan perlunya memahami dasar sebagai sebuah sistem. Menurut beliau bahawa faktor persekitaran dan faktor dalaman badan penggubal dasar memiliki hubungkait dengan hasil dasar.

Kajian yang menjelaskan perkaitan antara tindakan-tindakan aktor dan konteks persekitarannya juga dilakukan oleh Khan dan Heuvel (2007) yang menyatakan bahawa konteks politik memiliki pengaruh yang penting terhadap proses pembentukan dasar. Perubahan rejim atau orientasi rejim terhadap suatu sektor akan mempengaruhi peruntukan belanjawan bagi sektor tersebut. Bahkan Wahab (1999) menambahkan bahawa untuk memahami apa-apa yang berlaku dalam proses pembentukan dasar, maka perlu penjelasan dari konteks yang lebih luas, iaitu dengan melihat pada perubahan keadaan sosio-ekonomi dan pertarungan pemikiran serta kepentingan para aktor yang terlibat di dalamnya.

Oleh yang demikian, pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 1999-2002 hanya boleh difahami sepenuhnya jika mengambil kira peranan aktor penggubal dan konteks persekitaran yang dihadapinya pada masa itu. Tindakan-tindakan aktor dengan ikatan konteknya dapat difahami dengan melihat bahawa dasar belanjawan pendidikan digubal dalam rangkaian

perubahan perlembagaan pada tahun 1999-2002. Perlembagaan UUD 1945 diubah sebagai tindak balas MPR terhadap tuntutan reformasi kerana ia dianggap memiliki banyak kelemahan sehingga menyebabkan berlakunya penyelewengan kuasa oleh rejim *Orde Baru*. Isu utama yang diangkat dalam perubahan perlembagaan pada masa itu ialah reformasi sistem politik seperti pengaturan sistem keseimbangan kuasa antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pengaturan semula terhadap fungsi-fungsi lembaga-lembaga tinggi negara. Pada awalnya, isu belanjawan pendidikan tidak termasuk dalam agenda reformasi perlembagaan. Isu belanjawan pendidikan baru sahaja masuk ke dalam agenda perubahan perlembagaan pada waktu proses perbahasan perubahan perlembagaan kedua. Sehingga keputusan dasar belanjawan drastik tersebut perlu ditempatkan kepada konteks kronologi perubahan perlembagaan dari 1999-2002. Seperti dinyatakan Dunn (1994) bahawa suatu dasar awam sebenarnya dibuat dalam rangkaian pilihan yang mungkin saling berhubungkait dengan dasar-dasar yang lain.

Meskipun isu belanjawan pendidikan baru muncul dan berkembang di tengah proses penggubalan perubahan perlembagaan, namun isu ini akhirnya wujud menjadi agenda penting yang keputusannya dibuat secara drastik dan membawa implikasi besar terhadap politik belanjawan kerajaan. Implikasi bukan sahaja terhadap belanjawan pendidikan, tetapi juga mempengaruhi orientasi dan politik peruntukan belanjawan negara secara keseluruhan. Keputusan tersebut menjadi dasar yang mewajibkan kerajaan untuk menetapkan belanjawan sekurang-kurangnya dua puluh peratus daripada keseluruhan belanjawan negara kepada sektor pendidikan. Sebuah keputusan yang berani kerana dasar yang terperinci ini memberikan batasan yang kukuh terhadap kerajaan untuk memperuntukan belanjawan pendidikan sebesar 20%

dari belanjawan negara secara berterusan. Padahal, kemampuan kewangan negara sangat lemah sebagai akibat krisis ekonomi pada masa itu.

Dari perbincangan yang telah dihuraikan tersebut maka pengkaji menganggap perlu untuk mengambil kira pelbagai faktor, sama ada faktor aktor penggubal mahupun konteks persekitarannya dalam mengkaji proses pembentukan dasar belanjawan. Oleh itu, tidak ada satu teori yang boleh memberikan penjelasan yang tepat tentang bagaimana dasar belanjawan pendidikan tersebut terbentuk kecuali dilakukannya sebuah kajian empirikal. Sehingga untuk mengetahui bagaimana dasar tersebut wujud dan faktor-faktor apa yang memiliki peranan dalam mempengaruhi pembentukannya maka perlu dikaji kronologi proses pembentukannya.

Dengan mengambil kira peranan aktor dan faktor persekitarannya, John Kingdon (1995) menawarkan sebuah pendekatan yang lebih empirikal bagi memahami bagaimana sebuah dasar terbentuk. Pendekatan ini akan menganalisis bagaimana isu pendidikan mendapat perhatian pertama kali daripada ahli-ahli di MPR, bagaimana ia ditetapkan sebagai agenda dalam perubahan perlembagaan, bagaimana ahli-ahli MPR merumuskan cadangan dasar, dan bagaimana ahli-ahli MPR memilih dan memutuskan cadangan-cadangan itu menjadi sebuah dasar.

1.2. Persoalan Kajian

Seperti dinyatakan Birkland (2007: 63) dan McLendon (2003), bahawa proses pembentukan dasar khususnya penetapan agenda, di mana suatu masalah dasar dan cadangan penyelesaiannya mendapat perhatian penggubal, merupakan tahap penting dalam proses dasar. Proses pada tahap ini selalu menimbulkan persoalan penyelidikan yang penting untuk dikaji. Oleh itu, berdasarkan kepada latar belakang yang telah dihuraikan sebelumnya maka soalan yang akan dijawab oleh

kajian ini adalah bagaimana proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia pada tahun 1999-2002 boleh berlaku?

1.3. Objektif Kajian

Objektif kajian ini adalah untuk menjelaskan proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia pada tahun 1999-2002. Kajian ini akan menerokai proses pembentukan dasar belanjawan yang merangkumi kronologi proses munculnya isu belanjawan pendidikan, proses munculnya idea dasar belanjawan pendidikan, faktor-faktor dan aktor yang berperanan terhadap proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan. Tumpuan kepada angkubah-angkubah tersebut dipilih kerana andaian-andaian yang dibina dalam kajian ini menunjukkan bahawa wujudnya dasar belanjawan pendidikan melalui proses yang kompleks dan melibatkan interaksi pelbagai faktor dan aktor.

1.4. Kepentingan Kajian

Terdapat pelbagai sebab yang mendorong kajian ini dibuat. Pertama, wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 2002 merupakan fenomena menarik kerana melibatkan persoalan pengagihan sumber belanjawan secara drastik. Padahal, kebanyakan teori yang membahaskan penggubalan dasar kewangan menyatakan bahawa perubahan dasar yang berhubungkait dengan persoalan belanjawan selalunya bersifat *incremental*. Dengan perkataan lain, kes ini menjadi menarik kerana menunjukkan ciri devian (Neuman, 2006: 223) terhadap kes-kes perubahan dasar belanjawan yang biasanya berlaku.

Kedua, wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia telah memberikan kesan kepada kehidupan politik di Indonesia. Dasar ini telah menempatkan pendidikan sebagai isu istimewa dalam

kehidupan politik kebangsaan yang boleh mempengaruhi orientasi dan strategi daripada parti politik dalam menyusun platform dan program-program politiknya. Parti politik, walau apapun ideologi politiknya akan terikat dengan amanah daripada perlembagaan untuk memperuntukan 20% daripada perbelanjaan kerajaan kepada bidang pendidikan jika ianya memerintah. Bahkan beberapa kajian membuktikan bahawa selepas diputuskannya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 2002, isu pendidikan telah menjadi komoditi politik penting semasa kempen pilihan raya (Rahman, 2007). Wujudnya dasar ini juga telah membatasi politik belanjawan daripada pihak eksekutif, padahal persoalan peruntukan belanjawan mempunyai hubungkait dengan keperluan-keperluan pembangunan yang mungkin akan berubah-ubah pada setiap masa mengikut masalah dan cabaran yang dihadapi kerajaan berkuasa.

Ketiga, wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perlembagaan ini menarik jika ditinjau dari segi kecenderungan global terhadap peranan negara dalam persoalan pendidikan. Kecenderungan global yang dikuasai politik *neoliberal* telah memaksa negara-negara di dunia mengurangkan peranannya terhadap persoalan-persoalan sosial ekonomi rakyatnya. Perkara seperti pendidikan beserta pembiayaannya dianggap sebagai perkara yang sudah sepatutnya dikelola sendiri oleh masyarakat dan bukannya negara. Oleh itu, kes kajian ini juga dapat dikatakan bercanggah dengan kecenderungan global yang sedang berkembang.

1.5. Metodologi Kajian

1.5.1. Kaedah Kajian

Proses pembentukan dasar awam merupakan sebuah kegiatan yang dinamik. Terdapat pelbagai pembolehubah yang boleh mempengaruhi proses pembentukan

dasar yang perlu dipertimbangkan. Berdasarkan kenyataan tersebut maka pengkaji dasar perlu menggunakan kaedah-kaedah yang tepat untuk mendapatkan pemahaman yang lengkap terhadap proses pembentukan dasar. Satu kaedah yang sangat berguna bagi mengkaji proses tersebut ialah kaedah kajian kes (Marinetti, 1999). Pada awalnya, kaedah kajian kes dalam kajian dasar dipopularkan oleh sarjana pentadbiran awam di Amerika. Kemudian, mereka mengembangkan penggunaan kaedah kajian kes untuk menerokai pembuatan keputusan dalam proses dasar, seperti yang dibuat oleh Allison's (1971) tentang *Essence of Decision*, yang mengkaji peristiwa Krisis Peluru Berpandu Cuba pada Oktober 1962. Setelah kaedah ini berkembang, pengamal daripada British juga kemudian berminat dengan kaedah ini khususnya untuk membuat kajian-kajian yang terperinci terhadap proses pembuatan keputusan yang khas. Antaranya adalah yang dibuat oleh Heclo dan Wildavsky (Marinetti, 1999) yang mengkaji tentang hubungan antara belanjawan kementerian dengan jawatan bendahari dan ahli-ahli kementerian. Secara khusus, mereka tertarik untuk mengkaji hubungan antara pelbagai kumpulan tersebut terhadap pembentukan pola-pola belanjawan awam.

Kajian kes pada dasarnya adalah sebuah kajian berdasarkan penceritaan dari sejumlah maklumat yang terpilih, yang mewakili ciri-ciri fenomena atau tingkah laku sosial yang berlaku dengan mengambil kira faktor-faktor persekitarannya. Kajian ini memilih untuk menggunakan kaedah kajian kes kerana topik kajian ini dianggap sangat empirikal dan terikat pada konteks politik pada masanya. Seperti dijelaskan oleh Sirozi (2004: 95) bahawa apabila suatu kajian ingin menjelaskan suatu fenomena dalam konteksnya atau apabila tidak ada batasan yang jelas antara fenomena dengan konteksnya maka kaedah yang paling sesuai ialah kaedah kajian kes. Kajian kes juga dapat digunakan untuk menjelaskan aspek subjektif daripada

aktor dan pembolehubah yang kompleks yang terlibat dalam membentuk perilaku aktor dan fenomena sosial.

Selain itu, kaedah kajian kes dipilih kerana kemampuannya untuk menyediakan analisis yang terperinci. Peringkat terperinci dianggap penting apabila pengkaji hendak menerokai topik-topik yang kompleks atau terhadap isu-isu teoritikal tertentu. Kaedah ini mampu menerokai sebuah senario atau keadaan kepada sebuah perbincangan teoritikal yang lebih luas. Kaedah ini juga memberikan ruang yang terbuka bagi munculnya pelbagai pembolehubah yang penting kerana kaedah ini tidak dipengaruhi oleh andaian-andaian yang ketat sebelumnya.

1.5.2. Skop dan Batasan Kajian

Meskipun berkenaan dengan persoalan belanjawan, namun fokus kajian ini bukanlah pada aspek-aspek ekonomi. Kajian ini merupakan kajian dasar awam dari perspektif sains politik yang mencuba menerokai bagaimana dasar belanjawan pendidikan boleh wujud dalam perubahan perlembagaan Indonesia pada tahun 2002. Sepertimana diketahui bahawa dalam kajian dasar awam terdapat idea tentang proses dasar yang meliputi pelbagai tahap-tahap yang berturutan. Pelbagai pakar memiliki pandangan yang berbeza tentang jumlah tahap yang ada dalam proses dasar, namun dari pelbagai pandangan tersebut Nugroho (2003) meringkaskan proses dasar menjadi tiga tahap utama iaitu tahap penggubalan, tahap pelaksanaan, dan tahap penilaian. Dalam kerangka tersebut, kajian ini bukanlah termasuk kajian pelaksanaan dasar mahupun kajian penilaian dasar. Sesuai dengan objektif yang hendak dicapai, skop kajian ini termasuk dalam kajian terhadap penggubalan dasar.

Kajian ini juga memiliki beberapa batasan. Pertama, kajian ini lebih menumpukan perhatiannya kepada proses pembentukan dasar di MPR, terutama

pada perdebatan dalam arena *Panitia Ad-Hoc* (PAH).⁶ Kajian ini tidak membahas proses pembuatan keputusan yang berlaku di dalam tiap-tiap pakatan sehingga tidak mengetahui dinamik isu belanjawan pendidikan di dalam tiap-tiap pakatan. Meskipun demikian, batasan ini tidak mengurangi kekukuhan kajian. Seperti dinyatakan oleh Marinetto (1999: 78) bahawa kajian terhadap proses dasar boleh mengambil fokus sama ada pada peringkat makro, *meso* ataupun mikro. Pada peringkat makro kajian terhadap fenomena dasar dapat dilakukan dengan menumpukan kajian terhadap persoalan makro seperti keadaan sosial politik. Pada peringkat mikro kajian terhadap fenomena dasar dapat dilakukan dengan menumpukan pada keputusan dan tindakan-tindakan aktor atau pakatan. Manakala pada peringkat *meso*, kajian terhadap fenomena dasar akan menumpukan perhatian kepada arena di mana faktor-faktor makro bertemu dengan faktor-faktor mikro yang kemudian boleh menyebabkan suatu dasar wujud. Dalam kerangka tersebut maka sebenarnya kajian ini telah menempatkan fokus kajiannya pada peringkat *meso*.

Seterusnya dari segi metodologi, kajian ini menggunakan kaedah kajian kes. Terdapat beberapa kritik yang biasanya diberikan kepada kaedah kajian kes. Kritikan pertama ialah bahan-bahan bersifat penceritaan yang digunakan dianggap kurang memiliki kekuatan mencukupi untuk membina bangunan teoritikal. Jenis data yang digunakan seperti temubual, dokumen, dan arkib dianggap kurang objektif dan neutral sehingga memiliki kecenderungan yang kuat berlaku *bias*. Kritikan kedua terhadap kaedah kajian kes adalah kebolehan untuk generalisasi yang dianggap lemah jika dibandingkan dengan kaedah tinjauan. Kaedah kajian kes dianggap kurang kuat untuk digeneralisasikan terhadap kes yang lain. Namun demikian, pengkaji mencuba untuk tidak terperangkap dalam perdebatan yang panjang.

⁶ PAH merupakan jawatan kuasa *ad hoc* yang dibentuk oleh MPR untuk membantu menyediakan rancangan keputusan MPR. Penjelasan lebih lengkap ada dalam bab keempat tesis ini.

Merujuk kepada pendekatan interpretivisme bahawa sesungguhnya tujuan sains tidak selalu untuk menghasilkan pengetahuan-pengetahuan yang bersifat *nomothetic* atau menciptakan hukum-hukum. Sains perlu juga dibina untuk memahami suatu fenomena mengikut ciri-ciri khususnya. Apalagi untuk fenomena yang bersifat khas seperti kes kajian ini. Oleh itu, pengetahuan-pengetahuan yang dihasilkan sains boleh bersifat *idiographic* (Neuman, 2006: 84-92). Sepertimana dinyatakan Riggs (1985: 475-477) kajian yang bersifat *idiographic* diperlukan untuk kes-kes yang bersifat unik.⁷

1.5.3. Kaedah Pengumpulan Data

Data kajian ini diperoleh daripada pelbagai sumber maklumat dengan pelbagai kaedah pengumpulan data. Seperti kebanyakan kajian kes, kajian ini menggunakan bukti-bukti kualitatif seperti temubual mendalam, dokumen transkrip mesyuarat dan dokumen-dokumen lain yang sesuai. Selain itu, pendekatan kualitatif lebih menumpukan perhatian kepada aspek proses dan lebih memerhatikan kepada aspek makna dan nilai keseluruhan. Oleh itu, pendekatan kualitatif dalam ilmu sosial umumnya terpakai luas kerana tidak ada yang betul-betul meragukan terhadap keyakinan bahawa apa yang diperkatakan, yang difikirkan, dan yang dilakukan seorang aktor akan lebih jelas difahami apabila kata-kata, persepsi, dan tindakan mereka dinyatakan dengan konteks yang spesifik (Siroji, 2004: 91).

Mengikut pendekatan kualitatif maka data yang digunakan dalam penyelidikan ini ialah:

- 1) Transkripsi rakaman mesyuarat panitia *ad hoc* (PAH) MPR bidang perbahasan perubahan perlembagaan tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 yang berjumlah 96

⁷ Perbincangan tentang orientasi *nomothetic* mahupun *idiographic* dalam kajian pentadbiran awam boleh didapati dalam karya Fred W. Riggs, *Administrasi Negara-Negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatis* (terjemahan), CV Rajawali, Jakarta, 1985. Muka surat 475-477.

mesyuarat. Data transkripsi ini diperoleh daripada Jabatan Sekretariat MPR RI di Jakarta.

- 2) Hasil temubual dengan para aktor yang terlibat dalam proses penggubalan belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 1999-2002.
- 3) Dokumen-dokumen rasmi MPR yang terkait seperti hasil Keputusan-Keputusan MPR, Transkripsi Sidang Paripurna MPR tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Data utama dalam kajian ini adalah transkripsi mesyuarat PAH kerana dalam transkripsi itu dapat diketahui isu-isu yang menjadi perbahasan dan perdebatan selama proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan. Dalam transkripsi itu pula akan diketahui hujah-hujah yang digunakan oleh para aktor di dalam menyokong atau menolak isu-isu yang berkaitan dengan belanjawan pendidikan. Untuk mengukuhkan data-data daripada transkripsi mesyuarat pengkaji melakukan temubual dengan para aktor yang terlibat langsung dalam mesyuarat tersebut. Temubual ini dimaksudkan untuk melakukan konfirmasi terhadap data-data transkripsi dan untuk mendapatkan konteks yang lebih tepat tentang apa yang sebenarnya terjadi pada masa itu.

Kaedah temubual dilakukan terhadap beberapa aktor yang dianggap penting dan terlibat secara langsung dalam proses penggubalan dasar belanjawan pendidikan. Subjek ditentukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling* (Miles dan Huberman, 1994: 27). Pada asasnya kaedah ini bertujuan memilih orang-orang tertentu yang dianggap dapat menjawab objektif kajian. Untuk memilih subjek, langkah yang pertama pengkaji lakukan adalah dengan mengkaji dokumen-dokumen rakaman perdebatan pada mesyuarat penggubalan belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 1999-2002. Daripada kajian dokumen tersebut dapat

diketahui aktor-aktor penggubal yang menjadi pelaku utama (*key informant*) yang pengkaji anggap dapat menjawab persoalan kajian. Selepas itu pengkaji membuat senarai subjek yang perlu ditemubual. Terdapat 9 orang yang pengkaji anggap dapat dijadikan sebagai subjek penyelidikan. Kemudian pengkaji berusaha membuat temu janji kepada para subjek yang telah ditetapkan. Namun, pengkaji hanya berjaya melakukan temubual terhadap sebahagian sahaja, antaranya Prof. Dr. Soedijarto (pakatan Utusan Golongan), Drs. Soewarno (pakatan PDIP), Drs. Selamat Efendi Yusuf (pakatan Golkar). Cabaran utama untuk melakukan temubual terhadap subjek kajian ialah kesukaran membuat temu janji kerana sebahagian daripada mereka merupakan ahli parlimen yang sentiasa tidak ada masa lapang. Seterusnya, untuk mendapatkan data-data penyokong, pengkaji juga melakukan temubual terhadap pegawai *Sekretariat* MPR yang menguruskan persidangan MPR. Semua proses temubual dilakukan pada bulan Mei dan Jun 2007.

Manakala data sekunder dalam kajian adalah pelbagai dokumen lain yang berhubungkait dengan persoalan kajian. Data sekunder dikumpulkan dari Pejabat Sekretariat MPR di Jakarta dan Kementerian Pendidikan Nasional di Jakarta. Kajian ini juga menggunakan sumber-sumber lain seperti buku, jurnal, laporan-laporan penyelidikan, majalah rasmi MPR, majalah, dan akhbar harian.

1.5.4. Analisis Data

Analisis data bertujuan menyusun data dengan cara yang bermakna sehingga dapat difahami. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Patton (1990) berpendapat bahawa tidak ada cara yang paling tepat secara mutlak untuk mengatur, menganalisis, dan menafsirkan data kualitatif. Prosedur analisis data dapat didasari oleh sejumlah teori yang disesuaikan dengan tujuan penyelidikan. Yin (1994: 110) menerangkan bahawa dalam analisis data kualitatif, penjelasan terhadap huraian data

dapat berkembang dari sebuah huraian cerita sederhana atau kajian analitikal dengan menggambarkan idea-idea secara teoritikal. Mengikut pandangan tersebut, kajian ini menggunakan kaedah ilustrasi untuk menganalisis data (Neuman, 2006: 469), iaitu data ditapis, dikategorikan, dan diorganisasikan berdasarkan kerangka teori yang dianggap sesuai. Dalam kajian ini, teori aliran dasar daripada John Kingdon digunakan sebagai kerangka utama analisis data. Data-data dihuraikan dan dianalisis sehingga menghasilkan perincian-perincian yang secara teoritikal sesuai. Setelah itu, data-data dibincangkan dengan teori untuk mendapatkan kefahaman yang menyeluruh terhadap kes yang dikaji.

1.6. Organisasi Tesis

Tesis ini disusun sebanyak enam bab. Bab pertama mengandungi pengenalan terhadap kajian yang mengandungi latar belakang kajian, objektif kajian, kepentingan kajian, metodologi, dan diakhiri dengan organisasi tesis. Tujuan bab ini ialah untuk memberi penjelasan tentang motif, andaian dan tujuan yang diharapkan daripada kajian ini. Bab ini juga akan menghuraikan metodologi kajian yang mencakupi pendekatan dan kaedah yang digunakan bagi mendapatkan dan menganalisis data sehingga boleh menjamin kajian ini mengikut nilai-nilai saintifik yang ditetapkan. Oleh itu, bab ini merupakan permulaan untuk memahami perbincangan yang akan dibina pada bab-bab selanjutnya.

Bab kedua merupakan bahagian tinjauan teoritikal. Bab ini akan membahaskan beberapa karya yang dianggap sesuai bagi membantu menerokai proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia tahun 1999-2002. Tujuan bab ini adalah untuk menyediakan konsep-

konsep asas dan kerangka teoritikal yang boleh membantu menjelaskan kes yang dikaji.

Bab ketiga menghuraikan secara ringkas hubungan pendidikan dan politik di Indonesia, sejarah permasalahan kos pendidikan dan idea belanjawan pendidikan sebelum perubahan perlembagaan diputuskan. Tujuan bab ini adalah untuk memberikan penerangan terhadap hubungan politik dan pendidikan di Indonesia, sejarah permasalahan kos pendidikan dan idea belanjawan pendidikan sehingga dapat menjelaskan mengapa wujudnya perubahan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan pada tahun 1999-2002 dianggap sebagai momentum daripada pertemuan antara masalah dan idea dasar yang kedua-duanya sebenarnya telah wujud sejak lama.

Bab keempat mengandungi huraian tentang konteks politik pada masa proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan berlaku. Huraian dalam bab ini akan membincangkan institusi MPR, aktor-aktor di MPR, dan keadaan persekitaran MPR. Bab ini akan menggambarkan aktor-aktor penggubal yang terlibat dalam proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dan menghuraikan keadaan persekitaran MPR yang menjadi konteks arena proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan yang berlaku di MPR. Tujuan bab ini adalah untuk menjelaskan konteks politik daripada proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan.

Bab kelima merupakan bahagian utama kajian. Bab ini akan menjawab persoalan utama kajian iaitu bagaimana terbentuknya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan tahun 1999-2002. Bab ini dibahagikan kepada dua bahagian. Bahagian pertama, mengandungi huraian tentang proses penggubalan dasar belanjawan yang telah berlaku mengikut kronologi perubahan perlembagaan

iaitu perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat. Pada huraian ini akan dijelaskan proses isu belanjawan pendidikan sehingga wujud menjadi salah satu dasar dalam perubahan perlembagaan. Pada huraian ini akan diterangkan bilamana isu tersebut kali pertama muncul dan mendapat perhatian para aktor, bagaimana ia ditetapkan sebagai agenda perubahan perlembagaan, bagaimana ia dirumuskan dan bagaimana ia disetujui oleh para aktor. Huraian ini sebenarnya telah memberikan jawapan terhadap soalan-soalan kajian. Namun ia masih miskin daripada analisis sehingga idea-idea teoritikal yang ingin diambil daripada fenomena yang dikaji belum wujud secara jelas. Oleh itu pada bahagian kedua bab ini, temuan kajian yang telah dihurai akan dibincangkan dengan teori yang digunakan. Dari analisis dan perbincangan yang dibina diharapkan akan menghasilkan penjelasan yang menyeluruh terhadap proses wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan.

Bab keenam iaitu bab penutup. Bab ini mengandungi kesimpulan kajian dan implikasi yang boleh dihasilkan daripada temuan kajian ini.

BAB DUA

PROSES PEMBENTUKAN DASAR: TINJAUAN TEORITIKAL

2.0. Pendahuluan

Bab ini akan membahaskan beberapa karya yang dianggap sesuai bagi membantu menerokai proses pembentukan dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia tahun 2002. Tujuan bab ini adalah untuk menyediakan konsep-konsep asas dan kerangka teoritikal yang boleh membantu menjelaskan kes yang dikaji. Bagaimana sebuah isu boleh muncul untuk pertama kali dalam arena pembentukan dasar, bagaimana ia boleh mendapat perhatian aktor, dan bagaimana ia boleh ditetapkan sebagai agenda penggubalan dasar, adalah persoalan-persoalan utama yang menjadi kerangka kajian ini. Oleh itu, bab ini akan menghuraikan beberapa sorotan karya dalam sains politik untuk membantu menjawab soalan kajian.

2.1. Dasar Awam

Cohchran dan Malone (1999: 5) mendefinisikan dasar awam sebagai keputusan-keputusan politik untuk melaksanakan program-program bagi mencapai tujuan masyarakat. Manakala Easton (1953: 129) mendefinisikan dasar awam sebagai peruntukan nilai-nilai secara paksa dan sah kepada seluruh masyarakat. Menurut Easton, hanya kerajaan yang boleh dan secara sah dapat mengagihkan nilai dan sumber kepada masyarakat. Pilihan kerajaan untuk membuat sesuatu dasar diwujudkan dalam bentuk peruntukan pelbagai nilai (fizikal dan bukan fizikal) kepada seluruh masyarakat. Antara bentuk yang bukan fizikal seperti rasa aman,

manakala wujud peruntukan yang bersifat fizikal seperti belanjawan. Sebagaimana dinyatakan Jones (1991: 81), belanjawan kerajaan merupakan pernyataan terbaik tentang pilihan-pilihan dasar yang dirancang oleh kerajaan.

Persoalan tentang bagaimana kerajaan membuat peruntukan belanjawan merupakan kajian yang menarik. Hal ini disebabkan dalam persoalan peruntukan belanjawan dimensi politik boleh dilihat secara jelas, seperti sektor atau bidang apa yang menjadi pilihan utama kerajaan dan berapa banyak sumber kewangan yang diagihkan. Pilihan dan jumlah sumber yang diagihkan oleh kerajaan sebenarnya boleh menunjukkan ideologi dan kecenderungan yang dimiliki oleh pihak yang berkuasa kerana menurut Anderson (2003: 161-162) dasar peruntukan belanjawan merupakan keputusan kerajaan terhadap pelbagai pilihan nilai-nilai sosial yang saling bersaing. Bahkan Dunn (1994) menyatakan bahawa dasar yang dibuat kerajaan sebenarnya berkait dengan dasar-dasar lain yang pernah digubalnya. Pernyataan ini mengandungi maksud bahawa dasar-dasar yang dibuat oleh kerajaan sebenarnya memiliki pola tertentu mengikut kecenderungan ideologi atau nilai yang dianuti oleh kerajaan yang berkuasa.

Dimensi politik dalam kajian dasar juga boleh dilihat dalam proses dasar. Easton (1953) menggambarkannya dengan ilustrasi yang sederhana tetapi kukuh, iaitu dalam model sistem. Model ini diasaskan pada konsep-konsep teori maklumat yang terdiri daripada unsur input, proses, output, dan maklum balas. Model ini memandang bahawa dasar negara sebagai jawapan suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan persekitaran (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografi). Sistem politik digambarkan sebagai sejumlah lembaga-lembaga dan aktiviti-aktiviti politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah pelbagai tuntutan (*demands*), sokongan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) untuk menjadi keputusan-

keputusan atau dasar yang kukuh ke atas semua masyarakat. Pendek kata, ianya dapat dikatakan menjalankan fungsi untuk mengubah input menjadi output.

Tuntutan-tuntutan timbul bila individu-individu atau kumpulan-kumpulan di masyarakat mengalami ketidakpuasan dan berusaha mempengaruhi proses pembuatan dasar awam. Tuntutan ini boleh berasal dari dalam sistem politik itu sendiri atau berasal dari luar sistem politik. Selanjutnya, sistem politik akan menyerap pelbagai jenis tuntutan, sama ada dari dalam mahupun luar sistem politik. Kadangkala, pelbagai tuntutan tersebut tidak sesuai atau bertentangan antara satu sama lain. Dalam keadaan seperti ini diperlukan pengaturan terhadap pelbagai tuntutan yang akan masuk supaya pelbagai tuntutan tersebut dapat diproses dan menghasilkan dasar. Sehingga dalam kerangka ini, aktor penggubal di dalam arena penggubalan dasar memiliki peranan yang penting.

Aktor penggubal dasar (*policy actors*) adalah orang-orang yang terlibat dalam proses dasar. Mereka boleh seorang presiden, menteri, birokrat, ahli parlimen, ataupun individu-individu atau kumpulan yang ada di masyarakat yang melibatkan dirinya secara aktif dalam proses dasar (Hill, 2005; Anderson, 2003; Atory, 1992; Grindle dan Thomas, 1991). Manakala Howlett dan Ramesh (1995: 51), meskipun menunjuk kepada subjek yang sama, mereka menggunakan istilah "*policy subsystem*" untuk menunjuk kepada para aktor yang terlibat di dalam proses dasar. Di dalam *policy subsystem* ini dijelaskan pelbagai aktor, sama ada individu mahupun kumpulan, aktor kerajaan ataupun aktor masyarakat. Menurut mereka, kesemua aktor tersebut boleh dianalisis untuk mengetahui peranan masing-masing terhadap proses dasar.

Selain konsep aktor, dalam kajian pembentukan dasar juga terdapat beberapa konsep asas seperti masalah dan isu (Jones, 1991: 70). Masalah dalam konteks dasar

awam dapat didefinisikan sebagai keadaan yang menghasilkan keperluan-keperluan atau ketidakpuasan rakyat sehingga perlu dicari jalan penyelesaiannya. Meskipun banyak keperluan dan ketidakpuasan yang dimiliki rakyat, tetapi tidak semuanya boleh menjadi masalah awam. Masalah awam adalah keperluan-keperluan atau ketidakpuasan rakyat yang tidak dapat dipenuhi atau di atasi secara peribadi atau perseorangan. Selanjutnya Jones (1991) membezakan antara masalah dengan isu. Menurutnya, isu ialah masalah-masalah awam yang mendapat perhatian atau perdebatan dalam kalangan komuniti dasar.

Namun demikian, tidak semua masalah awam boleh menjadi isu. Demikian juga, tidak semua isu boleh dijadikan sebagai agenda dasar. Cobb dan Elder (dalam Parsons, 1997: 129) mengungkapkan bahawa isu tercipta melalui beberapa cara:

1. Dibuat oleh parti politik yang merasa melihat ketidakadilan dalam pembahagian kuasa dan peruntukan sumber;
2. Isu diciptakan demi kepentingan dan keuntungan peribadi atau kumpulan tertentu;
3. Isu tercipta akibat peristiwa yang tak terduga;
4. Isu dibuat oleh individu-individu yang selalu menginginkan perubahan;

Selain faktor-faktor di atas, isu dalam sistem politik boleh muncul jika terdapat faktor-faktor dalaman atau luaran yang mencetuskan. Antara faktor dalaman yang boleh mencetuskan isu adalah bencana alam, perubahan teknologi, perubahan ekologi, ketidakseimbangan dalam pembahagian sumber. Manakala faktor luaran antaranya; aksi perang, inovasi dalam teknologi senjata, dan konflik antarabangsa. Pada prinsipnya, meskipun suatu keadaan mungkin boleh menimbulkan satu atau beberapa masalah awam, namun supaya ia dapat menjadi isu maka ia tidak hanya bergantung kepada aspek objektifnya sahaja tetapi juga aspek subjektifnya, yang

dipandang oleh masyarakat mahupun oleh para penggubal dasar sebagai suatu masalah yang patut dicari jalan penyelesaiannya.

Perlu juga dicatat bahawa dalam proses politik, sesuatu yang dianggap sebagai masalah bagi seseorang atau sekumpulan orang, boleh jadi merupakan sesuatu yang menguntungkan bagi pihak yang lainnya. Dalam pandangan Jones (1991) peristiwa-peristiwa yang berlaku dalam masyarakat boleh menghasilkan erti secara berbeza oleh orang-orang yang berbeza pada masa yang berbeza pula. Meskipun sesungguhnya masalah yang dihadapi adalah sama.

Untuk mendapatkan kefahaman yang lebih baik terhadap kedudukan isu, idea, aktor dan faktor persekitaran dalam sebuah proses dasar maka diperlukan kajian-kajian yang empirikal. Salah satu fenomena empirikal yang menarik untuk dikaji adalah kes wujudnya dasar belanjawan pendidikan dalam perubahan perlembagaan Indonesia tahun 2002. Kes tersebut merupakan fenomena menarik kerana melibatkan persoalan pengagihan sumber belanjawan yang bersifat drastik. Padahal, kebanyakan teori yang membahas penggubalan dasar kewangan menyatakan bahawa perubahan dasar yang berhubungkait dengan persoalan belanjawan selalunya bersifat *incremental*.

Pendekatan umum untuk memahami bagaimana sebuah dasar terbentuk ialah dengan mengenalpasti tahap atau langkah-langkah seperti penetapan agenda, perumusan dasar, dan pembuatan keputusan (Jann & Wegrich, 2007; Howlett & Ramesh, 1995). Manakala Anderson (2003) membahagikannya ke dalam tiga tahap iaitu, pengenalpastian masalah dan penetapan agenda, perumusan dasar, dan pengesahan dasar (*policy adoption*). Meskipun menyebutkan tahap yang sedikit berbeza namun pada hakikatnya tahap pengesahan agenda yang dinyatakan Anderson