

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Deskripsi Teori dan Konsep

Dalam sub bab ini akan dibahas teori-teori dan konsep yang berkaitan dengan tema penelitian. Disini penulis akan memaparkan teori dan konsep dari para ahli terkait dengan kebijakan kyai dalam pengembangan sekolah formal.

1. Pengertian Analisis

Analisis kebijakan merupakan penelitian sosial terapan yang secara sistematis disusun dalam rangka mengetahui substansi dari kebijakan agar dapat diketahui secara jelas informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan dan masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari penerapan kebijakan. Ruang lingkup dan metode analisis kebijakan umumnya bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab-sebab dan akibat- akibat suatu kebijakan.¹

Penelitian kebijakan sedapat mungkin melihat berbagai aspek dari kebijakan agar dapat menghasilkan informasi yang lengkap. Informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan serta masalah-masalah yang ditimbulkan dari penerapan kebijakan menjadi fokus dari analisis kebijakan.

Rekomendasi yang dihasilkan dari proses penelitian kebijakan dapat

¹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), cet. ke-IV, 95-97.

berupa dukungan penuh terhadap kebijakan, kritik dan saran mengenai bagian mana dari kebijakan yang perlu diperbaiki, atau dapat juga berupa rekomendasi agar kebijakan tidak lagi diterapkan.

Informasi yang berkaitan dengan kebijakan berupa masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi². Masing-masing dari informasi kebijakan berkaitan dengan prosedur kebijakan. Secara lebih jelas Dunn menggambarkan hubungan antara lima informasi kebijakan dan lima prosedur kebijakan yang diformulasikan sebagai analisis kebijakan yang berorientasi pada masalah dengan gambar di bawah ini:³

² Dunn, *Pengantar Analisis...*, 17-21.

³ Ibid.21

berisi informasi mengenai kondisi yang mungkin dapat terjadi pada masa mendatang sebagai konsekuensi dari penerapan kebijakan. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai kegunaan dari dari konsekuensi di masa mendatang dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dari penerapan kebijakan. Evaluasi menyediakan informasi mengenai kegunaan dari pemecahan suatu masalah.

Analisis kebijakan dapat dilaksanakan dengan beberapa bentuk. Menurut Dunn terdapat tiga bentuk analisis kebijakan, yaitu:⁵

a. Analisis kebijakan prospektif

Analisis kebijakan prospektif adalah analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif.

b. Analisis kebijakan retrospektif

Analisis kebijakan retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif.

c. Analisis kebijakan integratif

Analisis kebijakan integratif adalah bentuk perpaduan antara analisis kebijakan prospektif dan analisis kebijakan retrospektif.

Bentuk analisis kebijakan prospektif memiliki kelemahan karena hanya

⁵ Dunn, *Pengantar Analisis...*, 117-124.

berkutat pada analisis kebijakan yang mengarahkan perhatian pada konsekuensi kebijakan sebelum kebijakan diterapkan. Begitupun dengan bentuk analisis kebijakan retrospektif yang hanya memfokuskan kajiannya pada konsekuensi kebijakan setelah kebijakan diterapkan. Maka analisis kebijakan seharusnya menggunakan bentuk kebijakan integratif, yaitu dengan memadukan antara analisis kebijakan prospektif dan analisis kebijakan retrospektif.

Pada umumnya, analisis kebijakan memfokuskan kajiannya pada tiga hal. Ketiga fokus tersebut merupakan pijakan yang dipedomani dalam melakukan analisis kebijakan. Tiga fokus tersebut, yaitu:⁶

- a. Definisi masalah social
- b. Implementasi kebijakan
- c. Akibat-akibat kebijakan

Dengan memfokuskan kajian pada ketiga hal diatas, proses analisis kebijakan akan berusaha mendefinisikan secara jelas permasalahan yang akan menjadi fokus kajian untuk ditanggulangi oleh kebijakan. Setelah masalah yang menjadi fokus kajian analisis kebijakan ditentukan, analisis kebijakan bertugas menentukan kebijakan yang sesuai dengan masalah sehingga masalah dapat dipecahkan dengan baik.

Kebijakan yang telah ditetapkan dan diimplementasikan tentu menghasilkan konsekuensi dalam bentuk akibat-akibat. Akibat yang

⁶ Ismail Nawawi, *Public Policy; Analisis, Strategi, Advokasi, Teori, dan Praktek*, (Surabaya: PMN, 2009), 45-46. Lihat juga Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik; Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (Bandung: CV. Alfabeta, 2005), 87.

ditimbulkan dapat berupa akibat positif dan atau akibat negatif. Untuk itulah, analisis kebijakan mengupayakan upaya prediktif dengan meramalkan akibat yang dapat ditimbulkan sebelum kebijakan diimplementasikan dan atau sesudah kebijakan diimplementasikan.

Dengan demikian, analisis kebijakan selalu berkaitan dengan hal-hal sebelum dan sesudah kebijakan ditetapkan dan diimplementasikan. Analisis kebijakan berusaha memberikan definisi yang jelas mengenai kedudukan suatu masalah kebijakan, prediksi yang berkaitan dengan kebijakan, rekomendasi atau preskripsi yang mungkin dapat bermanfaat bagi kebijakan, deskripsi atau pemantauan terhadap kebijakan, dan evaluasi mengenai kebijakan. Semuanya berjalan sebagai proses yang runtut dan sistematis dalam rangka mendukung kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi masalah.

2. Gaya Analisis Kebijakan

Menurut Leslie A. Pal dalam Joko terdapat tiga macam gaya analisis kebijakan (styles of policy analysis), yakni: analisis deskriptif, analisis proses, dan analisis evaluasi gaya merefleksikan orientasi atau postur intelektual terhadap masalah-masalah atau pertanyaan-pertanyaan kebijakan⁷.

a. Analisis Deskriptif (descriptive Analysis)

Analisis deskriptif dibedakan menjadi dua, sebagai berikut.

1) Analisis Isi (content analysis).

Analisis ini merupakan deskriptif empiris tentang isi kebijakan tertentu

⁷ Joko Widodo, Analisis Kebijakan..., 27

yang menaruh perhatian pada maksud, definisi masalah, tujuan, dan orientasi suatu kebijakan. Fokus analisis isi adalah kebijakan saat ini (*current policy*) yang membutuhkan beberapa penyelidikan (*probing*), paling tidak pada masa lalu untuk menyusun gambaran detail tentang maksud dan rasionalitasnya.

2) Analisis Sejarah (Historical Analysis)

Analisis histori ini melihat kebelakang dari pembuatan kebijakan dan memeriksa peristiwa masa lalu secara tepat. Analisis histori dilakukan karena berasumsi bahwa kebijakan hanya dipahami sepenuhnya dengan memeriksa evolusinya yang menggambarkan kebijakan sejak lahir sampai sekarang.

b. Analisis Proses (Process Analyst)

Analisis proses kebijakan adalah menganalisis terhadap proses kelakuan isi kebijakan diambil atau ditentukan. Gaya analisis proses memfokuskan pada ketepatan dalam proses politik, keputusan, debat, konflik dan kompromi kompromi yang menghasilkan kebijakan. Analisis proses berorientasi pada usaha untuk mencoba memberikan sketsa isi kebijakan tertentu.

Dari perspektif proses, kebijakan selalu treaties di antara kelompok dan kepentingan yang berbeda. Maka proses yang ada di dalamnya ketika kebijakan diambil perlu dilihat sebenarnya isi kebijakan yang diambil tersebut dipengaruhi oleh kepentingan yang mana. Gaya analisis proses

berasumsi bahwa kebijakan adalah usaha murni untuk memecahkan beberapa masalah teknis kebijakan. Masalah teknis proses pengambilan kebijakan tersebut adalah mulai dari merumuskan masalah, siapa yang dilibatkan dalam perumusannya, dan metode yang digunakan dalam pengambilan atau pengadopsian kebijakan.

c. Analisis Evaluasi (Evaluation Analysis)

Gaya analisis evaluasi dalam analisis kebijakan lebih dari sekedar menggambarkan dan menjelaskan proses kebijakan. Evaluasi bertujuan tingkat penilaian. Evaluasi bisa jadi menilai konsistensi logis, efisiensi atau karakteristik etis.

Evaluasi logis meneliti dan menilai isi kebijakan tertentu secara detail, tidak sekedar menggambarkan. Evaluasi ini menilai beberapa dimensi antara lain: menilai konsistensi internal tujuan kebijakan, menilai konsistensi antar tujuan kebijakan dan instrument kebijakan dengan pralatan dan menilai perbedaan konsekuensi yang diharapkan dan yang tidak diharapkan.

Evaluasi empiris melihat dan menilai apakah kebijakan mampu menyelesaikan masalah. dalam arti luas analisis evaluasi menekankan teknik-teknik dalam menilai efisiensi dan efektifitas dalam menilai sesuatu kebijakan. Oleh karena itu, dalam analisis evaluasi berusaha untuk menilai dampak yang ditimbulkan dari kebijakan, apakah sesuai dengan target atau berkaitan dengan tujuan kebijakan.

Evaluasi etis menilai kebijakan berkaitan dengan system nilai yang telah ada, yaitu tentang benar salah analisis dampak dalam menggambarkan bahwa efek atau dampak kebijakan melanggar prinsip-prinsip moral.⁸

Menurut Leslie A. Pal dalam Joko bahwa proses kebijakan sesungguhnya, hanyalah merupakan sebuah proses diskusi dan debat (*discussing and debating*) ide-ide mereka tentang prioritas, masalah, dan solusinya.⁹ System musyawarah masih menjadi cara yang bisa dibilang tepat dalam mencapai mufakat dalam memberikan pendapat untuk mencapai kesepakatan.

3. Pengertian Kebijakan

Syafaruddin, dalam buku *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* telah mendefinisikan kebijakan sebagai berikut:

Kebijakan (*policy*) secara etimologi (asal kata) diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu “*Polis*” yang artinya kota (*city*). Dapat ditambahkan, kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.¹⁰

Sedangkan secara istilah, kebijakan merupakan suatu bentuk dasar rencana dalam melakukan suatu pekerjaan yang dibuat sepenuhnya secara rasional melalui optimalisasi strategi untuk mencari alternatif terbaik dalam

⁸ Ibid.2-37

⁹ Ibid. 20

¹⁰ Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 75.

rangka usaha pencapaian tujuan secara maksimum.¹¹ Kebijakan dianggap sebagai suatu posisi atau pendirian yang dikembangkan untuk menanggapi suatu masalah atau isu konflik dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Secara ilmiah sebenarnya makna kebijakan bisa lebih luas. Beberapa ahli memberikan definisi yang berbeda tentang kebijakan. Definisi tersebut dapat dikategorikan menjadi dua macam.¹² Pertama, definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan atas kebijakan. Kedua, lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama sebagai kunci kriteria kebijakan.

Definisi yang menekankan pada dampak seperti yang dikemukakan oleh Richard Simeon dalam "*What governments actually do and* ", kebijakan adalah apa dan yang dilakukan pemerintah dan mengapa melakukannya. E.Hugh Heelo menyatakan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah. Sedangkan definisi yang menekankan pada maksud dan tujuan antara lain dikemukakan oleh James E Anderson adalah: *A purpose a course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem of matter of concern.* (kebijakan adalah arah yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau beberapa orang dalam mengatasi sebuah masalah atau suatu permasalahan).¹³

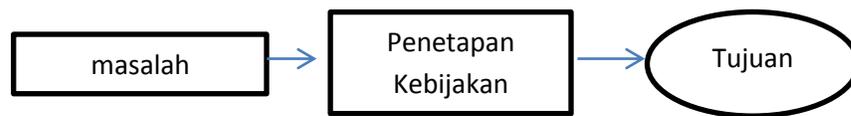
Friedrik dalam wahab mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan

¹¹ Sulthon Masyhud dan Moh. Khusnurdilo, *Manajemen Pondok Pesantren* (Jakarta: Diva Pustaka, 2005), 47

¹² Djoko Widodo, *Analisi kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik* (Malang: Bayu Media, 2007), 10

¹³ Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Public* (Yogyakarta: Medi Presindo, 2002), 15

yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.¹⁴ Dari beberapa pengertian di atas, pengertian yang terakhir lebih spesifik karena telah mengacu pada tujuan dari sebuah lembaga. Oleh karena itu, dalam suatu lembaga termasuk di dalamnya pesantren kebijakan pemimpin senantiasa harus berpedoman pemenuhan visi dan misi lembaga. Jadi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang terarah sebagaimana digambarkan oleh skema sebagai berikut:



Gambar 2.2 Kebijakan merupakan tindakan yang terarah¹⁵

Dalam penggunaannya yang umum, istilah kebijakan berlaku untuk sesuatu yang lebih besar ketimbang keputusan tertentu, tetapi lebih kecil ketimbang gerakan sosial. Jadi kebijakan, dari sudut pandang analisis adalah sebuah konsep yang kurang lebih berada di tengah-tengah.¹⁶ Akan tetapi pada prinsipnya, suatu kebijakan mengandung keputusan, dimana keputusan kebijakan merupakan alternatif yang di ambil mengenai cita-cita idiil dari sebuah konstitusi. Sedang kriteria yang di pakai mungkin rasionalitas, prioritas

¹⁴ Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1991), 13

¹⁵ Ibid.13

¹⁶ Wayne Parsons, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, ter tri Wibowo Budi Santoso (Jakarta:Kencan Persada Media Group, 2006), 14

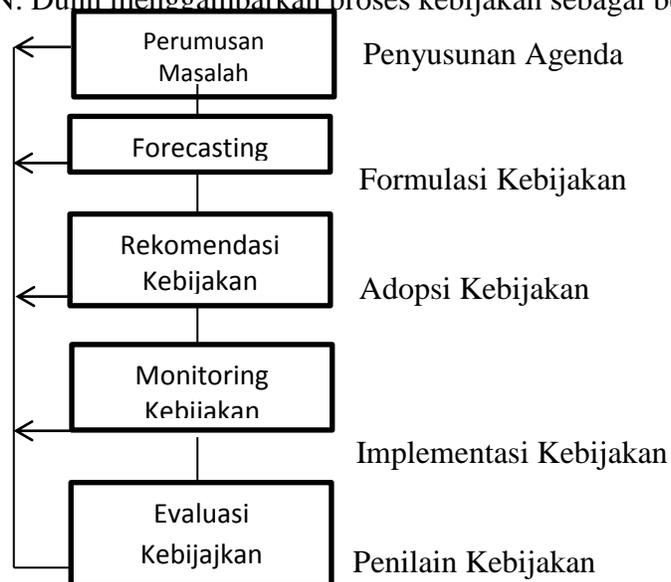
atau kaidah konstitusi.

Penetapan kebijakan merupakan keputusan dari pimpinan suatu lembaga untuk menyetujui atau menolaknya. Keputusan yang dibuat pimpinan tersebut sangat menentukan efektif tidaknya suatu kebijakan, karena dalam penetapan kebijakan perlu dilakukan identifikasi masalah, proses pengumpulan masalah sampai kepada penetapan kebijakan sebagai jawaban atas permasalahan yang timbul.

4. Tahap-Tahap Pengambilan Kebijakan

Dalam proses kebijakan ini, banyak konsep yang ditawarkan oleh ahli. Anderson dalam Djoko Widodo mengemukakan lima langkah dalam proses kebijakan, yaitu agenda setting, policy formulation, policy adaption, policy implementation, dan policy assessment/evaluation.¹⁷

William N. Dunn menggambarkan proses kebijakan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Proses Kebijakan¹⁸

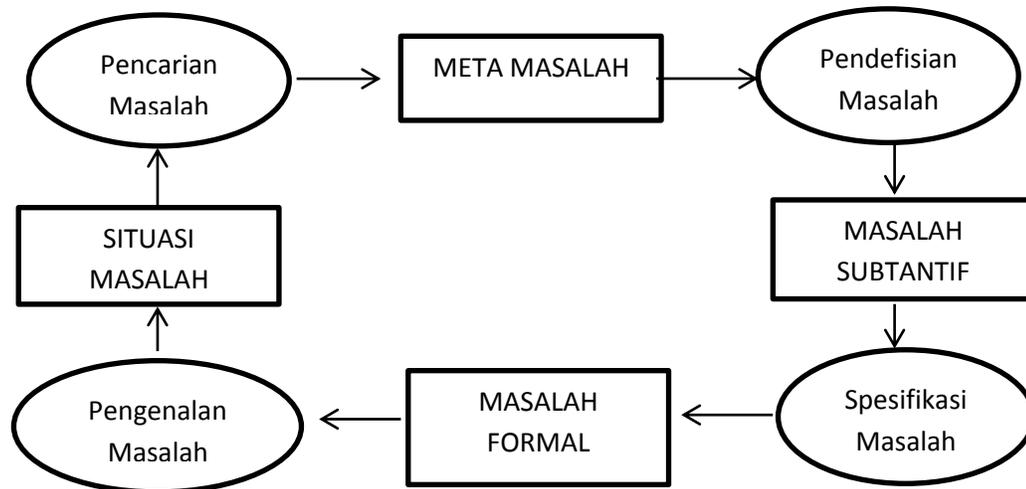
¹⁷ Djoko Widodo, *Analisis Kebijakan ...*, 10

¹⁸ Ibid. 10

a. Penyusunan Agenda

Perumusan masalah merupakan tahapan yang bersifat krusial. Tahapan ini didahului oleh identifikasi masalah. Identifikasi masalah berarti langkah untuk memahami permasalahan. Langkah ini dilakukan dengan memetakan situasi masalah, yaitu melakukan pemerhatian dan mengenali (*scanning*) setiap perubahan yang terjadi, baik lingkungan internal maupun eksternal. Pada tahapan ini yang menjadi fokus pencarian terhadap akar masalah. Pada tahap ini tentunya ada berbagai masalah yang saling berkompetisi, akhirnya hanya ada beberapa masalah penting saja yang masuk dalam tahap selanjutnya, yaitu membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan (*policy problem*). Tahapan ini disebut juga dengan penyusunan agenda (*agenda setting*). Penyusunan agenda kebijakan ini diawali dari suatu masalah yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkap oleh seseorang sebagai masalah pribadi (*private problem*), kemudian berkembang menjadi masalah umum (*public problem*) selanjutnya masalah tersebut menjadi isu kebijakan (*policy issue*). Dalam tahapan isu ini terdapat perbedaan pendapat di kalangan anggota suatu organisasi, tentang persepsi, mengenai sifat masalah, dan solusi suatu masalah. Sehingga menurut Dunn, isu kebijakan merupakan hasil perdebatan

tentang definisi, klasifikasi, ekspansi dan evaluasi masalah.¹⁹ Selanjutnya isu tersebut mengalir dan masuk agenda kebijakan suatu lembaga.



Gambar 2.3. Tahap-Tahap Perumusan Masalah²⁰

Perumusan masalah diawali dengan adanya situasi masalah, situasi yang menimbulkan rasa tidak puas dan terasa ada yang salah. Kemudian diadakan pencarian masalah, selanjutnya lahir meta masalah, yakni masalah yang belum tertata dengan rapi. Dari meta masalah dilakukan pendefinisian masalah, apakah masalah sosial, ekonomi, pendidikan, selanjutnya akan lahir masalah substantif. Kemudian dilakukan spesifikasi masalah dan menjadi masalah formal, yakni masalah yang telah dirumuskan secara spesifik dan jelas.

Pada perumusan masalah ini, pembuat kebijakan (*policy maker*)

¹⁹William Dunn, *Pengantar Analisa Kebijakan*, ter. Arrangement with prentice hall (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), 97

²⁰Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 30

perlu meminta bantuan Stakeholder untuk memberi informasi dan nasehat yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kegiatan awal proses perumusan masalah kebijakn adalah dengan penyusunan agenda.penyusunan agenda digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh public perlu diambil suatu tindakan.

Setelah ditemukan masalah formal, maka langkah selanjutnya adalah mencari solusi yang berupa kebijakan apa yang perlu diambil. Mustofadidjaja dalam Joko mengemukakan, ada tujuh langkah dalam melakukan analisis untuk menentukan kebijakan. *Pertama*, pengkajian persoalan, yaitu memahami dan menemukan hakikat permasalahan yang dihadapi sebuah lembaga. Tahap ini, menghendaki perlunya dirumuskan masalah yang sebenarnya dihadapi oleh lembaga secara tegas dan jelas. *Kedua*, penetapan tujuan dan sasaran kebijakan, tujuan dan sasaran kebijakan ditetapkan agar dapat dijadikan dasar pikiran dalam merumuskan alternatif intervensi, berhasil atau gagal. *Ketiga*, penyusunan model. Yakni membuat bentuk hubungan klausal antara masalah yang dihadapi lembaga dan dirumuskan secara sederhana. Perlunya dilakukan penyusunan model ini dimaksudkan untuk memudahkan analisis sekaligus memilih alternatif kebijakan yang dipilih. *Keempat*, perumusan alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan ini merupakan alat atau cara yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan. Tahapan perumusan alternatif kebijakan ini diawali dengan penjelasan

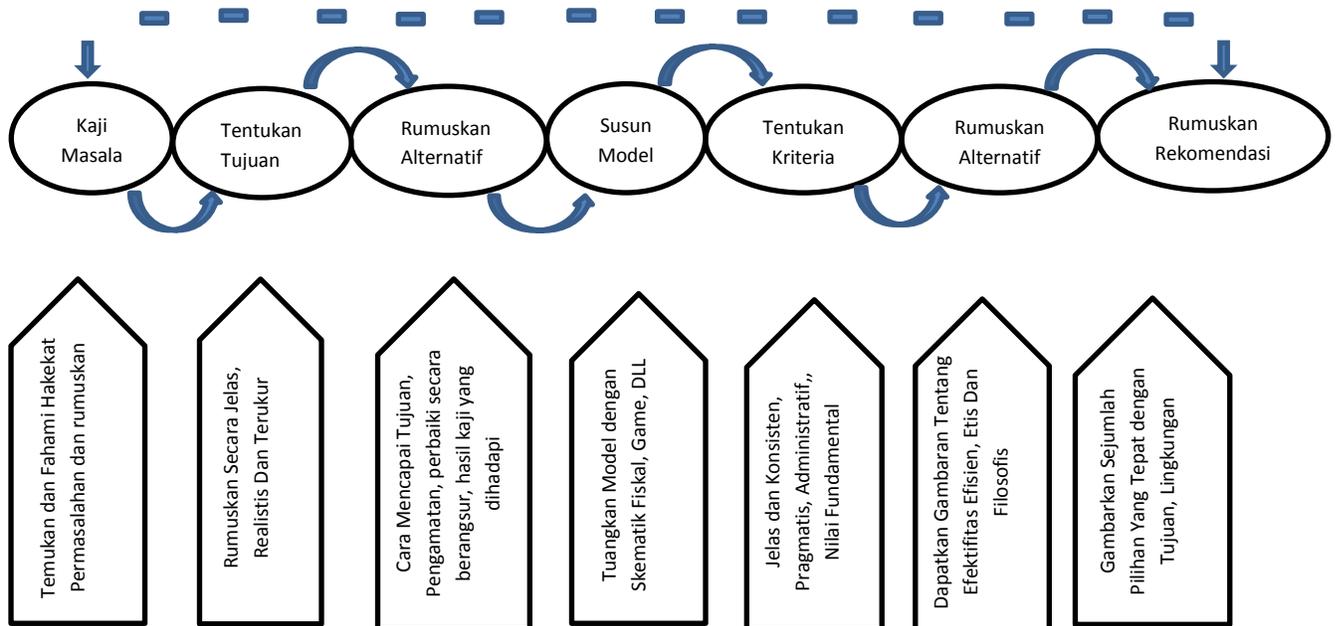
kerangka logika berkaitan dengan kemungkinan-kemungkinan yang akan muncul dalam mengintervensi masalah lembaga, baik kemungkinan yang positif atau yang negatif.²¹

Setelah berhasil mengidentifikasi alternatif intervensi, selanjutnya *kelima* adalah memilih dan menetapkan alternatif kebijakan yang paling memberi peluang untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran terhadap masalah yang dihadapi lembaga. *Keenam*, penilaian alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan yang dipilih kemudian dinilai. Penilaian ini dapat menggunakan satu diantara kriteria, yaitu: *tehnical feasibility* (seberapa efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran), *economical and financial feasibility* (berapa besar biaya yang diperlukan dan berapa besar keuntungan yang diperoleh), *political viability* (seberapa jauh dampak politik), dan *administratif operability* (berapa besar kemungkinan dilaksanakan). Setelah diketahui alternatif kebijakan yang memperoleh score terbesar, maka langkah *ketujuh* adalah merumuskan rekomendasi alternatif kebijakan. Tahapan ini adalah tahapan penetapan dan pengesahan terhadap alternatif kebijakan agar memiliki kekuatan hukum. Selanjutnya kebijakan yang telah ditetapkan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan konsisten agar kebijakan tersebut benar-benar dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh sebuah lembaga.²² Analisis

²¹ Djoko Widodo, *Analisis...*, 71-75

²² *Ibid.* 76

perumusan kebijakan diatas dapat digambarkan sebagai berikut.²³



Gambar 2.4 Analisis Perumusan Kebijakan

Masalah yang sudah dimasukkan dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan. Dari berbagai masalah yang ada tersebut ditentukan masalah mana yang merupakan masalah yang benar-benar layak dijadikan fokus pembahasan.²⁴

b. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan atau *forecasting* adalah kegiatan untuk menentukan informasi factual tentang situasi dimasa depan atas dasar informasi yang ada sekarang. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausible, potensial, dan secara normative bernilai mengestimasi akibat dari

²³ Ibid. 77

²⁴ Ibid.34.

kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan dari berbagai pilihan.²⁵

Tujuan dari *forecasting* sendiri adalah memberikan informasi mengenai kebijakan di masa depan dan konsekuensinya, melakukan control dan inytervensi kebijakan guna memengaruhi perubahan sehingga akan mengurangi resiko yang lebih besar.²⁶

Karft&furlog dalam Muchlis menyatakan pengetahuan formulasi kebijakan sebagai desain dan penyusunan rancangan tujuan kebijakan serta strategi untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Aktifitas tersebut tentu sangat berkaitan dengan rumusan masalah kebijakan, yakni, pertama, perancangan perumusan kebijakan, namun peerancangan kebijakan akan dapat berbeda dari rumusan masalah kebijakan, sejalan dinamika yang berlangsung di dalam dan di luar komunitas kebijakan. Kedua, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kegiatan. Dengan aktifitas tersebut, termuat penegasan bahwa dalam setiap alternative kebijaka, sejak awal perlu dirumuskan langkah-langkah yang semestinya dilakukan apabila alternative tersebut dipilih sebagai kebijakan.²⁷

²⁵ William N.Dunn, *Pengantar Analisis...*,27

²⁶ Subarsono, *Analisis...*,37

²⁷ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik...*, 77-79

c. Adopsi Kebijakan

1. Pengertian

Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai solusi atas permasalahan tersebut.²⁸ Tahap ini sering disebut juga dengan tahap legitimasi kebijakan (*policy legitimation*) yaitu kebijakan yang telah mendapatkan legitimasi. Masalah yang telah dijadikan sebagai fokus pembahasan memperoleh solusi pemecahan berupa kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan. Dalam proses pemilihan alternative kebijakan membutuhkan perhatian yang cermat agar *policy maker* tidak terjebak pada pilihan yang hanya untuk kepentingan pribadi tertentu.²⁹

2. Metode Rekomendasi Kebijakan

Dalam penentuan kebijakan yang akan diambil oleh *policy maker*, bisa menggunakan metode dari beberapa metode yang ada. Sehingga, alternative yang diputuskan dapat dan sesuai dengan pelaksana dari sebuah kebijakan.³⁰

a) Metode Perbandingan

Semua alternative kebijakan yang akan di evaluasi dibandingkan berdasarkan kriteria-kriteeria yang telah ditentukan, kemudian dipilih

²⁸ Ibid.34.

²⁹ Ibid. 65

³⁰ Ibid.66-71

salah satu alternative kebijakan yang memperoleh nilai yang tinggi.

b) Metode memuaskan

Yakni pemilihan alternative dilakukan atas dasar kemampuan setiap alternative memenuhi kriteria persyaratan yang telah ditetapkan, apabila tidak ada alternative yang memenuhi semua kriteria, maka perlu mengurangi jumlah kriteria yang ada.

c) Lexicographic Ordering Method

Semua alternative kebijakan diperbandingkan dan direnking berdasarkan suatu kriteria dari yang paling penting.

d) Non-Dominated Alternatives Method

Melakukan evaluasi terhadap semua alternative berdasarkan sejumlah kriteria yang telah ditetapkan untuk mengetahui sejauh mana memenuhi kriteria tersebut. Alternative yang skornya rendah disingkirkan dan yang lebih unggul di analisis lebih lanjut.

d. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi

Daniel A. Mazmaniah dan Paul Sabatier juga dalam Abdul Wahab menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu progam dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahnanya pedoman-pedoman

kebijakan negara, yang menyangkut baik usaha-usaha untuk mengadministrasikanya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak dalam masyarakat atau kejadian-kejadian”.³¹

Berdasarkan pandangan tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*) melainkan menyangkut pada jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unmiended/negative effect*). Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah sesuatu program dirumuskan serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Disamping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan

³¹ Abdul Wahab, S. *Analisis Kebijakan...*,98

untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*out comes*), dan manfaat (*benefit*), serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).³² menurut Darwin dalam Joko setidaknya ada empat hal penting yang perlu dipersiapkan dalam proses implementasi yaitu pendayagunaan sumber, melibatkan orang atau sekelompok dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada public.³³

Kebijakan yang sudah direkomendasikan untuk dipilih oleh policy maker bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variabel yang mempengaruhinya, kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya actor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga karena faktor-faktor lain yang menghambat dan mendukung.

2. Model-Model Implementasi Kebijakan

Dengan memperhatikan beberapa pengertian implementasi yang telah dijelaskan di atas. maka kajian implementasi merupakan suatu proses pengubahan gagasan atau program menjadi suatu tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari beberapa model implementasi

³² Joko Widodo, *Analisis Kebijakan...*,99

³³ Ibid.99

kebijakan. Pandangan mengenai model (*teori*) implementasi kebijakan banyak kita temukan dalam berbagai literatur, Parsons membagi garis besar model implementasi kebijakan menjadi empat, yaitu: 1) *The Analysis of failure* (model analisis kegagalan), 2) *Model Rasional* (top down) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses, 3) Model pendekatan *Bottom up* kritikan terhadap model *top down* dalam kaitanya dengan faktor-faktor lain dan interaksi organisasi, 4) Teori-teori hasil sintesis (*Hibrid theories*).³⁴

Untuk keperluan penelitian ini, akan diambil beberapa pandangan mengenai implementasi. Masing-masing pandangan mewakili tiga dari empat perkembangan model yang dikemukakan oleh Parson dan menurut peneliti cocok dengan tema penelitian model tersebut diantaranya yaitu:

a. Model Pendekatan *Top-Down*

Van Meter dan Van Morn dalam Wahab memandang implementasi kebijakan sebagai "*those action by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision*" (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan

³⁴ Waine Parsons, *Public...*, 463-472

kebijaksanaan).³⁵

Dalam teorinya Van Meter dan Van Morn ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya keduanya menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (performance). Mereka menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dan organisasi? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterkaitan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).³⁶

Atas dasar pandangan tersebut di atas. Van Meter dan Van Morn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan berdasarkan pada: jumlah masing-masing perubahan yang akan

³⁵ Abdul Wahap, *S. Analisis...*, 98

³⁶ Ibid.164

dihasilkan dan, jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Alasan dikemukakannya hal ini adalah bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan - terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.³⁷

b. Model Pendekatan Bottom -Up

Smith dalam Islamy memandang implementasi sebagai proses atau alur. Melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik. Dimana, kebijakan yang dibuat pemerintah atau suatu institusi bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan. Smit mengatakan bahwa ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan. yaitu: (a) *idealized policy* adalah suatu pola interaksi yang didealisasikan perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya; (b) *target group*, yaitu bagian dari stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena target group ini banyak mendapat pengaruh dari kebijakan, maka

³⁷ Ibid.165

diharapkan dapat menyelesaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang dirumuskan; (c) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (d) *environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik).³⁸

c. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*)

Sabatier mengkaji implementasi menuju sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan (*policy-stages*) tidaklah membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena memilah-milahnya menjadi serangkaian bagian (*section*) yang sifatnya tidak *realistic* dan *artificial*. Karena itu dari sudut pandangan ini, implementasi dan *policy-making* menjadi kesatuan proses yang sama. Kontribusi awalnya dalam studi implementasi muncul kesamaan dengan pertimbangan model *top-down* yang ditulis bersama Mazmanian. *Framewoknya* menjadi dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan Sabatier terhadap evaluasi kasus model *Bottom-Up* seperti yang dikembangkan oleh Hjern dan Porter yang mengatakan bahwa implementasi sebagai hubungan inter-organisasi. Sehubungan dengan ini Sabtier mengemukakan bahwa sistesis dari dua posisi (*model top-*

³⁸ M. Irfan Islamy, *Seri policy Analisis* (Malang: Progam Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang).

down dan model bultom-up) tersebut dimungkinkan dengan mengambil wawasan dari Hjem dan Porter untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk network, model *top-down* mefokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Sistes ini disempurnakan dengan melalui pemakaian konteks *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara intraktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan. Dan dibatasi oleh parameter yang relatif stabil serta kejadian diluar subsystem. Secara lebih jelas Islamy menyatakan bahwa *policy subsystem* adalah aktor- aktor kebijakan yang berasal dari organisasi, baik organisasi publik maupun private secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu masalah kebijakan tertentu. Hal penting dari model implementasi kebijakan ini adalah kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambilan kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada dalam instansi.³⁹

3. Faktor Penghambat dan Pendukung Proses Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variable atau factor dan msing-masing variable tersebut saling berhubungan satu sama lain. Banyak dari para ahli yang menjelaskan tentang faktor-faktor implementasi kebijakan.

³⁹ M. Irfan Islami, *Seri Policy...*, 45

- a) Teori George C. Edwards III implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.
- b) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier ada tiga variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan.
- c) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn ada lima variable, yaitu: standard an sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi social, ekonomi dan politik.⁴⁰

4. Landasan dan Mutu Implementasi

Menurut Islamy untuk bisa melihat apakah proses Implementasi telah berjalan dengan baik. maka ada seperangkat kriteria yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a. Apakah strategi pendekatan Implementasi telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?
- b. Apakah unit pelaksana teknis sudah disiapkan?
- c. Apakah aktor-aktor utama (*policy subsystem*) telah ditetapkan dan disiapkan menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan

⁴⁰ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 90-99

tersebut?

- d. Apakah prinsip *delivery mix* telah dilaksanakan?
- e. Apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas dan difahami oleh pelaksana kebijakan?
- f. Apakah koordinasi pelaksana kebijakan dilakukan dengan baik?
- g. Bagaimana. kapan dan kepada siapa alokasi sumber-sumber hendak dilaksanakan?
- h. Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan difahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- i. Apakah pelaksana kebijakan telah dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran kebijakan?
- j. Apakah teknik pengukuran dan kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas dan ditetapkan dengan baik?
- k. Apakah penilaian kebijakan sudah mempersiapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomi, politis dan sosial.⁴¹

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Dapat dilakukan jika kebijakan sudah berjalan cukup waktu dan tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Kalau evaluasi dilakukan terlalu dini maka belum bisa melihat

⁴¹ M.Irfan Islamy, *Seri Policy...*,45

dampak dan out-come dari sebuah kebijakan.⁴² Pada tahap pengawasan memberi informasi obyektif mengenai tingkat capaian pelaksanaan kebijakan dalam jangka waktu tertentu informasi mengenai kekeliruan atau penimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan , serta rekomendasi mengenai tindak lanjut hasil pengawasan. Sedangkan evaluasi pada tahap pertanggungjawaban harus dapat memberikan dan analisis obyektif mengenai perkembangan pelaksanaan perubahan atau penyesuaian yang telah dilakukan.

Setelah evaluasi dilakukan maka tujuan kebijakan berikutnya adalah memberi rekomendasi kebijakan berupa keputusan tentang masa depan dari kebijakan tersebut. Sedangkan alternatif rekomendasi kebijakan antara lain, kebijakan perlu diteruskan atau dihentikan, kebijakan perlu diteruskan namun perlu diperbaiki, baik prosedur maupun penerapannya, perlu menambah atau mengembangkan strategi dan teknik program-program khusus, perlu menerapkan kebijakan tersebut di tempat lain, perlu menolak atau menerima teori atau pendekatan kebijakan dan lain-lain.⁴³

5. Pengembangan

a. Pengertian Pengembangan

Pengembangan adalah upaya pendidikan baik formal maupun non formal yang dilaksanakan secara sadar, berencana, terarah, teratur, dan

⁴² Subarsono, *Analisis...*,119

⁴³ Ibid.120-122

bertanggung jawab dalam rangka memperkenalkan, menumbuhkan, membimbing, dan mengembangkan suatu dasar kepribadian yang seimbang, utuh dan selaras, pengetahuan dan ketrampilan sesuai dengan bakat, keinginan serta kemampuan- kemampuannya, sebagai bekal untuk selanjutnya atas prskarsa sendiri menambah, meningkatkan dan mengembangkan dirinya, sesame, maupun lingkungannya ke arah tercapainya martabat, mutu dan kemampuan manusiawi yang optimal dan prbadi yang mandiri.⁴⁴

Pengembangan pendidikan menjadi topik yang selalu hangat dibicarakan dari masa ke masa. Isu ini selalu juga muncul tatkala orang membicarakan tentang hal- hal yang berkaitan dengan pendidikan. Dalam pengembangan pendidikan, secara umum dapat diberikan dua buah model pengembangan yang baru yaitu: Pertama "top-down model" yaitu pengembangan pendidikan yang diciptakan oleh pihak tertentu sebagai pimpinan/atasan yang diterapkan kepada bawahan; seperti halnya pengembangan pendidikan yang dilakukan oleh Departemen Pendidikan Nasinal selama ini. Kedua "bottom-up model" yaitu model pengembangan yang bersumber dan hasil ciptaan dari bawah dan dilaksanakan sebagai upaya untuk meningkatkan penyelenggaraan dan mutu pendidikan.

⁴⁴ Iskandar Wiryokusumo ddk, *Kumpulan-KumpulanPemikiran dalam Pendidikan* (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), 93.

b. Mutu Pendidikan

Mutu memiliki konotasi yang sangat beragam, tergantung pada orang yang memaknainya. Mutu berasal dari bahasa Latin "*Qualis*" yang artinya *what kind of*.⁴⁵ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mutu adalah baik buruk suatu benda; kadar; taraf atau derajat misalnya kepandaian, kecerdasan dan sebagainya.⁴⁶ Secara umum kualitas atau mutu adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau tersirat.⁴⁷ Dalam konteks pendidikan, mutu mencakup input, proses dan output pendidikan.⁴⁸ Sagala menjelaskan bahwa mutu pendidikan adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh jasa pelayanan pendidikan secara internal maupun eksternal yang menunjukkan kemampuannya memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau yang tersirat, mencakup input, proses dan output pendidikan.⁴⁹

Dalam pengertian mutu mengandung makna derajat (tingkat keunggulan suatu produk (hasil kerja/upaya) baik berupa barang maupun jasa, baik yang *tangible* atau *intangibile*. Mutu yang *tangible* artinya dapat diamati dan dilihat dalam bentuk kualitas suatu benda atau dalam bentuk

⁴⁵ Husaini Usman, *Manajemen: Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), 407.

⁴⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), 768.

⁴⁷ Departemen Pendidikan Nasional, *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah Konsep Dasar*, (Jakarta: Ditjen Pendidikan Dasar dan Menengah, Ditjen SLTP, 2002) 7.

⁴⁸ E. Mulyasa, *Manajemen & Kepemimpinan Kepala Sekolah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), 157.

⁴⁹ Sagala, *Manajemen Strategik...*, 170.

kegiatan dan perilaku. Misalnya televisi yang bermutu karena mempunyai daya tahan (tidak cepat rusak), warna gambarnya jelas, suara terdengar bagus, dan suku cadangnya mudah didapat, perilaku yang menarik, dan sebagainya. Sedangkan mutu yang intangible adalah suatu kualitas yang tidak dapat secara langsung dilihat atau diamati, tetapi dapat dirasakan dan dialami, misalnya suasana disiplin, keakraban, kebersihan dan sebagainya.⁵⁰

Pengertian mutu pendidikan dapat dilihat dalam dua hal, yakni mengacu pada proses pendidikan dan hasil pendidikan. Proses pendidikan yang bermutu apabila seluruh komponen pendidikan terlibat dalam proses pendidikan itu sendiri. Faktor-faktor dalam proses pendidikan adalah berbagai input, seperti bahan ajar, metodologi, sarana sekolah, dukungan administrasi, sarana prasarana dan sumber daya lainnya serta penciptaan suasana yang kondusif. Sedangkan mutu pendidikan dalam konteks hasil pendidikan mengacu pada prestasi yang dicapai oleh sekolah pada setiap kurun waktu tertentu. Prestasi yang dicapai atau hasil pendidikan (student achievement) dapat berupa hasil tes kemampuan akademis (misalnya ulangan umum, UAS dan UN).

Dapat pula di bidang lain seperti prestasi di suatu cabang olahraga, seni atau keterampilan tambahan tertentu misalnya komputer, beragam jenis teknik, jasa dan sebagainya. Bahkan prestasi sekolah dapat berupa kondisi yang tidak dapat dipegang seperti suasana, disiplin, keakraban, saling

⁵⁰ B. Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004) 210.

menghormati, kebersihan, dan sebagainya.⁵¹

Pengertian kualitas atau mutu dapat dilihat juga dari konsep secara absolut dan relatif. Dalam konsep absolut sesuatu (barang) disebut berkualitas bila memenuhi standar tertinggi dan sempurna. Artinya, barang tersebut sudah tidak ada yang melebihi. Bila diterapkan dalam dunia pendidikan konsep kualitas absolut ini bersifat elitis karena hanya sedikit lembaga pendidikan yang akan mampu menawarkan kualitas tertinggi kepada peserta didik dan hanya sedikit siswa yang akan mampu membayarnya. Sedangkan dalam konsep relatif, kualitas berarti memenuhi spesifikasi yang ditetapkan. Oleh karena itu kualitas bukanlah merupakan tujuan akhir, melainkan sebagai alat ukur atas produk akhir dari standar yang ditentukan. Produk yang berkualitas adalah sesuai dengan tujuan (*fit for their purpose*). Definisi kualitas dalam konsep relatif memiliki dua aspek, yaitu dilihat dari sudut pandang produsen, maka kualitas adalah mengukur berdasarkan spesifikasi yang ditetapkan dan dari sudut pandang pelanggan maka kualitas untuk memenuhi tuntutan pelanggan.⁵²

Jika mutu pendidikan dilihat dari konsep absolut maka Nur Efendi menegaskan bahwa ukuran mutu yang absolut sulit diterapkan dalam dunia pendidikan dengan penilaian dari berbagai pihak dan manajemen jasa yang

⁵¹ *Ibid.*,

⁵² Nurkolis, *Manajemen Berbasis Sekolah, Teori, Model dan Aplikasi*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2003), 67-68.

heterogen. Orang akan memandangnya dari berbagai arah dan semua arah atau aspek yang memiliki ukuran-ukuran mutu tertentu.⁵³

Oleh karena itu, dalam konteks pendidikan, kualitas yang dimaksudkan adalah dalam konsep relatif, terutama berhubungan erat dengan kepuasan pelanggan. Pelanggan pendidikan ada dua aspek, yaitu pelanggan internal dan eksternal. Pelanggan internal adalah kepala sekolah, guru dan stafkependidikan lainnya. Pelanggan eksternal ada tiga kelompok, yaitu pelanggan eksternal primer, pelanggan sekunder, dan pelanggan tersier. Pelangan eksternal primer adalah peserta didik. Pelanggan eksternal sekunder adalah orang tua dan para pemimpin pemerintahan. Pelanggan eksternal tersier adalah pasar kerja danmasyarakat luas.⁵⁴

Berdasarkan konsep relatif tentang kualitas, maka pendidikan yang berkualitas apabila:⁵⁵

- 1) Pelanggan internal berkembang baik fisik maupun psikis. Secara fisik antara mendapatkan imbalan finansial. Sedangkan secara psikis adalah bila mereka diberi kesempatan untuk terus belajar dan mengembangkan kemampuan, bakat dan kreatifitasnya.
- 2) Pelanggan eksternal:

⁵³ Nur Efendi, *Membangun Sekolah Efektif dan Unggulan; Strategi Alternatif Memajukan Pendidikan*, (Tulungagung: IAIN Tulungagung Press, 2014), 319

⁵⁴ Nurkolis, *Manajemen Berbasis Sekolah...*, 70-71

⁵⁵ Mukhamad Ilyasin & Nanik Nurhayati, *Manajemen Pendidikan Islam*, (Malang: Aditya Media Publishing, 2012), 293-294.

- a) Eksternal primer (para siswa): menjadi pembelajar sepanjang hayat, komunikator yang baik dalam bahasa nasional dan internasional, punya keterampilan teknologi untuk lapangan kerja dan kehidupan sehari-hari, siap secara kognitif untuk pekerjaan yang kompleks, pemecahan masalah dan penciptaan pengetahuan, dan menjadi warga negara yang bertanggung-jawab secara sosial, politik dan budaya. Intinya para siswa menjadi manusia dewasa yang bertanggungjawab akan hidupnya.
- b) Eksternal sekunder (orang tua, para pemimpin pemerintahan dan perusahaan): mendapatkan kontribusi dan sumbangan yang positif. Misalnya para lulusan dapat memenuhi harapan orang tua dan pemerintah dan pemimpin perusahaan dalam hal menjalankan tugas-tugas dan pekerjaan yang diberikan.
- c) Eksternal tersier (pasar kerja dan masyarakat luas): para lulusan memiliki kompetensi dalam dunia kerja dan dalam pengembangan masyarakat sehingga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

Oleh karena itu, lembaga pendidikan Islam tidak hanya mampu memuaskan peserta didik sebagai pelanggan primer, tetapi juga memuaskan pelanggan lain secara berkualitas. Artinya, output pendidikan Islam mampu terserap oleh dunia usaha dan akademis akan mengakibatkan pelanggan internal merasakan dampak kepuasan tersebut.

Dengan demikian, pada tataran ini pemimpin lembaga pendidikan Islam mempunyai tanggungjawab untuk memajemen pola organisasi pendidikan Islam agar mampu meningkatkan mutu pendidikan Islam.⁵⁶

Senada dengan pendapat diatas, Sagala menegaskan bahwa untuk memenuhi harapan mutu pendidikan yang tinggi tentu diperlukan desentralisasi terhadap fungsi-fungsi manajemen sekolah untuk mengoptimalkan kebijakan pada tingkat manajemen sekolah dalam melaksanakan pogramnya. Desentralisasi fungsi-fungsi administrasi dan manajemen ini memberikan kewenangan kepada kepala sekolah bersama seluruh personal sekolah untuk menentukan visi dan misi, menyusun perencanaan sekolah, membagi tugas kepada seluruh personal, memimpin penyelenggaraan program, melakukan pengawasan dan perbaikan sesuai dengan keperluan. Keterkaitan ini menunjukkan bahwa peranan antara para professional, orang tua, dan masyarakat saling melengkapi memenuhi tuntutan kualitas sekolah.⁵⁷

Sementara itu, Efendi menegaskan bahwa ada tiga faktor penyebab rendahnya mutu pendidikan yaitu: kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *educational production function* atau input-input analisis yang tidak konsisten; penyelenggaraan

⁵⁶ Baharuddin & Umiarso, *Kepemimpinan Pendidikan Islam*, (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2012), 293.

⁵⁷ Sagala, *Manajemen Strategik...*, 170.

pendidikan dilakukan secara sentralistik; peran serta masyarakat khususnya orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan sangat minim.⁵⁸

Oleh karena itu, agar mutu tetap terjaga dan proses peningkatan mutu tetap terkontrol, Aminatuz Zahroh menegaskan bahwa harus ada standar yang mengatur dan disepakati secara nasional untuk dijadikan indikator evaluasi keberhasilan peningkatan mutu tersebut. Pemikiran seperti ini telah mendorong munculnya pendekatan baru yakni pengelolaan peningkatan mutu pendidikan yang mampu memberdayakan semua sumber daya yang dimiliki sekolah sehingga tujuan dapat tercapai.⁵⁹

Salah satu pendekatan yang muncul dalam usaha untuk meningkatkan mutu pendidikan adalah manajemen strategik. Sagala menegaskan bahwa dunia pendidikan menggunakan konsep manajemen strategik untuk lebih mengefektifkan pengalokasian sumber daya yang ada dalam pencapaian tujuan pendidikan. Dengan tiga tahap yang telah dijelaskan diatas, diharapkan mampu memberikan kontribusi positif dalam usaha untuk meningkatkan mutu pendidikan khususnya di lembaga pendidikan Islam.

2. Pilar-pilar Mutu Pendidikan

Menurut Jerome karakteristik sekolah bermutu ditandai oleh “lima pilar mutu” yang terdiri dari fokus pada pelanggan (kostumer), keterlibatan total, pengukuran, komitmen, perbaikan berkelanjutan. Istilah pilar-pilar

⁵⁸ Efendi, *Membangun Sekolah Efektif dan Unggulan...*, 326

⁵⁹ Aminatul Zahroh, *Total Quality Management: Teori dan Praktik Manajemen untuk Mendongkrak Mutu Pendidikan*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2014), 21.

mutu ini menurut Edwar Deming sebagaimana dikutip oleh Jerome, merupakan prinsip-prinsip manajemen mutu dalam pendidikan. Secara terperinci prinsip-prinsip atau lima pilar mutu tersebut adalah sebagai berikut.⁶⁰

1) Berfokus pada pelanggan (*customer*)

Sekolah bermutu menitik beratkan kepada kepuasan pelanggan baik pelanggan internal maupun eksternal. Setiap orang dalam sekolah adalah pelanggan, sehingga mereka bertanggungjawab terhadap output sekolah.

2) Keterlibatan total

Sekolah bermutu mendorong keterlibatan semua pihak dalam sekolah untuk bertanggungjawab terhadap mutu sekolah, bukan hanya dewan sekolah atau pengawas sekolah saja yang bertanggungjawab terhadap mutu sekolah. Semua pihak dituntut untuk memberikan kontribusi terhadap tercapainya mutu.

3) Pengukuran

Mutu bukan hanya diukur dari keberhasilan nilai ujian akhir siswa, dan efisiensi penggunaan anggaran pendidikan untuk proses belajar-mengajar. Tapi mutu diukur dari ketrampilan yang diperoleh siswa dari keluaran sekolah atau outcome. Keterampilan tersebut dapat

⁶⁰ Jerome S. Arcaro, *Pendidikan Berbasis Mutu: Prinsip-prinsip Perumusan dan Tata Langkah Penerapan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 83.

diterapkan dalam kehidupan masyarakat secara nyata. Sebagai contoh adalah sekolah kejuruan seperti SMK jurusan teknik mesin, tata busana (menjahit), perhotelan dan sebagainya.

4) Komitmen

Para penyelenggara pendidikan harus komitmen terhadap mutu sekolah. Mutu merupakan perubahan budaya yang menyebabkan organisasi mengubah cara kerjanya. Mutu menuntut bagaimana upaya untuk mengubah seseorang, meskipun biasanya orang tidak mau berubah. Maka manajemen harus mendukung proses perubahan dengan memberikan pendidikan, perangkat, system, dan proses untuk meningkatkan mutu.

5) Perbaikan berkelanjutan

Perbaikan berkelanjutan dapat memonitor proses kerja sehingga dapat mengidentifikasi peluang perbaikan. Dengan perbaikan berkelanjutan dapat digunakan untuk membangun kemitraan pelanggan/kostumer yang sukses. Perbaikan yang berkelanjutan berkaitan dengan komitmen (*continuous qualityimprovement* atau CQI) dan proses (*continuous process improvement*). Komitmen terhadap kualitas dimulai dengan pernyataan dedikasi pada misi dan visi bersama, serta pemberdayaan semua partisipan secara bersama-sama mewujudkan visi tersebut. Perbaikan yang berkesinambungan tergantung kepada dua unsur. Pertama, mempelajari proses, alat, dan

keterampilan yang tepat. Kedua, menerapkan keterampilan baru pada small achievable projects. Upaya perbaikan kualitas secara berkesinambungan dalam lembaga pendidikan harus menggunakan pendekatan sistem terbuka atas fungsi inti lembaga pendidikan, student learning. Ada tiga pendekatan yang digunakan untuk menjamin kualitas lembaga pendidikan, yaitu: 1) Pendekatan akreditasi; 2) Pendekatan *outcome assesment*; 3) Pendekatan sistem terbuka.⁶¹

Perbaikan berkelanjutan merupakan hal penting untuk setiap organisasi mutu. Perbaikan tersebut hanya dapat dicapai bila setiap orang di sekolah/ madrasah bekerja bersama-sama dan juga melakukan beberapa hal berikut:

- a. Menerapkan roda mutu pada setiap aspek kerja.
- b. Memahami manfaat jangka panjang pendekatan biaya mutu.
- c. Mendorong semua perbaikan baik besar maupun kecil.
- d. Memfokuskan pada upaya pencegahan dan bukan penyelesaian masalah.

Sementara itu menurut Bill Crech dalam Aan Komariah dan Cepi Triatna menyatakan bahwa terdapat lima Pilar untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu yaitu: produk, proses, organisasi, pemimpin dan komitmen. Produk adalah titik pusat untuk mencapai tujuan organisasi.

⁶¹ Baharuddin & Umiarso, *Kepemimpinan Pendidikan...*, 295-296.

Produk tidak akan bisa bermutu apabila tidak disertai dengan proses yang bermutu. Proses yang bermutu tidak mungkin terwujud apabila tidak disertai dengan pengorganisasian yang tepat (*The right man on the right place*). Organisasi yang tepat tidak akan berarti apabila tidak didukung dengan pemimpin dan kepemimpinan yang visioner. Komitmen yang kuat dari pemimpin dan seluruh anggota organisasi merupakan Pilar pendukung dalam meningkatkan mutu dari semua Pilar yang ada. Pilar-pilar tersebut saling terkait, apabila terdapat salah satu Pilar yang lemah maka akan berpengaruh pada Pilar yang lain, sehingga peningkatan mutu pendidikan akan sulit tercapai.⁶²

Bennet dalam Masrokan Mutohar mengidentifikasi prinsip-prinsip mendasar tentang mutu adalah: (1) definisi kualitas lebih mengacu pada konsumen, bukan pada pemasok, (2) konsumen adalah seseorang yang memperoleh produk atau layanan, seperti mereka yang secara internal dan eksternal terkait organisasi dan bukannya yang hanya menjadi pembeli atau pembayar, (3) mutu harus mencakupi persyaratan kebutuhan dan standar, (4) mutu dicapai dengan mencegah kerja yang tidak memenuhi standar, bukannya dengan melacak kegagalan melainkan dengan peningkatan layanan dan produk yang terus menerus, (5) peningkatan mutu dikendalikan oleh manajemen tingkat senior, namun semuanya yang terlibat didalam

⁶² Aan Komariah dan Cepi Triatna, *Visionary Leadership Menuju Sekolah Efektif*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), 29-30.

organisasi harus ikut bertanggungjawab, mutu harus dibangun di dalam setiap proses, (6) mutu diukur melalui proses statistic, (7) alat yang paling ampuh untuk menjamin terjalannya mutu adalah kerjasama (tim) yang efektif, dan (8) pendidikan dan pelatihan merupakan hal yang fundamental terhadap organisasi yang bermutu.⁶³

Dari beberapa pendapat para pakar pendidikan diatas dapat ditarik benang merah bahwa prinsip-prinsip mutu pendidikan yang ditawarkan semuanya mengarah pada satu tujuan yang sama yakni dalam rangka untuk meningkatkan mutu pendidikan.

6. Konsep Dasar Kepemimpinan Islam

a. Pengertian Kepemimpinan

Kepemimpinan adalah kemampuan dan kesiapan yang dimiliki oleh seseorang untuk dapat mempengaruhi, mendorong, mengajak, menuntun, menggerakkan dan kalau perlu memaksa orang lain agar ia menerima pengaruh itu dan selanjutnya berbuat sesuatu yang dapat membantu pencapaian tujuan-tujuan tertentu.⁶⁴ Dalam pengertian lain disebutkan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan seseorang untuk menggerakkan, mempengaruhi memotivasi, mengajak, mengarahkan, menasihati, membimbing, menyuruh, memerintah, melarang dan bahkan menghukum (kalau perlu) serta membina dengan maksud agar manusia sebagai media

⁶³ Masrokan Mutohar, *Manajemen Strategik dalam Meningkatkan Mutu...* 159.

⁶⁴ Seokarto Indrafachrudi dkk, *Pengantar Kepemimpinan Pendidikan* (Surabaya: Usana Offset Printing, 1983), 23

manajemen mau bekerja dalam rangka mencapai tujuan administrasi secara efektif dan efisien.⁶⁵ Hal tersebut menunjukkan kepemimpinan sedikitnya mencakup tiga hal penting yang saling berhubungan yaitu adanya kepemimpinan dan karakteristiknya, adanya pengikut, serta adanya situasi kelompok tempat pemimpin dan pengikut berinteraksi. Diantara unsur – unsur yang terlibat dalam situasi kepemimpinan adalah:⁶⁶

- a. Orang yang dapat mempengaruhi orang lain disatu pihak
- b. Orang yang dapat pengaruh dilain pihak
- c. Adanya maksud dan tujuan – tujuan tertentu yang hendak dicapai
- d. Adanya serangkaian tindakan tertentu untuk mempengaruhi dan untuk mencapai maksud atau tujuan tertentu

Sedangkan pengertian kepemimpinan dalam pendidikan (dalam hal ini kepala sekolah atau madrasah) merupakan suatu kemampuan yang dimiliki oleh kepala sekolah atau madrasah untuk mempengaruhi, membimbing, mengarahkan, dan menggerakkan staf sekolah agar dapat bekerja secara efektif dalam rangka mencapai tujuan pendidikan dan pengajaran yang telah ditetapkan.⁶⁷

Kepemimpinan tidak lain adalah sebagai pengaruh, seni atau proses mempengaruhi orang-orang sehingga mereka mau berjuang bekerja secara sukarela dan penuh antusias ke arah pencapaian tujuan kelompok. Konsep tersebut bisa diperluas, mengimplisitkan tidak hanya sekedar mau bekerja,

⁶⁵ Sulistyorini, *Manajemen Pendidikan Islam*, (Surabaya : Elkaf, 2006), 130

⁶⁶ *Ibid*, 131

⁶⁷ Prim Masrokan Mutohar, *Manajemen Mutu Sekolah*, (Yogyakarta : Ar Ruzz Media, 2014) , 237

tetapi juga mempunyai kemauan yang disertai perasaan penuh semangat dan kepercayaan. Semangat mencerminkan kegairahan dalam bekerja, penuh kesungguhan, dan intensitas dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam kegiatan pemimpin mempengaruhi bawahan kemungkinan yang dicapai adalah sukses dan tidak sukses. Sukses berarti pemimpin berhasil dalam mempengaruhi bawahan sehingga bawahan mengikuti atau melakukan tindakan sesuai apa yang diperintahkan.⁶⁸ Sukses disini masih dibedakan yaitu sukses yang efektif dan sukses yang tidak efektif. Sukses yang efektif merupakan keberhasilan pencapaian tujuan organisasi plus kesadaran dan kepuasan anak buah.⁶⁹ Sedangkan sukses yang tidak efektif adalah jika pemimpin di dalam mempengaruhi dan memotivasi kurang memperhatikan faktor individual dari pihak bawahan, harapan bawahan, dan kepentingan bawahan sehingga hanya mementingkan pada tugas dan tujuan organisasi.

Dalam perspektif islam kepemimpinan islam mempunyai posisi yang sangat penting untuk diperhatikan dan dijalankan dengan sebaik mungkin. Oleh karena itu dalam pandangan islam mengenai kepemimpinan harus dipegang oleh orang yang mampu dan dapat menempatkan diri sebagai pembawa kebenaran dengan memberikan contoh teladan yang baik serta amanah dalam melaksanakannya, adil serta menjauhkan diri dari segala perbuatan yang tercela.

⁶⁸ Ambar Teguh Sulistyani, *Kepemimpinan Profesional Pendekatan Leadership Games*, (Yogyakarta : Gava Media, 2008) 78

⁶⁹ Ibid, 78

Dari beberapa uraian di atas dapat disimpulkan bahwasanya seorang pemimpin harus mempunyai tanggung jawab besar dalam mengendalikan organisasi, harus mampu menjadi contoh teladan yang baik dalam ucapan dan perbuatan di semua tempat, mengayomi bawahan, menghadang gangguan, mengatasi kesulitan dan bertanggungjawab atas kepemimpinannya.

b. Fungsi Kepemimpinan

Pemimpin memiliki peran yang penting dalam mengatur dan merupakan kegiatan-kegiatan yang ada dalam organisasi tersebut. Seorang pemimpin harus memiliki pengetahuan dan pemahaman sekaligus dapat melaksanakan terhadap fungsi-fungsi dan peran kepemimpinan. Sebab dengan memahami fungsi dan peran sebagai pemimpin akan membawa organisasi untuk mencapai tujuannya.

Fungsi dan peran kepemimpinan yang dilaksanakan akan memperkuat posisi dan kedudukannya dalam organisasi tersebut. Sebaliknya pemimpin yang kurang memahami dan tidak bisa melaksanakan fungsi dan peran kepemimpinannya, maka akan mudah sekali gagal dan tidak berhasil membangun organisasinya.

Adapun fungsi kepemimpinan menurut Sondang P. Siagian terdiri dari: 1) pimpinan sebagai penentu arah, 2) pemimpin sebagai wakil dan juru bicara organisasi, 3) pemimpin sebagai komunikator yang aktif, 4)

pimpinan sebagai mediator dan 5) pemimpin sebagai integrator.⁷⁰

Menurut Hadar Nawawi, fungsi kepemimpinan adalah:

1. Fungsi Pengambil Keputusan

Fungsi pengambilan keputusan sebagai strategi kepemimpinan merupakan fungsi utama dan sangat penting perannya, karena dengan kemampuan serta keberanian pemimpin dalam mengambil keputusan berarti menunjukkan bahwa pemimpin mengetahui cara mencapai tujuan lembaga yang dipimpinnya. Pengambilan keputusan memerlukan suatu keberanian, karena setiap keputusan pasti memiliki resiko. Oleh karena itu maka dapat memerankan fungsi pengambil keputusan ini, pemimpin seharusnya memahami teori-teori pengambilan keputusan dan dapat mempraktekannya.

Pengambilan keputusan yang dilakukan pemimpin hendaknya mempunyai dampak menyeluruh pada institusinya. Oleh karena itu pemimpin perlu niengikul sertakan anggota instansinya, sesuai posisi dan tanggung jawabnya masing-masing. Pengikutsertaan ini dapat dilakukan dengan memberikan kesempatan mereka untuk memberi masukan, berupa aktivitas, inisiatif, saran, pendapat dan umpan balik (*feed back*), baik di dalam maupun di luar rapat. Kemudian seorang pemimpin hams mampu memilih alternatif terbaik. yang memiliki resiko negatil paling rendah diantara sejumlah alternatif keputusan

⁷⁰ Sondang P. Sagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan* (Jakarta: PT Bina Aksara, 1999), 46-50

yang dihadapinya serta menjelaskan alasan-alasannya memilih salah satu alternatif keputusan dengan cara yang paling mudah difahami. agar mendapat dukungan dalam pelaksanaannya.

2. Fungsi Instruktif

Fungsi instruktif (perintah) merupakan wewenang dan tanggung jawab pemimpin yang harus dijalankan secara efektif. Fungsi ini tidak harus dijalankan secara otoriter terhadap anggota instansinya. Pemberian instruksi dari seorang pemimpin harus disampaikan secara ielas, sehingga dapat dihindari kekeliruan dalam memahami dan melaksanakannya.

Pemberian perintah, perlu menggunakan tata krama dan mempertimbangkan faktor usia, posisi, pengaruh dan sikap anggotanya di lingkungan organisasinya, karena proses pemberian perintah berlangsung di dalam interaksi antar manusia/individu. Hal ini akan menimbulkan rasa dihargai dipartisipasikan dan dihormati pada anggota organisasi yang akan melaksanakannya.

3. Fungsi Konsulatif

Pemimpin dipandang sebagai orang yang tepat untuk berkonsultasi dalam menyelesaikan masalah yang beragam di lingkungan organisasi menjadi figur sentral dan tumpuan harapan anggotanya. Oleh karena itu seorang pemimpin harus siap dan bersedia memberi kesempatan pada anggotanya untuk berkonsultasi

dalam mengatasi/menyelesaikan masa masalah yang berkaitan dengan pekerjaan dan mungkin juga masalah masalah pribadi para anggotanya.

4. Fungsi Partisipatif

Fungsi partisipatif merupakan fungsi kemampuan pemimpin mengikut sertakan anggotanya sesuai dengan posisi dan kewenangannya agar berpartisipasi aktif dalam berbagai kegiatan yang relevan. Partisipasi aktif juga dapat divujudkan dalam berbagai kegiatan penting seperti dalam proses pengambilan keputusan, baik di dalam maupun di luar rapat.

5. Fungsi Delegatif

Fungsi delegatif merupakan fungsi kepemimpinan dalam mendayagunakan orang lain. Pemimpin harus mampu membagi pekerjaan dan melimpahkan wewenang dan tanggung jawab pelaksanaannya termasuk dalam mengambil keputusan sesuai batas kekuasaan dan tanggungjawab yang telah dilimpahkan. Fungsi delegatif ini dilakukan untuk mewujudkan organisasi yang dinamis dalam mengikuti perkembangan ilmu dan teknologi di bidangnya karena tidak mungkin dilakukan sendiri oleh pemimpin. Oleh karena itu diperlukan kesediaan dan kemampuan pemimpin mendelegasikan wewenang dan tanggungjawab pada pimpinan unit kerja

bawahannya.⁷¹

Semua fungsi kepemimpinan tersebut di atas pada dasarnya merupakan strategi mengembangkan organisasi sebagai tehnik dan taktik mempengaruhi pikiran, perasaan, sikap dan perilaku dalam pengambilan kebijakan menggerakkan anggota organisasi agar melaksanakan kegiatan mencapai tujuan organisasi.

c. Kepemimpinan Kolektif yayasan

Kepemimpinan kolektif yayasan sebenarnya merupakan upaya untuk menjaga keseimbangan eksistensi pondok pesantren dari kepunahan.⁷² Dalam kepemimpinan kolektif ini kiai selain melibatkan anaknya, juga melibatkan orang kepercayaan lain dalam kepemimpinan pesantren. Adanya pola kepemimpinan kolektif menuntut adanya pembagian tugas dan tanggung jawab pesantren ditangani bersama sesuai dengan tugas masing-masing.⁷³ Perkembangan dengan bentuk pesantren menjadikan pesantren sebagai organisasi interpersonal. Pembagian wewenang dalam tata laksana dalam kepengurusan diatur secara fungsional, sehingga akhirnya semua itu harus diwadahi dan digerakkan menurut tata laksana manajemen modern.⁷⁴

Keberadaan yayasan mengubah mekanisme manajerial pesantren.

⁷¹ Haidar Nawawi, *Kepemimpinan...*, 46-59

⁷² E. Shobirin Najid, *Prespektif...*, 115

⁷³ Mujamil Qomar, *Pesantren...*, 44

⁷⁴ E. Shobirin Najid, *Prespektif...*, 116

Otoritas tidak lagi sepenuhnya bersifat mutlak ditangan kiai, melainkan bersifat kolektif ditangani bersama menurut pembagian tugas masing-masing individu. Secara legal formal, kiai tidak lagi berkuasa mutlak. Wewenang mutlak ditransfer menjadi wewenang kolektif sebagai hak yayasan.

Kepemimpinan yayasan pesantren melibatkan orang luar. Model keorganisasian dengan melibatkan orang luar ini lebih merupakan kebutuhan akibat terdiferensiasinya peran dalam pengelolaan pesantren yang menuntut pembagian kerja secara terperinci dan spesifik, dengan diskripsi tugas atau perubahan peran dan status unit-unit secara jelas.⁷⁵

Keterlibatan berbagai kalangan dengan berbagai latar belakang. Pengalaman dapat menimbulkan interaksi positif konstruktif apabila diarahkan oleh suatu orientasi pengembangan dengan misi memberikan pemecahan terhadap problem yang dihadapi. Dalam interaksi tersebut akan terjadi saling menerima dan memberi maupun saling memberi persepsi. Sehingga wajah pesantren di masa depan akan dibentuk dari multi perspektif. Implikasinya lulusan yang dihasilkan dirancang memiliki multipotensi.

1). Sumber kepemimpinan Kolektif Yayasan

Kepemimpinan kolektif yayasan sebagaimana dijelaskan di atas merupakan kepemimpinan bersama dalam menjalankan

⁷⁵ Amin Haidari & Ishom El Saha, *Peningkatan Mutu Terpadu Pesantren dan Madrasah Diniyah* (Jakarta: Diva Pustaka, 2004), 12

roda pesantren, sesuai dengan pembagian tugas menurut bidang masing-masing. Dalam struktur organisasi pesantren yang berstatus yayasan terdapat beberapa badan, yaitu dewan pembina, dewan pengawas dan dewan pengurus yayasan. Melalui kepemimpinan kolektif ini system suksesi untuk menempati posisi pada masing-masing badan, kecuali dewan pembina, tidak didasarkan pada genealogi, melainkan ditekankan pada profesionalisme.⁷⁶ Akan tetapi bila terdapat kader yang memiliki kelengkapan, disamping keturunan kyai pendiri juga merupakan kader yang potensial, mungkin akan meyakinkan yayasan untuk mengangkatnya menjadi penerus kepemimpinan pesantren karena memiliki persyaratan yang prestisius.

Kursi kepemimpinan akan diduduki oleh orang yang layak, meski bukan dari keluarga inti kiai. Parameter kepemimpinan seorang bisa menduduki posisi pemimpin pesantren adalah kapabilitas, kapasitas dan kompetensi. Putra mahkota tidak menjadi ukuran utama kecuali dia memiliki kemampuan yang memadai. Adapun dewan pembina biasanya dijabat oleh pendiri pesantren keluarga dan orang-orang terdekat. Dewan pembina ini biasanya juga disebut dewan pengasuh.

⁷⁶ Mujamil Qomar, *Pesantren...*, 47

2) Pengambilan Kebijakan Kepemimpinan Kolektif.

Pengambilan kebijakan kepemimpinan kolektif yayasan dilaksanakan secara terbuka, demokratis dan bersifat rasional-ilmiah yang melibatkan dan mengakomodir ide, gagasan dan masukan dari seluruh stakeholder pesantren dengan tidak mengesampingkan posisi kiai sebagai pembina dan pengasuh pesantren. Dalam kepemimpinan kolektif yayasan, ketentuan mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan, baik kebijakan dalam bidang edukatif maupun non edukatif, merupakan konsensus semua pihak.⁷⁷ Dewan pembina walaupun sebagai pemimpin puncak dan memiliki kewenangan dalam menentukan kebijakan akan tetapi harus mengakomodir ide, gagasan dan saran semua badan dalam struktur organisasi yayasan.

Sedangkan pengambilan keputusan dalam tinjauan perilaku mencerminkan karakter seorang pemimpin. Oleh karena itu, untuk mengetahui apakah keputusan yang diambil baik atau buruk, tidak hanya dinilai setelah konsekwensinya terjadi, melainkan juga melalui berbagai pertimbangan dalam prosesnya.⁷⁸ Dalam Islam, sebelum melakukan tindakan dan keputusan disyariatkan untuk berikhtiar. Bahkan di kalangan kiai

⁷⁷ Ibid..., 46

⁷⁸ V. Rivai, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi* (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2003), 23

"tradisionalis" ikhtiar ini masih menjadi perilaku tasawuf yang masih dipegang teguh, karena mereka yakin akan firasat kiai tertentu. Firasat ini dalam konteks manajemen diformulasi sebagai *forescasting* (peramalan) sebelum melakukan tindakan dan keputusan.⁷⁹

Dalam menentukan kebijakan, pemimpin melibatkan seluruh komponen organisasi berdasarkan kemufakatan bersama. Pemimpin selalu berusaha untuk memanfaatkan kelebihan anggotanya melalui kebebasan menyampaikan ide, gagasan, kreativitas, inovasi, kritik dan saran. Sehingga dengan demikian semua anggota akan melaksanakan keputusan tersebut dengan penuh tanggung jawab, sebab mereka merasa turut serta dalam pengambilan kebijakan dan keputusan tersebut. Pengambilan keputusan dalam kepemimpinan kolektif yayasan juga sangat memperhatikan permasalahan yang akan diputuskan, sehingga hasil keputusan benar-benar dapat mengembangkan organisasi dan meningkatkan produktivitas kerja .

Pemimpin menstimulasi anggotanya agar bekerja secara kooperatif untuk mencapai tujuan bersama. Dalam segala tindakannya, ia selalu berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan kelompok, serta kesanggupan dan kemampuan

⁷⁹ M. Efendy, *Manajemen: Suatu Pendekatan Berdasarkan Ajaran Islam* (Palembang, 1985), 19

kelompok. selalu mendengarkan saran, pendapat bahkan kritik dari bawahannya.

7. Pendidikan Formal Di Pesantren

Pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan dan pusat penyebaran agama Islam lahir dan berkembang semenjak masa-masa permulaan kedatangan agama Islam di Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang tertua di Indonesia telah menunjukkan kemampuannya dalam mencetak kader-kader ulama dan turut berjasa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Pesantren, jika disandingkan dengan lembaga pendidikan yang pernah muncul di Indonesia, merupakan sistem pendidikan tertua saat ini dan dianggap sebagai produk budaya Indonesia yang *indegenous*.

Pondok pesantren mempunyai fungsi dan peran yang penting dalam dunia pendidikan untuk membangun karakter santri yang berjiwa Islami. Beberapa fungsi dan peran yang dimiliki pesantren yaitu, sebagai institusi dakwah, institusi pendidikan dan institusi sosial. Pertama, sebagai institusi dakwah pesantren mempunyai tanggung jawab untuk menyebarkan dan mengajarkan agama Islam dan mengemban misi untuk beramar ma'ruf nahi munkar. Kedua, sebagai media pendidikan pesantren bertanggungjawab untuk membantu setiap individu menjadi manusia yang berkepribadian secara utuh, yaitu pribadi yang intelektual, berakhlak mulia, beriman, kreati dan inovatif. Ketiga, sebagai institusi sosial, pesantren dijadikan "klas" bagi para santri untuk menemukan

persoalan kemasyarakatan yang actual.⁸⁰

Pondok pesantren dewasa ini merupakan lembaga gabungan antara sistem pondok pesantren yang memberikan pendidikan dan pengajaran agama Islam, serta menyelenggarakan pendidikan formal berbentuk madrasah dan bahkan sekolah umum dalam berbagai tingkatan dan aneka kejuruan menurut kebutuhan masyarakat masing- masing. Sistem pendidikan ini membawa keuntungan, antara lain: pengasuh mampu melakukan pemantauan secara leluasa hampir setiap saat terdapat perilaku santri, baik yang terkait dengan upaya pengembangan intelektualnya maupun kepribadiannya. Keuntungan kedua adalah adanya proses pembelajaran dengan frekuensi yang tinggi dapat memperkokoh pengetahuan yang diterimanya. Keuntungan ketiga adalah adanya proses pembiasaan akibat interaksinya setiap saat baik sesama santri, santri dengan ustadz maupun santri dengan kiai. Keuntungan lainnya adalah adanya integrasi antara proses pembelajaran dengan kehidupan keseharian.⁸¹

Sedangkan pendidikan formal sendiri adalah pendidikan yang berlangsung secara teratur, diatur dengan peraturan-peraturan yang ketat seperti lamanya belajar, materi pelajaran, waktu belajar, tingkatan, umur, pendidik, sertifikat dan lain sebagainya di sekolah. Sistem pendidikan formal di pesantren mengalami perkembangan pesat dari metode pembelajaran yang bersifat

⁸⁰ Haidar P Daulay, *Sejarah pertumbuhan dan pembaruan pendidikan islam di indonesia* (Jakarta: Kencana, 2009), 71

⁸¹ Hadori, *Pengembangan sistem pendidikan pondok pesantren dalam mencetak santri profesional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), 22

tradisional, hingga pendidikan yang modern.⁸²

Di Indonesia, sekalipun menurut undang-undang yang bertanggungjawab di bidang pendidikan adalah Departemen Pendidikan Nasional, namun ada Departemen Agama yang juga mengurus lembaga pendidikan dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi. Jika Departemen Pendidikan mengelola lembaga pendidikan dari tingkat SD, SMP, SMA serta perguruan tinggi umum, maka Departemen Agama mengelola MI, MTs, MA, dan Perguruan Tinggi Agama Islam. Selanjutnya dengan fenomena ini berdampak ada penggolongan sekolah umum dan sekolah agama. Manajemen pendidikan seperti itu membawa kita kepada apa yang disebut dikotomi penyelenggaraan pendidikan. Kedua lembaga penyelenggara pendidikan tersebut semua diakui sah. Keduanya merupakan bagian sistem pendidikan nasional.⁸³

Dalam hal ini lembaga pendidikan yang terlibat dalam mengarahkan peserta didik harus seiring dan sejalan dengan rumusan tujuan pendidikan nasional. Tujuan pendidikan nasional yaitu: membangun kualitas manusia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan selalu dapat meningkatkan kebudayaan dengan-Nya sebagai warga negara yang berjiwa pancasila mempunyai semangat dan kesadaran yang tinggi, berbudi pekerti yang luhur, berkepribadian yang kuat, cerdas terampil, dapat mengembangkan dan menyuburkan demokrasi, dapat memelihara hubungan yang baik antara sesama

⁸² Haidar P Daulay, *Sejarah...*, 15

⁸³ Haidar P Daulay, *Sejarah...*, 115

manusia dan lingkungannya, sehat jasmani, mampu mengembangkan daya estetik, berkesanggupan untuk membangun diri dan masyarakat.⁸⁴

Dalam perkembangannya pondok pesantren di samping mempertahankan sistem ketradisionalannya, juga mengelola dan mengembangkan sistem pendidikan madrasah. Pengembangan ini dimaksudkan untuk mengantisipasi perubahan yang terjadi di masyarakat, serta untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang semakin maju dalam bidang pendidikan. Perubahan itu bisa bersifat memperbaharui atau bisa juga upaya untuk menyempurnakan sistem lama yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan masyarakat.

Pendidikan formal di pesantren yang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional memiliki 3 ciri-ciri utama yang mebedakan dengan sekolah yang lain yaitu:⁸⁵

1. Kyai sebagai pendidik sekaligus pemilik pondok dan para santri.
2. Kurikulum pondok pesantren.
3. Sarana peribadahan dan pendidikan seperti masjid, rumah kyai, pondok, dan madrasah.

Perubahan dalam sistem pendidikan adalah mengubah dari sistem tradisional (sorogan, bandongan atau wetonan), menjadi sistem modern yaitu mulai dimasukkan sistem madrasah pada pondok pesantren dengan berbagai jenjang pendidikan mulai tingkat Ibtidaiyah (SD), Tsanawiyah (SLTP), Aliyah

⁸⁴ Suryosubroto, *Beberapa aspek dasar-dasar kependidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), 12

⁸⁵ Abu Ahmadi, *Ilmu pendidikan* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001), 162

(SMU) sampai dengan tingkat Perguruan Tinggi.⁸⁶

Dalam menjalankannya, pendidikan formal dipesantren pondok pesantren juga berprinsip pada:⁸⁷

- a. *Theocentric*. Sistem pesantren mendasarkan filsafat pendidikannya pada filsafat theocentric yaitu pandangan menyatakan bahwa semua kejadian berasal, berproses dan kembali pada kebenaran Tuhan.
- b. Sukarela dan mengabdikan, penyelenggaraan pesantren dilaksanakan secara sukarela dan mengabdikan kepada sesama dalam rangka mengabdikan kepada Tuhan.
- c. Kearifan, pesantren menekankan pentingnya kearifan dalam menyelenggarakan pendidikan pesantren dan dalam tingkah laku sehari-hari kearifan dimaksud disini adalah bersikap dan berperilaku sabar, rendah hati, program patuh pada ketentuan hukum agama, mampu mencapai tujuan tanpa merugikan orang lain dan mendatangkan manfaat bagi kepentingan bersama.
- d. Kesederhanaan, pesantren menekankan pentingnya penampilan sederhana sebagai salah satu nilai luhur pesantren dan menjadi pedoman perilaku sehari-hari bagi seluruh warga pesantren, kesederhanaan yang dimaksud disini adalah kemampuan bersikap dan berfikir wajar, proposional dan tidak tinggi hati.

⁸⁶ Dawam Rahardjo dkk, *Pesantren dan pembaharuan* (Jakarta: LP3ES, 1983), 89

⁸⁷ Haidar P Daulay, *Sejarah...*, 66

- e. Kolektivitas, pesantren menekankan pentingnya kolektivitas atau kebersamaan lebih tinggi dari pada individualisme.

Sistem pendidikan formal yang diselenggarakan di pondok pesantren modern/salafi mempunyai kurikulum pendidikan yang berbeda dari pendidikan nasional pada umumnya, karena memadukan kurikulum sistem pendidikan nasional dan Departemen Agama RI. Selain itu kurikulum khusus yang dibuat oleh pondok pesantren seperti pengajaran kitab kuning dalam sistem madrasah merupakan ciri khusus sistem dan proses pendidikan di dalam pesantren. Melalui proses pendidikan di dalam pesantren ini, diharapkan terwujudnya pribadi-pribadi Islami yang tidak hanya memiliki kecerdasan secara intelektual semata, namun pribadi yang juga memiliki akhlak mulia, beriman, kreatif dan inovatif. Sehingga nantinya dapat menyebarkan Islam kepada keluarga, lingkungan masyarakat dan seluruh umat manusia

B. Penelitian Terdahulu

Dari pelacakan yang penulis lakukan terhadap kajian tentang kepemimpinan pondok pesantren, penulis mendapati ada beberapa buku dan penelitian yang berhubungan dengan tema yang penulis angkat, antara lain:

Mastuhu, dalam penelitiannya yang berjudul *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren* berupaya menemukan sistem pendidikan, nilai-nilai luhur dalam pesantren yang patut dikembangkan dan gaya kepemimpinan. Penelitiannya dilakukan pada 6 Pondok Pesantren, Yaitu PP. Guluk-guluk, PP. Sukorejo, PP Blok Agung, PP Tebuireg, PP Paciran dan PP. Gontor. Hasil penelitian ini

mengambarkan adanya perubahan signifikan yang positif dalam penyelenggaraan pendidikan di pondok pesantren tersebut. Diantara perubahannya adalah ditemukan perubahan kepemimpinan kyai yang kharismatik menuju kepemimpinan yang rasional.⁸⁸

M. Ridwan Nasir, dalam disertasinya meneliti pesantren-pesantren Jombang dari aspek status kelembagaan, struktur organisasi, pola kepemimpinan kyai dan sistem pembelajarannya. Pada bagian akhir disertasinya, dia mengajukan format pondok pesantren ideal. Yaitu sebuah pesantren yang di dalamnya terdapat berbagai macam lembaga pendidikan dengan tidak menggeser ciri-ciri khusus kepesantrenannya yang masih relevan dengan kebutuhan masyarakat dan zaman.⁸⁹ Akan tetapi dalam disertasi ini belum sama sekali menyinggung bagaimana proses pengambilan kebijakan dilakukan oleh pimpinan pesantren sekaligus implementasinya sebagaimana yang akan diangkat dalam tesis ini.

Zamakhsyari Dhofier dalam penelitiannya terhadap kyai dan pesantren dalam perspektif yang tak jauh beda dengan para peneliti sebelumnya, akan tetapi ia menitik beratkan pada peranan kyai dalam usaha melestarikan islam tradisional di Jawa. Ia berusaha mengkaji internal evolution (evolusi dari dalam) dari tradisi pesantren dan islam tradisional di Jawa. Temuannya : Para kyai berusaha mengembangkan pesantren agar memenuhi kebutuhan masyarakat modern,dengan

⁸⁸ Mastuhu, *Dinamik Sistem Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur Nilai Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1989).

⁸⁹ M. Ridwan Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal Pondok Pesantren Di Tengah Arus Perubahan*, ed. M. Adib Abdushomad (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

cara membina pendidikan dan sekolah sekolah modern dalam lingkungan pesantren, akan tetapi hal ini tidak boleh dicapai dengan cara meninggalkan atau menolak islam tradisional , namun dengan menyegarkan kembali pengertian dan jiwa dari ideologi ahlu sunnah wal jama'ah, sehingga pandangan hidup islam tradisional tetap relevan dengan kehidupan modern.⁹⁰

Imron Arifin, dalam penelitiannya di pondok pesantren Tebuireng Jombang menfokuskan penelitian pada dua hal yaitu ; kyai dan kitab kuning, ia mengungkapkan peran penting kyai sebagai figur pemimpin sentral yang unik.⁹¹

Moh. Khoiri, dalam penelitiannya menekankan pada pengelolaan pesantren dalam membangun semangat kenabian santri, Hasil penelitiannya adalah ; Membangun semangat kenabian santri adalah sebagai tujuan idealistik pondok dan merupakan misi utama di dalam pengembangan pondok pesantren.⁹²

Siti Nur Syamsiyah, dalam penelitian tentang kepemimpinan KH.Masykur dalam pengembangan pesantren modern, mengkaji tentang gaya dan keefektifan kepemimpinan kyai di pesantren, menyimpulkan bahwa ; Gaya kepemimpinan kyai lebih bersifat otoriter-paternalistik, sedangkan efektifitas kepemimpinannya lebih berorientasi pada tugas (task oriented).⁹³

⁹⁰ Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren, Studi Tentang Pandangan Hidup Kyai*, (Jakarta LP3ES, ,1994, 88

⁹¹ Imron Arifin, *Kepemimpinan Kyai, Studi Kasus Di Pondok Pesantren* (Tebuireng,Kalimasada Press, Malang), 78

⁹² Moh.Khoiri, *Pondok Pesantren Salafiyah, Studi Kasus Pondok Pesantren Baron Nganjuk Dalam Membangun Semangat Kenabian Santri*,Tesis,PPs. UIN Madang, 2001

⁹³ Siti Nur Syamsiyah, *Kepemimpinan KH.Masykur Dalam Pengembangan Pesantren Modern (Kajian Tentang Gaya dan Keefektifan Kepemimpinan) Studi di Pondok Pesantren Modern Baitul Arqom Balung Jember*, Tesis, PPs. UIN Malang, 2005

Edi Safitri, dalam tesisnya memaparkan bahwa Kepemimpinan kyai dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu: kompetensi, kesalehan dan linkage, termasuk kyai pimpinan Pondok Pesantren UII. Sedangkan pola kepemimpinannya adalah pola kepemimpinan campuran (rasional-tradisional) dengan argumentasi bahwa meskipun kepemimpinan di Pondok Pesantren UII menggunakan pola rasionalitas akan tetapi jika didekati dengan konsep Weber tradisional, kharismatik dan legal-rasiona), pada prakteknya masih banyak dijumpai inkonsisten terhadap prinsip-prinsip kepemimpinan rasional.⁹⁴

Basri, dalam Tesisnya memaparkan peran kyai dalam proses pembelajaran dan pembekalan kecakapan hidup santri-santrinya. Hasil temuannya adalah kyai merupakan top figure berperan sebagai perancang dan pengatur kurikulum serta memberikan pembekalan kecakapan hidup bagi santri-santrinya dengan membimbing dan mengarahkan mereka dalam bidang pertambakan dan pertanian.⁹⁵

Mupangat, dalam Tesisnya menjelaskan Kepemimpinan kyai dalam mengelola pondok Pesantren "Pesat" Tawang Sari Temanggung Jawa Tengah, hasil temuannya menyatakan bahwa kepemimpinan kyai masih bersifat personal

⁹⁴ Edi Safitri, "*Kepemimpinan Pesantren: Studi Kepemimpinan di Pondok Pesantren UII*", Tesis (Yogyakarta: PPs UIN Sunan Kalijaga, 2005).

⁹⁵ Basri, "*Peran Kepemimpinan Kyai dalam Proses Pembelajaran dan Pembekalan kecakapan Hidup Santri di Pondok Pesantren Salafī Al fadlu wal Fadhilah*", Tesis (Yogyakarta: PPs UIN Sunan kalijaga, 2006).

(pribadi), kyai merupakan tokoh, pemuka, pemimpin dan sebagai pelindung masyarakat baik dunia dan ahirat.⁹⁶

Mukhroji, dalam tesisnya *Kepemimpinan Kepala Madrasah dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (studi multi kasus di MA Al Ma'arif dan MAN I Tulungagung)*.⁹⁷

Berbeda dengan beberapa hasil penelitaian-penelitian di atas, penulis dalam tesis ini mencoba memfokuskan pembahasannya pada kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal. Pembahasan semacam ini tidak didapatkan dalam penelitian-penelitian yang ada sehingga penelitian ini tentunya sangat menarik untuk dikaji agar mendapatkan suatu gambaran bagaimana proses pengambilan kebijakan pada lembaga pesantren yang dipimpin kyai serta bagaimana implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan pada unit pendidikan formal.

C. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian ini berisi skema tentang konsep dan teori yang digunakan peneliti sebagai pijakan dalam menggali data di lapangan. Friedrik dalam wahab mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari

⁹⁶ Mupangat, *“Implikasi Kepemimpinan Kyai Terhadap Manajemen Pendidikan Pesantren “Pesat” Tawangsari Temanggung Jawa Tengah Tahun 2002/2003”*, Tesis (Yogyakarta: PPs UIN Sunan kalijaga, 2004).

⁹⁷ Mukhroji, *“Kepemimpinan Kepala Madrasah dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (studi multi kasus di MA Al Ma'arif dan MAN I Tulungagung)*, tesis PPs STAI Diponegoro Tulungagung 2010

peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.⁹⁸ Sedangkan pengembangan adalah upaya pendidikan baik formal maupun non formal yang dilaksanakan secara sadar, berencana, terarah, teratur, dan bertanggung jawab dalam rangka memperkenalkan, menumbuhkan, membimbing, dan mengembangkan suatu dasar kepribadian yang seimbang, utuh dan selaras, pengetahuan dan ketrampilan sesuai dengan bakat, keinginan serta kemampuan-kemampuannya, sebagai bekal untuk selanjutnya atas prskarsa sendiri menambah, meningkatkan dan mengembangkan dirinya, sesame, maupun lingkungannya ke arah tercapainya martabat, mutu dan kemampuan manusiawi yang optimal dan prbadi yang mandiri.⁹⁹

Dari teori diatas, disini penulis akan meneliti tentang bagaimana cara yang ditempuh kyai dalam mengambil kebijakan. Adapun dalam pengambilan kebijakan tersebut, kyai melakukan tahap yang meliputi penyusunan *agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan dilanjutkan dengan penilaian kebijakan.*

⁹⁸ Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan...*,13

⁹⁹ Iskandar Wiryokusumo ddk, *Kumpulan...*, 93.

