

# Pengembangan Alternatif Kebijakan Pendidikan Islam

Syarifah

Faculty of Education

Department of Islamic Education

Darussalam Institute of Islamic Studies Gontor Ponorogo

Email: tadib.isid@yahoo.com Email: tadib.isid@yahoo.com

## Abstrak

Analisis kebijakan adalah sebagai suatu metode menggunakan argumentasi rasional dan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah *public*. Atau suatu prosedur menggunakan metode inquiri dan argumentasi berganda untuk menghasilkan dan mendayagunakan informasi kebijakan yang sesuai dalam suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kebijakan. Penguasaan isu-isu yang relevan secara internal ataupun sektoral merupakan tuntutan para analisis kebijakan di samping penguasaan teknik-teknik penelitian dan pengembangan. Makalah ini mencoba membahas analisis kebijakan, pendekatannya, paradig metodologis dan prosedurnya.

**Kata Kunci:** *analisis kebijakan, pendidikan Islam*

## A. Pendahuluan

Pendidikan memiliki fungsi yang hakiki dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang akan menjadi aktor-aktor dalam menjalankan fungsi dalam berbagai bidang kehidupan, seperti bidang kependudukan, politik, ekonomi, ketenagakerjaan, dan sosial budaya. Hubungan antara pendidikan dan bidang-bidang kehidupan diluar pendidikan, perlu dibahas agar terjadi sinergi antara sistem internal pendidikan dan faktor eksternal tersebut. Tantangan eksternal dari sistem pendidikan seharusnya merupakan sumber inspirasi yang paling utama dalam melakukan perubahan dan pembaruan sistem pendidikan itu sendiri secara internal. Dengan melakukan kajian terhadap keadaan dan

permasalahan mengenai bidang-bidang kehidupan lain di luar pendidikan, beberapa permasalahan dan tantangan dalam pembangunan sistem pendidikan akan muncul kepermukaan. Tantangan masa depan bagi sistem pendidikan di Indonesia tidak semata-mata menyangkut bagaimana meningkatkan pendidikan secara internal, tetapi juga bagaimana meningkatkan kesesuaian pendidikan dengan bidang-bidang kehidupan lain.

Tuntutan yang paling mendesak dalam memacu pembangunan pendidikan yang bermutu dan relevan ialah meningkatkan kemampuan dalam melakukan analisis kebijakan. Para analis kebijakan dalam bidang pendidikan tidak hanya dituntut untuk menguasai teknik-teknik penelitian dan pengembangan, tetapi juga dituntut untuk menguasai isu-isu pendidikan yang relevan, baik isu pendidikan secara internal maupun isu-isu pendidikan dalam kaitannya secara lintas sektoral. Isu-isu pendidikan secara internal akan meliputi sistem pendidikan berikut komponen-komponennya yang integral, seperti isu “pemerataan dan perluasan akses pendidikan, isu peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan, serta isu penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik”. Tiga isu di atas, menjadi isu utama sistem pendidikan dewasa ini dalam strategi pengembangan sistem pendidikan 2005-2009.<sup>1</sup>

Isu pendidikan secara eksternal juga penting untuk terus dikaji oleh para analis kebijakan, menyangkut keterkaitan yang integral antara pendidikan dan kebutuhan masyarakat sebagai stakeholders pendidikan, dalam berbagai bidang, seperti politik, ekonomi, sosial budaya, ketenagakerjaan, dan lingkungan hidup. Penguasaan terhadap isu-isu pendidikan, baik secara internal maupun eksternal, perlu dibentuk oleh suatu kelompok analis kebijakan pendidikan yang memiliki latar belakang pendidikan secara interdisipliner. Penguasaan teknologi dalam penelitian dan pengembangan serta isu-isu kebijakan pendidikan tersebut harus senantiasa merupakan kekuatan yang perlu terus dikembangkan. Hal itu dilakukan agar mampu melahirkan berbagai gagasan yang berguna dalam upaya menghasilkan alternatif kebijakan dalam membangun system pendidikan yang efisien, bermutu, dan relevan dengan tuntutan masyarakat dalam berbagai bidang.

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Rencana Strategis Pendidikan Nasional tahun 2005-2009*, Jakarta, Depdiknas, 2006.

Pendidikan Agama Islam merupakan basis penyangga kontinuitas ajaran agama Islam sepanjang sejarah kemunculan agama Islam. Nilai-nilai universal Islam hanya bisa diwariskan melalui proses pendidikan dan pengajaran, yang telah berlangsung sejak lama, dari masa Nabi Muhammad SAW, hingga kini, dari generasi ke generasi berikutnya. Oleh karena itu berbagai metode dan strategi pembelajaran sudah banyak diterapkan guna mempertahankan keberlangsungan ajaran agama Islam itu sendiri melalul proses pendidikan.

Di antara lembaga pendidikan Islam yang tetap eksis hingga kini adalah Madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan yang tertua di Indonesia, di samping tentunya pesantren-pesantren yang tersebar di pelosok tanah air<sup>2</sup>. Pendidikan di Madrasah merupakan bagian integral pesantren dalam awal perkembangannya. Lembaga mi mempunyai peran strategis dalam rangka pengembangan pendidikan Islam dalam masa yang cukup panjang. Madrasah secara realitas telah berkembang dengan pesat di pedesaan dan sebagian kota-kota di tanah air, baik di Jawa maupun di luar Jawa.

Secara aplikatif strategi pembelajaran itu muncul secara resiprokal dengan pemberlakuan kebijakan pendidikan, terutama dalam konteks pemberlakuan kurikulum pendidikan dalam kurun tertentu. Dalam konteks ke-Indonesia-an, paling tidak pendidikan Islam selalu berkembang secara dinamis mengikuti transformasi zaman dan awal masuknya agama Islam ke nusantara pada awal abad ke-13 hingga pada masa kolonial, sampai kini pendidikan Islam yang diselenggarakan oleh beragam lembaga pendidikan Islam ternyata tetap menunjukkan perkembangan yang adaptif dan progresif.

## B. Deskripsi Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan suatu prosedur berfikir yang sudah lama dikenal dan dilakukan dalam sejarah manusia. Menurut Duncan MacRae (1976) analisis kebijakan adalah sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan argumentasi rasional dengan menggunakan fakta-fakta untuk menjelaskan, menilai, dan membuahakan pemikiran dalam rangka upaya memecahkan masalah publik<sup>3</sup>. Lebih lanjut Suryadi, dan Tilaar menegaskan bahwa analisis

<sup>2</sup> Steenbrink, Karel A., *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994) p. 153

<sup>3</sup> Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Sebuah Pengantar*, (Bandung: Rosdakarya, 1994), p. 40.

kebijakan adalah sebagai suatu cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk pemecahan masalah kebijakan.

Definisi kerja analisis kebijakan menurut Dunn ialah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan metode inquiri dan argumentasi berganda untuk menghasilkan dan mendayagunakan informasi kebijakan yang sesuai dalam suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kebijakan<sup>4</sup>. Berdasarkan definisi di atas ada empat hal yang terkandung dalam definisi tersebut:

Sebagai ilmu sosial terapan, artinya suatu hasil nyata dari suatu misi ilmu pengetahuan yang terlahir dari gerakan profesionalisme ilmu-ilmu sosial. Menghasilkan dan mendayagunakan informasi, ialah suatu bagian dari kegiatan analisis kebijakan yaitu pengumpulan, pengolahan, dan pendayagunaan data agar menjadi masukan yang berguna bagi para pembuat keputusan. Menggunakan "metode inquiri" dan argumentasi berganda, ialah penggunaan jenis-jenis metode dan teknik dalam analisis kebijakan seperti metode yang sifatnya deskriptif, metode yang sifatnya preskriptif, metode yang bersifat kuantitatif dan yang bersifat kualitatif. Penggunaan metode tersebut sangat tergantung pada sifat isu kebijakan yang sedang disoroti. Pengambilan keputusan yang bersifat politis, ialah suatu proses pendayagunaan informasi didalam proses pembuatan kebijakan publik.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan pendidikan adalah prosedur untuk menghasilkan informasi kependidikan, dengan menggunakan data sebagai salah satu masukan bagi perumusan beberapa alternatif kebijakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat politis dalam rangka memecahkan masalah kependidikan.

Analisis kebijakan tidak semata-mata melakukan analisis terhadap data dan informasi, akan tetapi memperhatikan seluruh aspek yang menyangkut proses pembuatan suatu kebijakan, mulai dari analisis terhadap masalahnya, pengumpulan informasi, analisis, penentuan alternatif kebijakan, sampai kepada penyampaian alternatif tersebut terhadap para pembuat keputusan. Rumusan alternatif kebijakan yang dihasilkan dari suatu proses analisis

---

<sup>4</sup> *Ibid*, p, 42

kebijakan ini tidak dengan sendirinya atau secara langsung dapat dijadikan suatu kebijakan. Jika rumusan kebijakan ini sudah didukung oleh suatu kekuatan otoritas, alternatif, maka alternatif kebijakan itu sendiri akan berubah menjadi suatu kebijakan. Jadi prosedur yang dapat menghasilkan alternatif kebijakan merupakan proses rasional. Sedangkan terjadinya kebijakan itu sendiri merupakan proses politik.

Pemisahan proses yang rasional dengan proses politik dalam pengambilan kebijakan kurang menggambarkan keadaan yang sebenarnya terjadi di lapangan. Dalam kenyataan, banyak dijumpai bahwa proses yang rasional dalam analisis kebijakan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses politik itu sendiri. Proses yang rasional empiris dalam analisis kebijakan tersebut sering digunakan sebagai alasan dasar dalam suatu perjuangan politik dari salah satu kepentingan. Mungkin juga sebaliknya, proses politik merupakan salah satu bentuk proses rasional karena politik berbicara mengenai kepentingan masyarakat banyak.

### C. Pendekatan Dalam Analisis Kebijakan

Dalam literatur analisis kebijakan, pendekatan dalam analisis kebijakan pada dasarnya meliputi dua bagian besar, yaitu pendekatan deskriptif dan pendekatan normatif.<sup>5</sup> Pendekatan deskriptif adalah suatu prosedur atau cara yang digunakan oleh penelitian dalam ilmu pengetahuan (baik ilmu pengetahuan murni maupun terapan).

Selanjutnya Suryadi dan Tilaar, mengutip pendapat Cohn bahwa pendekatan deskriptif ialah pendekatan positif yang diwujudkan dalam bentuk upaya ilmu pengetahuan yang menyajikan suatu *State of the Art* atau keadaan apa adanya yang sedang diteliti dan perlu diketahui oleh pemakai. Tujuan pendekatan deskriptif ialah mengemukakan penafsiran yang benar secara ilmiah mengenai gejala kemasyarakatan agar diperoleh kesepakatan umum mengenai suatu permasalahan yang sedang disoroti. Dunn menambahkan satu pendekatan lagi sejalan dengan pendekatan deskriptif yaitu pendekatan evaluatif, yaitu menerangkan apa adanya tentang hasil dari suatu upaya yang dilakukan oleh suatu kegiatan atau program.

Perbedaan kedua pendekatan tersebut, adalah terletak pada penggunaan kriteria. Pendekatan deskriptif menekankan atau

<sup>5</sup> Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan.....*p, 46

pendekatan positif dimaksudkan untuk menerangkan suatu gejala dalam keadaan tiada kriterinya, sebaliknya pendekatan evaluatif dimaksudkan untuk menerapkan kriteria atas terjadinya gejala tersebut. Contoh, meningkatnya mutu pendidikan ialah suatu gejala yang dipersepsikan setelah diadakan pengukuran, dalam kaitannya dengan riteria mutu pendidikan yang ditentukan sebelumnya. Dengan demikian pendekatan evaluatif menekankan pada pengukuran sedangkan pendekatan deskriptif lebih menekankan pada penafisiran terjadinya gejala bersangkutan.

Pendekatan normatif yang sering juga disebut pendekatan prespektif merupakan upaya dalam ilmu pengetahuan untuk menawarkan suatu norma, kaidah, atau resep yang dapat digunakan oleh pemakai dalam rangkai memecakan masalah. Tujuan pendekatan ini ialah membantu mempermudah para pemakai hasil penelitian dalam menentukan atau memilih salah satu dari beberapa pilihan cara atau prosedur yang paling efisien dalam menangani atau memecahkan masalah.

Analisis kebijakan pendidikan sebagai salah satu cabang ilmu sosial terapan juga menggunakan pendekatan deskriptif dan pendekatan normatif. Pendekatan deskriptif dimaksudkan untuk menyajikan informasi apa adanya kepada pengambil keputusan. Tujuan dari pendekatan deskriptif dalam analisis kebijakan pendidikan agar para pengambil keputusan memahami permasalahan yang sedang disoroti dari suatu isu kebijakan. Pendekatan normatif dimaksudkan untuk mebantu para pengambil keputusan dalam bentuk pemikiran-pemikiran mengenai cara atau prosedur yang paling efisien dalam memecahkan suatu masalah kebijakan publik.

Dalam analisis kebijakan, pendekatan deskriptif juga digunakan untuk meyajikan informasi yang diperlukan oleh para pemakai informasi, khususnya para pengambil keputusan, sebagai bahan masukan bagi proses pengambilan keputusan, baik berbentuk indikator kualitatif atau indikator kualitatif agar para pengambil keputusan dapat membuat kesimpulan sendiri tanpa bantuan dari analisis kebijakan. Dari pemahaman itu diharapkan para pengambil keputusan dapat melahirkan keputusan yang sesuai dengan keadaan dan masalahnya itu sendiri. Bahkan dalam keadaan mendesak, biasanya para pengambil keputusan lebih tertarik dengan kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh dari satuan-satuan informasi daripada satuan informasinya itu sendiri. Namun para analis kebijak-

an menyediakan kedua-duanya, baik dalam bentuk sajian satuan-satuan informasi maupun kesimpulannya.

Pendekatan normatif dalam analisis kebijakan dimaksudkan untuk membantu para pengambil keputusan dalam memberikan gagasan hasil pemikirang agar para pengambil keputusan tersebut dapat memecahkan suatu kebijakan. Informasi yang normative atau preskriptif ini biasanya berbentuk alternatif kebijakan sebagai hasil dari analisis data. Informasi jenis ini dihasilkan dari metodologi yang sepenuhnya bersifat rasional yang sesua, baik dengan argumentasi teoritis maupun data dan informasi. Informasi yang bersifat normati ini oleh Penelah Sektor Pedidikan dapat diperoleh dari Balitbang diknas, yang disebut "informasi teknis" karena analisis data berdasarkan informasi yang berkaitan derngfan suatu isu kebijakan yang sedang atau sedang disoroti.<sup>6</sup>

Pendekatan deskriptif dan normatif ini hanyalah merupakan sebagian dari proses analisis kebijakan dalam dimensi rasional. Para ahli seperti Patton, dan Sawacki, 1986; Stokey dan Zekhouser, 1985 menyatakan bahwa bahwa analisis kebijakan hanya meliputi dimensi rasional. Dunn (1981) berpendapat bahwa analisis kebijakan meliputi seluruh dimensi rasional maupun politik.<sup>7</sup> Namun, sepanjang analisis kebijakan juga menggunakan pendekatan normatif maka keseluruhan aspek yang berkaitan dengan pengambilan keputusan merupakan subyek yang perlu dipelajari dalam analisis kebijakan. Sesuatu masalah kebijakan publik, seperti pendidikan dapat dipandang secara multi disipliner, baik secara politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Oleh karena itu, proses politik dari analisis kebijakan merupakan proses yang diteliti di dalam analisis kebijakan pendidikan.

#### D. Paradigma Metodologis Analisis Kebijakan

Secara metodologis analisis kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tipologi yaitu metodologi kualitatif dan kuantitatif. Menurut Suryadi, dan Tilaar bahwa hampir dapat dipastikan pendekatan dalam analisis kebijakan seluruhnya bersifat kualitatif, karena analisis kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses

---

<sup>6</sup> Soetjipto, *Analisis Kebijakan Pendidikan Pendidikan, Suatu Pengantar*, (Jakarta: Depdikbud, 1997) p, 22.

<sup>7</sup> Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan.....*p, 48

pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga dapat melahirkan suatu gagasan dan pemikiran mengenai cara-cara pemecahannya.<sup>8</sup> Masalah kebijakan itu bersifat kualitatif karena proses pemahaman analisis kebijakan itu penuh dengan pemikiran yang bersifat kualitatif.

Perbedaan wawasan diantara para analisis kebijakan tidak semata-mata tidak disebabkan oleh sifat dan jenis masalah kebijakan, tetapi cenderung lebih banyak diakibatkan oleh cara pandang yang berlainan, atau sering disebut filsafat pemikiran berlainan<sup>9</sup>. Dengan demikian, perbedaan istilah kualitatif dan kuantitatif tidak hanya sekedar dalam hal pendekatan dan teknik analisis, tetapi lebih dari itu, menyangkut perbedaan dalam filsafat pemikiran atau ideologi pemikiran. Misalnya, perbedaannya terletak pada paradigma empirisme yang menggunakan metodologi kuantitatif dengan cara-cara berpikir konvensional dalam ilmu-ilmu sosial. Sebagai salah satu bentuk dari *analycentrism*, paradigma empirisme mencoba melakukan koreksi terhadap cara-cara berpikir konvensional dari ilmu-ilmu sosial yang bersifat kualitatif subyektif.

Metodologi kuantitatif pada dasarnya merupakan bentuk yang lebih operasional dari paradigma empirisme, yang sering juga disebut "kuantitatif-empiris". Pada dasarnya metodologi kuantitatif lebih tertarik pada pengukuran terhadap masalah kebijakan. Untuk dapat melakukan pengukuran secara obyektif, terlebih dahulu dijabarkan beberapa komponen masalah, indikator, dan variabel-variabelnya. Selanjutnya, setiap variabel diberikan simbol-simbol angka yang berbeda-beda terhadap variabel yang sedang diukur. Dengan simbol-simbol angka ini, teknik-teknik perhitungan secara kuantitatif-matematik dapat dilakukan sehingga menghasilkan suatu kesimpulan yang berlaku umum sebagai parameter.<sup>10</sup> Tujuan utama metodologi kuantitatif ini bukan menjelaskan suatu masalah, tetapi menghasilkan suatu generalisasi.

Generalisasi adalah suatu pernyataan kebenaran yang terjadi dalam suatu realitas tentang suatu masalah (kebijakan) yang diperkirakan berlaku pada suatu parameter populasi tertentu<sup>11</sup> yang

---

<sup>8</sup> *Ibid*, p, 48

<sup>9</sup> *Ibid*.

<sup>10</sup> Basuki, Sulistiyo, *Metode Penelitian*, (Jakarta, Wedatama Widya Sastra: 2006)

<sup>11</sup> Sugiono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif R&B*, (Jakarta, Alfabeta, 2005).

berkaitan dengan analisis kebijakan. Untuk dapat menghasilkan suatu generalisasi, analisis kebijakan tidak perlu melakukan pengukuran terhadap keadaan yang sebenarnya atau populasi. Generalisasi dapat dihasilkan melalui metode perkiraan atau estimasi yang umum berlaku dalam statistik induktif. Metode estimasi sendiri dilakukan berdasarkan pengukuran terhadap keadaan nyata yang lebih terbatas yang disebut "*sample*" dalam penelitian kuantitatif. Jadi yang diukur dalam penelitian sebenarnya adalah bagian kecil dari populasi yang biasa disebut "*data*". Data inilah sebagai contoh nyata dari kenyataan yang dapat diprediksikan dengan menggunakan metodologi kuantitatif tertentu.

Oleh karena itu walaupun terdapat perbedaan antara metodologi kuantitatif dengan kualitatif dalam analisis kebijakan pendidikan, namun dalam kenyataannya kedua metodologi analisis kebijakan tersebut sering digunakan. Memang pada awal perkembangannya, kedua metodologi tersebut dibentuk secara terpisah oleh ideologi pemikiran yang berlainan, tetapi dalam perkembangan selanjutnya pihak-pihak yang berpikir secara pragmatis cenderung tidak menaruh perhatian terhadap perbedaan aliran pemikiran antara metodologi kualitatif dan kuantitatif. Tetapi yang lebih penting, ialah tindakan yang perlu dilakukan untuk mencapai suatu pemahaman terhadap masalah-masalah kebijakan publik.

Oleh karena itu, perbedaan dalam metodologi kualitatif dan kuantitatif telah terjadi hanya dalam teknik penelitian atau analisis dalam analisis kebijakan. Artinya beberapa masalah kebijakan pendidikan mungkin dapat dipahami metodologi kuantitatif, khususnya masalah-masalah yang bersifat makro dan umum. Akan tetapi, beberapa masalah kebijakan publik mungkin tidak dapat dipahami hanya dengan menggunakan metodologi kuantitatif karena sifatnya terlalu khusus dan unik. Dalam keadaan demikian, metodologi kualitatif mungkin dapat dilakukan dengan cara mempelajari permasalahan kebijakan publik secara kasus perkasus karena permasalahan itu memerlukan pemecahan yang dilakukan secara kasus perkasus pula.

#### E. Prosedur Analisis Kebijakan

Pembahasan tentang metodologi dalam analisis kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai substansi pendidikan itu sendiri. menurut Suryadi dan Tilaar prosedur kerja

atau metodologis analisis kebijakan pendidikan dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori besar. Pertama, fungsi alokasi, yang menekankan fungsi analisis kebijakan dalam penentuan agenda analisis kebijakan (*agenda setting mechanism*). Kedua, fungsi *inquiri* yang menekankan pada fungsi analisis kebijakan dalam dimensi rasional dalam rangka menghasilkan informasi teknis yang berguna sebagai bahan masukan bagi proses pembuatan keputusan pendidikan. Ketiga, fungsi komunikasi, yang menekankan cara-cara atau prosedur yang efisien dalam rangka memasarkan hasil-hasil kebijakan sehingga memiliki dampak yang berarti bagi proses pembuatan keputusan.<sup>12</sup> Ketiga fungsi tersebut merupakan suatu perangkat yang lengkap sehingga analisis kebijakan tidak akan dapat mencapai sasaran jika salah satu fungsi atau lebih tidak dilakukan.

### 1. Fungsi Alokasi

Salah satu fungsi penting yang perlu dimainkan oleh kegiatan analisis kebijakan ialah mengalokasikan agenda penelitian, pengembangan, dan analisis kebijakan itu sendiri yang didasarkan pada kajian terhadap isu-isu kebijakan pendidikan dalam tingkatan yang lebih makro dan strategis. Untuk melaksanakan fungsi penting ini analisis kebijakan harus mampu melibatkan dari di dalam, atau paling tidak mempelajari tentang system dan proses pembuatan kebijakan negara, baik dalam tingkatan suprastruktur (politis) maupun dalam tingkat sektoral (teknis).

Kajian makro tidak akan terlepas dari sistem-sistem lain yang menyangkut sistem ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankamnas. Kajian makro merupakan analisis hubungan timbal balik antara sistem pendidikan dengan sistem yang lebih besar. Agar pendidikan memiliki kesesuaian dengan bidang-bidang kehidupan masyarakat, maka perlu diciptakan suatu keadaan agar sistem pendidikan dapat berkembang secara seimbang dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di luar sistem lingkungannya.

Dari perkembangan-perkembangan tersebut, kajian interdisipliner perlu dilakukan dengan jalan memetakan isu-isu kebijakan pendidikan berdasarkan tuntutan dari berbagai bidang kehidupan diluar sistem pendidikan. Langkah selanjutnya adalah, dialog kebijakan (*policy dialog*) mengenai isu-isu yang benar-benar telah

---

<sup>12</sup> Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan.....*p, 55

teruji secara rasional empiris tersebut antara analisis kebijakan dengan pihak pembuat kebijakan. Dialog tersebut dimaksudkan agar diperoleh maksud mengenai urutan prioritas itu sendiri berdasarkan pandangan para pembuat keputusan. Maksudnya adalah untuk mempertemukan antar hasil penelitian dengan pandangan dengan para pembuat keputusan mengenai isu kebijakan yang sedang atau diperkirakan akan dihadapi. Dalam menentukan agenda penelitian yang tepat guna dan waktu, analisis kebijakan harus mampu memilih berbagai isu kebijakan pendidikan dalam beberapa tingkatan. Menurut Dunn, bahwa dalam melakukan isu kebijakan dikelompokkan ke dalam dua kategori besar, yaitu kebijakan strategis (*strategis decision*) dan kebijakan taktis operasional (*operasional tactical*).

Dalam proses pembuatan keputusan di Indonesia, isu-isu pendidikan dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu "isu strategis-politis, isu teknis, dan isu operasional"<sup>13</sup>. Isu "strategis-politis" bersifat sangat mendasar sehingga memiliki pengaruh makro dan jangka panjang. (seperti RUU tentang sistem pendidikan). Ruang lingkup isu-isu strategis-politis bersifat nasional dan lebih dirasakan oleh para pimpinan dan para politikus. "Isu teknis" masih bersifat makro, tetapi lebih berkaitan dengan bentuk-bentuk penerapannya dalam perencanaan dan pengelolaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan secara sektoral. Sedangkan "Isu operasional" berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh para perencana, pengelola, dan para pengelola program pendidikan sehari-hari dalam implementasi suatu kebijakan.

## 2. Fungsi Inquiri

Fungsi inquiri dapat dilakukan jika seluruh atau sebagian agenda penelitian dan pengembangan sudah dilaksanakan dan sudah mencapai hasil-hasilnya. Dalam fungsi inquiri setiap topik penelitian yang ada merupakan komponen-komponen integral dari suatu isu kebijakan yang strategis-politis sehingga hasil-hasil penelitian dan pengembangan juga akan tersusun secara terorganisasi sesuai dengan isu-isu kebijakan strategis yang sedang disoroti.

---

<sup>13</sup> Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan.....*p, 59

### a. *Kajian Metodologi dan Substansi*

Dalam melaksanakan fungsi inquiri, kegiatan analisis kebijakan melaksanakan kajian yang bersifat komprehensif terhadap hasil-hasil penelitian dan pengembangan. Kajian tersebut bisa berbentuk kajian metodologi dan bisa berbentuk kajian substansi<sup>14</sup>.

- 1) “Kajian metodologi” dimaksudkan untuk memberi umpan balik bagi para peneliti agar dicapai penyempurnaan metodologi dikemudian hari.
- 2) “Kajian substansi” dimaksudkan untuk memperoleh sintesis dari berbagai kelompok jenis penemuan penelitian dan pengembangan yang sudah ada agar diperoleh usulan kebijakan yang lebih realistis berkaitan dengan isu-isu kebijakan yang sudah diidentifikasi sebelumnya.

### b. *Argumentasi Kebijakan*

Kajian substansi dimaksudkan untuk menguji apakah suatu gagasan cukup realistis. Untuk memperoleh usulan kebijakan yang diuji kemungkinan penerapannya berdasarkan analisis ekonomi, politik, sosiologis, dan administratif sehingga setiap gagasan pembaharuan benar-benar dapat dilaksanakan sesuai dengan kondisi objektif yang ada.

- 1) Analisis ekonomi dimaksudkan untuk melihat apakah suatu gagasan kebijakan benar-benar dapat diterapkan terutama jika dihubungkan dengan dukungan anggaran yang tersedia dan kemungkinan kenaikan anggaran pendapatan negara masa depan.
- 2) Analisis politis, dimaksudkan untuk menguji suatu gagasan kebijakan apakah memiliki dukungan secara politis (seperti RUU tentang sistem pendidikan nasional).
- 3) Analisis sosiokultural, dimaksudkan untuk melakukan kajian mengenai kemungkinan suatu kebijakan diterapkan dan bagaimana pengaruhnya terhadap kehidupan budaya dan bermasyarakat.
- 4) Analisis administratif, merupakan suatu cara untuk menguji usulan gagasan kebijakan berdasarkan pertimbangan

---

<sup>14</sup>Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan.....*p, 60.

apakah pertimbangan gagasan tersebut benar-benar dapat dijabarkan menjadi kegiatan yang lebih operasional.

### 3. Fungsi Komunikasi

Fungsi komunikasi dapat dilaksanakan jika analisis kebijakan telah menghasilkan berbagai gagasan atau usulan kebijakan yang benar-benar realistis. Tugas analisis kebijakan dalam hal ini ialah menyampaikan alternatif atau gagasan kebijakan tersebut kepada semua pihak yang berhubungan agar diperoleh suatu umpan balik mengenai keabsahan gagasan-gagasan yang diusulkan. Pihak-pihak tersebut terdiri dari pembuat keputusan, para perencana, para pengelola, para peneliti dan pemikir, para pelaksana, serta masyarakat luas.

- a. Komunikasi dengan para pembuat keputusan. Para pembuat keputusan adalah para pimpinan atau eksekutif dalam satu organisasi<sup>15</sup>. Hal ini bertujuan untuk menyampaikan usul alternatif kebijakan kepada para pembuat keputusan sekaligus meyakinkan mereka bahwa alternatif kebijakan tersebut cukup realistis.
- b. Komunikasi dengan para perencana. Hal ini dimaksudkan untuk meyakinkan mereka bahwa alternatif kebijakan ini sudah diuji apakah realistis atau tidak.
- c. Komunikasi dengan para pelaksana kebijakan agar pihak-pihak yang melaksanakan setiap satuan kegiatan di lapangan, mengetahui tujuan utama dari yang mereka lakukan.
- d. Komunikasi dengan masyarakat luas, dengan dasar pemikiran bahwa para pemimpin bangsa sekaligus para pembuat keputusan adalah para pelaksana dari aspirasi masyarakat luas.

### F. Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

Pendidikan pada hakekatnya merupakan suatu upaya mewarisi nilai yang menjadi penolong dan penentu umat manusia dalam menjalani kehidupan dan untuk memperbaiki nasib dan peradaban umat manusia, tanpa pendidikan manusia sekarang tanpa berbeda dengan manusia masa lampau, yang dibandingkan dengan manusia sekarang telah sangat tertinggal baik kualitas maupun

---

<sup>15</sup>Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik, Untuk Organisasi Publik dan Nonprofit*, (Jakarta: Gramedia, 2004), p, 44

proses pembedaanya. Untuk itu pemerintah banyak membantu dalam dunia pendidikan diantaranya banyak peraturan-peraturan yang telah di buat seperti :

Keputusan menteri No 44 Tahun 2005 tentang Komite Sekolah  
Peraturan pemerintah No 19 Tahun 2007 Penilaian Standar Isi  
Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2007 Standar Sarana dan Prasarana

Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2007 Sertifikasi guru  
Peraturan Pemerintah No.22 Tahun 2007 tentang buku teks Pelajaran

Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2008 Standar Adminitrasi Sekolah

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 Pembagian Wewenang  
Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2005 Standar Nasional Pendidikan

Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2008 wajib Belajar

Peraturan Pemerintah No.74 Tahun 2008 Guru

Undang-Undang No.14 Guru dan Dosen

Undang-Undang No.20 Sekdiknas

Lahirnya Undang-Undang (UU) No 20 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pendidikan, merupakan tonggak baru penyelenggaraan pendidikan. Dengan undang-undang ini kebijakan pendidikan berubah, yang tadinya otoritas penyelenggaraan pendidikan berada di tangan pemerintah pusat, sekarang otoritas tersebut berada di tangan pemerintah daerah.

Permasalahan pendidikan yang dihadapi Pemerintah Indonesia memang sangat kompleks. Selain menyediakan pendidikan bagi penduduk usia belajar yang jumlahnya begitu besar, kita menghadapi perubahan dan perkembangan teknologi dan informasi yang begitu deras, yang tidak diimbangi peningkatan mutu sumber daya pembelajaran, termasuk dalam hal peningkatan mutu guru, kurikulum, alat pembelajaran, dan lainnya.

Ketertinggalan dalam hal mutu sumber daya pembelajaran ini tidak lepas dari kebijakan pemerintah. Melihat kompleksnya isu

pendidikan yang dihadapi pada Abad- 21 ini dan yang sedang dihadapi Indonesia saat ini, diperlukan kajian terhadap sistem pendidikan di Indonesia beserta kebijakan yang mendukungnya.

Kebijakan pemerintah yang perlu dikaji adalah kebijakan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, serta keputusan direktur jenderal. Banyak permasalahan pendidikan yang dapat diidentifikasi dari masalah yang disebabkan oleh kebijakan pendidikan yang ada, termasuk isu-isu pendidikan yang berkembang.

Kelemahan peningkatan pendidikan terletak dari sudut pandang pengelolaan pendidikan. Pendidikan membutuhkan proses yang panjang, bukan hanya target-target instan yang tak akan bertahan dalam jangka panjang. Tujuan pendidikan yang terdapat dalam undang-undang tidak dapat dilaksanakan dengan sudut pandang pragmatis atau realistik.

Mutu pendidikan di Indonesia tidak akan dapat melampaui mutu pendidikan negara lain, atau tujuan pendidikan nasional tidak akan dapat dicapai tanpa perencanaan jangka panjang dan jangka menengah yang berkesinambungan.

Tujuan pendidikan yang demikian ideal selama ini tidak pernah dengan sungguh-sungguh diterjemahkan secara operasional. Kurikulum yang dirancang dan dilaksanakan secara relevan, efisien, dan efektif akan mampu mendukung terlaksananya fungsi pendidikan nasional untuk mencerdaskan bangsa dan memajukan budaya nasional. Peningkatan mutu pendidikan dari segi pelayanan pembelajaran belum disentuh.

Pergantian era kepemimpinan menteri pendidikan tidak mampu membawa peningkatan pelayanan pendidikan yang bermuara pada peningkatan mutu. Rasio siswa dalam satu kelas tidak pernah menurun. Rasio siswa dari jenjang SD hingga SMA masih di atas 25 orang, bahkan di tingkat SMP dan SMA berada pada kisaran 40 orang. Angka ini masih jauh dari tuntutan penyediaan pendidikan yang berkualitas.

Sekalipun pemerintah telah lama melakukan perluasan pendidikan, ternyata tidak berhasil menaikkan rasio siswa dalam satu kelas. Peningkatan mutu pendidikan dari segi input siswa. Tanpa kesehatan, nutrisi yang cukup, ketekunan, kehadiran yang tetap, dan dukungan rumah, kegiatan pembelajaran di kelas tidak akan efektif. Siswa harus mampu bertahan mengikuti pembelajaran

selama jam pelajaran, sehingga harus didukung oleh nutrisi yang cukup.

Dari segi proses, peningkatan mutu pendidikan belum berjalan baik karena para guru dan tenaga pengajar lain masih lebih banyak berpendidikan di bawah S-1. Kebijakan penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan selama ini masih dalam taraf meningkatkan kompetensi guru hingga D-2. Hal ini terjadi khususnya di jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Dari segi mutu *output* pendidikan didapati bahwa selama ini tidak ada kriteria kelulusan berdasarkan hasil ujian, sehingga hampir semua peserta ujian memperoleh predikat tamat dan dapat melanjutkan pada jenjang pendidikan selanjutnya. Dengan mengambil batas nilai 5,5 (asumsi) sebagai kriteria minimal kelulusan, berarti hanya 36,79% siswa SLTP yang lulus, sisanya memperoleh predikat tamat belajar. Dari paparan akademis, tingkat penguasaan materi pada umumnya sangat memprihatinkan.

Pada 2003 telah lahir UU No 20/2003 tentang Pendidikan Nasional. Undang-undang ini memang telah lebih komprehensif dan jelas menyatakan tentang standarisasi pendidikan dan peningkatan mutu. Namun karena operasionalisasi undang-undang ini memerlukan peraturan pemerintah, dan peraturan itu hingga 2004 belum selesai dibuat, maka keputusan menteri pendidikan nasional belum mengacu kepada undang-undang tersebut.

Dalam hal ini kebijakan pendidikan yang ada belum mampu meningkatkan mutu pendidikan menembus pencapaian jangka pendek (*output* pendidikan) dan pencapaian jangka panjang (*outcome* pendidikan), apalagi mengungguli pencapaian mutu pendidikan negara tetangga.

Peningkatan mutu pendidikan selama ini masih belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Rendahnya mutu pendidikan ini disebabkan oleh banyak hal, antara lain mutu dan distribusi guru yang masih belum memadai, kurangnya sarana dan prasarana pendidikan, kurikulum yang kurang sesuai, lingkungan belajar di sekolah maupun dalam keluarga dan masyarakat belum mendukung.

## G. Kesimpulan

Pendekatan dalam analisis kebijakan menggunakan pendekatan deskriptif dan normative. Pendekatan deskriptif dimaksudkan untuk menyajikan informasi apa adanya kepada pengambil

keputusan, agar pengambil keputusan memahami permasalahan yang sedang disoroti dari suatu isu kebijakan. Sedangkan pendekatan normative dimaksudkan untuk membantu para pengambil keputusan dalam memberikan gagasan hasil pemikiran agar para pengambil keputusan dapat memecahkan suatu kebijakan.

Dalam analisis kebijakan ada dua paradigma metodologi yang sering dipakai, yaitu paradigma kuantitatif dan paradigma kualitatif. Namun paradigma kualitatiflah yang sering dipakai karena analisis kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses pemahaman terhadap masalah kebijakan sehingga dapat melahirkan gagasan dan pemikiran mengenai pemecahannya.

Prosedur analisis kebijakan pendidikan tinggi memper-  
timbangkan tiga hal yaitu, pertama fungsi alokasi yaitu mengalokasikan agenda penelitian, pengembangan, dan analisis kebijakan itu sendiri, kedua fungsi inquiri yaitu penemuan yang bersifat integral dari semua agenda yang telah dilakukan, ketiga fungsi komunikasi dilaksanakan jika analisis kebijakan telah menghasilkan berbagai gagasan atau usulan kebijakan yang realistis. Isu-isu strategis dalam dunia pendidikan dewasa ini meliputi tiga hal yaitu pemerataan dan perluasan akses, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing, serta penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan public.

#### Daftar Pustaka

- Basuki, Sulistiyo, *Metode Penelitian*, (Jakarta, Wedatama Widya Sastra: 2006).
- Departemen Pendidikan Nasional, *Rencanan Strategis Pendidikan Nasional tahun 2005-2009*, Jakarta, Depdiknas, 2006.
- Steenbrink, Karel A., *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994).
- Suryadi, Aceh dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Sebuah Pengantar*, (Bandung: Rosdakarya, 1994).
- Soetjipto, *Analisis Kebijakan Pendidikan Pendidikan, Suatu Pengantar*, (Jakarta: Depdikbud, 1997).
- Sugiono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif R&B*, (Jakarta, Al Fabet, 2005).
- Salusu, *Pengambilan Keputusan Stratejik, Untuk Organisasi Publik dan Nonprofit*, (Jakart: Gramedia, 2004).