KEBIJAKAN SEKOLAH MENENGAH KEJURUAN DI LINGKUNGAN PONDOK PESANTREN

(Studi Terhadap Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan)

DISERTASI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Doktor dalam Program Studi Ilmu Keislaman
pada Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Oleh:
Maskuri
NIM. F1.8.3.12.048

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **MASKURI**

NIM : F18312048

Program : Doktor (S-3)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa DISERTASI ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya

Surabaya, 28 Nopember 2017

Saya yang menyatakan,

Maskuri

PERSETUJUAN

Disertasi Maskuri ini telah disetujui

pada tanggal 21 Juni 2017

Oleh

Promotor,

Prof. Dr. H. Ali Mudhofir, M.Ag.

Ko-Promotor,

Dr. Hj. Hanun Asrohah, M.Ag.

PERSETUJUAN TIM PENGUJI

Disertasi An. Maskuri telah diujikan pada ujian tahap Pertama Hari/tanggal: Jum'at, 10 Nopember 2017 2017 dan layak di ujikan Ke tahap terbuka

Tim Penguji:

1.	Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag	Ketua	.....
2.	Prof. Masdar Hilmy, MA, Ph.D	Sekretaris	.....
3.	Prof.Dr. H. Ali Mudhofir, M.Ag	Promotor/Penguji	.....
4.	Dr. Hj. Hanun Asrohah, M.Ag	Promotor/Penguji	.....
5.	Prof. Dr. H. Abd. Halim Soebhar, M.A	Penguji Utama	.....
6.	Prof. Dr. H. Imam Bawani, MA	Penguji	.....

Surabaya, 28 Nopember 2017

Direktur

Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag
NIP. 195601031985031002

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **MASKURI**
NIM : F.1.8.3.12.048
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana /Dirasah Islamiyah
E-mail address : masykuri.ismail@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Sekripsi ☐ Tesis ☑ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Kebijakan Sekolah Menengah Kejuruan di Lingkungan Pondok Pesantren (Studi terhadap Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 13 Juli 2018

Penulis

MASKURI

ABSTRAK

Judul : Kebijakan SMK Di Lingkungan Pondok Pesantren (Studi Terhadap Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan)
Penulis : Maskuri
Promotor : 1. Prof. Dr. H. Ali Mudhofir, M.Ag.
2. Dr. Hj. Hanun Asrohah, M.Ag.
Kata Kunci : Kebijakan, Pengembangan Pendidikan, dan Pondok Pesantren

Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Ada kebijakan pengembangan pendidikan yang di dalamnya mengatur Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Mini, selain mengatur pendidikan lainnya.

Ada empat rumusan, yaitu: pertama, bagaimana proses pembentukan Perda, kedua, bagaimana materi muatan pengembangan pendidikan, ketiga, bagaimana implementasi kebijakan SMK di lingkungan Pondok Pesantren, dan keempat bagaimana evaluasi dan dampaknya.

Penelitian disertasi ini adalah penelitian kebijakan dengan menggunakan jenis dan pendekatan kualitatif deskriptif, yang berkaitan dengan sistem, kelembagaan, peran aktor, proses, implementasi, dan evaluasi. Untuk memperoleh data, peneliti menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi. Sedang analisis yang dipakai adalah melalui reduksi data, penyajian data, verifikasi dan kesimpulan.

Kesimpulan yang diperoleh adalah, Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan merupakan usul prakarsa Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur. Gagasan materi muatan pasal 41 berasal dari Gubernur, jauh sebelum raperda itu dimunculkan. Kedua, materi kebijakan pengembangan pendidikan diatur dalam pasal 37 sampai 42. Itu terlalu menyederhanakan konsep pengembangan pendidikan. Ketiga implementasi dilakukan melalui Perda APBD, Pergub Penjabaran APBD, Surat Keputusan Gubernur, dan Pedoman Teknis yang disusun oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Bidang Pendidikan Menengah Kejuruan dan Perguruan Tinggi. Keempat, evaluasi dilakukan dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu evaluasi sumber pendanaan, evaluasi SDM pengelola, dan evaluasi model. Dampaknya dapat mendorong ekonomi kreatif para peserta didik lulusan SMK Mini.

Model kebijakan publik yang ditemukan dalam penelitian adalah model pilihan publik, inkremental, kelembagaan, dan sistem yang didahului dengan tahap penyusunan agenda, adaptasi, dan formulasi kebijakan serta implementasi dan evaluasi kebijakan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRACT

Title : The policy of Development of Vocational School in Pondok Pesantren (A study on Article 41 of East Java Provincial Regulation No. 9 of 2014 on the Implementation of Education)

Author : Maskuri

Promoter : 1. Prof. Dr. H. Ali Mudhofir, M.Ag.
2. Dr. Hj. Hanun Asrohah, M.Ag.

Keywords: Policy, Development of Education, and Pondok Pesantren

East Java Provincial Government has established Regional Regulation No. 9 of 2014 on the Implementation of Education. The researcher is interested in conducting the study of the local regulation because one of the content materials concerns on the development of Vocational High School (SMK) education in Pondok Pesantren as mentioned in Article 41.

To answer the interest, the researcher proposed three formulas, namely: first, how is the process of formulating Local Regulation No. 9 of 2014 on the Implementation of Education? secondly, How is the implementation of vocational schools development policy in Pondok Pesantren? and lastly How is the evaluation of development implementation policy of vocational schools in Pondok Pesantren.

This dissertation research is a policy research using descriptive qualitative approach related to a system, institutional, role of actors, processes, implementations, and evaluations. To obtain the data, the researcher used interviewing and documentation techniques. While the analysis used is through data reduction, data presentation, verification, and conclusion.

The conclusion is that first the formation process of Regional Regulation No. 9 of 2014 on the Implementation of Education begins with the initiative of Commission E of the East Java Provincial Legislative Assembly. Nevertheless, the idea of the subject matter of Article 41 had come from the Governor before the draft was raised. Second, the policy of vocational education development in Pondok Pesantren is really implemented. The mechanism is carried out through the Regional Budget (APBD), Governor’s regulation on the translation of Regional Budget (APBD), Governor's Decree, and Technical Guidelines compiled by the Provincial Education Office of Vocational Education and Higher Education. These are all supporting factors in the policy implementation process. Third, the evaluation was conducted by the Provincial Education Office using three approaches, namely evaluation of funding sources, human resource evaluation of managers, and model evaluation. The problematic is actually experienced by the recipients of Mini Vocational School programs. The public policy models found in the study are the public choices model, incremental, institutional, systems preceded by the stage of agenda setting, adaptation, policy formulation, and policy implementation and evaluation.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN SYARAT DISERTASI ii

PERNYATAAN KEASLIAN iii

PERSETUJUAN TIM PENGUJI.....iv

PEDOMAN TRANSLITERASI v

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI viii

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR ix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 12
C. Rumusan Masalah 13
D. Tujuan Penelitian 14
E. Kegunaan Penelitian 15
F. Penelitian Terdahulu 16
G. Sistematika Pembahasan 24

BAB II KAJIAN TEORI

A. Konsepsi Pendidikan Islam 27
B. Dinamika Perkembangan Pondok Pesantren 35
1. Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Pesantren 37
2. Tantangan dan Peluang Pendidikan Pesantren 43
3. Pendidikan Pesantren di Era Otonomi Daerah 45
4. Pengembangan Pendidikan Pesantren 47
5. Pendidikan Kejuruan di Pesantren.....53
C. Politik Pendidikan Islam 58
D. Kebijakan Publik 66
1. Epistemologi Kebijakan Publik 66
2. Model-Model Kebijakan.....72
3. Tahap Kebijakan Publik 79
E. Kebijakan Pendidikan di Indonesia 85
1. Historisitas Kebijakan Pendidikan 85
2. Analisis Kebijakan Pendidikan 88
3. Kebijakan Pendidikan Kejuruan 92
4. Kebijakan Pendidikan di Daerah 96

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III METODE PENELITIAN

A. JenisPenelitian 119
B. Pendekatan Penelitian 120
C. Sumber Data dan Informasi.....121
D. Teknik Pengumpulan Data 122
1. Wawancara 123
2. Dokumentasi.....125
3. Pengamatan.....126
E. Teknik Analisis Data 128
1. Reduksi Data 128
2. Penyajian Data 129
3. Verifikasi dan Kesimpulan 129
F. Pengujian Keabsahan Data 130

BAB IV KEBIJAKAN SMK DI LINGKUNGAN PONDOK PESANTREN

A. Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur 131
B. Kondisi SMK di Jawa Timur 139
C. Rumusan Kebijakan Pendidikan Jawa Timur.....145
D. Proses Pembentukan Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan 151
1. Kewenangan Daerah Provinsi 151
2. Dinamika Politik Pembahasan Perda 156
a. Raperda Usul Prakarsa 156
b. Materi Muatan Raperda 160
c. Dinamika Politik Aktor Kebijakan.....170
E. Muatan Materi Kebijakan Pengembangan Pendidikan..... 185
F. Implementasi Kebijakan Pengembangan Pendidikan SMK di Pondok Pesantren 190
G. Evaluasi dan Dampak Kebijakan SMK Mini di Pondok Pesantren 212
1. Evaluasi 214
2. Dampak 224

BAB V ANALISIS KEBIJAKAN SMK DI LINGKUNGAN PONDOK PESANTREN

A. Proses Pembentukan Perda Penyelenggaraan Pendidikan 227
1. Kewenangan Daerah Provinsi 230
2. Proses Usul Prakarsa 234

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Dinamika Politik.....247
B. Muatan Materi Kebijakan Pengembangan Pendidikan 264
C. Implementasi Kebijakan Pengembangan Pendidikan di SMK di Pondok Pesantren 269
D. Evaluasi dan Dampak Kebijakan SMK di Pondok Pesantren 278
BAB VI PENUTUP
A. Simpulan 288
B. Implikasi Teoritis 290
C. Keterbatasan Studi 292
D. Saran dan Rekomendasi 293

DAFTAR PUSTAKA

Lampiran Perda Nomor Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR TABEL dan GAMBAR

Tabel 4.1 : Jumlah Kecamatan dan Desa 134

Tabel 4.2 : Struktur Penduduk Provinsi Jawa Timur 135

Tabel 4.3 : Matrik Muatan Raperda Penyenggaraan Pendidikan 160

Tabel 4.4 : Data Penerima Program SMK Mini di Jawa Timur 205

Gambar 4.1. : Perbandingan SMK Negeri dan Swasta 144

Gambar 4.2 : Pertumbuhan SMK di Jawa Timur 145

Gambar 4.3 : Bagan Pembentukan Produk Hukum Daerah 155

Gambar 4.4 : Skema Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan SMK Mini 212

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak bergulirnya tuntutan reformasi pada tahun 1998[1], rakyat meminta agar hak-hak untuk mengelola dan mengatur daerah sesuai dengan keaneka ragaman dan potensi sumber daya diberikan secara luas. Itulah yang pada akhirnya melahirkan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi urusan pemerintahan sebagai wujud *political will* penyelenggara negara. Desentralisasi[2] dan otonomi daerah dalam pandangan Miftah Toha, diartikan sebagai pemberian kepercayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah agar berdaya menangani persoalan di daerahnya melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah[3]. Salah satu produk reformasi adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai produk hukum pertama yang mewadahi pelaksanaan otonomi daerah

---

[1] Adanya reformasi pemerintahan pada tahun 1998 mengakibatkan pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi dengan ditandai oleh pemberian hak otonom yang luas dan nyata. Pemberian otonomi luas ini juga harus disertai dengan tanggungjawab dalam pelaksanaannya diatas prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, berkeadilan, dan memperhatikan potensi masyarakat sebagai sebuah kekuatan pembangunan daerah itu sendiri. Lihat sambutan Menteri Pendidikan Nasional, Yahya A. Muhaimin dalam Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* (Jakarta: Depdiknas-Bappenas-Adicita Karya Nusa, 2001), xxxii.

[2] Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian kewenangan dan sekaligus kewajiban untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di daerah harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, memberdayakan masyarakat lokal dengan segala keunggulannya sehingga terbentuk masyarakat yang mandiri dalam pembangunan daerah. Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Konsep, Strategi, dan Implementasi* (Bandung : Alfabeta, 2011), 73.

[3] Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Metapena Institut, 2012), 85.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang lebih komprehensif. Sebelum undang-undang tersebut muncul, pada masa pemerintahan Orde Baru ada undang-undang yang mengatur kewenangan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Struktur pemerintahan pada masa Orde Baru adalah sentralistik[4], daerah dan pusat hubungannya menggunakan pola hirarki[5].

Pemerintahan yang sentralistik pada masa Orde Baru kurang, bahkan sebagian orang mengatakan tidak menghargai keaneka ragaman di daerah. Konstitusi telah mengatur pembagian daerah sesuai dengan pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai konsekuensi tuntutan reformasi, pasal 18 UUD 1945 telah dilakukan perubahan, materi muatannya sudah tidak lagi sentralistik. Pasal 18 ini telah dilakukan perubahan sampai empat kali, sehingga menjadi pasal 18, pasal 18A, dan Pasal 18B.

---

[4] Sistem pemerintahan yang sentralistik adalah sistem pemerintahan yang melakukan pemusatan wewenang hanya pada pemerintah pusat dalam hubungan antara pusat dan daerah. Pemerintahan di daerah hanya melaksanakan kebijakan yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Akitbatnya pembangunan hanya bisa dinikmati oleh masyarakat yang ada di perkotaan dan yang memiliki kedekatan dengan kekuasaan di pemerintah pusat. Untuk mengimbangi sentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan kepada pejabanya di daerah dengan asa dekonsentrasi. Pemberian kewenangan ini sama saja dengan tugas dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah untuk melakukan kontrol pemerintah daerah dari unsur kedaerahan. Semua harus seragam, mulai dari pusat sampai ke daerah, bahkan ke desa, termasuk urusan seragam baju pegawai. Lihat Syafi'i. K.I., *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta; Rineka Cipta, 2002), 75.

[5] Pada tahun 1974 keluar Keputusan Presiden Nomor 44 dan 45 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Pemerintah. Untuk mengatur pegawai agar memiliki sikap monoloyalitas kepada visi Presiden, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian Negara. Saat itu Presiden Soeharto melakukan reformasi birokrasi agar seluruh pegawai negeri mengikuti visi presiden secara loyal. Dengan demikian pemerinatahan yang terbentuk adalah pemerintahan yang kuat, stabil, berwibawa, dan dikendalikan secara sentralistik dalam rangka memenuhi tujuan pembangunan ekonomi maupun pembangunan nasional secara umum. Ibid., 87

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam konteks kajian otonomi daerah, UUD telah memerintahkannya secara khusus, yaitu pasal 18 ayat (2) yang berbunyi, Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (5) berbunyi; pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, ayat (6) berbunyi; Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan[6].

Sebelum ada perubahan, pasal 18 tidak ada ayat dan hanya satu kalimat pernyataan, yaitu pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa[7]. Dengan semangat menghargai keanekaragaman dan potensi sumber daya daerah, maka pasal 18 dilakukan perubahan secara total.

Dalam konsep negara kesatuan, dikenal dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan perbantuan (*medebewind*). Asas desentralisasi sangat terkait langsung dengan konsep otonomi daerah, walau pun dalam praktik kenegaraan tidak bisa dipisahkan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

---

[6]Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2009)
[7] Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi hingga Reformasi* (Bandung: Grafitri, 2004), 80-82.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Desentralisasi secara teoritik didefinsikan sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan publik yang lebih rendah agar secara mandiri dan sesuai pertimbangan kepentingan masyarakat setempat mengambil keputusan dengan bentuk produk hukum daerah dalam suatu pemerintahan.[8]

Konsep otonomi daerah, selama masa pasca reformasi hingga sekarang telah mengalami perubahan. Pada awalnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 huruf h, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur daan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasakan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Setelah dilakukan kajian sesuai dengan perkembangan dan tuntutan perubahan, Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah[9] dilakukan perubahan dan pergantian, sehingga pada tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah[10].

Rumusan otonomi daerah berubah menjadi hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara

---

[8]Ibid., 199.

[9]Adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaiman dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Bandung : Citra Umbara, 2014)

[10] Selanjutnya ditulis UU No. 23 Tahun 2014. Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kesatuan Republik Indonesia[11]. Untuk memberikan kewenangan daerah, maka diatur klasifikasi urusan pemerintahan antara pusat dan daerah[12]. Sebelumnya, urusan pemerintahan tersebut diatur dengan istilah pembagian urusan pemerintahan. Seperti pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 14 ayat (1) huruf f dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pendidikan[13].

Salah satu bidang pemerintahan yang dilimpahkan kewenangannya kepada daerah adalah bidang pelayanan pendidikan. Pembahasan kewenangan bidang pendidikan, sebagai kewenangan dalam otonomi daerah tidak bisa dipisahkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam undang-undang Sisdiknas, pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) memiliki tanggung jawab dalam suksesnya penyelenggaraan pendidikan yang bermutu. Hal itu ditegaskan dalam pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Sisdiknas, yaitu Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi, ayat (2)

---

[11] Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

[12] Klasifikasi itu terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedang urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan daerah yang terbagi dalam urusan wajib dan pilihan dalam pemerintahan. Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, seperi pendidikan dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti tenaga kerja. Lihat pasal 9, 10, 11, dan 12 UU No. 23 Tahun 2014.

[13] Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah; Konsep, Strategi, dan Implementasi* (Bandung: Alfabeta, 2011), 81.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

disebutkan, pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun[14].

Provinsi Jawa Timur dikenal sebagai daerah yang memiliki banyak lembaga pendidikan pesantren[15]. Sebagai bentuk tanggungjawab memberikan pelayanan dan pengembangan pendidikan di pesantren, Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Perda ini, secara yuridis merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaran Pendidikan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157).

Pengelolaan pendidikan oleh Pemerintah Provinsi diatur dalam pasal 17 sampai dengan pasal 27. Dalam ketentuan pasal 18 ayat (2) huruf f dan g disebutkan tentang kebijakan daerah bidang pendidikan harus dituangkan dalam peraturan daerah dan peraturan gubernur[16].

---

[14]Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan PP Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Jakarta: Permata Press, tt)

[15] Menurut Husnul Marom, Kabid Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Kanwil Kemenag Republik Indonesia, jumlah pondok pesantren di Jawa Timur sebanyak 6.561, wawancara pada tanggal 9 Oktober 2016.

[16]Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Jakarta: Sinar Grafika, tt)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tema utama dalam penelitian ini adalah studi analisis terhadap kebijakan SMK di lingkungan pondok pesantren. Ada satu pasal yang akan dikaji secara khusus, disamping pasal-pasal lainya, yaitu pasal 41 yang menyatakan sebagai berikut:

(1) Pemerintah Provinsi mendukung dan memfasilitasi pengembangan Balai Latihan Kerja atau Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Mini di pondok pesantren untuk menyiapkan tenaga kerja terampil tingkat menengah,
(2) Dukungan dan fasilitas tersebut meliputi penyediaan sarana dan prasarana, bantuan tenaga profesional, dan dukungan pendanaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan pendidikan SMK Mini di pondok pesantren diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur[17].

Pasal tersebut masuk pada bab XI "pengembangan pendidikan" pada bagian keempat yang mengatur Balai Latihan Kerja di pondok pesantren. Kebijakan ini lebih menonjol SMK Mininya daripada bernama BLK. Padahal SMK Mini merupakan bentuk alternatif dari BLK. Dalam pertimbangan perda disebutkan untuk mewujudkan pendidikan bermutu serta mampu menjawab berbagai tantangan kebutuhan sesuai tuntutan dan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan internasional, sehingga penyelenggaraan pendidikan harus dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan[18].

[17]Kompilasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014, (Surabaya: Sekretariat DPRD, 2014)
[18] Konsideran huruf b Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendiidkan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kehadiran BLK atau SMK Mini di pondok pesantren dimungkinkan membawa dampak bagi pengembangan pesantren. Syaifulrahman[19] mengharapka agar program SMK Mini dapat memberikan motivasi kepada pengelola pesantren agar mampu membentuk santri yang memiliki tenaga terampil dan profesional, terutama dalam hal kewirausahaan. Efektifitas kebijakan SMK Mini sesuai pasal 41 dilaksanakan sejak Perubahan APBD Tahun 2014.

Kepala Badan Nasional dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), Nusron Wahid, menyambut baik ide dan gagasan pendirian SMK Mini di Jawa Timur yang baru dimulai tahun 2014 hingga berlanjut sampai tahun 2017. Bentuk dukungan tersebut, BNP2TKI juga akan ikut mendirikan SMK Mini di beberapa tempat[20]. Pengembangan SMK Mini ide dan gagasannya berasal dari Gubernur Jawa Timur, dan didukung anggota DPRD Provinsi Jawa Timur.[21]

Kebijakan SMK Mini di pesantren jelas merupakan kebijakan publik, karena dibentuk oleh badan publik yaitu DPRD dan Pemerintah Propinsi Jawa Timur. Karena itu, asas pembetukannya mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

---

[19]Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, tahun 2016- sekarang.

[20] www.antarajatim.com, *ANTARA Nesw Jawa Timur* (diunduh pada tanggal 10 September 2016)

[21]Sebagaimana dijelaskan Muzakki, salah satu anggota tenaga ahli penyusunan naskah akademik dan draft raperda penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur, sebenarnya perda penyelenggaraan pendidikan itu bermula dari hak inisiatif DPRD Propinsi Jawa Timur pada tahun 2014. Hanya saja, saat paripurna penyampaian hak usul dewan, oleh Gubernur Jatim ditolak karena dianggap copy paste dari regulasi diatasnya atau mutatis mutandis, tidak mencerminkan kedaerahan. Akhirnya raperda tersebut memasukkan SMK Mini atas usul Gubernur. Surabaya, *Wawancara*, 19 Nopember 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagaimana disebutkan dalam pasal 5.[22] Produk hukum ini muncul sebagai implementasi atas otoritas (kekuasaan) yang diberikan dalam otonomi daerah.

Dalam konteks pembahasan pengembangan, tidak bisa dipisahkan dengan kajian perubahan. Perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat selalu mengalami perubahan sejalan dengan dinamika perkembangan ilmu pengetahun dan teknologi. Perubahan sering dimaknai sebagai sebuah pergantian dan berubahnya keadaan dari masa lampau ke masa sekarang. Sering dikatakan sebagai perubahan dari satu sistem ke sistem yang baru.[23] Perubahan yang diinginkan oleh kalangan pesantren tentu perubahan yang membawa dampak positif. Disamping pesantren harus menyiapkan benteng pertahanan identitas dan karakteristik, sehingga keasliannya tetap terjaga.

Nurcholis Madjid menyebutkan, bahwa pesantren memiliki nilai-nilai dan makna keislaman sekaligus keaslian (indigenous) Indonesia.[24] Upaya perubahan dan pembaruan yang akan ditawarkan kepada pesantren tidak akan terlaksana bila kyai sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tidak menghendakinya. Pemerintah sekalipun tidak akan mampu menawarkan perubahan bila sang pemegang kekuasaan tidak menerimanya[25]. Untuk itu, konsep perubahan dalam pandangan Piotr Sztompka mencakup tiga hal yang

---

[22] Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011* (Bandung: Nuansa Aulia, 2011),
[23] Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), 2.
[24] Nurcholis Madjid. *Bilik-Bilik Pesantren* (Jakarta: Paramadina, 1997), 107.
[25]Nur Efendi, *Manajemen Perubahan di Pondok Pesantren* (Yogyakarta: Teras, 2014), 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mendasari, yaitu (1) perbedaan, (2) terjadi pada waktu yang berbeda, dan (3) diantara sistem sosial yang sama.[26]

Sebagai konsekuensi perubahan tersebut, dan dalam rangka pengembangan pendidikan di pondok pesantren, sudah hampir merata di kalangan pesantren, tidak mempertentangkan perbedaan ilmu agama dan umum, semua ilmu bersumber dari Allah. Sebagaimana dijelaskan oleh al-Imam Al-Ghazali bahwa klasifikasi ilmu di bagi ke dalam kategori *ilmu mahmud* dan *ilmu madhmum* [27]. Dari kedua klasifikasi ilmu, al-Ghazali membagi hukum mempelajari sebuah ilmu, mana yang فرض عين dan mana yang فرض كفا ية. Bagi al-Ghazali ilmu itu harus dipelajari sesuai kebutuhan individu muslim dan kebutuhan sosial masyarakat itu sendiri[28].

Mengelola perubahan memerlukan orang kreatif, proses kreatif, dan produk kreatif. Bangunan perubahan meliputi tiga unsur penting yang berjalan secara kumulatif, yaitu *ijtihad* (proses kreatif), *mujtahid* (loyalis), dan *mujaddid* (orang kreatif)[29]. Semua proses perubahan memerlukan strategi, diantaranya bagaimana melakukan proses pengambilan keputusan dan implementasinya[30].

Sejak diundangkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pesantren telah menjadi bagian dari sistem

---

[26] Piotr Sztompka, *Sosiologi Perubahan Sosial* (Jakarta: Prenada Media Group, cetakan keenam, 2011), 3

[27] Ilmu mahmud adalah ilmu yang terpuji dan madzmum adalah ilmu yang tercela, lihat Al-Ghozali, *Ihya' Ulumuddin* (Kairo: Darul Ihya, juz awal, 1954), 14-16.

[28] Ibid., 17.

[29] Nur Efendi, *Manajemen Perubahan di Pondok Pesantren* (Yogyakarta: Teras, 2014), 11.

[30] Ibid., 13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelenggaraan pendidikan nasional. Sewajarnya dan seharusnya negara memberikan perhatian penuh terhadap pengembangan pendidikan pesantren. Sebagai khazanah budaya, pesantren telah memiliki peran penting dalam setiap proses perubahan sosial sejak awal berdirinya negara hingga hari ini dan masa-masa yang akan datang. Tanpa peran pesantren bisa dikatakan pembangunan daerah akan mengalami hambatan dalam proses penyelenggaraannya, dan bisa-bisa gagal.[31]

Kebijakan penamaan SMK Mini menarik perhatian. Baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah atau peraturan menteri yang mengatur penyelenggaraan pendidikan nasional, tidak dikenal istilah SMK Mini. Jika SMK Mini merupakan kebijakan pengembangan pendidikan, maka konsepnya harus tunduk pada UU Sisdiknas dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, khususnya pendidikan kejuruan. Karena tidak satupun regulasi pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan menyebutkan SMK Mini. Fungsi pendidikan kejuruan, sebagaimana disebutkan dalam PP 17 tahun 2010 pasal 76 ayat (2) huruf c adalah membekali peserta didik dengan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kecakapan kejuruan para profesi sesuai kebutuhan masyarakat[32].

---

[31] Departemen Agama Republik Indonesia, *Profil Pondok Pesantren Mu'adalah* (Jakarta: Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam dan Pondok Pesantren, 2004), 57.

[32]Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Jakarta: Sinar Grafika, tt)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Akhmad Sukardi[33], menjelaskan bahwa lulusan SMK Mini bisa menjadi solusi mengatasi problem akselerasi pengembangan ekonomi syari'ah. Ada tiga kompetensi keahlian yang dipelajari oleh para santri, yaitu (1) teknologi dan rekayasa, informasi dan komunikasi, (2) kesehatan, agrobisnis dan agroteknologi, (3) bisnis dan manajemen dan pariwisata. Ia berharap lulusan pondok pesantren bukan hanya disiapkan untuk menjadi ustad, tapi bagaimana para santri kelak bisa langsung terjun ke dunia kerja atau membuka lapangan kerja berdasarkan keahlian yang telah mereka dapatkan di SMK Mini[34].

Bentuk kebijakan SMK Mini yang telah dilakukan Pemerintah Provinsi diwujudkan dalam bentuk hibah bantuan penyediaan sarana prasarana, tenaga profesional, dan pendanaan. Kebijakan SMK Mini merupakan satu-satunya kebijakan di Indonesia. Tidak ada satupun provinsi di Indonesia yang membuat kebijakan SMK Mini di pondok pesantren.[35].

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Atas dasar pemikiran yang tertuang dalam latar belakang di atas, peneliti akan mengidentifikasi masalah dan melakukan pembatasannya. Masalah-masalah tersebut yaitu:

1. Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan tidaklah muncul begitu saja. Ada proses yang melatar belakangi. Munculnya pasal 41 yang mengatur pengembangan BLK atau SMK Mini di pesantren tidak

[33]Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur, Desember 2013 sampai sekarang.
[34]Kominfo.jatimprov.go.id (diunduh pada tanggal 9 Oktober 2016)
[35] Bantuan hibah untuk satuan pendidikan, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diatur dalam pasal 49 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Lihat *Undang-Undang Sisdiknas* (Permata Press),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bisa dipisahkan dari hubungan pendidikan dan kekuasaan. Termasuk hubungan pesantren dengan politik.

2. Materi muatan pengembangan pendidikan yang terdapat dalam perda tidak hanya BLK atau SMK Mini di pondok pesantren. Ada beberapa pasal yang memiliki keterkaitan dengan kebijakan SMK di lingkungan pondok pesantren.
3. Kebijakan SMK Mini akan berakibat pada proses kebijakan politik anggaran pendidikan bagi pesantren yang sudah menyelenggarakan pendidikan SMK.
4. Tujuan pendidikan Islam di pesantren dikenal dengan penguatan iman dan keislaman yang dilakukan melalui kegiatan pendalaman ilmu-ilmu keislaman. Adanya SMK Mini di pesantren apakah sejalan dengan tujuan pendidikan di pesantren atau akan berdampak sebaliknya?
5. Sebelum ada kebijakan pengembangan pendidikan berupa SMK Mini, di pesantren sudah banyak yang mendirikan pendidikan kejuruan, SMK. Bagaimana mereka memadukan proses pembelajarannya?
6. Proses pembelajaran di pesantren dengan adanya kebijakan SMK Mini akan membawa dampak tumpang tindih pembelajaran yang sudah berlangsung lama.
7. Implementasi kebijakan pendanaan SMK Mini harus tunduk pada pengelolaan keuangan negara. Para penerima dan pengelola dan SMK Mini harus melaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip keuangan negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

8. Kebijakan politik pendidikan, SMK Mini tidak berjalan di ruang kosong. Adakah dampak bagi peningkatan ekonomi pesantren dan masyarakat yang mengikuti SMK Mini?

Dari delapan masalah yang teridentifikasi tidak mungkin peneliti kaji seluruhnya. Untuk itu peneliti membatasi hanya empat aspek yang menjadi fokus pembahasan sebagaimana rumusan masalah dibawah ini .

C. Rumusan Masalah

Empat aspek fokus pembahasan tersebut terangkum dalam rumusan masalah berikut:

1. Bagaimana Proses Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Jawa Timur ?
2. Bagaimana materi muatan kebijakan pengembangan pendidikan menurut Perda Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelengaraan Pendidikan?
3. Bagaimana ImplementasiKebijakan Pengembangan SMK di Pondok Pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Jawa Timur?
4. Bagaimana Evaluasi dan Dampak Kebijakan Pengembangan SMK di Pondok Pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan?

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah yang disusun oleh penulis berdasarkan latar belakang penelitian ini, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk memahami proses Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui materi muatan kebijakan pengembangan pendidikan yang terdapat dalam Perda Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan?
3. Untuk mengetahui gambaran terhadap Implementasi Kebijakan Pengembangan SMK di Pondok Pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
4. Untuk mengetahui Evaluasi dan Kebijakan Pengembangan SMK di Pondok Pesantren sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan kegunaan, baik secara teoritik maupun pratik. Untuk itu, penulis memberikan penjelasan atas dua kegunaan penelitian ini, yaitu:

1. Kegunaan Teoretis

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secara teoretis, hasil penelitian sedapat mungkin memberikan konstribusi terhadap pengayaan pemikiran sebagai pengembangan khazanah keilmuan atas gagasan implementasi kebijakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi bagi pengembangan pendidikan kejuruan di lingkungan pondok pesantren. Selama ini, penelitian yang dilakukan oleh sarjana muslim lebih banyak menekankan pada sisi pengembangan pendidikan pondok pesantren tanpa melibatkan kajian kebijakan publik. Sehingga, penelitian tentang kebijakan negara ini sebisa mungkin menambah kajian teoritik bagi para peneliti lain atau pecinta khazanah pengembangan kelembagaan pondok pesantren.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diupayakan memberikan kegunaan bagi para pengambil kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan pendidikan pondok pesantren. Untuk itu penulis memberikan gambaran kegunaan hasil penelitian sebagai masukan dan sumbangan pemikiran kepada;

a. Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi agar tetap memberikan perhatian penuh terhadap pengembangan pendidikan pesantren. Kebijakan yang sudah diterbitkan agar benar-benar aplikatif dilingkungan pondok pesantren, dan evaluasinya dilakukan sebagai pengembangan serta memperhatikan aspek khusus pesantren sehingga tidak mengalami pergeseran substansif.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Para pengelola pendidikan pesantren, baik yang sedang menerapkan kebijakan pengembangan pendidikan kejuruan maupun yang masih dalam proses perencanaan agar tetap mempertahankan keaslian pesantren. Pendidikan umum, khususnya Pendidikan Kejuruan di pesantren dilakukan dalam rangka memperhatikan dan memenuhi tuntutan perkembangan peradaban ilmu pengetahuan dan teknologi sekaligus memberikan bekal kepada para santri agar kelak bisa hidup secara berdaya ditengah kehidupan yang kompetitif.

c. Para pemerhati pengembangan pendidikan pesantren dan peneliti yang secara serius melakukan kajian empirik terhadap pesantren. Dinamika keilmuan yang selalu berkembang sebagai ilmu itu sendiri tentu akan menjadikan catatan tersendiri bagi para peneliti pesantren karena secara linier juga membawa dinamika keilmuan dan kelembagaan pendidikan di pondok pesantren.

F. Penelitian Terdahulu

Studi kebijakan pengembangan pendidikan, sebagaimana peneliti sampaikan diatas, merupakan bagian dari kajian politik pendidikan Islam (pondok pesantren). Karena wataknya yang dinamis, maka kebijakan politik pendidikan selalu mengalami perkembangan yang menarik perhatian beberapa kalangan peneliti. Sejauh ini, studi analisis kebijakan pengembangan pendidikan, yang secara spesifik mengkaji pengembangan pendidikan SMK Mini di pondok pesantren masih belum ada. Namun, ada beberapa kajian

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan politik pendidikan yang bisa dijadikan referensi dalam penelitian terdahulu.

Pertama, Politik Penddikan Islam: Analisis Kebijakan Pendidikan Islam Pasca Orde Baru, disertasi Choirul Mahfud[36]. Dalam kesimpulannya, Mahfud mendeskripsikan aspek pelaksanaan kebijakan politik pendidikan Islam di Indonesia, khususnya setelah jatuhnya rezim orde baru. Ada lima tipologi dalam implementasi kebijakan tersebut, yaitu *pertama,* kebijakan adaptif, sebuah kebijakan yang mengadopsi berbagai sistem pendidikan untuk diterapkan dalam kebijakan pendidikan Islam. *Kedua,* tipologi kebijakan akomodatif, yakni kebijakan yang berusaham melakukan politik akomodasi, antara kekuasaan disatu sisi dan pendidikan pada sisi lain. *Ketiga,* tipologi kebijakan diskriminatif, yaitu kebijakan yang membeda-bedakan dan berusaha memisahkan beberapa kebijakan sebagai kepentingan politik dan kekuasaan. *Keempat,* tipologi kebijakan integratif, sebuah kebijakan yang berusaha melakukan penyatuan dengan kebutuhan masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. *Kelima,* tipologi kebijakan reformatif, yaitu kebijakan yang berusaha melakukan perubahan secara total dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik, dan dilakukan secara sistematis, efektif, akuntabel, transaparan, dan demokratis.

Kerangka teori yang dipakai Mahfud adalah teori hegemoni Gramsci, teori kekuasaan Michel Foucault, dan teori kebijakan publik William N. Dunn.

[36]Choirul Mahfud, "Politik Penddikan Islam: Analisis Kebijakan Pendidikan Islam Pasca Orde Baru" (Disertasi UIN Sunan Ampel Surabaya, 2014)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Disertasi Mahfud dengan konsep studi kebijakan peneliti memiliki kesamaan, terutama terletak pada basis teori; kekuasaan dan kebijakan publik. Sama-sama melakukan fokus kajian kebijakan pendidikan. Perbedaannya, disertasi Mahfud sangat luas, yaitu politik pendidikan Islam dalam konteks Indonesia. Sementara peneliti lokusnya kebijakan politik pendidikan di Jawa Timur. Kajian Otonomi Daerah dengan berbagai aspeknya akan menjadi fokus penelitian, termasuk proses penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Kedua, disertasi M. Saerozi yang berjudul Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme[37]. Dalam kajiannya ia tulis bahwa secara historis ia menelusuri kebijakan dari zaman penjajahan Portugis, kekuasaan VOC, penjajahan Hindia Belanda, dan masa Indonesia merdeka. Dari perjalanan sejarah tersebut, penulis berpendapat bahwasanya Indonesia yang multi etnik dan multi agama diperlukan kebijakan pendidikan agama agar bisa memberdayakan Kelompok Keyakinan Minoritas, dengan demikian negara bersih dari dominasi dan penelantaran. Konsep multi kultural dan agama di awal kemerdekaan banyak menimbulkan berbagai masalah, sebelum akhirnya para pendiri bangsa membuat kesepakatan. Disertasi Saerozi, dengan konsep peneliti ada kesamaan, yaitu kajian kebijakan dan kekuasaan dalam kebijakan pendidikan. Letak perbedaanya, jika Saerozi memfokuskan pada kebijakan pendidikan agama dengan pendekatan isu pluralisme dan kebebasan beragama, peneliti memfokuskan pada kebijakan pendidikan yang disusun

[37]M. Saerozi, "Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis atas Kebijakan Pendidikan Agama Konvensional di Indonesia"(Disertasi IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2003)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Kebijakan pendidikan kejuruan di pesantren berupa SMK Mini menjadi perbedaan yang sangat tajam dengan kajian Saerozi.

Ketiga, Ahmad Ali Riyadi dalam Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional[38]. Riyadi memulai kajian dari peran negara dalam menentukan kebijakan pendidikan. Ia memandang bahwa hubungan negara yang memiliki kekuasan dengan pendidikan tidak bisa dipisahkan. Sisem pendidikan suatu negara ditentukan oleh sistem kekuasaan negara itu sendiri. Lahirnya sistem penyelenggaraan pendidikan di Indonesia dari masa ke masa tidak bisa dipisahkan dari konfigurasi politik yang menyertainya. Ia menyoroti tentang hubungan kebijakan politik negara dengan kebijakan pendidikan Islam (khususnya departemen agama). Ada gesekan sampai akhirnya harus melakukan politik akomodatif dengan memberikan "hadiah" departemen agama.

Perjalanan sejarah politik pendidikan Islam itu tidak dengan serta merta berjalan mulus. Perubahan demi perubahan, sampai masuk pada politik birokrasi terhadap kebijakan pendidikan Islam. Kajian Ali Riyadi lebih luas, ia menjelaskan tentang setting sejarah negara dalam memperlakukan kebijakan pendidikan Islam. Analisis kebijakan politik pendidikan yang akan peneliti lakukan mengacu pada produk kebijakan daerah di Jawa Timur. Sama-sama melakukan kajian hubungan kekuasaan dengan pendidikan Islam, terutama

[38]Ali Riyadi, *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional* (Yogyakarta: PT Ar Ruzz Media 2006)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam pengembangan kebijakan pendidikan kejuruan yang berlangsung di pondok pesantren.

Keempat, disertasi Marwan Salahudin; Kebijakan Pesantren *Mu'adalah* dan Realisasinya di Perguruan Islam Pondok Tremas Pacitan[39]. Kajian Marwan dimulai dari sejarah kebijakan politik pendidikan dari masa Orde Baru sampai reformasi. Masa orde baru banyak pesantren yang sudah melakukan adaptasi dengan kebijakan negara terhadap penyelenggaraan pendidkan di pesantren. Sudah banyak pesantren yang menggabungkan dengan sistem pendidikan nasional. Ada juga pesantren yang tetap pada pendiriannya dengan tetap mempertahankan sistem pendidikan pesantrennya.

Arus reformasi politik dengan munculnya berbagai kebijakan pemerintahan membuat pondok pesantren semakin terbuka. Kebijakan *mu'adalah* antara sistem pendidikan nasional dengan pesantren sudah banyak terlihat. Lulusan madrasah yang ada di pesantren kedudukannya setara dengan Madrasah Aliyah dan Sekolah Menengah Atas. Disimpulkan oleh Marwan, kebijakan mu'adalah ini tidak sepenuhnya diterima begitu saja. Terbukti, pesantren Tremas masih terjadi perbedaan pandangan dengan pemerintah. Disertasi Marwan dengan kajian peneliti memang memiliki kesamaan dalam tema utama, yakni sama-sama mengkaji kebijakan publik (pemerintah) terhadap pondok pesantren. Perbedaannya, dalam kajian peneliti, kebijakan negara yang dijadikan tema sentral adalah kebijakan daerah (bukan

[39]Marwan Salahudin, "Kebijakan Pesantren Mu'adalah dan Realisasinya di Perguruan Islam Pondok Tremas Pacitan"(DisertasiUIN Sunan Ampel Surabaya, 2013).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintah pusat), dan secara khusus membahas tentang kebijakan pengembangan pendidikan kejuruan, bukan pendidikan umum secara keseluruhan.

Kelima, Nur Efendi dalam Manajemen Perubahan di Lembaga Pendidikan Islam : Studi Multi Situs di Pondok Pesantren di Kabupaten Tulungagung[40]. Tiga Pondok Pesantren, yaitu Hidayatul Mubtadi'in, Panggung dan Madinul Ulum dalam simpulan Nur Efendi sama-sama melakukan perubahan. Aktor perubahannya justru dilakukan oleh pendiri pondok pesantren sampai generasi penerusnya. Ketiga pondok pesantren melakukan perubahan secara integral. Berdirinya pendidikan sekolah formal selain penyelenggaraan pendidikan diniyah salafiyah menjadi salah satu indikator arus perubahan itu.

Implikasi teoritisnya menguatkan teori perubahan yang dibangun Kurt Lewin melalui tiga tahap model, yaitu bagaimana mengambil inisiatif, mengelola dan melakukan stabilitas dalam proses perubahan. Disertasi Nur Efendi dengan kajian peneliti ada kesamaan, yaitu kajian tentang perubahan untuk mengembangkan pendidikan di pondok pesantren. Perbedaannya, jika Nur Efendi melalukan kajian manajemen perubahan, peneliti menggunakan studi kebijakan dalam memandang pondok pesantren. Nampaknya tidak mungkin pondok pesantren mau menerima kebijakan pengembangan pendidikan berupa SMK Mini tanpa ada sikap perubahan itu sendiri.

[40]Nur Efendi, "Manajemen Perubahan di Lembaga Pendidikan Islam : Studi Multi Situs di Pondok Pesantren di Kabupaten Tulungagung"(Disertasi UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2013).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keenam, Zainuddin Syarif dalam Dinamika Politik Kiai dan Santri dalam Pilkada Pamekasan.[41] Ada tiga fokus dalam disertasi Zainuddin, yaitu makna politik bagi kiai dan santri, kecenderungan perilaku politik santri terhadap kiai, dan upaya kiai dalam mempertahankan otoritas kepemimpinannya. Simpulannya, bahwa politik itu sarana perjuangan untuk pelestarian agama dan kemaslahatan masyarakat. Kekuasaan politik yang dibangun atas dasar nilai-nilai agama menjadi berkaitan dengan dalil-dalil agama untuk kepentingan tujuan politik. Karena politik dan agama tidak dapat dipisahkan. Ada dua kekuatan yang digunakan kiai dalam formula mempertahankan otoritasnya, yaitu *traditional* dan *charismatic domination.* Dan telah terjadi pergeseran perilaku politik kiai dan santri, sehingga terdapat tiga kategori, yaitu santri patuh mutlak, santri patuh semu, dan santri prismatik.

Penelitian Zainuddin Syarif ada kesamaan dengan peneliti, yaitu sama-sama menggunakan teori-teori politik sebagai landasannya. Disamping itu juga membahas pesantren dibawah kekuasaan kyai dalam percaturan politik. Perbedaannya, jika Zainuddin fokusnya adalah perilaku politik kyai, peneliti menggunakan kajian teori politik dan kekuasaan untuk menganalisis kebijakan pendidikan di Jawa Timur sebagai kebijakan publik di daerah. Dalam proses dan implementasi kebijakan terjadi proses politik yang terbangun dalam sistem politik.

[41]Zainuddin Syarif, "Dinamika Politik Kiai dan Santri dalam Pilkada Pamekasan"(Disertasi: IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2010)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ketujuh, Kiai dan Pendidikan Pesantren (Studi tentang Motif Perubahan Perilakuk Kiai Pesantren di Kabupaten Ponorogo Jawa Timur).[42] Ada dua fokus, yaitu 1) bagaimana motif perubahan pesantren yang dilakukan kiai, 2) faktor-faktor yang ikut merubah perilaku kiai dalam melakukan perubahan pendidikan pesantren. Luluk menyimpulkan bahwa motif yang paling dominan dalam perubahan perilaku kiai adalah ideologi. Motif lain, seperti teologis, politik dan ekonomi menjadi pendukung bagi motif ideologi. Sedangkan faktor-faktor yang berkontribusi merubah perilaku kiai dan pendidikan di pesantren adalah modernisasi pendidikan dan spesialisasi pekerjaan.

Motif politik, berupa politik akomodatif, partisipatif, dan afiliatif dalam disertasi Luluk yang ikut memberikan warna perubahan, ada kesamaan dengan peneliti. Ternyata politik ikut andil dalam mengajak pendidikan di pesantren agar ada perubahan sistem. Penerimaan kurikulum nasional yang dibentuk oleh pemerintah diterima sebagai modernisasi dalam sistem pendidikan di pesantren. Kebijakan kurikulum adalah bagian dari kebijakan penyelenggaraan pendidikan, yang notabene juga kebijakan publik, mengikat bagi siapa saja yang menyelenggarakan pendidikan.

[42] Luluk Yunan Ruhendi, "Kiai dan Pendidikan Pesantren (Studi tentang Motif Perubahan Perilakuk Kiai Pesantren di Kabupaten Ponorogo Jawa Timur)"(Disertasi: IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2009)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kedelapan, buku Ahmad Arifi; Politik Pendidikan Islam: Menelusuri Ideologi dan Aktualisasi Pendidikan Islam di Tengah Arus Globalisasi.[43] Buku ini menambah khazanah keislaman dalam kajian politik pendidikan Islam. Secara singkat buku ini mengkaji beberapa tema, ada kajian historis politik pendidikan Islam, ideologi pendidikan Islam, kebijakan pendidikan Islam di era otonomi daerah, tantangan pendidikan Islam di era globalisasi, paradigma pendidikan pesantren berbasis masyarakat, dan secara khusus buku ini juga melaporkan hasil penelitian di lembaga Ma'had Aly Sukorejo Situbondo yang mengambil tema pendidikan kritis di pesantren. Buku ini ada kesamaan dengan tema yang sedang dibahas oleh peneliti, yaitu sama-sama melakukan kajian historis pendidikan Islam di Indonesia dalam kaitan dengan sistem pendidikan nasional. Perbedaannya, buku ini tidak menggunakan teori kebijakan publik dalam melihat praktik pendidikan di Indonesia.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian Kebijakan Pengembangan Pendidikan SMK di pesantren, sebagai studi analisis atas Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaran Pendidikan. Maka peneliti akan menyusun sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan berisikan tentang latar belakang, Identifikasi dan Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teoritik, Penelitian terdahulu, dan sistematika pembahasan.

---

[43] Ahmad Arifi,*Politik Pendidikan Islam: Menelusuri Ideologi dan Aktualisasi Pendidikan Islam di Tengah Arus Globalisasi*(Yogyakarta: Teras, 2010)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab II, Kajian Teori, dalam bab ini terdiri dari kajian tentang pendidikan Islam dan pondok pesantren, politik pendidikan Islam, kebijakan publik, dan kebijakan pendidikan. Secara garis besar, kajian teori dalam bab ini dimulai dari pandangan filosofis tentang makna pendidikan Islam. Epistemologi politik pendidikan dan kebijakan publik. Dan bagaimana perspektif kebijakan pendidikan kejuruan dalam kaitanya dengan otonomi daerah.

Bab III, Metode Penelitian; dalam bab ini peneliti akan mengurai dengan beberapa sub judul, yaitu jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, sumber data dan informasi, teknik pengumpulan data melalui wawancara, dokumentasi dan observasi. Teknis analisis data melalui pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, verifikasi dan kesimpulan. Bagian akhir mengurai tentang pengujian keabsahan data, yaitu melalui triangulasi.

Bab IV, Paparan Data; gambaran umum Pemerintahan Daerah Propinsi Jawa Timur, proses pembentukan Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Jawa Timur, implementasi kebijakan SMK Mini, sebagaimana diatur dalam pasal 41 dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan SMK Mini di pesantren.

Bab V, Analisis Data, membahas kajian analisis terhadap Kebijakan Pengembangan Pendidikan SMK di pondok pesantrendi Jawa Timur, proses pembentukan Perda: dimulai daru usul, materi muatan raperda, dinamika

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

politik proses Perda, analisis implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan SMK Mini.

Bab VI, Penutup yang berisikan simpulan, implikasi teoritik, keterbatasan studi, saran dan rekomendasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II
KAJIAN TEORI

A. Konsepsi Pendidikan Islam

Ada dua kata yang perlu dibedakan lebih dahulu, yakni pendidikan dan Islam. Sebelum akhirnya diintegrasikan dalam satu konsep pendidikan Islam. Pendidikan diartikan sebagai upaya mengembangkan potensi manusia muda agar memiliki keberdayaan sehingga mampu menjalankan kehidupan secara efektif dan efisien sebagai pemenuhuan tujuan hidup[44]. Bukan sekedar pengajaran yang hanya mengandalkan transfer ilmu saja. Pendidikan sebuah proses yang berlangsung secara sadar dan terencana untuk membentuk kesadaran dan kepribadian, disamping ilmu dan ketrampilan. Ki Hajar Dewantara, sebagaimana tulis Azra, mengemukakan konsep pendidikan merupakan upaya memajukan budi pekerti, pikiran, dan jasmani anak-anak agar selaras dengan alam dan kehidupan masyarakat[45].

Menurut pengertian Yunani, pendidikan adalah *paedagogie* yang berarti "pendidikan", serta *paedagogia* yang memiliki pengertian teks sebagai "pergaulan dengan anak". Konsep tersebut kemudian berkembang menjadi suatu usaha yang dilakukan orang dewasa secara sadar dalam pergaulannya dengan anak-anak untuk melakukan bimbingan atau mengarahkan

[44]Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam, Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 4.
[45]Ibid,.5. Dewantara adalah tokoh pendidikan Indonesia yang banyak menjadi rujukan,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkembangan jasmani dan ruhani agar tumbuh menajdi manusia dewasa[46]. Pada hakikatnya, pendidikan merupakan upaya pewarisan nilai yang akan menjadi penentu manusia dalam menjalani kehidupan sehingga dapat merubah dirinya, sekaligus peradaban umat manusia secara umum.

Maju mundurnya sebuah bangsa tergantung pada bagaimana bangsa dan negara tersebut memikirkan pola dan kebijakan pendidikannya yang akan dijadikan landasan bagi masyarakatnya[47]. Freire (2002) dan Dewey (1979), sebagaimana tulis Nanang Martono, menjelaskan bahwa pendidikan merupakan proses memanusiakan manusia agar tumbuh dan berkembang menjadi pribadi yang manusiawi serta menjadikannya sebagai organisasi dalam pengalaman hidup dan kembali menjadi proses pembentukan pengalamannya.[48]Corak pemikiran John Dewey, sebagaimana tulis Abuddin Nata, pendidikan dihasilkan melalui proses pengalaman. Tidak ada yang abadi dan tetap, semua bisa berubah. Perspektif pendidikan Dewey dengan filsafat progresivisme sejalan dengan filsafat *real* dan *empirisnya* Aristoteles.. Itulah yang menghasilkan pengetahuan dan ketrampilan seseorang. Berbeda dengan Plato yang didasari pada filsafat ide. Bagi Plato, apa yang terlihat dalam kasat mata, seperti bangunan gedung, jalan, alat-alat teknologi semua merupakan gambaran dari ide.[49]

---

[46] Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial*: *Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial* (Jakarta: Raja Grafido Persada, 2012), 195.
[47] Ibid., 195.
[48] Ibid., 196.
[49]Abudidin Nata, *Pemikiran Pendidikan Islam dan Barat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 221-222.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendidikan merupakan proses untuk memberdayakan manusia melalui pemberian berbagai macam situasi. Untuk itu diperlukan aspek-aspek yang satu sama lain perlu menjadi pertimbangan, yaitu penyadaran, pemberdayaan, pencerahan, dan perubahan perilaku.[50] Dalam kaitan ini, pendidikan dijadikan sebagai proses bagi kehidupan itu sendiri. Prosesnya bukan hanya sekedar pembelajaran yang dilakukan di ruang kelas (sekolah), penerapan metode pembelajaran, dan pengadministrasian saja. Lebih dalam dari itu, pendidikan sejatinya proses alamiah dalam kehidupan.[51]

Menurut aliran konstruktivisme, pendidikan bukan hanya melakukan transfer ilmu dari pendidik saja. Aliran ini menekankan pada kreativitas peserta didik agar memiliki kemampuan menginterpretasikan pengetahuan. Pendidik lebih banyak berperan sebagai fasilitator. Teori dalam aliran ini sangat generatif, yaitu memberikan kesempatan kepada peserta didik untuk menciptakan suatu makna dari apa yang telah diperoleh dalam proses pembelajaran.[52]

Banyak warna pendapat dalam pendefinisian pendidikan, sebagai sebuah tambahan wawasan, para pakar pendidikan dikalangan muslim juga memberikan pandangan tentang pendidikan. Pandangan tersebut diantaranya disampaikan oleh al-Ghazali, sebagaimana tulis Abu Muhammad Iqbal, bahwa pendidikan bagi al-Ghazali memiliki kesamaan pandang tentang agama dan

---

[50]Nurani Soyomukti, *Teori-Teori Pendidikan: dari Tradisional, (neo) Liberal, Marxis-Sosialis, hingga Postmodern* (Jakarta: Ar-Ruzzmedia, 2015), 21.
[51]Ibid., 22.
[52] Chairul Anwar, *Teori-Teori Pendidikan: Klasik hingga Kontemporer: Formula dan Penerapannya dalam Pembelajaran* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), 312.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

etika dalam kajian kekinian (*trendy*). Pendidikan dilakukan dalam rangka membentuk manusia yang sempurna, proses pendekatan diri kepada Allah sehingga kelak menemukan kebahagiaan abadi di akhirat. Sebagai sarana menuju dalan Tuhan, pendidikan dalam pandangan al-Ghazali bukan berarti melupakan urusan dunia karena mempelajari urusan dunia berarti menjadikannya sebagai jembatan untuk menuju akhirat yang abadi.[53]

Pendidikan dapat diikhtisarkan sebagai upaya orang dewasa untuk membentuk manusia yang sempurna hingga mampu mengantarkan dirinya dalam mengisi ruang kehidupan dunia, sekaligus sebagai bekal kelak dalam kehidupan akhirat yang abadi. Proses tersebut tidak serta merta menjadi sebuah kenyataan, karena proses pendidikan tidak sama dengan proses pembuatan rekayasa teknologi yang sudah ada pedoman teknisnya secara jelas.

John Dewey, sebagaimana tulis Azra, menyatakan pendidikan adalah proses pembentukan kecakapan fundamental, intelektual maupun emosional, ke arah hubungan sesama alam manusia[54]. Dalam proses pendidikan ada pekerjaan mendidik yang bertalian dengan perkembangan manusia. Perkembangan itu meliputi fisik, kesehatan, ketrampilan, pikiran, perasaan,

---

[53] Abu Muhammad Iqbal, *Konsep Pendidikan Al-Ghozali Tentang Pendidikan* (Madiun: Jaya Star Nine, 2013), 15.
[54]Azyumardi Azra,*Esei-esei Intelektual Muslim dan Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1998), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemauan, sosial, sampai pada hal-hal transedental menyangkut keimanan kepada Tuhan[55].

Pendidikan Islam banyak dipersepsikan sebagai pendidikan yang Islami atau pendidikan yang mengajarkan ilmu keislaman[56]. Secara teoritik, pendidikan Islam bukan hanya mendasarkan akal, melainkan sumber wahyu dari Allah. Pendidikan Islam mengkombinasikan keduanya (akal dan wahyu)[57]. Mempelajari ilmu merupakan perintah Allah. Dihadapan Allah kedudukan orang berilmu memiliki derajat sejajar dengan orang yang beriman. Sebagaimana difirmankan-Nya:

يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ۚ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

"Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan. **(**QS: Al-Mujadilah: 11)".

Menurut Hasyim Asy'ari, Allah mengangkat derajat orang-orang berilmu karena mereka mampu mengintegrasikan ilmu dan amal[58]. Lebih lanjut Hasyim Asy'ari menjelaskan, bahwa orang-orang yang berilmu

---

[55]Made Pidarta, *Landasan Kependidikan: Stimulus Ilmu Pendidikan Bercorak Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2014), 2.

[56]Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam: dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jember: Pena Salsabila, 2012), 1. Pentingnya mempelajari ilmu, lihat juga *al-Ghazali* dalam Ihya 'Ulum ad-Din, bab keutamaan ilmu (فضيلة العلم), 18.

[57]Abd. Rachman Assegaf, *Aliran Pendidikan Islam: Hadharah Keilmuan Tokoh Klasik sampai Modern* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), ix.

[58]محمد هاشم اشعري: *اداب العالم والمتعلم* , 12), اي(وير فع العلماء منكم درجات بما جمعوا من العلم والعمل

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikategorikan sebagai hamba Allah yang paling takut[59]. Untuk mendapatkan ilmu, proses pendidikanlah yang menjadi sarana paling efektif. Orang yang berilmu akan mampu menangkap perkembangan masa yang akan datang. Allah mengajak kepada orang-orang yang beriman untuk bertakwa dan mempersiapkan diri terhadap apa yang akan terjadi pada masa yang akan datang. Sebagaimana difirmankan:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَلْتَنْظُرْ نَفْسٌ مَا قَدَّمَتْ لِغَدٍ ۖ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (الحشر: 18)

"Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap diri memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat); dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan."[60]

Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, persepsi pendidikan Islam bukan hanya materi ajar. Ada kelembagaan, kultur dan sistem yang terintegrasi dalam pendidikan Islam. Jika demikian persepsi yang dibangun, pendidikan Islam dapat dikategorikan ke dalam empat format, yaitu pertama, pendidikan Islam dalam pengertiannya sebagai materi, kedua, sebagai institusi, ketiga, sebagai budaya dan nilai-nilai, dan keempat dalam

[59]Hasyim Asy'ari, *Adab al'alim wa al-muta'lim* (Jombang: al-maktabah al-turats al-Islamy, tt), 13., lihat Q.S. 35: 28.
[60]Q.S.59:18.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maknanya sebagai pendidikan yang Islami[61]. Napas keislaman yang terbentuk dalam pribadi muslim merupakan sesuatu yang sangat *urgent*dan *vital*. Seorang muslim diharapkan mampu menggerakkan perilaku dengan bekal ilmu pengetahuan yang luas. Harus mampu menghadapi tantangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terus berkembang[62].

Persepsi pendidikan Islam dalam konteks institusi dan sistem menjadi wilayah kajian yang menarik. Dalam pandangan Halim Soebahar, pondok pesantren masuk pada kategori institusi pendidikan Islam. Fungsinya tidak lain sebagai tempat untuk melakukan pendalaman ilmu agama Islam (*tafaqquh fii al-din*)[63]. Mujamil Qomar, menjelaskan tigas garis besar dalam pendidikan Islam, yaitu: 1) pendidikan Islam sebagai gagasan, ide, wawasan, konsep, dan teori. 2) pendidikan Islam yang terlembaga melalui penyelenggaraan, pelaksanaan, dan pengelolaan. 3) pendidikan Islam yang tercermin dalam perilaku umat Islam[64].Dalam tipenya yang ketiga ini diperlukan pendalaman ilmu agama sebagai bekal dirinya.

Keluasan ilmu agama menjadi penting, sebagai sarana untuk memberikan peringatan kepada sesama muslim atau pun orang lain dalam suatu komunitas (kaum). Dipenghujung surat at-Taubah Allah menjelaskan

---

[61]Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam: dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jember: Pena Salsabila, 2012), 2.
[62]Muzayyin Arifin, *Kapita Selekta Pendidikan Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011),5.
[63]Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam: dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jember: Pena Salsabila, 2012), 3. Kajian terhadap kelembagaan pondok pesantren dan sistem penyelenggaraanya akan dibahas pada sub judul tersendiri.
[64]Mujamil Qomar, *Strategi Pendidikan Islam* (Jakarta: Erlangga, 2013), 3. Tiga garis besar tersebut merupakan langkah strategi untuk memetakan pengembangan pendidikan Islam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pentingnya memperdalam pengetahuan agama agar bisa digunakan mengingatkan orang lain. Sehingga dengan peringatan orang yang berilmu bisa menjaga dirinya[65]. Firman Allah tersebut adalah

فَلَوْلَا نَفَرَ مِنْ كُلِّ فِرْقَةٍ مِنْهُمْ طَائِفَةٌ لِيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنْذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ (التوبة:122)

"Mengapa tidak pergi dari tiap-tiap golongan di antara mereka beberapa orang untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang agama dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya."

Pendalaman pengetahuan agama bukan hanya pada hal-hal yang bersifat ukhrowi. Jika pengetahuan agama hanya dibatasi pada ilmu keislaman yang menyangkut ketauhidan kepada Allah, seorang muslim akan kesulitan melakukan adaptasi dan adopsi ilmu pengetahuan dan teknologi. Ilmu-ilmu keduniaan (duniawi) harus menjadi kewajiban setiap muslim. Nabi mengingatkan pentingnya belajar memperdalam ilmu bagi setiap muslim. Sebagaimana hadits yang ditulis al-Ghazali:

طلب العلم فريضة على كل مسلم[66]

Dalam konteks ini al-Ghazali menjelaskan tentang pentingnya mempelajari semua ilmu sesuai kebutuhan. Ilmu kesehatan, matematika,

[65]Q.S. 9:122.
[66]Al-Ghazali, *Ihya, 'ulum ad-din*(Kairo: Dar al-ihya, tt), 9. Baca فضيلة التعلم

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

politik, hukum, kimia, biologi dan lain sebagainya adalah ilmu yang tetap harus dikuasai oleh setiap muslim[67]. Sangat banyak anjuran, bahkan perintah wajib bagi setiap muslim untuk terus belajar mencari ilmu, baik qur'an maupun hadits, serta kitab-kitab yang biasa dipelajari di pondok pesantren. Orang yang berilmulah yang akan mampu mengisi ruang kehidupan yang penuh peluang dan tantangan.

Kita diingatkan oleh Allah untuk memiliki rasa kekhawatiran terhadap warisan generasi yang lemah. Membentuk generasi yang memiliki kompetensi bukanlah pekerjaan mudah. Dibutuhkan keterlibatan semua elemen masyarakat. Allah mengingatkan:

وَلْيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكُوا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعَافًا خَافُوا عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ وَلْيَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا(النساء:9)

"Dan hendaklah takut (kepada Allah) orang-orang yang sekiranya mereka meninggalkan keturunan yang lemah di belakang mereka yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) nya. Oleh karena itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah, dan hendaklah mereka berbicara dengan tutur kata yang benar[68].

Tujuan pendidikan Islam, sebagaimana dimaksud dalam beberapa penjelasan diatas akan terwujud jika pendidikan Islam, sebagi institusi maupun sistem berjalan dengan baik. Karena itulah, memperkuat lembaga dan sistem pendidikan Islam diperlukan perangkat pendukung, salah satunya

[67]Ibid,. 17-18, baca بيان العلم الذي هو فرض كفا ية
[68]Q.S. 4:9,. (Bandung: Diponegoro, cetakan kesepuluh, 2006),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan pendidikan yang di bentuk melalui sistem politik. Keberadaan pendidikan Islam lebih banyak diselenggarakan oleh masyarakat, baik dalam bentuknya yang tradisional maupun yang sudah melakukan modernisasi kelembagaan maupun sistem. Kehadiran sistem politik sebagai pembentuk kebijakan pendidikan sudah barang tentu menempati posisi strategis untuk mengembangkan pendidikan Islam.

B. Dinamika Perkembangan Pondok Pesantren

Halim Soebahar, sebagaimana dijelaskan diatas menyatakan pondok pesantren merupakan salah satu bentuk kelembagaan pendidikan Islam yang paling nyata dalam konteks Indonesia. Kajian tentang pesantren[69] selalu mendapat perhatian banyak orang. Sudah berapa buku dan hasil penelitian tentang pondok pesantren yang terbit, baik dalam bentuk buku maupun karya ilmiah akademik.[70] Dinamika pondok pesantren memang menarik untuk dikaji dari berbagai perspektif.

Setiap membahas pondok pesantren, hampir seluruhnya memulai dari sejarah berdirinya pondok pesantren. Untuk itu, kajian sejarah pesantren tidak bisa dilepaskan dari sejarah pendidikan Islam. Dalam penelitian ini, penulis tidak akan menelusuri secara detail tentang sejarah berdirinya pondok pesantren. Kajian yang akan dilakukan adalah menggunakan pendekatan kebijakan publik untuk memotret dinamika pondok pesantren.

---

[69]Ahmad Baso menyebutkan dalam bukunya sebagai studi Pesantren, sebagaimana ia tulis dalam *Pesantren Studies, 1a, 1b sampai 9a dan 9b* (Jakarta: Pustaka Afid, 2012)

[70]Hampir dipastikan, kajian tentang pondok pesantren selalu merujuk pada buku Zamahsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai* (Jakarta: LP3ES, 1982). Dan buku ini telah beberapa kali dilakukan penerbitan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pondok pesantren selalu mengalami perubahan dalam sistem penyelenggaraan. Dinamika sistem pendidikan nasional yang dibentuk oleh sistem politik selalu berkembang dan terus menyesuaikan dengan alam demokrasi. Sejak zaman penjajahan, masa kemerdekaan, sampai era sekarang, pasang surut pondok pesantren dalam pandangan negara mengalami dinamika yang cukup menegangkan. Sebagai lembaga pendidikan Islam, perkembangan pondok pesantren dalam sistem pendidikan nasional, penulis melakukan pembahasan sebagai berikut:

1. Sistem Penyelenggaran Pendidikan Pesantren

   Pondok pesantren masih menjadi sistem pendidikan tertua di Indonesia yang kehadirannya sampai saat ini tetap diperhitungkan dalam rangka menjadi bagian sistem pendidikan di Indonesia. Tujuan bernegara yang salah satunya mencerdaskan kehidupan bangsa tidaklah tercapai tanpa ada komponen bangsa yang ikut terlibat secara langsung. Sebagai komponen bangsa, pesantren tetap bertanggungjawab ikut serta mencerdaskan kehidupan bangsa, apalagi bangsa Indonesia mayoritas muslim.

   Sebagai bentuk pendidikan yang selalu dikatakan tradisional, dalam sejarahnya telah mengakar selama berabad-abad. Pendidikan pesantren sudah berdiri dan berlangsung sejak zaman Hindu Budha, keberadaanya tidak saja identik dengan makna keislaman, tetapi telah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menunjukkan keasliannya sebagai lembaga pendidikan asli Indonesia (*indegenous*).[71] Dikatakan pondok pesantren karena di dalamnya terdapat elemen-elemen minimal yang harus terpenuhi, yaitu kyai, santri, tempat ibadah atau masjid, pengajaran kitab-kitab Islam klasik, dan pemondokan.

Pesantren itu selalu identik dengan sebuah asrama sebagai tempat tinggal siswa secara bersama dan belajar di bawah bimbingan seorang pendidik yang disebut sebagai kyai. Itulah yang membedakan pesantren dan asramanya dengan sistem pendidikan tradisional yang berlangsung di masjid-masjid yang berkembang di negara-negara lain. Asrama itu menjadi daya tarik tersendiri karena kemasyhuran figur kyai sebagai pemimpin sentral. Sehingga banyak santri dan masyarakat untuk berdatangan ke pondok pesantren dalam rangka menimba ilmu. Dari beberapa elemen tersebut, kyai menjadi elemen yang sangat esensial bagi sebuah pondok pesantren.[72]

Elemen tersebut menjadi keharusan bagi lembaga pondok pesantren, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam pasal 5, yaitu bahwa pesantren wajib memiliki unsur-unsur pesantren yang terdiri atas: a. kyai atau sebutan lain yang sejenis; b. santri; c. pondok atau asrama pesantren; d. masjid atau musholla, dan e. pengajian dan kajian kitab kuning atau dirasah islamiyah dengan pola

[71]Norcholis Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren-Sebuah Potret Perjalanan* (Jakarta: Dian Rakyat, tt), 3.
[72]Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai* (Jakarta: LP3ES, 1994), 43 -55.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendidikan mu 'allimin. Sejalan dengan apa yang ditulis oleh Zamakhsyari, Hanun Asrohah menjelaskan bahwa kehadiran pondok-pondok pesantren dengan elemen-elemen yang sudah disebutkan diatas sebenarnya telah menjadi cerita dalam kisah rakyat. Dan itulah sesungguhnya yang menjadi bentuk kebudayaan asli Indonesia.[73]

Sistem pendidikan di pesantren, mengintegrasikan antar elemen agar berjalan secara seimbang dan *equal*. Pada mulanya, sistem pendidikan di pesantren tidak seperti yang kita saksikan sekarang, di era serba teknologi dan digital. Kyai sebagai figur sentral sangat menentukan segala arah perjalanan penyelenggaraan pendidikan. Kurikulumnya disusun dengan sangat sederhana, bahkan tidak terstruktur. Para kyai mendirikan pondok pesantren dengan tujuan membentuk kepirbadian muslim yang memiliki keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT., dan berahlak mulia. Santri dididik untuk mampu berdiri sendiri, bebas dan teguh kepribadian, serta menyebarkan ajaran Islam di tengah kehidupan masyarakat agar memiliki ketaatan kepada Tuhan sehingga selamat dunia dan akhirat.[74]

Pendirian pondok pesantren juga tidak serumit mendirikan sebuah lembaga pendidikan diera modern. Bermula dari adanya seorang yang alim yang mengajarkan cara beribadah dan baca al-Qur’an serta mengaji ajaran Islam. Dan itu dilakukan di rumah seorang kyai. Karena

[73]Hanun Asrohah, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos, 2001), 146.
[74]Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1994), 55

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terus berdatangan santri yang mengaji, maka kyai tersebut tidak mampu menampung di rumahnya. Akhirnya para santri secara gotong royong membuat asrama atau pondokan untuk tempat istirahat sekaligus muthala'ah pelajaran.[75]

Kyai sebagai pendiri utama memiliki peran penting bagi pesantren untuk memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat, terutama disekitar pondok pesantren. Dan, kebutuhan masyarakat saat itu belum sekomplek saat ini. Bila ada yang sakit tidak perlu dibawa ambulan untuk dibawa ke rumah sakit, cukup dikasih air doa. Sebagaimana yang dilakukan Kyai Syamsul Arifin,[76] pendiri pondok pesantren Salafiyah Syafi'iyah Sukorejo Situbondo. Ia bisa mengobati banyak penyakit yang dikeluhkan masyarakat. Saat itu memang belum ada orang yang mengenal dokter. Masyarakat yang penting sembuh jika terkena penyakit. Kepandaian mengobati itulah yang menjadi salah satu keistimewaan Kyai Syamsul Arifin. Berkat keahliannya sebagai tabib banyak orang berdatangan ke pondok untuk keperluan berobat sekaligus mengaji.[77] Bila ada perampokan, cukup lapor ke kyai, tidak perlu ke kantor polisi, kyai lah yang melakukan perlawanan terhadap perampok, sebagaimana yang dilakukan oleh KHR.As'ad Syamsul Arifin.

---

[75]Muhammad Fathurrohman dan Sulistyorini, *Implementasi Peningkatan Mutu Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Teras, 2012), 238.
[76]Kiai Syamsul Arifin adalah orang tua dari KHR. As'ad Syamsul Arifin yang pada 10 Nopember 2016 telah dinobatkan sebagai pahlawan nasional oleh Presiden Republik Indonesia.
[77]Choirul Anam, *KHR. As'ad Syamsul Arifin; Riwayat Hidup dan Perjuangannya* (Surabya: Sahabat Ilmu, 1994), 22-23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Masyarakat dan pesantren telah lama memiliki pandangan yang sama dalam melihat problematika kehidupan, sehingga hubungan keduanya menjadi mitra sejajar dan saling menghormati. Wawasan inilah yang menumbuhkan sikap egaliter yang sama lain terjadi mitra koordinatif, bukan sub ordinatif. Pesantren memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ditunjukkan dengan kepedulian terhadap lingkungan masyarakat dengan cara menyebarluaskan dan mengembangkan potensi unggulan. Sebagai contoh, KH. Hasyim Asy'ari, saat awal mendirikan pesantren di Tebu Ireng mengajak kepada para santri untuk mengolah lahan pertanian, lalu kerjasama dengan masyarakat untuk dijual di pasar. Pesantren didirikan dalam rangka memajukan umat agar terhindar dari kebodohan. Menuntut ilmu di pesantren bukan untuk tujuan mencari jabatan, titel, dan gelar kehormatan. Tidak heran jika ada seorang kyai karena pengabdiannya menolak untuk menerima gaji dan tunjangan karena mengajarkan ilmunya.[78]

Sudah lama lembaga pendidikan Islam, dihadapkan oleh berbagai masalah yang kompleks sesuai dengan perkembangan zaman. Masih banyak yang menganggap pendidikan Islam pada umumnya sebagai lembaga pendidikan "kelas dua".[79] Sungguh sangat memprihatinkan bila lembaga pendidikan Islam dianggap kelas dua.

---

[78]Zuhairi Misrawi, *Hadratussyaikh Hasyim Asy'ari: Moderasi, Keumatan, dan Kebangsaan* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2013), 56.
[79]Mujamil Qomar, *Strategi Pendidikan Islam* (Jakarta: Erlangga, 2013), xviii.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ironi, itulah kata yang muncul untuk menanggapi berbagai pandangan masyarakat tentang keberadaan pendidikan Islam ditengah arus globalisasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Lebih lanjut Qomar memberikan nasehat kepada para pengelola pendidikan Islam, bahwa menanggapi stigma negatif terhadap keberadaan pendidikan Islam tidak perlu terlalu reaktif. Justru itu harus djadikan tantang sekaligus peluangan dengan cara melakukan perubahan dan atau inovasi. Zaman sudah sangat berubah dengan cepat. Penyelenggara pendidikan Islam harus terus berbenah dan mengikuti apa yang menjadi kemauan tuntutan zaman.

Pondok pesantren sebagai pilar pendidikan Islam telah banyak melakukan perubahan. Sebagaimana dikatakan Nur Efendi, perubahan merupakan cermin gerak kehidupan. Jika gerak perubahan berhenti, yang terjadi adalah kejumudan, dan itu artinya tanda ada 'kematian'.[80] Perubahan berarti harus mau dengan adanya pembaharuan atau inovasi. Tema inovasi ini sudah banyak dilakukan kajian oleh para pakar pendidikan. Inovasi tidak hanya pada term skala personal, kelembagaan saja, tetapi inovasi sudah merambah pada kebijakan pengembangan pendidikan. inovasi yang baik adalah dengan cara adaptif sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat.[81]

Adaptasi yang dilakukan oleh pesantren tersebut tidak lepas dari pergeseran tipologi pondok pesantren. Secara garis besar ada tiga

[80]Nur Efendi, *Manajemen Perubahan di Pondok Pesantren* (Yogyakarta: Teras, 2014), 26.
[81]Deni Darmawan, *Inovasi Pendidikan: Pendekatan Praktik Teknologi Multi Media dan Pembelajaran Online* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tipologi pondok pesantren, yaitu (a) pondok pesantren Salafiyah; (b) pondok pesantren kholafiyah; dan (c) pondok pesantren campuran atau kombinasi. Dalam kenyataannya, sudah banyak lembaga pondok pesantren yang memadukan dua pola tersebut. Sekalipun berbentuk salafiyah tetapi penyelenggaraannya sudah mengikuti irama modern dengan berbagai bentuk sesuai adaptasi yang dilakukan.[82]

Modernisme kelembagaan pendidikan Islam merupakan prasyarat kebangkitan Islam. Bahkan ada yang menyatakan bila lembaga pendidikan Islam tetap mempertahankan tradisionalnya akan membawa nestapa yang berkepanjangan. Karena dalam banyak hal, pendidikan justru menjadi unstrumen perubahan dalam berbagai sistem kehidupan, seperti sistem politik dan ekonomi.[83]

Pondok pesantren sudah tidak lagi hanya mengajarkan kajian kitab kuning dan al-Qur'an saja sebagai keasliannya, lebih dari itu pendidikan di pesantren sudah sangat inovatif dan adaptif mengikuti selera tuntutan dunia kerja dengan cara mendirikan pendidikan kejuruan. Itulah salah satu upaya pondok pesantren melakukan pembaharuan dan inovasi. Pendidikan kejuruan diselenggarakan dalam rangka mempersiapkan

[82]Profil Pondok Pesantrenn Mua'adalah (Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, 2004), 15.
[83]Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Millenium III* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 30-31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peserta didik agar menjadi manusia yang terampil dan siap bekerja secara profesional.[84]

2. Tantangan dan Peluang Pondok Pesantren

Sebagian kalangan tertentu, masih memiliki pandangan bahwa pondok pesantren tempatnya santri dengan sarungnya, asrama yang kumuh, tidak tertib, banyak baju bergelantungan, dan lain sebagainya. Pandangan tersebut kurang adil, mereka hanya melihat sisi kelemahan saja. Apalagi tempat berdirinya pesantren memang berada di wilayah pedesaan yang jauh dari perkotaan[85]. Sekarang sudah banyak tumbuh dan berkembang pondok pesantren di kota-kota besar. Sudah tidak lagi menjadi pendidikan alternatif, tetapi memang menjadi pilihan banyak orang. Sekalipun ada di pedesaan atau perkampungan, pesantren tetap menjadi pendidikan pilihan bagi anak-anak dan orang tua. Banyak anak-anak metropolitan yang belajar di pesantren.

Perspektif masyarakat terhadap lembaga pendidikan pesantren telah mengalami perubahan. Arus globalisasi yang melanda kepada seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat menjadi faktor dominan. Pendidikan pesantren menghadapi tantangan yang tidak mudah. Pengaruh teknologi komunikasi dan informasi sangat dahsyat. Dalam kajian perubahan sosial, pola interaksi manusia itu banyak dipengaruhi oleh

[84]Profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerluka keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi. Lihat UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 1 angka 4.
[85]Saifudin Zuhri, "Tradisi Belajar di Pesantren", *Lektur*, Vol. 12, No.1, (Juni 2006), 105.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbagai faktor yang secara tiba-tiba bisa datang menghampiri dan merubah struktur sosial masyarakat.[86]

Persaingan global, seperti perdagangan bebas dan tuntutan dunia kerja profesional menempati peluang dan tantangan yang menguras energi. Peluang seharusnya menjadi pertimbangan untuk mengantisipasi problematika pendidikan. Ada beberapa tantangan yang perlu mendapat perhatian dalam dunia pendidikan, yaitu:

a. dunia yang sudah berubah.
b. persaingan yang cepat dan ketat sebagai efek globalisasi
c. ekonomi baru, era pertanian ke industri dan jasa.
d. fakta yang terhampar, SDM tenaga kerja yang sangat jauh tertinggal
e. kompetensi yang dibutuhkan
f. otonomi daerah.[87]

3. Pendidikan Pesantren di Era Otonomi Daerah

Reformasi telah melahirkan banyak perubahan signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Yang sangat terasa adalah perubahan sistem pemerintahan sentralistik ke sistem desentralistik. Kacung Marijan berpandangan, bahwa selama sistem politik yang otoriter sejak tahun 1950-an sampai akhir tahun 1990-an telah membuat sentralisasi kekuasaan pada pribadi, kelompok atau institusi tertentu.

[86]Muslihudin, "Perubahan Masyarakat dan Tantangan Pendidikan Islam", *Lektur*, Vol. 12, No.1, (Juni 2006), 118.
[87]Joko Martoyo, *Tinjauan Kebijakan Pendidikan Menengah Kejuruan* (jokomar.blogspot.co.id, diakses pada tanggal 9 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Masalah utama yang harus dilakukan perubahan adalah sistem politik. Semua tokoh bangsa bersepakat untuk melakukan perubahan fundamental dengan cara mendesain lembaga-lembaga politik yang berkaitan dengan kekuasaan.[88] Gagasan tersebut sebenarnya telah lama dicetuskan oleh para pemikir politik masa lampau, seperti John Locke, Montesque, dan filsuf politik lainnya. Tujuannya agar tidak ada pemusatan kekuasaan pada pribadi atau lembaga tertentu.

Selama lebih dari 30 tahun sistem pemerintahan telah berjalan secara sentralistik. Penyeragaman dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan telah membuat birokrasi menjadi alat kekuasaan, bukan lagi pelayan masyarakat. Akibatnya, potensi dan keragaman daerah tidak dapat digali sebagai aset kekayaan yang memadai untuk memberikan pelayanan cepat kepada masyarakat. Begitu kran demokrasi dibuka lebar, pemaksaan adanya penyeragaman daerah telah berubah menjadi angin segar untuk daerah-daerah yang akan menggali potensinya, baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya.

Bukan tanpa resiko, kebijakan desentralisasi pemerintahan juga membawa resiko kepada kehidupan masyarakat. Selama kurun waktu 15 tahun lebih, sejak berlakunya otonomi daerah, dimulai tahun 2000 silam, banyak persoalan yang mengitarinya. Peluang otonomi daerah yang tidak didukung oleh pengelola yang baik akan membawa dampak

[88]Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terjadinya penyalahgunaan wewenang. Banyak kasus pelanggaran hukum akibat salah urus otonomi daerah. Tetapi, disisi lain, otonomi daerah menjadi peluang bagi kehidupan masyarakat untuk memajukan daerahnya. Pemerintah yang semula jauh dari pelayanan masyarakat menjadi dekat karena kebijakan otonomi daerah. Pemimpin di daerah, apalagi dengan telah dilaksanakannya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung menuntut untuk kebih banyak tahu akan persoalan dan problematika kehidupan masyarakat.

Pondok pesantren telah banyak memberikan konstribusi bagi keberlangsungan jalannya pemerintahan. Pemerintah sudah sewajarnya, memberikan peluang riil bagi berkembangnya pendidikan pesantren. Era desentralisasi sebagai bagian integral otonomi daerah banyak memberikan warna bagi daerah-daerah yang ada di Indonesia. Daerah yang banyak lembaga pendidikan pesantren tentu akan memberikan perhatian lebih dalam formulasi kebijakan penyelenggaraan pendidikannya.

4. Pengembangan Pendidikan Pesantren

Secara sederhana, pengembangan diartikan sebagai proses melakukan penerjemahan dari desain yang spesifik ke arah yang lebih nyata dalam bentuk fisik. Untuk itu, apa yang akan dikembangkan menyangkut banyak variasi, tergantung wilayah mana yang akan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikembangkan, terutama ketika berhadapan dengan kehadiran teknologi.[89] Berkembang berarti memiliki dimensi perubahan dari yang baik ke yang lebih baik, dari maju menjadi lebih maju, begitu seterusnya. Dalam pandangan Mujamil, konsep pengembangan hampir ada kesamaan dengan konsep *min al-zulumati ila al-nur*. Tetapi pada tataran praktek dilapangan perlu melibatkan berbagai kondisi riil, ada proses *tranformasi emansipatoris*, sosio kultural, sosio-politik, sosio ekonomi, dan banyak lagi yang harus dipertimbangkan agar terwujud cita-cita ideal bagi masyarakat.[90]Ada satu kaidah fikih yang dijadikan inspirasi pesantren dalam menangkap perubahan, yaitu:

المحافظة على القديم الصا لح والأخد بالجديد الأصلاح[91]

Menjaga tradisi lama yang masih baik, mengambil tradisi baru yang memiliki kamaslahatan lebih besar.

Menurut Muhaimin, konsep pengembangan pendidikan Islam bisa dilakukan secara kuantitatif maupun kualitatif. Dikatakan berkembang secara kuantitatif jika memiliki jumlah yang lebih besar, merata, dan mendapat pengaruh yang cukup luas dalam proses pendidikan pada umumnya. Berkembang secara kualitatif apabila hasil yang dicapai memiliki mutu yang lebih baik, sejalan dengan ide-ide atau nilai-nilai dasar dalam ajaran Islam sebagai agama yang semestinya berada di depan

---

[89]Deni Darmawan, *Inovasi Pendidikan: Pendekatan Teknologi Multimedia dan Pembelajaran Online* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), 12

[90]Mujamil Qomar, *Strategi Pendidikan Islam* (Jakarta: Erlangga, 2013), 93.

[91](الْقَاعِدَةالثَّامِنَةَوَالثَّلَاثُونَ (الْمَادَّة / 39)) , شرحالقواعدالفقهية (ص: 227)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam merespon perkembangan masyarakat dan tantangan dunia pendidikan.[92]

Jika suatu bangsa ingin maju maka negara harus mendahulukan kebijakan pendidikannya daripada kebijakan lain. Kunandar menjelaskan, sejarah telah membuktikan bahwa kemajuan dan kejayaan suatu bangsa dalam negara ditentukan oleh pembangunan pada bidang pendidikan. Ia mencontohkan Jepang sebagai negara yang pernah hancur akibat bom atom dan nuklir pada tahun 1945. Dengan menomersatukan kebijakan pendidikan sebagai pilar utama dalam proses pembangunan, Jepang bisa maju sampai sekarang.[93]

Secara umum, lembaga pendidikan Islam yang ada di Indonesia sering disebut dengan pondok pesantren[94] dan madrasah.[95] Ada yang membedakan bahwa madrasah selalu hadir dan ada dalam bagian penyelenggaraan pendidikan di pondok pesantren. Perguruan tinggi Islam, baik negeri maupun swasta yang berbentuk IAIN, UIN, dan perguruan

---

[92]Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2011), 1.

[93]Kunandar, " Pendidikan Indonesia dan Problematikanya", dalam *Guru Profesional: Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan dan Sukses dalam Sertifikasi Guru* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 8.

[94]Pondok pesantren sebagaimana dimaksudkan dalam Permenag RI Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam pasal 1 angka 2 adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan oleh masyarakat yang menyelenggarakan satuan pendidikan pesantren dan/ atau secara terpadu menyelenggarakan jenis pendidikan lainnya.

[95]Madrasah adalah satuan pendidikan formal dalam binaan Menteri Agama yang menyelenggarakan pendidikan umum dan kejuruan dengan kekhasan agama Islam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tinggi umum yang berada di pondok pesantren dikategorikan sebagai pendidikan Islam.[96]

Pada mulanya penyelenggaraan pendidikan pondok pesantren berlangsung dalam suasana kesederhanaan. Yang penting santri sebagai peserta didik yang ada di pondok pesantren bisa menggali ilmu dari kyai sebagai figur dan guru sentral. Pengajian yang disampaikan kyai adalah kitab-kitab berbahasa arab yang ditulis oleh kalangan ulama yang lahir pada masa abad pertengahan dengan sistem bandongan dan sorogan.[97]

Para santri patuh terhadap apa yang diucapkan kyainya, baik dalam pengajian atau pengajaran maupun dalam kehidupan sehari-hari. Santri dididik agar kelak menjadi pengajar dan penyebar ajaran Islam ditengah kehidupan masyarakat agar Islam bisa berkembang. Ridwan Nasir menyebutkan bahwa pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam yang berfungsi untuk melakukan seleksi calon-calon ulama atau kyai. Dikatakan "seleksi" karena figur ulama atau kyai tidaklah terbentuk begitu saja dalam proses pendidikan. Ada yang menguasai ilmu agama tapi ketika terjun ke masyarakat tidak dipanggil ulama atau kyai. Begitu juga sebaliknya, ada yang penguasaan ilmu agama Islamnya tidak

[96]HM. Ridwan Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal: Pondok Pesantren Ditengah Arus Perubahan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 81.
[97]Marwan Saridjo, dkk., *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia* (Jakarta: Dharma Bhakti, 1980), 19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mendalam tetapi mendapat tempat di masyarakat sehingga dipanggil kyai.[98]

Menghadirkan agama ditengah masyarakat dibutuhkan sikap toleran sekaligus lembut agar Islam benar-benar menjadi rahmat bagi seluruh kehidupan umat manusia. Tentang perintah penyebaran ajaran rahmat (kasih sayang) bagi kehidupan umat manusia, dijelaskan dalam al-Qur'an, yaitu:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِلْعَالَمِينَ

"Dan Kami tidak mengutus engkau (Muhammad), melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam".[99]

Bagi Gus Dur (Abdurrahman Wahid), agama memiliki peran komplementer bagi keberlangsungan kehidupan umat manusia dan bangsa bersama dengan unsur lain dalam proses pembangunan.[100] Beragama itu harus dengan rileks, Tuhan tidak menjadikan agama untuk mempersulit manusia, sebagaimana tulis Abdullah bin Sa'id[101],

وما جعل عليكم في الدين من حرج

Dan tidak dijadikan dalam agama adanya kesulitan.

---

[98]HM. Ridwan Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal: Pondok Pesantren Ditengah Arus Perubahan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 83.
[99]QS.21:107.
[100]Abdurrahman Wahid, "KH. Ali Maksum: Memelihara Tradisi dan Mengadaptasi Modernisasi, dalam Amiruddin Nahrawi, *Pembaharuan Pendidikan Pesantren* (Yogyakarta: Gama Media, 2008), ix.
[101] Abdullah bin Said, *ايضاح القواعد الفقهية*(Kairo: al-Haromain, 1978), 37.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rasulullah SAW., diutus ke dunia untuk membawa agama Islam ditengah kehidupan umat manusia dengan kemudahan. Prinsip ini sebagaimana disabdakan Nabi, بعثت بالحنيفية السمحة (aku diutus membawa agama yang suci lagi mudah). Memperkuat konsep Gus Dur, kaidah fikih menyatakan:

المشقة تجلب التيسير[102]

Kesulitan menuntut kemudahan

Konsep lain yang memiliki esensi sama dengan pengembangan adalah pembaharuan. Pembaharuan yang dilakukan oleh pesantren sangat variatif. Setidaknya ada empat metode atau model pembaharuan yang dilakukan pondok pesantren, yaitu: pertama, pembaharuan dalam metode pembelajaran, dalam telusur Mastuhu, sebagaimana tulis Amiruddin, dari soroganke madrasai atau klasikal. Kedua, pembaharuan kurikulum. Kini sudah banyak pondok pesantren yang memasukkan kurikulum pendidikan umum menjadi bagian dalam sistem penyelenggaraan pendidikan di pesantren. Ketiga, pembaharuan evaluasi. Pada mulanya, bila santri akan melanjutkan ke pondok pesantren lain atau melanjutkan studi, cukup dengan mengajukan ijin ke kyai. Namun, sejalan adanya model pembaharuan kurikulum, ijin lisan tidak cukup. Santri harus menamatkan pendidikannya dengan mendapatkan ijazah sebagai tanda tamat belajar. Dan keempat, pembaharuan organisasi atau manajemen.Figur kyai yang

[102]Ibid, 37.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sentralistik pada masa awal berdirinya pesantren telah bergeser pada pola kinerja manajerial. Kekuasaan kyai telah terdistribusi dalam mengembangkan visi pesantren ke unit-unit kerja yang ada dalam pondok pesantren.[103]

Pondok pesantren tidak lagi mempertentangkan pendidikan umum dan pendidikan agama. Dalam kajian Muhaimin, penggabungan dua sistem pesantren dan sekolah diistilahkan dengan "sekolah terpadu". Sistem pesantren yang selama ini berjalan lebih awal tetap menjaga warisan tradisi yang telah lama berada dalam lingkungan pondok pesantren. Kehadiran sistem sekolah sebagaimana sistem penyelenggaraan pendidikan nasional sudah tidak lagi menjadi beban dan masalah. Justru menjadi pelengkap dalam memajukan dunia pendidikan agar tetap eksis. Peserta didik atau santri dididik agar siap menghadapi globalisasi teknologi dan industri.[104] Santri, bukan hanya dibimbing menjadi ahli ilmu agama Islam, tetapi mereka dibentuk menjadi manusia yang bisa memahami perkembangan, sebagai insan cerdas komprehensif dan kompetitif.[105]

---

[103]Amiruddin Nahrawi, *Pembaharuan Pendidikan Pesantren* (Yogyakarta: Gama Media, 2008), 27-31.
[104]Muhaimin, *Rekonstruksi Pendidikan Islam: Dari Paradigma Pengembangan, Manajemen Kelembagaan Kurikulum hingga Strategi Pembelajaran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 103-104.
[105]Ibid., 104-105

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sejatinya, santri memiliki kecerdasan spiritual sekaligus cerdas emosional, intelektual, dan cerdas *kinestetis*.[106] Mereka memiliki kegandrungan terhadap keunggulan dan kepribadian, baik aspek akademik maupun non akademik, memiliki kemandirian, inovatif, serta menerima inovasi dari pengaruh globalisasi informasi dan teknologi. Hanya dengan perubahan dan pengembangan, upaya pendidikan yang harus diupayakan dengan sadar dapat terwujud. Bila manusia tidak mau dengan perubahan dan pengembangan akan tergeser dan tergerus oleh perubahan zaman itu sendiri.[107] Prinsip perubahan tersebut sejalan dengan firman Allah, yaitu:

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ ۗ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ ۚ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ(الرعد:11)

> "Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap sesuatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya; dan sekali-kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia."[108].

Hampir tidak ada resistensi pondok pesantren terhadap kebijakan pendidikan nasional. Kyai sebagai figur sentral memiliki andil besar. Sikap para kyai tersebut menunjukkan adaptasi dengan dinamika

---

[106]Kecerdasan kinestetis adalah kecerdasan yang didukung oleh jasmani yang sehat secara medis, tahan terhadap cuaca, mampu bekerja sama, sehingga memperoleh rizki yang halal. Lihat Muhaimin, Ibid., 105.

[107]Suparlan Suhartono, *Wawasan Pendidikan: Sebuah Pengantar Pendidikan* (Jogjakarta: Ar Ruzzmedia Group, 2008), 60.

[108]Q.S. 13: 11,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkembangan dan tuntutan masyarakat adalah langkah pembaharuan pendidikan di pondok pesantren.[109] Pendidikan kejuruan adalah salah satu kebijakan pendidikan nasional yang sudah banyak hadir di pondok pesantren.

5. Pendidikan Kejuruan di Pesantren

Sebagaimana disebutkan dalam kitab Ta'lim al-muta'alim, bahwa santri sebagai orang yang sedang mencari ilmu di pondok pesantren harus memiliki niat yang suci, yaitu menharap ridlo Allah, kebahagiaan akhirat, dan menghilangkan kebodohan.[110]

و ينبغي أن ينوي المتعلم بطلب العلم رضا الله تعالى والدار الأخرة و ا زالة الجهل

Konsep lama dan terus dilestarikan diberbagai pondok salaf ini sampai sekarang tetap menjadi karakteristik tersendiri. Orang tua yang memondokkan putra-putrinya disebuah pesantren punya tujuan mulia, yaitu agar kelak putra atau putrinya menjadi anak yang soleh atau solehah. Mendidik anak itu harus disesuaikan dengan kondisi dan zaman yang mengitarinya. Tidak sama zaman generasi masa lalu dan sekarang. Prinsip ini berkembang di kalangan pesantren karena sejalan dengan Hadith:

علموا اولادكم غير ما علمتم فانهم خلقوا لزمن غير زمانكم

Didiklah anak-anak kalian tidak seperti yang dididikkan kepada kalian sendiri, karena mereka diciptakan untuk generasi zaman yang berbeda dengan generasi zaman kalian.

---

[109] Sukamto, *Kepemimpinan Kiai dalam Pesantren* (Jakarta: LP3ES, 1999), 3.
[110]Zarnuzi, تعليم المتعلم طريق التعلم (Semarang: Toha Putra, t.t), 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tidak hanya mengajarkan kitab-kitab kuning, melainkan memasukkan pendidikan umum sebagai ilmu tambahan. Azyumardi menyatakan kalau semarak modernisasi kelembagaan pendidikan pesantren menemukan momentumnya terjadi pada awal abad ke 20. Salah satu indikator modernisasi Islam tersebut dapat dilihat dari realisasi pembentukan lembaga-lembaga pendidikan modern.[111] Pendidikan umum dipelajari sebagai bekal santri untuk mengatur dunia. Nabi menyampaikan pesan ini:

من اراد الدنيا فعليه بالعلم ومن اراد اللآخرة فعليه بالعلم ومن اراد هما فعليه بالعلم[112]

Ilmu dunia dan akhirat sama-sama penting untuk terus dipelajari dan ditekuni oleh santri. Kebutuhan akan penguasaan ilmu-ilmu untuk mengatur dunia sudah menjadi keharusan bagi pondok pesantren. Masa depan perkembangan Islam akan ditentukan oleh generasi masa kini yang sedang menuntut ilmu. Dalam perspektif Amin Abdullah, keberagamaan Islam mengandung dua dimensi, yaitu normativitas dan historisitas. Mengutip beberapa pandangan ahli fikih, Amin menyampaikan bahwa aspek atau dimensi normativitas lebih ditekankan pada aspek legalitas formalitas-eksternal, akibatnya kurang mengapresiasi terhadap persoalan esoteris, yang bersifat mahdoh. Sementara dimensi

---

[111]Azyumardi, *Esei-esei Intelektual Musilm dan Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 90.

[112]شمس الدين محمد بن عمر بن أحمد السفيري الشا فعي , *المجا لس الوعظية في شرح احا ديث خير البرية*(Beirut, Libanon, 2004), 20.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

historisitas yang banyak berkaitan dengan persoalan sosial, politik,pendidikan, ekonomi dan lain sebagainya dikategorikan sebagai ghairo mahdoh.[113]

Dalam perkembangannya, pesantren memang harus bisa melakukan akomodasi terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat pesantren itu sendiri. Patut diapresiasi, bahwa pesantren sudah tidak lagi mempertentangkan ilmu agama dan ilmu profan. Bila dilihat lebih luas lagi, supremasi keilmuan agama (Islam) di pesantren telah banyak merubah wacana keilmuan yang cukup membanggakan. Bukan saja pada perkembangan ilmu pengetahuan Islam, lebih dari itu telah merambah pada pembentukan peradaban Islam.[114]

Wawasan dan cara pandang para pengelola pesantren dalam merespon perkembangan ilmu pengetahuan tidak lain karena mereka sudah tidak lagi mempertentangkan ilmu, baik agama maupun umum. Dalam pandangan Azyumardi, sejatinya ilmu itu semua bersumber dari Yang Maha Tunggal. Inilah yang dilakukan oleh sebagian banyak ilntelektual muslim untuk mengintegrasikan ilmu-ilmu yang selama ini kembangkan oleh peradaban lain ke dalam skema hirarkhi ilmu pengetahuan umum menuru konsep Islam. Itulah yang juga dilakukan para ilmuwan dan filsuf muslim masa lalu untuk melakukan klasifikasi ilmu,

---

[113]M. Amin Abdullah, *Falsafah Kalam di Era Post Modernsme* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cetakan ke-IV, 2009), 21.

[114]Saiful Jazil, "Modernisasi Pendidikan di Pesanren: Studi Kasus Pondok Pesantren Nurul Hikmah Sooko Mojokerja", *Qualita Ahsana,* vol.VII, No. 2, (Agustus, 2005), 44.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seperti al-Kindi, al-Farabi, Ibnu Shina, al-Ghazali, Mulla Sadra, dan lain-lain.[115]

Karena sudah tidak lagi mempertentangkan ilmu, maka banyak pondok pesantren yang telah merubah pola penyelenggaraan pendidikannya. Kehadiran pendidikan umum sudah tidak terhitung jumlahnya di pesantren. Sejalan dengan kebijakan pemerintah yang menggalakkan pendidikan vokasional, pesantren tentu tidak akan melakukan penolakan. bahkan, sejak kampanye "SMK Bisa" yang dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, pendirian SMK di pesantren menjamur. Selain memang banyak Unit Sekolah Baru (USB) SMK Negeri) berdiri diberbagai daerah, bukan hanya satu kabupaten satu,sebagaimana prioritas pendidikan kejuruan Jawa Timur,[116] tetapi satu kecamatan satu SMK Negeri. Hal itu tidak menyurutkan pesantren dalam mendirikan SMK.

Penyelenggaraan pendidikan kejuruan di pesantren tidak lain untuk mempersiapkan santri yang menguasai ilmu keislaman sekaligus sanggup bekerja secara profesional. Persaingan yang ketat dalam kehidupan ini harus dihadapi dengan persiapan ilmu dan kecakapan tertentu. Konsep ini secara substansi tertuang dalama Rencana Strategis

[115]Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam, Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru* (Jakarta: LogosWacan Ilmu, 1999), xii.
[116]Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Jawa Timur Tahun 2014-2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur, sebagaimana pokok pikiran keempat, yaitu:

> Bahwa yang dimaksud dengan *insan yang memiliki daya saing tinggi*, dimaknai sebagai manusia yang memiliki kekuatan, kemampuan, kemahiran, dan kecakapan bersaing sekaligus bekerja sama (*coopetition*) atau beradu sekaligus berunding secara serempak pada tataran nasional dan global, yang sekarang tampak saling rumpang atau bertumpang tindih dan saling berlapis kehadirannya dalam pelbagai lapangan kehidupan manusia. Daya saing nasional dan global di sini berkenaan dengan kekuatan, kemampuan, kemahiran, dan kecakapan untuk mengimbangi, mengungguli, dan atau memenangi persaingan dengan pihak lain secara *fair* dan sungguh-sungguh pada dimensi dunia atau internasional, regional ASEAN atau Asia, dan nasional.[117]

Kehadiran pendidikan kejuruan di pondok pesantren bukanlah kebijakan yang akan merusak sistem dan tatanan pendidikan pesantren. Kehadirannya justru menjadi bagian pengembangan pendidikan pesantren sebagai respon atas tuntutan masyarakat. Sekaligus menjawab sebagian orang yang masih meragukan pondok pesantren yang selama ini dikesankan tidak mau dengan yang berbau modernisme ala barat.

Perhatian pemerintah terhadap pesantren yang telah mendirikan SMK dan yang berpotensi mendirikannya sudah dibuktikan dengan berbagai program bantuan. Adalah program bantuan pengembangan SMK berbasis komunitas/pesantren.[118] Menurut

---

[117]Rencana Strategis Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur, (Surabaya: Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur, 2014), IV-4.

[118]Mustaghfirin Amin, *Petujunk Teknis Nomor 07-PS-2016 tentang Bantuan Pengembangan Pesantren Berbasis Komunitas/Pesantren* (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2016)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mustaghfirin (Direktur Pembinaan SMK Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI), ada dua tujuan program pengembangan SMK berbasis pesantren ini, yaitu:

a. Mendukung program peningkatan akses, ketersediaan, keterjangkauan, dan pemerataan kesempatan belajar di SMK;
b. Mendukung pemenuhan kebutuan sarana dan prasarana pendidikan yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan pembelajaran di SMK.

C. Politik Pendidikan Islam

Sering dikatakan bahawa politik itu kotor. Pernyataan ini muncul dikalangan masyarakat karena melihat berbagai fenomena politik yang diperlihatkan oleh media. Kebebasan pers, menyatakan pendapat dan ekspresi pasca reformasi melahirkan banyak kebebasan lain. Setiap orang mudah mengakses berita tentang politik yang sedang terjadi di negeri ini. Disisi lain, perilaku politik yang pertontonkan para aktor politik sering menimbulkan kegaduhan yang kurang mendidik. Itulah yang disebut sebagai partisipasi publik dalam politik. Ada hubungan hirarkis antara pengelola kekuasaan politik dengan masyarakat.[119]

Saling memfitnah, saling menghujat, lempar batu sembunyi tangan, yang muaranya merebut dan mempertahankan kekuasaan politik. Pengelolaan kekuasaan politik yang dianggap tidak merata akan mengakibatkan lahirnya

[119]Michael Rush dan Philip Althoff, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 121.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konflik sosial. Pada akhirnya konflik[120] sosial akan menuntut adanya perubahan.[121]

Fenomena politik yang kurang mendidik tersebut terjadi bukan karena keringnya pengetahuan agama. Agama semestinya hadir sebagai tempat untuk menemukan kembali rasa aman, tertib sosial, dan sekaligus tertib moral. Realitasnya, nilai-nilai agama oleh sebagian kelompok politik tidak ditransformasikan sebagai energi positif dalam mengelola kehidupan sosial politik. Sebaliknya, agama menjadi faktor politik dengan ongkos sosial yang tidak sedikit.[122]

Fenomena lain yang sering tampak ke permukaan adalah tampilnya praktisi politik yang mengabaikan moral dan etika. Moral dan etika dibicarakan setelah kekuasaan diperolehnya. Politik yang cenderung menjadikan kekuasaan sebagai tujuan akan mengabaikan etika dan moral. Padahal politik sejatinya sarana untuk menentukan arah kebijakan kesejahteraan rakyat. Mosca, sebagaimana tulis Zainuddin Maliki menggambarkan kelompok masyarakat politik di negara manapun, berkembang maupun maju terdapat dua kelas kelompok, yakni yang menguasai dan dikuasai. Kelompok penguasa jumlahnya tidak banyak, dalam

---

[120]Ditengah masyarakat konflik identik dengan sesuatu yang menyeramkan dan kehadirannya harus dihindari. Pandangan atau konotasi negatif tersebut perlu ditelaah kembali tentang hakikat tujuan konflik itu sendiri. Teori konflik sendiri muncul sebagai jawaban atas redupnya teori struktural fungsional dan berkembang pertama kali di Eropa yang akarnya berasal dari teori sosial Marx, Weber, dan Simel. Dan berkembang pesat lagi di ke Amerika. Ralf Dahrendorf adalah tokoh eksponen utama dalam teori konflik yang berkarir di Hamburg. Baca Rudi Salam Sinaga, *Pengantar Ilmu Politik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 23.

[121]Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *PengantarSosiologi Politik* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2013), 20.

[122]Zainuddin Maliki, *Sosiologi Politik* (Yogyakarta: UGM Press, 2012), 62-63.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konteks lain disebut sebagai elit politik yang mengendalikan kebijakan-kebijakan politik. Kelas kedua jumlahnya jauh lebih besar, secara langsung dikuasai oleh kelompok kelas pertama.[123]

Politik kenegaraan sejatinya digunakan sebagai sarana untuk menjaga agama dan mengatur dunia. Sebagaimana dijelaskan oleh Imam Mawardi, bahwa negara dibawah kepemimpinan seseorang adalah instrumen untuk meneruskan misi suci kenabian sebagai sarana untuk memelihara agama dan mengatur dunia.[124] Untuk keperluan memelihara agama dan mengatur dunia dibutuhkan sikap amanah, antonimnya adalah khianat. Ditegaskan dalam al-Qur'an agar orang-orang yang memiliki keimanan untuk tidak menghianati Allah dan Rasul-Nya, serta jangan menghianati amanat apa saja yang diberikan kepercayaan terhadap dirinya. Menjaga amanah artinya memelihara agar apa yang telah diamanahkan, berupa barang/materi maupun kebijakan harus dijaga dengan sebaik-baiknya.[125]

Memelihara dan menggunakan kekuasaan bukan hanya dalam konteks pelaksanaan tetapi harus mempersiapkan segala sesuatunya agar tidak mendapat gangguan dari pihak lain, musuh misalnya. Seperti dinyatakan dalam firman Allah sebagai berikut:

وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِنْ

[123]Ibid, xi.
[124]Abu al-Hasan al-Mawardi, *الاحكام الصلطا نية*(Beiru: Dar al- Fikr, tt.), 5
[125]Qur'an, 8:27.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

دُونِهِمْ لَا تَعْلَمُونَهُمُ اللَّهُ يَعْلَمُهُمْ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يُوَفَّ إِلَيْكُمْ وَأَنْتُمْ لَا تُظْلَمُونَ[126]

> "Dan siapkanlah untuk menghadapi mereka kekuatan apa saja yang kamu sanggupi dan dari kuda-kuda yang ditambat untuk berperang (yang dengan persiapan itu) kamu menggentarkan musuh Allah dan musuhmu dan orang orang selain mereka yang kamu tidak mengetahuinya; sedang Allah mengetahuinya. Apa saja yang kamu nafkahkan pada jalan Allah niscaya akan dibalasi dengan cukup kepadamu dan kamu tidak akan dianiaya (dirugikan)"

Qurais Shibah menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan mempersiapkan adalah menyiapkan apa saja yang berkaitan dengan perangkat/sarana prasarana untuk menghadapi musuh-musuh Allah. Dengan bekal persiapan yang matang, seperti kuda yang ditambat/diikat dan pasukan pemanah yang handal akan menggetarkan musuh. Berbicara persiapan tentu berkaitan dengan biaya dan materi, karena itu dalam ayat tersebut juga difirmankan balasan kebaikan bagi orang yang mau menyediakan nafkahnya di jalan Allah. Menegakkan kebenaran di tengah gentarnya musuh-musuh Allah dan menyebarkan nilai-nilai agama harus diimbangi dengan bekal. Dalam konteks bekal, tafsir yang tepat adalah persiapan ilmu pengetahuan dan teknologi.[127] Ayat ini juga menunjukkan pentingnya mempertahankan kekuasaan untuk perjuangan menyebarkan nilai-nilai kebenaran dan

[126]Al-Qur'an, 8:60
[127]M. Quraish Shihab, *Tafsir al- Misbah: Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an* (Tangerang: Lentera Hati, 2002), 484-485.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keagamaan di tengah kehidupan masyarakat. Ayat yang menyebutkan من قوة dan من رباط الخيل menunjukan adanya korelasi bahwa kekuatan atau kekuasaan harus dibarengi ketrampilan menggunakan sekaligus bekal lain.

Peringatan Rasulullah saw. berkaitan dengan kecenderungan manusia akan rakus terhadap kekuasaan disebutkan dalam satu hadith:

وعنه رضي الله قال: قا ل رسو ل الله صلى الله عليه و سلم انكم ستحصون على الاما رة وستكون ندا مة يوم القيامة فنعمت المر ضعة وبئست الفاطمة (رواه البخاري)

Dari Abu Hurairah r.a. bahwa Rasulullah saw. bersabda, “Sesungguhnya kalian akan haus kekuasaan (jabatan) padahal ia akan menjadi penyesalan di hari kiamat. Maka alangkah baiknya penyusu (penguasa di dunia) dan alangkah jeleknya pemutus susu (kematian), diriwayatkan oleh Imam Bukhori. Hadith ini mengandung pemaknaan sikap rakus manusia atas kekuasaan dengan melakukan segala cara untuk memperolehnya. Padahal kelak kekuasaan itu (bila tidak amanah) akan mengakibatkan penyesalan di akhirat.[128]

Jika ilmu politik dipandang sebagai salah satu cabang ilmu sosial, yang memiliki dasar, fokus dan ruang lingkup, maka tergolong muda usianya. Ilmu politik baru lahir pada akhir abad ke-19. Namun, apabila ilmu politik dipandang secara luas, menyangkut aspek negara dan kehidupan politik,

[128]Ibnu Hajar al’Aqolany, *Bulughul Maram* (Surabaya: Al-Hidayah, t.t.) 315.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

usianya jauh lebih tua dari ilmu sosial[129]. Politik sebagai kajian ilmu, pembahasannya selalu berkaitan dengan negara, pemerintah, kebijakan dan kekuasaan. Politik tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan. Menurut bahasa Arab, politik diterjemahkan menjadi سيا سة, kebijakan juga diterjemahkan dalam kata تحكم[130].Kebijakan dibentuk melalui proses politik dalam rangka tegaknya kemaslahatan umat.[131]

Menurut Standel, untuk membahas politik diperlukan tiga pendekatan, yaitu normatif, perilaku, dan struktural. Pendekatan normatif digunakan untuk memahami karakter nilai yang dijadikan dasar perilaku dan prinsip-prinsip kerja ideal dalam sistem. Pendekatan perilaku menekankan perilaku keseharian para politisi, memahami peristiwa politik. Pendekatan ini juga digunakan untuk menemukan tipe, karakter, dan dampak sebuah keputusan. Pendekatan struktural, ini digunakan dalam rangka melakukan analisis struktur terhadap hukum, sejarah, maupun sosial. Orientasi pendekatannya bertumpu pada proses *development*[132].

Kajian politik Islam yang membahas prinsip kenegaraan sebagaimana terdapat dalam al-qur'an, antara lain berkaitan dengan

---

[129]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*(Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, cet. ke-12, 2015), 5.
[130]Ahmad Warson Munawwir dan Muhammad Fairuz, *Kamus* al-Munawwir, *Indonesia-Arab Terlengkap* (Surabaya: Pustaka Progessif, 2007),
[131]Ibnu Mandhur, *Lisaan al-'Arab, Vol. 6* (Beirut: Darul Ihya al Turath al Araby, 1999), 429.
[132]Munawar Ahmad, *Ijtihad Politik Gus Dur: Analisis Wacana Kritis* (Yogyakarta: *LK*iS, 2010), 49. Pendekatan Standel digunakan oleh Munawar untuk memahami tulisan-tulisan Gus Dur tentang politik.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pandangan kekuasaan sebagai amanah,[133] musyawarah sebagai dasar pijakan dalam proses pengambilan keputusan,[134] dan keadilan sebagai pintu kesejahteraan rakyat.[135] Tetapi, perlakuan al-Qur'an terhadap kenegaraan bersifat normatif substansif, menawarkan nilai-nilai etika daripada formal, seperti bentuk negara atau format politik.[136] Dalam perspektif Ma'luf, politik dilakukan guna membentuk suatu masa depan lebih baik bagi masyarakat melalui tatanan pemerintahan.[137]

Menjadi terang, bahwa kebijakan publik memang menjadi studi yang menarik minat banyak kalangan pakar, bukan hanya pakar politik dan kebijakan saja, tetapi telah merambah pada wilayah studi Islam (*dirasah Islamiyyah*). Kajian kebijakan publik dalam kajian Islam mendapat tempat, khususnya berkaitan dengan fikih siyasah.[138] Namun, karena kebijakan publik menyangkut banyak aspek kehidupan tatanan masyarakat yang menjadi tanggung jawab wilayah kenegaraan, maka aspek yang menyangkut urusan

---

[133]al-Qur'an, 4:58.
[134]al-Qur'an, 2:59.
[135]al-Qur'an, 4 :135. Dalam kontek keadilan juga disebutkan dalam Q:2:282, bagaimana seharusnya menunjuk seorang sekretaris yang adil agar melakukan pencatatan yang benar sesuai fakta dan aturan.وليكتب بينكم كا تب بالعد ل
[136]Yusdani, *Fiqh Politik Muslim* (Yogyakarta: Amara Books, 2012), 63.
[137]Louis Ma'luf, *al Munid fi al Lughati wa al'alam* (Beirut: Darul al Masyriq, 1997), 264.
[138]Kajian fikih politik selalu berkaitan dengan term hubungan agama dan negara yang sudah melembaga. Di Indonesia, selama perjalanan sebelum dan sesudah kemerdekaan, perdebatan hubungan agama dan negara telah banyak menimbulkan pro dan kontra, sekalipun pada akhirnya dinyatakan selesai. Namun, hari ini muncul kembali term hubungan agama dan negara sejalan dengan dinamika tuntutan sebagian kelompok yang ingin memaksa suatu bentuk negara. Dan yang paling trend adalah keinginan untuk membentuk sistem negara khilafah yang diperjuangkan oleh Hizbu Tahrir Indonesia. Mengenai hubungan agama dan negara, maka konsep besarnya terjadi pada tiga hal besar secara teoritik maupun praktik, yaitu hubungan integralistik, simbiotik, dan sekuleristik. Lihat Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: LkiS, 2001), 22-33. Selanjutnya, Marzuki dan Rumadi juga merujuk pada kitab kuning sebagai grand teori, yaitu al Ahkam al-Shulthoniyah, al-Syiasah al-Syar'iyyah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

publik, termasuk pendidikan menjadi bagian yang tak terelakkan untuk dilakukan kajian.

Dalam konteks penelitian ini, kajian terhadap kebijakan pengembangan pendidikan kejuruan di pondok pesantren merupakan ruang lingkup politik pendidikan Islam. Sebab, kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang dibentuk melalui sistem politik. Dan, pondok pesantren sebagaimana dikatakan Halim Subahar merupakan lembaga pendidikan Islam pertama dan asli Indonesia.[139] Produk kekuasaan politik berupa kebijakan penyelenggaraan pendidikan tidak bisa dipisahkan dari hubungan administrasi negara dengan lembaga politik. Memisahkan keduanya merupakan sesuatu yang outopis. Karena, menurut Dimock, sebagaimana tulis J.M. Papasi, politik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai produk politik yang berasal dari tekanan berbagai kelompok.[140]

Perspektif lain tentang politik dipahami sebagai proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya yang memiliki dampak mengikat bagi publik dalam suatu negara.[141] Ada hubungan struktur politik, sebuah hubungan badan-badan pemerintahan dengan publik. Memperhatikan proses pembuatan kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur tentu akan tergambar hubungan struktur politik, baik sesama badan-badan pemerintahan maupun masyarakat dalam konteks pelaksanaannya.

---

[139]Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam: dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jember: Pena Salsabila, 2012), 3.
[140]J.M. Papasi, *Ilmu Politik: Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), 35.
[141]M. Elly, Setiadi, dan Usman Kolip, *PengantarSosiologi Politik* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2013), 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Kebijakan Publik

1. Epistemologi Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai studi ilmiah dilakukan dengan alasan untuk mendapatkan pengetahuan yang lebih mendalam.[142] Studi itu dimulai dari mana asal kebijakan publik, bagaimana prosesnya, perkembangannya, dan akibat yang ditimbulkan bagi masyarakat, baik akibat positif maupun negatif.[143] Karena mempelajarinya berarti ada tujuan untuk mengetahui dari mana asal kebijakan publik itu dibentuk, bagaimana proses, perkembangan, akibat dan dampak kebijakan publik bagi sistem perpolitikan yang terjadi dalam suatu negara. Inilah menariknya mempelajari kebijakan publik sebagai basis ilmiah. Banyak pengetahuan yang akan diperoleh dari studi ini. Fokus yang akan peneliti lakukan dalam penulisan disertasi ini adalah untuk mengetahui proses, perkembangan (implementasi), dan dampak (evaluasi) bagi publik penerima kebijakan. Kajian teoritik yang akan dilakukan memiliki keterkaitan dengan apa yang menjadi tujuan penelitian sebagaimana dalam rumusan masalah.

---

[142]Domain studi kebijakan publik telah merambah banyak hal yang berkaitan dengan berbagai masalah yang sangat luas. Secara tradisional, bila batasan studi kebijakan publik hanya sebatas pada lembaga-lembaga pemerintah maka yang menjadi pusat perhatian adalah kegiatan atau aktivitas pemerintahan, lihat Amir Santoso, *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar* (Jakarta: Gramedia, 1993), 12.

[143]Leo Agustino, *Dasar-DasarKebijakanPublik*(Bandung: Alfabeta, 2008), 4-5

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Secaraakademis, kebijakan publik merupakanbagiandariilmu-ilmupolitik. Robert Eyestone, sebagaimanatulis Leo Agustino, mendefinsikan kebijakan publik sebagai hubungan antar unit dalam struktur pemerintahan. Hubungan nantar unit tersebut dapat diartikan sebagai hubungan elemen-elemen dalam Negara.[144] Konsep yang ditawarkan Eyestone masih dianggap terlalu luas dan dapat menyangkut banyak hal. Budi Winarno membuat rumusan kebijakan publik sebagai apa pun yang dipilih dan tidak dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.[145] Dalam kajian teoritis kebijakan publik, Budi lebih lanjut menyatakan bahwa pendefinisian kebijakan publik tetap harus mengacu pada apa yang sebenarnya perlu dilakukan ketimbang apa yang harus diusulkan dalam mengatasi persoalan tertentu. Untuk itu, kebijakan diarahkan pada tindakan yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang memiliki maksud tertentu dalam mengatasi suatu persoalan.[146]

Perlu dibedakan antara kebijakan dan kebijaksanaan, kebijakan dalam bahasa Inggris berasal dari kata *policy* dan kebijaksanaan berasal dari kata *wisdom*. Kebijakan adalah sebuah prinsip atau cara yang digunakan untuk dipilih dalam proses mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Prewitt, sebagai tulis Edi Sharto, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang pemberlakuannya bercirikan perilaku yang kosisten

---

[144]Ibid., 6.
[145] Budi Winarno, *KebijakanPublik, Teori, Proses, danStudiKasus*(Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, CAPS., cetakankedua, 2014), 20.
[146] Ibid., 21

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan berulang, baik pembuat kebijakan maupun mereka yang menataatinya. Dengan demikian, kebijakan menurut rumusan Edi Suharto, sebagaimana pendapat Titmuss, Ealau, dan Prewitt adalah ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang disusun secara terencana, konsisten, dan bermuara pada pencapaian tujuan.[147]

Berkaitan dengan kebijaksanaan (*wisdom*), maka para aktor pembuat kebijakan, baik proses, implementasi, maupun evaluasi harus selalu beriringan dengan sikap dan sifat kebijaksanaan. Dalam hal ini, peneliti mengingatkan kembali kepada kita semua akan sila ke empat dalam Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kebijaksanaan selalu menyertai setiap jiwa para aktor kebijakan di negeri ini dalam proses pengambilan keputusan di lembaga permusyawaratan yang dipimpinnya. Kebijakan yang kering dari kebijaksanaan maka kebijakan itu hanya semata formalisasi sistem saja.[148]

Kebijakanpublik, olehTilaardikategorikansebagaifakta strategisdaripadafaktorpolitisataupunfaktateknis. Sebagaistrategi, dalamkebijakanpubliksudahterangkumpreferensi-preferensipolitis yang dilakukan para aktor yang terlibatdalam proses perumusankebijakan.[149] William N. Dunn, menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan daftar pilihan berbagai tindakan yang dilakukan oleh suatu institusi atau pejabat

[147] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2010), 7.
[148] Dalam Pendidikan Pancasila dibahas tema tentang etika yang berisikan nilai, norma, dan moral. Kajian ini memfokuskan Pancasila sebagai etika dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Lihat Kaelan dalam *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2004),85-96.
[149] H.A.R. TilaardanRiantNugroho, *KebijakanPendidikan*(Yogyakarta: PustakaPelajar, 2009), 185.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintah, yang satu sama lain saling berkaitan.[150] Hutman dan Hill, sebagaimana tulis Edi Suharto, mendefinisikan kebijakan sebagai strategi, tindakan atau perencanaan yang dilakukan aktor kebijakan untuk tujuan mengatasi masalah dan memenuhi kebutuhannya sehingga tercapai kesejahteraan rakyat.[151]

Memang, kebijakan sebagai istilah yang berasal dari kata *policy* (Inggris) sering digunakan dalam menunjuk seorang yang berperilaku sebagai aktor, sebut saja pejabat dalam suatu pemerintahan atau aktor dalam bidang tertentu. Batasan kajian ini oleh banyak pakar kebijakan bila dimasukkan dalam pembicaraan biasa menjadi relatif memadai, namun kurang memadai bila batasannnya adalah ilmiah. Seperti dikatakan oleh Robert Eyeston bahwa kebijakan itu pola hubungan yang dilakukan oleh pemerintah dengan lingkungannya dalam suatu unit tertentu.[152] Apa yang disebutkan Eyestone ini masih terlalu luas, karena masih menyisakan pertanyaan baru, yakni dalam hal hubungan apa pemerintah melakukannya? Sehingga munucul apa yang dinyatakan oleh Thomas R. Dye, yaitu kebijakan sebagai sebuah pilihan yang dilakukan dan tidak akan dilakukan oleh pemerintah.

Miriam Budiardjo memberikan definisi kebijakan publik (*public poilicy*) sebagai suatu kumpulan keputusan yang dilakukan oleh aktor

[150]William Dunn N, *Analisis Kebijakan Publik*(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), 132.
[151] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2010), 10.
[152] Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Jakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service, 2014), 20.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengambil keputusan atau kelompok politik untuk mencapai suatu tujuan bersama. Kelompok politik yang membuat kebijakan tentu kelompok yang memiliki kekuasaan atau wewenang.[153] Masyarakat yang disebut sebagai publik memiliki cita-cita dan keinginan bersama. Sehingga diperlukan usaha bersama dengan cara membuat rencana-rencana tindakan yang mengikat dan selanjutnya disusun kebijakan oleh mereka yang telah diberi wewenang untuk melakukannya.[154]

Masyarakat sebagai komunitas besar selalu berjalan dinamis sesuai dengan tingkat perkembangan dan pertumbuhan masyarakat itu sendiri. Perkembangan melahirkan perubahan. Karena itu perubahan bukanlah sesuatu yang harus dihindari.[155] Ia ada dan muncul sejalan dengan dinamika sosial. Keingingan bersama yang muncul ditengah komunitas masyarakat tentu harus ditampung dalam sebuah kebijakan agar keinginan bersama tadi mengikat dan bisa dilaksanakan bersama. Inilah alasan

---

[153]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 20

[154]Ibid., 20. Dalam pandangan Frans Magnis Susesno, bahwa dimensi kesosialan manusia selalu berhubungan dengan dimensi politik yang berhubungan dengan kelembagaan hukum dan negara serta sistem nilai yang dijadikan sebagai legimitasi. Dimensi politik itulah yang menyangkut dimensi masyarakat secara keseluruhan. Sebuah keputusan yang dibuat oleh aktor kebijakan publik dalam proses politik dikatakan sebagai politis ketika menyangkut kepentingan masyarakat. Karena itulah dimensi politik ditentukan oleh kesadaran manusia itu sendiri sebagai anggota masyarakat yang menentukan arah dan kerangka proses kehidupan. Lihat Frans Magnis Susesno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2016), 17.

[155]Mengenai kajian perubahan akan dibahas dalam bab tersendiri, terutama pembahasan mengenani pengembangan pesantren dan perubahan. Sebagai sebuah deskripsi tentang perubahan, Nanang Martono dalam *Sosiologi Perubahan Sosial* membuat sub tema tersendiri dalam kajian studi perubahan. Dalam pandangannya, perubahan itu terjadi tergantung dengan dimensi ruang dan waktu. Ada dimensi masal lalu (*past*), sekarang (*present*), dan masa depan (*future*). Semua perubahan yang terkait dengan dimensi waktu tersebut tergantung dengan interaksi sosial dan kondisi yang melingkupinya. Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mendasar kebijakan publik masuk dalam kajian politik sebagaimana pandangan Miriam tersebut.

Kebijakan publik memerlukan aktor yang akan melakukan proses perumusan. Budi Winarno memiliki pandangan atas kajian peran serta aktor kebijakan publik dalam proses perumusan kebijakan. Menurutnya, antara negara berkembang dan maju terjadi perbedaan. Negara berkembang praktiknya lebih sederhana, karena aktor kebijakan banyak diperankan oleh elit dan sedikit melibatkan pengaruh masyarakat secara luas. Di negara maju seperti Eropa dan Amerika Serikat setiap warga memiliki kepentingan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik, dan ini akan mendorong struktur yang lebih kompleks.[156]

Mengenai siapa saja aktor kebijakan, James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), James P Lester dan Joseph Stewart, Jr (2003, sebagaimana tulis Winarno, terbagi ke dalam dua kelompok, yakni aktor resmi dan tidak resmi. Yang masuk kategori resmi adalah mereka yang ada dalam birokrasi (agen-agen pemerintah), Presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang tidak resmi seperti kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara secara individu.[157]

Kajian aktor kebijakan, dalam bahasa Warjio disebut juga sebagai bagian penting dalam proses politik pembangunan yang merupakan bagian dari sistem politik yang lebih luas. Aktor politik pembangunan yang terdiri

[156]Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, 2014),126.
[157]Ibid., 130.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari negara, swasta, masyarakat sipil (LSM), dan individu melakukan perubahan-perubahan ke arah yang diinginkan. Wahyudi Kumorotomo, sebagaimanan tulis Warjio, menyebutkan dua kelompok pendorong perubahan, yaitu masyarakat dan pemimpin negara. Kelompok pertama mendorong secara naluri karena menghendaki adanya perubahan yang lebih maju ke araha tarah kehidupan sosial yang lebih sejahtera, makmur, dan berkeadilan. Sedang kelompok kedua juga menghendaki perubahan masyarakat ke arah kemajuan yang mereka cita-ctia dan pahami bersama. Tokoh-tokoh kelompok kedua yang terdiri dari pejabat negara, politisi, birokrat, dan teknokrat intelektual terlibat dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan bahkan sampai pada usaha untuk menyusun cetak biru pembangunan.[158]

2. Model-Model Kebijakan

Bentuk dan susunan rumusan kebijakan dibahas dalam lembaga permusyawaratan yang selanjutnya diambil keputusan. Peran negara dalam kebijakan publik sangat penting dan strategis karena wilayah kebijakan publik menjadi domain negara itu sendiri. Model KebijakanPublik

Sebelum lebih jauh menjelaskan tentang macam-macam bentuk dan model kebijakan, penulis terlebih dahulu memberikan penjelasan definisi tentang model. Nanang Fatah mendefinisikan model sebagai representasi dari sebuah aspek dunia nyata yang disederhanakan, kadang

[158]Warjio, *Politik Pembangunan: Paradoks, Teori, Aktor, dan Ideologi* (Jakarta: Kencana, 2016), 207-208. Secara detail, Warjio melakukan pembahasan aktor politik pembangunan dalam halaman 207 – 291.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berupa proses, obyek, atau situasi. Sebagai contoh globe (bola dunia), diagram, sebuah konsep, dan bahkan beraneka ragam pertanyaan. Kehadiran model dalam analisis kebijakn publik menjadi penting karena bisa menjadi alat untuk membuat rumusan rekomendasi kebijakan.

Model kebijakan merupakan penyerdehanaan representasi sekaligus sistem terhadap berbagai kompleksitas yang telah dipilih yang disusun sebagai tujuan-tujuan tertentu. Ada model yang sederhana, ada juga yang dianggap rumit.[159]

Thomas R. Dye, sebagaimana tulis Mahfud, membagi beberapa model kebijakan, yaitu: 1) model kelembagaan, 2) Model elit, 3) Model kelompok, 4) Model rasional, 5) Model inkremental, 6) Model teori permainan, 7) Model pilihan publik, dan 8) Model sistem.[160] Masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Model Kelembagaan

Model ini sesungguhnya model kebijakan yang biasa dilakukan oleh lembaga pemerintah sebagai model yang dikembangkan para pakar ilmu politik. Artinya, bahwa tugas pembentukan kebijakan menjadi kewenangan pemerintah sebagai "pemilik" lembaga publik.[161]Sebagaimana dalam sistem, kelembagaan merupakan proses

[159]Nanang Fatah, *Studi Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), 60.
[160]ChoirulMahfud, *PolitikPendidikan Islam, AnalisisKebijakanPendidikan Islam di Indonesia PascaOrdeBaru*(Yogyakarta: PustakaPelajar, 2016), 223.
[161]Kelembagaan dalam pemerintahan sebagai pemegang otoritas memiliki kekuasaan untuk menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Tanpa kekuasaan maka tidak termasuk pemerintahan yang rasional karena tidak memiliki keberdaay untuk mengatur, menata, dan membawa arus

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kegiatan pengambilan keputusan otoritatif yang terpolakan. Model ini dalam proses pengambilan kebijakan lebih menekankan struktur daripada perilaku politik. Prosesnya diarahkan pada tugas pemerintah sebagai lembaga formal yang memiliki otoritas kebijakan publik,dan dilakukan secara otonom tanpa melibatkan elemen atau komponen-komponen lain yang ada. Inilah yang menjadi titik kelemahan model kelembagaan, sehingga terkadang mengalami kesulitan ketika diterapkan. Kelemahan model ini yang dipandang sebagai *derivasi* dari ilmu politik tradisional.[162]

b. Model Elit

Ada yang menyebutkan dengan model elitis, sebagaimana tulis Winarno dalam Lester dan Stewart.[163] Di negara-negara berkembang, seperti Kuba, Korea Utara, dan Indonesia (khususnya pada masa orde baru), model elite menjadi pilihan dalam menjelaskan pembentukan kebijakan. Sekalipun dalam telusur sejarah, pada masa orde lama juga telah terjadi praktek model elit sebagai pilihan dalam pendekatan proses kebijakan. Dalam setiap masyarakat ada kelompok elit yang memegang kekuasaan dan kelompok yang tidak memiliki kekuasaan.[164]

---

publik mau dibawa kemana. Lihat Mifta Toha, *Birokrasi Pemeintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Mata Pena Institut, 2012), 158.

[162]Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Jakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service, 2014), 75.

[163] Ibid., 45.

[164]Dalam perspektif sosiolog, elit digolongkan sebagai kelompok kecil orang yang paling berbakat, karenanya kelompok elit ini lebih banyak diarahkan pada kelompok elit politik. Dan, sekelompok elit kecil dalam masyarakat politik ini memegang peranan sangat strategis dalam proses politik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rumusan kebijakan merupakan preferensi dari elit yang berkuasa sehingga apabila terjadi bias formulasi dapat dimaklumi, dan ini merupakan kelemahan pendekatan model kebijakan elit.[165] Vilpredo Pareto, membagi elit pemimpin sebagai pemegang kekuasaan politik ke dalam dua tipe, yaitu *pertama*, elit yang memiliki kewenangan dalam pemerintahan, baik yang terlibat secara langsung maupun tidak dalam proses kekuasaan. *Kedua*, tipe kelompok elit yang memang tidak memiliki kekuasaan dalam memerintah, inilah kelompok yang merupakan sebagian besar dari keseluruhan elit itu sendiri.[166]

c. Model Kelompok

Ini adalah model yang menggambarkan suatu kebijakan sebagai formulasi dari berbagai kelompok yang ada di dalam proses pengambilan keputusan. Kelompok-kelompok kepentingan itu satu sama lain saling mempengaruhi atas isi dan bentuk atau muatan kebijakan secara interaktif.

d. Model Rasional

---

dalam kekuasaan. Lihat Syarifuddin Jurdin, *Sosiologi Islam dan Masyarakat Modern: Teori, Fakta, dan Aksi Sosial* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 50.

[165]Zainudin Maliki menyebut model elit ini masuk dalam konstruk elit kekuasaan. Dalam model ini negara berupaya sebagai kekuatan politik yang "relatif mandiri", tidak ada peluang untuk melakukan partisipasi bila terjadi dalam suasana berhadap-hadapan (konfrontasi) ditengah elit pendukung maupun masyarakat sipil. Akhirnya negara menjadi kekuatan dominan yang terpadu, dinamis, menyebar, represif, birokratis dan teknokratis, tujuannya agar akselerasi industrialisasi berjalan mulus sebagai proyek elit pemegang kekuasaan, Zainudin Maliki, *Sosiologi Politik; Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik* (Yogyakarta: UGM Press, 2010), 28. Baca juga Muhammad AS Hikam, *Negara Otoriter Birokratik dan Redemokratisasi: Sebuah Tinjauan Kritis Beberapa Studi Kasus* dalam Jurnal Politik, No. 8 (Jakarta: AIPI, LIPI dan PT Gramedia, 1990), 68.

[166]Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Rajawali Press, 1995), 5

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Disebut rasional karena dalam proses pengambilan keputusan selalu mempetimbangkan aspek biaya dan manfaat yang akan diperoleh. Model ini juga bisa dikatakan sebagai model yang menekankan efesiensi atau ekonomis. Pemerintah sebagai sebagai aktor dalam menentukan kebijakan harus berpikir kemanfaatan terhadap masyarakat. Chong, sebagaimana tulis Steven, memberikan komentar dalam menjelaskan pilihan rasional terhadap kebijakan publik, yaitu individu yang terlibat dalam kebijakan publik adalah aktor instrumental untuk mengerucutkam berbagai tindakan agar tidak menjadi tindakan itu sendiri, apalagi bersifat pribadi.[167]Suatu kebijakan dikatakan rasional apabila kebijakan tersebut memiliki efisiensi, antara rasio dan nilai yang diperoleh dengan apa yang dikorbankan lebih positif daripada berbagai alternatif.

e. Model Inkremental

Ini merupakan model yang menggunakan pendekatan pragmatis dan praktis karena pemerintah dalam pengambilan keputusan sifatnya hanya melanjutkan terhadap apa yang telah dilakukan oleh pemerintah sebelumnya. Jika ada perubahan hanya dilakukan seperlunya. Model ini, sebagamaina tulis Regas muncul sebagai kritik terhadap model rasional dalam rangka memberikan perbaikan, penyempurnaan, dan atau melanjutkan terhadap kebijakan sebelumnya. Sebagai contoh dalam

[167]Steven Griggs, Pilihan Rasional dalam Kebijakan Publik: Teori dalam Perspektif Kritis, dalam *Handbook Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Nusa Media, 2015), 241.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan pendidikan adalah kebijakan kurikulum. Setiap ganti menteri selalu saja ada kebijakan baru dalam kurikulum. Bila ditanya oleh wartawan, biasanya sang menteri mengatakan bahwa ini hanya melanjutkan kebijakan menteri sebelumnya. Kami hanya menyempurnakan dan melanjutkan.[168]

f. Model Teori Permainan

Inti dan substansi dari teori permainan adalah melakukan akomodasi terhadap kenyataan yang paling riel. Ada dua gagasan dalam model teori permainan, yaitu pertama, situasi kompetisi berada dalam formulasi kebijakan. Kedua, dalam situasi pilihan yang independen (sama-sama memilikik kebebasan). Yang paling penting dalam model ini adalah strategi defensif, sebuah kebijakan yang diambil dari yang paling aman bukan yang optimum.

g. Model Pilihan Publik

Bisa dikatakan sebagai model yang bersifat demokratis, karena berangkat dari teori ekonomi pilihan publik. Publik sebagai pengguna atau penerima manfaat harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan oleh pemerintah. Ketika kebijakan publik benar-benar melibatkan masyarakat, maka kebijakan model seperti itu mengacu pada sistem demokratis.

h. Model Sistem

[168]Regas Febria Yuspita, *Kebijakan Publik yang Bermodel Inkremental* (Ragazzacorp.blogspot.co.id, diunduh pada Selasa, 28 Maret 2017)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kebijakan yang telah disusun atau dibentuk merupakan hasil atau output dari adanya sistem politik. Formulasi model kebijakan seperti ini acuannya adalah sistem politik yang mengandaikan masukan (*input*) dari berbagai kelompok kepentingan yang telah melakukan tuntutan dan sekaligus dukungan. Seperangkat lembaga dan kegiatan yang diidentifikasikan dalam kelompok masyarakat dan dapat berfungsi melakukan perubahan sebagai tuntutan agar menjadi kebijakan yang otoritatif adalah bagian dari konsep sistem.[169]Konsep ini juga menunjukan adanya saling hubungan antara elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan dalam lingkungannya. Masukan yang diterima oleh sistem politik dapat dalam bentuk tuntutan maupun dukungan.

Model menjadi kerangka dasar bidang studi kebijakan dan menjadi titik awal berbagai proses kebijakan, sekaligus memberikan pendekatan preskriptif normatif.[170] Dalam batasan tertentu, model tidak sama dengan teori, alasannya sederhana, mengingat konsep yang diidelalisasikan dalam model tidak sama dengan konsep teori. Akan

[169]Choriul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 223-227., lihat juga Tilaar dan Riant Nugroho yang membahas secara khusus model-model relasi kebijakan pendidikan dan kebijakan publik, dalam *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2009), 306-313.
[170]Ibid, 61-62.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tetapi, ketika model benar-benar isomorfis dan ditemukan bukti baru yang empiris, tidak menutup kemungkinan model akan menjadi teori.[171]

Ada dua alasan penggunaan model dalam kajian kebijakan publik sebagai metodologi. *Pertama,* kebijakan merupakan sebuah proses yang kompleks, penyederhanaan realitas sebagai sifat model akan banyak membantu dalam memberikan pemahaman. Dengan model, analisis kebijakan publik bisa memilah-milah proses implementasi kebijakan ke dalam elemen implementasi yang lebih sederhana. Dengan demikian, variabel-variabel yang memiliki pengaruh terhadap proses implementasi kebijakan dapat kita lihat. *Kedua,* manusia memiliki sifat alamiah, atau bawaan sebagai mahluk yang tidak memiliki kemampuan memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakan terlebih dahulu. Maka model memiliki peran dalam menjelaskan sebuah kebijakan publik.[172]

3. Tahapan Kebijakan Publik

Seiring dalam bahasan model, peneliti perlu menjelaskan tentang tahapan pada proses kebijakan. Karena model yang telah dipilih akan ditentukan oleh tahapan yang akan dilalui. Tokoh yang pertama kali membingkai proses kebijakan dari segi pentahapanadalah Lasswell.[173]Ada

---

[171]Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Jakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service, 2014), 42.
[172]Ibid, 43
[173]Harold D. Lasswell, sebagai co-editor buku*The Policy Sciences* mengikuti arah filsuf pragamatis John Dewey pada abad keduapuluh, memberikan pandangan bahwa ilmu sosial sebagai metode pemecahan masalah harus dipahami sebagai ilmu kebijakan. Douglas Togerson, Promosi Orientasi Kebijakan: Lasswell dalam Konteks dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney, *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik, dan Metode* (Bandung: Nusa Media, 2015), 21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tujuh tahap, yaitu kecerdasan, promosi, rumusan, seruan, penerapan, penghentian, dan penilaian. Tahap penghentian yang mendahului penilaian oleh sebagian kalangan dianggap kurang tepat sehingga mendapat pertentangan. Menurut Dunn,[174] tahapan dalam kebijakan itu terbagi ke dalam; (i) tahap penyusunan agenda, (ii) tahap formulasi kebijakan, (iii) tahap adopsi kebijakan, (iv) tahap implementasi kebijakan, dan (v) tahap evaluasi kebijakan. Untuk itu penulis akan dijelaskan tentang tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

   Para pejabat, aktor kebijakan yang telah dipilih dan diangkat menempati kedudukan tertentu dalam jabatan publik terlebih dahulu menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah publik tersebut masuk dalam agenda, masalah tersebut berkompetisi untuk bisa masuk dalam sebuah agenda publik.[175] Karena alasan tertentu, bisa saja masalah-masalah publik tidak bisa masuk dalam agenda kebijakan publik. Atau bisa saja masalah tersebut diagendakan pada pembahasan yang akan datang, itu pun bila memungkinkan.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

---

[174]William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1999), 24-25. Lihat juga Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Jakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service, 2014), 35-37.

[175]Menyusun agenda adalah sesuatu yang sangat urgen karena para pemegang kebijakan akan memulainya dengan terlebih dahulu melihat daftar masalah. Bukan sekedar menetapkan agenda yang akan dilaksakan tetapi justru lebih dari itu. Ada dua penetapan agenda, yakni sistematika agenda sebagai issu politik yang telah dipersepsi oleh masyarakat, dan institusional agenda untuk menentukan beberapa item yang secara eksplisit menjadi pemikiran serius dalam proses pembuatan keputusan. Lihat Nanang Fatah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012), 23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setelah masalah dimasukkan dalam agenda pembahasan, tahap selanjutnya adalah mendefinisikan setiap masalah untuk kemudian dicarikan alternatif pemecahannya. Sama seperti ketika sebuah masalah akan dimasukkan dalam agenda pembahasan (kebijakan), pemilihan alternatif juga melalui proses pertarungan antar aktor dalam proses pemecahan masalah. Disinilah para pengambil kebijakan akan "bermain" untuk menentukan mana yang terbaik dan memungkinkan mana yang akan digoalkan (mencapai kesepakatan).

c. Adopsi Kebijakan

Ketika suatu agenda sudah dipilih sebagai alternatif pemecahan masalah untuk dijadikan agenda pembahasan, para aktor kebijakan akan memasukkan salah satu agenda untuk diadopsi dan didukung oleh seluruh aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan.[176] Synder, sebagaimana tulis Varma menyebutkan ada tiga proses dalam pembentukan keputusan, yaitu bidang kemampuan, komunikasi dan informasi, serta motivasi.[177]

---

[176]Sebenarnya, pengambilan keputusan merupakan kegiatan sehari-hari yang biasa dilakukan oleh setiap individu. Hanya saja, keputusan yang dilakukan sendiri dampaknya tidak meluas, hanya dirasakan sendiri oleh individu yang telah membuat keputusan. Kalau keputusan tersebut terpaksa menyertakan pihak lain maka tidak sebanyak yang ditimbulkan oleh pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang pemimpin. Untuk itu, aktor dalam pengambilan keputusan haruslah mendahulukan kepentingan lintas kelompok tidak memihak kepada kelompoknya. Pemimpin publik harus banyak mendengarkan dan memperhatikan kepentingan banyak orang. Seandainya pun pemimpin memberikan keputusan sendiri, tetap ia harus memperhatikan banyak orang. Lihat Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Matapenan Institute, 2012), 187-88.

[177]Kerangka pembuatan keputusan itu meliputi banyak proses sosial, politik maupun psikologis para aktor pengambil keputusan, lihat S.P. Varma, *Teori Politik Modern* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), 393.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Implementasi Kebijakan

Keputusan yang telah disepakati hanya akan menjadi catatan-catatan elit kekuasaan manakala tidak bisa dilaksanakan. Pendistribusian kebijakan akan dilaksanakan oleh personalia dalam unit-unit organisasi (pemerintah atau badan publik) yang digerakkan melalui sumberdaya finansial dan manusia. Dalam setiap implementasi kebijakan tidak akan lepas dari adanya dukungan pelaksana karena dalam situasi tertentu bisa saja mendapatkan pertentangan diantara para pelaksana.

Van Meter dan Van Horn menawarkan enam variabel model implementasi kebijakan yang satu sama lain membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Enam variabel tersebut adalah a) ukuran dasar dan tujuan, b) sumber-sumber kebijakan, c) komunikasi antar organisasi dan kegiatan, d) karakteristik badan pelaksana, e) kondisi ekonomi, sosial, dan politik, dan f) kecenderungan pelaksana (*implementor*). Selain itu variabel, Meter dan Har, sebagaimana tulis Winarno menambah kapasitas sebagai variabel penting dalam implementasi kebijakan.[178]

e. Evaluasi Kebijakan

Setiap kebijakan yang telah dijalankan tentu harus dilakukan penilaian agar sesuai dengan tujuan dibentuknya kebijakan. Karena kebijakan

[178]Penjelasan lebih rinci tentang model implementasi van Meter dan van Horn baca dalam Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, 2014), 158-175.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibentuk pada dasarnya untuk dijadikan pijakan untuk memecahkan masalah. Dampak kebijakan untuk mencapai kesejahteraan bersama adalah sebuah keniscayaan. Evaluasi dilakukan sebagai evaluasi internal, sebuah proses evaluasi yang hanya melibatkan pelaksana kegiatan itu sendiri. Prosedur dan mekanismenya sangat formal. Juga dapat dilakukan secaa eksternal, melibatkan orang lain atau lembaga diluar pelaksana kebijakan., biasanya biaya evaluasinya disponsori oleh lembaga non pemerintah.

Evaluasi juga bisa dilakukan oleh lembaga yang sama-sama ada dalam pemerintahan yang fungsinya memang mengawasi dan memeriksa atau mengaudit, seperti parlemen, lembaga pengawas internal, dan auditor negara.[179] Tahap ini sangat penting untuk menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Anderson, sebagaimana tulis Winarno, menyatakan bahwa kegiatan evaluasi merupakan kegiatan yang bekaitan dengan estimasi atau penilaian yang meliputi substansi, implementasi, dan dampak (*outcome*).

Evaluasi bukanlah tahap akhir dari suatu implementasi kebijakan, melainkan keseluruhan proses kebijakan yang dimulai dari perumusan masalah, program yang akan diusulkan, implementasi dan dampaknya bagi penerima manfaat.[180]

---

[179]Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney, *Handsbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Praktek, dan Metode*, Penerjemah Imam Baihaqie, (Bandung: Nusa Media, 2015), 557.
[180]Ibid., 229

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Anderson kemudian menambahkan beberapa tipe evaluasi kebijakan, yaitu pertama, tipe evaluasi fungsional, dalam hal ini antara kebijakan dengan evulasi sama-sama penting. Pembentuk dan administrator menyusun manfaat dan dampaknya. Kedua, tipe evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya suatu progam. Yang perlu diperhatikan dalam tipe ini adalah pelaksanaannya apa dilakukan semestinya, berapa biaya yang dibutuhkan, siapa yang akan menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan lain sebagainya. Ketiga, *tipe evaluasi sistematis.* Tipe ini memandang suatu kegiatan kebijakan dilihat secara obyektif antara ukuran dan dampaknya bagi masyarakat.[181]

Dalam perspektif Hellmut Wallmen, tahapan evaluasi dilakukan agar mendapatkan manfaat dua hal, yaitu pertama, sebagai alat analisis untuk mendapatkan berbagai informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan penilaian kinerja, baik hasil maupun proses. Kedua, sebagai suatu siklus kebijakan untuk melaporkan kembali tentang informasi pelaksanaan kebijakan kepada pembuat kebijakan. Selain itu, Hellmut juga menambahkan, sekalipun ini hanya sebuah harapan bukan kewajiban, yang disebut sebagai evaluasi intervensi, yaitu evaluator untuk secara aktif melakukan pendampingan atau intervensi dalam proses pelaksanaan. Tujuan evaluasi intervensi tersebut untuk

[181]Ibid., 230-233

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengetahui kekurangan atau kelemahan yang dianggap membahayakan terhadap pelaksanaan kegiatan kebijakan. Dengan demikian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai.[182]

Dalam konteks penyampaian laporan, diperlukan seorang yang bertugas melakukan pancatatan agar sesuai dengan tujuan kebijakan. Mengenai bagaimana seharusnya menunjuk sekretaris yang bertugas membuat dan memberikan catatan, al-Qur'an menggariskan,[183]

وَلْيَكْتُبْ بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ

Dan hendaklah diantara kalian ada seorang sekretaris yang adil. Ayat ini sebenarnya berkaitan dengan jual beli, utang piutang. Agar saat kita melakukan transaksi dilakukan pencatatan yang benar dan adil. Bukan dalam konteks perumusan kebijakan. Namun penulis berpandangan, sekalipun itu perintah mengenai norma perdagangan, secara substansi dan normatif sangat umum. Artinya siapa saja yang menjadi sekretaris harus adil dalam mecatat.

D. Kebijakan Pendidikan di Indonesia

1. Historisitas Kebijakan Pendidikan

Pendidikan merupakan proses pembentukan manusia sebagai mahluk yang memiliki keunikan, perbedaan satu sama lain. Dengan demikian, proses pendidikan membutuhkan dukungan banyak pihak,

[182]Hellmut Wollmann,Evaluasi Kebijakan dan Penelitian Evaluasi dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney, *Handbook Analisis Kebijakan: Teori, Politik, dan Metode* (Bandung: Nusa Media, 2015), 554-556.
[183]Q.S:2:282.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat dan negara harus bahu membahu dalam satu tujuan pendidikannya. Negara yang maju biasanya kebijakan pendidikan dan implementasinya produktif, aspiratif, dan penuh tanggungjawab.

Indonesia sebagai negara yang baru merdeka selama 71 tahun , sebagaimana perintah konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945,[184] telah memerintahkan pada pemerintah untuk menyusun suatu sistem penyelenggaraan pendidikan. Maka, pendidikan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 1 angka 1 adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki spritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, ahlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.[185]

Selama Republik ini berdiri, sistem pendidikan nasional selalu mengalamai pasang surut sesuai dengan dinamika kebangsaan dan kenegaraan. Pada awal masa kemerdekaan, republik ini telah membentuk regulasi nasional yang mengatur pendidikan yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Pendidikan dan Pengajaran.

[184] Pasal 31 UUD 45 ayat (3) telah menyatakan , bahwa pemerintah mengupayakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional. Mahkamah Konstitusi, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009).
[185]Tim Permata Press, *Undan-Undang Sisdiknas* (Permata Press, tt)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Karena situasi kondisi bangsa saat itu tidak stabil, pemerintahan berjalan dalam fragmentasi politik yang tidak menentu. Tidak heran jika pada tahun 1945 – 1950 kebijakan politik pendidikan mengalami instabilitas, pergantian menteri pendidikan dan kebudayaan telah dilakukan berkali-kali sesuai selesar pemerintahan.[186] Karena mengalami kemandegan, pemerintahan Soekarno membentuk regulasi nasional tentang pendidikan, yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang pelaksanaan UU No. 4 Tahun 1950 tentang Pendidikan dan Pengajaran. Perdebatan dan wacana yang berkembang dalam undang-undangan ini adalah bagaimana pemerintah memposisikan Pendidikan Agama Islam di sekolah umum. Seperti dijelaskan dalam UU 4/1954 pasal 20 ayat (1), dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut. Sejatinya, pemeintah orde lama membuat undang-undang ini agar pelaksanaan pendidikan dapat berjalan seiring dengan mempertahankan kemerdekaan.

Tumbangnya Orde Lama dan beralih ke Rezim Orde Baru, membuat perubahan kebijakan pendidikan nasional, yaitu terbentuknya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sejalan dengan berlakunya undang-undang tentang Sisdiknas

[186]Abd. Rachman Assegaf, "Pendidikan Islam Di Tengah Percaturan Politik pasca Orde Baru dalam Choirul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam, Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca OrdeBaru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), vi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah tidak berjalan secara baik. Orde Baru menerapkan sistem pemerintahan yang sentralistik, termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan politik pendidikan di masa Orde Baru, menurut Moh. Yamin tidak memberikan ruang yang luas dan leluasa bagi proses pecerdasan kehidupan bangsa.[187] Sehingga, daerah-daerah belum bisa mewujudkan aspirasinya untuk menjadikan pendidikan pesantren secara terbuka menjadi bagian formal dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sekalipun tidak menyebutkan dalam satu pasal pun untuk mengakomodasi pendidikan Islam, namun perkembangannya pemerintah Orde Baru mengakui jalur pendidikan pendidikan Islam. Ini yang menurut sebagian kalangan umat Islam dianggap sebagai "hadiah politik" karena kebijakan politik akomodatif.[188] Rezim ini kemudian jatuh pada pertengahan tahun 1998 yang disusul dengan era reformasi.

Kebijakan pendidikan di era reformasi telah melahirkan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sejalan dengan berlangsungnya otonomi daerah[189] bagi proses penyelenggaraan

---

[187] Secara luas, Yamin membuat sub tema tersendiri dalam kebijakan pendidikan orde baru yang dalam pandangan telah melahirkan para kuli, kalangan terdidik yang anti realitas, demokrasi yang terpanggang, dan diangap tanpa visi. Baca Moh. Yamin, *Ideologi dan Kebijakan Pendidikan: Menuju Pendidikan Berideologis dan Berkarakter* (Malang: Madani, 2013), 82-96.

[188] Ali Riyadi, *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional* (Jogjakarta: Ar Ruz, 2006), 22-24

[189] Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai produk politik pertama dalam era reformasi yang menjadikan daerah otonom sebagai pelaksana pemerintahan di daerah telah memberikan kewengan pengelolaan pendidikan di daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pendididkan di daerah mengalami dinamika yang cukup variatif antar daerah. Banyak daerah yang telah membentuk regulasi daerah tentang penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan otonomi daerah terus mengalami perubahan dan perbaikan sesuai dengan dinamika zaman dan persaingan global. Provinsi Jawa Timur menjadi provinsi pertama yang mengakomodir pengembangan pendidikan dengan bentuk SMK Mini di pesantren.

2. Analisis Kebijakan Pendidikan

Banyak kegiatan ilmiah yang dilakukan oleh para peneliti maupun pemerhati kebijakan pendidikan di Indonesia. Seperti dijelaskan diatas, bahwa kajian terhadap kebijakan pendidikan merupakan metode baru. Hasil yang dicapai dalam kegiatan analisis kebijakan pendidikan telah menghasilkan berbagai usulan terhadap kemajukan pendidikan, lebih-lebih dalam perumusan kebijakan yang ada dilingkungan Kementrian Pendidikan (departemen pendidikan sebelum pemerintahan hasil pemilu tahun 2014).[190]Dunn menjelaskan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu prosedur untuk

Disebutkan dalam pasal 11 ayat (2) UU tersebut, bahwa pendidikan menjadi bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota. Undang-Undang ini efektif berlaku dua tahun setelah diundangkan, sesuai pasal 132 ayat (2).

[190] Nanang Fatah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghasilkan informasi atas berbagai masalah kemasyarakatan agar bisa dicarikan tindakan pemecahannya.[191]

Untuk memperjelas ruang lingkup kegiatan analisis kebijakan pendidikan, perlu peneliti ajukan suatu definisi tentang analisis kebijakan. Adalah Duncan MacRae sebagaimana tulis Nanang Fatah, ia menjelaskan bahwa analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan basis rasional sebagai argumentasi yang didahului dengan memunculkan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan menghasilkan pemikiran sehingga dapat dijadikan alat memecahkan suatu masalah.[192]

Argumen rasional dalam kajian kebijakan sebagaimana definisi tersebut dalam pandangan Nanang terlalu sederhana dan tidak realistis. Kebijakan publik justru berada diluar batas rasional. Bahkan kebijakan publik lahir bukan dari suatu proses yang rasional empiris. Suatu proses analisis kebijakan pendidikan, setidaknya dilakukan melalui kajian proses, metode analisis, format analisis, dan multi disiplin analisis.[193]

Analisis kebijakan uraiannya berhubungan dengan proses penyelidikan dan deskripsi penyebab serta konsekuensi atas kebijakan

---

[191]Ace Suryadi dan H.A.R Tilaar, ***Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*** (Bandung: PT Remaja Rosdakarya,1993), 40

[192] Ibid, 3.

[193] Studi analisis kebijakan bersifat deskriptif, sehingga ia harus bersandar pada ilmu-ilmu sosial dan tingkah laku yang memiliki fungsi untuk membuat dan pembenar sebuah klaim atas penyebab dan akibat dari suatu kebijakan. Namun demikian, analisis kebijakan juga bersandar pada norma, seperti etika, cabang ilmu sosial, dan filosofi politik. Ibid, 4-9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

publik yang ditimbulkan. Kita akan menemukan dalam analisis kebijakan publik, yaitu proses pembentukan, materi, dan dampak dari kebijakan tersebut. Sebagai misal, siapakah yang terlibat dalam proses pembentukan, siapakah yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan tersebut, lalu bagaimana dampak kebijakan tersebut bagi kesejahteraan publik.[194]

Ada tiga hal yang biasa dilakukan dalam analisis kebijakan, *pertama*, fokus utama kajian bertalian dengan penjelasan terhadap kebijakan, bukan mengenai anjuran. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi diselidiki dengan pendekatan metode ilmiah. *Ketiga*, mengembangkan teori-teori umum tentang kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diimplementasikan pada lembaga-lembaga. Dengan demikian, analisis tersebut bersifat ilmiah dan relevan dengan masalah-masalah politik dan sosial.[195]

Membahas dan mengkaji kebijakan pendidikan tidak akan bisa dipisahkan dengan sistem politik disuatu negara. Tilaar menyatakan bahwa kebijakan pendidikan sebagai *turunan* dari sistem politik[196]. Karenanya, mempelajari kebijakan pendidikan akan bersanding dengan sistem politik yang sedang berlaku. Sistem politik di Indonesia selalu

---

[194] Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teroi, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service), 34.
[195] Ibid, 35.
[196] Setiap sistem politik, setidaknya dibagi dalam dua hal, yakni sistem politik yang memiliki pemahaman kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak perlu dibatasi, dan dalam penyelenggaraanya pun tidak batasi. Disisi lain, perlu ada pembatasan dalam kekuasaan dan penyelenggarannya. Lihat H.A.R. Tilar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 271.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengalami perubahan sesuai dengan dinamika perkembangan yang ada. Hasilnya pun, sangat mempengaruhi dalam format kebijakan pendidikan.

Ketika akan melakukan analisis terhadap kebijakan pendidikan, khususnya yang berhubungan dengan pendidikan Islam, pesantren misalnya, para peneliti akan menelusuri kebijakan pendidikan yang berkaitan dengan proses politik seputar pemunculan kebijakan pendidikan di pondok pesantren. Saat ini sistem politik kita telah melahirkan sistem pemerintahan yang manganut asas otonomi daerah. Sehingga formula dan bentuk kebijakan pendidikan tidak lagi menjadi otoritas pemerintah pusat sepenuhnya. Daerah otonom[197] yang telah diberi wewenang, hak dan tanggung jawab akan melakukan kreasi dan inovasi kebijakan pendidikan sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakatnya.

Dalam penelitian ini, fokus utama analisis kebijakan adalah proses pembentukan, implementasi dan evaluasi dalam peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan, terutama pada pasal 41. Pasal ini secara khusus menyebutkan pengembangan Sekolah Menengah Kejuruan

[197] Daerah otonom, sebagaimna dijelaskan dalam pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Bandung: Citra Umbara, 2014).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(SMK) Mini yang ada di pondok pesantren. Sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional, maka proses pembentukannya tidak bisa dipisahkan dengan UU Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

3. Kebijakan Pendidikan Kejuruan

Pada dasarnya, setiap orang yang menyelenggarakan proses pendidikan memiliki tujuan untuk membentuk manusia yang berdaya. Pendidikan menjadi sarana efektif untuk membentuk manusia menjadi mengerti, berilmu, memahami persoalan dan memecahkannya, bertanggungjawab, dan mampu mendorong akselerasi kemajuan sebuah bangsa. Dikatakan, bahwa pendidikan menjadi tempat terakhir sebuah proses yang dilakukan siapa saja, terutama negara sebagai pemegang tanggung jawab. Upaya memajukan manusia supaya memiliki kesadaran akan kebutuhan ilmu pengetahun, seni, dan teknologi telah ada seiring dengan lahirnya peradaban itu sendiri. untuk itu, pendidikan selalu mengikuti corak manusia sebagai pembentuk dan pelaku sejarah.[198]

Negara, seperti disebutkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 telah mengamanatkan kepada pemerintah agar menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional, sebagaimana disebutkan dalam pasal 31 ayat (3). Perintah ini sesungguhnya sejalan dengan tujuan terbentuknya

[198] Nurani Soyomukti,*Teori-Teori Pendidikan, dari Tradisional, (Neo) Liberal, Marxiz-Sosialis, hingga Postmodern* (Yogyakarta: Ar Ruzmedia, 2015), 22.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

suatu pemerintahan yaitu terbentuknya kehidupan kebangsaan yang cerdas. Proses mencerdaskan warga negara tidaklah menjadi beban dan tanggungjawab Negara saja, dalam hal ini pemerintah. Karena itu, rumusan yang digunakan pemerintah sebagai kebijakan pendidikan dalam menyelenggarakan sistem pendidikan nasional haruslah mencakup penyelenggaraan pendidikan yang mampu mewadahi kepentingan seluruh bangsa.

Dalam hal perhatian terhadap pendidikan kejuruan, sisdiknas sudah memberikan penegasan seperti ditegaskan dalam pasal 18 ayat (2) dan (3) UU Nomor 20 Tahun 2003. Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan umum dan pendidikan menengah kejuruan dengan bentuk Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan, termasuk Madrasah Aliayah dan Madrasah Aliyah Kejuruan. Dalam penjelasan pasal 15 UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dinyatakan bahwa pendidikan kejuruan merupakan pendidikan menengah yang mempersiapkan peserta didik terutama untuk bekerja dalam bidang tertentu.[199]

Reformasi telah memberikan amanat terhadap berkembangnya dunia pendidikan. Tuntutan demokratisasi, desentralisasi, keadilan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara memberikan dampak terhadap kandungan, proses, dan

[199]Tim Permata Press, *Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional* .

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manajemen sistem pendidikan. Ada pergeseran paradigma dan arah pengembangan pendidikan setelah bergulirnya reformasi, selain memang merubah sistem sentralistik menjadi desentralistik. Salah satu arah baru bagi pengembangan pendidikan nasional adalah pembentukan kemandirian dan keberdayaan untuk mencapai keunggulan dan memiliki perspektif global.[200]

Konsep tersebut dimunculkan saat proses pembahasan rancangan undang-undang sisdiknas melalui pembentukan kelompok kerja yang dibidangi para pakar pendidikan. Membentuk peserta didik agar memiliki kemandirian dan unggul dalam era globalisasi membutuhkan kerja keras semua pihak, terutama pemerintah yang diformulasikan dalam kebijakan pendidikan nasional. Reformasi juga mengamanatkan wajah Indonesia baru yang digambarkan melalui idealisme masyarakat madani. Sebuah perwujudan masyarakat terbuka, mandiri, berdaya, dan mampu memanfaatkan teknologi dan ilmu pengetahuan sehingga memiliki kemampuan berkompetisi global.

Sebagaimana tulis Fasli Jalal, pembahasan masyarakat madani tidak bisa dipisahkan dari perubahan sosial yang harus dipahami secara sistemik terhadap aspek-aspek struktural, kultural, dan proses sosial yang mengitari. Melakukan perubahan kulural lebih sulit dari perubahan struktural. Dari sisi waktu, perubahan kultural jelas lebih

[200]Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001), 5

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lama dari perubahan struktural. Perlu kesadaran kolektif masyarakat mengenai apa yang dipandang baik dan benar sebagai sebuah produk.[201]

Pendidikan kejuruan diselenggarakan agar peserta didik memiliki ilmu pengetahuan sekaligus ketrampilan tertentu sehingga bisa melakukan pekerjaan sesuai dengan ketrampilan yang telah ditempuhnya dalam proses pembelajaran. Disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan pasal 26 ayat (3) bahwa standar kompetensi lulusan pada satuan pendidikan menengah kejuruan betujuan untuk meningkatkan kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, ahlak mulia, serta ketrampilan untuk hidup mandiri dan mengikuti pendidikan lebih lanjut sesuai kejuruannya.[202]

Tugas pendidik (guru) dalam proses pembelajaran adalah memberikan bimbingan, mengarahkan, menilai dan mengevaluasi. Semua aspek kehidupan masyarakat telah mengalami perubahan[203] sebagai dampak derasnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan itu tidak serta merta membawa dampak kemanfaatn secara positif, karena disisi lain ia juga menjadi masalah.

---

[201]Ibid, 39.
[202]Undang-Undang Sisdiknas, (Permata Press, tth.,)
[203]Perubahan selalu bertalian dengan aspek lain, sebagaimana dikatakan Pitrim Sorokin, bahwa perubahan merupakan proses sosial terhadap subyek tertentu selama perjalanan waktu, entah itu perubahan tempat dalam sebuah ruang atau karena modifikasi. Perubahan juga terjadi karena adanya sebab akibat yang satu sama lain saling mengiringi, saling mengikuti dalam sebuah rentetan. Baca Piotr Sztompka, *Sosiologi Perubahan Sosial* (Jakarta: Prenada Media Group, 2004), 6-7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk itu diperlukan persiapan matang untuk ikut serta dalam persaingan global yang membutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas.[204] Dan itu hanya bisa diraih bila melalui pendidikan yang benar, termasuk pendidikan kejuruan yang *out put* diharapkan memiliki mental persaingan yang produktif.

4. Kebijakan Pendidikan di Daerah

Sebagai bagian dari kebijakan publik, kebijakan pendidikan merupakan kebijakan sektoral yang harus bersaing dengan kebijakan sektor lain. Bahkan dibeberapa daerah, kebijakan menjadi kampanye politik saat menjelang pemilihan kepala daerah. Pun demikian saat pemilihan umum, banyak partai-partai politik melakukan sosialisasi programnya dengan mengangkat isu kebijakan pendidikan.[205]

Ini menarik, karena kebijakan pendidikan suatu daerah atau bahkan negara akan menjadi indikator keseriusan seorang pemimpin dalam memajukan bangsanya. Namun demikian, pada tahap implementasi, kebijakan pendidikan sering mengalami dinamika yang sering membuat penyelenggara pendidikan mengalami kesulitan. Ada istilah umum yang sering kita dengar, yaitu pergantian pemimpin akan menyertakan pergantian dan atau perubahan kebijakan. Termasuk

[204]Muhammad Fathurrohman dan Sulistyorini, *Implementasi Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Teras, 2012), 1.
[205]H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 306

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam kebijakan pendidikan selalu mengalami perubahan sesuai selera pemimpin itu sendiri.

Tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan politik yang sedang memegang peran strategis dalam mengelola pemerintahan. Lihat saja, berapa kali perubahan kebijakan pengembangan kurikulum. Setiap terjadi pergantian menteri selalu diikuti dengan perubahan kebijakan penyelenggaraan pendidikan. Satu kebijakan pendidikan yang masih disosilisasikan kepada penyelenggara pendidikan dibawahnya belum tuntas dan belum dipahami, sudah ada kebijakan baru yang mau tidak mau para pengelola pendidikan harus sabar mengikuti selera pemegang kekuasaan politik.[206] Padahal Undang-Undang Sisdiknas yang ada belum dilakukan perubahan.

Atas nama dinamika dan tuntutan perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pergaulan global, kebijakan pendidikan selalu berubah. Tilaar menyatakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan *turunan* dari sistem politik suatu negara. Untuk memotret kebijakan pendidikan suatu negara maka tidak bisa lepas dari sistem politik yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.[207]

Sebuah kebijakan menuntut adanya konsistensi, antara pernyataan dan kenyataan. Dalam prinsip penyelenggaraan pemerintahan dikenal asas kepastian dan dapat dilaksanakan.

[206]Lihat sub judul model kebijakan ikremental
[207]H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 271.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 5 huruf d dan e, bahwa membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diantaranya dapat dilaksanakan dan kedayagunaan dan kehasilgunaan. Dalam penjelasannya disebutkan, yang dimaksud dengan asas dapat dilaksakanan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektiivitas didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Asas kedayagunaan dan keberhasilgunaan maksudnya agar pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[208] Kebijakan yang telah dibentuk oleh para aktor kebijakan harus bisa dilaksanakan oleh para pengelolanya dan benar-benar menjadi pemenuhan kebutuhan kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara.

Perubahan kebijakan politik pendidikan terjadi karena efek sistem politik yang ada.[209] Sejak pasca kemerdekaan sampai sekarang,

---

[208]Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011* (Bandung: Nuansa Aulia, 2011), 52.

[209] Sebagai sistem kebijakan, pendidikan tidak bisa dipisahkan dari konfigurasi politik pada suatu negara. Ada hubungan yang sangat erat antara pendidikan dan perubahan sistem politik dengan segala dinamikanya. Bahkan dalam kebijakan pendidikan akan tersalur apa yang menjadi kemauan-kemauan politik dari penguasa sebagai pemegang amanat kebijakan publik. Sistem politik suatu negara akan menentukan arah kebijakan pendidikan. sebagai misal, dalam negara demokrasi maka arah kebijakan pendidikan mengarah pada bentuk pendidikan yang demokratis,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sistem pendidikan nasional telah berapa kali mengalami perubahan. Dalam hal pendidikan pondok pesantren, perdebatannya tidak terlalu banyak memakan perhatian lebih. Justru yang sering menjadi perdebatan ketika memasuki pembahasan pendidikan agama, apakah akan tetap diberikan kepada siswa di sekolah atau di serahkan kepada orang tua.

Sebagian kelompok menganggap pendidikan agama semestinya diberikan di mushola, madrasah, pondok pesantren atau masjid bagi umat Islam. Sedang umat lainnya menyesuaikan dengan tradisi keberagamaannya. Riyadi menjelaskan adanya korelasi erat hubungan pendidikan Islam dan sistem politik suatu pemerintahan yang berkuasa dengan kondisi umat Islam itu sendiri. Perhatian pemerintah kepada pendidikan swasta, terutama pendidikan Islam di Indonesia bisa dilihat mulai masa pemeritah orde lama.[210]

---

seperti pemerataan dan tidak adanya diskriminasi warga negara. Begitu juga dalam negara yang menganut sistem oligarki yang kekuasaannya dikelola oleh segelintir penguasa terpilih akan membangun sistem pendidikan monolinier sebagaimana dalam negara otokratis. Lihat Ali Riyadi, *Politik Pendidikan Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional* (Jogjakarta: Ar-Ruzz, 2006), 15-17. Baca juga UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 4 ayat (1) yang pada intinya mencerminkan kebijakan pendidikan yang demokratis karena sistem politik yang dibangun di Indonesia adalah sistem demokrasi.

[210]Perdebatan mengenai pendidikan Islam sebenarnya telah mengemuka saat menjelang pembahasan dan persetujuan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pendidikan nasional. Mulai dari UU Nomor 4 Tahun 1950 dan UU Nomor 12 Tahun 1954 pada masa orde lama, UU Nomor 2 Tahun 1989 masa orde baru, dan UU Nomor 20 Tahun 2003 masa reformasi. Termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, dan PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan. Regulasi tersebut akan menjadi perangkat peraturan perundang-undangan yang memperkuat eksistensi pendidikan agama Islam dan sekaligus lembaga pendidikan Islam sebagai sub sistem pendidikan nasional. Lihat Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam* (Jember: Pena Salsabila, 2012), 9

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kebijakan pendidikan, sebagaimana Tilaar katakan dibentuk dalam rangka mencapai tujuan bernegara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Aktor pembuat kebijakan dituntut memiliki pandangan terhadap kesejahteraan rakyat, dengan kepekaan aktor kebijakan akan membawa dampak terhadap produk perundang-undangan yang dibentuk. Produk kebijakan tersebut harus berimplikasi terhadap kemajuan bangsa. Sebagai upaya memajukan dan mencerdaskan kehidupan bangsa, kebijakan politik terhadap penyelenggaraan pendidikan harus sejalan dengan dinamika masyarakat pendidikan.[211]

Perubahan dalam kebijakan pendidikan dilakukan karena munculnya berbagai masalah kehidupan masyarakat, misalnya keterkaitan pendidikan dengan tuntutan dunia kerja, akibat pergaulan global yang menuntut masyarakatnya harus terampil, keterkaitan pendidikan dengan moralitas masyarakat, dan lain sebagainya.[212]

Untuk menjawab kebutuhan masyarakat terhadap tuntutan perkembangan zaman, kebijakan pendidikan harus peka dan implementatif, mudah untuk dilaksanakan. Semenjak berlakunya otonomi daerah, sudah banyak kebijakan pendidikan yang dibentuk oleh pemerintahan daerah. Ini berkaitan dengan pembagian pelimpahan kewenangan dan urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat,

[211]Arif Rohman, *Politik Ideologi Pendidikan* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009), 200.
[212]Marwan Salahudin, *Kebijakan Pesantren Mu'adalah dan Relasinya di Perguruan Islam Pondok Pesantren Tremas Pacitan* (Surabaya: Disertasi, IAIN Sunan Ampel, 2013), 36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Arah baru kebijakan tersebut muncul sejak era reformasi, salah satunya adalah adanya desentralisasi pemerintahan.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, pengaturan mengenai persoalan pemerintahan di daerah dan keterkaitan dengan desentralisasi sudah ada sejak tahun 1903. Pengaturan yang petama disebut dengan *Decentralisatie Wet*, 1903, kemudian tahun 1922 *BestuurS.H.evorming*, UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah, dan sampai sekarang UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.[213] Semangat kemunculan otonomi daerah sejatinya dilakukan dalam rangka memperbaiki hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.[214]

Menurut Ryass Rasyid, desentralisasi merupakan sesuatu yang sangat fundamental dalam mengembangkan demokratisasi karena telah memberikan kewenangan yang kuat kepada penyelenggara pemerintahan daerahyang terdiri dari DPRD dan Pemerintah Daerah. Bahkan, pada awal pelaksanaan desentralisasi, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD memiliki kewenangan kuat untuk menentukan kepala daerahnya. Sekalipun pada akhirnya,

---

[213]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara di Indonesia Paca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, 2007), 295-396. Secara lebih detail, Jimly membahas satu persatu kajian pengaturan atau undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan di Daerah, mulai dari 1903 sampai 2004, 395-411.

[214]Bob Sugeng Hadiwinata dan Christoph Schuck, *Demokrasi di Indonesia: Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), 174.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terutama setelah lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hak DPRD untuk memilih kepala daerah berpindah ke rakyat.[215]

Setelah berjalan beberapa tahun, sejak UU Nomor 32 Tahun 2004, muncul lagi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ini pasti akan merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan berdasarkan pada aspirasi masyarakat di daerah, produk hukum daerahnya dituntut untuk responsip terhadap apa yang menjadi kebutuhan masyarakat sesuai dengan kearifan lokal. Disisi lain, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sering tidak mewadahi keaneka ragaman di daerah, sehingga ketika daerah membentuk produk hukumnya tidak lepas dari pengawasan pemerintah pusat, bahkan ada yang dibatalkan. Kewenangan pembatalan yang dimiliki pemerintah pusat dilakukan melalui Kementerian Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.

Konsep desentralisasi itu sebenarnya memiliki masalah yang komplek, seperti yang dikatakan oleh Andrew Parker dan Rondinelli, sebagaimana tulis Kacung Marijan, yaitu setidaknya ada tiga masalah. Pertama, pembentukan lembaga-lembaga politik sebagai instrumen demokrasi dan perannya diberbagai negara. Kedua, sumber daya finansial menjadi penting dalam pelaksanaan desentralisasi. Ketiga,

[215] Ibid., 175.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

adanya keterlibatan lembaga-lembaga diluar pemerintah seperti sektor swasta, LSM, dan lainnya, terutama dalam rangka memenuhi masalah pelayanan publik.[216]

Setidaknya ada tiga perspektif dalam memahami desentralisasi. Pertama, perspektif politik yang menempatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dan penguatan demokrasi yang terjadi di daerah. Kedua, perspektif administrasi yang lebih cenderung pada konteks pembagian kewenangan lembaga-lemabaga atau agen-agen pemerintah pusat dengan agen yang ada di daerah. Ketiga, perspektif ekonomi. Dalam perspektif ini ada dua hal yang perlu dipahami, yaitu pembagian sumberdaya keuangan antara pusat dan daerah yang disebut dengan desentralisasi fiskal, dan privatisasi terhadap pelayanan publik.[217]

Dimasa Orde Baru, desentralisasi tidak berjalan secara ideal sekalipun secara konseptual dan regulasi telah diatur. DPRD bukanlah lembaga yang memiliki kewenangan kuat, tidak bisa melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 UU Nomor 5 Tahun 1974, bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Disisi lain Kepala Daerah merangkap sebagai kepala wilayah yang merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat. Secara normatif DPRD dengan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan

[216]Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012),138.
[217]Ibid, 138-139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sejajar. Realitasnya kedudukan DPRD berada dibawah Kepala Daerah, atau dalam konteks lain menjadi subordinasi eksekutif. Ini konsekuensi kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Pusat.[218]

Konsekuensi lainnya, daerah tidak bisa membuat produk hukum yang aspiratif sesuai dengan keinginan masyarakat, sebagaimana konsep desntralisasi dan otonomi daerah yang terjadi sekarang. Jika daerah membuat produk hukum maka harus benar-benar seragam dengan pemerintah pusat. Jika kebijakan penyelenggaraan pendidikan di daerah harus mengadopsi secara penuh terhadap regulasi pusat, maka kearifan lokal dan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan mengalami keterlambatan. Keaneka ragaman masyarakat di Indonesia menjadi bukti nyata sebuah kekayaan nasional. Pembentukan kebijakan publik yang berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat harus melihat realitas sosial dan keaneka ragaman daerah.

Bisa saja kebijakannya sama-sama pendidikan tetapi kontennya bisa tidak sama antara satu daerah otonom yang satu dengan lainnya. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pertimbangan filosofis dan sosiologis menjadi bagian dalam sistem perundang-undangan nasional. Karena itu, kebijakan pendidikan di daerah agar dapat dilaksanakan sesuai kebutuhan masyarakat harus mencerminkan kearifan lokal, baik filosofis maupun sosiologis.

---

[218]Marbun, B.N., *DPRD: Perumbuhan, Masalah, dan Masa Depannya* (Jakarta: Erlangga, 1994), 157.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Landasan utama pembentukan kebijakan adalah akal manusia yang mendominasinya.[219] Kebijaksanaan merupakan suatu ketentuan yang berasal dari pimpinan. Penerapan aturan yang dikenakan kepada seseorang atau kelompok mengalami perbedaan perlakukan. Alhasil pertimbangan di luar norma dapat diterima untuk diberlakukannya sebuah aturan sebagaimana mestinya.[220] Pimpinan yang memiliki kearifan bisa saja mengecualikan aturan yang telah baku ketika melihat seseorang atau kelompok tertentu tidak mungkin atau tidak dapat memenuhi pedoman baku yang umum tadi.

Dengan diserahkannya beberapa kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan membawa aspek perubahan dalam kehidupan masyarakat, termasuk urusan pendidikan. Bukan hanya menyerahkan urusan pemerintahan, tetapi pelimpahan itu juga akan disertai dengan pembiayaan untuk merealisasikan dan mensukseskan pelaksanaan desentralisasi. Sebagaimana di sebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 12 ayat (1) bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.[221]

---

[219]H.A.R Tilaar dan Riant Nugorho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 16.
[220]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 18.
[221]Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 17-18.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kecerdasan seorang pimpinan daerah dalam hal menangkap peluang otonomi daerah perlu terus didorong agar ada inovasi. Karena, otonomi daerah memang menuntut adanya kreativitas dan inovasi. Daerah yang kaya akan sumber daya alamnya, sehingga mendorong peningkatan pendapatan daerah bisa saja memberikan pelayanan lebih yang tidak sama dengan daerah yang pendapatannya kurang memadai. Di Kabupaten Kutai Kertanegara Kalimantan Timur misalnya, ada kebijakan biaya sekolah gratis sampai pendidikan menengah.

Dalam UU Sisdiknas, Kabupaten diberi batasan kewajiban untuk membiayai pendidikan dasar, Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Daerah yang tergolong miskin, dalam pembiayaan pendidikan justru mengalahkan daerah yang memiliki potensi sumberdaya alam melimpah. Jembrana, dalam penelitian Tilaar disebutkan telah memberikan biaya pendidikan gratis mulai dari sekolah dasar sampai menengah atas. Biaya diberikan dalam bentuk subsidi pembebasan SPP bagi sekolah negeri dan beasiswa bagi masyarakat Jembrana yang menempuh pendidikan pada lembaga atau sekolah swasta.[222]

Pembentukan hukum daerah[223] dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar terwujud hukum di daerah yang sistemik

[222]H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 377

[223]Sebagaimana pasal 2 Permendagri nomor 1 tahuh 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa produk hukum daerah bersifat pengaaturan dan penetapan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan terkoordinasi[224]. Gubernur bertanggungjawab mengelola sistem pendidikan nasional di daerahnya serta merumuskan dan menetapkan kebijakan daerah dibidang pendidikan sesuai kewenangannya[225].

E. Sistem, Kekuasaan, dan Dialektika

1. Teori Sistem

Cikal bakal teori sistem tidak bisa dipisahkan dari teori sosial yang memiliki kesamaan. Bagi Beaker, teori sistem dianggap tidak memiliki basis sejarah yang jelas dalam kajian sosiologi. Jika bukan karena kehadiran karya pemikir sosial Jerman Niklas Luhman, tidak ada kajian teori sistem secara lebih detail dan mendapat pengakuan besar diseluruh dunia.[226]

Ada beberapa manfaat yang diperoleh sosiologi dari teori sistem, yaitu Pertama, sumber teori sistem itu bermula dari ilmu-ilmu pasti yang bisa diterapkan dalam kontek ilmu perilaku dan ilmu sosial, setidaknya pengikut teori sistem memiliki pandangan yang sama dalam hal menyatukan ilmu-ilmu pasti tersebut. Kedua, penerapan teori sistem dapat

---

[224]sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

[225]Kewenangan pengelolaan pendidikan, sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 20120 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan pasal 17 dan 18. Ditambahkan, bahwakebijakan daerah tentang pendidikan tersebut harus dituangkan dalam:Rencana pembangunan jangka panjang provinsi;Rencana pembangunan jangka menengah provinsi;Rencana strategis pendidikan provinsi;Rencana kerja pemerintah provinsi;Rencana kerja dan anggaran tahunan provinsi;Peraturan daerah dibidang pendidika; dan peraturan Gubernur dibidang pendidikan.

[226] George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *TeoriSosiologi: dari Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* (Bantul: Kreasi Wacana, Penerjemah Nurhadi, cetakan ketujuh, 2011), 351.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan dalam beragam level aspek dunia sosial, baik skala besar maupun kecil, dari yang obyektif sampai yang paling subyektif.

Ketiga, teori sistem dapat dijadikan sebagai sanggahan atas gagasan bahwa masyarakat dalam skala besar harus diperlakukan sebagai fakta sosial. Namun bagi teori sistem fokus kajian harus diarahkan pada hubungan atau proses yang terjadi dalam semua level. Bahkan Bukley menggambarkan pola hubungan itu sebagai kompleksitas hubungan yang satu sama lain, langsung atau tidak, ada keterkaitan dalam jaringan kausal. Sehingga masing-masing komponen memiliki keterkaitan dengan komponen lain yang pada akhirnya menemukan kestabilan dalam kurun waktu tertentu[227].

Dan keempat, yaitu sifatnya yang integratif. Struktur obyektif skala besar, sistem simbol, tindakan dan interaksi, serta kesadaran diri terintegrasi dalam proses hubungan. Teori sistem lebih cenderung melihat dunia sosial dalam konteks yang selalu dinamis yang perhatiannya diarahkan pada kemunculan ditengah dinamika sosial budaya secara umum.[228] Basis pandangan Bukley dalam pengembangan teori sistem adalah adanya dinamika keterkaitan dalam ranah sosial budaya, satu sama lain bisa dikatakan tidak dapat dipisahkan, atau intergratif.

---

[227] Walter Bukley, *Sociology and Modern System Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall), 41

[228] Ibid., 39.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Luhman menjadikan gagasan Parson sebagai bangunan dasar teori umum yang kompleks bagi pendekatan sosiologi baru sehingga tercermin temuan-temuan baru dalam sistem biologis dan sistem sibernitas. Untuk memahami sistem sebagaimana dalam konsep Luhman, kunci utamanya adalah pemisahan antara sistem dengan lingkungannya, perbedaanya terletak pada kompleksitas. Sistem selalu kurang kompleks bila dibandingkan dengan lingkungan. Sistem dapat mengembangan subsistem baru dan membangun berbagai relasi antar sub sistem itu sendiri agar dapat melakukan proses hubungan dengan lingkungan masyarakat. Bagi Parsons, masyarakat merupakan kolektivitas yang relatif mandiri, satu sama lain mampu memenuhi seluruh kebutuhan individu maupun kolektif, dan semuanya bekerja dalam kolektivitas itu sendiri.

Parsons mendefinisikan sistem sosial sebagai sistem interaksi antar individu dalam suatu lingkungan fisik, sehingga ada kecenderungan untuk termotivasi ke arah optimisasi kepuasan. Hubungan satu sama lain itu kemudian berbaur dalam bentuk simbol yang terstruktur secara kultural. Sistem sosial Parson ini berdasarkan pada konsep-konsep aktor, interaksi, lingkungan, optimisasi kepuasan, dan kebudayaan[229]. Parson memang lebih menekankan pada peran struktur dan fungsional yang ada dalam sistem sosial itu sendiri. Sehingga apa yang dikatakan Parsons sebagai sistem sosial hanya menjadi pemicu teori sistem itu sendiri.

[229] Talcott Parsons, dan Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Mass: Harvard University Press, 1951), 319.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam kajian penelitian ini, penulis lebih menekankan kajian teori sistem Luhman. Pemikiran Luhman tentang sistem dikenal dengan autopoiesis yang merujuk pada sel-sel biologis sampai dengan sistem bagi seluruh masyarakat dunia. Istilah ini juga oleh Luhman dipakai untuk menunjukkan sistem-sistem yang berkembang di dunia, seperti ekonomi, sistem politik, sistem hukum, sistem ilmiah, birokrasi, dan sistem lainnya. Semuanya bersandar pada makna dan memiliki keterkaitan dengan pilihan-pilihan yang dibuat oleh sistem[230]. Sistem psikis dan sosial yang bersandar pada makna oleh Luhman dikategorikan sebagai sistem tertutup karena beberapa alasan, yaitu makna selalu merujuk pada makna itu sendiri, makna itulah yang sebenarnya melakukan perubahan terhadap makna, dan pada biasanya makna juga menghasilkan makna lain yang bebih banyak jumlahnya. Sebagai contoh, sistem publik atau kebijakan publik sebagai sebuah sistem penyelenggaraan pemerintahan, yang tidak bermakna dipandang sebagai sesuatu yang berada diluar sistem sebagai adanya sebab tindakan, dan yang memiliki makna tentu dimasukkan sebagai sistem itu sendiri yang akan memberikan motivasi bagi tindakan pengguna sistem.

Sistem sosial Luhman juga dihinggapi oleh kontingensi ganda. Komunikasi yang terjadi dalam sistem sosial akan dapat diterima tergantung estimasi penerima terhadap komunikator. Penerima tergantung pada komunikator dan begitupun komunikator tergantung pada penerima.

[230] Ibid., 359.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Teori sistem dalam pendekatan Luhman juga memperhatikan evolusi yang melibatkan tiga komponen, yaitu variasi, seleksi, dan stabilisasi. Secara kasar, Luhman mendefinisikan evolusi sebagai proses coba-coba, tidak bersifat teologis, segala sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin adanya. Masyarakat modern dalam catatan Luhman akan selalu berhadapan dengan kompleksitas lingkungan yang dilakukan melalui proses diferensiasi. Ada empat macama diferensiasi, yaitu segmenter, stratifikatoris, pusat-pinggiran, dan fungsional.[231]

Interaksi, komunikasi, dan hubungan makna dalam sistem memiliki ketergantungan satu sama lain sehingga sistem bisa digunakan sebagai alat untuk membuat sebuah kebijakan. Sebagai perbandingan, teori sistem adanya ketergantungan antar dunia, yaitu negara maju dan negara yang masih dalam proses berkembang. Dunia dianggap sebagai satu sistem ekonomi, yaitu sistem kapitalis. Analisis yang dipakai dalam teori sistem dunia adalah tidak ada negara yang bisa melepaskan diri dari sistem kapitalis. Maka, sebagai reaksi sistem kapitalis, teori sistem dunia muncul untuk memberikan kontribusi bagi negara-negara di dunia agar tidak memiliki ketergantungan dengan negara maju. Sehingga teori sistem dunia ini ada kesamaan basis analisis dengan teori ketergantungan.[232]

---

[231] Ibid., 360-372.
[232] Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial, Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), 71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nasuha, menjelaskan pengertian sistem secara sederhana, yaitu *sefl of elemens standing in interrelation* (rangkaian-rangkaian elemen yang terdiri dari beberapa bagian yang saling berhubungan)[233]. Definisi agak panjang diberikan oleh Buyung, bahwa sesuatu dikatakan sebagai sistem apabila memenuhi kriteria; 1). Terdiri dari beberapa unsur, bagian-bagian, dan elemen, 2). Satu sama lain saling menjalin hubungan, saling mempengaruhi, interaksi, dan interdependensi diantara unsur, elemen, dan bagian tersebut, 3). Semua yang menjadi bagian, unsur, dan elemen menjadi satu kesatuan yang terpadu, utuh, dan totalitas, dan 4). Dalam kesatuan tersebut memiliki tujuan, fungsi, dan out put[234].

2. Teori Kekuasaan.

Ayat Qur'an yang sering dijadikan sebagai pijakan kajian kekuasaan dan banyak disampaikan dalam beberapa forum adalah:

> "Wahai Tuhan Yang Memiliki Kerajaan, Engkau berikan kerajaan kepada orang yang Engkau kehendaki dan Engkau cabut kerajaan dari orang yang Engkau kehendaki. Engkau muliakan orang yang Engkau kehendaki dan Engkai hinakan orang yang Engkau kehendaki. Ditangan Engkaulah segala kebajikan. Sesungguhnya Engkau Maha Kuasa atas segala sesuatu".[235]

Konsep kekuasaan (*power*) tidak bisa dipisahakn dari pembahasan kepemimpinan. Pemimpin dalam menjalankan kebijakannya didasarkan

---

[233] Nasuka, *Teori Sistem, Sebagai Salah satu Alternatif Pendekatan dalam Ilmu-ilmu Agama Islam* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 17.
[234] Bulizuar Buyung, *Sistem Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Karunika, 1986), 4.
[235]Qur'an, 3:26.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada kewenangan atau kekuasaan yang melekat pada jabatan dirinya. Jika kekuasaan dijalankan oleh pemimpin yang tidak baik maka jangan salahkan bila efek kepemimpinannya berakibat buruk pada masyarakat yang dipimpinnya. Hal lain yang sangat urgent dalam proses kepemimpinan dan kekuasaan adalah saat pengambilan keputusan. Untuk itu, pemimpin dalam menentukan keputusannya harus terhindar dari sifat marah. Dijelaskan oleh Nabi s.a.w. dalam hadithnya:

و عن ابي بكرة رضي الله عنه قال سمعت رسو ل الله صلعم يقول: لا يحكم أحد بين إثنين و هو غضبان (متفق عليه)

Dari Abu Bakrah r.a. berkata, “Aku mendengar Rasullah s.a.w bersabda, “janganlah seseorang memutuskan hukum persengketaan antara dua orang yang bersengketa dalam keadaan marah.” Hadith ini bukan hanya berlaku bagi kalangan hakim jabatan apa saja yang di dalamnya terdapat kekuasaan.[236] Hindari sifat marah saat akan memutuskan kebijakan.

Michel Foucault memberikan satu pandangan hubungan kekuasaan dengan pendidikan. Bagi Foucault kekuasaan tidak bisa dipisahkan dari pengetahuan, karena dari kekuasaan itulah akan menghasilkan pengetahuan[237]. Indikasi keterkaitan antara kekuasaan dan pengetahuan banyak diketahui melalui; pertama, peran bahasa. Bahasa bagi Foucault dapat dipakai untuk mengartikulasikan kekuasaan. Bahasa bukan sekedar

[236]Ibnu Hajar al-‘Asqolany, *Bulughul Maram* (Surabaya: Al-Hidayah, t.t.),315.
[237] Michael Foucault, *Wacana Kuasa/Pengetahuan* (Yogyakarta: Bentang Budaya, 2002), 20

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

alat komunikasi saja, lebih dari itu memiliki *powerfully propaganda dan* wacana. Sejalan dengan Foucault, Habermas menyatakan keterkaitan kekuasaan dan politik sebagai turut sertanya bahasa dalam pola komunikasi, diskursif, kritis dalam kehidupan sosial.[238]

Beragam pandangan tentang kekuasaan merupakan sesuatu yang mempesona, banyak orang yang berusaha untuk memperolehnya dengan melakukan usaha segala cara. Kekuasaan dalam konteks ini diartikan sebagai barang milik, terserah pemiliknya mau digunakan untuk apa, untuk siapa, dan dikemanakan[239]. Tidak salah jika kemudian muncul definisi sempit dan negatif dengan kekuasaan karena proses memperoleh dengan cara yang kurang sehat. Kekuasaan dalam konsep Foucault bersifat orisinil dan realistis, titik tekannya adalah bagaimana kekuasaan itu dijalankan, diterima, dan bermanfaat dalam berbagai bidang kehidupan.[240] Gagasan Foucault ini ada kesamaan dengan pemikirian Hobes tentang kekuasaan, bahwa kekuasan bagi seseorang merupakan alat untuk meraih masa depan yang lebih bagus. Untuk itu, sesorang yang akan berkuasa melakukan upaya memperoleh kekuasaan dan bagaimana menggunakannya. Asset, dukungan massa, dan sumber daya manusia yang ada dimanfaatkan untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan.[241]

---

[238] Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan* (Jakarta: Kompas, 2003), 22.
[239] Choirul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam; Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 20.
[240] Ibid., 20.
[241] Zainduin Maliki, *Sosiologi Politik, Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2010), 5-6.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Max Weber membuat gagasan kekuasaan yang dikaitkan dengan rasionalitas dan kesadaran tindakan seseorang. Sebuah kemungkinan seseorang dalam relasinya berada pada posisi untuk bisa memberikan pengaruh pada orang lain untuk bisa menjalankan apa yang dinginkan, meskipun menghadapi resistensi[242].

Ada tiga sumber kekuasaan menurut Weber, yaitu kekuasaan yang bersumber dari tradisi, kharisma, dan instrumen rasional. Lebih lanjut Weber menyatakan bahwa kekuasaan yang diterima selalu bertalian dengan kewenangan (otoritas) yang bersumber dari masyarakat. Dan, otoritas itu dibedakan menjadi tiga bagian, yaitu a). otoritas gerontokrasi*;* masyarakat yang dipimpin oleh orang tua, b) otoritas patriarkalisme, kekuasaan yang dengan kewenangannya melakukan pengawasan ditangan satu kekerabatan berdasarkan warisan, dan c) otoritas patrimonial, sebuah otoritas administrasi yang dimiliki karena hubungan kekerabatan dengan pemimpinnya[243].

Dalam konteks penelitian ini, penulis lebih memilih pendekatan teori kekuasan yang digagas oleh Foucault dan Weber. Ada keterkaitan kekuasaan dengan pengetahuan sebagai hasil dari proses pendidikan sebagaimana gagasan Foucault. Kekuasaan itu selalu bersanding dengan

[242] Ibid., 10.
[243] Ibid., 31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan (otoritas) yang dihasilkan dari tradisi, karisma, dan legal rasional.[244].

3. Dialektika Hegel

Teori dialektika yang dibangun oleh George Wilhelm Friedrich Hegel[245]. Pemikiran Hegel tidak bisa dipisahkan dalam dialektika antara tesis, antitesis, dan sintesis. Metode Hegel dalam dialektika digunakan untuk membangun sebuah pemahaman tentang realitas sosial sebagai perjalanan ide menuju kesempurnaan. Segala sesuatu yang nyata adalah rasional dan segala yang rasional adalah kenyataan sosial. Dalil pemikiran Hegel ini menggambarkan bahwa luasnya ide sama dengan luasnya realitas.

Proses triadic itu (tesis, antitesis, dan sintesis) memiliki kesamaan makna, menyangkal, menyimpan, dan mengangkat. Bukan penyelesaian kontradiksi[246] semata, meniadakan salah satunya, tetapi lebih dari itu.

---

[244] Sekalipun kekuasaan legal rasional berada dalam wilayah negara (pemerintahan), bukan berarti di lembaga pendidikan tidak ada. Semua pesantren memiliki struktur kepengurusan, baik dalam yayasan maupun lainnya. Maka ketika seseorang memegang jabatan (amanah) dalam suatu jabatan kepengurusan di pesantren, termasuk menjadi kepala suatu lembaga pendidikan umum di pesantren, sesungguhnya ia telah memiliki otoritas legal. Karena kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dibentuk oleh pemerintah maupun yayasan pesantren itu sendiri. Kekuasaan itu menjadi milik semua orang, tergantung skalanya, termasuk dalam dunai pendidikan. Kekuasaan dalam pendidikan itu bersifat transformatif, tidak ada hubungan subordinasi antara subyek yang satu dengan lainnya. Lihat Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), 144.

[245] Lahir di Stuttgart, 27 Agustus 1770. Masa kecilnya banyak membaca literatur, surat kabar, esai filsafat, dan banyak tulisan. Kegemaran membaca ini tidak bisa dilepaskan dari didikan sang ibu yang luar biasa progressif dan aktif dalam memperhatikan perkembangan intelektual anaknya.

[246]Filsafat dialektis percaya bahwa untuk memahami realitas adalah melalui pengetahuan atas perkembangan kontradiksi-kontradiksi. Ide ini dilakukan Hegel untuk melakukan perubahan historis yang digerakkan oleh pemahaman yang saling berlawanan, dan ini merupakan esensi dari realitas, sebagai usaha untuk memecahkan kontradiksi dan melahirkan kontradiksi baru yang terus

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Proposisi atau tesis dan lawannya antitesis masing-masing memiliki kebenaran yang kemudian diangkat lagi agar muncul kebenaran baru, dan begitu seterusnya, sampai muncul sesuatu yang terbarukan. Tj. Lavine[247] menjelaskan proses ini dengan alur pemikiran: 1) menunda konflik antara tesis dan antitesis, 2) menyimpan kebenaran atas konflik tersebut, dan 3) mengungguli perlawanan dan menjadikan konflik hingga mencapai kebenaran yang lebih tinggi. Dialektika sebagai metode berfilsafat bagi Hegel adalah dua hal (tesis sebagai proses mengiyakan dan antitesis sebagai proses pengingkaran) yang dipertentangkan lalu didamaikan menjadi satu kesatuan (sintesis, sebagai suatu kesatuan kontradiksi).

Kebijakan pengembangan SMK Mini di pesantren adalah sintesis atas apa yang selama ini dipahami kalangan pesantren tradisional. Bahwa membentuk santri yang alim bukan saja dipersiapkan menjadi ustad saja, lebih dari itu mereka harus menjadi penggerak perkembangan masyarakat, khususnya dunia kerja. Selama ini, kalangan pesantren hanya mempersiapkan santri agar menjadi juru dakwah yang hanya menyampaikan pesan teks sebagaimana yang dipelajari dalam kitab-kitab kuning.

---

berkembang. Lihat Ritzer, George dan Douglas J. Goodman, *TeoriSosiologi: dari Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* (Bantul: Kreasi Wacana, Penerjemah Nurhadi, cetakan ketujuh, 2011), 46.

[247] Afid Burhanuddin , dalam *Dialektika Hegel*(Afidburhanuddin.wordpress.com, diunduh pada 21 Oktober 2016)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III
METODE PENELITIAN

Kerangka Penelitian kebijakan SMK di Jawa Timur terhadap Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Jawa Timur, meliputi: jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data dan informasi. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi dan observasi. Aanalisis data dilakukan dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, verifikasi dan kesimpulan. Untuk menguji keabsahan data, peneliti menggunakan triangulasi data.

Penelitian ini dilakukan untuk menggali atau menyelidiki proses pembentukan, pelaksanaan, evaluasi, dan faktor-faktor yang ikut mempengaruhi dalam pelaksanaan. Tilaar menyebut bahwa penelitian kebijakan bagian dari kajian ilmu-ilmu sosial[248]. Selama ini penelitian kebijakan di Indonesia lebih banyak dipahami sebagai penelitian tentang isidari sebuah kebijakan, dan merupakan bagian dari penelitian dibidang hukum.[249] Penelitian kebijakan merupakan penelitian empirik yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk memverifikasi beberapa proposisi tentang aspek-aspek yang berhubungan antara alat-tujuan dalam proses pembuatan kebijakan.[250] Dye, sebagaimana kutip Tilaar, menjelaskan bahwa teori proses dalam kebijakan merupakan model proses

---

[248]H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan, Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 240.
[249] Ibid., 240
[250] Robert P. Meyer dan Ernest Greenwood, *Rancangan Penelitian Kebijakan* (Jakarta : Rajawali, 1984), 66.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan yang dilakukan secara berurutan, dimulai dari gagasan, formulasi dan legalisasi, implementasi, dan selanjutnya implementasi atas kinerja kebijakan atau prestasi yang diharapkan.[251]

Sudarwan Danim menjelaskan bahwa penelitian kebijakan dilakukan untuk melahirkan sebuah rekomendasi bagi pembuat kebijakan untuk pemecahan masalah sekaligus memberikan dukungan. Jika masalah sosial yang ada tidak segera diselesaikan dalam pengambilan kebijakan bisa berdampak negatif yang lebih luas.[252] Pengertian ini mempertegas basis penelitian kebijakan sebagai penelitian sosial terapan. Pusat dari penelitian kebijakan terletak pada tindakan, bukan semata-mata untuk menghasilkan prediktor atau deskriptor melainkan tindakan validasi tindakan agar dapat memenuhi kebutuhan tersebut.[253]

Metode penelitian digunakan sebagai suatu cara dalam sebuah kajian, karena merupakan prosedur yang sistemik dan terorganisir agar dapat memberikan jawaban dari rumusan dan tujuan masalah[254]. Untuk itu, peneliti akan mengurai metode penelitian yang akan digunakan[255], yaitu:

---

[251]H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan, Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 189.

[252]Danim, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan* (Jakarta: Bina Aksara, 2005), 23.

[253]Robert P. Meyer dan Ernest Greenwood, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial* (Jakarta: Rajawali, 1984), 66-70

[254] Mohammad Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta : Erlangga, 1999), 31

[255] Ilmu yang berkaitan dengan kerangka kerja dalam melaksanakan penelitian yang bersistem, meliputi beberapa kumpulan peraturan, suatu ilmu yang digunakan dalam melakukan studi analisis terhadap suatu cara/metode; cabang ilmu logika yang secara umum berhubungan dengan prinsip umum dalam membentuk pengetahuan, lihat Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Prenada Media Group, cet. Keenam, 2015), 22

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

A. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian kebijakan pendidikan, jenis penelitian yang lebih tepat digunakan adalah penelitian kualitatif[256]. Alasannnya, data dan sumber data yang dikumpulkan lebih banyak data kualitatif daripada kuantitatif, sumber data itu lebih banyak disajikan dalam bentuk verbal atau kata-kata[257]. Argumentasi lainnya adalah mampu mendeskripsikan sekaligus memahami makna yang mendasari tingkah laku partisipan, mendiskripsikan latar dan interaksi yang kompleks, eksplorasi untuk mengidentifikasi tipe-tipe informasi, dan mendeskripsikan fenomena[258].

Penelitian kualitatif menuntut seorang peneliti memulai jalan berpikirnya dengan cara induktif[259], menangkap berbagai fakta atau fenomena sosial yang dilakukan melalui pengamatan lapangan, selanjutnya peneliti menganalisisnya[260]. Miles dan Huberman berpandangan bahwa penelitian kualitatif melakukan analisis data yang diperluas dalam bentuk kata-kata

---

[256] Anselm Strauss dan Juliet Corbin, *Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedur and Techniques,* terj. M. Shodiq (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003), 4

[257]Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta : Rake Sarasin, 1996), 29.

[258] Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, (Malang: YA3, 1990), hlm. 22

[259] Suatu penelitian yang dilakukan dalam rangka mengembangkan teori atau hipotesis melalui pengumpulan data dan fakta dilapangan. Lihat Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Prenada Media Group, cet. Keenam, 2015), 21.

[260] Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya* (Jakarta : Prenada Media Group, edisi kedua, 2014), 6.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bukan rangkaian angka melalui tiga alur kegiatan secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi[261].

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian kebijakan pendidikan di Jawa Timur adalah jenis penelitian kualitatif-deskriptif. Peneliti akan memberikan gambaran melalui deskripsi data yang telah diperoleh.

B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian kebijakan banyak ragam yang akan dijadikan obyek, ada proses, muatan atau isi sebuah kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Pendekatan dalam penilitian kebijakan sebagai kajian ilum pengetahuan, maka pendekatan deskriptif sebagai prosedur dalam penelitian ilmu pengetahuan agar bisa mengurai dan menyajikan suatu *state of the art* atau melihat sebuah keadaan dengan apa adanya.[262]

Seperti dijelaskan diatas, dalam sub judul a, bahwa penelitian kualitatif cenderung menggunakan analisis melalui pendekatan atau paradigma berpikir induktif. Riset atau penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif ini digunakan untuk menggambarkan suatu peristiwa, fenomena yang sedang terjadi, dan menjadi pusat perhatian banyak orang, dengan kata lain aktual.[263] Tujuan penelitian adalah untuk mengurai sebuah gambaran kebenaran suatu gejala,

---

[261] Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjetjep Rohendi Rohidi(Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1992), 15-16.
[262]Nanang Fattah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012), 48-49.
[263]Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Prenada Media Group, cet. Keenam, 2015), 34-35. Sesuai karakteristiknya, penelitian deskriptif memliki langkah-langkah tertentu, yaitu diawali dengan adanya sebuah masalah aktual, menentukan jenis informasi, menentukan prosedur pengumpulan data, sampai pada penarikan simpulan. (Ibid., 35).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

namun hal ini tidak mudah dilakukan karena gejala yang terjadi ditengah masyarakat dapat ditafsirkan secara subyektif.[264]

Selain pendekatan deskriptif-induktif, dalam penelitian ini menggunakan pendekatan studi kebijakan William N. Dunn. Sebagaimana dikutip Nanang Fatah, dan Choirul Mafud, ada tiga pendekatan studi kebijakan Dunn, yaitu pendekatan empiris, evaluatif, dan normatif. Pendekatan evaluatif[265] sebenaranya memiliki kesamaan dengan pendekatan deskriptif, perbedaannya terletak pada penggunaan kriteria. Evaluatif lebih menekankan pada pengukuran, sementara deskriptif, lebih menekankan pada penafsiran terhadap suatu gejala yang sedang terjadi. Sedangkan pendekatan normatif, pendekatan yang dilakukan untuk memberikan rekomendasi bagi kelanjutan implementasi kebijakan itu sendiri.

Pendekatan empiris dilakukan untuk menganalisis sebab atau akibat kebijakan publik, dan informasi yang disampaikan dalam bentuk deskriptif. Evaluasi dilakukan untuk memberikan arah kebijakan terhadap kemanfaatannya bagi masyarakat. Dan, normatif dijadikan sebagai sebuah pendekatan untuk memberikan rekomendasi bagi tindakan-tindakan yang akan diambil oleh aktor kebijakan publik dalam menyelesaikan suatu masalah.[266]

---

[264]Nanang Fattah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012), 49

[265] Istilah lain dari evaluatif adalah model kebijakan retrospektif, suatu analisis kebijakan yang dilakukan untuk mengetahui dan menerangkan atas akibat-akibat yang timbul setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Lihat Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik:Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (Bandung: Alfabeta, 2010), 86.

[266]Lihat Choirul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam; Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 33. Lebih lanjut lihat Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, CAPS., cetakan kedua, 2014), 68. Winarno menyamakan pendekatan normatif

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Sumber Data dan Informasi

Lofland dan Lofland, sebagaimana dikutip Lexy J. Moleong, bahwa yang menjadi sumber utama dalam data penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Lebih dari itu, sumber data diperoleh melalui data yang berasal dari dokumen dan lain-lain.[267] Namun, dalam konteks penelitian kebijakan publik, sumber data dokumen menjadi faktor yang sangat penting, bahkan signifikan. Studi kebijakan publik adalah studi menyangkut sistem, kelembagaan, peran aktor, proses, implementasi, dan evaluasi yang kesemuanya berujung pada bentuk kebijakan yang terdokumentasi. Seperti kita ketahui, pembentukan peraturan perundang-undangan, yang didalamnya termasuk kebijakan Gubernur sebagai Kepala Daerah, pasti dilakukan melalui proses dokumentasi. Sebelum peraturan daerah dibentuk, maka proses yang harus dilakukan adalah penyusunan naskah akademik.[268] Secara praktis, pengumpulan berbagai sumber data diperoleh melalui sumber data dan informasi, baik kata-kata, tindakan, maupun dokumentasi, seperti arsip,

---

dengan preskriptif. Selain itu, pendekatan kelembagaan (institusionalisme) dan pendekatan proses digunakan dalam melakukan analisis studi kebijakan. Ibid., 55 – 62.

[267] Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, cet. Ke-21, 2005), 157.

[268] Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 1 angka 11, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia* (Bandung: Nuansa Aulia, 2011). Jenis peraturan perundang-undangan mencakup pula keputusan yang dibentuk oleh Gubernur, sesuai pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

produk hukum daerah, majalah, media massa, buku, serta sumber-sumber lain yang memiliki relevansi.

D. Teknik Pengumpulan Data

Agar penelitian mendapatkan data yang akurat dan relevan dengan studi kebijakan publik ini, teknik yang digunakan peneliti adalah melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Tiga metode ini, terutama dalam hal wawancara mendalam dikatakan sebagai memiliki manfaat empiris dalam pengumpulan data kualitatif.[269] Data-data yang diperoleh itu akan memiliki makna tatkala data terebut diolah, diinterpretasikan, dan kemudian dikomunikasikan secara efektif sehingga benar-benar menjadi informasi yang penting dalam membentuk kebijakan. Dibutuhkan kemampuan lebih dalam melakukan olah data dan informasi.[270]

Tentang teknik pengumpulan data melalui wawancara, dokumentasi dan observasi, dijelaskan sebagai berikut:

1. Wawancara

Untuk mendapatkan data dan informasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur, wawancara menjadi teknik pengumpulan data yang sangat penting. Peneliti akan menemui beberapa sumber atau informan para aktor kebijakan publik di Daerah Jawa Timur. Beberapa anggota DPRD Provinsi Jawa Timur yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan di Daerah dijadikan informan utama. Bukan hanya

[269]Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya* (Jakarta : Prenada Media Group, edisi kedua, 2014), 110.
[270]Nanang Fattah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012), 190.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

anggota DPRD, peneliti akan mewawancarai sumber-sumber data yang memang mengetahui proses, seperti staf Komisi E DPRD Provinsi.

Selain mendapatkan data dan informasi tentang proses, juga akan menggali data dan informasi tentang implementasi dan evaluasi kebijakan pengembangan pendidikan SMK Mini di pesantren. Mereka yang akan dijadikan sumber adalah para pelaksana kebijakan program SMK Mini. Kepala Dinas Pendidikan, terutama Bidang Pendidikan Kejuruan dan Perguruan Tinggi Provinsi Jawa Timur menjadi informan penting. Informasi implementasi dan evaluasi program SMK Mini lebih banyak di Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Informan terakhir yang berkaitan dengan penelitian ini adalah para pengelola bantuan SMK Mini di beberapa SMK yang ada di pesantren.

Peneliti tidak akan menggali informasi penyelenggaraan pendidikan SMK, tetapi informasi yang dibutuhkan adalah proses pelaksanaan, evaluasi dan dampak program SMK Mini bagi pengembangan pendidikan di pesantren. Untuk mengetahui bagaimana teknik wawancara yang akan digunakan, peneliti perlu menjelaskan teori teknik wawancara sebagai salah satu bagian dalam metode penelitian.

Wawancara dilakukan dalam rangka mengumpulkan data melalui tanya jawab secara sepihak dengan cara mengajukan pertayaan mendalam, dan dilakuak secara sistematis sesuai dengan tujuan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penelitian.[271]Wawancara merupakan alat *re-cheking* atau pembuktian atas informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Teknik yang dipakai ketika mengajukan pertanyaan untuk mendapatkan data yang relevan adalah melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*). Proses tatap muka antara peneliti dengan informan atau orang yang diwawancarai langsung, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara[272]. Terkait dengan pedoman, maka peneliti perlu menyusunnya agar wawancara tidak berjalan tanpa arah.

Untuk membuktikan sebuah wawancara itu dilakukan benar-benar mendalam dan mampu memberikan gambaran dari sumber data berupa informan, maka seorang peneliti agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut; agar dijaga hubungan baik antara pewawancara dengan informan[273] dalam suasana santai sehingga memberikan kesempatan munculnya respon dari orang yang diwawancarai.[274] Tujuan wawancara dilakukan agar peneliti mendapatkan data sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan dalam latar belakang.

Selain wawancara mendalam, peneliti juga melakukan wawancara secara terarah. Jenis wawancara ini dilakukan secara bebas dan juga

---

[271] Marzuki, *Metodologi Penelitian* (Yogyakarta : FE UII, 1983), 83

[272] Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Prenada Media Group, cet. Keenam, 2015), 139.

[273]Informan adalah orang yang memang dianggap menguasai dan memahami data, informasi, dan ataupun data dari suatu obyek penelitian yang dibutuhkan bagi peneliti atau pewawancara. Lihat Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya* (Jakarta : Prenada Media Group, edisi kedua, 2014), 111.

[274] Husaini Usman, *Organisasi: Teori Praktek Penelitian dan Kasus* (Bandung: Alfabeta, 1996), 58.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mendalam tetapi kebebasan yang dimaksud harus sejalan dengan pokok permasalahan yang akan dimintakan kepada nara sumber sebagai informan. Informan memberikan informasi kepada peneliti sesuai dengan kebutuhan informasi yang sudah diarahkan agar tidak keluar dari pokok permasalahan.

2. Dokumentasi

Dokumen menjadi sumber data yang sangat penting dalam penelitian kebijakan dan merupakan bagian dari studi observasi atau suatu penelitian berbasis wawancara. Bisa memberikan informasi tentang latar belakang dalam merancang sebuah penelitian, bahkan sebelum wawancara dilakukan, dokumen sangat penting menjadi "mukadimah" peneliti[275]. Dalam pandangan Bungin, dokumen tidak sama dengan literatur. Karena literatur merupakan bahan-bahan yang diterbitkan secara rutin maupun berkala, sedang dokumen adalah informasi yang disimpan atau didokumentasikan sebagai bahan dokumenter. Lebih lanjut Bungin, sebagaimana mengutip Sartono Kartodirdjo dalam *Metode Penggunaan Bahan Dokumenter*, membagi dokumen menjadi dua, yaitu dokumen pribadi dan dokumen resmi. Namun, dalam penelitian kebijakan publik, dokumen resmi menjadi lebih dominan. Ia menjelaskan membagi lagi dokumen resmi menjadi dokumen interen, seperti memo, pengumuman, instruksi, aturan lembaga, risalah atau laporan rapat, keputusan pimpinan

[275] Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney, *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik, dan Metode* (Bandung: Nusa Media, 2015), 578.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

suatu kantor, dan lain sebagainya. Dan dokumen eksteren, bahan-bahan informasi yang dikeluarkan oleh suatu lembaga, seperti majalah, buletin, media massa, dan lain-lain. Dokumen eksteren digunakan untuk melakukan telaah terhadap suatu kebijakan, atau bahkan kepemimpinan lembaga.[276]

3. Pengamatan

Tidak hanya wawancara dan dokumentasi yang digunakan dalam penelitian kebijakan ini. Peneliti akan melakukan pengamatan agar memperoleh informasi dan data, sekaligus untuk menguji tingkat keyakinan terhadap data dan informasi tentang proses, implementasi dan evaluasi kebijakan SMK Mini di pesantren. Jika suatu data yang telah diperoleh memerlukan keabsahan dan keyakinan kebenarannya, peneliti akan mengamati langsung, terutama pada aspek implementasi dan evaluasi kebijakan. Para pelaksana dan penerima program SMK Mini sudah barang tentu telah menerima manfaat sekaligus mengalami problem dalam kegiatan program SMK Mini di pesantren.

Guba dan Lincoln, sebagaimana tulis Lexy J. Moleong mengemukakan beberapa alasan penggunaan pengamatan dalam proses penelitian kualitatif. Alasan tersebut antara lain 1) pengamatan dijadikan sebagai alat yang ampuh untuk mengetes suatu kebenaran. Ini dilakukan jika peneliti menemukan data yang kurang meyakinkan. 2) peneliti berkeinginan

[276]Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya* (Jakarta : Prenada Media Group, edisi kedua, 2014), 125-126.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melihat langsung subyek, mendengarkan dan mencatat kejadian. 3) pengamatan memungkinkan bagi peneliti untuk memahami situasi rumit[277].

Instrumen pengamatan atau observasi secara langsung atau tidak langsung terhadap obyek penelitian dilakukan dengan menggunakan lembar pengamatan. Tujuannya agar peneliti mendapatkan gambaran terhadap suatu obyek, perilaku, situasi dan menjawab pertanyaan[278]. Selain tujuan tersebut, observasi juga untuk mengevaluasi agar dapat mengukur aspek tertentu.

Pemilihan setting bagi peneliti sangat penting ketika akan melakukan pengamatan. Dijelaskan oleh Agus Salim, bila periset telah menentukan setting sesuai dengan yang diinginkan ia dapat langsung mengumpulkan data[279]. Seperti tulis Lexy, Agus Salim juga menyatakan observasi dilakukan untuk menguji *validitas* data, ini bila seorang peneliti menemukan keganjalan data.

Keterlibatan peneliti dalam proses pengamatan terhadap obyek penelitian dilakukan agar menghilangkan bias kepentingan. Penelitian kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur melalui program bantuan SMK Mini merupakan produk dari sistem politik. Karena itulah, peneliti berusaha untuk menghindar dari bias interest dalam proses maupun implementasi serta evaluasi kebijakan.

E. Teknik Analisis Data

---

[277]Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, cet. Ke-21, 2005), 174-175

[278]Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi dan Karya Ilmiyah* (Jakarta: Prenada Media, cetakan kelima, 2015), 140

[279]Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006), 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Data yang telah diperoleh tidak bisa menggambarkan situai penelitian tanpa dilakukan anlaisis. Kegiatan analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan melalui tiga alur secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan[280]. Masing-masing oleh Miles dan Hubermen dijelaskan sebagai berikut:

1. Reduksi Data

   Proses reduksi data merupakan proses yang berjalan secara terus menerus selama penelitian kualitatif berlangsung. Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian terhadap penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang dianggap sebagai data kasar yang berasal dari catatan-catatan tertulis. Disederahanakan dan transformasi dilakukan dalam aneka macam cara, seperti seleksi ketat, uraian singkat, penggolongan dilakukan dalam satu pola yang lebih luas, dan lain sebagainya. Pemilihan peneliti terhadap bagian data mana yang dibuang, dikode, pola peringkasan, informasi yang berkembang, semuanya menjadi pilihan analisis peneliti itu sendiri. Ada dua langkah atau proses analisis data dalam reduksi data, yaitu identifikasi dan pengkodean[281].

2. Penyajian Data

---

[280]Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjetjep Rohendi Rohidi(Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1992), 16.

[281] Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, cet. Ke-21, 2005), 288. Lebih lanjut, Lexy menjelaskan tentang dua hal, yaitu: 1) Identifikasi dilakukan karena mulanya ada satuan atau bagian terkecil yang ditemukan dalam data dan memiliki makna jika dikaitkan dengan fokus atau rumusan malasah penelitian. Dan, 2).pengkodean adalah memberikan kode pada satuan-satuan data agar tetap dapat ditelusuri lebih lanjut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Batasan "penyajian" merupakan sekumpulan informasi tersusun yang akan dijadikan sebagai bahan untuk kemungkinan adanya penarikan kesimpulan atau tindakan yang akan diambil. Dengan panyajian data maka akan dapat dipahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Dalam konteks penelitian kualitatif, penyajian data biasa dilakukan dalam bentuk naratif. Sesudah peneliti memperoleh data sesuai yang dibutuhkan, langkah selanjutnya menyajikan data agar mudah dipahami alurnya.

3. Verifikasi dan Kesimpulan

Kegiatan penarikan kesimpulan merupakan bagian dari satu kegiatan konfigurasi yang utuh. Proses verifikasi dan penarikan kesimpulan itu dimulai dari permulaan pengumpulan data, mencatat seluruh dokumen yang telah dikumpulkan, menyusun pola, membuat penjelasan, alur sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan yang akan disusun, sebagaimana Glaser dan Strauss (1967) dalam Lexy, atau mungkin sudah disusun sementara dilakukan secara longgar, tetap terbuka, skeptis, bermula dari belum jelas, menjadi lebih jelas, dan pada akhirnya terperinci sehingga mengakar dengan kokoh. Kegiatan ini, sebagaimana tulis Choirul Mahfud[282], juga dimaksudkan untuk mencari makna dari komponen-komponen data yang disajikan yang memungkinkan kegiatan peninjauan.

F. Pengujian Keabsahan Data

[282]Choirul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam; Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 38.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Teori induksi yang digunakan dalam penelitian kualitatif menjadikan data sebagai pijakan awal penelitian. Data merupakan segala-galanya dalam memulai proses penelitian. Begitu pentingnya data dalam penelitian, seorang peneliti dibutuhkan ketelitian tingkat kebenaran dan keabsahan. Untuk keperluan itu, peneliti melakukan pengujian data melalui triangulasi sumber data.

Moleong dan Bardiansyah, sebagaimana tulis Burhan Bungin, memberikan catatan penting dalam membandingkan dan mengecek sumber data untuk menguji derajat kepercayaan. Proses memperbandingkan sumber data itu antara lain: 1) perlu membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara, 2) membandingkan informasi apa yang dikatakan orang di depan umum dengan dibelakang layar, 3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tertentu dengan rakyat biasa karena perbedaan kelas sosial, pendidikan dan jabatan, 4) hasil wawancara dengan dokumen yang berkaitan juga dilakukan perbandingan[283].

Peneliti memilih triangulasi dengan sumber data sebagai langkah memperbandingkan seluruh data yang berkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur. Apa yang dikatakan oleh anggota DPRD yang satu perlu dibandingkan dengan anggota DPRD lainnya. Dokumen proses pembentukan perda penyelenggaraan pendidikan perlu diperbandingkan dengan sumber data lainya melalui wawancara bagi aktor

[283]Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya* (Jakarta : Prenada Media Group, edisi kedua, 2014), 265.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan, baik DPRD maupun Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Dalam hal implementasi dan evaluasi kebijakan pendidikan kejuruan di pondok pesantren banyak sumber data yang telah terdokumentasi. Sumber data yang berasal dari dokumen akan diperbandingkan dengan wawancara dan pengamatan. Begitu seterusnya triangulasi dilakukan agar ada keabsahan data yang satu dengan lainnya. Dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian dilakukan perbandingan melalui wawancara. Jika proses pembandingan sumber data sudah dianggap cukup, peneliti memberi kesempatan kepada orang lain untuk melakukan penilaian, koreksi dan tambahan informasi[284].

[284]Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, cet. Ke-21, 2005), 335.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV
KEBIJAKAN SEKOLAH MENENGAH KEJURUAN DI LINGKUNGAN PONDOK PESANTREN (STUDI TERHADAP PERDA NOMOR 9 TAHUN 2014 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN)

A. Gambaran Umum Daerah Provinsi Jawa Timur

Untuk mengetahui sejarah dibentuknya Provinsi Jawa Timur maka perlu dilihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950, yang ditetapkan pada tanggal 2 Pebruari 1950, dan berdiri sebagai daerah Swantara pada tanggal 15 Agustus 1950.[285] Bahwa Jawa Timur merupakan gabungan dari Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Karisidenan Surabaya, Madura, Besuki, Malang, Kediri, Madiun dan Bojonegoro, yang berkedudukan di Kota Surabaya. Undang-undang tersebut telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan atas Undang–Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 32).[286]

Luas wilayah Provinsi Jawa Timur adalah 48.039,14 Km^2dengan batas-batas: sebelah Utara Laut Jawa, sebelah Timur Selat Bali, sebelah Selatan Samudera Hindia, dan sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah. Secara astronomis terletak antara 111°,0’-114°,4’ Bujur Timur dan 7°,12’-8°,48’ Lintang Selatan. Sebagian besar wilayah Jawa Timur terdiri

[285] Yang menyebutkan berdiri sebagai daerah Swantara berdasakan UU Nomor 5 Tahun 1950 adalah dokumen profil sejarah berdirinya DPRD Provinsi Jawa Timur, dalam dprd.jatimprov.go.id (diunduh pada 12 April 2017).

[286] Lampiran Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Propinsi Jawa Timur T 126 – 2019 pada Bab I (Surabaya: Sekretariat DPRD Propinsi Jawa Timur)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari 90% wilayah daratan dan 10% wilayah Kepulauan termasuk Madura. Secara administrasif berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2013 tentang Buku Induk Kode Wilayah, Jawa Timur terdiri dari 38 Kabupaten/Kota (29 Kabupaten dan 9 Kota) yang mempunyai 664 Kecamatan dengan 783 Kelurahan dan 7.722 Desa.

Tabel 4.1
Jumlah Kecamatan dan Desa Menurut
Kabupaten/Kotadi Jawa Timur Tahun 2013

Kabupaten/Kota	Kecamatan	Kelurahan/Desa		
		Kelurahan	Desa	Jumlah
Kabupaten				
01. Pacitan	12	5	166	171
02. Ponorogo	21	26	281	307
03. Trenggalek	14	5	152	157
04. Tulungagung	19	14	257	271
05. Blitar	22	28	220	248
06. Kediri	26	1	343	344
07. Malang	33	12	378	390
08. Lumajang	21	7	198	205
09. Jember	31	22	226	248
10. Banyuwangi	24	28	189	217
11. Bondowoso	23	10	209	219
12. Situbondo	17	4	132	136
13. Probolinggo	24	5	325	330
14. Pasuruan	24	24	341	365
15. Sidoarjo	18	31	322	353
16. Mojokerto	18	5	299	304
17. Jombang	21	4	302	306
18. Nganjuk	20	20	264	284
19. Madiun	15	8	198	206
20. Magetan	18	28	207	235

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kabupaten/Kota	Kecamatan	Kelurahan/Desa		
		Kelurahan	Desa	Jumlah
21. Ngawi	19	4	213	217
22. Bojonegoro	28	11	419	430
23. Tuban	20	17	311	328
24. Lamongan	27	12	462	474
25. Gresik	18	26	330	356
26. Bangkalan	18	8	273	281
27. Sampang	14	6	180	186
28. Pamekasan	13	11	178	189
29. Sumenep	27	4	328	332
Kota				
30. Kediri	3	46	0	46
31. Blitar	3	21	0	21
32. Malang	5	57	0	57
33. Probolinggo	5	29	0	29
34. Pasuruan	4	34	0	34
35. Mojokerto	2	18	0	18
36. Madiun	3	27	0	27
37. Surabaya	31	160	0	160
38. Batu	3	5	19	24
Jawa Timur	664	783	7.722	8.505

Sumber: Permendagri Nomor 18 Tahun 2013

Dari sisi demografis, pertumbuhan jumlah penduduk Provinsi Jawa Timur setiap tahun terus mengalami peningkatan, baik laki-laki mapun perempuan. Jumlah penduduk Jawa Timur tahun 2009 sebanyak 37.236.149 jiwa dan terus bertambah hingga tahun 2012 menjadi 38.052.950 jiwa, dimana pertumbuhan paling banyak adalah perempuan, sebagaimana tabel berikut:

Tabel 4.2

Struktur Penduduk Provinsi Jawa Timur Menurut Jenis Kelamin

No	Uraian	2009	2010	2011	2012

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1	Jumlah penduduk :	37.236.149	37.476.757	37.781.599	38.052.950
	Laki-laki	18.378.136	18.503.516	18.599.308	18,740.054
	Perempuan	18.858.013	18.973.241	19.182.291	19.312.896
2	Pertumbuhan	0,71	0,65	0,75	0,72

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

Pertumbuhan jumlah penduduk Jawa Timur disetiap Kabupaten/Kota sangat bervariasi, dari yang tertinggi Kota Surabaya dengan jumlah penduduk sekitar 2.801.409 jiwa dengan laju pertumbuhan 0,56 persen dan terendah yaitu Kota Mojokerto dengan jumlah penduduk sebesar 122.550 jiwa.

Sampai saat ini pembangunan yang dilaksanakan oleh Penyelengara Pemerintahan Daerah Jawa Timur telah banyak dirasakan keberhasilan dan kemanfatannya oleh sebagian besar masyarakat. Keberhasilan itu tentu tidak bisa lepas dari kekurangan yang ada. Hal tersebut dikarenakan dinamika perkembangan masyarakat yang terus meningkat sejalan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi, termasuk bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Seiring dengan dinamika pembangunan serta kebutuhan masyarakat dan tantangan pada masa mendatang, perlu adanya perencanaan pembangunan keberlanjutan dan perubahan kearah yang lebih baik (*sustain and change*) dari aktivitas pembangunan.Untuk mewujudkan cita-cita mulia, dan mewujudkan perencanaan pembangunan daerah yang sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025. Visinya adalah menjadi "Pusat Agrobisnis terkemuka, berdaya saing global dan berkelanjutan menuju Jawa Timur makmur dan berakhlak".

Jika menyebut pemerintahan daerah propinsi, maka itu berarti pemerintahan yang terdiri dari Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi beserta perangkat daerahnya. Namun jika hanya menyebut Pemerintah Daerah Propinsi maka terdiri dari Gubernur dan Perangkat Daerah. Penyusunan visi[287] yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah[288] dilakukan sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Tujuan dibentuknya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 ayat (4) UU Nomor 25 Tahun 2004 adalah untuk:

a. mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;

[287] Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Sedang perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia, lihat pasal 1 angka 12 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

[288] Rencana Pembangunan Jangka Menengah , adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun, lihat pasal 1 angka 5 UU Nomor 25 Tahun 2004

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
d. menggoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Sedangkan RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 disusun dengan beberapa tujuan,yaitu:

1. Memberikan pedoman bagi SKPD dalam menyusun Renstra SKPD;
2. Memberikan pedoman penyusunan RKPD setiap tahun selama Tahun 2015-2019;
3. Menjadi tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibawah kepemimpinan gubernur dan wakil gubernur;
4. Menjadi instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Jawa Timur dalam mengendalikan penyelenggaraan pembangunan daerah dan menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai dengan arah kebijakan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD; dan
5. Memungkinkan terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah.

Selain UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pemerintahan Daerah Propinsi Jawa Timur juga mendasarkan pada UU

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyusun perencanaan pembangunan daerah, selain 34 regulasi lainnya.[289] Dengan telah dilantiknya Soekarwo sebagai Gubernur dan Syaifullah Yusuf sebagai Wakil Gubernur Jawa Timur pada tanggal 12 Pebruari 2014,[290] maka segera setelah itu menyusun perencanaan pembangunan daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Perda Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun 2014 – 2019,[291] maka visi Jawa Timur adalah "Jawa Timur Lebih Sejahtera, Berkeadilan, Mandiri, Berdaya Saing, dan Berahlak".[292]

Suatu daerah, tidak bisa menyusun program pembangunannya yang hanya mencukupkan kepentingan daerah. Harus berkesinambungan dengan perencanaan pembangunan nasional sebagai sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam konteks pembangunan kesejahteraan rakyat bidang pendidikan, peneliti mengambil dua indikator tingkat partisipasi masyarakat terhadap usia sekolah sebagai sebuah gambaran penduduk di Jawa Timur yang memiliki perhatian terhadap dunia pendidikan.

---

[289] Lihat padal 150 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
[290] Dokumen RPJMD Jawa Timur 2014 – 2019, dan itu merupakan jabatan periode kedua.
[291] Perda ini ditetapkan pada tanggal 27 Maret 2014. Mengacu pada pasal 17 ayat (2) UU Sispemnas, pembahasan RPJMD yang dimulai dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
[292] Penjelasan mengenai visi Jawa Timur dapat dilihat dalam BAB V: *Visi, Misi, Tujuan, dan Sasaran* . Dokumen RPJMD 2014 – 2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk itu dapat dilihat pada Angka Partisipasi Kasar (APK) yang merupakan indikator untuk mengukur daya serap penduduk usia sekolah pada masing-masing jenjang pendidikan. Cara mengukur APK adalah dengan membandingkan jumlah siswa pada tiap jenjang dan satuan pendidikan dengan jumlah penduduk usia sekolah. Sebagai sebuah gambaran, APK untuk SLTA pada tahun 2013 adalah sebesar 78, 21 persen, ada keterpautan dengan APK tahun 2012 sebesar 0,79 persen, sebagaimana Renstra Kemendiknas tahun 2010-2014.

B. Kondisi Sekolah Menengah Kejuruan di Jawa Timur

Sebelum menggambarkan kondisi SMK di Jawa Timur, perlu peneliti sampaikan beberapa gambaran capaian pendidikan dalam perspektif partisipasi publik menurut usia sekolah.

Untuk jenjang SMA/SMK/MA/Paket C, APK tertinggi dicapai oleh Kota Blitar sebesar 117,52, dilanjutkan Kota Kediri sebesar 115,20, Kota Madiun sebesar 106,57. Untuk kelompok rendah ada di Kabupaten Probolinggo dengan APK sebesar 59,83, disusul Kabupaten Bangkalan sebesar 58,34, dan Kabupaten Sampang dengan APK sebesar 48,38 persen menjadi yang paling rendah.[293]

Sedang Angka Partisipasi Murni (APM) yang diperoleh melalui perbandingan jumlah siswa atau usia sekolah yang sedang bersekolah dengan jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang

[293] Dokumen Renstra Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur 2014-2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sekolah. Secara umum, capaian APM dari tahun 2009 – 2013 mengalami peningkatan pada semua jenjang pendidikan. Untuk jenjang pendidikan SLTA, tahun 2013 capaian APM-nya sebesar 59,78 persen. Ada peningkatan sebesar 7, 82 persen bila dibandingkan dengan APM tahun 2009 sebesar 51,96 persen.[294] Jumlah besaran APM di Jawa Timur pada tahun 2013 memiliki arti bahwa ada sekitar lima puluh persen lebih yang berusia 16 – 18 tahun tidak sedang berada di bangku SLTA.

Dari angka capaian tersebut, ada 17 wilayah yang tingkat capaian APM SLTA nya dibawah Jawa Timur dan 21 wilayah capaian APM SLTA nya diatas Jawa Timur dari keseluruhan 38 kabupaten/kota. Kota Blitar merupakan wilayah yang capaiannya tertinggi, yakni sebesar 94,25 persen dan Kabupaten Sampang menjadi wilayah terendah, yaitu sebesar 31,10 persen. Selisih capaian ini mengindikasikan ada ketimpangan tingkat partisipasi pendidikan antar Kabupaten/ Kota di Jawa Timur.

Selain persoalan capaian angka partisipasi diatas, ada beberapa permasalahan pembangunan pendidikan di Jawa Timur yang perlu menjadi perhatian, yaitu:

1. Jumlah angka buta huruf masih tinggi.
2. Rendahnya APK (Angka Partisipasi Kasar) dan APM (Angka Partisipasi Murni) ditingkat pendidikan menengah.
3. Kurangnya sarana dan prasarana pendidikan menengah kejuruan.

[294] Dokumen RPJMD Tahun 2014 – 2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Belum setaranya pendidikan diniyah dan pesantren salafiyah dengan pendidikan umum.
5. Masih terbatasnya jumlah tenaga pendidik pada pendidikan khusus dan layanan khusus (untuk semua jenjang pendidikan) di Jawa Timur.
6. Belum optimalnya pendataan semua Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) usia sekolah di Jawa Timur berkesempatan menikmati layanan pendidikan yang sesuai.
7. Belum meratanya penyebaran guru antar kota dan desa.
8. Belum semua tenaga pendidik dan kependidikan mengikuti peningkatan kompetensi; dan
9. Masih rendahnya Angka Paritisipasi Kasar (APK) perguruan tinggi.

Isu-isu strategis lain yang juga penting menjadi perhatian dalam proses penyusunan renstra adalah:

1. Masih tingginya disparitas kualitas pendidikan antar Kabupaten/Kota di Jawa Timur;
2. Masih rendahnya kualitas tenaga pendidik dan kependidikan;
3. Masih rendahnya kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pendidikan;
4. Belum maksimalnya peran Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan;
5. Belum maksimalnya koordinasi dan sinkronisasi antar bidang dan antara Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kabupaten/Kota dalam implementasi kebijakan dan program pendidikan;

6. Belum terealisasinya regulasi di bidang pendidikan berupa Penetapan Peraturan Daerah tentang Pendidikan;
7. Belum efektifnya pengembangan dan implementasi kurikulum muatan lokal utamanya untuk pendidikan anti korupsi dan pelestarian budaya;
8. Belum efektifnya implementasi program penyerasian pendidikan Diniyah dan Pesantren Salafiyah dengan pendidikan umum.[295]

Sebagai solusi mengatasi berbagai permasalahan di Jawa Timur dalam bidang pendidikan, perlu ada kejelasan visi Jawa Timur yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan. Kalimat "Jawa Timur Lebih Sejahtera" sebagaimana disebutkan dalam visi memiliki dimensi banyak permasalahan yang harus ditangani oleh Kepala Daerah, salah satunya adalah pemenuhan pelayanan dasar pada sektor pendidikan.[296] Setelah dapat diketahui sebagian permasalah pendidikan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur menyusun program prioritas agar tujuan pembangunan daerah dapat terwujud. Program prioritas tersebut terbagi kedalam 24 (dua puluh empat) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan. Urusan pemerintahan bidang pendidikan menjadi urusan wajib yang pertama sebagai skala prioritas dalam pembangunan daerah.

[295] Dokumen Renstra Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur tahun 2014-2019.
[296] Dokumen RPJMD Tahun 2014 – 2019, BAB V.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Semua perencanaan pembangunan yang dituangkan dalam sebuah kebijakan dilakukan agar masyarakat mendapatkan kehidupan yang adil dan makmur. Seperti diungkapkan oleh Gubernur Jawa Timur, Soekarwo:

> "bahwa setelah saya terpilih bersama Gus Ipul (. Saifullah Yusuf) untuk periode kedua 2014 - 2019, saya bertekad untuk menjadikan masyarakat Jawa Timur yang adil dan makmur. Bayangan saya, bahwa kehidupan yang adil dan makmur adalah masyarakat bisa bekerja atau memiliki aktivitas ekonomi. Dua kata itu memang mudah diungkapkan tapi dalam perwujudannya akan menemukan banyak tantangan.[297]

Pembangunan pada sektor pendidikan menjadi urusan wajib dan prioritas yang harus terus dilakukan inovasi. Terobosan kebijakan pendidikan, terutama pada pendidikan menengah kejuruan akan terus diupayakan sebaik mungkin dan merata pada semua lapisan masyarakat. Gubernur kita memang memiliki banyak inovasi, agar dapat memenuhi cita-cita idealnya sebagaimana dituangkan dalam perencanaan pembangunan.[298]

Berikut disampaikan kondisi Sekolah Menengah Kejuruan di Jawa Timur, sebagai berikut:

1. Jawa Timur membutuhkan 100 USB dan 8475 Ruang Kelas Baru SMK (dari 1.800.000 usia sekolah yang belum sekolah 375.000 dan yang sudah sekolah 1.424.000 siswa);

---

[297] Soekarwo, *Jatimnomics: Sebuah Model Indonesia Incorporated, Pemikiran, Konsep, dan Implementasi* (Jakarta: Media Komputindo, Kelompok Gramedia, 2016), vii.
[298] Syaifulrahman, Kepala Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur, (Surabaya: wawancara tanggal 8 Maret 2017)

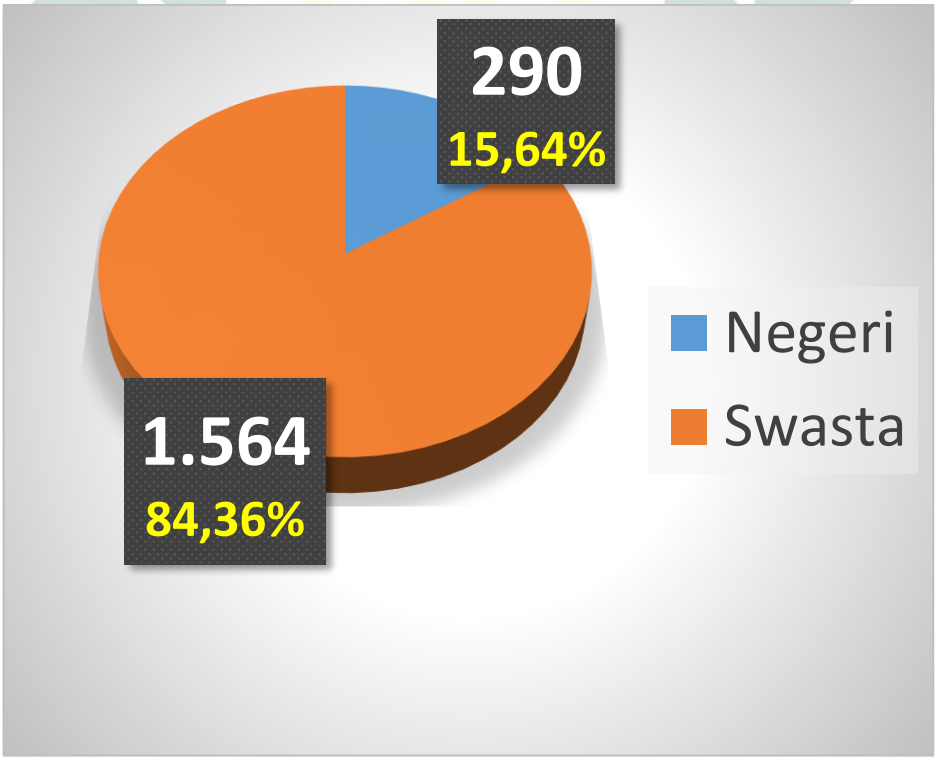
digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Jawa Timur memiliki SMK Rujukan 202 (atau sekolah yang diatas standar);
3. Jawa Timur memiliki SMK kategori Pondok Pesantren sebanyak ± 330 lembaga;
4. Jawa Timur memiliki unit produksi di SMK/Teaching Factory 918 unit;
5. Jawa Timur memiliki 35,28 % sekolah yang memenuhi standar.[299]

Jumlah antara SMK Negeri dan Swasta di Jawa Timur, sebagaimana dijelaskan Hudiyono dapat dilihat dalam gambar dibawah ini:

Gambar. 4.1

Perbandingan SMK Negeri dan Swasta



[299]Dokumen Bidang Pendidikan Menengah dan Perti Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, disampaikan dalam kegiatan implementasi dan evalusi oleh Hudiyono, Surabaya, 8 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sekalipun jumlah SMK Negeri lebih sedikit dari swasta, namun peserta didiknya jauh diatas SMK swasta. Dibawah ini juga dapat digambarkan pertumbuhan SMK di Jawa Timur dari tahun ke tahun.

Gambar 4.2
Pertumbuhan SMK di Jawa Timur[300]

C. Rumusan Kebijakan Pendidikan Jawa Timur

[300]Bidang Pendidikan Menengah Kejuruan dan Perti Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kebijakan pendidikan di Propinsi Jawa Timur yang dibentuk oleh Pemerintahan Jawa Timur sampai saat ini ada lima, yaitu :

1. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan; dan
2. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.
3. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2014 – 2019, khususnya pada bidang pendidikan;
4. Peraturan Daerah tentang APBD Tahun 2014, terutama pada pos belanja fungsi pendidikan;
5. Rencana Strategis Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur tahun 2014 - 2019

Lima rumusan kebijakan tersebut yang dibentuk oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Timur memiliki keterkaitan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Untuk kebijakan penyelenggaraan perpustakaan, selain berlandaskan pada regulasi tersebut,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

juga berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan beserta peraturan pelaksananya.

Peneliti memasukan Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan sebagai kebijakan pendidikan karena didalam pembentukannya mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam pasal 1 angka 10 Perda Penyelenggaraan Perpustakaan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perpustakaan adalah institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekaman secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka.[301]

Perpustakaan diselenggarakan sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Disamping itu, perpustakaan juga digunakan oleh para pemustaka sebagai pemenuhan kebutuhan penelitian. Mengenai maksud diselenggarakan perpustakaan, pasal 3 menyebutkan untuk meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang berkualitas, terintegrasi, dan berkesinambungan.

Kebijakan Daerah melalui Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Jawa Timur, materi muatannya sangat jelas. Perda ini berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan[302].

---

[301] Kompilasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 (Surabaya: Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, 2014).

[302]Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut yaitu UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Produk kebijakan pendidikan tersebut merupakan ikhtiar Pemerintahan Daerah Provinsi untuk memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.[303] Jaminan agar setiap warga negara bebas dari perlakukan diskriminatif sejalan dengan pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskrimintatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.[304]

Disebutkan dalam pasal 4 Perda tersebut, bahwa tujuan pendidikan di Daerah Jawa Timur disamping untuk memenuhi tujuan pendidikan nasional, juga memiliki basis pada nilai-nilai, potensi, dan keunggulan daerah. Pernyataan berbasis keunggulan dan potensi daerah merupakan penjabaran pertimbangan sosiologis huruf a Perda 9 Tahun 2014. Secara eksplisit rumusan mengenai bab keunggulan lokal disebutkan dalam pasal 13 dan 14. Selain rumusan muatan local, perda memberikan peluang bagi 'pendidikan Islam'. Dalam pasal 20 yang menyatakan bahwa pendidikan agama dapat diberikan oleh guru agama pada satuan pendidikan atau bekerja

---

2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, serta PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

[303] Lihat pasal 11 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003.

[304]Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), 51.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sama dengan Madrasah Diniyah Takmiliyah.[305] Sementara itu, pasal 21 secara terang benderang menyebutkan bentuk kegiatan pondok Ramadhan yang dilaksanakan oleh satuan pendidikan paling sedikit lima hari berturut-turut. Kegiatan pondok Ramadhan tersebut dapat dilaksanakan di pondok pesantren atau satuan pendidikan itu sendiri.

Pemerintahan Provinsi Jawa Timur memang benar-benar menunjukkan karakteristiknya dalam rumusan kebijakan penyelenggaraan pendidikan. Rumusan yang sangat terang benderang, selain pasal-pasal tersebut diatas, sebagai penyebutan pondok pesantren ada pada bagian keempat dengan sub materi Balai Latihan Kerja di Pondok Pesantren pasal 41. Secara lengkap, pasal 41 berbunyi sebagai berikut:

(1) Pemerintah Provinsi mendukung dan memfasilitasi pengembangan Balai Latihan Kerja atau Sekolah Menengah Kejuruan Mini di pondok pesantren untuk menyiapkan tenaga kerja terampil tingkat menengah.
(2) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. penyediaan sarana dan prasarana;
    b. bantuan tenaga profesional; dan

[305]Madrasah Diniyah Takmiliyah adalah satuan Pendidikan Keagamaan Islam Non Formal yang menyelenggarakan pendidikan agama Islam sebagai pelengkap pengetahuan agama Islam bagi peserta didik di jenjang pendidikan dasar dan menengah. Sebagaimana dimaksudkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pendidikan Diniyah Takmiliyah pasal 1 angka 10. Lihat Peratuan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam pasal 1 angka 8 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendidikan diniyah nonformal adalah pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan dalam bentuk Madrasah Diniyah Takmiliyah, Pendidikan AlQur'an, Majelis Taklim, atau bentuk lain yang sejenis baik di dalam maupun di luar pesantren pada jalur pendidikan nonformal. Dalam Permenag ini juga menyebutkan tentang pembiayaan yang salah satu sumbernya dari pemerintah daerah, sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 ayat (1) huruf c. Lihat juga PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, pada pasal 13 ayat (2), pasal 21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. dukungan pendanaan.[306]

Pasal 41 sebagaimana tersebut diatas diakui oleh banyak kalangan menjadi satu-satunya rumusan kebijakan pendidikan yang ada di Jawa Timur. Di provinsi atau daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia belum ditemukan rumusan pasal 41 tersebut, setidaknya sampai penelitian ini dilakukan. Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan muatannya terdiri dari 23 dasar hukum yang dijadikan landasan pembentukannya, 17 bab, dan 56 pasal. Perda ini ditetapkan pada tanggal 22 Agustus 2014.

Selain dua rumusan kebijakan pendidikan di Provinsi Jawa Timur sebagaimana disebutkan diatas, Pemerintah Provinsi juga membuat kebijakan pendidikan yang memang tugas dan kewenangannya memberikan layanan pendidikan. Rumusan kebijakan pendidikan tersebut dituangkan dalam Rencana Strategis Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur tahun 2014 – 2019. Renstra Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur dijadikan sebagai pedoman oleh Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam menyusun perencanaan, melaksanakan, dan memonitoring serta mengevaluasi program dan kegiatan pembangunan pendidikan di wilayah kerjanya.[307]

Penyusunan rumusan rencana strategis pada Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur merupakan perintah dari UU Nomor 25 Tahun 2004

[306]Kompilasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 (Surabaya: Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, 2014).

[307] Renstra Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur tahun 2014 -2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan penjabaran teknis dari RPJMD. Hal itu dilakukan karena memiliki maksud sebagai berikut:

1. Memberikan gambaran tentang pelayanan, sumberdaya, dan kinerja Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, beserta tantangan dan peluang pengembangan layanannya.
2. Memberikan gambaran tentang isu-isu strategis pendidikan di Jawa Timur dan keterkaitannya dengan upaya pembangunan pendidikan untuk jangka waktu lima tahun mendatang.
3. Penetapan visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi kebijakan Pembangunan Pendidikan Provinsi Jawa Timur, disertai dengan gambaran Rencana Program dan Kegiatan, Indikator Kinerja, Kelompok Sasaran dan Pendanaan Indikatifnya[308].

Peneliti memandang penting memasukan Renstra Dinas Pendidikan Jawa Timur sebagai rumusan kebijakan pendidikan karena memiliki keterkaitan langsung dengan perencanaan dan pelaksanaan serta evaluasi kebijakan pendidikan sebagaimana dimaksudkan dalam Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam konteks penelitian ini, kajian yang akan dilakukan adalah untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan, implementasi, dan evaluasi Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya pasal 41.

D. Proses Pembentukan Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

1. Kewenangan Daerah Provinsi

[308]Renstra Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur tahun 2014 -2019.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 ayat (1), bahwa urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan f. sosial. Urusan pemerintahan bidang pendidikan sebagaimana disebutkan harus ditindaklanjuti dengan membentuk kebijakan daerah agar memiliki daya tekan bagi pelaksanaannya.

Dalam hal kewenangan daerah membentuk kebijakan daerah disebutkan dalam pasal 17 ayat (1) UU 23 Tahun 2014, yaitu Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Selanjutnya, penyusunan kebijakan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sebab, jika Daerah tidak mempedomani, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk membatalkan.[309]

Kebijakan Daerah yang harus menjadi prioritas adalah urusan wajib dalam pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Jawa Timur, seperti disebutkan dalam RPJMD, menetapkan urusan wajib

[309] Kewenangan pembatalan perda sebagaimana disebutkan dalam pasal 17 ayat (2) UU 23 Tahun 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan dalam bidang pendidikan menjadi prioritas utama dan pertama. Namun, kebijakan Daerah yang mengatur penyelenggaraan pendidikan belum ditetapkan menjadi produk hukum yang mengikat. Hal itu juga menjadi salah satu permasalahan yang disebutkan oleh Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur. Maka kehadiran regulasi Daerah yang mengatur penyelenggaraan pendidikan harus segera dibentuk.

Kewenangan Daerah Provinsi untuk menetapkan kebijakan pendidikan disebutkan dalam PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan pasal 18 ayat (2),sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157), yaitu :

b. rencana pembangunan jangka panjang provinsi;
c. rencana pembangunan jangan menengah provinsi;
d. rencana strategis pendidikan provinsi;
e. rencana kerja dan anggaran tahunan provinsi;
f. peraturan daerah dibidang pendidikan; dan
g. peraturan Gubernur dibidang pendidikan.

Hak pembentukan Peraturan Daerah bukan hanya dimiliki oleh DPRD, Gubernur juga memiliki hak mengajukan usul Perda. Salah satu

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fungsi DPRD adalah membentuk perda, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 (1) huruf aUU 23 Tahun 2014, bahwa DPRD provinsi mempunyai fungsi: a. pembentukan Perda provinsi. Fungsi sebagaimana tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi. Untuk itu DPRD Provinsi dalam pembentukannya harus melakukan jaring aspirasi masyarakat. Fungsi pembentukan perda dilaksanakan dengan cara:

a. membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
b. mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
c. menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur. [310]

Mengenai pembentukan peraturan daerah acuan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur untuk itu. Sebagaimana diketahui, bahwa peraturan Daerah Provinsi merupakan salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Hal itu sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) huruf f UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU tersebut juga mengatur tentang mekanisme dan prosedur yang harus dijalankan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, mulai dari asas sampai pada partisipasi masyarakat.[311] Tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah dimulai dari

[310] Pasal 97 UU 23 Tahun 2014
[311] Lihat ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan.

Selain aturan sebagaimana dimaksudkan dalam UU 12 Tahun 2011, secara khusus pembentukan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembahasan dan seluruh tahapan pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, Pemerintahan Provinsi Jawa Timur menggunakan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembentukan Perda Penyelenggaraan Pendidikan tidak menggunakan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, sebab Permendagri tersebut berlaku setelah perda penyelenggaraan pendidikan diundangkan.[312] Bagan mengenai pembentukan produk hukum daerah dapat dilihat dalam gambar dibawah ini:[313]

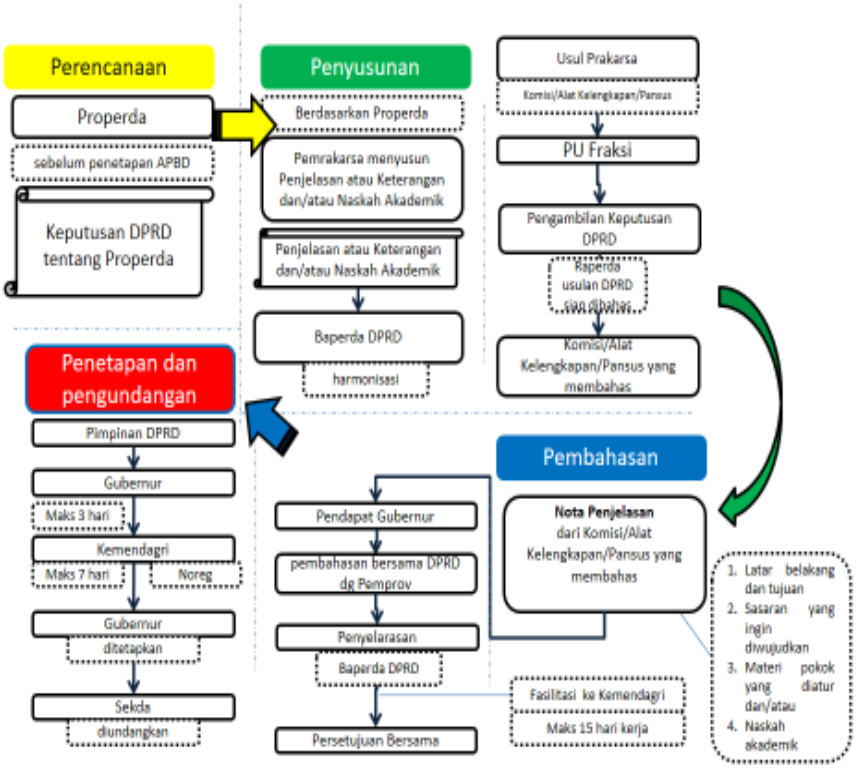
Gambar 4.3

Bagan Pembentukan Produk Hukum Daerah

[312] Himawan, Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Wawancara*, Surabaya, 1 Maret 2017. Himawan lebih lanjut menjelaskan, bahwa secara substansi tidak ada perbedaan dalam proses pembentukan hukum daerah antara Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 dengan Nomor 80 Tahun 2015.

[313] Sumber Dokumen Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Timur

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id



Sebelum peraturan daerah dilakukan pembahasan, perda harus dimasukkan dalam perencanaan yang dituangkan ke pogram legislasi daerah (Prolegda),[314] baik berasal dari usul Gubernur atau pun DPRD Provinsi yang dituangkan dalam Keputusan DPRD. Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 pasal 13 menyatakan bahwa menyusun Prolegda di lingkungan DPRD disusun oleh Badan Legislasi Daerah sebagai salah satu alat kelengkapan yang memiliki tugas sinkronisasi fungsi

[314] Dalam Permendagri 80 Tahun 2015, prolegda diganti dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang disingkat Properda. Sebagaimana disebutkan dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 pasal 1 angka 10, bahwa yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

legislasi.[315]Selanjutnya Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perdasetiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD Provinsi. Begitu pula penyusunan Prolegda antara Pemerintah Daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda. Hasilnya disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD serta ditetapkan dengan keputusan DPRD.[316]

Raperda yang berasal dari usul DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda. Selanjutnya raperda tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.[317]

2. Dinamika Politik Pembahasan Perda

a. Raperda Usul Prakarsa

Perda penyelenggaraan pendidikan ini merupakan produk hukum daerah yang usulannya berasal dari DPRD melalui Komisi E. Sebagaimana dijelaskan oleh Akik Zaman,[318] anggota DPRD Provinsi asal FPKB bahwa perda penyelenggaraan pendidikan memang berasal

[315] Lihat selengkapnya pada Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2)
[316] Himawan, *Wawancara*, Surabaya, 1 Maret 2017.
[317] Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Lihat pasal 1 angka 17 Permendagri 1 Tahun 2014.
[318] Akik Zaman, saat pembahasan raperda penyelenggaraan pendidikan berlangsung merupakan anggota DPRD Fraksi PKNU, hasil pemilihan umum tahun 2009. Saat ini menjadi anggota komisi C yang membidangi urusan pemerintahan bidang keuangan, asal Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) hasil pemilu tahun 2014. *Wawancara*, Surabaya, 2 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari usul anggota DPRD melalui Komisi E. Saat itu, saya menjabat anggota di Komisi E. Hal senada disampaikan oleh Himawan, Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Timur, bahwa perda penyelenggaraan pendidikan berasal dari usul DPRD Provinsi. Jadi, mengenai dokumen pendukung raperda lebih banyak ada di DPRD, seperti naskah akademik.[319] Memperkuat informasi usul raperda, Ahmad Muzakki menjelaskan hal yang sama. Memang benar dari usul DPRD, saat itu saya pernah dimintai pandangan dan pemikirannya terhadap raperda penyelenggaraan pendidikan sesuai basis keilmuan saya sebagai akademisi.[320]

Seperti dijelaskan dalam paparan data diatas, bahwa proses pembahasan sebuah raperda didahului dengan memasukkan pada prolegda yang dituangkan dengan keputusan DPRD. Untuk perencanaan pembahasan raperda tahun 2014, keputusan DPRD dibuat pada tahun 2013. Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, proses perencanaannya dituangkan dalam Keputusan DPRD Nomor 37 Tahun 2013 tentang Program Legislasi Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 yang ditetapkan pada tanggal 23 Oktober 2013.[321] Dalam keputusan DPRD tersebut, Raperda

---

[319] Himawan, *Wawancara*, Surbaya, 1 Maret 2017.

[320] Muzakki, *Wawancara*, Surabaya, 7 Maret 2017. Saat ini menjabat sebagai Ketua Dewan Pendidikan Provinsi Jawa Timur periode tahun 2017 – 2022, dan Dekan Fakultas Sain, Ilmu Politik UINSA.

[321] Dasar hukum yang digunakan dalam Keputusan DPRD 37 Tahun 2013 yang berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah masih menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendidikan disebutkan dalam lampiran huruf A yang menyebutkan Usul DPRD Provinsi Jawa Timur pada angka 4 yang berbunyi "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan di Provinsi Jawa Timur".[322] Dalam lampiran tersebut, raperda penyelenggaraan pendidikan merupakan bagian dari 9 usul raperda DPRD Provinsi Jawa Timur untuk pembahasan tahun 2014. Ini menunjukkan bukti, bahwa perda penyelenggaraan pendidikan memang berasal dari usul DPRD, sebagaimana bunyi Keputusan DPRD tersebut.

Ada dua pertimbangan yang mencerminkan alasan dan tujuan ditetapkan Keputusan DPRD tentang prolegda, baik filosofis, sosiologis, maupun yuridis[323], sebagaimana disebutkan dalam konsideran huruf a dan huruf b yang menyatakan:

a. bahwa agar Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara terarah, bertahap, terpadu, efisien, efektif, dan sistematis dengan mempertimbangkan dan memperhatikan kebutuhan dan

---

53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam dasar hukum angka 4. Namun dalam pembahasan Perda Nomor 9 Tahun 2014, dasar hukum yang digunakan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana disebutkan dalam dasar hukum angka 19.

[322] Sumber Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur.

[323] Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan sosiologi merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sedang landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang ada, yang diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Lihat lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan BAB IV, (Bandung: Nuansa Aulia, 2011).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

skala prioritas serta kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

b. bahwa untuk melaksanakan ketentuan pasal 37 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan pasal 17 ayat (5) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.[324]

Keputusan DPRD 37 Tahun 2013 tersebut telah dua kali dilakukan perubahan, yaitu Keputusan DPRD Nomor 188/01/KPTS-DPRD/060/2014[325] tentang Perubahan atas Keputusan DPRD Nomor 37 Tahun 2013, dan Keputusan DPRD Nomor 188/33/KPTS-DPRD/060/2014[326] tentang Perubahan Kedua atas Keputusan DPRD Nomor 37 Tahun 2013. Dua keputusan DPRD tentang perubahan tersebut, tidak ada klausul atau diktum merubah rencana raperda penyelenggaraan pendidikan. Apalagi Perda Nomor 9 Tahun 2014 ditetapkan pada tanggal 22 Agustus 2014 yang dibentuk oleh anggota DPRD hasil pemilu tahun 2009.

Berkaitan dengan mekanisme usul raperda yang berasal dari DPRD Provinsi, disebutkan dalam Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur pasal 124 ayat (2) dan pasal 125 ayat (1) yang menyebutkan rancangan perda yang berasal dari DPRD atau Gubernur disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

---

[324] Sekretatirat DPRD Provinsi Jawa Timur.

[325]Keputusan DPRDNomor 188/01/KPTS-DPRD/060/2014 ditetapkan pada tanggal 6 Januari 2014, dan ditanda tangani oleh Ketua DPRD H. Imam Sunardhi, masih hasil pemilu tahun 2009.

[326] Keputusan DPRD Nomor 188/33/KPTS-DPRD/060/2014 ditetapkan pada tanggal 1 Nopember 2014, yang ditanda tangani oleh Ketua DPRD H. Abdul Halim Iskandar, M.Pd., hasil pemilu tahun 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selanjutnya naskah akademik dimaksud diajukan setelah melalui proses pengkajian dan penyelarasan. [327]

b. Materi Muatan Raperda

Setelah melalui proses pengkajian dan sinkronisasi diinternal DPRD Jawa Timur sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Selanjutnya DPRD menyelenggarakan rapat paripurna untuk mengajukan raperda penyelenggaraan pendidikan bersama dengan sembilan raperda inisiatif lainnya.

Dalam raperda tentang penyelenggaraan pendidikan yang diusulkan melalui Komisi E (kesra) DPRD Provinsi Jawa Timur, terdapat beberapa ketentuan yang terdiri dari 23 bab, mulai dari Bab I ketentuan umum sampai Bab XXIII ketentuan penutup, dan 71 pasal, serta penjelasan yang berisi penjelasan umum dan pasal demi pasal. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel dibawah ini:

Tabel 4.3

Matrik Muatan Raperda Penyenggaraan Pendidikan[328]

BAB I	KETENTUAN	Pasal 1
BAB II	ASAS, FUNGSI,	Pasal 2 – 3
BAB III	PRINSIP PENYELENGGARA	Pasal 4

[327] Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, Peraturan Nomor 1 Tahun 2014. Untuk mengetahui isi dan muatan naskah akademik, lihat pasal 125 ayat (1) dan ayat (2).
[328] Sumber Dokumen Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur Komisi E (Kesra)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV	HAK DAN KEWAJIBAN MASYARAKAT, ORANG TUA	Pasal 5 – 8	
BAB V	HAK DAN KEWAJIBAN	Pasal 9	
BAB VI	KEWENANGAN DAN KEWAJIBAN	Pasal 10 – 11	
Bab VII	JALUR, JENJANG, DAN JENIS PENDIDIKAN	Pasal 13-17	Bagian Kesatu: Umum
		Pasal 13-17	Bagian Kedua: Pendidikan Formal
		Pasal 18-20	Bagian Ketiga: Pendidikan Nonformal
		Pasal 21	Bagian Keempat: Pendidikan Informal
		Pasal 22	Bagian Kelima: Pendidikan Anak Usia
		Pasal 23	Bagian Keenam: Pendidikan Kedinasan
		Pasal 24	Bagian Ketujuh: Pendidikan Keagamaan
		Pasal 25	Bagian Kedelapan: Pendidikan Jarak Jauh
		Pasal 26	Bagian Kesembilan: Pendidikan Khusus
BAB VIII	BAHASA PENGANTAR	Pasal 27	
BAB IX	WAJIB BELAJAR	Pasal 28	
BAB X	STANDAR PENDIDIKAN	Pasal 29	
BAB XI	KURIKULUM	Pasal 30 -32	
BAB XII	PENDIDIK DAN TENAGA	Pasal 33 – 38	
BAB XIII	SARANA DAN PRASARANA	Pasal 39	
BAB XIV	PENDANAAN PENDIDIKAN	Pasal 40	Bagian Kesatu: Tanggung Jawab
		Pasal 41	Bagian Kedua: Sumber Pendanaan
		Pasal 42	Bagian Ketiga: Pengelolaan Dana
		Pasal 43	Bagian Keempat: Pengalokasian Dana Pendidikan
BAB XV	PENGELOLAAN PENDIDIKAN	Pasal 44 - 46	
BAB XVI	PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENDIDIKAN	Pasal 47	Bagian Kesatu: Umum
		Pasal 48	Bagian Kedua: Pendidikan Berbasis
		Pasal 49 - 50	Bagian Ketiga: Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah
		Pasal 51	Bagian Keempat: Jejaring sosial dan
		Pasal 52	Bagian Kelima: Perguruan Tinggi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB XVII	EVALUASI, AKREDITASI, DAN SERTIFIKASI	Pasal 53 – 54	Bagian Kesatu: Evaluasi
		Pasal 55	Bagian Kedua : Akreditasi
		Pasal 56	Bagian Ketiga: Sertifikasi
BAB XVIII	PENDIRIAN SATUAN	Pasal 57	
BAB XVIX	PENYELENGGARAAN PENDIDIKANOLEH LEMBAGA	Pasal 58 – 59	
BAB XX	PENGAWASAN	Pasal 60	
BAB XXI	KETENTUAN PIDANA	Pasal 61 – 69	
BAB XXII	KETENTUAN PERALIHAN	Pasal 70	
BAB XXIII	KETENTUAN PENUTUP	Pasal 71	
PENJELASAN ATAS PERDA			
I	UMUM		
II	PASAL DEMI PASAL		

Sumber: *Dokumen Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur*

Selain rancangan perda yang berisikan pasal demi pasal tersebut. Dalam raperda juga disebutkan kerangkanya, terutama pada pembukaan poin konsideran. Ada tujuh konsideran yang dijadikan landasan pembentukan perda penyelenggaraan pendiidkan. Pada konsideran huruf c disebutkan:

> "bahwa penyelenggaraan pendidikan di Provinsi Jawa Timur menghadapi berbagai permasalahan, di antaranya berkaitan dengan relasi kehidupan dunia sosial politik, khususnya politik lokal dengan dunia pendidikan belum sejalan sehingga menjadi penghambat pengembangan mutu pendidikan di Jawa Timur. Di samping itu, pendidikan yang berbasis pada keunggulan/potensi dan permasalahan daerah belum terwujud serta manajemen

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbasis sekolah belum berjalan secara efektif, karena kualitas kepemimpinan sekolah dan partisipasi masyarakat masih rendah"[329]

Selama ini, penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur memang belum mewadahi keunggulan lokal dan penghargaan terhadap keaneka ragaman daerah. Akik Zaman menjelaskan, bahwa selama menjadi anggota DPRD sampai periode kedua, belum ada payung hukum sebagai pijakan penyelenggaraan pendidikan yang menampung basis keunggulan lokal. Sehingga rumusan pembukaan pada konsideran huruf c sangat mendasar sebagai pertimbangan sosiologis.[330] Apalagi, lanjut Akik, kita dijamin oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya diatur mengenai otonomi daerah. Pada intinya otonomi daerah itu pemberian hak, kewajiban, dan wewenang kepada Daerah untuk melakukan kreasi dan inovasi dalam proses pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Menurut Ahmad Muzakki, konsep penyelenggaraan pendidikan yang diusulkan oleh anggota DPRD Jawa Timur masih belum mewadahi basis keunggulan dan kearifan lokal. Pasal-pasal dalam raperda lebih banyak mutatis mutandis, muatan materinya diambilkan dari peraturan perundang-undangan bidang pendidikan yang lebih tinggi saja. Untuk itu, kepada kawan-kawan anggota dewan untuk bisa melakukan perombakan

[329]Draff Raperda Penyelenggaraan Pendidikan, Dokumen Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur
[330] Akik Zaman, Surabaya, *Wawancara*, 6 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

beberapa pasal untuk menampung aspirasi masyarakat Jawa Timur sesuai dengan kekhasan daerah.[331]

Sumito, salah satu staf di Komisi E DPRD Jawa Timur, membenarkan apa yang disampaikan oleh Ahmad Muzakki. Pada saat itu, pak Muzakki memang menyampaikan gagasan dan pemikiran sesuai dengan keahlian beliau. Beliau meminta agar konsep raperda diberi tambahan atau melakukan revisi materi beberapa pasal agar bisa memasukkan penyelenggaraan pendidikan yang mencerminkan kekhasan daerah.[332]

Pasal yang mengatur tentang pendidikan keagamaan disebutkan dalam pasal 24, muatanya sama dengan apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Bunyi raperda mengenai pendidikan keagamaan adalah sebagai berikut:

(1) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh pemerintah daerah, pemerintah kabupaten/kota, dan kelompok masyarakat dari pemeluk agama.
(2) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.
(3) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan:
    a) diniyah;
    b) pesantren;
    c) majelis taklim;
    d) pasraman;

[331] Ahmad Muzakki, Surabaya, *Wawancara*, 7 Maret 2017.
[332] Sumito, Surabaya, *Wawancara*, 10 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e) pabhaja samanera;

f) sekolah minggu.

(4) Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud pada pasal 24 diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur. [333]

Pasal-pasal yang mengatur pengembangan pendidikan di pondok pesantren, sebagai wadah menampung kearifan lokal belum muncul. Berkaitan dengan pendidikan ketrampilan, muatan raperda dimasukkan dalam pendidikan non formal. Konsep dan susunan kalimat pengaturan tersebut ada didalam pasal 18, yaitu pendidikan nonformal yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Pendidikan nonformal diselenggarakan masyarakat yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan pelengkap pendidikan formal.
(2) Pendidikan nonformal meliputi pendidikan:
   a) kecakapan hidup;
   b) anak usia dini;
   c) kepemudaan;
   d) pemberdayaan perempuan;
   e) keaksaraan;
   f) keterampilan dan pelatihan kerja;
   g) kesetaraan,
(3) Satuan pendidikan nonformal terdiri:
   a) lembaga kursus;
   b) lembaga pelatihan;
   c) kelompok belajar;
   d) pusat kegiatan belajar masyarakat;
   e) majelis taklim;
   f) sanggar belajar;
   g) keagamaan.
(4) Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk Pemerintah, pemerintah daerah,atau pemerintah kabupaten/kota dengan mengacu pada standar pendidikan.

[333] Sumber Sektretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, Komisi E.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(5) Ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan nonformal sebagaimana dimaksud pada pasal 18 diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur.

Dalam dua pasal tersebut, sama-sama mengatur tentang keagamaan, yaitu pada pasal 18 ayat (3) huruf g, dan pasal 24 yang menjelaskan tentang bentuk-bentuk pendidikan keagamaan. Secara keseluruhan, dalam raperda yang kita usulkan memang belum mencerminkan kekhasan daerah dan kearifan lokal, demikian disampaikan oleh Halim Iskandar.[334] Lebih lanjut Halim menjelaskan, prinsipnya DPRD berharap agar muatan raperda benar-benar menjadi payung hukum bagi penyelenggaraan pendidikan yang didalamnya harus mewadahi keunggulan daerah dan kearifan lokal. Sehingga pelaksanaan otonomi daerah benar-benar nyata dan aplikatif.

Rancangan yang termuat dalam pasal 40 dan pasal 41 materi muatannya mengatur pendanaan pendidikan, bukan pengembangan Balai Latihan Kerja atau SMK Mini di pesantren. Rancangan pasal 41 tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.
(2) Dunia usaha dan dunia industri wajib mengalokasikan minimal 20% dari dana tanggung jawab sosial perusahaan (TSP) untuk penyelenggaraan pendidikan.

[334] Halim Iskandar, Surabaya, *Wawancara*, 10 Maret 2017. Saat pembahasan reperda penyelenggaraan pendidikan, Halim Iskandar menjabat Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur, sesuai hasil pemilu tahun 2009. Saat ini menjabat Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur, sesuai hasil pemilu tahun 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(3) Satuan pendidikan dapat memeroleh bantuan dana pendidikan dari masyarakat, orangtua peserta didik, dan penyandang dana dari dalam dan luar negeri.
(4) Ketentuan mengenai sumber pendanaan pendidikan sebagaimana dimaksud pada pasal 41 diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur[335].

Dalam pandangan Akik, pasal 41 tersebut menjadi payung hukum bagi dunia usaha (industri) agar memperhatikan pendidikan. Tujuannya agar pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat agar tetap semakin maju dan mau berdampingan dengan dunia industri. Saat itu belum muncul ide memasukkan pasal tentang pengembangan pendidikan di pondok pesantren, terutama yang berkaitan dengan balai latihan kerja atau SMK Mini.[336] Jika ada sebagian fraksi yang usul, masih sebatas wacana, belum menjadi rumusan sebuah pasal.

Untuk membuktikan dan mendukung sebuah raperda benar-benar dilakukan kajian mendalam sesuai dengan masalah yang akan diatur, DPRD juga menyertakan naskah akademik. Ada beberapa alasan atau latar belakang yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan bidang pendidikan dengan menggunakan indikator kuantitatif maupun kualitatif. Dua indikator tersebut bisa dilihat dalam konsep naskah akademik, yaitu :

> "Sejumlah indikator dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemajuan pendidikan di suatu daerah, antara lain: Angka Partisipasi Kasar (APK), Angka Partisipasi Murni (APM), Angka

[335]Dokumen Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur, Draft Raperda Penyelenggaraan Pendidikan
[336] Akik Zaman, Surabaya, *Wawancara*, 6 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Transisi (AT), Angka Putus Sekolah/Drop Out (DO), Angka Murid Mengulang (AMM), Angka Lulusan (AL), Rasio Murid/Kelas, Rasio Murid/Guru, Rasio Murid/Sekolah, Jumlah penduduk yang Buta Aksara, jumlah sekolah yang terakreditasi, jumlah sekolah berstatus standar nasional dan bertaraf internasional, dan berbagai ukuran kuantitatif lainnya.
> ....ukuran-ukuran kualitatif, misalnya: kepuasan masyarakat atas layanan pendidikan, tingkat partisipasi dan peran serta masyarakat dalam pendidikan, efektivitas kebijakan pendidikan bagi peningkatan kualitas penyelenggaraan dan hasil pendidikan, kompetensi pendidik dan kualitas proses pembelajaran pada berbagai jenjang pendidikan, kemampuan dan kompetensi lulusan pendidikan untuk berkompetisi memasuki jenjang pendidikan lanjutan serta mengakses kesempatan kerja.[337]

Salah satu landasan dalam penyusunan naskah akademik adalah landasan sosiologis, sebagai cermin terhadap realita kehidupan masyarakat sesuai dan menjawab permasalahan yang dibutuhkan. Landasan tersebut pada intinya merespon globalisasi, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Isu-isu strategis, seperti demokratisasi sebagai sistem politik juga menjadi landasan sosiologis. Itu dijadikan pertimbangan untuk memenuhi tuntutan persamaan hak-hak warga negara, dan tuntutan hak lain yang terus meningkat. Pengaruh dunia akan sistem perekonomian dan perdagangan bebas yang menggunakan sistem liberal, harus segera direspon oleh pengambil kebijakan publik.

Syaiful Rahmanmenjelaskan, bahwa perda pendidikan dibentuk sebagai responsibilitas Gubernur terhadap konsep perdagangan bebas yang tertuang dalam Masyarakat Ekonomi ASEN (MEA). Ini membutuhkan

[337] Dokumen Naskah Akademik, Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

good will dan *political will* pengambil kebijakan agar bisa melindungi masayakat, terutama peserta didik yang akan menjadi generasi masa depan bangsa. Mereka harus dibekali dengan berbagai ketrampilan yang bisa digunakan dalam memasuki dunia kerja, baik sektor informal maupun formal. Gubernur kita memang memiliki inovasi dan kreasi dalam merespon perkembangan zaman, terutama terkait dengan globalisasi ekonomi dan pasar dunia.[338]Lebih lanjut Syaiful menjelaskan, tidak salah jika kebijakan pendidikan kita mewadahi potensi keunggulan daerah dan kearifan lokal. Itu yang seharusnya menjadi perhatian kita.

Hudiyono, Kepala Bidang Pembinaan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, menyatakan bahwa Gubernur sebenarnya sangat *consent* terhadap kebijakan pendidikan yang berbasisi kearifan lokal, malah sudah dipraktekkan beberapa tahun yang lalu sampai sekarang, seperti kebijakan pemberdayaan guru madrasah diniyah (madin) dan guru ngaji, dengan pemberian bantuan sosial untuk beasiswa peningkatan pendidikan guru madin jenjang pendidikan tinggi strata satu (S1).[339]

Penyusunan naskah akademik sebagai basis dukungan ilmiah dalam sebuah produk hukum harus memuat ruang lingkup dan materi yang akan diatur. Untuk mengetahui gambaran materi yang akan diatur, peneliti telah memaparkan data yang bisa dilihat pada tabel 4.3. Kedudukan

---

[338] Syaiful Rahman, Kepala Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi Jawa Timur 2014 sampai sekarang, Surabaya, *Wawancara*, 8 Maret 2017

[339] Hudiyono, Kabid Dikmenjur dan Perti Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur 2014 sampai sekarang, Surabaya, *Wawancara*, 2 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebuah Perda saat ini, terutama pasca dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, sangat strategis sebagai pijakan dalam proses pembangunan bangsa dan negara. Hal tersebut termuat dalam ruang lingkup pembentukan raperda penyelenggaraan pendidikan ini. Sebagaimana disebutkan, bahwa "Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Dalam ruang lingkup raperda penyelenggaraan pendidikan juga disebutkan beberapa fungsi atas dibentuknya pengaturan tentang sistem penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur. Selain fungsi normatif agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga menyebutkan fungsi sebagai berikut:

> "sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah".[340]

Fungsi pembentukan perda menunjukkan adanya keinginan kuat Penyelenggara Pemerintahan Provinsi Jawa Timur untuk memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Muzakki menyampakan, bahwa ruang lingkup dan materi yang akan diatur dalam raperda belum sepenuhnya

[340]Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur, *Raperda Penyelenggaraan Pendidikan*, (Surabaya: Sekretariat Komisi E)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mencerminkan kekhususan daerah, terutama perhatian terhadap pengembangan pendidikan di pesantren.[341]Perlu melakukan perombakan dan perubahan konsep. Gubernur dan Wakil Gubernur, Pakde Karwo dan Gus Ipul (Saifullah Yusuf), memiliki kesamaan visi dan misi dalam pengembangan pendidikan dan madrasah yang ada di pondok pesantren.

c. Dinamika Politik Aktor Kebijakan

Seluruh fraksi pada dasarnya menyetujui atas usul hak inisiatif Komisi E yang membidangi kesejahteraan rakyat. Namun masing-masing fraksi memiliki pandangan yang berbeda-beda. Pandangan fraksi-fraksi disampaikan dalam rapat paripurna yang dilaksanakan pada hari Jum'at tanggal 20 Juni 2014.

Untuk mengambarkan sikap politik fraksi-fraksi dan Gubernur dalam mensikapi draft usul prakarsa perda,[342] peneliti sampaikan sebagai berikut:

1) Fraksi PDI Perjuangan

Secara garis besar, Fraksi PDI Perjuangan sepakat agar raperda ini dilanjutkan dalam pembahasannya. Fraksimengingatkan kepada pengusul agar mencantumkan dasar hukum PP Nomor 66 tahun 2010 tentang Perubahan PP Nomor 17 Tahun 2010. Karena dasar hukum yang digunakan masih menggunakan pasal 18 huruf "f" PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

[341]Ahmad Muzakki, Surabaya, *Wawancara*, 7 Maret 2017.
[342] Pandangan Fraksi-Fraksi diambil dari dokumen sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, Komisi E.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selain itu, agar dimasukkan pasal yang mengatur pengayaan produk pendidikan yang berbasis kearifan lokal dengan menyesuaikan kebutuhan keunggulan daerah. Kenapa diperlukan? Agar pada tahap implementasi bisa terukur dengan target waktu tertentu, misalnya dalam hal penyelenggaraan SMK Mini, supaya disesuaikan dengan kebutuhan dunia usaha. Perlu kejelasan implementasi asas keadilan dalam pendidikan, terutama bagi peserta didik yang ada di Madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah, dan Aliyah. Kurikulum yang digunakan di madrasah perbandingannya 40 % berbasis keagamaan, dan 60 % non keagamaan, padahal dalam pelaksanaan Ujian Nasional disamakan dengan sekolah umum. Melalui juru bicaranya, fraksi mengusulkan agar diatur bantuan intensifikasi belajar bagi peserta didik yang ada di madrasah.

2) Fraksi Partai Demokrat

Sebelum menyampaikan catatan dan usul tambahan, Fraksi Partai Demokrat melakukan kajian terlebih dahulu terhadap beberapa dokumen dan informasi pendukung, yaitu naskah akademik, draft raperda, dan penjelasan Komisi E yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan. Disamping dokumen tersebut, juga ditambah beberapa referensi dan pandangan dari kalangan pakar

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendidikan mengenai konstalasi global, nasional, dan lokal.[343] Semangat penyelenggaraan otonomi daerah harus menjadi landasan untuk memberikan ruang yang jelas kepada Daerah. Perda yang akan mengatur penyelenggaraan pendidikan muatannya memberikan arah yang jelas dalam mengapresiasi makna keunggulan lokal. Prinsipnya fraksi menyetujui untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut karena memang layak. Namun demikian, beberapa ketentuan yang hanya mengulang apa yang sudah diatur dalam ketentuan nasional supaya disesuaikan dengan nilai-nilai kerarifan lokal. Untuk itu, beberapa rumusan perlu disempurnakan dengan melibatkan *stakeholder* sebagai cermin demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

3) Fraksi Partai Golongan Karya

Fraksi Partai Golkar mengawali dengan muatan sosiologis, mengajak kepada pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan industri agar seyogyanya bersinergi dengan sekolah. Ajakan ini dimaksudkan agar sekolah melahirkan program pendidikan yang produktif. Keterkaitan dengan standar pendidikan, Fraksi mengusulkan agar Jawa Timur standar pendidikannya mengacu pada standar nasional yang sudah ditetapkan dan ditambah dengan standar pendidikan berbasis karakter Jawa Timur. Harus memberdayakan pendidikan non formal berbasis keagamaan, seperti Madin. Perlu kejelasan konsep dalam muatan

[343] Fraksi Partai Demokrat tidak mencantumkan referensi dan pandangan para pakar, hanya menyebutkan telah melakukan kajian. Sementara isi kajiannya tidak disebutkan dalam pandangan fraksinya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

raperda yang berkaitan dengan keunggulan dan kreatifitas daerah. Sebagai misal memasukkan pengaturan tentang SMK Mini. Jadi, fraksi Partai Golkar dalam pandangannya secara eksplisit mengusulkan tentang pemberdayaan pendidikan keagamaan madrasah diniyah dan pengembangan SMK Mini.

4) Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN)

Secara prinsip, FPAN mendukung usul prakarsa raperda tentang penyelenggaraan sistem pendidikan. Kata "system" disebutkan dalam judul, namun FPAN juga menyebutkan judul lain, yaitu penyelenggaraan pendidikan tanpa kata sistem.[344] Spirit ilmu amaliah dan amal ilmiah agar menjadi gerakan dalam penyelenggaraan pendidikan yang menginspirasi semua muatan raperda. Meneguhkan prinsip baru dalam kesetaraan status dan pelayanan pendidikan, baik pendidikan formal, non formal maupun informal. Kerangka pembukaan pada konsideran menimbang huruf a ditiadakan atau disempurnakan. Hal tersebut karena struktur kalimat, dan pilihan kata serta substansi pesan sentral yang hendak disampaikan masih dianggap sangat absurd atau kacau balau.[345] Tidak ada materi tentang SMK Mini sebagai sikap politik.

---

[344] Penyebutan raperda tentang penyelengaraan pendidikan disebutkan dalam alinea pertama halaman 2, namun judulnya menggunakan kalimat "Penyelenggaraan Sistem Pendidikan".

[345] Fraksi PAN tidak menyebutkan redaksi kalimat penyempurnaan jika harus disempurnakan atau diperbaiki ulang pada konsideran huruf a. Selengkapnya redaksi yang jadi usul prakarsa Komisi E adalah "bahwa hakikatnya manusia adalah makhluk yang tumbuh dan berkembang secara dinamis. Upaya untuk mencapai kehidupan tersebut, manusia harus selalu bereksplorasi dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Sebagai awal dari pandangannya, Fraksi PKS mengutip amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara atau pemerintah memiliki tanggungjawab dan kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa, salah satu yang harus dilakukan adalah menyusun dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional untuk dijadikan acuan bagi proses penyelenggaraan pendidikan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat. Fraksi PKS juga menyebutkan ketentuan otonomi daerah yang memberikan kewenangan cukup luas bagi pemerintah daerah untuk merancang dan melaksanakan kebijakan serta program sesuai dengan kebutuhan daerah.

Diakhir penyampaian pandangannya, FPKS menyatakan bahwa raperda tentang penyelenggaraan pendidikan memiliki argumentasi yang cukup kuat, baik dari sisi folosofis, sosiologis, maupun yuridis. Untuk itu, dalam proses pembahasan lebih lanjut agar dilakukan lebih partisipatif dan komprehensif. FPKS tidak menyinggung konsep kebijakan pengembangan SMK Mini.

6) Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (Fraksi Gerindra)

---

alam dan sesamanya, agar kehidupannya lebih baik. Manusia terus belajar mengkonstruksikan dunianya dan sebaliknya menyadari sebagai makhluk yang dikonstruksi dunianya, sehingga pendidikan terus dimodifikasi dan dikembangkan selama kehidupan manusia". Sekretariat DPRD Komisi E.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Judul yang diajukan adalah Raperda tentang Penyelenggaraan Sistem Pendidikan. Tentang definisi sistem dan pendidikan disebutkan sebagai berikut: “Sistem adalah suatu perangkat yang saling bertautan, yang tergabung menjadi suatu keseluruhan.Pendidikan adalah suatu usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan/atau latihan”.Ada tiga sikap politik menanggapi raperda usul prakarsa Komisi E, yaitu a) visi dan misi pendidikan nasional, b) fungsi dan tujuan, dan c) jalur pendidikan. Tidak menyinggung tentang pengembangan BLK dan SMK Mini di pesantren.

7) Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB)

Fraksi ini tidak banyak yang disampaikan dalam sikap pandangan politiknya. Sebagai pengantar sikap politik, FPKB memulai dari kebijakan otonomi daerah yang telah membuka kran demokratisasi pendidikan, sehingga kebijakan pendidikan tidak lagi *top down* tapi *buttom up*. Menanggapi usul prakarsa, prinsipnya fraksi sepakat dengan catatan supaya raperda mewadahi keunggulan lokal, serta searif mungkin dalam proses penyusunannya memperhatikan aspek lokal, misalnya tentang kemaritiman, seni budaya, olah raga dan lain

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lain. Dalam pandangan politiknya, FPKB tidak menyinggung konsep pengembangan BLK dan SMK Mini di pesantren.

8) Fraksi Partai Kebangkitan Nasional Ulama (FPKNU)

Sama seperti yang disampaikan oleh FPKB, Fraksi PKNU menyebutkan judulnya dengan raperda tentang penyelenggaraan pendidikan. Raperda penyelenggaraan pendidikan menjadi penting dan strategis karena akan dijadikan sebagai payung hukum untuk mempercepat peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM). Sebab, APM kita di Jawa Timur masih rendah. Ada tiga catatan penting dalam raperda penyelenggaraan pendidikan, yaitu a) kebijakan anggaran pendidikan agar mengedepankan aspek transparansi dan akuntabilitas, b) pentingnya pendidikan karakter agar lebih ditekankan lagi, mengingat perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang sudah merambah ke usia anak sekolah, dan c) agar pemerintah daerah benar-benar memberikan perhatian kepada pendidikan kejuruan, hal ini sejalan dengan diberlakukannya kebijakan ASEAN Economic Community yang akan dilaksanakan pada tahun 2015. Tidak menyebutkan secara jelas tentang konsep kebijakan pengembangan SMK Mini di pondok pesantren.

9) Fraksi Persatuan Pembangunan Reformasi (FPPR)

Judul yang diajukan adalah raperda tentang penyelenggaraan sistem pendidikan, sama dengan yang disampaikan oleh Fraksi Gerindra

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diatas. Sikap politik FPPR tidak menyinggung soal pengembangan BLK dan SMK Mini di pondok pesantren. Ada beberapa harapan dengan lahirnya raperda yang akan digunakan sebagai payung hukum penyelenggaraan pendidikan. Enam poin harapan yang disampaikan dalam pandangan fraksinya yang pada intinya berkaitan dengan a) aksesibiltas pendidikan, b) peningkatan kualitas dan relevansinya dengan Standar Nasional Pendidikan, c) peningkatan pelayanan, d) kebijakan anggaran pendidikan, e) mendorong terlaksananya desentralisasi pendidikan, dan f) peningkatan manajemen pendidikan.

10) Fraksi Hanura Damai

Pada intinya fraksi sepakat, harapannya dengan raperda penyelenggaraan pendidikan diharapkan bisa mempercepat peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM) dan pentingnya memperhatikan pendidikan karakter. Fraksi ini tidak menyinggung konsep pengembangan BLK dan SMK Mini.

11) Pendapat Gubernur Jawa Timur

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setelah mencermati usul prakarsa raperda penyelengaraan pendidikan.[346] Sebelum menyampaikan sikapnya, Gubernur mengutip tujuan bernegara sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat pembukaan UUD RI Tahun 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka diselenggarakanlah program pendidikan yang peruntukkan bagi seluruh warga negara tanpa kecuali. Menurut Gubernur, melalui pendidikan yang bermutu, bangsa ini akan terhindar dari berbagai macam penjajahan modern, seperti penjajahan ekonomi, produk-produk industri, teknologi, dan lain sebagainya yang terus membanjiri.

Selain mengutip tujuan negara tersebut, Gubernur juga menyebutkan pasal 31 UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Penjabaran lebih lanjut mengenai sistem pendidikan diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan beserta perubahannya, dan berbagai regulasi lain yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

---

[346] Mengenai judul raperda, dikalangan fraksi-fraksi secara tertulis terdapat perbedaan sebagaimana disampaikan dalam pandangannya. Gubernur Jawa Timur memberi judul raperda Penyelenggaraan Pendidikan. hal itu tertuang dalam pendapat tertulis Gubernur yang disampaikan dalam rapat paripurna

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan mengacu pada beberapa permasalahan penyelenggaraan pendidikan yang dituangkan dalam naskah akademik dan raperda penyelenggaraan pendidikan.Relasi antara politik lokal dengan dunia pendidikan masih belum sejalan sehingga menjadi penghambat mutu pendidikan; pendidikan berbasis keunggulan/potensi dan permasalahan daerah masih belum terwujud; dan lain sebagainya.

Gubernutr menyampaikan beberapa catatan tentang naskah akademik, yaitu :

a) Naskah akademik terkesan tidak fokus dan mengaburkan mengenai materi apa yang sebenarnya akan dibahas, banyaknya pokok bahasan yang dikemukakan justru mengaburkan pokok bahasan utama.
b) Permasalahan dalam penyelenggaraan pendidikan yang dikemukakan dalam Naskah Akademik dan Nota Penjelasan sama sekali tidak tampak pengaturannya dalam Raperda. Hampir semua materi yang ada di naskah akademik dan raperda mengambil secara utuh dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sehingga terkesan bahwa Raperda tersebut merupakan *Copy Paste.*
c) Dalam naskah akademik yang disampaikan oleh DPRD Jatim, disebutkan bahwa raperda ini disusun guna menjadi dasar hukum bagi:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) pelestarian berbagai budaya daerah Jawa Timur dengan menjadikan sebagai muatan lokal pada mata pelajaran disekolah;
2) pengaturan administrasi penerimaan peserta didik baru dan daftar ulang; dan
3) dimuatnya pendidikan anti korupsi dan anti narkotika serta kebencanaan dalam kurikulum tetap;

Namun ketiga hal tersebut belum diatur dalam pasal-pasal pada Raperda. Untuk itu, Gubernur mengusulkan agar raperda dilakukan perubahan total sehingga tidak terkesan *copy paste* dari UU Nomor 20 Tahun 2003. Kami sangat mengapresiasi usul prakarsa DPRD Jawa Timur, karena dengan raperda ini permasalahan pendidikan dan muatan lokal serta pelestarian budaya lokal bisa dimasukan dalam bagian mata pelajaran.[347] Muatan lokal diperlukan sebagai upaya untuk mempertahankan dan memperkaya kekhasan Jawa Timur sekaligus memenuhi kebutuhan khusus masyarakat Jawa Timur melalui penyelenggaraan pendidikan.[348]

Gubernur juga menyinggung pentingnya memperhatikan pengembangan pendidikan yang ada di pondok pesantren. Sebagai tawaran kebijakan yang akan diatur dalam raperda, supaya diatur juga pengembangan Balai Latihan Kerja atau SMK Mini yang ada di

[347] kominfo.jatimprov.go.id (diunduh pada 2 April 2017)
[348]Pendapat Gubernur diambil dari dokumen yang ada di Sekretariat DPRD Jawa Timur,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pondok pesantren.[349] Ketika Gubernur menyampaikan ide dan gagasan secara lisan, tidak satu pun anggota dewan melaukan penolakan, bahkan mendapat apresiasi seluruh anggota dewan.

Menurut Halim Iskandar, ide dan gagasan BLK dan SMK Mini sebagaimana yang disampaikan Gubernur sebenarnya telah lama menjadi wacana dikalangan anggota dewan. Saya masih ingat ketika Muhaimin Iskandar[350] melakukan kunjungan ke pondok pesantren Lirboyo Kediri, dihadapan para santri dan kyai disampaikan agar santri selain memang harus memiliki kedalaman ilmu keagamaan Islam, santri juga harus membekali diri dengan berbagai ketrampilan untuk mempersiapkan diri menyongsong kehidupan yang serba teknologi.[351] Lebih lanjut Halim menyatakan, bahwa sewajarnya DPRD Jatim memperhatikan kearifan lokal, karena di Jawa Timur memang banyak berdiri lembaga pondok pesantren.

Anggota dewan mengapresiasi ide Gubernur tersebut karena, menurut Akik Zaman, SMK Mini yang dimaksud Gubernur bukanlah penyelenggaraan satuan pendidikan baru, tetapi mendukung dan

---

[349] Penyampaian pendapat secara lisan ini dibenarkan oleh banyak anggota dewan, seperti yang disampaikan oleh Halim Iskandar, Akik Zaman, Sudi Daim, dan seluruh anggota dewan lainnya. Menurut ketiga anggota dewan, dalam rapat paripurna tidak ada penolakan atas ide dan gagasan Gubernur tentang BLK dan SMK Mini. Bahkan sangat diapresiasi sebagai wujud kepedulian Pemerintahan Jawa Timur dalam penyelenggaraan pendidikan kejuruan di Pondok Pesantren. Akik Zaman bahkan menyebutkan, bahwa ide dan gagasan Gubernur tersebut sebenarnya dalam rangka mengaplikasikan hasil studi banding beliau ke beberapa negara Eropa beberapa hari yang lalu, yang saya tahu adalah Jerman.

[350] Ahmad Muhaimin Iskandar yang dimaksud oleh Halim Iskandar adalah ketika beliau menjabat Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi

[351] Halim Iskandar,Surabaya, *Wawancara*, 10 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengembangkan pendidikan kejuruan yang ada di pesantren. Bukan hanya itu, BLK juga diperuntukkan bagi daerah-daerah terpencil, selain pondok pesantren, yang memang memerlukan sentuhan kebijakan pemprov Jatim.[352]

12) Pengambilan Keputusan

Setelah melalui kajian, analisis dan pembahasan usul raperda tentang penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur, DPRD Propinsi Jawa Timur tidak keberatan terhadap pendapat yang disampaikan oleh Gubernur Jawa Timur. Seluruh rancangan perda hampir seluruhnya mengalami perubahan. Pembentukan perda penyelenggaraan pendidikan harus benar-benar komprhensif dan akomodatif terhadap kearifan dan keunggulan serta kekhasan daerah Jawa Timur.

Atas dasar pemikiran, pendapat, dan kajian dari ahli yang telah diperhatikan, maka dengan persetujuan bersama DPRD dan Gubernur Jawa Timur menyetujui raperda penyelenggaraan pendidikan menjadi perda yang definitif. Untuk menggambarkan data dan informasi persetujuan perda tersebut yang hampir mengalami perubahan dan penyempurnaan dengan raperda usulan Komisi E, penulis memaparkan beberapa hal penting sebagai berikut:

a) Judul dan Nama Perda disepakati menjadi Perda tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Beberapa pandangan fraksi diatas

[352] Akik Zaman, Surabaya, *Wawancara*, 7 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terjadi perbedaan dalam menyampaikan nama dan judul perda, tetapi mereka sepakat dengan nama perda penyelenggaraan pendidikan;

b) Diktum konsideran menimbang tidak mengalami perubahan dan penggantian, tetap sebagaimana usul prakarsa;

c) Diktum dasar hukum yang semu ditulis dengan huruf diganti dengan menggunakan angka menjadi 23 dasar hukum yang pada bagian akhir disebutkan Perda Nomor 3 Tahun 2014 tentang RPJMD. Dalam raperda usulan tidak dicantumkan.

d) BAB I Ketentuan Umum pasal 1 mengalami perubahan dan penyempurnaan, semula ada 31 pengertian untuk menjelaskan beberapa istilah yang akan dimuat dalam pasal-pasal. Setelah disempurnakan menjadi 28 pengertian, terakhir pada angka 28 menjelaskan pengertian, bahwa yang dimaksud dengan Madrasah Diniyah Takmiliyah adalah suatu pendidikan keagamaan Islam nonformal yang menyelenggarakan pendidikan agama Islam sebagai pelengkap bagi siswa pendidikan umum (SD/MI, SMP/MTs dan SMA/SMK/MA). Pengertian ini dalam pasal raperda diatur namun dalam pengertian tidak sebutkan.

e) Pasal 40, 41, 42, dan 43 yang semula mengatur tentang Tanggung Jawab Pendanaan, Sumber Pendanaan, Pengelolaan Dana, dan Pengalokasian Dana, berubah menjadi pasal yang mengatur tentang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengembangan Pendidikan yang berisi mengenai peran dan tugas Pemerintah Provinsi dalam meningkatkan dan mengembangkan penyediaan:

b. akademi komunitas dalam bidang yang sesuai dengan potensi unggulan daerah di kabupaten/kota dan/atau di daerah perbatasan.
c. balai latihan kerja untuk meningkatkan kualitas keterampilan lulusan Sekolah Menengah Kejuruan.

Kemudian pasal 41 yang masuk pada Bagian Keempat mengatur tentang Balai Latihan Kerja di Pondok Pesantren. Selengkapnya adalah sebagai berikut;

(1) Pemerintah Provinsi mendukung dan memfasilitasi pengembangan Balai Latihan Kerja atau Sekolah Menengah Kejuruan Mini di pondok pesantren untuk menyiapkan tenaga kerja terampil tingkat menengah.
(2) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. penyediaan sarana dan prasarana;
    b. bantuan tenaga profesional; dan
    c. dukungan pendanaan.

Menurut Ahmad Muzakki, lancarnya pembahasan raperda penyelenggaraan pendidikan dan kesepakatan bulat DPRD dan Gubernur tidak lepas dari gaya komunikasi politik yang dibangun oleh Pakde Karwo. Beliau merupakan sosok pemimpin yang *cool* dan mudah berkomunikasi. Ditambah Saifullah Yusuf sebagai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendampingnya selama menjalankan pemerintahan pada periode pertama dan sekarang dilanjutkan periode kedua.[353]

Draft raperda yang diajukan oleh DPRD Provinsi Jawa Timur sebelum menjadi raperda banyak menuai kritik, baik dari internal DPRD maupun Gubernur. Kritik yang paling tajam adalah kesan adanya copy paste dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kreatifitas dan kemandirian sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi kurang dimanfaatkan secara maksimal.

Asas otonomi daerah seluas-luasnya seharusnya menjadi payung hukum untuk memunculkan ide dan gagasan kreatif dalam menampung aspirasi terhadap keunggulan lokal. Keterbukaan seluruh pengusul terhadap kritik, saran, dan pendapat yang berkembang patut mendapat apresiasi. Sekalipun ada kesan publik tergesa-gesa, namun kesan itu ditutup dengan keterbukaan menerima gagasan lain.

E. Materi Muatan Kebijakan Pengembangan Pendidikan menurut Perda 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Ada dua pertimbangan yang dijadikasn landasan filosofis dan sosiologis dalam pembentukan perda, yaitu :

1. bahwa pendidikan yang berbasis keunggulan dan potensi daerah, kualitas kepemimpinan sekolah dan partisipasi masyarakat, serta

[353]Ahmad Muzakki, Surabaya, *Wawancara*, 2 Maret 2017. Saat wawancara berlangsung beliau dalam persiapan pelantikan sebagai Ketua Dewan Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manajemen berbasis sekolah belum terlaksana secara efektif sehingga menjadi penghambat pengembangan mutu pendidikan di Jawa Timur;

2. untuk mewujudkan pendidikan bermutu serta mampu menjawab berbagai tantangan kebutuhan sesuai tuntutan dan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan internasional, penyelenggaraan pendidikan harus dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan;

Landasasn yuridis, selain regulasi lain, adalah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5105), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157)

Materi perda seluruhnya ada 56 pasal, ditetapkan pada tanggal 22 Agustus 2014 dan diundangkan pada tanggal 26 Agustus 2014. Dibentuknya perda ini memili arah untuk mencegah praktik kapitalisasi pendidikan yang berorientasi pada bisnis semata (*business-oriented*) dengan mengabaikan kepentingan peserta didik, tenaga pendidik, dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kondisi masyarakat luas.[354]Menegaskan kembali kesepakatan untuk tidak melakukan kebijakan copy paste juga dinyatakan dalam bagian akhir penjelasan umum. Perda ini berisikan muatan lokal Daerah (*local wisdom*) dan bukan copy-paste peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah mengikat secara imperatif sehingga tidak perlu ada pengulangan dalam Perda.

Sebelum menggambarkan materi kebijakan pengembangan pendidikan, dalam pasal 32 disebutkan tentang kewajiban Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota untuk menjamin kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan di satuan pendidikan formal umum sekolah/madrasah maupun satuan pendidikan formal dan nonformal keagamaan secara merata dan berkeadilan. Menurut Hudiyono, pengembangan pendidikan tidak bisa dipisahkan dari jaminan terhadap kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan yang dilakukan secara merata.[355]Meningkatkan kualifikasi akademik guru dan dosen melalui penyaluran beasiswa dan peningkatan kompetensi dosen melalui kegiatan sertifikasi. Kebijakan tersebut dilakukan tanpa ada diskriminasi sekolah swasta dan negeri. Inilah komitmen dan *policial will* Gubernur dan Wakil Guburner dalam menjalankan kebijakan pengembangan pendidikan.

Tujuan pembentukan perda penyelenggaraan pendidikan dinyatakan dalam pasal 4 , yaitu bahwa pendidikan di Daerah bertujuan

[354]Penjelasan umum perda nomor 9 tahun 2014
[355]Hudiyono, Wawancara, Surabaya 8 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk mencapai tujuan pendidikan nasional yang berbasis pada nilai-nilai, potensi, dan keunggulan daerah. Untuk mempercepat pembangunan dibidang pemberdayaan manusia, melalui kebijakan pendidikan diatur rintisan wajib belajar 15 tahun. Keputusan politik tersebut termaktub dalam Pasal 12. Untuk itu, Pemerintah Provinsi menjalin kerjasama dengan Perguruan Tinggi di Daerah melalui pemberian beasiswa bagi masyarakat yang kurang mampu untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan tinggi.

Perhatian pemerintah provinsi terhadap pendidikan keagamaan, seperti madrasah diniyah atau sebutan lain dituangkan dalam satu bab khusus yang mengatur standar pendidikan berbasis kearifan dan keunggulan lokal. Sebagai pelaksana peningkatan mutu, dibentuk lembaga penjamin mutu pendidikan keagamaan agar bisa menyesuaikan dengan standar nasional pendidikan, sebagaimana disebtukan dalam pasal 13 dan pasal 14.

Pemenuhan sarana dan prasarana dilakukan oleh Pemerintah Provinsi disebutkan dalam pasal 35, yaitu dengan memberikan dukungan atas ketercukupan sarana dan prasarana pendidikan di sekolah/madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat. Agar tidak terjadi pungutan liar atasnama pemeliharaan sarana dan prasarana, dalam pasal 36 disebutkan larangannya, yaitu dilarang melakukan pungutan kepada peserta didik untuk mengadakan dan/atau merawat sarana dan prasarana pendidikan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengembangan pendidikan diatur dalam bab XI, terbagi yang dalam empat bagian, yaitu bagian kesatu tentang Satuan Pendidikan Berkeunggulan, Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus (pasal 37), bagian kedua tentang Pendidikan Anak Usia Dini (pasal 38), bagian ketiga Sekolah Menengah Kejuruan (pasal 39 dan 40), dan bagian keempat Balai Latihan Kerja di Pondok Pesantren (pasal 41). Sedang pasal 42 berisi tentang perintah kepada Gubernur untuk mengatur pelaksanaan ketentuan pasal 39 sampai 41.

Sebagaimana dijelaskan dalam kebijakan pemberian beasiswa kepada pendidik untuk kepentingan peningkatan mutu guru madrasah diniyah. Kebijakan pendidikan tinggi dimuat dalam pasal tersendiri, yaitu Pasal 44 yang dilakukan dalam bentuk bantuan: a. pembangunan sarana dan prasarana; b. penelitian; c. pengabdian kepada masyarakat; d. beasiswa bagi mahasiswa, dosen dan tenaga kependidikan; dan e. pengembangan kapasitas dan peningkatan mutu Perguruan Tinggi di Daerah. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Gubernur.

Agar pengembangan pendidikan melalui pemberian pelatihan kepada peserta didik, sebagaimana dimuat dalam pasal 41, Pemerintah Provinsi mengajak dunia industri untuk terlibat. Untuk itu, diaturlah peran serta dunia usaha/industri , sebagaimana disebutkan dalam pasal 49.Kegiatannya berupa bantuan: a. pembangunan sarana dan prasarana; b. pelatihan bagi peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan; c.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemberian kesempatan praktek kerja bagi peserta didik; dan d. beasiswa bagi peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan. Dukungan dunia usaha/industri merupakan bagian dari tanggungjawab sosial perusahaan.

Dengan dokumen tersebut, dapat disimpulkan bahwa materi pengembangan pendidikan belum sepenuhnya menggambarkan konsep pengembangan pendidikan secara ideal dan konprehensip. Namun, kebijakan pengembangan pendidikan bukan hanya dilakukan dalam bentuk BLK atau SMK Mini saja. Ada pasal-pasal lain yang secara substansi memiliki makna pengembangan. Mengajak dunia usaha/industri sebagai tanggung jawab sosial dalam peningkatan ekonomi masyarakat merupakan bentuk nyata kebijakan pengembangan pendidikan. Maju dan mutu pendidikan bukan hanya tanggung jawab pemerintah. Ada stake holder lain yang cukup produktif untuk diajak kerjasama.

F. Implementasi Kebijakan Pengembangan Pendidikan SMK di lingkungan Pondok Pesantren

Untuk meneruskan apa yang menjadi amanat dalam pelaksanaan pasal 41, Gubernur sebagai pelaksana kebijakan penyelenggaraan pendidikan harus membentuk Peraturan Gubernur yang menjadi dasar pengelolaan pendidikan, sebagaimana diatur dalam pasal 42.

Dikatakan oleh Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi, Kepala Bidang Pembinaan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, dan Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur, perintah sebagaimana diatur dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ketentuan pasal 42 sampai saat ini belum diterbitkan. Sebelum raperda penyelenggaraan pendidikan dibahas dan menjadi usulan DPRD Provinsi Jawa Timur, serta ditetapkan sebagai perda definitif, kebijakan pengembangan SMK Mini di pondok pesantren sudah dilakukan oleh Gubernur. Sebagai bukti bahwa Gubernur telah melaksanakan kebijakan SMK Mini pondok pesanten adalah Perda tentang APBD Tahun 2014.

Setelah perda APBD 2014 ditetapkan, Gubernur menetapkan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD, yaitu Pergub Nomor 83 Tahun 2013 tentang Penjabaran APBD Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Pergub Nomor 12 Tahun 2014. Dalam hal kebijakan anggaran pengembangan SMK Mini di pondok pesantren, pos belanja dimasukkan dalam belanja hibah fungsi pendidikan dengan kode rekening 5.1.4.05.005 dengan anggaran sebesar Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah) dan masing-masing lembaga menerima bantuan hibah sebesar Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah).

Jumlah penerima hibah SMK Mini pada tahun 2014 berdasarkan APBD Tahun 2014 yang dituangkan dalam Keputusan Gubernur Nomor 188/367/KPTS/013/2014 tentang Penerima Hibah yang Diverifikasi Oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Tahap VI Tahun Anggaran 2014 sebanyak 40 lembaga. Kemudian, Gubernur menetapkan lagi bantuan hibah tahap XV sesuai dengan Keputusan Gubernur Nomor

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

188/607/KPTS/013/2014 dengan anggaran sebesar Rp. 13. 515.000.000,- (tiga belas milyar lima ratus lima belas juta rupiah). Dalam Keputusan Gubernur tersebut berbeda dengan keputusan Gubernur sebelumnya, jika yang pertama secara khusus menyebutkan hibah SMK Mini, maka keputusan yang kedua berlaku untuk hibah pendidikan secara umum. Untuk hibah SMK Mini berdasarkan Keputusan Gubernur yang kedua anggarannya sebesar Rp. 7.000.000.000,- (tujuh milyar rupiah) untuk 28 SMK penerima hibah sebagaimana lampiran Keputusan Gubernur huruf G. Maka berdasarkan Perda APBD Tahun 2014, jumlah penerima hibah SMK Mini sebanyak 68 lembaga. Beberapa ketentuan pelaksanaan kebijakan SMK Mini dijelaskan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2014 tentang Perubahan APBD Tahun 2014

   Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, berdasarkan Perda Nomor 11 Tahun 2014 tentang Perubahan APBD Tahun 2014 dan Keputusan Gubernur Nomor 188/763/KPTS/013/2014 yang ditetapkan pada tanggal 19 Nopember 2014 memberikan bantuan hibah SMK Mini tahap XXI kepada 13 SMK yang ada di pondok pesantren. Pelaksanaan bantuan hibah SMK Mini tersebut sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 41 Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Selama tahun 2014, Pemerintah Provinsi melalui Dinas Pendidikan telah memberikan bantuan kepada 81 lembaga SMK di pondok pesantren.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Hudiyono tidak seluruhnya dapat diberikan. Karena, berdasarkan verifikasi faktual, ada beberapa SMK yang terpaksan kami gagalkan. Salah satu alasannya karena keberadannya bukan di lingkungan pondok pesantren. Agar dapat diketahui gambaran prosedur, mekanisme dan ketentuan yang mengatur tentang teknik hibah SMK Mini, disusunlah Pedoman Teknis oleh Dinas Pendidikan melalui Bidang Pembinaan Pendidikan SMK.[356]

2. Pedoman Teknis Bantuan Hibah SMK Mini

Hudiyono menjelaskan, bahwa Domnis pertama kali disusun saat kepala dinas pendidikan dijabat oleh Harun, pada tahun 2014, sebelum perda penyelenggaraan pendidikan dinyatakan berlaku. Sudah sangat rinci dan detail pengaturan ketentuan dalam domnis tersebut. Menurut Harun, sebagaimana dikatakan Hudiyono, bahwa selama ini pondok pesantren yang ada cenderung hanya mengajarkan ilmu agama saja. Aspek ketrampilan *(skill)* belum banyak diberikan kepada para santri sebagai bekal memasuki dunia kewirausahaan.

Ada dua tujuan khusus yang diatur dalam domnis, yaitu a) pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pendidikan yang dibutuhkan dalam kegiatan pembelajaran SMK di pondok pesantren dan b) meningkatkan skill para santri sehingga kelak mampu membuka lapangan kerja dilingkungan pondok pesantren sesuai dengan potensi

[356]Hudiyono, Surabaya, *Wawancara,* 2 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan kebutuhan.[357] Sasaran ditujukan untuk lembaga SMK di pondok pesantren yang memiliki jumlah rata-rata siswa antara 100-200 yang disesuaikan dengan kompetensi keahlian.

Ada empat pemanfaatan program bantuan hibah SMK Mini, yaitu:

1. Manajemen yang meliputi honor, transportasi, sertifikasi, konsolidasi, dan pelaporan online maksimal sebesar 10 %;
2. Produksi maksimal 70 %, dengan rincian; pelatihan 15 %, perancangan 10 %, alat dan proses 40 %, pengembangan 10 %, pemasaran, 10 %, dan pendampingan 15 %;
3. *Banchmarking/*pengukuran dan pengembangan, baik dalam negeri maupun luar negeri maksimal 10 %;
4. Tindak lanjut sebesar 10 % yang digunakan untuk monitoring, mendorong keterlibatan masyarakat agar menjadi pelaku produksi.

Beberapa ketentuan pedoman teknis tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1) Organisasi, Tugas, dan Tanggungjawab Pelaksanaan

Susunan organisasi pelaksana kegiatan terdiri dari unsur-unsur Dinas Pendidikan Pemprov, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi, Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, SMK dan

[357] Ketentuan ini sejalan dengan apa yang disebutkan dalam pasal 41 ayat (2) Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peyelenggaraan Pendidikan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

institusi pasangan, dan komite sekolah. Masing-masing unsur tersebut memiliki tugas dan tanggungjawab.

a) Dinas Pendidikan Provinsi

Ada beberapa tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Provinsi, diantaranya adalah melakukan koordinasi dengan Kantor Wilayah Kementerian Agama Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur. Selain itu, menyiapkan pedoman teknis dan dokumen lain, sosialisasi program, seleksi dan verifikasi terhadap calon penerima bantuan, mengusulkan SMK penerima bantuan, bimbingan teknis, proses penyaluran, supervisi, monitoring, dan evaluasi. Dan yang terakhir adalah tugas melakukan pembinaan serta menerima laporan pelaksanaan realisasi bantuan hibah. Hudiyono menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab program kegiatan bantuan hibah, dinas pendidikan provinsi berada dalam bidang Pembinaan Pendidikan SMK. Kemudian untuk mempermudah pelaksanaannya, kami membentuk kelompok kerja (pokja) SMK Mini. Seluruh proses, mulai dari pengusulan program, bimbingan teknis, dan pelaporannya berada pada koordinasi pokja tersebut. Kami menerima usulan yang dilanjutkan kepada

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kepala Dinas untuk selanjutnya ditetapkan oleh Gubernur mengenai lembaga SMK yang akan menerima bantuan.[358]

Hal senada disampaikan oleh Sanjaya, kepala Pengawas Dinas Pendidikan Provinsi Bidang Pembinaan SMK, benar bahwa tugas kami adalah pembinaan sekaligus melakukan monitoring, evaluasi dan menerima laporan. Kami tidak ingin program bantuan hibah pengembangan SMK Mini terdapat kesulitan bagi penerima bantuan. Prinsipnya, bapak Gubernur dan kepala Dinas selalu mewanti-wanti agar dalam pelaksanaan kegiatan, terutama pada aspek penggunaan keuangan benar-benar dilaksanakan sesuai dengan pedoman keuangan negara yang benar. Program pengembangan SMK Mini di pondok pesantren ini merupakan salah satu program unggulan bapak Gubernur dan baru diwujudkan pada tahun anggaran 2014.[359]

b) Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota

Program bantuan hibah SMK Mini merupakan program yang dibentuk oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur sebagai kebijakan Pemerintah Provinsi. Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dalam kewenangannya tidak banyak dilibatkan. Tugas yang paling menonjol adalah penyebarluasan informasi program ke lembaga pendidikan SMK, menyetujui

[358]Hudiyono, Surabaya, *Wawancara*, 2 Maret 2017
[359]Sanjaya, Surabaya, *Wawancara*, 8 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

usulan/proposal, pembinaan dan pengawasan, mendapat tembusan usulan maupun laporan, serta memberikan masukan dan saran agar pelaksanaan kegiatan berjalan lancar sesuai dengan tujuan yang diharapkan oleh Pemerinatah Provinsi Jawa Timur.

Fathurrohman, Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Situbondo memberikan penjelasan atas tugas yang diembannya. Ia menyampaikan bahwa tugas dan tanggungjawab kami hanya sebatas koordinasi, menyampaikan informasi, dan membantu melakukan monitoring. Program ini harus benar-benar berangkat usulan dari bawah (sekolah) setelah sebelumnya kami menginformasikan kepada SMK yang berada pada binaan kami.[360] Namun, lanjut Fathurrohman, mulai tahun 2017 kami sudah tidak memiliki kewenangan terhadap pembinaan SMK karena kewenangan pembinaan pendidikan menengah dan kejuruan sudah dilimpahkan ke provinsi. Memang benar, untuk tahun 2014 bantuan ini dilaksanakan melalui kebijakan Perubahan APBD tahun 2014. Sehingga dalam pelaksanaanya bisa melampaui tahun 2017 karena mepetnya waktu. Selama 6 bulan kegiatan pengembangan SMK Mini itu dilaksanakan.

c) Sekolah

[360] Fathurrohman, Situbondo, *Wawancara* 29 November 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sasaran program bantuan hibah SMK Mini adalah pondok pesantren yang sudah menyelenggarakan pendidikan SMK. Untuk itu pedoman teknis memberikan beberapa uraian tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan, yaitu menyusun program kerja dan mengajukan usulannya ke Dinas Pendidikan Provinsi, membentuk tim pelaksana, menandatangani surat perjanjian berupa Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD), mengelola bantuan keuangan, administrasi, dan pelaksanaan program, menyampaikan laporan pelaksanaan bantuan hibah, dan semua itu harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut A. Zaini Khozin, kepala SMK Ibrahimy 2 Sukorejo Situbondo, setelah kami mendapat informasi bantuan hibah dari Kabupaten, kami langsung melakukan koordinasi dengan beberapa guru dan staf yang ada untuk segera membuat usulan program. Sebagai program baru, dan baru ditetapkan pada akhir tahun anggaran maka kami segera mempersiapkannya, termasuk membentuk tim pelaksana.[361]

d) Komite Sekolah

Tidak banyak yang harus dilaksanakan oleh komite sekolah dalam tugas dan tanggungjawab. Sesuai dengan kedudukannya,

[361]A. Zaini Khozin, Situbondo, *Wawancara* 30 November 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

komite sekolah hanya melakukan identifikasi potensi dan kebutuhan, ikut mengawasi, dan mengupayakan sumber dana lainnya bila diperlukan.

e) Tim Pelaksana

Tim pelaksana ditetapkan oleh kepala sekolah yang terdiri dari guru SMK yang ada di pondok pesantren, guru SMK Negeri yang ada dilingkungan Kabupaten, DUDI,[362] dan institusi pasangan SMK. Secara umum, tim ini bertugas membantu kepala sekolah dalam pelaksanaan program SMK Mini. Susunan tim pelaksana terdiri atas ketua dan tim teknis yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab, diantaranya ketua melaksanakan fungsi-fungsi manajemen dan menyusun program bersama tim teknis serta bertanggung penuh terhadap pelaksanaan program SMK Mini. Sedang tim teknis yang anggotanya dari tenaga pendidik/kependidikan dan peserta didik yang memiliki kemampuan teknis bertugas dan bertanggungjawab melakukan identifikasi, penyusunan program pembelajaran, melatih siswa, dan pendampingannya.

Ahmad Muzaila, kepala unit produksi SMK Mini di SMK Ibrahimy 2 Sukorejo menjelaskan bahwa untuk memperlancar

[362]Sesuai dengan Keputusan Mendikbud Nomor 0490/1992 tentang Kerjasama SMK dengan Dunia Usaha dan Industri (DUDI) bertujuan untuk meningkatkan kesesuaian program SMK dengan kebutuhan dunia kerja dengan prinsip saling menguntungkan. Secara substansi, menurut Hudiyono, keputusan Mendikbut tersebut sampai saat ini masih berlaku dan terus dilakukan adaptasi dan inovasi. Surabaya, *Wawancara* 8 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pelaksanaan program SMK Mini, kami harus menyusun program sekaligus teknis dan panduan pelatihannya. Kebutuhan di sekolah kami adalah pelatihan edu preneur dalam pembelajaran kewirausahaan unit produksi sablon digital dan bordir komputer. Sebagai sekolah yang berada dilingkungan pondok pesantren, maka bertujuan agar para peserta menjadi wirausaha berkarater wisata religi.[363]

2) Usulan Program, Bimbingan Teknis, dan Penyaluran Dana

a. Pengajuan Usulan

Setelah SMK mendapat informasi dari dinas pendidikan kabupaten/kota dan telah diseleksi, SMK mengajukan usulan proposal yang disampaikan kepada Gubernur Jawa Timur melalui Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur berupa permohonan bantuan hibah. Seluruh usulan proposal yang sudah sampai ke dinas pendidikan provinsi selanjutnya diverifikasi, baik secara administrasi maupun turun langsung ke lembaga SMK pengusul. Kemudian, hasil verifikasi diusulkan ke Gubernur untuk ditetapkan sebagai sekolah calon penerima bantuan. Dalam hal Gubernur sudah menetapkan, langkah selanjutnya yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi adalah menyelenggarakan bimbingan teknis.

[363]Ahmad Muzaila, Situbondo, *Wawancara* 30 November 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Bimbingan Teknis

Sekolah yang telah dinyatakan mendapat bantuan melalui Keputusan Gubernur akan mengikuti bimbingan teknis yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Provinsi. Materi bimtek yang disampaikan adalah kebijakan umum pengembangan pendidikan kejuruan SMK Mini di pondok pesantren, strategi pelaksanaan program, pemanfaatan bantuan, penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB), dan penyusunan laporan pertangungjawaban.

b. Pencairan Dana

Proses dan mekanisme untuk mendapat bantuan dana hibah SMK Mini dilakukan setelah melalui verifikasi dan mengikuti bimtek serta ditetapkan oleh Gubernur, dengan prosedur sebagai berikut:

1. Persiapan penanda tanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan SMK penerima bantuan
2. NPHD diserahkan kepada bendahara Pengeluaran Pembantu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD)
3. Bendahara Pengeluaran Pembantu SKPKD selanjutnya mengusulkan ke Bendahara Pengeluaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Jawa Timur.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Penggunaan dan Pertanggungjawaban Dana serta Laporan

Setelah seluruh prosedur sebagaimana disebutkan diatas dilalui dan dinyatakan benar-benar mendapat bantuan, maka SMK penerima bantuan harus menggunakannya sesuai dengan ketentuan yang telah diatur, yaitu:

a. Manajemen yang meliputi honor, transportasi, komunikasi dan pelaporan
b. Produksi, meliputi pelatihan, perancangan, proses, pengembangan, pemasaran, dan pendampingan
c. Pengukuran dan pengembangan, baik dalam negeri maupun luar negeri
d. Tindak lanjut melalui monitoring guna mendorong partisipasi masyarakat agar bisa menjadi pelaku produksi.

Dana yang sudah digunakan harus dipertanggungjawabkan dan dilaporkan sesuai dengan ketentuan dan didukung oleh bukti fisik, administrasi dan keuangannya. Laporan disampaikan ke Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur dengan tembusan ditujukan kepada dinas pendidikan Kabupaten/Kota.[364] Untuk mengetahui gambaran implementasi dan evaluasi kebijakan SMK Mini selama 2014 sampai 2016, peneliti diberi kesempatan langsung mengikuti pertemuan kepala

[364]Pedoman teknik disusun setiap tahun anggaran yang disusun oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Sebagaimana dijelaskan oleh Hudiyono selaku Kepala Bidang Pembinaan SMK dan Sanjaya sebagai kepala Pengawas. Surabaya, *Wawancara*, 8 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sekolah dan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur pada tanggal 8 – 10 Maret 2017 di Surabaya.

Kebijakan pengembangan SMK Mini yang diberikan dalam bentuk hibah kepada pondok pesantren, sejak dimulai tahun 2014 sampai dengan tahun 2016 adalah sebanyak 232 SMK dengan rincian sebagai berikut; tahun 2014 66 lembaga, 2015 sebanyak 74, dan 2016 sebanyak 92.[365] Menurut Hudiyono, dinas pendidikan dengan memperhatikan aksesibilitas pendidikan kejuruan, terutama pada daerah terpencil, maka hibah SMK Mini bukan hanya di pondok pesantren saja. Sehingga pada tahun 2015 kita kembangkan pada SMK potensial dan daerah terpencil, masing-masing 10 unit lembaga sekolah. Jumlah tenaga terampil yang dihasilkan dari hibah SMK Mini sebanyak 54.000.000 orang yang rinciannya; tahun 2014 sebanyak 14.000, tahun 2015 sebanyak 20.000, dan tahun 2016 sebanyak 20.000 tenaga terampil.[366]

Hudiyono menambahkan, bahwa memang pada ada beberapa sekolah yang kita *cancel*atau gagalkan untuk menerima bantuan. Tetapi jumlahnya tidak banyak, hanya sekitar 3 sekolah. Itu kita lakukan setelah tim melakukan survei dan diverifikasi faktual di lapangan. Salah satu alasan yang menyebabkan tidak jadi menerima bantuan karena SMK tersebut tidak berada di pondok pesantren. Kita benar-benar ketat dalam melakukan seleksi dan verifikasi. Oleh karena itu, uang kita kembalikan

[365]Dokumen laporan implementasi Hibah SMK Mini di pondok pesantren Bidang Pembinaan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.
[366]Laporan Bidang Pembinaan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 8 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ke kas daerah sebagai bentuk pertanggungjawan pengelolaan keuangan negara.

Syaifurahman menjelaskan, bahwa kebijakan SMK Mini memang menjadi trend bapak Gubernur sejak beliau selesai melakukan kunjungan kerja ke Eropa. Pak Gubernur menginginkan masyarakat Jawa Timur, khususnya para santri yang tersebar di pondok pesantren dan menyelenggarakan pendidikan SMK bisa memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang memadai untuk persiapan masa depan.[367] Jadi, lanjut Syaifurrohman, sebelum gagasan SMK Mini resmi masuk dalam materi perda penyelenggaraan pendidikan, Dinas Pendidikan Provinsi telah merancang sebelumnya yang dituangkan dalam penyusunan pedoman teknis, sejak dimulainya pembahasan APBD Tahun 2014, sesuai dengan perencanaan yang dilakukan oleh kepala Dinas Pendidikan sebelumnya. Bahkan menurut Hudiyono, secara substansi kebijakan pengembangan SMK di pondok pesantren sudah berjalan sejak Pak Gubernur, Soekarwo dan Wakil Gubernur, Saifullah Yusuf menjalankan pemerintahan di Provinsi Jawa Timur. Nama program yang berbentuk hibah SMK Mini baru dilaksanaka sejak pembahasan APBD Tahun 2014 dan perda penyelenggaraan pendidikan belum ditetapkan.

Sejak digulirkan program kebijakan pengembangan SMK di pondok pesantren sesuai perda penyelenggaraan pendidikan, seluruhnya

[367]Syaifurrohman, Surabaya, *Wawancara* 8 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berjalan lancar. Dari 232 lembaga yang telah menerima bantuan hibah SMK Mini, hanya ada beberapa lembaga yang dinyatakan mengalami kesulitan dalam pelaksanaan, sehingga bantuan dinyatakan batal. Dalam pantauan DPRD Provinsi Jawa Timur, terutama Komisi E yang menjadi mitra kerja, seluruh program hibah SMK Mini berjalan lancar.

Suli Daim,[368] menyatakan bahwa dalam pengawasan, DPRD tidak melakukannya secara rigid, tidak mungkin kami melakukan pengawasan sampai detail, seperti bukti-bukti keuangan, itu sudah domain inspektorat, BPKP, dan bahkan BPK. Kami hanya menerima laporan dari Dinas Pendidikan selama pelaksanaan anggaran hibah SMK Mini. Dan, kenyataannya sampai sekarang tidak ada masalah secara hukum. Jika ingin mengetahui bagaimana bentuk pelaksanaan program hibah, maka secara teknis bisa langsung ditanyakan ke Dinas Pendidikan Provinsi dan sekolah yang menerima bantuan. Disana pasti akan menemukan bagaimana kesulitan dan problem yang dihadapi. Kesimpulan saya, DPRD Provinsi tidak menemukan persoalan serius dalam pelaksanaan anggaran hibah SMK Mini. Komisi E tidak membentuk tim atau pokja khusus untuk mengawasi program hibah SMK Mini. Setiap tahun kami selalu mendapat laporan dalam bentuk Laporan Kinerja Pertanggungjawaban Pemerintah Provinsi. Kami bisa

[368]Suli Daim, anggota Komisi E dari Fraksi PAN, Surabaya, *Wawancara*, 10 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melihat capaian kinerja yang mereka lakukan selama satu tahun anggaran.

Tabel 4. 4

Data Penerima Program SMK Mini
Di Jawa Timur[369]

NO	KAB/KOTA	JUMLAH LEMBAGA			JUMLAH ANGGARAN
		2014	. 2015	2016	
1	Kota Surabaya	1			Rp 250.000.000
2	Kota Malang	1			Rp 250.000.000
3	Kota Pasuruan	1			Rp 250.000.000
4	Kota Kediri	1			Rp 250.000.000
5	Kota Probolinggo	3		1	Rp 1.000.000.000
6	Kota Madiun	1			Rp 250.000.000
7	Kota Mojokerto				
8	Kota Blitar				
9	Kota Batu				
10	Kab. Gresik			3	Rp 750.000.000
11	Kab. Sidoarjo	1	1	2	Rp 1.000.000.000
12	Kab. Mojokerto	1		1	Rp 500.000.000
13	Kab. Jombang	2	2	8	Rp 3.000.000.000
14	Kab. Bojonegoro	2	1		Rp 750.000.000
15	Kab. Tuban	2		1	Rp 750.000.000
16	Kab. Lamongan		6	14	Rp 5.000.000.000
17	Kab. Madiun	2	1	1	Rp 1.000.000.000
18	Kab. Ngawi	2		2	Rp 1.000.000.000
19	Kab. Magetan	1			Rp 250.000.000
20	Kab. Ponorogo	2			Rp 500.000.000
21	Kab. Pacitan	1	3	3	Rp 1.750.000.000
22	Kab. Kediri		4		Rp 1.000.000.000
23	Kab.	3	6	2	Rp 2.750.000.000

[369]Sumber data laporan Bidang Pendidikan Menengah Kejuruan dan Perti Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

	Banyuwangi				
24	Kab. Nganjuk	1	2	3	Rp 1.500.000.000
25	Kab. Blitar	2	4	1	Rp 1.750.000.000
26	Kab. Tulungagung	1	1		Rp 500.000.000
27	Kab. Trenggalek	1	2		Rp 750.000.000
28	Kab. Malang	2	1	2	Rp 1.250.000.000
29	Kab. Pasuruan	4	5		Rp 2.500.000.000
30	Kab. Probolinggo	2		3	Rp 1.250.000.000
31	Kab. Lumajang		1	5	Rp 1.500.000.000
32	Kab. Bondowoso	2	1	2	Rp 1.250.000.000
33	Kab. Situbondo	5	5		Rp 2.500.000.000
34	Kab. Jember	13	5	32	Rp 12.500.000.000
35	Kab. Pamekasan	4	5	9	Rp 4.500.000.000
36	Kab. Sampang	1	5	1	Rp 1.750.000.000
37	Kab. Sumenep	3		3	Rp 1.500.000.000
38	Kab. Bangkalan	1	2	1	Rp 1.000.000.000

Dari 38 Kabupaten/ Kota di Jawa Timur, Kabupaten memperoleh bantuan program SMK Mini terbanyak, yaitu 50 SMK dengan anggaran sebesar Rp. 12.500.000.000,- (dua belas milyar lima ratus juta rupiah), semuanya ada di lingkungan pondok pesantren. Lebih lengkapnya, daftar nama-nama lembaga SMK yang menerima bantuan dapat dilihat dalam lampiran.

Untuk melihat lebih dekat, peneliti melakukan penelitian lapangan di 2 (dua) lembaga pendidikan, yaitu SMK Ibrahimy 2 Sukorejo yang mendapat bantuan hibah SMK Mini pada tahun 2014 dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

SMK Burhanul Abror Besuki mendapat bantuan tahun anggaran 2015. Kedua lembaga tersebut berada dalam satu Kabupaten di Situbondo. Bantuan tersebut berdasarkan Perda Nomor 11 Tahun 2014 tentang Perubahan APBD Tahun 2014 dan Keputusan Gubernur Nomor 188/607/KPTS/013/2014 yang ditetapkan pada tanggal 3 Oktober 2014 tentang Penerima Hibah Yang Diverifikasi oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Tahap XV Tahun Anggaran 2014. Selain dua dasar hukum tersebut, kegiatan hibah SMK Mini juga mendasarkan pada pasal 41 Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

SMK Ibrahimy 2 Sukorejo mengajukan usulan program bantuan hibah SMK Mini kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2014. Unit produksi yang jadi pilihan dalam program SMK Mini adalah sablon digital dan bordir komputer yang berkarakter wisata religi.[370] Latar belakang yang disampaikan adalah untuk mencermati perkembangan kebijakan ASEAN *Community* tahun 2015 sebagai momentum penting bagi negara-negara ASEAN. Khususnya dalam hal *mobility* dan *connectivty* Sumber Daya Manusia pada bidang pilar ekonomi, pendidikan dan kebudayaan.

Tujuan yang diharapkan dari pilihan program tersebut secara umum untuk membekali siswa atau santri agar mengembangkan usaha-

[370]Berkarakter Wisata Religi yang dimaksud adalah kawasan wisata religi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo pada tahun 2013. Ahmad Muzaila, Sukorejo, *Wawancara*, 30 Nopember 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

usaha produki berbasis potensi lokal yang ada di tengah masyarakat. Program SMK Mini tersebut memiliki tujuan khusus, antara lain meningkatkan *skill* siswa/santri dengan memberikan pelatihan sablon digital dan bordir komputer sehingga diharapkan mampu membuka lapangan kerja baru ditengah masyarakat. Untuk membuktikan kegiatan produksi berkarakter wisata religi, kegiatan produksi diarahkan membuat desain pada garmen berupa kaos, suvenir, mainan/gantungan kunci, pin dan lain-lain yang berisikan pesan-pesan islami dan bernuansa pesantren Sukorejo.[371]

Setelah usulan proposal yang kami ajukan, memang benar ada survey dan verifikasi faktual di lapangan yang dilakukan oleh pejabat Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Akhirnya, usulan kami disetujui dan ditetapkan oleh Bapak Gubernur Jawa Timur. Langkah selanjutnya yang kami lakukan adalah menyelenggarakan pembelajaran kegiatan SMK Mini sebagaimana proposal yang kami ajukan dan pedoman teknis yang disusun oleh Bidang Pembinaan Pendiidkan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Kami juga menandatangani NPHD dan mengutus guru yang telah kami tunjuk untuk mengikuti bimbingan teknik.[372] Sebagai pelaksana kegiatan produksi bantuan hibah SMK Mini, dibentuklah organisasi pelaksana yang susunannya terdiri dari

[371]Profil Unit Produksi SMK Mini Sablon Digital dan Bordir Komputer Berkarakter Khas Wisata Religi Pesantren (SMK Ibrahimy 2 Sukorejo: 2014).
[372]A. Zaini Khozin, Kepala SMK Ibrahimy 2, Sukorejo, *Wawancara*, 29 Nopember 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penanggungjawab: Kepala Sekolah, ketua Achmad Muzaila, Sekretaris Ali Busro, dan Bendahara Abdul Halim.[373]

Kegiatan dilaksanakan selama 6 bulan, mulai Januari sampai dengan Juni Tahun 2015. Kegiatan manajemen yang meliputi membangun kemitraan, penyusunan silabus dan modul dilakukan Desember 2014 dan Januari 2015. Untuk pelatihan dan praktek dilaksanakan pada tanggal 5 sampai 10 Februari 2015 dengan materi antara lain membangun kemitraan, strategi pemasaran dan pelayanan, desain grafis corel draw, desain photoshop, bordir komputer, dan lain-lain. Sedang kegiatan pendampingan start up, produki, dan pemasaran dilaksanakan pada Januari sampai dengan Juni 2015.[374] Selain mendatangkan pelatih profesional, kami juga kerjasama dengan UPTD BLK Kabupaten Situbondo sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengeluarkan sertifikat.

Selama kegiatan berlangsung, menurut Achmad Muzaila, tidak menemukan problem dan permasalahan kesulitan yang berarti. Semua berjalan lancar sesuai target dan harapan yang telah kita rancang. Kelancaran tersebut karena didukung oleh yayasan Pondok Pesantren, pelatih dan pendamping yang profesional, bimbingan yang memadai dari Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, semangat dan antusiasnya peserta pelatihan dari para santri dan siswa. Dana sebesar Rp.

[373]Susunan panitia pelaksana dapat dibaca pada dokumen laporan kegiatan unit produksi bantuan hibah SMK Mini tahun 2015.
[374]Baca dokumen pelaporan kegiatan unit produksi bantuan hibah SMK Mini tahun 2015.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

250.000.000,- yang kami terima telah digunakan sebagaimana petunjuk dan pedoman teknik dan peraturan yang berlaku. Sehingga seluruh laporan keuangan yang kami sampaikan ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur berjalan lancar. [375]

Pada tahun 2015, melalui kebijakan Perda APBD tahun anggaran 2015, kami mendapat bantuan hibah SMK Mini. Jumlah dana bantuan sebesar Rp. 250.000.000,- berdasarkan dengan Surat Keputusan Gubernur Nomor 188/555/KPTS/013/ 2015 tentang Penerima Hibah yang Dievaluasi oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Tahap XV Tahun Anggaran 2015.

Kami mendapat bantuan melalui APBD Tahun 2015, setelah ditetapkan oleh Gubernur dan mempedomani ketentuan yang diterbitkan oleh Bidang Pembinaan Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, maka program SMK Mini dilaksanakan sejak Nopember 2015 sampai April 2016. Kenapa sampai 2016? Menurut Sibli, memang kami mengusulkan jauh hari sebelum pelaksanaan program, namun karena proses usulan, verifikasi administrasi, survey, dan verifikasi faktual membutuhkan waktu yang cukup, maka baru bisa dilaksanakn menjelang akhir tahun 2015. Sama seperti sekolah lain, kami mendapat bantuan sebesar Rp. 250.000.000,-, yang membedakan dengan SMK Ibrahimy 2 Sukorejo adalah pilihan keahlian dan kompetensi. Kami

[375]Achmad Muzaila, Sukorejo, *Wawancara*, 8 Januari 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memilih pelatihan shoting video sesuai program studi yang ada di SMK Burhanul Abrar.

Menurut Sibli, seluruh prosedur, mekanisme dan ketentuan yang mengatur pengelolaan bantuan SMK Mini tidak ada bedanya dengan sekolah lain karena domnisnya sama. Tenaga pelatihnya kami ambilkan dari pelatih yang memang sudah memiliki kompetensi dibidanganya. Ada yang dari sekolah rujukan, yaitu SMK I Panji yang tidak diragukan oleh publik dan selalu mendapat penghargaan, baik tingkat nasional maupun intenasional. Kerja sama dengan perguruan tinggi terdekat, yaitu dengan STIKOM Nurul Jadid Paiton Probolinggo, dan dengan dunia usaha dan industri sebagai pelatih maupun lembaga yang memiliki kewenangan memberikan sertifikat pelatih. Tidak kesulitan selama kami menyelenggarakan pelatihan, bahkan saya senang karena peserta didik yang ikutkan pelatihan sangat antusias dan serius.

Untuk melihat skema implementasi kebijakan SMK Mini, dapat dilihat bagan dibawah ini:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar 4.4

G. Evaluasi dan Dampak Kebijakan SMK Mini di Pondok Pesantren

Sebagaimana disampaikan oleh Hudiyono dihadapan kepala-kepala Sekolah SMK se Jawa Timur, bahwa rencana strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia tahun 2010 – 2015, pada poin ke-3 yang berbunyi "kualitas dan relevansi layanan pendidikan dengan kebutuhan masyarakat, dunia usaha, dan industri (*quality*, lembaga pendidikan, terutama pendidikan SMK perlu melakukan pergerakan *products and proces*dari pendidikan ke pasar tenaga kerja atau dekat dengan kebutuhan lapangan kerja. Sebagai bentuk kebijakannya adalah melakukan pengembangan kurikulum yang berorientasi kompetensi *vocasional*. Ini penting dilakukan, karena proses pendidikan bukan hanya melakukan transfer

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengetahuan, lebih dari itu transformasi pengalaman dan skill bagi siswa untuk bekal memasuki dunia kerja atau membuka lapangan pekerjaan.[376]

Program SMK Mini merupakan kelanjutan dari kebijakan pengembangan SMK yang ada di pondok pesantren dalam rangka usaha Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengurangi angka pengangguran[377], peningkatan semangat jiwa enterpreneur, dan yang paling penting dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. [378] Dasar hukum yang digunakan dalam pelaksanaan program bantuan hibah SMK Mini adalah Perda Nomor 9 Tahun 2014 pasal 41 ayat (1) dan ayat (2), dan Keputusan Gubernur. Ketentuan mengenai penggunaan dana hibah SMK Mini diatur secara rinci dengan ketentuan; 10 % untuk manajemen, 70 % pembelian sarana prasarana dan pelatihan, 10 % untuk benchmarking, dan 10 % digunakan sebagai tindak lanjut pelaksanaan program.

Sebelum program SMK Mini dilaksanakan, Dinas Pendidikan Provinsi melakukan sosialisasi melalui kegiatan seminar tentang harmonisasi pendidikan dengan dunia usaha dan industri (DUDI), rapat koordinasi,

---

[376]Hudiyono, Surabaya, *Wawancara*, 8 Maret 2017.

[377]Menurut data BPS yang dikeluarkan per 5 Mei 2017, bahwa pada Februari 2017 Jawa Timur mengalami peningkatan angkatan kerja dan penurunan jumlah pengangguran. Penduduk usia 15 tahun ke atas, mengalami peningkatan dari 138 ribu pada Agustus 2016 menjadi 280 ribu pada Februari 2017. Sebagaimana dijelaskan kepala BPS Jawa Timur, Pramono bahwa Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) meningkat 0,66 persen dibanding pada Februari 2016. Itu artinya dari total penduduk usia 15 tahun ke atas yang berjumlah30,31 juta jiwa, sebanyak 68, 93 persen aktif dalam kegiatan ekonomi. *jatim.tribunnes.com* (data Jumat/5/5/2017, diunduh pada 3 Juni 2017)

[378]Dokumen laporan implementasi dan evaluasi Bidang Pembinaan Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur tahun 2017. Laporan ini sebagai gambaran evaluasi pelaksanaan program SMK Mini selama tahun 2014 – 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pameran, publikasi melalui media, dan membentuk website sebagai sarana pemasaran produk dengan alamat www.komunitas-smkmini-jatim.com.

1. Evaluasi

Untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan program tersebut, Dinas Pendidikan Provinsi melakukan evaluasi terhadap 1) sumber pendanaan, 2) sumber daya manusia pengelola, dan 3) model SMK Mini. Masing-masing evaluasi pelaksanaan dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Evaluasi Sumber Pendanaan

Penggunaan dana untuk pembelian alat produksi sangat variatif, tergantung kebutuhan produksi, kisarannya antara 30 % sampai 70 %. Sebagian besar dana digunakan untuk pembelanjaan alat-alat produksi. Sesuai Domnis dan proposal yang diusulkan, sekolah juga membelanjakan kegiatan pengadaan barang dan jasa, honor nara sumber atau pelatih, dan perlengkapan lain yang dibutuhkan dalam kelancaran program. Menurut penjelasan kepala sekolah dan beberapa pelaksana, ada beberapa kesulitan dalam penggunaan dana, terutama dalam hal pembelian barang dan jasa.

Seperti dikatakan Muhammad Sibli, Kepala SMK Burhanul Abrar Besuki Situbondo, setiap pembelian di atas satu juta, misalnya konsumsi kami harus mencari katering yang berbadan hukum usaha, padahal kenyataan di desa, masyarakat yang melakukan usaha katering, atau menurut bahasa orang desa jual nasi, SIUPnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebanyakan belum lengkap atau tidak ada. Padahal program ini juga dimaksudkan memberdayakan ekonomi masyarakat.[379] Hal senada disampaikan oleh Faisol, Kepala SMK Ad Dimyati Jember, pembelanjaan rata-rata diatas 1 juta harus mencari tempat usaha yang ber SIUP. Terpaksa kami harus bolak balik ke kota untuk mencari usaha katering yang berbadan hukum usaha[380]. Dua penjelasan kepala sekolah tersebut hampir mewakili kepala-kepala sekolah yang bertanggungjawab atas penggunaan dana SMK Mini, terutama yang lokasinya berada di pedesaan atau jauh dari wilayah pusat kota. Kesulitan dan kerumitan pembelanjaan dana tidak menyebabkan hambatan dalam laporan, sehingga semua berjalan dengan baik.

Ada keinginan dari para lulusan pendidikan SMK Mini agar setelah mengikuti kegiatan pelatihan dan produki diberi modal untuk pengembangan atau mendirikan usaha yang relevan dengan pelatihan yang telah mereka ikuti. Hudiyono menjelaskan, seharusnya program ini memang stimultan dan berkelanjutan sehingga mereka benar-benar berdaya dalam ekonomi. Banyak kepala sekolah yang menyampaikan hal yang sama, bahkan dengan nada bertanya kepada Dinas Pendidikan Provinsi, mereka menyampaikan, mau dikemanakan para

[379]Sibli, Besuki Situbondo, *Wawancara* 31 Januari 2017.
[380]Faisol, Surbaya, *Wawancara* 9 Maret 2017. Peneliti mewawancari yang bersangkutan saat pelaksanaan kegiatan implementasi dan evaluasi yang diselengarakan oleh Bidang Pembinaan Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur pada tanggal 8 – 10 Maret 2017 di Surabaya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lulusan yang sudah kami latih? Apakah kami hanya menyelenggarakan pembelajaran sesuai dengan pedoman teknik dan ketentuan yang ada? Menanggapi pertanyaan tersebut, Hudiyono menjelaskan bahwa program SMK Mini memang dilaksanakan dalam rangka memberikan pengetahuan dan pengalaman serta peningkatan skill kepada siswa yang belajar di SMK. Harapannya bisa siap pakai dalam memasuki dunia usaha. Kelanjutannya memang harus kita perhatikan, baik lulusannya maupun sekolah itu sendiri dalam pengembangan program SMK Mini.[381]

Sanjaya,[382] dihadapan beberapa kepala sekolah menjelaskan, bahwa kami terus melakukan pendampingan dan kerjasam dengan BPKP agar penggunaan dana tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sejauh kami melakukan monitoring dan evaluasi, semua kepala sekolah dan pelaksana program bisa menyelesaikan. Sangat variatif pengetahuan kepala sekolah dan pelaksana program dalam hal pengggunaan dana. Ada yang sudah berpengalaman mengelola keuangan negara, tetapi juga tidak sedikit yang mengalami kesulitan diawal proses penyusunan laporan

[381]Hudiyono dalam paparan implementasi dan evaluasi bersama kepala SMK penerima bantuan hibah SMK Mini tahun 2014 sampai 2016, Surabaya, 9 Maret 2017.
[382]Pengawas Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keuangan. Bisa saja karena ada kepala sekolah yang baru diangkat oleh yayasan sehingga butuh diberi pendampingan secara intensif.[383]

Secara keseluruhan, sebagaimana peneliti menyaksikan kegiatan implementasi dan evaluasi, penggunaan dana hibah SMK Mini tidak ada masalah. Apa yang disampaikan beberapa kepala sekolah hanyalah pengalaman baru dalam pengelolaan dan penggunaan uang negara yang harus dilakukan secara rigid, jelas, dan didukung oleh bukti-bukti pembelanjaan yang benar.[384] Terhadap sekolah yang dinyatakan batal menerima bantuan hibah SMK Mini, oleh Dinas Pendidikan tidak dilaporkan penggunaan keungannya, karena dana langsung dikembalikan ke kas daerah, sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Perrda Pengelolaan dan Pertanggungjaban Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur.

b. Evaluasi Sumber Daya Manusia Pengelola (SDM)

Menurut catatan Bidang Pembinaan Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, SDM pengelola, tim pelaksana atau teknis di sekolah sangat variatif antara SMK yang satu dengan lainnya. Varian itu antara lain terjadi dalam proses penyusunan dan perumusan kegiatan, pelaksanaan, dan pelaporan. Misalnya penyusunan Rencana Anggaran dan Belanja (RAB), beberapa sekolah

[383]Sanjaya, dalam kegiatan implementasi dan evaluasi Hibah SMK Mini, Surabaya, 8-10 Maret 2017.

[384]Peneliti memang diberi kesempatan untuk hadir dan menyaksikan kegiatan implementasi dan evaluasi, dari tanggal 8-10 Maret 2017 di Surabaya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengalami keterlambatam. Padahal mereka sudah kita latih dalam kegiatan bimbingan teknis selama 3 hari. Nara sumber yang kami hadirkan dalam bimtek merupakan orang yang sesuai dengan bidanganya, seperti pegawai BPKAD, Inspektorat, Pajak, Bappeda, Dinas Perindag, Koperasi, dan tentu Dinas Pendidikan itu sendiri.

Keterlibatan dunia usaha dan industri belum sepenuhnya dilaksanakan oleh penerima bantuan SMK Mini. Para pengelola atau tim pelaksana lebih banyak melibatkan SDM dari dalam. Namun, menurut Sibli, Kepala SMK Burhanul Abror Besuki, sekolah kami dalam pelaksana kegiatan melibatkan dunia usaha yang memiliki kompetensi, guru yang kita libatkan juga kita ambilkan dari SMK rujukan, yaitu SMK I Panji yang memang sudah terkenal dan profesional. Bagi kami selama pelaksanaan program SMK Mini tidak mengalami hambatan dalam hal membangun kemitraan dengan pihak lain.[385]

Demikian halnya yang dilakukan Achmad Muzaila, kami melibatkan tenaga pelatih dari UPTD BLK Kabupaten Situbondo. Jadi, kami tidak mengalami hambatan dan masalah yang berarti. Jika ada kesulitan, kami langsung konsultasi dan koordinasi dengan tenaga profesional yang sudah kerjasama dengan kami.[386]

---

[385]Muhammad Sibli, Besuki-Situbondo, *Wawancara*, 14 Desember 2016.
[386]Achmad Muzaila, Sukorejo-Situbondo, *Wawancara*, 5 Desember 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Apa yang disampaikan dua kepala sekolah tersebut sejalan dengan yang disampaikan oleh Fathurrohman, Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Situbondo, dalam pantauan dan monitoring,tidak ditemukan sekolah bermasalah dalam pengelolaan. Sejak awal sudah menjadi perhatian serius agar kemitraan benar-benar dilakukan dengan pihak lain yang memiliki kompetensi dan keahlian.[387] Ttahun depan, sejak 2017 kewenangan pembinaan pendidikan menengah dan kejuruan sudah sepenuhnya menjadi tugas dan tanggungjawab Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Sebagai catatan evaluasi terakhir Bidang Pembinaan Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, bahwa SDM pengelola kegiatan program SMK Mini sekalipun sudah banyak melibatkan berbagai pihak, perlu terus didorong untuk meningkatkan kemampuan kompetensi kewirausahaan, sehingga dalam kegitan implementasi dan evaluasi, kami mengundang dari Asosiasi Pengusaha Pengrajin Sepatu dari Sidoarjo.

c. Evaluasi Model

Model yang dimaksudkan dalam program SMK Mini, seperti dijelaskan Hudiyono merupakan model dalam proses, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan hasil yang diharapkan. Untuk itu, evaluasi ini dilakukan agar kelanjutan program SMK Mini tidak hanya

[387]Fathurrohman, Situbondo, *Wawancara*, 29 Nopember 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berpaku pada interpretasi saja. Yang pertama, transparansi atau keterbukaan dalam desain yang dilakukan oleh pelaksana program SMK Mini belum dilakukan secara maksimal sehingga produk yang dihasilkan sebagian besar belum dipasarkan ke tengah masyarakat secara luas. Mereka masih belum ada kepercayaan diri dalam proses kompetisi dengann produk lain yang sudah berjalan lebih dulu. Akibatnya pemasaran lebih terkonsentrasi dilingkungan pondok pesantren dan sekitarnya.

Mengenai pemasaran produk, salah satu kepala sekolah, Faisol mengakui memang ada kesulitan dan masih belum memiliki kepercayaan diri. Apalagi di Jember yang sudah dikenal sebagai kota yang telah banyak memiliki sentra industri rumahan (*home industry*).[388] Keluhan yang disampaikan Faisol hampir mewakili sebagian besar kepala sekolah. Tetapi memang ada juga yang "merasa" berhasil dalam pemasaran produk sehingga mendapat kepercayaan masyarakat sekalipun harus berjalan secara bertahap.

Seperti disampaikan Sibli dan Achmad Muzaila, siswa yang telah kita latih sudah banyak yang mendirikan usaha mandiri di wilayah tempat tinggal masing-masing. Di SMK Burhanul Abror Besuki, siswa dan lulusannya sudah bisa menghasilkan produk studio shoting video, sekalipun tidak sebesar pengusaha lain yang sudah lama

[388]Faisol, Kepala SMK Ad Dimyati Jember, *Wawancara*, 9 Maret 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berjalan. Saya bersyukur anak-anak bisa mandiri dan membuat lapangan kerja.[389] Di SMK Ibrahimy 2 Sukorejo, anak-anak juga sudah bisa bekerja dibeberapa percetakan yang tidak kalah saing dengan tenaga terampil lainnya. Selain itu, kata Muzaila, ada juga yang mendirikan sendiri produk sablon dan bordir komputer. Memang membutuhkan modal usaha lanjutan agar terus berkesinambungan.[390]

Untuk mengatasi beberapa problem pelaksanaan program hibah SMK Mini sebagai kebijakan pengembangan SMK berbasis pondok pesantren, maka Pemerintah Provinsi melakukan langkah strategis. Salah strategi pengembangan SMK oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur adalah clustering kewirausahaan dengan arah kebijakan pengembangan SMK Mini, SMK Terpencil dan SMK Potensial. Seperti dijelaskan Hudiyono, bahwa setelah memperhatikan aspek pengembangan SMK, kita memang perlu melakukan akses yang merata dalam program SMK Mini, untuk itulah kita mengembangan ke daerah terpencil dan potensial. Kenapa harus terpencil, karena di daerah terpencil yang sulit dijangkau biasanya sudah banyak tenaga terampil yang sudah lama berjalan hanya saja belum diarahkan pada terampil yang profesional. Sementara potensial karena kita memang menghendaki lulusan SMK yang ada di daerah potensial dengan

[389]Muhammad Sibli, Besuki-Situbondo, *Wawancara*, 31 Januari 2017.
[390]Achmad Muzaila, ketua tim pelaksana, Sukorejo-Situbondo, *Wawancara*, 5 Desember 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keunggulan lokalnya bisa diberi akses dan mendapat kemasan yang mampu berkompetsisi dengan produk lain.

Agar pelaksanaan program hibah SMK Mini tetap berkelanjutan, maka Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur setelah memperhatikan proses pelaksanaan di masing-masing lembaga sekolah dan mendengarkan keluhan serta pendapat yang berkembang memberikan solusi bagi evaluasi kedepan, yaitu dengan 1) penambahan dana sebagai kelanjutan program SMK Mini yang diperunutkkan untuk pendirian sentra usaha, 2) penambahan modal bagi lulusan SMK Mini untuk mengembangkan kewirausahaan di lingkungan masyarakat yang akan terus dimasukkan dalam kebijakan anggaran pada tahun-tahun berikutnya.

Dari tiga hal yang jadi konten evaluasi diatas, para pelaksana program di sekolah sebagai penerima bantuan sesungguhnya lebih banyak dikeluhkan soal pengelolaan atau penggunaan keuangan, terutama pada pos belanja barang yang harus memerlukan pengelolaan administrasi yang rinci, jelas, dan mematuhi ketentuan pengelolaan keuangan negara. Sejauh pantauan di lapangan, tidak ditemukan persoalan dan permasalahan serius yang menghambat pelaksanaan program, demikian kesimpulan Sanjaya, selaku pengawas program SMK Mini.[391]

[391]Sanjaya, Surabaya, *Wawancara*, 9 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal-hal yang dirasa memberatkan dalam program bantuan hibah SMK Mini justru bukan pada proses pelatihannya, lebih banyak pada aspek pembelanjaan barang dan jasa. Seperti konsumsi selama pelatihan berlangsung, kami harus melibatkan catering yang memiliki badan usaha legal dan resmi. Setiap pembelian barang harus melibatkan pihak ketiga, padahal kami minim pengalaman dalam proses pengadaan barang dan jasa. Seluruh administrasi keuangan oleh pelaksana dirasa agak berat, bahkan mereka mengalami kerumitan. Wajar saja karena tidak terbiasa menggunakan uang negara yang begitu rigid, harus transparan dan akuntabel. Tetapi kami lebih banyak kemudahannya daripada kesulitan. Semua bisa teratasi dan selesai sesuai ketentuan yang dibuat oleh Bidang Pembinaan Pendidikan SMK Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Tiga evaluasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan belum sepenuhnya menggambarkan sebuah proses evaluasi secara menyeluruh. Tahap evaluasi sebagai bagian dari tahap kebijakan publik sejatinya dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan. Dinas belum melakukan evaluasi proses implementasi secara menyeleuruh, seperti kebutuhan terhadap regulasi pedoman pelaksanaan yang mengatur SMK Mini. Ketentuan yang belum ada misalnya kriteria dan standar SMK Mini di Jawa Timur. Tetapi, memang ada kendala dalam aturan organiknya (perda) yang belum

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengatur secara jelas. Pedoman teknis yang disusun Dinas berfungsi juga sebagai pedoman evaluasi.

Perihal ketentuan penggunaan keuangan diantara sekolah terjadi perbedaan pandangan dan mengalami kesulitan teknis. Ini terjadi karena pedoman teknisnya belum menampung regulasi untuk itu. Tindak lanjut program memang telah menjadi catatan dan rekomendasi dinas pendidikan. Program bantuan hibah SMK Mini tetap akan menjadi perhatian pada kebijakan anggaran yang datang. Mengenai bentuk dan modelnya akan dikaji bersama kepala-kepala sekolah penerima, sekaligus forum evaluasi.

Muhammad Kurniawan, ST.,[392] menuturkan dua hal usulan sebagai bahan evaluasi, yaitu a) belum adanya SMK Televisi untuk menampung lulusan, dan b) pemasaran yang belum memadai dan luas. Pemasaran lintas kabupaten dilakukan karena adanya kerja sama dengan Perguruan Tinggi di Kabupaten Probolinggo.

2. Dampak

Setelah evaluasi dilakukan berdasarkan catatan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan, program SMK Mini membawa dampak, baik pondok pesantren penerima manfaaat maupun masyarakat. Lebih 200 lembaga SMK yang ada dilingkungan pondok pesantren sudah menghasilkan santri sebagai peserta didik yang telah mengikuti pelatihan

[392]Muhammad Kurniawan, Ketua Pelaksana Program, Besuki Situbondo, *Wawancara*, 31 Januari 2017.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

program SMK Mini. Target Pemprov secara kuantitatif telah tercapai kisaran 90 %. Para lulusan SMK Mini sudah banyak yang bekerja di sektor industri kecil dan menengah.

Sebagaimana dituturkan oleh Sibli, Dimyati, dan Muzaila, bahwa lulusannya sudah banyak yang bekerja secara mandiri dengan mendirikan sektor industri kecil. Ada yang mendirikan studio dengan menyediakan jasa layanan syuting untuk keperluan layanan masyarakat seperti hajatan dan kegiatan masyarakat lainnya. Ada yang mendirikan industri percetakan dan ikut bekerja pada usaha kecil yang sudah berjalan. Menurut Muzaila, lulusan program SMK Mini lebih banyak mendirikan kelompok usaha percetakan dan sablon secara bersama-sama. seperti terlihat toko di pinggir jalan menuju pondok pesantren ada yang menyediakan layanan jasa. Sebagian dari mereka juga bekerja di percetakan milik pondok pesantren.

Keberadaan pesantren menjadi lebih diminati masyarakat karena menyediakan ketrampilan khusus bagi pengembangan usaha kecil dan menengah. Sepeti dijelaskan Sibli dan Muhammad Kurniawan, pengelola program SMK Mini di Burhanul Abror Besuki Situbondo. “Kami bangga karena anak-anak lulusan SMK di sini ada sebagian yang sudah mandiri secara ekonomi di tengah masyarakat.

Kebijakan SMK Mini tidak bisa lepas dari hasil yang diharapkan, sebagaimana dituturkan Hudiyono, yaitu terwujudnya 270 SMK Mini di

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pondok Pesantren yang berbasis kewirausahaan, mendorong terwujudnya ekonomi kerakyatan,tersalurnya lapangan kerja bagi peserta didik, dan terciptanya 270 sentra usaha berbasis pesantren dan desa terpencil.[393] Dari target sebanyak tersebut, Pemerintah Provinsi telah memberikan bantuan SMK Mini di lingkungan pondok pesantren sebanyak 230 lembaga. Ada 40 lembaga SMK yang bukan di lingkungan pondok pesantren.

Terkait dengan saluran tenaga kerja, Saifullah Yusuf menyampaikan bahwa beberapa lulusan SMK, termasuk di dalamnya SMK Mini telah banyak bekerja di pabrik-pabrik olahan. Ini terlihat ketika saya mendatangi beberapa pabrik di daerah Rungkut Surabaya.[394] Belum lagi kalau kita mendatangi sentra usaha di daerah Sidoarjo, di mana ada salah satu pabrik sepatu yang memang telah menjalin kerja sama dengan Dinas Pendidikan Bidang Pendidikan Menengah Kejuruan Provinsi Jawa Timur.

Program SMK Mini bagi pondok pesantren, terutama yang telah menerima manfaat membuat cara pandang pengelola pendidikan kejuruan di lingkungan pondok pesantren menjadi tertantang untuk bisa lebih inovatif lagi. Ungkapan tersebut disampaikan oleh Fathurrahman, Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Situbondo.[395] Sebagai daerah tertinggal dan banyak lembaga pondok pesantren, Situbondo sangat menyambut baik program SMK Mini. Ada progress mainstream bagi pemimpin pondok pesantren agar bisa mendidik santrinya untuk mempersiapkan hidup mandiri. Apalagi ke depan tantangan perkembangan persaingan global ekonomi sudah berbasis digital. Program SMK Mini membantu

[393]Hudiyono, Wawancara, Surabaya 8 Maret 2017
[394]Syaifulah Yusuf, Wakil Gubernur, Wawancara, Surabaya 3 Maret 2017
[395]Fathurrahman, Wawancara, Situbondo 16 November 2016

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pondok pesantren dalam memahami dinamika persaingan global yang sedang berjalan.[396]

Dengan kebijakan SMK Mini, pondok pesantren yang mendapat menerima manfaat menjadi terkenal dan mendapat sambutan positif. Masyarakat tidak lagi mengalami kesulitan jika menginginkan putra putrinya mengerti dan memahami ilmu agama sekaligus mendapat bekal ketrampilan untuk bisa bekerja secara baik.[397] Menurut Dadang, Bupati Situbondo, pesantren akan lebih siap menghadapi tantang dan persaingan global sebagaimana kebijakan MEA 2015 yang sudah berlangsung.

[396]Dadang Wigiarto, Bupati Situbondo, Wawancara 5 Februasri 2017.
[397]Syaiful Rahman, Wawancara, Surabaya 8 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V
ANALISIS KEBIJAKAN SMK DI LINGKUNGAN PONDOK PESANTREN (STUDI TERHADAP PERDA NOMOR 9 TAHUN 2014 TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN)

Setelah peneliti melakukan paparan data, konsep teoritik, dan informasi sebagaimana dijabarkan pada bab-bab sebelumnya. Peneliti akan melakukan analisis sesuai dengan basis teori yang dijadikan landasan dalam penulisan disertasi ini. Ada tiga masalah yang akan dianalisis, untuk itu peneliti akan menjabarkan kajian analisis, sebagai berikut:

A. Analisis Proses Pembentukan Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Jawa Timur pada tahun 2009 memiliki penduduk sebanyak 37.236.149 jiwa dan terus bertambah hingga tahun 2012 menjadi 38.052.950 jiwa.Jumlah penduduk tersebut menjadi landasan dalam proses pembentukan kebijakan publik di daerah. Visi dan misi yang dituangkan dalam kebijakan daerah harus bisa menjawab kebutuhan permasalahan. Salah satu kebijakan daerah yang harus menjadi arus utama dalam kemajuan daerah adalah penyelenggaraan pendidikan. Maju mundurnya sebuah daerah sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia akan ditentukan atas kebijakan pendidikan. Bila salah dalam membentuk dan menerapkan kebijakan pendidikan, sebagaimana amanat konstitusi, negara akan banyak mengalami problem yang berkepanjangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jumlah penduduk merupakan potensi yang harus diberdayakan oleh pembuat kebijakan. Yang jelas, masyarakat Jawa Timur telah menikmati proses pembangunan yang dijalankan oleh Pemerintah Provinsi. Para aktor kebijakan seperti teori yang dikemukakan oleh Ealu dan Prewit, sebagaimana tulis Edi Suharto, bahwa kebijakan (*policy*) harus disusun dengan proses kebijaksanaan (*wisdom*). Karena kebijakan harus bertumpu pada pilihan publik. Dalam pandangannya, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang pemberlakuannya bercirikan perilaku yang konsisten dan berulang, baik pembuat maupun yang mentaatinya.

Kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik, menurut Tilaar, dibentuk oleh negara, dalam rangka mencapai tujuan bernegara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Sejalan dengan itu, Arief Rahman menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan harus sejalan dengan dinamika masyarakat pendidikan. Perubahan kebijakan pendidikan, menurut Marwan Salahudin dalam disertasinya, dilakukan untuk mengatasi masalah kehidupan masyarakat. Kebijakan pendidikan harus memiliki keterkaitan dengan tuntutan dunia kerja, pergaulan global yang menuntut adanya ketrampilan. Robert Eyestone, sebagaimanatulis Leo Agustino, mendefinsikan kebijakan publik sebagai hubungan antar unit dalam struktur pemerintahan. Hubungan antar unit tersebut dapat diartikan sebagai hubungan elemen-elemen dalam Negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kebijakan pengembangan pendidikan, terutama dalam konteks pengembangan SMK Mini di pondok pesantren merupakan kelanjutan konsep pemikiran yang diinspirasi oleh falsafah pendidikan Islam. Pondok pesantren sudah banyak mengikuti dan menerima pembaruan dengan masuknya berbagai modernisasi penyelenggaraan pendidikan. Kebijakan pendidikan kejuruan di pondok pesantren adalah bentuk nyata atas respon pentingnya memadukan kepentingan akhirat dan dunia. Seperti disabdakan oleh Nabi, bahwa siapa saja yang mempunyai keinginan untuk kebahagiaan dunia dan akhirat maka keduanya harus dilakukan melalui proses pengembaraan ilmu.[398] Apa yang dilakukan pondok pesantren dengan pengembangan pendidikannya adalah untuk mempersiapkan generasi penerus yang kuat dan terampil yang dilandasi dengan keimanan dan ketakwaan. Hendaknya ada kekhawatiran terhadap generasi penerus jika mereka lemah. Mempersiapkan generasi kuat diperlukan dukungan semua pihak, termasuk negara. Dalam al-Qur'an disebutkan sebagai berikut:

وَلْيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكُوا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعَافًا خَافُوا عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ

وَلْيَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا(النساء:9).[399]

Dinamika pondok pesantren di Jawa Timur terhadap pengembangan pendidikan terus berjalan mengiringi dinamika perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Salah satu pengembangan pendidikan tersebut adalah tumbuh dan berkembanganya lembaga pendidikan SMK di

[398]Lihat bab II dalam kosep pendidikan Islam
[399]Lihat penjelasan pada bab II konsepsi pendidikan Islam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pondok pesantren. Bila diperbandingkan, antara SMK Negeri dan Swasta, jumlahnya lebih banyak swasta. Namun jumlah lembaga pendidikan tidak berbanding lurus dengan jumlah siswa antara sekolah (SMK) swasta dan sekolah (SMK) negeri[400]. Ini merupakan respon posistif, bahwa masyarakat dalam hal penyelenggaraan pendidikan kejuruan terus berbenah, khususnya pondok pesantren. Semangat masyarakat menyelenggarakan pendidikan kejuruan (lembaga pendidikan Islam, pondok pesantren khususnya) bila tidak diimbangi dengan kemampuan manajemen pendidikan akan berakibat pada kesan negatif. Sebagaimana disampaikan oleh beberapa pakar, bahwa kualitas pendidikan Islam masih dikesankan sebagai pendidikan kelas dua.[401]

Produk kebijakan penyelengagraan pendidikan telah menjadi bukti para aktor kebijakan publik di Jawa Timur dalam memperhatikan keberlangsungan pendidikan. Hubungan komunikasi antar unit dalam struktur penyelenggara pemerintahan daerah (sebagai bagian dari negara) telah berlangsung secara dinamis. Seperti yang ditulis Agustino, bahwa hubungan kemitraan yang satu sama lain berjalan dengan keseimbangannya serta sesuai dengan fungsi yang sudah dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam analisis proses ini, akan dikaji satu persatu atas 1) kewenangan pembentukan produk hukum daerah, 2) proses usul prakarsa, 3) materi raperda, dan 4) dinamika politik dalam proses pembahasan perda.

1. Kewenangan Daerah Provinsi

[400]Baca wawancara dengan Hudiyono pada bab IV
[401]Baca pemikiran Mujamil Qomar pada bab II

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Provinsi Jawa Timur sebagai bagian dari wilayah NKRI, sebagaimana dimaksudkan dalam peraturan perudang-undangan, baik pemerintahan daerah dan pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki kewenangan melakukan kreasi inovasi terhadap kebijakan di daerahnya. Penyelenggaraan pendidikan merupakan amanat yang harus diutamakan oleh Daerah. Untuk keperluan tersebut, Daerah membentuk produk kebijakan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan.

Ada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan daerah dalam hal penyelenggaraan pendidikan dan pembentukan peraturan daerah. Ketentuan tersebut yaitu: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyenggaraan Pendidikan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157), UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan peraturan lain yang memiliki keterkaitan.

Dalam perspektif Tilaar, fakta dan gambaran daerah dengan kewenangannya disebut sebagai*faktastrategis*. Fakta-fakta tersebut yang termuat dalam kebijakanpubliksudahterangkumpreferensi-preferensipolitis yang dilakukan para aktor yang terlibatdalam proses perumusankebijakan.[402]Bagaimana merancang pembahasan kebijakan publik, Choirul Mahfud, sebagaimana mengutip konsep kebijakan publik versi William N. Dunn, menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan daftar pilihan berbagai tindakan yang dilakukan oleh suatu institusi atau pejabat pemerintah, yang satu sama lain saling berkaitan.[403] Hutman dan Hill, sebagaimana tulis Edi Suharto, menyatakan, bahwa kebijakan publik sebagai strategi, tindakan atau perencanaan yang dilakukan aktor kebijakan untuk tujuan mengatasi masalah dan memenuhi kebutuhannya sehingga tercapai kesejahteraan rakyat.[404]

Selain sesuai dengan teorisasi diatas, Thomas R. Dye menyatakan bahwa kebijakan merupakan sebuah pilihan yang dilakukan dan tidak akan dilakukan oleh pemerintah. Begitupun Miriam Budiardjo, bahwa kebijakan publik (*public poilicy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang dilakukan oleh aktor pengambil keputusan atau kelompok politik

---

[402] H.A.R. TilaardanRiantNugroho, *KebijakanPendidikan*(Yogyakarta: PustakaPelajar, 2009), 185.
[403]ChoirulMahfud, *PolitikPendidikan Islam, AnalisisKebijakanPendidikan Islam di Indonesia PascaOrdeBaru*(Yogyakarta: PustakaPelajar, 2016), 22.
[404] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2010), 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk mencapai suatu tujuan bersama. Pemegang kebijakan telah menentukan pilihannya dalam pembentukan produk hukum daerah. Pilihan tersebut bukan tanpa resiko. Ada kewajiban untuk melakukan pengawasan atas apa yang telah menjadi pilihannya. Pengembangan pendidikan sebagaimana dimaksudkan dalam penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur sebagai sebuah pilihan belum sepenuhnya menggambarkan konsep pengembangan secara konprehensif. Apresiasi memang perlu disampakan kepada penentu kebijakan karena telah memilih pengembangan SMK Mini menjadi pilihan dalam konsep pengembangan pendidikan.

Interaksi penyelenggaran pemerintahan Daerah Jawa Timur sebagai aktor kebijakan publik merupakan satu kesatuan sistem yang satu sama lain saling menjalankan kewenangannya, sehingga terjadi interaksi. Dalam landasan teori kebijakan disebut sebagai kecenderungan untuk memenuhi optimisasi kepuasan.

Kewenangan itu tergantung oleh pemegang kekuasaan sebagai aktor kebijakan. Ada aktor resmi dan tidak resmi dalam pandangan James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), James P Lester dan Joseph Stewart, Jr (2003, sebagaimana tulis Winarno. Aktor resmi adalah mereka yang ada dalam birokrasi (agen-agen pemerintah), Presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan yang tidak resmi seperti kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara secara individu.[405]

[405]Ibid.,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perda Nomor 9 Tahun 2014 dibentuk dalam rangka mengatasi persoalan publik (rakyat) mengenai masalah-masalah pendidikan. Tujuannya tentu untuk mencapai kesejahteraan rakyat atau pemenuhan optimasi kepuasan. Agar para aktor kebijakan daerah memiliki arah yang jelas, dibentuklah prolegda yang ditetapkan oleh DPRD sebagai proses perencanaan pembahasan kebijakan publik (daerah). Prolegda tersebut sebelum ditetapkan, dikoodinasikan (dikomunikasikan, pen.) dengan Gubernur yang sama-sama memiliki kewenangan. Maka DPRD (legislatif) dan Gubernur (eksekutif) adalah sama-sama aktor yang memiliki kewenangan membentuk kebijakan publik di daerah, sebagaimana dijelaskan dalam teorisasi diatas.

2. Proses Usul Prakarsa

Draft raperda yang masih dianggap sebagai copy paste dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah menimbulkan asumsi publik bahwa tidak ada kreatifittas dan inovasi dalam pengajuan usulan raperda.[406] Padahal otonomi daerah telah memberikan kewenangan seluas-luasnya sesuai dengan aspirasi yang berkembangan di daerah otonom. Sangat mungkin para pengusul dikejar target untuk memenuh pelaksaan fungsi legislasi. Dalam proses tergesa-gesa tersebut, telah digambarkan dalam al-Qur’an sebagai

وكا ن الانسا ن عجو لا

[406]Lihat wawancara dengan anggota DPRD, Ahmad Muzakki, Himawan, dan pendapat Gubernur

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam hal Keputusan DPRD tentang prolegda, ada beberapa petimbangan yang mencerminkan pandangan filosofis, sosiologis, maupun yuridis[407]

Tiga pertimbangan tersebut menurut peneliti dalam rangka memenuhi standar norma pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Fakta sosiologis mencerminkan gambaran masyarakat akan kondisi nyata atas berbagai permasalahan. Aktor kebijakan harus memiliki kepekaan atau resposip terhadap realita masyarakat. Produk hukum sebuah peraturan perundang-undangan dilakukan untuk memenuhi dan menyelesaikan permasalahan masayarakat. Dalam kajian fikih politik disebutkan sebagai fungsi pembentukan *imamah* untuk mengatur dunia dan menjaga agama. Mengatur dunia dalam konsep kepemimpinan negara menjadi tanggung jawab para aktor kebijakan.

Terhadap rancangan pembentukan produk kebijakan daerah yang telah dirancang oleh DPRD, telah dilakukan beberapa kali perubahan. Dalam temuan peneliti telah terjadi dua kali perubahan keputusan DPRD mengenai prolegda. Perubahan tersebut tidak merubah rancangan

[407] Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan sosiologi merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sedang landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang ada, yang diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Lihat lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan BAB IV, (Bandung: Nuansa Aulia, 2011).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembentukan kebijakan penyelenggaraan pendidikan. Proses koordinasi antara DPRD dan Gubernur (yang dilakukan oleh Biro Hukum dan perangkat daerah terkait) dilakukan agar ada sinkronisasi.[408]

Usul prakarsa raperda penyelenggaraan pendidikan, sebelum dituangkan dalam bentuk pasal per pasal, harus disusun terlebih dahulu kajian naskah akademik. Prosesnya tidak hanya dilakukan oleh para pengusul sebagai kelompok elit pemegang otoritas kebijakan. Stakeholder atau masyarakat pendidikan maupun kelompok kepentingan dalam masyarakat juga dilibatkan. Banyak pihak yang dilibatkan dalam proses pembahasan raperda pendidikan, ada dari kelompok akademisi, perwakilan pondok pesantren, dan beberapa elemen lain.[409]

Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur yang mengajukan usul prakarsa kebijakan penyelenggaraan pendidikan sebenarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 32 dan pasal 33. Dua pasal tersebut mengatur tentang Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi, yaitu pengaturan mengenai keharusan melakukan penyusunan prolegda sebagai program pembentukan Perda Provinsi. Prolegda memuat judul Raperda, materi yang akan diatur, dan keterkaitanya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai konsepi yang juga berisi: latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran,

[408]Baca bab IV dalam dokumentasi keputusan DPRD mengenai prolegda.
[409]Baca wawancara dengan Sumito, staf Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur pada Bab IV.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lingkup, atau obyek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturannya. Konsepsi materi raperda tersebut disusun setelah melalui proses pengkajian dan penyelarasan yang kemudian dituangkan dalam naskah akademik.

Konsepsi tersebut merupakan bagian dari model kebijakan publik sebagaimana dijelaskan oleh Nanang Fatah, bahwa model kebijakan merupakan representasi dari sebuah aspek dunia nyata yang disederhanakan, kadang berupa proses, obyek, atau situasi. Disamping penyerdehanaan representasi sekaligus sistem yang disusun terhadap berbagai kompleksitas yang telah dipilih sebagai tujuan-tujuan tertentu. Teori model kebijakan juga dijelaskan oleh Thomas R. Dye, sebagaimana tulis Mahfud, yaitu: 1) model kelembagaan, 2) Model elit, 3) Model kelompok, 4) Model rasional, 5) Model inkremental, 6) Model teori permainan, 7) Model pilihan publik, dan 8) Model sistem.[410] Namun dari kedelapan model kebijakan tersebut, tidak seluruhnya memiliki keterkaitan langsung.

Menurut peneliti, kajian terhadap teori model kebijakan, lebih tepatnya mengarah pada model kelembagaan, model inkremental, pilihan publik, dan sistem. Hal tersebut bisa peneliti kemukakan mengenai definisi model kelembagaan yang sejalan dengan perencanaan perda provinsi,

[410]ChoirulMahfud, *PolitikPendidikan Islam, AnalisisKebijakanPendidikan Islam di Indonesia PascaOrdeBaru*(Yogyakarta: PustakaPelajar, 2016), 223.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pertama model kelembagaan, yang menjelaskan bahwa model ini sesungguhnya model kebijakan yang biasa dilakukan oleh lembaga pemerintah. Artinya, bahwa tugas pembentukan kebijakan menjadi kewenangan pemerintah sebagai "pemilik" lembaga publik.[411] Kelembagaan merupakan proses kegiatan pengambilan keputusan otoritatif yang terpolakan. Model ini dalam proses pengambilan kebijakan lebih menekankan struktur daripada perilaku politik. Prosesnya diarahkan pada tugas pemerintah sebagai lembaga formal yang memiliki otoritas kebijakan publik. Kelemahan model ini yang dipandang sebagai *derivasi* dari ilmu politik tradisional.[412]

Para pemegang kebijakan bila acuannya pada model kelembagaan sebenarnya merupakan sesuatu yang normatif. Diperlukan kreatifitas dan inovasi oleh pemilik otoritas dalam kelembagaan publik. Kewenangan merupakan amanah yang harus dipetanggung jawabkan, baik secara politik maupun norma agama. Secara politik tentu disesuaikan dengan apa yang berkembang dalam dinamika politik itu sendiri. Undang-undang yang mengatur komunikasi politik para pemegang otoritas dengan konstituen atau publik bisa dikatakan memadai. Namun, tanggung jawab relasi

[411]Kelembagaan dalam pemerintahan sebagai pemegang otoritas memiliki kekuasaan untuk menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Tanpa kekuasaan maka tidak termasuk pemerintahan yang rasional karena tidak memiliki keberdaay untuk mengatur, menata, dan membawa arus publik mau dibawa kemana. Lihat Mifta Toha, *Birokrasi Pemeintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Mata Pena Institut, 2012), 158.

[412]Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Jakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service, 2014), 75.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

individu dengan Tuhan harus menjadi semangat dalam memegang amanah yang melekat dalam jabatan.

Kedua model inkremental, pendekatan pragmatis dan praktis menjadi ciri-ciri dalam model ini. Karena pemerintah dalam pengambilan keputusan sifatnya hanya melanjutkan terhadap kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah sebelumnya. Jika ada perubahan hanya dilakukan seperlunya. Model ini, sebagamaina tulis Regas muncul sebagai kritik terhadap model rasional dalam rangka memberikan perbaikan, penyempurnaan, dan atau melanjutkan terhadap kebijakan sebelumnya. Sebagai contoh dalam kebijakan pendidikan adalah kebijakan kurikulum. Setiap ganti menteri selalu saja ada kebijakan baru dalam kurikulum. Bila ditanya oleh wartawan, biasanya sang menteri mengatakan bahwa ini hanya melanjutkan kebijakan menteri sebelumnya. Kami hanya menyempurnakan dan melanjutkan.[413]

Analisis antara fakta dan teori model kebijakan inkremental terhadap program SMK Mini yang merupakan kebijakan pengembangan pendidikan menurut peneliti tidak berlebihan. Secara de facto, kebijakan SMK Mini tanpa diatur dalam perda penyelenggaraan pendidikan sebanarnya sudah berlangsung. Ini sejalan dengan kebijakan fungsi pendidikan yang dijabarkan dalam kebijakan politik anggaran daerah (APBD). Pemerintah Pusat juga telah menjalankan program pendidikan

[413]Regas Febria Yuspita, *Kebijakan Publik yang Bermodel Inkremental* (Ragazzacorp.blogspot.co.id, diunduh pada Selasa, 28 Maret 2017)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kejuruan berbasis pesantren. perbedaannya, pemerintah pusat lebih banyak diwujudkan dalam program pembangunan fisik gedung, sementara Pemerintah Provinsi diwujudkan dalam bentuk hibah pembiayaan belanja barang daerah untuk keperluan SMK Mini. Sama-sama ditujukan kepada pengembangan pendidikan kejuruan di pondok pesantren. Model inkremental bagi peneliti ada hubungan dengan kebijakan SMK Mini.

Ketiga model pilihan publik. Model ini dikatakan sebagai model yang bersifat demokratis, karena berangkat dari teori ekonomi pilihan publik. Publik sebagai pengguna atau penerima manfaat harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan oleh pemerintah. Ketika kebijakan publik benar-benar melibatkan masyarakat, maka kebijakan model seperti itu mengacu pada sistem demokratis.

Seperti dijelaskan diatas, para aktor kebijakan di daerah telah menentukan pilihannya dalam pengembangan pendidikan di Jawa Timur. Namun, apakah masyarakat benar-benar ikut menentukan pilihan pengembangan pendidikan sebagaimana dimaksudkan dalam kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur? Idealnya proses pembentukan perda yang mengatur penyelenggaraan pendidikan dibahas dalam forum yang lebih luas, melibatkan kelompok kepentingan. Rancangan awal yang dituangkan dalam draft raperda penyelenggaraan pendidikan tidak sepenuhnya menggambarkan pilihan publik di Jawa Timur. Dalam dinamika pembahasan terjadi penolakan, sekalipun dengan bahasa politik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"perlu disempurnakan" karena dianggap copy paste. Tetapi, memilih SMK Mini sebagai bagian dari pengembangan pendidikan perlu menjadi atensi semua pihak.

Keempat model sistem, kebijakan yang telah disusun atau dibentuk merupakan hasil atau output dari adanya sistem politik. Formulasi model kebijakan seperti ini acuannya adalah sistem politik yang mengandaikan masukan (*input*) dari berbagai kelompok kepentingan yang telah melakukan tuntutan dan sekaligus dukungan. Seperangkat lembaga dan kegiatan yang diidentifikasikan dalam kelompok masyarakat dan dapat berfungsi melakukan perubahan sebagai tuntutan agar menjadi kebijakan yang otoritatif adalah bagian dari konsep sistem.[414]

Memperkuat arguen diatas terhadap model-model kebijakan. Dalam persepsi peneliti, kewenangan terhadap pembentuk kebijakan memang berada pada pemerintah sebagai badan publik. Memang seharusnya pemerintah memperhatikan aspirasi publik yang berkembang di daerah. Bila Pemerintah Daerah Jawa Timur bermaksud menyempurnakan atau membuat formula baru dalam kebijakan pengembangan pendidikan SMK di pesnatren agar lebih pro aktif lagi melibatkan unsur penyelenggara pendidikan pesantren. Bukan hanya

[414] "Model-Model Kebijakan Publik", dalam http://antiquem.blogspot.co.id/2011/12/model-model-kebijakan-publik.html (5April 2017). Lihat juga Choriul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 223-227., Tilaar dan Riant Nugroho yang membahas secara khusus model-model relasi kebijakan pendidikan dan kebijakan publik, dalam *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2009), 306-313.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengembangan pendidikan kejuruan saja, ada banyak varian pengembangan pendidikan yang ada di pondok pesantren.

Memang benar proses pembahasan raperda penyelenggaraan pendidikan melibatkan publik, sebagaimana dalam proses penyusunan naskah akademik. Itu normatifnya, secara faktual belum sepenuhnya dilakukan. Model pilihan publik yang digunakan dalam pembentukan kebijakan penyelenggaran pendidikan di Jawa Timur karena sistem politik yang berlaku di Indonesia, merupakan sistem demokrasi. Anggota DPRD berkewajiban melakukan komunikasi politik dengan masyarakat, terutama di daerah pemilihannya. Kegiatan komunikasi politik tersebut diformulasikan dalam bentuk reses yang dilakukan secara berkala. Disamping memang secara khusus DPRD memberikan amanat kepada komisi yang membidangi pendidikan untuk melakukan komunikasi politik bagi keberlangsungan pengembangan pendidikan.

Selain model-model kebijakan publik diatas, William Dun mengemukakan tahapan dalam proses penyusunan kebijakan publik, yaitu tahap penyusunan agenda. Keputusan DPRD Provinsi Jawa Timur yang mengatur prolegda adalah proses pentahapan dalam penyusunan agenda kebijakan publik. Memang, dalam tahapan agenda yang dijelaskan Dun ada proses pemilihan beberapa agenda yang sudah jadi pilihan. Ada kemungkinan agenda-agenda tersebut berkomptesisi dengan agenda publik lainnya. Nah, penyelenggaraan pendidikan menjadi agenda yang sudah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dipilih agar menjadi pembahasan dalam proses pembentukan perda dilingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2013 dan dibahas pada tahun 2014.

Sebenarnya, secara normatif apa yang dilakukan oleh para pengusul terhadap raperda penyelenggaraan pendidikan dengan melakukan copy paste tidak ada masalah dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa secara substansi normatif produk peraturan perundang-undangan dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Maksud dicantumkannya dasar hukum, seperti dalam diktum "mengingat" selalu mencantumkan beberapa peraturan yang ada hubungannya dengan produk hukum/kebijakan yang sedang disusun.

Ketika DPRD mengajukan usul prakarsa terhadap pembentukan perda, harus didahului proses perencanaan. Sangat mungkin, para anggota DPRD mengajukan usul mendasarkan pada ketentuan adanya perintah perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, mereka tidak mempertimbangkan aspek ketentuan aspirasi daerah yang merupakan perintah undang-undang juga. Dan itu dipertegas dalam ketentuan hak otonomi daerah seluas-luasnya.

Merujuk pada yang dinyatakan oleh Budi, kebijakan publik tetap harus mengacu pada apa yang sebenarnya perlu dilakukan ketimbang apa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang harus diusulkan dalam mengatasi persoalan tertentu. Untuk itu, kebijakan diarahkan pada tindakan yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang memiliki maksud tertentu dalam mengatasi suatu persoalan.[415]

Perlu diingat, bahwa membentuk kebijakan publik, bukan saja mendasarkan pada apa yang dimaksudkan dalam model kelembagaan. Karena memiliki kekuasaan membentuk, pertimbangan yuridis menjadi faktor utama dengan mengesampingkan aspek sosiologis. Pembentuk kebijakan harus mengedepankan kebijaksanaan (*wisdom*). Berkaitan dengan kebijaksanaan (*wisdom*), maka para aktor pembuat kebijakan, baik proses, implementasi, maupun evaluasi harus selalu beriringan dengan sikap dan sifat kebijaksanaan. Ini sejalan dengan teori yang dikatakan oleh Edi Suharto dalam analisis kebijakan publiknya. Karena kebijakan yang kering dari kebijaksanaan hanya akan memenuhi semata formalisasi sistem saja.[416]

Materi muatan raperda yang diajukan oleh anggota Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur tidak bisa dipisahkan dari sistem politik yang dibangun oleh suatu negara. Dimana sistem politik itu akan menentukan arah kebijakan yang disusun oleh aktor kebijakan publik itu sendiri. Seperti yang dijelaskan oleh Tilaar, bahwa membahas dan mengkaji kebijakan pendidikan tidak akan bisa dipisahkan dengan sistem politik disuatu

[415] Ibid., 21
[416] Dalam Pendidikan Pancasila dibahas tema tentang etika yang berisikan nilai, norma, dan moral. Kajian ini memfokuskan Pancasila sebagai etika dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Lihat Kaelan dalam *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2004),85-96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Negarakarena kebijakan pendidikan merupakan *turunan* dari sistem politik[417]. Sistem politik di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan dinamika perkembangan yang ada. Hasilnya pun, sangat mempengaruhi dalam format kebijakan pendidikan.

Sistem dan mekanisme pembahasan raperda memang mengatur tentang hak inisiatif dalam pembentukan produk hukum daerah. DPRD dan Gubernu sama-sama punya hak yang sama. Gubernur disatu sisi punya kewenangan dan tugas melaksanakan perda, karena fungsinya sebagai eksekutif. Sementara DPRD tidak memiliki fungsi pelaksanaan perda, fungsi yang ada adalah pengawasan, membuat perda, dan penganggaran. Sehingga sangat memungkina, hak inisiatifnya akan mendapat respon penolakan atau setidak-tidaknya penyempurnaan total dar Gubernur. Itulah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terbentuk karena sistem politik secara nasional.

Materi muatan raperda yang dianggap sebagai *copy paste* tersebut, barangkali sebagai penjabaran atas pelaksanaan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pasal 5 huruf c UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, bahwa asas kesesuain antar jenis, hierarki, dan materi muatan. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar

[417] Setiap sistem politik, setidaknya dibagi dalam dua hal, yakni sistem politik yang memiliki pemahaman kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak perlu dibatasi, dan dalam penyelenggaraanya pun tidak batasi. Disisi lain, perlu ada pembatasan dalam kekuasaan dan penyelenggarannya. Lihat H.A.R. Tilar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 271.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Jika ketentuan ini yang dijadikan dasar, maka peneliti berpandangan, masih ada ketentuan lain yang mengatur tentang asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 huruf e dan f, yakni asas kenusantaraan dan Bhineka Tunggal Ika. Maksudnya, asas kenusantaraan mengakui produk hukum daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedang asas bhineka tunggal ika, dimaksudkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerahserta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Maknanya, jika DPRD akan membentuk pengaturan penyelenggaraan pendidikan dengan memperhatikan dua asas terebut dengan memasukan materi muatan sesusai dengan kondisi daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi selama masih dalam koridor hukum nasional, berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945. Itulah sistem politik yang kita sepakati, sebagaimana dinyatakan oleh Tilaar dan Nanang Fatah dalam menganalisis kebijakan pendidikan.

Menurut Bukley, sistem lebih cenderung melihat dunia sosial dalam konteks yang selalu dinamis yang perhatiannya diarahkan pada kemunculan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditengah dinamika sosial budaya secara umum.[418] Lebih jauh, sistem sosial bagi Luhman dihinggapi oleh kontingensi ganda. Komunikasi yang terjadi dalam sistem sosial akan dapat diterima tergantung estimasi penerima terhadap komunikator. Penerima tergantung pada komunikator dan begitupun komunikator tergantung pada penerima. Teori sistem dalam pendekatan Luhman juga memperhatikan evolusi yang melibatkan tiga komponen, yaitu variasi, seleksi, dan stabilisasi. Secara kasar, Luhman mendefinisikan evolusi sebagai proses coba-coba, tidak bersifat teologis, segala sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin adanya.

Dalam perspektif peneliti, tindakan copy paste terhadap sebuah peraturan perundangan-undangan memang tidak salah. Tetapi, mudah-mudahan bukan dilakukan untuk memenuhi teori coba-coba, sebagaimana evolusi yang dimaksud Luhman. Karena satu saat pasti akan dilakukan perubahan dan penyempurnaan. Jika ini yang dilakukan, maka kreatifitas dan inovasi menjadi terabaikan. Untungnya aktor kebijakan yang lain dan itu juga tidak dipahami sebagai penolakan oleh para pengusul tapi lebih pada proses penyempurnaan sebuah produk kebijakan. Pada akhirnya juga akan disetujui bersama. Dalam bahasa yang lain, para politisi biasanya menggukana term dinamika politik dalam sebuah proses pembentukan produk hukum. Atau, meminjam istilah M. Seirozi sebagai konfigurasi politik.

---

[418]Walter Bukley, *Sociology and Modern System Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall), 41.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Dinamika Politik

Sebagaimana digambarkan dalam sub judul materi muatan raperda, yang pada kesimpulannya menyatakan bahwa raperda tersebut dikesankan hanya copy paste dari undang-undang yang lebih tinggi, yakni UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan peraturan pelaksanaan lainnya. Selanjutnya, raperda tersebut harus mendapat tanggapan dari aktor kebijakan publik (daerah) lainnya, yaitu sesama anggota dewan dan Gubernur melalui forum pandangan fraksi-fraksi dan pendapat Gubernur. Peneliti akan memberikan gambaran dinamika pandangan fraksi-fraksi untuk dilakukan analisis teoritik, sekaligus pendapat politik Gubernur.

Ada sepuluh fraksi yang menyampaikan pandangannya, data dan informasi selengkapnya dapat dilihat dalam Bab IV dan dokumen Sekretariat Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur yang memuat pandangn fraksi-fraksi. Dari kesepuluh fraksi yang menyampaikan pandangannya, terdapat beberapa perbedaan pandangan, baik naskah akademik maupun raperda yang diajukan oleh para pengusul. Namun perbedaan pandangan tersebut tidak merubah sikap politik terhadap raperda yang diajukan oleh Komisi E. Secara keseluruhan mereka sepakat agar usul prakarsa raperda penyelenggaraan pendidikan dilakukan pembahasan lebih lanjut sehingga benar-benar menjadi produk hukum daerah yang kredibel dan akuntabel.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Temuan peneliti tentang dinamika politik proses pembahasan dalam forum fraksi-fraksi dan digambarkan sebagai berikut:

Pertama, mereka menghendaki agar penyelenggaraan pendidikan mampu menjawab berbagai tantangan, sebagaimana disampaikan oleh penyelenggaraan pendidikan harus diselenggarakan sesuai tuntutan dan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan internasional. Dengan demikian kebijakan pendidikanyang akan kita sepakati bersama menjadi payung hukum bagi proses penyelenggaraan pendidikanyang menjadi sistem agar berlangsung secara terencana, terarah, dan berkesinambungan guna mewujudkan pemerataan dan perluasanakses serta tata kelola pendidikan bermutu. Materi muatan Raperda Pendidikan masih belum memberikan penguatan makna lokalyang lebih jelas**.** Raperda harus mengatur pembinaan dan pengembangan potensi unggulan daerah melalui partisipasi aktif masyarakat. Dan diarahkan untuk mencegah praktek kapitalisasi penyelenggaraan pendidikan yang berorientasi pada bisnis semata (*business-oriented*).

Kedua, pemerintah, masyarakat, dunia usaha dan industri sudah seyogyanya bersinergi dengan sekolah untuk menghasilkan program pendidikan yang produktif. Kurikulum harus mengakomodir dan mengakui hak peserta didik terkait layanan pendidikan, khususnya anak-anak yang berkebutuhan khusus dan peserta didik yang menyandang permasalahan sosial, hukum, ekonomi, dan lain-lain. Pentingnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberdayakan pendidikan non formal, termasuk yang berbasis keagamaan, seperti Madrasah Diniyah. Sinergitas ini penting, karena maju mundurnya pendidikan di Jawa Timur bukan hanya menjadi tanggungjawab Pemerintah Provinsi saja, tetapi semua masyarakat. Yang lebih penting lagi, raperda juga bisa menampung berbagai keunggulan daerah dan kreatifitas daerah, seperti SMK Mini.

Ketiga, Raperda ini dapat mendorong peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM) masyarakat Jawa Timur. Sehingga meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sektor Pendidikan. Rerata tingkat pendidikan masih tergolong rendah, dibawah rerata nasional. Perlu diperjelas dan/atau dipertimbangkan oleh pengusul terhadap beberapa bagian tertentu, baik tinjauan yuridis, sosiologis, maupun filosofis. Bisa mengatur pengayaan produk pendidikan yang berbasis kearifan local. berdasarkan kekayaan sumberdaya alam (SDA) maupun seni dan budaya. Diperlukan penataan dalam pasal-pasal, agar implementasinya bisa terukur dengan target waktu tertentu. Misalnya, pemasalan penyelenggaraan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Mini yang disesuaikan dengan kebutuhan dunia usaha.

Keempat, seperti kita ketahui, bahwa wewenang Otonomi Daerah, melekat pula wewenang dan tanggung jawab untuk secara aktif dan langsung mengupayakan penanggulangan berbagai masalah di daerah, termasuk masalah pembangunan di bidang pendidikan. Sehingga dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelengaraan pendidikan daerah yang baik dan produktif akan mencapai pendidikan yang berkualitas. Ada momentum pemberlakuan *ASEAN Economic Community*. Meningkatkan SDM yang berkualitas dan berdaya saing harus terus diupayakanmelalui produk kebijakan pendidikan yang kredibel. Kompetisi ditengah arus globalisasi sudah merambah ke berbagai lini kehidupan.

Muatan materi raperda diharapkan mampu menggali tumbuhnya keunggulan daerah, serta searif mungkin disusun dengan mempertimbangkan aspek-aspek lokal antara lain terkait dengan kemaritiman, seni budaya, olahraga dan lain-lain. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui kebijakan otonomi daerah perlu menjadi pertimbangan serius dalam proses inovasi penyelenggaraan pendidikan. Proses kebijakan pendidikan tidak berlangsung secara *top down* tetapi benar-benar berangkat dari aspirasi masyarakat atau pemerintahan dibawahnya.

Dinamika politik pembahasan raperda melalui pandangan variatif dari fraksi-fraksi sejalan dengan teori tahapan kebijakan publik, tahap penyusunan agenda dan formulasi. Sebelum diajukan ke forum paripurna, DPRD sudah menentukan agenda pembahasannya.

Berbagai pandangan yang berkembang diantara fraksi-fraksi dalam proses pembahasan raperda menunjukkan bahwa proses pembahasan kebijakan pendidikan di daerah benar-benar menjadi pilihan publik yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penting. Ini sejalan dengan apa yang dikatakan sebagai model kebijakan pilihan publik dan kelembagaan. Dikatakan pilihan publik karena seluruh anggota DPRD Provinsi telah memilih penyelenggaraan pendidikan menjadi agenda yang sangat urgen sebagaimana argumen fraksi-fraksi tentang pentingnya percepatan peningkatan APM, memberikan layanan pendidikan yang bermutu, memberi akses yang luas dan merata bagi masyarakat tanpa diskriminasi, serta memperhatikan keunggulan dan kearifan lokal.

Teori model kelembagaan ini sejalan dengan asas kelembagaan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan kewenangan penuh kepada anggota DPRD sebagai pemilik pembentukan kebijakan produk hukum daerah. Mereka para anggota DPRD dengan kekuasaan penuh yang melekat secara institusi memaikan peran politiknya agar apa yang akan diputuskan memiliki kepekaan bagi berlangsungnya penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur. Realita sosial, keaneka ragaman budaya, banyaknya lembaga pendidikan yang diselenggarakan masyarakat, seperti pondok pesantren harus bisa diwadahi dalam bingkai kebijakan daerah.

Teori permainan, sebagai model dalam kebijakan publik ada korelasinya untuk menggambarkan peran anggota dewan dalam melakukan politik akomodatif. Menutur Rye, inti dan substansi dari teori

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

permainan adalah melakukan akomodasi terhadap kenyataan yang paling riel. Ada dua gagasan dalam model teori permainan, yaitu pertama, situasi kompetisi berada dalam formulasi kebijakan. Kedua, dalam situasi pilihan yang independen (sama-sama memilikik kebebasan). Yang paling penting dalam model ini adalah strategi defensif, sebuah kebijakan yang diambil dari yang paling aman bukan yang optimum.

Bermain dalam pusaran kekuasaan untuk menentukan arah kebijakan publik dalam pandangan peneliti sudah menjadi hal biasa, dan memang senyata begitu. Yang jadi masalah ketika permainan politik itu tidak linier dengan kenyataan masyarakat. Misalnya, jika kebijakan pendidikan di Jawa Timur mengadopsi secara penuh terhadap kebijakan pendidikan di daerah yang secara kultural tidak sama, sebut saja Bali misalnya. Permainan para aktor kebijakan tentu tidak bisa dipisahkan dari asal kelompok politik (partai politik), baik berbasis ideologi maupun rasionalitas politik. Sayangnya, partisipasi masyarakat dalam proses pengusulan raperda penyelenggaraan pendidikan belum dilibatkan secara maksimal.

Dalam negara demokrasi, pilihan publik sebagai bagian dari teori model kebijakan, memiliki pandangan tentang bagaimana keterlibatan masyarakat. Memilih agenda pilihan publik tentu harus mengajak kepada publik karena mereka akan menjadi sasaran atau penerima manfaat kebijakan. Namun anggota dewan barangkali punya pandangan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbeda dengan pilihan publik yang ideal. Bagi anggota dewan, kebijakan pendidikan adalah sesuatu yang semestinya dibentuk. Artinya, walau masyarakat tidak dilibatkan secara penuh, semua tahu bahwa pendidikan menjadi pilihan yang rasional dan kebutuhan masyarakat.

Keinginan percepatan APM dan layanan pendidikan bermutu juga sejalan dengan pandangan Nurani Soyomukti,bahwa pendidikan merupakan proses untuk memberdayakan manusia melalui pemberian berbagai macam situasi. Untuk itu diperlukan aspek-aspek yang satu sama lain perlu menjadi pertimbangan, yaitu penyadaran, pemberdayaan, pencerahan, dan perubahan perilaku.[419] Pendidikan yang bermutu yang didukung oleh regulasi yang memadai, sebagaimana dikatakan Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi akan menjadi salah satu arah baru bagi pengembangan pendidikan nasional, yaitu pembentukan kemandirian dan keberdayaan untuk mencapai keunggulan dan memiliki perspektif global.[420]

Nomenklatur SMK Mini menjadi pilihan para aktor kebijakan dalam rangka mengakomodasi kebutuhan pendidikan Islam, pondok pesantren. Dalam hal ini, ada dua fraksi yang secara eksplisit menyebutkan SMK Mini, yaitu Fraksi Golkar dan PDI Perjuangan sebagai pendidikan berbasis kearifan lokal. Ada juga yang menyikapi perlunya kebijakan pengembangan pendidikan kejuruan sebagai modal

[419]Nurani Soyomukti, *Teori-Teori Pendidikan: dari Tradisional, (neo) Liberal, Marxis-Sosialis, hingga Postmodern* (Jakarta: Ar-Ruzzmedia, 2015), 21.
[420]Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001), 5

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghadapi ASEAN *Economy Community* Tahun 2015.Dua pandangan ini sebenarnya memperkuat program bantuan SMK Mini yang sudah berlangsung sejak tahun 2014 atau bahkan tahun anggaran sebelumnya melalui perhatian terhadap pendidikan SMK di pondok pesantren. Bila ini sebagai kelanjutan program yang sudah dilakukan pemerintah daerah, maka ini sama dengan teori model kebijakan inkremental sebagai dijelaskan dalam bab landasan teori.

Bagi peneliti, pandangan fraksi-fraksi diatas menunjukkan adanya dinamika politik atau konfigurasi politik dalam proses pembahasan raperda penyelenggaraan pendidikan. Kesepakatan bersama atas raperda usul Komisi E agar dibahas lebih lanjut dan menjadi usul raperda resmi juga menjadi pertanda bahwa komunikasi politik berjalan baik dan produktif bagi sesama aktor kebijakan publik. Hal ini secara substansi sejalan dengan teori sistem. Di dalam sistem ada komunikasi antar unit yang satu sama lain berjalan sebagai proses *equilibrium*. Interaksi sesama aktor kebijakan dengan segala pernyataan politiknya adalah wujud dari membentuk sistem politik.

Gubernur, sebagai pihak yang menerima tawaran konsep atas rancangan perda penyelenggaraan pendidikan justru lebih tegas dalam pandangan politiknya. Ia katakan bahwa usul tersebut terjadi kontradiksi antara naskah akademik dengan materi muatan raperda yang ada dalam pasal-pasal. Karena itu, Gubernur memberikan catatan politik sebagai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pihak yang memiliki kewenangan pembentukan produk hukum di daerah. Catatan tersebut adalah *Pertama,* Naskah akademik yang disusun belum sepenuhnya mencerminkan keseluruhan konsep yang akan kita atur dalam kebijakan penyelenggaraan pendidikan. Sebagai misal adalah masih terkesan tidak fokus dan mengaburkan mengenai materi apa yang sebenarnya akan dibahas, banyaknya pokok bahasan yang dikemukakan justru mengaburkan pokok bahasan utama. *Kedua,* draft raperda dinyatakan *copy paste* dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Saran dan kritik Gubernur terhadap materi usul dewan tidak menjadikannya pembahasan menjadi buntu. Justru konsep tawaran Gubernu menjadi penyempurna usul dewan. Buktinya semua anggota dewan menyetujui untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut. Yang dimaksud dengan pembahsan lebih lanjut adalah pembahasan terhadap suatu materi usulan yang telah disetujui menjadi usul raperda resmi. Dalam tahapan kebijakan disebut sebagai adaptasi, baik materi maupun konfigurasi politik yang mewarnai pembahasan. Ketika suatu agenda sudah dipilih sebagai alternatif pemecahan masalah untuk dijadikan agenda pembahasan, para aktor kebijakan akan memasukkan salah satu agenda untuk diadopsi dan didukung oleh seluruh aktor yang terlibat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam pengambilan keputusan.[421] Synder, sebagaimana tulis Varma menyebutkan ada tiga proses dalam pembentukan keputusan, yaitu bidang kemampuan, komunikasi dan informasi, serta motivasi.[422]

Kemampuan yang dimaksudkan adalah kemampuan para aktor kebijakan dalam melakukan telaah terhadap agenda publik yang sudah menjadi pilihan. Dalam pandangan peneliti, kemampuan anggota dewan tidak sama dengan kemampuan akademisi. Kemampuan politik mendominasi para aktor kebijakan. Untuk itu dibutuhkan komunikasi yang didukung oleh informasi yang valid. Motivasi, sebagaimana tulis Varma dimasukkan dalam proses pengambilan keputusan. Karena tanpa motivasi, produktivitas kebijakan akan mengalami kesulitan ketika masuk pada tahap implementasi.

Dari muatan materi yang diajukan oleh DPRD sebagai raperda usul prakarsa, maka muatan marerinya menjadi berubah dan disempurnakan. Sebagai contoh perbedaan antara raperda usulan dengan yang sudah disepakati adalah pasal, 39, 40, 41, dan 42 yang semula berisi tentang

---

[421]Sebenarnya, pengambilan keputusan merupakan kegiatan sehari-hari yang biasa dilakukan oleh setiap individu. Hanya saja, keputusan yang dilakukan sendiri dampaknya tidak meluas, hanya dirasakan sendiri oleh individu yang telah membuat keputusan. Kalau keputusan tersebut terpaksa menyertakan pihak lain maka tidak sebanyak yang ditimbulkan oleh pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang pemimpin. Untuk itu, aktor dalam pengambilan keputusan haruslah mendahulukan kepentingan lintas kelompok tidak memihak kepada kelompoknya. Pemimpin publik harus banyak mendengarkan dan memperhatikan kepentingan banyak orang. Seandainya pun pemimpin memberikan keputusan sendiri, tetap ia harus memperhatikan banyak orang. Lihat Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Matapenan Institute, 2012), 187-88.

[422]Kerangka pembuatan keputusan itu meliputi banyak proses sosial, politik maupun psikologis para aktor pengambil keputusan, lihat S.P. Varma, *Teori Politik Modern* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), 393.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengaturan pendanaan pendidikan, berubah menjadi SMK, Pengembangan BLK dan SMK Mini di pondok pesantren sebagai bagian dari Bab XI yang mengatur Pengembangan Pendidikan.[423]

Penegasan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan merupakan sikap politik antara DPRD dan Gubernur sebagai jawaban kepada publik bahwa Perda Penyelenggaraan Pendidikan yang telah disetujui bersama bukan copy paste atau pengulangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Itu artinya, ide dan gagasan serta pendapat Gubernur yang disampaikan dalam forum rapat paripurna sebelumnya, Juni 2014, tidak mendapat penolakan. Proses pembahasan sampai pada persetujuan bersama benar-benar berjalan secara dinamis dan kondusif. Kesepakatan politik yang berlangsung tanpa konfrontasi menunjukkan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah memiliki komunikasi politik yang baik. Tidak ada ketersinggungan dan perlawanan dari para pengusul

[423] Lihat pada bab IV, penjelasan rancangan perda sebagaimana dimaksudkan."bahwa materi muatan yang diatur dalam Perda ini berisikan muatan lokal Daerah (*local wisdom*) dan bukan *copy paste* dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam permbentukan Perda ini telah disepakati bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah mengikat secara imperatif dan memang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, sehingga tidak perlu diulang kembali dalam Perda ini.... Oleh karena itu, substansi materi muatan Perda ini, telah benar-benar disesuaikan dengan rencana pembangunan Daerah baik RPJP, RPJMD, kearifan dan keunggulan lokal Jawa Timur, serta berbagai masukan pakar dan praktisi pendidikan serta masyarakat di Daerah."

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atas saran dan kritik, sekalipun disampaikan secara fulgar oleh aktor kebijakan lainnya.

Perpaduan kemitraan antara DPRD dan Gubernur dalam proses pengambilan keputusan bersama sejalan dengan teori sistem yang dibangun oleh Bukley, ia memandang dinamika sosial selalu memiliki keterkaitan satu sama lain sehingga terjadi proses yang dinamis dan integratif. Hal yang sama juga dikatakan oleh Luhman, yang mengembangkan teori sistem dari basis teori sistem sosialnya Talcot Parson, yaitu kerja struktur dan fungsi sosial bekerja secara dinamis. Teori sistem Luhman itu merujuk pada sistem autopoiesis, seperi sel-sel biologis yang satu sama lain saling bekerja secara integratif dan dinamis. Masyarakat dalam pandangan Luhman adalah sistem sosial yang menghasilkan unsur-unsur dasar, menciptakan batas dan struktur.[424]

Kewenenangan pembentukan perda yang dijalankan oleh DPRD dan Gubernur dalam pembahasan perda penyelenggaraan pendidikan tidak terlepas dari adanya kekuasaan yang dimilikinya. Kekuasaan, sebagaimana gagasan Foucault dan Hobes, dan ditulis lebih lanjut oleh Zainuddin Maliki, adalah alat untuk meraih masa depan yang lebih baik. Seorang atau kelompok yang memiliki kekuasaan akan menggunakannya sebagai upaya untuk mewujudkan apa yang diinginkan. Karena itu, masa depan sebuah komunitas sosial, baik skala besar (Negara) maupun kelompok kecil

[424]Mengenai teori sistem dapat dibaca dalam Bab I pada kajian kerangka teori yang menjadi bangunan disertasi ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tergantung pada siapa yang menjalankan kekuasaan, sekalipun kadang berhadapan denga resistensi kelompok lain.

Dalam pandangan peneliti, kesepakatan bersama DPRD dan Gubernur dalam pengambilan keputusan adalah cara mereka menjalankan kekuasaan sesuai dengan yang menjadi keinginan, sebagaimana dituangkan dalam rencana pembangunan. Karena kedua penyelenggara pemerintahan daerah tersebut, disamping sebagai aktor kebijakan juga aktor politik pembangunan. Dalam pandangan Warjio, aktor politik pembangunan merupakan bagian dari sistem politik untuk melakukan perubahan yang diinginkan, atau disebut juga sebagai motiv pembangunan. Kajian lain tentang aktor politik pembangunan memiliki kesepadanan dalam konteks Islam, yaitu sebagai *abdullah* (hamba Allah) dan *kholifatullah fi al ardh* (wakil Allah di muka bumi) yang harus tunduk pada penciptaNya sehingga tercapai kemakmuran bumi-Nya. Selain pejabat negara, aktor politik pembangunan, dalam kajian Warjio dibagi menjadi empat, yaitu Negara, Swasta, Masyarakat (LSM), dan Individu yang masing-masing memiliki peran penting dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Bagi peneliti, empat aktor politik pembangunan ini sejalan dengan apa yang dikatakan sebagai sistem yang integratif.[425]

[425]Kajian aktor politik pembangunan dapat dibaca lebih lengkap dalam Warjio, *Politik Pembangunan: Paradoks, Teori, Aktor, dan Ideologi* (Jakarta: Kencana, 2016), 207-291. Sebagaimana bab II, landasan teori.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tahapan pengambilan keputusan bersama, menurut William Dun merupakan tahapan dalam formulasi kebijakan publik. Tahap ini dalam pandangan Dun adalah tahapan pemilihan alternatif pemecahan masalah (termasuk masalah pendidikan) yang didalamnya, sesama aktor kebijakan kadang harus beradu konsep untuk menentukan mana alternatif yang disepakati bersama sebagai untuk pemecahan masalah. Setelah formulasi, dan menghasilkan aternatif yang dipilih dalam proses pengambilan keputusan, maka alternatif tersebut dimasukan dalam tahap adaptasi kebijakan. Synder, sebagaimana tulis SP. Varma menyebut ada tiga tahap dalam proses pembentukan keputusan, yaitu bidang kemampuan, komunikasi, dan informasi, serta motivasi.[426] Teorisasi sistem, kekuasaan, aktor kebijakan dan atau aktor politik pembangunan, dan tahapan pengambilan kebijakan (formulasi dan adaptasi) bagi peneliti sangat relevan dengan data dan fakta pengambilan keputusan dalam proses persetujuan raperda menjadi perda penyelenggaraan pendidikan.

Pasal 41, yang semula materi muatan raperdanya masuk dalam Bab Pendanaan Pendidikan, berubah menjadi Bab Pengembangan Pendidikan , sub bab Balai Lathan Kerja di Pondok Pesantren.[427] Peneliti memiliki pandangan, bahwa aktor politik pembangunan di daerah sedang dibebani amanah untuk mempersiapkan generasi penerus yang tangguh dan terampil dalam semua aspek kebutuhan hidup. Kita diingatkan oleh

[426]Dua tahap kebijakan, yaitu formulasi dan adaptasi dapat dibaca pada bab II.
[427]Lihat pada paparan data Bab IV

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Allah untuk memiliki rasa kekhawatiran terhadap warisan generasi yang lemah. Membentuk generasi yang memiliki kompetensi bukanlah pekerjaan mudah. Dibutuhkan keterlibatan semua elemen masyarakat. Allah mengingatkan:

وليخش الذين لو تركوا من خلفهم ذرية ضعافا خافوا عليهم فليتقوا الله

وليقولوا قولا سديدا (النساء:9)

Dan hendaklah takut (kepada Allah) orang-orang yang sekiranya mereka meninggalkan keturunan yang lemah di belakang mereka yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) nya. Oleh karena itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah, dan hendaklah mereka berbicara dengan tutur kata yang benar[428].

Karena itulah, memperkuat lembaga dan sistem pendidikan Islam diperlukan perangkat pendukung, termasuk kebijakan pendidikan sebagai produk sistem politik. Kehadiran sistem politik sebagai pembentuk kebijakan pendidikan sudah barang tentu menempati posisi strategis untuk mengembangkan pendidikan Islam. Dalam cakupan yang lebih luas, pendidikan Islam dalam wujudnya bukan hanya sekedar memberikan pengajaran terhadap sumber-sumber keislaman. Lebih dari itu perlu integrasi keilmuan lain, ketrampilan tambahan misalnya, agar peserta didik atau santri mendapatkan bekal yang memadai. Ternyata sistem politik

[428]Q.S. 4:9,. (Bandung: Diponegoro, cetakan kesepuluh, 2006),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat menghasil keputusan apa saja sesuai dengan arah pemegang kekuasaan.

Kesepakatan bersama atas pengembangan pendidikan kejuruan di pesantren adalah sebuah langkah inovasi kebijakan yang diputuskan oleh aktor politik pembangunan dalam Pemerintahan Daerah Jawa Timur. Dikatakan oleh Nurani Soyomukti, bahwa pendidikan selalu mengikuti corak manusia sebagai pembentuk dan pelaku sejarah. Bahkan kebijakan SMK Mini di pondok pesantren yang ada di Jawa Timur dinyatakan sebagai sejarah baru dalam kebijakan pendidikan di daerah. Ini baru pertama kali dalam sejarah reformasi ada kebijakan daerah yang memberi peluang bagi pondok pesantren untuk mengembangakan pendidikannya, terutama bagi pesantren yang sudah menyelenggarakan pendidikan SMK.[429] Tujuannya untuk membentuk peserta didik atau santri yang ada di pondok pesantren agar memiliki ketrampilan tertentu sesuai dengan pilihan kompetensi dan ahli sehingga kelak mereka telah siap memasuki duina usaha dan industri.

Pengembangan pendidikan bagi pondok pesantren, seperti tulis Muslihudin dalam sebuah jurnal ilmiah adalah sebuah konsekuensi perubahan masyarakat dan tantangan bagi pendidikan Islam, termasuk pesantren. menurutnya, pola interaksi manusia memang banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor yang kadang datang secara tiba-tiba.

[429]Baca wawancara dengan Halim Iskandar dan Akik Zaman di bab IV.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Deni Darmawan, konsep pengembangan merupakan proses melakukan penerjemahan dari desan yang spesifik ke araha yang lebih nyata. Apa yang dikembangkan dalam berbagai variai sangat tergantung terhadap wilayah mana kita akan mengembangkan.

Sementara itu, pakar strategi pendidikan Islam, Mujamil Qomar mengidentikan konsep pengembangan dengan istilah *min al-dhulumati ila al-nuur* (berkembang dari kegelapan menuju pencerahan) yang dalam prakteknya memerlukan berbagai kondisi riil. Saat ini, sebagaimana dikatakan Muhaimin, hampir semua pemimpin pondok pesantren sudah tidak lagi mempertentangkan antara ilmu agama dan umum. Kebijakan baru ini sejalan dengan perencanaan pembangunan yang dituangkan dalam RPJMD Jawa Timur, terutama sejak digulirkannya program "SMK Bisa" oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. Sehingga Pemerintah Provinsi menjadikan pendidikan kejuruan sebagai prioritas kebijakan pengembangan pendidikan.

Bagi peneliti, kebijakan pengembangan pendidikan yang telah diatur dalam perda merupakan bukti perhatian serius Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Nomenklatur SMK Mini di pondok pesantren menjadi langkah nyata dan berani, karena ini baru satu-satunya kebijakan penyelenggaraan pendidikan yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah Provinsi. Inilah yang disebut sebagai Kebijakan Pengembangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendidikan SMK di Pondok Pesantren, dalam istilah lain disebut juga sebagai langkah inovatif.

Kekuasaan dalam konteks Weber, sebagaimana Zainudin tulis, adalah sebuah kemungkinan seseorang dalam relasinya berada pada posisi untuk bisa memberikan pengaruh pada orang lain untuk bisa menjalankan apa yang dinginkan, meskipun menghadapi resistensi[430]. Peneliti dalam perspektif ini berpandangan bahwa pengaruh kekuasaan politik begitu strategis dan penting dalam sistem politik. Terbukti, dengan pengaruh yang kuat dan dominan, keinginan para pengusul dibantah dan dirubah oleh aktor kebijakan lain. Sekalipun pada akhirnya sepakat, tetap pada koridor dominasi pengaruh kekuasaan. Saling mempengaruhi yang akhirnya kompromi menjadi suatu langkah terbiasa dalam dinamika politik.

B. Materi Muatan Kebijakan Pengembangan Pendidikan dalam Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Materi muatan perda berisi 56 pasal dan 17 bab. Kebijakan pengembangan pendidikan diatur secara khusus dalam bab tersendiri, yaitu pada Bab XI, yang termuat dalam pasal 37 sampai pasal 42. Temuan peneliti dalam konteks kebijakan pengembangan pendidikan adalah:

1. Perda tidak menjelaskan maksud pengembangan pendidikan.

[430] Zainduin Maliki, *Sosiologi Politik, Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2010), 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Sekolah Menengah Kejuruan menjadi bagian dari pengembangan pendidikan, namun hanya mengatur tentang pendirian akademi komunitas berbasis keunggulan daerah dan pendiiran BLK. SMK Mini yang dijadikan alternatif bentuk lain BLK menyebabkan kerancuan penyelenggaraan SMK itu sendiri.
3. Ruang lingkup materi pengembangan pendidikan terlalu sederhana.

Dari temuan tersebut, dapat dilakukan analisis sebagai berikut:

1. Dalam ketentuan umum yang berisi 28 angka, dak ada satu pasal pun yang menjelaskan pengembangan pendidikan. Biasanya bab ketentuan umum yang diletakkan dalam pasal 1 menjelaskan maksud materi muatan perda yang akan dituangkan dalam bentuk pasal-pasal. Ketentuan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam lampiran I menjelaskan materi alasan pembentukan perda, diantaranya mengatur tentang sasaran, ruang lingkup, jangkauan, dan arah pengaturan. Alasan tersebut dituangkan dalam naskah akademik.

   Salah satu misi pembentukan perda, sebagaimana dijelaskan dalam naskah akademik adalah “memfasilitasi pengembangan pendidikan berbasis keagamaan (as salafiyah, ahlus sunnah wal jama’ah sebagai institusi pendidikan dan lain-lain) sehingga secara bertahap terjadi kesejajaran mutu dengan pendidikan umum”. Inilah yang barangkali perlu mendapat apresiasi publik. Pernyataan politik aktor kebijakan daerah seperti termuat dalam misi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembentukan perda menjadi indikator kemampuan serap aspirasi bagi keaneka ragaman daerah. Kalimat pengembangan pendidikan diarahkan pada pendidikan berbasis keagamaan dengan ciri khusus. Materi tersebut justru diatur dalam pasal 13 dan pasal 14 tentang standar pendidikan berbasis kearifan dan keunggulan lokal. Pengaturan dan kedudukan lembaga penjaminan mutu akan diatur dalam Pergub dan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Menurut Deni Darmawan, pengembangan pendidikan merupakan bentuk lain dari wujud inovasi pendidikan.[431] Azyumardi Azra menjadikan prasyarat kebangkitan Islam dengan melakukan langkah modernisasi kelembagaan pendidikan Islam.[432] Tentu itu dilakukan dalam kerangka pengembangan pendidikan. Muhaimin memiliki pandangan bahwa pengembangan pendidikan Islam itu bisa dilihat dari dua hal, yaitu kuantitatif dan kualitatif.[433]Berkembang berarti memiliki dimensi perubahan dari yang baik ke yang lebih baik, dari maju menjadi lebih maju, begitu seterusnya. Dalam pandangan Mujamil, konsep pengembangan hampir ada kesamaan dengan konsep *min al-zulumati ila al-nur*. Tetapi pada tataran praktek dilapangan perlu melibatkan berbagai kondisi riil, ada proses *tranformasi emansipatoris*, sosio kultural, sosio-politik, sosio ekonomi, dan

---

[431]Deni Darmawan, *Inovasi Pendidikan: Pendekatan Praktik Teknologi Multi Media dan Pembelajaran Online* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), 1.

[432]Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Millenium III* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 30-31.

[433]Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2011), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

banyak lagi yang harus dipertimbangkan agar terwujud cita-cita ideal bagi masyarakat.[434]

Bila manusia tidak mau dengan perubahan dan pengembangan akan tergeser dan tergerus oleh perubahan zaman itu sendiri.[435] Prinsip perubahan tersebut sejalan dengan firman Allah, yaitu:

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ ۗ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ ۚ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ(الرعد:11)

"Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap sesuatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya; dan sekali-kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia."[436].

Agar tidak terkesan copy paste, pasal 2 mengatur tentang asas, maksud, dan tujuan. Namun, dalam pandangan peneliti ada kerancuan. Antara maksud dan tujuan memiliki kesamaan. Publik akan sulit membaca dan memahami, karena keduanya sama-sama mengatur tujuan. Kenapa tidak menggunakan pilihan kata dasar, fungsi, dan tujuan. Ketentuan pasal 2 juga terjadi inkonsistensi dengan Bab II ruang lingkup dalam penjelasan umum dan materi yang akan diatur sebagaimana dideskripsikan oleh naskah akademik. Kata yang dipakai dalam naskah akademik justru "berdasarkan Pancasila"

[434]Mujamil Qomar, *Strategi Pendidikan Islam* (Jakarta: Erlangga, 2013), 93.
[435]Suparlan Suhartono, *Wawasan Pendidikan: Sebuah Pengantar Pendidikan* (Jogjakarta: Ar Ruzzmedia Group, 2008), 60.
[436]Q.S. 13: 11,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bukan “berasaskan pancasila”. Bukan “tujuan” tapi “fungsi” pembentukan perda. Dalam ruang lingkup materi dijelaskan dasar, fungsi, dan tujuan.

2. Pengaturan SMK Mini sebagai alternatif bentuk lain BLK terlalu sederhana. Kebijakan ini seakan-akan menjajarkan SMK dengan BLK. Padahal dalam ketentuan pasal 40 yang mengatur pengembangan pendidikan SMK sudah dinyatakan bentuk pengembangannya berupa penyediaan BLK yang bertujuan meningkatkan ketrampilan lulusan SMK. Kemudian setelah pengaturan pengembangan SMK, perda juga mengatur pengembangan BLK atau SMK Mini yang tujuannya menyiapkan tenaga kerja terampil tingkat menengah, sebagaimana pasal 41. Jika merujuk pada ketentuan pasal 41, maka implementasi kebijakannya tidak harus pondok pesantren yang menyelenggarakan SMK.

   Dalam produk kebijakan, keterkaitan satu pasal dengan pasal lain memang tidak bisa dihindari. Pasal-pasal yang termuat dalam perda tidak berdiri sendiri, ada kaitan satu dengan lainnya. Dalam hemat peneliti, kebijakan pengembangan pendidikan SMK dan BLK atau SMK Mini, idealnya diatur tensendiri, karena menyebut obyek atau sasaran kebijakan. Misalnya, pengembangan pendidikan SMK di lingkungan pondok pesantren menjadi pasal atau ayat tersendiri yang masuk dalam bagian pengembangan SMK. Mengenai bentuknya bisa berupa BLK atau latihan kerja lainnya selama dalam koridor pengembangan pendidikan SMK berbasis pondok pesantren.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Materi pengembangan pendidikan, sebagaimana diatur dalam pasal 37 sampai pasal 42 dalam pandangan peneliti terlalu menyederhankan konsep pengembangan itu sendiri. Karena pengembangan pendidikan bukan hanya apa yang disebutkan dalam perda. Kalau bertujuan untuk ikut serta mengembangkan pendidikan Islam yang ada di pesantren, tentu pilihannya bisa variatif. Yang dikembangkan bukan hanya berujud fisik, pemberian bantuan, atau penyediaan fasilitas sarana prasaranan. Sebagai contoh meningkatkan wawasan dan pengetahuan manajemen pengembangan pendidikan sesuai dengan kondisi daerah. Apalagi dalam naskah akademik sudah dijelaskan pengembangan pendidikan berbasis keagamaan yang mengembangan Islam menurut aswaja.

   Secara teori, pengembangan pendidikan, sebagaimana dijelaskan Muhaimin memiliki dua hal, yaitu kuantitatif dan kualitatif. Pengembangan pendidikan akan dikatakan berkembang secara kuantitatif jika dalam kenyataannya banyak berdiri lembaga pendidikan dan banyaknya peserta didik. Pengembangan secara kualitatif dilihat dari perspektif out lembaga pendidikan menghasilkan lulusan yang siap bersaing dan mengembangkan lebih lanjut. Dalam konsep kualitatif, SMK dan SMK Mini sama-sama bertujuan meningkatkan ketrampilan tambahan untuk memenuhi tuntutan dunia kerja. Sehingga dengan tujuan tersebut diharapkan ada efek peningkatan ekonomi sebagai penunjang kesejahteraan. Ini linier dengan tujuan perda dan tujuan pendidikan nasional sebagaimana diatur dalam UU

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sisdiknas. Karena itulah, secara yuridis tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana dijelaskan dalam prinsip-prinsip pembentukan perda.

C. Implementasi Kebijakan Pengembangan Pendidikan SMK Mini di Pondok Pesantren

Dengan berlakunya Perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, khususnya pasal 41, yang kemudian bersamaan dengan ditetapkannya Perda Provinsi Jawa Timur tentang Perubahan APBD Tahun 2014 maka pasal 41 sudah masuk pada tahap implementasi kebijakan. Secara normatif, sebagaimana diatur dalam pasal 42, pengaturan mengenai pengelolaan sebagai tindak lanjut regulasi yang mengatur pengembangan pendidikan, termasuk SMK Mini semestinya diatur oleh Peraturan Gubernur. Namun, sampai saat ini Pergub tersebut belum terbitkan oleh Gubernur. Padahal DPRD Provinsi Jawa Timur sesuai prolegda perubahan sedang menyusun rencana pembahasan perubahan Perda Penyelenggaraan Pendidikan.[437] Perubahan perda tersebut nampaknya akan dilakukan secara menyeluruh dan konprehensif. Jika DPRD Provinsi Jawa Timur melakukan perubahan menyeluruh, maka prosesnya menjadi perda pengganti.[438] Sekalipun Pergub yang mengatur pelaksanaan pasal 41 belum diterbitkan, program SMK Mini di pesantren tetap dapat dilaksanakan.

[437]Lihat wawancara Hudiyono dan beberapa anggota DPRD Provinsi Jawa Timur dalam bab IV.
[438]Baca UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Semula pelaksanaan kegiatan SMK Mini dilakukan dengan cara memasukkan pada pos belanja fungsi pendidikan dalam kebijakan politik anggaran yang ditetapkan melalui Perda tentang APBD.[439] Pelaksanaan pasal 41 dilakukan melalui Perda Perubahan APBD Tahun 2014. Kemudian pengaturan pelaksanaannya dituangkan dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 60 Tahun 2014 tentang Penjabaran Perda Perubahan APBD Tahun 2014. Secara teknik operasional program dijalankan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Dinas Pendidikan, setelah menerima pelimpahan wewenang dari Gubernur, selanjutnya menerbitkan Peraturan Dinas Pendidikan tentang Pedoman Teknis Program Bantuan Hibah SMK Mini. Implementasinya dimulai sejak sosialisasi, verifikasi proposal, verifikasi faktual, dan penetapan bantuan hibah yang dituangkan dalam Keputusan Gubernur. Sebelum sekolah menerima bantuan, terlebih dahulu diikutkan dalam kegiatan bimbingan dan teknik (bimtek) dan dilanjutkan dengan penanda tanganan Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara Dinas dengan Kepala Sekolah. Beberapa Surat Keputusan Gubernur tentang Penerima Hibah SMK Mini adalah SK Gubernur Nomor 188/607/KPTS/013/2014, tanggal 3 Oktober 2014 dan SK Gubernur Nomor 188/763/KPTS/013/2014, tanggal 19 Nopember 2014. Dua keputusan Gubernur tersebut memberikan bantuan hibah SMK Mini melalui tahap XV dan XXI dengan jumlah 41 lembaga.

[439]Kebijakan politik anggaran tersebut ditetapkan justru sebelum perda penyelenggaraan pendidikan ditetapkan. Artinya, secara de jure program bantuan SMK Mini sudah ada sebelum perda.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Temuan peneliti, bahwa 1) kebijakan SMK Mini sebenarnya sudah pernah dilaksanakan tanpa perda penyelenggaraan pendidikan, 2) implementasi ketentuan pasal 41 dilakukan tanpa Pergub yang menjadi pedoman, 3) baik Perda, Domnis, dan ketetapn lain yang berkaitan dengan implementasi SMK Mini tidak ada yang menjelaskan secara detail tentang SMK Mini, baik secara filosofis, maupun yuridis. 4) Dinas Pendidikan membentuk kelompok kerja SMK Mini, semacam desk, namun pokja ini bekerja melalui perintah lisan tanpa ada keputusan.

Beberapa temuan diatas, menurut peneliti ada kesamaan dengan model kebijakan inkremental. Bisa dilihat dari sumber data yang menunjukkan pelaksanaan program SMK Mini dilaksanakan sebelum perda penyelenggaraan pendidikan. Model ikremental, menurut Thomas R. Dye, sebagaimana tulis Mahfud, menggunakan pendekatan pragmatis dan praktis karena pemerintah dalam pengambilan keputusan sifatnya hanya melanjutkan terhadap apa yang telah dilakukan oleh pemerintah sebelumnya. Jika ada perubahan hanya dilakukan seperlunya. Model ini, sebagamaina tulis Regas muncul sebagai kritik terhadap model rasional dalam rangka memberikan perbaikan, penyempurnaan, dan atau melanjutkan terhadap kebijakan sebelumnya. Dalam perspektif peneliti, sekalipun ada kesamaan dengan model ikremental, namun peneliti memilik pandangan berbeda. Kebijakan program SMK Mini bukan kebijakan yang pernah dilakukan oleh pemerintah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebelumnya. Alasannya, pencetus ide dan gagasan program SMK Mini justru dibentuk oleh penguasa yang sedang menjalankan pemerintahannya.

Memperkuat argumen model inkremental, peneliti juga berpandangan bahwa fakta diatas menunjukkan pengaruh elit kekuasaan sangat dominan. Program SMK Mini, sekalipun tidak ada rujukan hukum atau peraturan diatasnya, tetap dapat dilaksanakan dan tidak ada masalah. Yang dijadikan landasan pengambil kebijakan adalah pemaknaan politik terhadap asas otonomi daerah yang dapat diterjemahkan sesuai dengan aspirasi dan keinginan politik di daerah. Karena itulah, ada kemiripan dengan model elit dalam kebijakan publik. Ada yang menyebutkan dengan model elitis, sebagaimana tulis Winarno dalam Lester dan Stewart.[440] Dalam setiap masyarakat ada kelompok elit yang memegang kekuasaan dan kelompok yang tidak memiliki kekuasaan.[441]

Rumusan kebijakan merupakan preferensi dari elit yang berkuasa sehingga apabila terjadi bias formulasi dapat dimaklumi, dan ini merupakan kelemahan pendekatan model kebijakan elit.[442] Mosca, sebagaimana tulis

---

[440] Ibid., 45.

[441]Dalam perspektif sosiolog, elit digolongkan sebagai kelompok kecil orang yang paling berbakat, karenanya kelompok elit ini lebih banyak diarahkan pada kelompok elit politik. Dan, sekelompok elit kecil dalam masyarakat politik ini memegang peranan sangat strategis dalam proses politik dalam kekuasaan. Lihat Syarifuddin Jurdin, *Sosiologi Islam dan Masyarakat Modern: Teori, Fakta, dan Aksi Sosial* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 50.

[442]Zainudin Maliki menyebut model elit ini masuk dalam konstruk elit kekuasaan. Dalam model ini negara berupaya sebagai kekuatan politik yang "relatif mandiri", tidak ada peluang untuk melakukan partisipasi bila terjadi dalam suasana berhadap-hadapan (konfrontasi) ditengah elit pendukung maupun masyarakat sipil. Akhirnya negara menjadi kekuatan dominan yang terpadu, dinamis, menyebar, represif, birokratis dan teknokratis, tujuannya agar akselerasi industrialisasi berjalan mulus sebagai proyek elit pemegang kekuasaan, Zainudin Maliki, *Sosiologi Politik; Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik* (Yogyakarta: UGM Press, 2010), 28. Baca juga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Zainuddin Maliki menggambarkan kelompok masyarakat politik di negara manapun, berkembang maupun maju terdapat dua kelas kelompok, yakni yang menguasai dan dikuasai. Kelompok penguasa jumlahnya tidak banyak, dalam konteks lain disebut sebagai elit politik yang mengendalikan kebijakan-kebijakan politik. Kelas kedua jumlahnya jauh lebih besar, secara langsung dikuasai oleh kelompok kelas pertama.[443]

Dalam perspektif politik Islam, kebijakan itu memang diambil dari kata siyasah. Dipihak lain, siyasah juga dimaknai sebagai gerakan politik. Namun, muaranya pada aspek kemaslahatan umat. Kebijakan dibentuk melalui proses politik dalam rangka tegaknya kemaslahatan umat.[444] Kemaslahatan itulah yang barangkali menjadi parameter para aktor kebijakan publik di Jawa Timur. Prinsip kenegaraan sebagaimana terdapat dalam al-qur'an, antara lain berkaitan dengan pandangan kekuasaan sebagai amanah,[445] musyawarah sebagai dasar pijakan dalam proses pengambilan keputusan,[446] dan keadilan sebagai pintu kesejahteraan rakyat.[447] Patut menjadi parameter dalam melihat dinamika politik di Jawa Timur. Amanah, musyawarah, dan keadilan menuju kesejahteraan umat menjadi bagian penting dalam proses politik. Tetapi, perlakuan al-Qur'an terhadap kenegaraan bersifat normatif

---

Muhammad AS Hikam, *Negara Otoriter Birokratik dan Redemokratisasi: Sebuah Tinjauan Kritis Beberapa Studi Kasus* dalam Jurnal Politik, No. 8 (Jakarta: AIPI, LIPI dan PT Gramedia, 1990), 68.

[443]Ibid, xi.

[444]Ibnu Mandhur, *Lisaan al-'Arab, Vol. 6* (Beirut: Darul Ihya al Turath al Araby, 1999), 429.

[445]al-Qur'an, 4:58.

[446]al-Qur'an, 2:59.

[447]al-Qur'an, 4 :135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

substansif, menawarkan nilai-nilai etika dan moral daripada formal, seperti bentuk negara atau format politik.[448] Dalam perspektif Ma'luf, politik dilakukan guna membentuk suatu masa depan lebih baik bagi masyarakat melalui tatanan pemerintahan.[449]

Teori implementasi kebijakan publik menjelaskan, bahwa implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang bisa saja dipahami sebagai suatu proses, keluaran (*out put*), maupun dampak (*outcome*). Pada tataran konsep keluaran, dapat dilihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat berbagai dukungan, termasuk dalam hal pengeluaran belanja sehingga sasaran program tepat. Menurut van Meter dan van Horn, sebagaimana tulis Winarno, ada beberapa model implementasi kebijakan, selain ukuran dasar dan tujuan, ada model sumber-sumber kebijakan. Model ini sangat menentukan keberhasilan suatu program kebijakan. Sumber itu seperti dana atau perangsang (*incentive*). Model lainnya yaitu komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan. Implementasi yang dikatakan sukses manakala ada mekanisme dan prosedur yang jelas. Pejabat yang ada dalam struktur mempunyai otoritas personil.[450] Meter dan Horn juga menambahkan model kapasitasdalam implementasi kebijakan. Kebijakan yang bagus tetapi tidak didorong oleh kapasitas pelaksana yang baik akan mengakibatkan kegagalan program.

---

[448]Yusdani, *Fiqh Politik Muslim* (Yogyakarta: Amara Books, 2012), 63.
[449]Louis Ma'luf, *al Munid fi al Lughati wa al'alam* (Beirut: Darul al Masyriq, 1997), 264.
[450]Van Meter dan van Horn menyebut beberapa ukuran untuk mendorong personalia dalam struktur, yaitu: yang ukurannya meliputi rekrutimen atau seleksi, penugasan dan relokasi, kenaikan pangkat, dan akhirnya pemcatan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hutman dan Hill, sebagaimana tulis Edi Suharto, berpandangan bahwa kebijakan sebagai strategi, tindakan atau perencanaan untuk mengatasi masalah dan memenuhi kebutuhannya sehingga tercapai kesejahteraan rakyat.[451] Dalam hal ini, Miriam Budiardjo memiliki perspektif yang hampir sama, yaitu kebijakan publik (*public poilicy*) sebagai suatu kumpulan keputusan yang dilakukan oleh aktor pengambil keputusan atau kelompok politik untuk mencapai suatu tujuan bersama. Kelompok politik yang membuat kebijakan tentu kelompok yang memiliki kekuasaan atau wewenang.[452] Masyarakat yang disebut sebagai publik memiliki cita-cita dan keinginan bersama. Sehingga diperlukan usaha bersama dengan cara membuat rencana-rencana tindakan yang mengikat dan selanjutnya disusun kebijakan oleh mereka yang telah diberi wewenang untuk melakukannya.[453]

Selain model inkremental dan elit, peneliti juga memandang bahwa kebijakan tersebut sejalan dengan model kelembagaan. Artinya, bahwa tugas pembentukan kebijakan menjadi kewenangan pemerintah sebagai "pemilik" lembaga publik.[454] Sebagaimana dalam sistem, kelembagaan merupakan

---

[451] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2010), 10.

[452]Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 20

[453]Ibid., 20. Dalam pandangan Frans Magnis Susesno, bahwa dimensi kesosialan manusia selalu berhubungan dengan dimensi politik yang berhubungan dengan kelembagaan hukum dan negara serta sistem nilai yang dijadikan sebagai legimitasi. Dimensi politik itulah yang menyangkut dimensi masyarakat secara keseluruhan. Sebuah keputusan yang dibuat oleh aktor kebijakan publik dalam proses politik dikatakan sebagai politis ketika menyangkut kepentingan masyarakat. Karena itulah dimensi politik ditentukan oleh kesadaran manusia itu sendiri sebagai anggota masyarakat yang menentukan arah dan kerangka proses kehidupan. Lihat Frans Magnis Susesno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2016), 17.

[454]Kelembagaan dalam pemerintahan sebagai pemegang otoritas memiliki kekuasaan untuk menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Tanpa kekuasaan maka tidak termasuk pemerintahan yang rasional karena tidak memiliki keberdaay untuk mengatur, menata, dan membawa arus

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

proses kegiatan pengambilan keputusan otoritatif yang terpolakan. Model ini dalam proses pengambilan kebijakan lebih menekankan struktur daripada perilaku politik. Prosesnya diarahkan pada tugas pemerintah sebagai lembaga formal yang memiliki otoritas kebijakan publik,dan dilakukan secara otonom tanpa melibatkan elemen atau komponen-komponen lain yang ada. Inilah yang menjadi titik kelemahan model kelembagaan, sehingga terkadang mengalam kesulitan ketika diterapkan. Kelemahan model ini yang dipandang sebagai *derivasi* dari ilmu politik tradisional.[455]

Ada fakta lain yang juga penting menjadi catatan aktor kebijakan publik. Persaingan global, seperti perdagangan bebas dan tuntutan dunia kerja profesional menempati peluang dan tantangan yang menguras energi. Tantangan tersebut menjadi pertimbangan untuk mengantisipasi problematika pendidikan. Beberapa tantangan yang perlu mendapat perhatian dalam dunia pendidikan adalah dunia yang sudah berubah, persaingan yang cepat dan ketat sebagai efek globalisasi, ekonomi baru, era pertanian ke industri dan jasa, fakta yang terhampar, SDM tenaga kerja yang sangat jauh tertinggal, kompetensi yang dibutuhkan, dan otonomi daerah.[456]Karena itulah, mengisi kekosongan pengembangan SMK di pesantren, perlu ada terobosan baru sebagai implementasi konsep pengembangan pendidikan di pondok

---

publik mau dibawa kemana. Lihat Mifta Toha, *Birokrasi Pemeintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Mata Pena Institut, 2012), 158.

[455]Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Jakarta: CAPS, Center of Academic Publishing Service, 2014), 75.

[456]Joko Martoyo, *Tinjauan Kebijakan Pendidikan Menengah Kejuruan* (jokomar.blogspot.co.id, diakses pada tanggal 9 Maret 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pesantren. Secara sederhana, pengembangan diartikan sebagai proses melakukan penerjemahan dari desain yang spesifik ke arah yang lebih nyata dalam bentuk fisik. Wilayah mana yang akan dikembangkan, terutama ketika berhadapan dengan kehadiran teknologi tergantung pengambil kebijakan.[457]

Dalam konteks pengembangan sebagai pengejawantahan dari kemaslahatan sejalan dengan satu kaidah fikih, yaitu:

المحافظة على القديم الصا لح والأخد بالجديد الأصلاح[458]

Menjaga tradisi lama yang masih baik, mengambil tradisi baru yang memiliki kamaslahatan lebih besar. Berkembang secara kualitatif, menurut Muhaimin apabila hasil yang dicapai memiliki mutu yang lebih baik, sejalan dengan ide-ide atau nilai-nilai dasar dalam ajaran Islam sebagai agama yang semestinya berada di depan dalam merespon perkembangan masyarakat dan tantangan dunia pendidikan.[459]

Sasaran program SMK Mini adalah membentuk peserta didik di pondok pesantren agar memiliki kemampuan dan jiwa kewirausahaan. Pondok pesantren memang mengalami dinamika yang cukup strategis. Telah menunjukkan perkembangan dalam menangkap peluang ilmu pengetahuan dan teknologi, sekaligus sebagai respon positif atas kebijakan publik yang dibentuk oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah. Ini sangat terkait

---

[457]Deni Darmawan, *Inovasi Pendidikan: Pendekatan Teknologi Multimedia dan Pembelajaran Online* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), 12

[458](الْقَاعِدَةالثَّامِنَةوَالثَّلَاثُونَ (الْمَادَّة / 39)) , شرحالقواعدالفقهية (ص: 227)

[459]Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2011), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan kebijakan otonomi daerah dengan segala kewenangannya. Karena, otonomi daerah, baik secara konseptual maupun peraturan perundang-undangan menjadi peluang bagi Daerah untuk melakukan inovasi atau pengembangan bagi kemajuan Daerahnya. Kebijakan SMK Mini merupakan inovasi atau pengembangan pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Argumentasi yang disampaikan adalah bahwa program SMK Mini bukanlah penyelenggaraan pendidikan SMK baru tetapi mengembangkan SMK yang ada di pondok pesantren.

D. Evaluasi dan Dampak Kebijakan SMK di Lingkungan Pondok Pesantren

Setelah peneliti menjabarkan bagaimana implementasi dalam pelaksanaan pengembangan pendidikan kejuruan (SMI Mini) di pesantren, sebagai tindak lanjut pelaksanaan ketentuan pasal 41 Perda penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur. Selanjutnya peneliti akan melakukan analisis terhadap evaluasinya.

Beberapa temuan peneliti dalam konteks evaluasi program SMK Mini, yaitu: a) evaluasi dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur melalui Bidang Pendidikan Menengah Kejuruan dan Perguruan Tinggi, b) disampaing melakukan evaluasi faktual, dinas juga melakukannya dengan mengundang seluruh kepala sekolah penerima manfaat bantuan program SMK Mini, dan c) peran DPRD dalam evaluasi pelaksanaan anggaran

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

program SMK Mini hanya berdasarkan pada laporan kinerja bersama dengan laporan kinerja lain dari dinas pendidikan provinsi.

Secara umum, evaluasi yang dilakukan oleh dinas pendidikan secara teoritik searah dengan dua teori evaluasi, yaitu evaluasi internal dan eksternal. Evaluasi internal yang dimaksud dilakukan oleh pemilik kebijakan itu sendiri, atau pelaksana program kegiatan. Prosedur dan mekanismenya sudah diatur sesuai dengan ketentuan yang dibuat oleh pelaksana program. Sedang evaluasi eksternal melibatkan lembaga diluar pelaksana program, bahkan lembaga non pemerintah yang dananya bersumber diluar ketentuan keuangan pelaksana program, sehingga kadang punya tujuan kurang baik. Evaluasi juga dilakukan bukan hanya pada pelaksanaan saja, tetapi proses pembentukan kebijakan juga perlu menjadi perhatian dalam evaluasi, karena, jika proses pembentukan kebijakannya salah, akan mengakibatkan kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan kebijakan.[460] Analisis dilakukan terutama pada aspek pelaksanaan (implementasi kebijakan) dan dampaknya (*outcome*).

Sebelum dinas menetapkan lembaga pendidikan SMK di pesantren atau daerah terpencil sebagai penerima bantuan, sebenarnya dinas sudah melakukan evaluasi, baik administratif maupun faktual. Secara administratif, seluruh SMK yang mengajukan bantuan dikoreksi kelengkapan dan syarat-syaratnya. Ada beberapa lembaga SMK yang dinyatakan tidak dapat menerima bantuan karena secara faktual tidak memenuhi syarat. Standar yang

[460]Baca pada sub judul tahap evaluasi kebijakan di Bab II

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

digunakan oleh dinas ditetapkan sendiri oleh dinas dalam bentuk pedoman teknis. Dasar hukum yang dipakai adalah beberapa regulasi yang mengaturnya, termasuk perda dan pergub APBD tahun berjalan. Fakta ini menunjukkan bahwa tahap evaluasi yang dilakukan dinas, sebagai bagian dari tahap kebijakan publik, mendukung terhadap teori evaluasi internal.

Setelah dinas menetapkan dan memberikan bantuan program hibah SMK Mini, tahap selanjutnya adalah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan program. Untuk kepentingan evaluasi ini, dinas berdasarkan domnis melakukan tahap evaluasi melalui tiga tahap, yaitu evaluasi pendanaan, evaluasi pengelola atau sumber daya manusia, dan evaluasi model. Ketiga tahap evaluasi ini, sepanjang dokumen yang disampaikan kepada peneliti tidak ditemukan adanya catatan kesalahan fatal. Bahwa ada yang dikembalikan laporan pertanggung jawabannya, itu dilakukan dalam rangka memperbaiki format laporan agar mudah dimengerti. Dengan begitu dapat dipertanggung jawabkan secara administratif.

Evaluasi terhadap tiga kategori sebagaimana dijabarkan diatas, dalam pandangan peneliti lebih tepatnya disebut evaluasi internal. Proses evaluasi seperti itu sejalan dengan pandangan Prosedur dan mekanisnya serta personalia yang melakukan evaluasi adalah pemilik kebijakan sekaligus perumus kebijakan. Dinas Pendidikan Provinsi, melalui Dikmenjur dan Perti sejak awal dalam pelaksanaan program sudah menyusun ketentuannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pada evaluasi melalui pelaporan, baik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

laporan kinerja maupun keuangan. Menurut Hellmut Wallmen, evaluasi dilakukan untuk mempeoleh dua hal, yaitu pertama, sebagai alat analisis untuk mendapatkan berbagai informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan penilaian kinerja, baik hasil maupun proses. Kedua, sebagai suatu siklus kebijakan untuk melaporkan kembali tentang informasi pelaksanaan kebijakan kepada pembuat kebijakan. Selain itu, Hellmut juga menambahkan, sekalipun ini hanya sebuah harapan bukan kewajiban, yang disebut sebagai evaluasi intervensi, yaitu evaluator untuk secara aktif melakukan pendampingan atau intervensi dalam proses pelaksanaan. Tujuan evaluasi intervensi tersebut untuk mengetahui kekurangan atau kelemahan yang dianggap membahayakan terhadap pelaksanaan kegiatan kebijakan. Dengan demikian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai.[461]

Ada beberapa catatan yang dilakukan dinas, antara lain menyebutkan agar implementasi program dilakukan secara *sekuensis* (beurutan), mulai dari tahap interpretasi, pengorganisasian, dan aplikasi program, seluruhnya dilakukan secara konsisten, transparan, terbuka, dan akuntabel serta partisipatif. Agar keluarannya menimbulkan outcome, benefit, impact secara optimal. Untuk itu pemangku kepentingan diharapkan tetap berkomitmen melakukan sinergi dalam penyelenggaraan SMK Mini. Menanggapi keluhan penambahan modal bagi SMK yang sudah

[461]Hellmut Wollmann,Evaluasi Kebijakan dan Penelitian Evaluasi dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney, *Handbook Analisis Kebijakan: Teori, Politik, dan Metode* (Bandung: Nusa Media, 2015), 554-556.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melaksanakan program SMK Mini, kebijakan politik anggaran tetap memberikan atensi terhadap SMK Mini.

Catatan evaluasi tersebut menurut peneliti dilakukan dalam koridor normatif, sebagaimana latar belakang program SMK Mini. Begitu pula pengakuan para pengelola program pada satuan pendidikan tentang beberapa keluhan dan tingkat kesulitan juga masuk dalam batasan evaluasi internal. Apa yang dilakukan oleh dinas dengan mengikutsertakan kepala sekolah dalam proses implementasi dan evaluasi, menurut peneliti tetap masih pada batasan evaluasi internal. Kegunaannya, dinas ingin mengetahui agar para kepala sekolah satu sama lain bisa mendengarkan dan memberikan informasi. Berdasarkan tukar menukar informasi, para kepala sekolah dapat melakukan evalusai secara mandiri. Dinas pun tidak lepas dari saran dan kritik dari kepala sekolah. Mereka mengeluhkan sosialisasi yang dilakukan dinas dalam implementasi program SMK dianggap mendadak. Karena itulah, kepala sekolah sejak awal sudah mengerjakan perencanaan kegiatan, terutama dalam kelengkapan administrasi banyak yang mengalami kesalahan.

Sikap keterbukaan dinas terhadap kepala sekolah yang menyampaikan evaluasi merupakan bentuk evaluasi partisipatif. Mengapa? Dalam forum yang lebih besar, dinas mendengarkan dan menerima keluhan para kepala sekolah. Catatan-catatan itulah yang akan dijadikan tindak lanjut dinas dalam mempersiapkan kebijakan yang sama untuk masa yang akan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

datang. Program SMK Mini bukanlah program instan, hanya berlaku satu kali. Program ini harus terus berkelanjutan. Secara teoritik, menurut Hellmut, untuk mengukur indikator pencapaian dan dampak kebijakan, sehingga akan ditemukan format langkah-langkah lanjutan. Kelemahan evaluasi seperti ini (internal, dengan melibatkan banyak kepala sekolah) menurut peneliti, akan didapatkan informasi yang kurang akurat. Sangat mungkin kepala sekolah enggan kelemahannya diketahui orang lain dalam sebuah forum terbuka.

Beberapa sekolah yang maju akan menyampaikan kemajuannya setelah menyampaikan laporan kegiatan SMK Mini. Namun, peneliti memiliki persepsi yang berbeda. Sekolah yang maju apakah memang pada dasarnya sudah menjadi sekolah bermutu, terutama dalam hal pengelolaan produk kreatif unggulan. Karena masing-masing pondok pesantren berbeda. Ada yang sudah maju, ada yang sedang berkembang, dan ada juga yang memang baru berjalan mengikuti irama modernisasi. Konsep pengembangan masing-masing pesantren, dalam hal memberikan ilmu tambahan yang berkaitan dengan ketrampilan enterpreuner jalannya tidak sama. pengembangan ini sebenarnya sudah disadari oleh pesantren. Ayat perubahan sebagaimana dinyatakan dalam al-Qur’an sudah sering dibaca, dijadikan kajian, bahkan pidato dimana-mana. Sesungguhnya prinsip perubahan tersebut sejalan dengan firman Allah, yaitu:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ ۗ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ ۚ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ(الرعد:11)

Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri[462]. Bila manusia tidak mau dengan perubahan dan pengembangan akan tergeser dan tergerus oleh perubahan zaman itu sendiri.[463]

Hampir tidak ada resistensi pondok pesantren terhadap kebijakan pendidikan nasional. Kyai sebagai figur sentral memiliki andil besar. Sikap para kyai tersebut menunjukkan adaptasi dengan dinamika perkembangan dan tuntutan masyarakat adalah langkah pembaharuan pendidikan di pondok pesantren.[464] Pendidikan kejuruan adalah salah satu kebijakan pendidikan nasional yang sudah banyak hadir di pondok pesantren.

Jika evaluasi yang dilakukan oleh dinas sejalan dengan evaluasi internal. Lalu peran DPRD dalam evaluasi masuk dalam kategori evaluasi yang mana? Peneliti berpandangan, bahwa peran DPRD yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dinas sebagai evaluasi eksternal. Memang benar, DPRD adalah pembuat kebijakan karena kewenangan yang melekat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan sistem politik. Sebagai pembentuk kebijakan,

[462]Q.S. 13: 11,
[463]Suparlan Suhartono, *Wawasan Pendidikan: Sebuah Pengantar Pendidikan* (Jogjakarta: Ar Ruzzmedia Group, 2008), 60.
[464] Sukamto, *Kepemimpinan Kiai dalam Pesantren* (Jakarta: LP3ES, 1999), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DPRD seharusnya lebih tahu histori pembentukan kebijakan. Dengan demikian, jika melakukan evaluasi atas pelaksanaan kegiatan yang didasarkan pada kebijakan fiskal, hal itu sangat mudah. Berbeda dengan dinas, yang membuat standar dan pedoman pelaksanaan program SMK Mini.

Sementara menurut sebagian anggota DPRD Komisi E Provinsi Jawa Timur, evaluasi dilakukan sebagai pelaksanaan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan anggaran SMK Mini. Sekolah yang terpaksa digagalkan pengajuan usulan program SMK Mini, tidak masuk dalam evaluasi implementasi karena mereka belum melaksanakan program. Itu dilakukan oleh tim verifikasi sebagai evaluasi proses kegiatan, sehingga menjadi catatan tersendiri diluar catatan implementasi.

Teori kebijakan menjelaskan bahwa ketika proses pembentukan kebijakan terjadi kesalahan akan berakibat terhadap implementasi. Secara normatif, proses pembentukan kebijakan penyelenggaran pendidikan yang dilakukan oleh DPRD dan Gubernur Jawa Timur tidak salah. Analisis yang dilakukan peneliti dalam evaluasi kebijakan pendidikan SMK Mini di pondok pesantren dilakukan atas pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. Memang, Bidang Pembinaan Pendidikan SMK dalam proses verifikasi telah berjalan secara ketat, terbukti sebagian pengusul program bantuan hibah SMK Mini ada yang dinyatakan tidak patut sehingga harus ditolak.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Idealnya, evaluasi bukan hanya melibatkan unsur internal, baik Pemerintah Provinsi Jawa Timur maupun DPRD. Sampai saat ini belum ada lembaga *non goverment* yang membuat catatan evaluasi secara khusus terhadap kebijakan SMK Mini. Bagi DPRD Jawa Timur, kebijakan SMK Mini merupakan bagian kecil dari kebijakan penyelenggaraan pendidikan secara umum di Jawa Timur.[465] Tidak ada catatan khusus yang dilakukan DPRD, terutama yang membidangi kesejahteraan rakyat dalam hal pelaksanaan (implementasi) program SMK Mini di pondok pesantren. Dari tiga proses evaluasi yang dilakukan Dinas Pendidikan, DPRD sebagai lembaga yang memiliki fungsi kontrol terhadap pelaksaaan kebijakan daerah, tidak menemukan catatan permasalahan.

Peneliti memandang bahwa peran DPRD dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan anggaran pendidikan, program SMK Mini dilakukan secara normatif. Terbukti DPRD hanya menjadikan dokumen LKPJ Pemerintah Provinsi yang disampaikan tiap tahun sebagai bahan evaluasi. Pedoman teknis yang ditetapkan dinas nampaknya tidak menjadi perhatian pengawasan DPRD. Domnis tersebut tidak akan bisa diterbitkan tanpa ada perda, baik penyelenggaraan pendidikan maupun APBD. Sebagian anggota dewan melihatnya bahwa program SMK Mini sejak digulirkan sampai pada pembahasan kebijakan anggarannya tidak banyak mendapat penolakan. Seluruh anggota dewan menyepakati secara bulat.

[465]Lihat pernyataan Suli Daim, anggota komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur pada Bab IV.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sehingga ini yang kemudian dijadikan alasan untuk tidak membentuk kelompok kerja, apalagi panitia khusus untuk mengawasi pelaksanaan program SMK Mini.

Untuk melihat dampak program SMK Mini, sebagaimana sumber data, baik melalui wawancara atau dokumentasi, peneliti memandangnya terlalu dini jika dampaknya harus dinikmati dalam tempo waktu yang singkat. Namun, data BPS, sebagaimana launching Februari 2017 dapat digunakan sebagai indikator adanya manfaat. Sekalipun data BPS bersifat umum tentang penurunan angka pengangguran dan kenaikan angkatan kerja pada jenjang usia 17 tahun ke atas. Dalam perspektif peneliti, dewan bisa menggunakan data BPS sebagai indikator keberhasilan program SMK Mini. Sebagaimana tujuan diselenggarakan pengembangan SMK Mini di pondok pesantren, yaitu untuk memberikan pengetahuan dan wawasan santri agar siap dan bisa bekerja disektor formal dan informal. Tetapi, ada kemungkinan dewan tidak melakukannya, karena alasan sebagaimana disebutkan di atas, yaitu program SMK Mini hanya bagian kecil dari keseluruhan kebijakan APBD yang jumlahnya lebih dari 24 Triliyun. Sementara anggaran SMK Mini hanya sebesar 25 Milyard.[466]

Secara teori, evaluasi memang tidak bisa dipisahkan dari pembahasan tentang dampak kebijakan. Berbicara dampak maka yang dilihat

[466] Mengenai data keluararan dan dampak implementasi kebijakan SMK Mini dapat dibaca pada bab IV, baik bersumber dari hasil evaluasi dinas, sekolah penerima, maupun BPS.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terlebih dahulu adalah bagaimana proses evaluasi dilakukan. Menurut Dun, dampak dari implementasi kebijakan kaitannya dengan evaluasi adalah peningkatan kesejahteraan rakyat (publik). Evaluasi bukanlah tahap akhir dari suatu implementasi kebijakan, melainkan keseluruhan proses kebijakan yang dimulai dari perumusan masalah, program yang akan diusulkan, implementasi dan dampaknya bagi penerima manfaat.[467]

Peneliti memandang, bahwa evaluasi yang dilakukan secara internal masih belum linier dengan dampak dari kebijakan. Ini bisa disadari karena karena penerima manfaat dari kebijakan SMK Mini justru bukan Dinas Pendidikan saja. Ada institusi lain, seperti dunia usaha dan industri. Seperti dikatakan Saifullah Yusuf, bahwa ada beberapa industri pabrik yang menerima lulusan SMK yang didukung oleh sertifikat keahlian atau ketrampilan khusus yang diterbitkan oleh industri. Jika melihat ini, maka dampak kebijakan SMK Mini bisa dirasakan oleh penerima manfaat, yakni peserta didik.

[467]Ibid., 229

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB VI
PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dan penjelasan pada bab-bab sebelumnya dapat disampaikan beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Proses pembentukan perda penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur berjalan dalam dinamika yang sangat normatif. Materi raperda dianggap sebagai copy paste dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena itulah harus dilakukan perubahan secara menyeluruh. Materi muatan pengaturan pengembangan pendidikan yang di dalamnya mengatur SMK Mini di pondok pesantren bukanlah materi usulan inisiatif tetapi usul Gubernur. Secara *defacto* dan *de jure*, program SMK Mini sudah dilaksanakan melalui kebijakan politik anggaran tahun 2014.

   Proses pembentukan perda ini sejalan dengan teori tahapan kebijakan publik, yaitu tahap penyusunan agenda, adopsi, formulasi, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi. Tahapan-tahapan tersebut dilalui tanpa ada pertarungan politik sesama aktor kebijakan. Dinamika politik terjadi karena interaksi dan komunikasi terbangun dalam suasana yang penuh kebersamaan. Proses tersebut sejalan dengan teori sistem dan kekuasaan.

2. Materi muatan kebijakan pengembangan pendidikan yang terdapat dalam perda nomor 9 tahun 2014 termaktub dalam bab XI, pasal 36 sampai pasal

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

42. Kebijakan SMK menjadi bagian pengembangan pendidikan karena ada keinginan politik Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk menjadikan SMK sebagai pendorong kemandirian peserta didik. Bentuk pengembangan SMK dilakukan dengan mendirikan akademi komunitas sesuai dengan keunggulan daerah. Selanjutnya, dalam pasal 41 juga disebutkan lagi SMK Mini yang ada di lingkungan pondok pesantren. Kebijakan pengembangan pendidikan yang tertuang dalam pasal-pasal tersebut sejatinya masih belum sepenuhnya sejalan dengan teori pengembangan pendidikan. Dasar filosofis dan sosiologis menjadi pertimbangan dalam menampung kearifan dan keunggulan lokal.

3. Implementasi Kebijakan Pendidikan SMK Mini didasarkan Pasal 41. Program SMK Mini diberikan kepada beberapa pesantren yang telah menyelenggarakan pendidikan kejuruan. Pasal 42 Perda Penyelenggaraan Pendidikan sampai saat ini belum dilaksanakan oleh Gubernur.Pelaksanaan program SMK Mini pertama kali dilaksanakan melalui kebijakan Perda Perubahan APBD Tahun 2014. Untuk mengatur pelaksanaan program SMK Mini, diterbitkan Pedoman Teknis oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur melalui Bidang Pendidikan Kejuruan dan Perguruan Tinggi. Ada 230 lembaga SMK berbasis pondok pesantren di Jawa Timur yang telah menikmati program bantuan hibah SMK Mini selama tahun 2014-2016. Tahap implementasi program SMK Mini sejalan dengan teori tahapan kebijakan. Dalam pedoman teknis diatur koordinasi Dinas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendidikan Provinsi Jawa Timur dengan Kementerian Agama Republik Indonesia. Tetapi keterlibatannya hanya sebatas pemberitahuan.

4. Evaluasi pelaksanaan program SMK Mini dilakukan oleh Dinas Pendidikan, Bidang Dikmenjur dan Perti. Mekanisme dan prosedur evaluasi dimulai sejak proses pengajuan sampai laporan pelaksanaan program SMK Mini. Ada tiga bentuk evaluasi, yaitu a) evaluasi pendanaan, b) evaluasi SDM, dan c) evaluasi model. DPRD Provinsi Jawa Timur, melakukan evaluasi sebagai proses pengawasan dilakukan melalui dokumen Laporan Kinerja Pemerintah Daerah. Tidak ada pengawasan khusus melalui tim atau kelompok kerja. Dampak kebijakan SMK di lingkungan pesantren adalah memberikan wawasan kepada para santri untuk menjadi manusia mandiri dalam membangun ekonomi kerakyatan. Ada peluang kerja di beberapa industri yang menjadikan syarat keahlian khusus yang diterbitkan oleh lembaga profesional atau industri itu sendiri. Angka kemiskinan berkurang karena ada beberapa lulusan sekolah yang bisa mandiri karena bekal ketrampilan di sekolahnya. Proses evaluasi yang dilakukan oleh dinas pendidikan sejalan dengan teori evaluasi internal. Sementara dampak menjadi bagian integral dalam proses evaluasi.

B. Implikasi Teoritis

Beberapa temuan dalam penelitian kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur dan pengembangan pendidikan SMK di pondok pesantren melalui program SMK Mini, yaitu (1) proses usul hak inisiatif yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tergesa-gesa sehingga banyak menuai tanggapan sebagai kontradiksi antara materi muatan raperda dengan naskah akademik, dinyatakan sebagai copy paste, (2) belum diterbitkan Peraturan Gubernur sebagai pedoman pelaksanaan program SMK Mini, pelaksanaan program dilakukan melalui kebijakan fiskal, program SMK Mini sejatinya telah dilaksanakan sebelum Perda Penyelenggaraan Pendidikan ditetapkan melalui APBD, dan (3) evaluasi dilakukan secara internal oleh Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sesuai dengan pedoman teknis, peran DPRD dalam pengawasan pelaksanaan program SMK Mini belum terlihat maksimal dengan alasan program tersebut merupakan bagian kecil dari keseluruhan kebijakan anggaran pendidikan di Jawa Timur. Serta 4) Keberadaan SMK Mini bukanlah penyelenggaraan baru dalam proses pendidikan SMK di lingkungan pondok pesantren.

Temuan tersebut membawa implikasi, setidaknya ada kecenderungan aktor kebijakan publik di daerah masih belum sepenuhnya melakukan kajian mendalam dalam pembentukannya. Ada inkonsistensi pelaksanaan dengan aturan organiknya (Perda). Bahwa model kebijakan tidak sepenuhnya tidak sejalan dengan model kebijakan di Daerah. Hal yang patut diapresiasi justru SMK Mini dinyatakan sejalan dengan logika otonomi daerah. Dengan demikian, teori sistem dan kekuasaan sebagian mendukung kebijakan tersebut. Ada komunikasi dan interaksi kekuasaan politik dalam proses kebijakan SMK Mini sampai pada tahap evaluasi. Keberadaan SMK

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mini sejalan dengan dialektika Hegel, bahwa perkembangan pondok pesantren selalu mengikuti dinamika yang ada. Dari model tradisonal (tesis), berkembang menjadi klasikal ala barat (anti tesis), dan berdirinya lembaga-lembaga pendidikan umum dan kejuruan (sintesis). Sehingga SMK Mini seakan menjadi tesis bagi SMK itu sendiri.

Secara substansi, penelitian ini menemukan kesamaan dengan kajian terdahulu, yaitu sama-sama berkaitan dengan sistem dan kekuasaan, serta kebijakan. Yang membedakan, sekalipun mengkaji terhadap perda penyelenggaraan pendidikan, namun dikhususkan terhadap kebijakan SMK Mini yang ada dilingkungan pondok pesantren. Keberadaannya bukan merupakan lembaga baru tetapi sebagai bentuk pengembangan SMK.

C. Keterbatasan Studi

Dalam salah satu pepatah dikatakan, tidak ada gading yang tak retak. Secara terang, peneliti mengakui adanya keterbatasan, kekurangan, dan juga kelemahan dalam proses penelitian, terutama berkaitan dengan teorisasi dan metodologi. Untuk itu, peneliti perlu menyampaikan beberapa keterbatasan studi kebijakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Ada kemungkinan teori lain yang memiliki korelasi dengan analisis kebijakan ini. Dalam proses pembentukan perda, ada manajemen dan inovasi yang dilakukan para aktor kebijakan. Peneliti tidak mengurainya dua teori ini, dan sangat terbuka, bahwa ini mungkin kelemahannya. Padahal dalam kebijakan SMK Mini, tidak bisa dipisahkan dari inovasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur. Para peneliti atau pemerhati kebijakan di Jawa Timur bisa memperhatikan dua kajian teori sebagai landasannya.

2. Sumber data yang dimiliki oleh peneliti masih terasa kurang memadai jika ingin mengembangkan lebih jauh analisis kebijakan pendidikan SMK di Pondok Pesantren. Baik sumber yang berasal dari buku, majalah, internet, atau informan yang terlibat dalam proses pembentukan dan implementasi serta evaluasi kebijakan masih sangat terbatas. Apalagi jika peneliti ingin mewawancarai beberapa anggota DPRD Provinsi, ada anggota dewan yang pada tahun 2014 terpilih kembali ada yang tidak, ada juga yang tidak mencalonkan diri, bahkan karena proses politik terjadi pergeseran atau perpindahan anggota pada alat kelengkapan. Perda penyelenggaraan pendidikan ini dibentuk sebelum pemilu tahun 2014, itu artinya aktor yang terlibat di DPRD adalah anggota DPRD hasil pemilu tahun 2009.
3. Peneliti mengalami keterbatasan jika harus melakukan penelitian bagi penerima bantuan dan manfaat kebijakan SMK Mini. Padahal penerima bantuan dan manfaat sangat banyak. Termasuk keterbatasan untuk mengambil sumber dari BPS, menyangkut data keseluruhan sebagai dampak kebijakan SMK Mini. Sehingga yang diambil data dari sumber media internet. Ini perlu jadi perhatian kita bersama untuk meneliti dampak kebijakan SMK Mini pada tema lain. Atau bahkan studi keseluruhan terhadap pelaksanaan perda penyelenggaraan pendidikan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Saran dan Rekomendasi

Berdasarkan temuan dalam studi analisis kebijakan pengembangan pendidikan SMK di pondok pesantren berdasarkan pasal 41 yang ada di Jawa Timur, maka dapat dikemukakan beberapa saran dan rekomendasi sebagai berikut:

1. Gubenur, DPRD, Perangkat Daerah yang ada dilingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur sebagai badan pembentuk dan pelaksana kebijakan publik di daerah terus melakukan upaya-upaya pengembangan bagi proses penyelenggaraan pendidikan melalui proses yang transparan, terbuka, dan akuntabel sehingga produk kebijakannya dapat memayungi dan mengayomi kepentingan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Timur. Proses kebijakan pembentukan produk hukum daerah bukan hanya penyelenggaraan pendidikan, tetapi kebijakan daerah yang lain sebagai amanat rakyat juga mendapat perhatian serius untuk mencapai tujuan pembangunan Jawa Timur sebagaimana yang dicita-citakan, baik di RPJP maupun RPJMD.
2. Dinas Pendidikan Provinsi sebagai pelaksana operasional kebijakan penyelenggaraan pendidikan agar tidak henti-hentinya melibatkan berbagai kelompok kepentingan, terutama mereka yang akan menerima manfaat kebijakan. Sehingga proses implementasi dan evaluasi sejalan dengan apa yang menjadi harapan publik.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Penyelenggara pendidikan SMK di pondok pesantren agar pro aktif, terus melakukan upaya inovasi, dan tidak segan-segan melakukan koordinasi dalam proses pelaksanaan kegiatan agar apa yang menjadi pedoman teknis dan petunjuk pelaksana lainnya berjalan secara baik. Bukan hanya itu saja, dinamika penyelenggaraan pemerintahan, baik Pusat maupun Daerah yang terkait dengan dinamika pendidikan di pondok pesantren harus menjadi perhatian secara serius.
4. Kebijakan pengembangan pendidikan SMK melalui program SMK Mini di pondok pesantren merupakan kebijakan progressif dan inovatif bagi proses penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Jawa Timur. Ini menjadi trend kebijakan di era reformasi, dan sampai saat ini menjadi satu-satunya di Indonesia, baik pada tingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Oleh karena itu agar tetap dipertahankan dan bila mau dilakukan perubahan agar prosesnya dilakukan secara transparan, melibatkan berbagai kelompok kepentingan strategis, sehingga hasilnya menjadi produk hukum daerah yang visibel.
5. Sebagai usulan, agar istilah SMK Mini diberi penjelasan yang memadai sehingga dapat menjawab beberapa pertanyaan yang berkembang dikalangan masyarakat. Mengenai Bab Pengembangan Pendidikan materi muatannya agar lebih luas sehingga tidak dibatasi hanya pada beberapa jenis, jenjang, dan satuan pendidikan sebagaimana disebutkan dalam materi muatan pasal 39 sampai 42.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah M. Amin, *Falsafah Kalam di Era Post Modernsme* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cetakan ke-IV, 2009).

Agustino, Leo *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2008),

Amtu,Onisimus,*Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Konsep, Strategi, dan Implementasi* (Bandung : Alfabeta, 2011),

Anam, Choirul,*KHR. As'ad Syamsul Arifin; Riwayat Hidup dan Perjuangannya* (Surabya: Sahabat Ilmu, 1994),

Antique, "Model-Model Kebijakan Publik", dalam http://antiquem.blogspot.co.id/2011/12/model-model-kebijakan-publik.html (5April 2017).

Anwar, Chairul, *Teori-Teori Pendidikan: Klasik hingga Kontemporer: Formula dan Penerapannya dalam Pembelajaran* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017),

Asrohah, Hanun, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos, 2001),

Assegaf, Abd. Rachman, "Pendidikan Islam Di Tengah Percaturan Politik pasca Orde Baru dalam Choirul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam, Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca OrdeBaru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016),

Asshdidiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007)

'Asqolany, Hajar, Ibnu, *Bulughul Maram* (Surabaya: Al-Hidayah, t.t.)

Azra, Azyumardi, *Esei-esei Intelektual Musilm dan Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999),

Azra, Azyumardi,*Pendidikan Isalm: Tradisi dan Modernisasi ditengah Tantangan Millenium III* (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2012),

B.N., Marbun, *DPRD: Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depannya* (Jakarta: Erlangga, 1994),

Budiardjo,Miriam,*Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bukley, Walter *Sociology and Modern System Theory* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall),

Bungin, Burhan,*Penelitian Kualitatif; Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya* (Jakarta : Prenada Media Group, edisi kedua, 2014),

Buyung, Bulizuar, *Sistem Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Karunika, 1986),

Dahuri, Rohmin dan Nugroho, Iwan, *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosilal, dan Lingkungan* (Jakarta: LP3ES, 2012),

Darmawan, Deni, *Inovasi Pendidikan: Pendekatan Teknologi Multimedia dan Pembelajaran Online* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012),

Departemen Agama Republik Indonesia, *Profil Pondok Pesantren Mu'adalah* (Jakarta: Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam dan Pondok Pesantren, 2004),

Dhofier, Zamahsyari, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pendangan Hidup Kyai* (Jakarta: LP3S, cetakan keenam, 1994),

Dunn, William N,*Public Policy Analysis, An Introduction* (New Jersey: Pearson-Prentice, Third Edition, 2004),

----------,*Analisa Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1999),

----------, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003),

Efendi,Nur,*Manajemen Perubahan di Pondok Pesantren* (Yogyakarta: Teras, 2014),

Fathurrohman, Muhammad, dan *Implementasi*, Sulistyorini, *Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Teras, 2012),

Fattah, Nanang *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2012),

Frank Fischer, Gerald J. Miller, dan Mara S. Sidney, *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik, dan Metode* (Bandung: Nusa Media, 2015),

Foucault, Michael *Wacana Kuasa/Pengetahuan* (Yogyakarta: Bentang Budaya, 2002),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ghozali, Imam (al), Ihya' Ulumuddin ((Mesir: Darul Ihya, juz awal, 1954),

Griggs, Steven, Pilihan Rasional dalam Kebijakan Publik: Teori dalam Perspektif Kritis, dalam *Handbook Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Nusa Media, 2015),

Hadiwinata, Bob Sugeng, dan Schuck, Christoph, *Demokrasi di Indonesia: Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010),

Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi hingga Reformasi* (Bandung: Grafitri, 2004),

Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan* (Jakarta: Kompas, 2003),

Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006),

Hikam, Muhammad AS,*Negara Otoriter Birokratik dan Redemokratisasi: Sebuah Tinjauan Kritis Beberapa Studi Kasus* dalam Jurnal Politik, No. 8 (Jakarta: AIPI, LIPI dan PT Gramedia, 1990),

Imron, Ali, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008),

Iqbal,Abu Muhammad,*Konsep Pendidikan Al-Ghozali Tentang Pendidikan* (Madiun: Jaya Star Nine, 2013),

Jalal, Fasli dan Supriadi, Dedi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* (Jakarta: Depdiknas-Bappenas-Adicita Karya Nusa, 2001),

Jazil, Saiful, "Modernisasi Pendidikan di Pesanren: Studi Kasus Pondok Pesantren Nurul Hikmah Sooko Mojokerja", *Qualita Ahsana*, vol.VII, No. 2, (Agustus, 2005),

Jurdin, Syarifuddin, *Sosiologi Islam dan Masyarakat Modern: Teori, Fakta, dan Aksi Sosial* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010),

K.I. Syafi'i., *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta; Rineka Cipta, 2002),

Keller, Suzanne, *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Rajawali Press, 1995),

Kunandar, " Pendidikan Indonesia dan Problematikanya", dalam *Guru Profesional: Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan dan Sukses dalam Sertifikasi Guru* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Madjid, Nurcholis. *Bilik-Bilik Pesantren* (Jakarta: Paramadina, 1997),

Mahfud, Choirul *Politik Pendidikan Islam; Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016),

Maliki, Zainduin *Sosiologi Politik, Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2010),

Ma'luf, Louis, *al Munid fi al Lughati wa al'alam* (Beirut: Darul al Masyriq, 1997),

Mandhur, Ibnu,*Lisaan al-'Arab, Vol. 6* (Beirut: Darul Ihya al Turath al Araby, 1999),

Mangunjaya, Fachruddin, *Ekopesantren: Bagaimana Merancang Pesantren Ramah Lingkungan* (Jakarta: Pustaka Obor, 2014),

Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012),

Martono, Nanang,*Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012),

Martoyo, Joko, *Tinjauan Kebijakan Pendidikan Menengah Kejuruan* (jokomar.blogspot.co.id, diakses pada tanggal 9 Maret 2017

Marzuki, *Metodologi Penelitian* (Yogyakarta : FE UII, 1983),

Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1994),

Meyer, Robert P.dan Ernest Greenwood, Ernest,*Rancangan Penelitian Kebijakan* (Jakarta : Rajawali, 1984).

Miles Matthew B dan Huberman A. Michael, *Analisis Data Kualitatif,* terj. Tjetjep Rohendi Rohidi(Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1992),

Miller, Frank Fischer, Gerald J. dan Sidney, Mara S. ,*Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik, dan Metode* (Bandung: Nusa Media, 2015

Misrawi, Zuhairi, *Hadratussyaikh Hasyim Asy'ari: Moderasi, Keumatan, dan Kebangsaan* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2013),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Moleong, Lexy. J.*Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, cet. Ke-21, 2005),

Muhajir, Noeng *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta : Rake Sarasin, 1996),

Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2011),

--------, *Rekonstruksi Pendidikan Islam: Dari Paradigma Pengembangan, Manajemen Kelembagaan Kurikulum hingga Strategi Pembelajaran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013),

Muslihudin, "Perubahan Masyarakat dan Tantangan Pendidikan Islam", *Lektur*, Vol. 12, No.1, (Juni 2006),

Mustaghfirin Amin, *Petujunk Teknis Nomor 07-PS-2016 tentang Bantuan Pengembangan Pesantren Berbasis Komunitas/Pesantren* (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2016

Nahrawi, Amiruddin, *Pembaharuan Pendidikan Pesantren* (Yogyakarta: Gama Media, 2008),

Nasir, HM. Ridwan, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal: Pondok Pesantren Ditengah Arus Perubahan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010),

Nasuka, *Teori Sistem, Sebagai Salah satu Alternatif Pendekatan dalam Ilmu-ilmu Agama Islam* (Jakarta: Prenada Media, 2005),

Nata, Abudidin, *Pemikiran Pendidikan Islam dan Barat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013),

Nazir, Mohammad *Metode Penelitian* (Jakarta : Erlangga, 1999),

Noor, Juliansyah *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Prenada Media Group, cet. Keenam, 2015),

Nugroho, Riant, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik* (Yogayakarta: Pustaka Pelajar, 2009)

Papasi, J.M., *Ilmu Politik: Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Parsons, Talcott, dan A. Shils, Edward, *Toward a General Theory of Action* (Mass: Harvard University Press, 1951),

Qomar, Mujamil, *Strategi Pendidikan Islam* (Jakarta: Erlangga, 2013),

Ritzer, George dan Douglas J. Goodman, *TeoriSosiologi: dari Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern* (Bantul: Kreasi Wacana, Penerjemah Nurhadi, cetakan ketujuh, 2011),

Riyadi, Ali,*Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional* (Yogyakarta: PT Ar Ruzz Media 2006)

Rohman, Arif, *Politik Ideologi Pendidikan* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009),

Rush, Michael dan Philip Althoff, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013),

Salahudin, Marwan,*Kebijakan Pesantren Mu'adalah dan Realisasinya di Perguruan Islam Pondok Tremas Pacitan* (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2013).

Saerozi, M., *Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis atas Kebijakan Pendidikan Agama Konvensional di Indonesia*, (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga, 2003)

Sa'id Abdullah Bin Muhammad, *اضاخ القواعد الفقهية* (Jiddah: الحرمينو, t.t).

Salim, Agus, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006)

Saridjo, Marwan, dkk., *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia* (Jakarta: Dharma Bhakti, 1980),

Setiadi, M. Elly, dan Usman Kolip, *PengantarSosiologi Politik* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2013),

Shihab, Qurais, *Tafisr al-Misbah: Pesan, Kesan,dan Keserasian Al-Qur'an* (Tangerang: Lentera Hati, Volume 5, 2002),

Sinaga, Rudi Salam, *Pengantar Ilmu Politik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013),

Soyomukti, Nurani,*Teori-Teori Pendidikan: dari Tradisional, (neo) Liberal, Marxis-Sosialis, hingga Postmodern* (Jakarta: Ar-Ruzzmedia, 2015),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Strauss, Anselm dan Corbin, Juliet *Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedur and Techniques,* terj. M. Shodiq (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003),

Suhartono, Suparlan,*Wawasan Pendidikan: Sebuah Pengantar Pendidikan* (Jogjakarta: Ar Ruzzmedia Group, 2008),

Sukamto, *Kepemimpinan Kiai dalam Pesantren* (Jakarta: LP3ES, 1999),

Suryadi, Ace, dan Tilaar, H.A.R,*Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya,1993),

Sztompka, Piotr,*Sosiologi Perubahan Sosial* (Jakarta: Prenada Media Group, cetakan keenam, 2011),

Tilaar, H.A.R. , *Kekuasaan dan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2009),

Tilaar, H.A.R. dan Nugroho, Riant, *Kebijakan Pendidikan, Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009),

Toha, Miftah, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia* (Yogyakarta: Metapena Institut, 2012),

Usman, Husaini, *Organisasi: Teori Praktek Penelitian dan Kasus* (Bandung: Alfabeta, 1996),

Varma, S.P. *Teori Politik Modern* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010),

Wahid, Abdurrahman, "KH. Ali Maksum: Memelihara Tradisi dan Mengadaptasi Modernisasi, dalam Amiruddin Nahrawi, *Pembaharuan Pendidikan Pesantren* (Yogyakarta: Gama Media, 2008),

Wahid, Marzuki, dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukuam di Indonesia* (Yogyakarta: LkiS, 2001),

Warjio, *Politik Pembangunan: Paradoks, Teori, Aktor, dan Ideologi* (Jakarta: Kencana, 2016),

Winarno, Budi *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, CAPS., cetakan kedua, 2014),

Yusdani, *Fiqh Politik Muslim* (Yogyakarta: Amara Books, 2012),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Yuspita, Regas Febria, *Kebijakan Publik yang Bermodel Inkremental* (Ragazzacorp.blogspot.co.id, 28 Maret 2017)

Zarnuzi, تعليم المتعلم طريق التعلم (Semarang: Toha Putra, t.t),

Zuhri, Saifudin, "Tradisi Belajar di Pesantren", *Lektur*, Vol. 12, No.1, (Juni 2006),

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2009)

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan PP Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (Jakarta: Permata Press, tt)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia (Bandung: Nuansa Aulia, 2011).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Bandung : Citra Umbara, 2014)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan,

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Jakarta: Sinar Grafika, tt)

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5157);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peratuan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor 1 Seri E);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2013 Nomor 1 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 25);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor 3 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 39);

Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;

Keputusan DPRD Nomor 37 Tahun 2013 tentang Program Legislasi Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014

Keputusan DPRD Nomor 188/01/KPTS-DPRD/060/2014tentang Perubahan atas Keputusan DPRD Nomor 37 Tahun 2013

Keputusan DPRD Nomor 188/33/KPTS-DPRD/060/2014 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan DPRD Nomor 37 Tahun 2013.

Kompilasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 (Surabaya: Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, 2014).

Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata TertibDewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur

Rencana Strategis Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur, (Surabaya: Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Timur, 2014),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pedoman Teknis Bantuan SMK Mini dalam Pengembangan SMK di Pondok Pesantren Tahun 2014 (Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur Bidang Dikmenjur dan PERTI, 2014)

Profil Unit Produksi "SMK MINI" Sablon Digital dan Bordir Komputer Berkarakter Khas Wisata Religi Pesantren (Sukorejo-Situbondo: Yayasan Pondok Pesantren Salafiyah Syafi'iyah SMK Ibrahimy 2, 2014),

Dinas Pendidkan Propinsi Jawa Timur, *Musrenbang Jatim Tahun 2015* (Surabaya: Renstra Dinas Pendidikan Propinsi Jatim),

Kominfo.jatimprov.go.id

Pendis.kemenag.go.id
Afidburhanuddin.wordpress.com,
www.antarajatim.com, *ANTARA Nesw Jawa Timur*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id