

BAB V

PEMBAHASAN

Pada bab ini akan dipaparkan hasil temuan penelitian dan analisis data lintas kasus. Analisis lintas kasus ini dilakukan untuk menyusun konsep yang didasarkan pada informasi empiris yang diperoleh selama penelitian dilapangan. Pada bagian ini akan diuraikan secara berurutan mengenai: (1) kebijakan kiai dalam penyusunan agenda pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren, (2) formulasi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren, (2) adopsi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren, (3) implementasi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren, (4) evaluasi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren.

A. Kebijakan kiai dalam penyusunan agenda pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren

Istilah kebijakan dapat dimaknai 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 peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. 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.

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*.¹

Berdasarkan paparan data pada bab sebelumnya ditemukan bahwa dalam penyusunan agenda pengambilan kebijakan di pondok pesantren Pangung dan Pondok Pesantren Ngunut Kiyai melakukan banyak hal diantaranya yaitu dengan menampung aspirasi atau masukan dari kepala lembaga pendidikan formal, elemen masyarakat serta pengasuh pondok pesantren. Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan William Dunn yaitu). 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.²

Hal itu juga sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh 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.³

¹ Djoko Widodo, *Analisis Kebijakan ...*, 10

² William Dunn, *Pengantar Analisa Kebijakan*, ter. Arrangement with prentice hall (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), 97

³ Ibid. 20

Dalam perumusan agenda ini dapat dimulai dengan melakukan pengamatan lingkungan dan wawasan kedepan pengasuh pesantren hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan william Dunn yaitu Tahapan perumusan masalah 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*).⁴

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

Dalam pelaksanaannya kebijakan kiyai dalam penyusunan agenda pengembangan pendidikan formal di MA Ma'arif dimulai dengan pengamatan lingkungan, masukan dari pimpinan lembaga serta inisiatif kiyai sendiri. Pokok permasalahan akan terlebih dahulu di musyawarohkan dalam

⁴ William Dunn, *Pengantar Analisi Kebijakan , ter. Arrangement with prentice hall* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), 97

lingkup lembaga, selanjutnya diteruskan dalam rapat besar atau bisa langsung pada ketua yayasan dan pengasuh. Hal inilah yang yang menjadikan pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren panggung berbeda dengan pesantren lain.

Sedangkan perumusan masalah kebijakan kiyai di pondok pesantren Ngunut diperoleh melalui banyak sumber diantaranya masukan pengurus lembaga pendidikan formal, pengurus komite, pengurus yayasan serta dewan Pembina pondok pesantren Hidayatul Mubtadi-ien (DP3HM). Rumusan masalah yang dimunculkan ialah terkait ketrampilan santri, kenakalan, masalah sarana prasarana, sumber daya pendidik dan tenaga kependidikan, dan kerohanian siswa

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.⁵

B. Formulasi kebijakann kiai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren

Formulasi kebijakan menunjukkan pada pemberian alternative kebijakan dari beberapa masalah yang dimunculkan. Sehingga, dalam perumusan alternative kebijakan perlu adanya kriteria dan pijakan apa yang seharusnya dipakai untuk menyelesaikan masalah yang dimunculkan. Perumusan alternative kebijakan adalah hasil dari forecasting mengenai kondisi yang perlu atau dapat diwujudkan berkaitan dengan pemecahan masalah kebijakan.

Formulasi kebijakan kiyai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren panggung dalam hal ini MA Ma'arif berorientasi pada hal-hal yang mendesak dan penting yakni terkait dengan peningkatan mutu pendidikan melalui, pengembanagn kurikulum, sarana prasarana serta

⁵ Djoko Widodo, *Analisis...*, 71-75

peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) baik pendidik dan tenaga kependidikan.

Formulasi kebijakan kiyai dalam pengembangan pondok pesantren ngunut diantaranya untuk ketrampilan siswa alternatifnya melakukan studi kenal alam dan lingkungan (skal), menggiatkan kegiatan ekstrakurikuler diantaranya lukis, pramuka, olahraga. Dalam hal Sumber daya Manusia pendidik kebijakan alternative yang di tawarkan adalah, memberi kesempatan ustadz/ah untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, menyertakan diklat diluar, workshop atau mengundang tutor dari luar.

Untuk sarana dan prasarana beberapa alternative yang digunakan antara lain pembangunan sarana dan prasarana, serta optimalisasi sarana yang sudah ada. Adapun untuk kenakalan santri alternative yang ditawarkan memberikan kesempatan dengan catatan mau membuat pernyataan untuk tidak melanggar aturan pondok selanjutnya memanggil wali santri untuk kordinasi dan bimbingan serta mengembalikan santri kepada wali santri atau orang tua. Beberapa alternative yang ditawarkan untuk kerohaian adalah menekankan kedisiplinan santri dalam sholat berjama'ah serta mengadakan Praktek Pengalaman Lapangan (PPL).

Apa yang dilakukan kiyai pondok pesantren tersebut sesuai dengan yang digambarkan dalam teori berikut; 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 kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan dari berbagai pilihan.⁶

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.⁷

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 kebijaka. Kedua, formulasi kebijakan sekaligus juga menyangkut strategi pencapaian tujuan kegiatan. Dengan aktifitas tersebut, termuat penegasan bahwa dalam setiap alternative kebijaka, sejak awal erlu dirumuskanlangkah-langkah yang semestinya dilakukan apabila alternative tersebut dipilih sebagai kebijakan.⁸

C. Adopsi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidiakn formal di pondok pesantren

Dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan, pada akhirnya akan diadopsi satu alternatif pemecahan yang disepakati untuk digunakan sebagai

⁶ William N.Dunn, *Pengantar Analisis...*,27

⁷ Subarsono, *Analisi...*,37

⁸ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik...*, 77-79

solusi atas permasalahan tersebut.⁹ 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.¹⁰

Adopsi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di MA Ma'arif yaitu prosesnya adopsi kebijakan yang dilakukan di pondok pesantren Panggung dalam rangka pengembangan pendidikan formal adalah lebih menekankan atau memberi perhatian lebih kepada lembaga-lembaga di yayasan pondok pesantren panggung untuk bergerak secara aktif, berfikir kreatif memaksimalkan iklim kerja di lembaga masing-masing guna mencapai visi dan misi lembaga.

kiyai melakukan identifikasi masalah yang berasal dari usulan atau masukan lembaga yang sesuai dengan prioritas lembaga terkait dengan pengembangan sekolah formal.

beberapa masalah yang sudah dipilih maka akan mendapatkan pengesahan dari lembaga tertinggi. Untuk pengesahan kebijakan dari permasalahan yang diutamakan, legitimasinya terletak pada kiai/pengasuh pondok.

⁹ *Ibid.* 34.

¹⁰ *Ibid.* 65

Sedangkan adopsi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di SMAI Sunan Gunung Jati yaitu melalui struktur kebijakan kiyai di pondok pesantren tentunya ada mekanisme tersendiri artinya ada pemangku kebijakan yaitu ada Dewan Pembina Pondok Pesantren Hidayatul Mubtadien (DP3HM) yang merupakan wadah atau forum silaturahmi para dzuriyyah KH. Ali Shodiq Umman, kemudian ada Yayasan Pondok Pesantren Ngunut (YP2N) selanjutnya di bawahnya lagi ada Komite sekolah dan Kepala Sekolah.

Prosesnya adopsi kebijakan yang dilakukan di pondok pesantren Ngunut dalam rangka pengembangan pendidikan formal adalah lebih menekankan atau memberi perhatian lebih kepada lembaga-lembaga di yayasan pondok pesantren Ngunut untuk bergerak secara aktif, berfikir kreatif memaksimalkan iklim kerja di lembaga masing-masing guna mencapai visi dan misi lembaga.

Pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren Ngunut kiyai memiliki beberapa kebijakan meliputi kebijakan dalam bidang sarana prasarana dengan pengadaan gedung baru untuk kegiatan belajar mengajar dan penambahan asrama, Sumber Daya Manusia (SDM) Pendidik dan Tenaga Pendidikan melalui peningkatan jenjang pendidikan, memberikan sanksi mulai dari teguran, pemanggilan waali santri hingga pengeluaran santri untuk menekan pelanggaran santri terhadap tata tertib. Untuk pembiasaan dalam hal ibadah adalah dengan pengkondisian santri untuk sholat secara berjamaah di masjid.

D. Implementasi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren

Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*out comes*), dan manfaat (*benefit*), serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).¹¹ 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.¹²

Dalam wilayah pondok pesantren implementasi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di MA Ma'arif yaitu perwujudan dari visi dan misi yayasan. Program lembaga yang terkait dengan pengembangan harus didasarkan pada visi misi yayasan. Dalam pelaksanaan kebijakan yang sudah dipilih membutuhkan pihak-pihak terkait dengan implementasinya. Penekanan pengembangan di Pondok Panggung dalam hal ini MA Al-Ma'arif harus pada pengembangan kepesantrenan. Tapi disisi lain, tidak boleh lepas juga dari aturan-aturan kedinasan. Karena MA Al-Ma'arif dibawah kemendikbud.

masalah yang ada harus dijadikan acuan dalam menentukan kebijakan. Karena, bisa jadi suatu gejala pada kelompok tertentu dianggap

¹¹ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan...*,99

¹² Ibid.99

masalah, tetapi oleh sebagian kelompok bukan dianggap sebagai masalah. Pada madrasah yang dibawah yayasan memang tidak lepas dari kebijakan ketua yayasan atau *policy maker*. Sehingga, *policy maker* harus bisa membuat dan membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa fenomena, saran masyarakat dan problematika itu dianggap sebagai masalah.

Tentunya dalam mengambil kebijakan seorang kyai tidak begitu saja memutuskan. Tetapi melalui pertimbangan-pertimbangan dan proses yang panjang. untuk menentukan penyusunan agenda, pengambil kebijakan perlu mendapatkan informasi penting dari dalam dan luar lembaga.hal ini dilakukan untuk memberikan keakuratan dalam penentuan pengambilan kebijakan.

Demi mendapatkan efek yang maksimal dari suatu kebijakan kiai dalam pengembangan pendidikan formal dipondok pesantren, berbagai upaya ditempuh. Diantaranya kebutuhan sarana prasarana, yaitu melalui peran aktif wali siswa.

Implementasi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di SMAI Sunan Gunung Jati yaitu Dalam pelaksanaan kebijakan kiyai di pondok pesantren ngunut dalam pengembangan pendidikan formal melibatkan pengurus lembaga terkait sesuai bidang kebijakan masing-masing.

Agar menimbulkan efek adalah melalaui banyak hal diantaranya dengan memfasilitasi penuh kebutuhan siswa untuk kegiatan skal, untuk kebutuhan sarana prasarana berkomunikasi dengan wali santri serta donatur tidak tetap, memfasilitasi penuh untuk kegiatan ekstrakurikuler.

Jika di kaji lebih lanjut maka implementasi kebijakan kiyai di

pondok pesantren dalam rangka pengembagn pendidikan formal sesuai dengan gagasan Smith dalam Islamy yaitu Model Pendekatan *Buttom-Up* yang 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 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).¹³

E. Evaluasi kebijakan kiai dalam pengembangan pendidiakn formal di pondok pesantren.

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu

¹³ M. Irfan Islamy, *Seri policy Analisis* (Malang: Progam Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang).

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 dampak dan out-come dari sebuah kebijakan.¹⁴ Pada tahap pengawasan memberi informasi obyektif mengenai tingkat capaian pelaksanaan kebijakan dalam jangka waktu tertentu informasi mengenai kekeliruan atau penyimpangan 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.¹⁵

Bentuk kongkret evaluasi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di MA Ma'arif yaitu melalui rapat bersama pengurus yayasan, laporan kerja dan melalui observasi.

¹⁴ Subarsono, *Analisis...*,119

¹⁵ Ibid.120-12

Evaluasi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di SMAI Sunan Gunung Jati yaitu evaluasi kebijakan kyai dalam pengembangan pendidikan formal di pondok pesantren Ngunut diantaranya diukur melalui antusias masyarakat yang mempercayakan putra putrinya di pondok pesantren.

Mengenai konsekuensi dari evaluasi kebijakan di pondok pesantren Ngunut terkait pengembangan pendidikan formal adalah sepanjang kebijakan itu dianggap berhasil dan mampu mewujudkan visi misi lembaga pendidikan formal maupun pondok pesantren maka kebijakan tersebut akan dipertahankan sampai dihasilkan kebijakan baru yang lebih baik. Walaupun kebijakan itu dianggap gagal maka konsekuensinya adalah melakukan rapat dengan berbagai decision maker untuk merumuskan kebijakan baru sebagai alternative kebijakan yang dianggap kurang efektif menyelesaikan permasalahan tersebut.

Evaluasi kebijakan kiyai dalam pengembangan pendidikan di pondok pesantren diukur dari semakin banyaknya antusiasme masyarakat yang mempercayakan putra putrinya untuk belajar di pondok pesantren serta melakukan evaluasi terhadap sudah tepatkah pelaksana dari kebijakan tersebut dan konsekuensinya adalah jika kebijakan efektif mengatasi permasalahan dan dianggap baik maka dipertahankan sedangkan jika dianggap tidak efektif dilakukan perumusan kebijakan baru yang lebih baik.