

KONTRIBUSI TEORI KEBIJAKAN PUBLIK TERHADAP STUDI MANAJEMEN PENDIDIKAN ISLAM

Oleh :

Tatang Sudrajat¹, Muhibbin Syah², Mohammad Erihadiana³.

¹Universitas Sangga Buana, Bandung

^{2,3} Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung

E-Mail : id.tatangsudrajat@gmail.com

ABSTRAK

Permasalahan pendidikan, termasuk manajemen Pendidikan Islam mengharuskan tindakan nyata pemerintah sebagai wujud kebijakan publik. Program, tindakan atau kebijakan publik di bidang Pendidikan Islam yang dilakukan pemerintah merupakan salah satu area substantif studi kebijakan publik. Hal ini juga merupakan bagian dari kajian studi Manajemen Pendidikan Islam. Dengan metode kepustakaan dan yuridis normatif, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kontribusi teori kebijakan publik terhadap studi manajemen Pendidikan Islam. Berbagai teori yang dikemukakan ahli kebijakan publik tentang berbagai aspek teori kebijakan public, termasuk analisis kebijakan publik sangat berkontribusi terhadap pengembangan studi Manajemen Pendidikan Islam. Studi Manajemen Pendidikan Islam sebagai bagian dari ilmu Pendidikan Islam dapat memanfaatkan teori dan analisis kebijakan publik untuk menjelaskan berbagai fenomena dan permasalahan Pendidikan Islam.

Kata Kunci : Pendidikan; Kebijakan Publik; Manajemen Pendidikan Islam.

A. PENDAHULUAN

Setiap bangsa di belahan dunia manapun, tidak terkecuali bangsa Indonesia dihadapkan pada berbagai permasalahan publik, diantaranya bidang pendidikan. Pembahasan tentang permasalahan publik akan berkaitan dengan makna hakiki dari kepentingan publik (*public interest*). Warga masyarakat dihadapkan dengan aneka kebutuhan dan tuntutan bidang pendidikan yang sangat luas, yang berkaitan dengan salah satu haknya yang paling mendasar bagi kehidupannya sebagai warga negara. Di Indonesia hal ini ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu salah satu fungsi negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini menjadi landasan konstitusional yang kokoh bagi lahirnya kebijakan publik

(*public policy*) di bidang pendidikan yang bertumpu sepenuhnya pada kesadaran penuh para *policy maker* terhadap kepentingan publik.

Kebijakan publik di bidang pendidikan ini kemudian ditetapkan oleh berbagai lembaga negara atau pemerintah, di pusat dan daerah, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan Pasal 32 UUD 1945. Diantaranya UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menjadi landasaan yuridis terbitnya berbagai produk kebijakan publik di bidang pendidikan. Sebagai proses politik dan administratif, kebijakan publik berlangsung pada tatanan kehidupan politik masyarakat atau infrastruktur politik dan tatanan kehidupan kenegaraan atau suprastruktur

pemerintahan. Ini artinya melibatkan banyak aktor kebijakan dan institusi kebijakan pada berbagai level pemerintahan sesuai dengan otoritas yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Secara akademis, salah satu bidang studi yang berkaitan dengan fenomena ini adalah kebijakan publik, yang merupakan salah satu core competence keilmuan pada program studi ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi publik di perguruan tinggi. Pada sisi lain, banyak perguruan tinggi yang memiliki program studi Administrasi Pendidikan atau Manajemen Pendidikan atau Manajemen Pendidikan Islam, yang didalamnya terdapat kajian Analisis Kebijakan Pendidikan. Pada studi Manajemen Pendidikan Islam, pada dasarnya yang ditelaah adalah berkenaan dengan aspek pengorganisasian (*organization*) dan pengelolaan (*management*) sumber-sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan pendidikan Islam atau pada suatu institusi pendidikan yang bernuansa Islam.

Dari perspektif bahwa pendidikan merupakan salah satu area substantif kebijakan publik, maka teori yang selama ini dikembangkan dalam matakuliah Kebijakan Publik merupakan substansi akademis yang kontributif bagi pengembangan ilmu Administrasi Pendidikan atau Manajemen Pendidikan, termasuk Manajemen Pendidikan Islam. Seorang penstudi Manajemen Pendidikan Islam memerlukan dukungan teori/konsep yang memadai dari studi kebijakan publik ketika berperan sebagai seorang analis kebijakan.

Mengingat bahwa tiap permasalahan publik pada dasarnya bukanlah fenomena tunggal, tetapi merupakan sesuatu yang berkelindan dengan faktor lain dalam

kehidupan masyarakat, maka substansi permasalahan yang ditelaah dalam matakuliah Analisis Kebijakan Pendidikan pada studi Administrasi Pendidikan, Manajemen Pendidikan atau Manajemen Pendidikan Islam menunjukkan adanya irisan keilmuan antara bidang ilmu politik, ilmu pemerintahan atau ilmu administrasi publik dengan ilmu pendidikan, khususnya ilmu administrasi pendidikan atau manajemen pendidikan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengelaborasi hal-hal yang berkenaan dengan kaitan antara studi kebijakan publik dengan studi Manajemen Pendidikan Islam, posisi dan peran analisis kebijakan dalam sistem kebijakan serta contoh kasus kontribusi teori kebijakan publik terhadap Manajemen Pendidikan Islam.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan kombinasi metode yuridis normatif dan kajian kepustakaan. Fokus kajian berupa seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan pendidikan nasional, profesi dosen dan jabatan fungsional akademik. Selain itu kajian ini merujuk pada beberapa pendapat pakar yang berkaitan dengan administrasi publik, kebijakan publik, administrasi pendidikan dan kebijakan pendidikan

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Pembahasan tentang kebijakan publik, termasuk kebijakan di bidang pendidikan dan pendidikan Islam, tidak akan terlepas dari studi administrasi publik. Ini karena hadirnya pengaturan tentang berbagai aspek pendidikan pada dasarnya merupakan produk dari rangkaian proses

panjang, yang ditandai oleh adanya keterlibatan berbagai aktor dan institusi serta kerjasama rasional untuk mencapai tujuan negara. Hal itu semua yang berlangsung pada tatanan pemerintahan/negara maupun masyarakat yang sama-sama berkepentingan dengan penanganan permasalahan pendidikan ini menunjukkan hadirnya proses dan institusi administrasi negara atau administrasi publik. Administrasi publik (*public administration*) menurut Dwight Waldo adalah “*the organization and management of man and material to achieve the purpose of government*” (Rosenbloom dkk, 1994:4).

Dalam kaitan dengan pendidikan sebagai salah satu area substantif kebijakan publik yang akan sangat berpengaruh pada masa depan bangsa, maka elaborasi terhadap definisi Dwight Waldo ini menunjukkan adanya beberapa elemen penting, yaitu (1) struktur organisasi dan otoritas dari setiap insutusi yang terlibat, (2) proses pengelolaan, koordinasi, kepemimpinan, pengambilan keputusan dan relasi publik dalam rangka memanfaatkan berbagai sumber daya pemerintah, serta (3) tujuan pendidikan nasional yang ditetapkan yang berkesesuaian dengan tujuan nasional serta cita-cita berbangsa sebagaimana diamanatkan konstitusi.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Pfiffner dan Presthus bahwa *public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy* (1960:5). Berkenaan dengan karakteristik lain dari administrasi publik yang melibatkan banyak pihak serta peran strategis birokrasi pemerintah, maka hal ini sejalan pula dengan yang dikemukakan Lane yang menamakannya sebagai *principles of*

public administration (1993:2), yang beberapa diantaranya yaitu “*The tasks of public institutions are decided by politicians but executed by order to satisfy the model of rational decision-making; Administration is based on written documents and this tends to make the bureau the heart of modern government; The rules may be either technical or legal. The resources of the organization are unique from the members as private individuals*”.

Dengan demikian pembahasan tentang eksistensi administrasi publik akan membahas pula tentang negara dan atau pemerintahan. Administrasi publik ini demikian sangat pentingnya dalam eksistensi dan ketercapaian tujuan-tujuan suatu negara. Pemerintah merupakan organ utama negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya melalui peran instrumental birokrasi pemerintah pada semua level organisasi pemerintah. Hughes (1994:104), mengemukakan ada beberapa fungsi pemerintah, dan yang berkaitan langsung dengan peran dalam bidang pendidikan yaitu *provision of various collective goods and services*. Terkait dengan itu, Ranson dan Stewart menyebut bahwa *government in its many levels and its many forms has differing roles in society. They can be conceptualized as a sustaining role, a maintenance role, a responsive role and a developmental role* (1994:117). Dalam konteks inilah peran kebijakan publik akan memberi warna dan label tersendiri pada administrasi publik suatu negara.

Oleh karena itu, dapat dipahami bila para penstudi administrasi publik menyebut kebijakan publik ini sebagai salah satu dimensi prima administrasi negara. Sejalan dengan itu, dikemukakan pula oleh Keban, bahwa kebijakan ini ‘merupakan salah satu aspek atau dimensi strategis dari enam

dimensi strategis atau yang paling menentukan dinamika administrasi publik, yaitu berupa respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam bentuk pembuatan keputusan atau kebijakan publik' (2004:9). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan dinamikanya administrasi negara. Kebijakan publik yang dapat diimplementasikan dengan efektif akan membawa dampak positif bagi reputasi pemerintah. Dalam konteks inilah dapat difahami ketika sebagian pakar administrasi publik mendefinisikan administrasi publik sebagai proses untuk mengimplementasikan kebijakan publik.

Di negara manapun, masyarakatnya akan dihadapkan pada aneka macam permasalahan yang tidak selamanya dapat mereka selesaikan sendiri. Ketika masalah itu lalu menjadi perhatian publik yang luas, menjadi perhatian dan agenda pemerintah, selanjutnya melalui serangkaian proses politik dan atau administratif diputuskan dan diikuti tindakan aktual untuk kepentingan publik, maka lahirlah kebijakan publik. Kebijakan publik menurut Gerston adalah *'the combination of basic decisions, commitments, and actions made by those who hold or influence government positions of authority'* (2010:7). Post dkk. mengemukakannya sebagai *'a plan of action undertaken by government officials to achieve some broad purpose affecting a substantial segment of a nation's citizens'* (1999:172).

Tidak jauh beda, dengan titik tekannya pada pilihan pemerintah, menurut Dunn adalah kebijakan publik adalah *'long series or more less related choices (including decision not to act) made by governmental bodies and officials, are formulated in issue areas which range from defence, energy*

and health to education, welfare and crime control' (1981:47). MacRae Jr. dan Wilde mendefinisikannya sebagai *'a policy made by government. Policy is a chosen course of significantly affecting large numbers of people'* (1985:3). Pakar kebijakan publik lainnya, Anderson menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah *'those policies developed by governmental bodies and officials'. Nongovernmental actors and factors may, of course, influence policy development'* (1978:3).

Tampak bahwa negara atau pemerintah sangat strategis dalam pembentukan kebijakan publik ini. Hal ini sejalan dengan pandangan Michael bahwa *'without the existence of the state, the public policy making process, as we know it, could not operate. It is the state that provides the basis for collective decision making, the application and enforcement of those decisions, and the means for changing or altering others'* (2006: 11). Ini sejalan dengan pendapat Gerston tentang komponen kebijakan publik yaitu isu (*issues*), aktor (*actor*), sumberdaya (*resource*), lembaga (*institution*) dan tingkat pemerintahan (*the level of government*). Dikemukakan lebih lanjut bahwa *'issues that appear on the public agenda; actors who present, interpret, and respond to those issues; resources affected by those issues; institutions that deal with issues; and the levels of government that address issues'* (2010:8). Untuk dapat memahami kebijakan publik secara utuh maka bisa dikenali dengan apa yang dinamakan Anderson sebagai kategori kebijakan, yaitu *'policy demands, policy decisions, policy statements, policy output dan policy outcome'* (1978:4).

2. **Administrasi/Manajemen Pendidikan dan Manajemen Pendidikan Islam**

Pembahasan tentang administrasi atau manajemen pendidikan sangat terkait dengan konsep dasar tentang pendidikan. Menurut Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 2003, pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlaq mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Mengenai hakikatnya, dikemukakan oleh Tilaar sebagai suatu proses menumbuhkembangkan eksistensi peserta didik yang memasyarakat, membudaya dalam tata kehidupan yang berdimensi lokal, nasional dan global (2000:28).

Untuk mencapai tujuan pendidikan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2003, diperlukan adanya administrasi pendidikan. Sejalan dengan ini, Engkoswara mengemukakan bahwa administrasi pendidikan adalah ilmu yang mempelajari penataan sumber daya, yaitu manusia, kurikulum atau sumber belajar dan fasilitas untuk mencapai tujuan pendidikan secara optimal dan penciptaan suasana yang baik bagi manusia yang disepakati (1987:42). Sutisna mengemukakan pula bahwa administrasi pendidikan adalah seperangkat konsep, asumsi dan generalisasi yang secara sistematis menjelaskan perilaku dalam organisasi pendidikan. Tujuan administrasi secara umum adalah menjamin sistem pendidikan agar berfungsi sebagaimana mestinya sesuai dengan tujuan dan rencana tindakan yang telah ditetapkan sebelumnya (1991:27).

Administrasi pendidikan (*educational administration*) menurut Sergiovanni dkk. *is concerned not only with the process of administering school, but also with the execution of public affairs in educational organizations; the performance of executive functions; the guiding, controlling, and directing of educational organizations, and the judicious use of means to accomplish educational ends* (1987:xiii). Selaras dengan itu, tentang administrasi pendidikan dikemukakan pula oleh Purwanto sebagai proses pengerahan dan pengintegrasian segala sesuatu, baik personel, spiritual maupun material, yang bersangkutan-paut dengan tujuan pendidikan (2001:3).

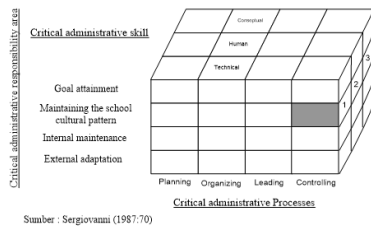
Administrasi dan manajemen pendidikan nasional, menurut Tilaar (2000:107) harus mengandung unsur-unsur : (a). mempunyai visi, misi dan program yang jelas; (b). mempunyai rencana, baik jangka panjang, menengah, jangka pendek, yang disusun secara rapih dan terarah; (c). mempunyai seperangkat strategi untuk mewujudkan rencana yang telah disepakati; (d). suatu organisasi yang efisien dan dinamis, untuk mendukung pelaksanaan mencapai tujuan rencana-rencana yang telah tertata baik; dan (e). pelaksanaan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut didukung oleh sumber daya manusia yang profesional, baik untuk tingkat pelaksana, supervisi serta tenaga-tenaga penunjang lainnya. Selanjutnya tersedianya biaya-biaya yang mencukupi dan akhirnya ditunjang oleh prasarana fisik serta peraturan-peraturan lainnya yang memungkinkan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang diinginkan.

Semua unsur tersebut, khususnya sumber-sumber daya pendidikan, dengan demikian jelas harus diatur dan dikelola sedemikian rupa sehingga dapat mengarah

kepada tercapainya tujuan pendidikan. Selaras dengan pendapat itu, tapi dengan pendekatan yang lebih komprehensif, Sergiovanni dkk. mengemukakan dimensi-dimensi administrasi pendidikan, yang memadukan tiga aspek, yaitu *critical administrative processes*, *critical administrative responsibility areas*, dan *critical administrative skills* (1987:70).

Secara skematis keterkaitan antar ketiga aspek tersebut digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1
Mapping Educational Administration



Sumber : Sergiovanni (1987:70)

Berkaitan dengan itu pula, Tilaar mengemukakan bahwa pada dasarnya administrasi dan manajemen pendidikan nasional mempunyai dua aspek pokok, yaitu: (a). aspek manajemen atau perangkat teknis untuk mewujudkan pencapaian tujuan yang telah diletakkan dalam visi dan misi pendidikan nasional; dan (b). aspek kepemimpinan termasuk di dalamnya keseluruhan sumber daya manusia yang akan mewujudkan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan (2000:110).

Lebih lanjut dikemukakan Tilaar, bahwa kedua aspek dari administrasi dan manajemen pendidikan nasional tersebut berkaitan satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Saling keterkaitan di antara keduanya akan menentukan kualitas output sistem pendidikan nasional, yang digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2
Aspek Administrasi dan Manajemen Pendidikan Nasional



Sumber : Tilaar (2000:110)

Dengan pandangannya yang menyebutkan bahwa administrasi adalah manajemen dan manajemen adalah administrasi, Hasbiyallah dan Nayif Sujudi mengemukakan bahwa manajemen tenaga pendidik dan tenaga kependidikan didefinisikan sebagai keseluruhan proses pengelolaan terhadap pendidik dan kependidikan sehingga tenaga pendidik dan kependidikan memiliki kompetensi dan kualifikasi yang sesuai dengan tuntutan kerja mereka secara professional (2019:177).

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa manajemen pendidikan, kebijakan pendidikan, pengembangan profesi dosen sebagai unsur sumberdaya manusia pendidikan, merupakan bagian integral dari studi administrasi pendidikan. Demikian pula dari perspektif sistem pendidikan nasional, manajemen pendidikan Islam merupakan bagian tidak terpisahkan dari studi administrasi pendidikan dan manajemen pendidikan.

3. Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik merupakan salah satu elemen dari studi kebijakan publik. Analisis kebijakan menurut Dunn adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan

meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik (2003:1). Beberapa karakteristik analisis kebijakan (policy analysis), menurut Patton dan Sawicki (1) *An inventory or search phase, limited in scope and directed at a particular issue*; (2) *A constrained search for alternatives, which are then all usually evaluated and displayed to the client*; (3) *The preparation of memoranda, issue papers, policy papers, or draft legislation*; (4) *A particular client, be it a chief executive, an elected official, a public interest group, a neighborhood, or a bank, likely to have a particular perspective on the problem*; (5) *An issue or problem orientation, described alternatively as a reactive posture*; (6) *A time horizon often compromised by terms of elected officials and uncertainly*; and (7) *A political approach to getting things accomplished* (1986:5).

Berbagai hal harus diperhatikan oleh seorang analis kebijakan dalam mengawasi kegiatannya. Patton dan Sawicki menyebutnya bahwa *The following suggestions should help as you begin undertake policy analysis : Learn to focus quickly on the central decision criterion (or criteria) of the problem; Avoid the tool-box approach to analyzing policy; Learn to deal with uncertainly; Say it with numbers; Make the analysis simple and transparent; Check the facts; Learn to advocate the positions of others; Give the client analysis, not decisions; Push the boundaries of analysis beyond the 'Policy Envelope'; and Be aware that there is no such thing as an absolutely correct, rational, and complete analysis* (1986:8-13).

Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) menurut Patton dan Sawiki adalah *a process which usually begins with problem definition rather than the broader inventory*

phase of planning process. It also yields alternatives, but the final document is likely to be a memorandum, issue paper, or draft legislation. It has a specific client and a single point of view, shorter time horizon, and an openly political approach. The final product of such a process is called a policy analysis (1986:15). Menurut Parson, analisis kebijakan adalah *analysis in and for the policy process : this encompasses the use of analytical techniques, research and advocacy in problem definition, decision making, evaluation and implementation* (1995:xvi).

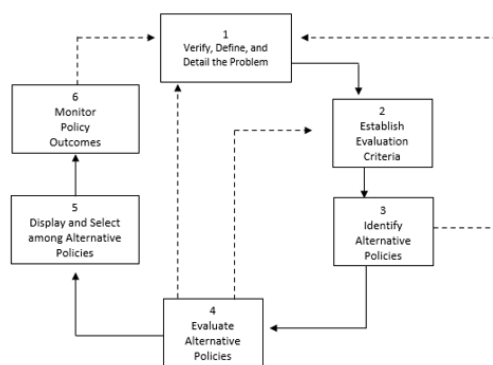
Dengan mengutip pendapat beberapa ahli, Patton dan Sawicki mengemukakan beberapa definisi lain tentang analisis kebijakan, diantaranya menurut Walters William : *A means of synthesizing information including research results to produce a format for policy decisions (the laying out of alternative choices) and of determining future needs for policy relevant information*, dan Dennis A. Rondinelli : *A complex process of analyzing, intervening in, and managing the political conflict that is inextricably related to urban change*. Selain itu juga dikemukakan pendapat Jacob B. Ukeles : *The systematic investigation of alternative policy options and the assembly and integration of the evidence for againsts each option. It involves a problem-solving approach, the collection and interpretation of information, and some attempt to predict the consequences of alternative courses of action* (1986:18).

Terdapat beberapa tipe analisis kebijakan yang umumnya dijumpai dalam praktik pemerintahan. Patton dan Sawicki mengemukakan bahwa *Policy analysis can be done before or after the policy has been implemented. Descriptive policy analysis refers to either the historical analysis of*

past policies or the evaluation of a new policy as it is implemented. Descriptive policy analysis has also been termed “ex-post”, “post hoc”, or “retrospective” policy analysis. This afer-the-fact analysis can be further broken down into two types: retroactive and evaluative, with retrospective analysis referring to the description and interpretation of past policies (What happened?) and evaluative policy analysis referring to program evaluation (Were the purposes of the policy met?) (1986:18). Menurut Dunn, analisis kebijakan ada yang bersifat deskriptif dan normatif. Dikatakan deskriptif karena mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Bersifat normatif karena menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini dan masa depan (2003:4-5).

Tahapan analisis kebijakan menurut Patton dan Sawicki (1986:26) dapat dilihat pada gambar sebagai berikut :

Gambar 3
A Basic Policy Analysis Process



Prosedur analisis kebijakan menurut Dunn yang lazim digunakan berkenaan dengan upaya pemecahan masalah manusia, yaitu definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi. Perumusan Masalah (definisi) menghasilkan informasi

mengenai kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Evaluasi menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari keonsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah (2003:21).

Stokey dan Zeckhauser mengemukakan kerangka kerja untuk analisis kebijakan yaitu (1) *establishing the context*, (2) *laying out the alternatives*, (3) *predicting the consequences*, (4) *valuing the outcomes* (5). *Making a choice* (1978:5). Ahli lain E.S. Quade mengemukakan adanya lima elemen dalam proses analisis kebijakan yaitu *problem formulation, searching for alternatives, forecasting the future environment, modeling the impacts of alternatives, and evaluating (comparing and ranking) the alternatives* (Patton dan Sawicki, 1986:23).

Metode analisis kebijakan (*Policy Analysis Methods*) menurut Patton adalah *systematic procedures for attacking specific problems with specific purposes. They include researched methods and basic methods*. Metodologi yang digunakan menurut Dunn merupakan sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan (2003:2).

4. Analisis Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan dan analisis kebijakan pendidikan secara konseptual dan empirik dapat diletakkan dalam kerangka kebijakan publik maupun administrasi pendidikan dan manajemen pendidikan. Selain itu, kebijakan pendidikan dapat pula diletakkan dalam kerangka kebijakan organisasi atau institusi. Dalam konteks administrasi pendidikan, dikemukakan oleh Sergiovanni dkk bahwa *“a policy as any authoritative communication about how individuals in certain position should behave under specified conditions. Organizations control the actions of individuals within them by making and enforcing policy”* (1987:17).

Kebijakan pendidikan menurut Carter V. Good merupakan *“judgement, derived from some systems of values and some assesment of situational factors, operating within institutionalized education as a general plan for guiding decision regarding means of attaining desired educational objectives”* (Imron, 1996:18). Kebijakan pendidikan menurut Imron adalah *“salah satu kebijakan negara (public policy). Dengan demikian, kebijakan pendidikan merupakan salah satu sub sistem dari kebijakan negara secara keseluruhan”* (1996:19).

Analisis Kebijakan Pendidikan pada dasarnya adalah suatu tahapan akademis untuk menelaah salah satu aspek dari kebijakan publik, diantaranya dapat dilihat dari elemen sistem kebijakan publik, komponen kebijakan publik, kategori kebijakan publik, serta tahapan proses kebijakan publik. Salah satu substantive areas (Dye, 1987:2) atau *key areas* (Parsons, 1995:31) atau *issue area* (Dunn 1981:47) kebijakan publik adalah bidang pendidikan. Dengan kata lain, kebijakan negara/pemerintah di bidang pendidikan

(*educational policy*) diarahkan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang secara nyata dialami dan dirasakan publik. Sebagai satu garapan pemerintah, pendidikan dengan segala macam permasalahannya tentu memerlukan penanganan yang seksama sehingga ada solusi yang pas untuk kepentingan bangsa yang lebih luas. Terbitnya satu jenis kebijakan atau program pendidikan bukanlah sesuatu yang datang dengan tiba-tiba, tetapi telah melalui serangkaian proses yang panjang, baik pada tatanan infrastruktur politik maupun suprastruktur politik.

Seorang analis kebijakan, dengan merujuk pada pendapat Dunn dapat melakukan analisis pada salah satu tahap dari lima tahap kebijakan publik, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (2003:25). Melihat prosesnya, dengan merujuk pada Howlett dan Ramesh, kebijakan publik ini ada lima tahapan, yaitu *agenda setting, policy formulation, public policy decision making, policy implementation, and policy evaluation* (1995:11). Anderson menyebut juga adanya lima tahapan, yaitu *problem formation, formulation, adoption, implementation, and evaluation* (1978:23).

Dengan metodologi tertentu, seorang analis kebijakan dapat melakukan telaah pada aspek tertentu dari kebijakan publik yang sangat luas. Merupakan suatu fakta bahwa kebijakan pendidikan dapat ditelaah dengan menganalisis beberapa komponen yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan, sebagaimana dikemukakan Gerston, yaitu *issue, actor, resource, dan the level of government*. Aspek yang ditelaah dengan demikian akan berkenaan dengan isu, masalah publik atau masalah kebijakan apa yang secara nyata menjadi

sesuatu yang kontroversial. Demikian juga tentang siapa aktor yang berada di lingkungan masyarakat maupun pemerintahan yang terlibat, berkepentingan serta mempunyai andil dalam perumusan dan penetapan kebijakan. Sumber daya organisasi pemerintah yang disiapkan dan dikerahkan, baik manusia maupun nonmanusia, juga menjadi fokus kajian seorang analis kebijakan. Komponen lain yang dapat ditelaah seorang analis kebijakan berkenaan dengan level pemerintahan tempat satu kebijakan ditetapkan.

Selain itu, analisis kebijakan pendidikan dapat pula dikaitkan dengan evaluasi kebijakan sebagai tahapan akhir dari proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan menurut Howlett dan Ramesh *refers broadly to the process of finding out about a public policy in action, the means being employed and the objectives being served* (1995:168). Dikemukakan lebih lanjut bahwa kategori kebijakan ada tiga yaitu *administrative evaluation, judicial evaluation, and political evaluation* (1995:170). Di sinilah arti penting analisis kebijakan pendidikan memberikan kontribusi terhadap kemajuan bangsa di bidang pendidikan.

5. Peran dan Posisi Analis Kebijakan Pendidikan Dalam Sistem Kebijakan

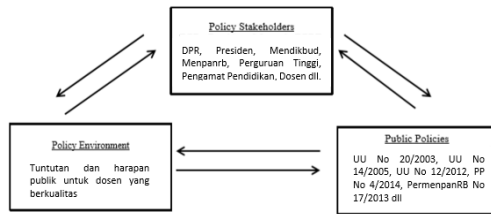
Kebijakan publik, termasuk kebijakan publik di bidang pendidikan Islam bukan merupakan fenomena tunggal yang berada di ruang hampa udara. Sistem pendidikan menurut Nizar dan Muhammad Syaifudin bukanlah sesuatu yang dapat berdiri sendiri tanpa adanya sistem politik (2010:114). Berbagai regulasi negara atau pemerintah tentang Pendidikan Islam yang melibatkan banyak aktor dan institusi sebagai pemangku kepentingan kebijakan

Pendidikan Islam (*policy stakeholders*) sesuai dengan tingkatan pemerintahan. Terbitnya kebijakan Pendidikan Islam yang kemudian memiliki kekuatan legalitas dalam bentuk peraturan perundang-undangan merupakan wujud nyata dari respon negara /pemerintah terhadap tuntutan lingkungan kebijakan (*policy environment*) yang menghendaki untuk mendapatkan pelayanan pendidikan yang lebih baik. Dengan kata lain, terdapat hubungan interdependensi antara kebijakan pendidikan Islam dengan dengan lingkungan kebijakan dengan para pemangku kepentingan kebijakan pendidikan.

Hal inilah yang oleh Dunn dinamakan sebagai Sistem Kebijakan (*The Policy System*) sebagai “*The overall institutional pattern within which policies are made*” (1981:46), yang elemennya ada tiga yaitu *public policy, policy environment dan policy stakeholders*. Mengacu dan mengadaptasi yang dikemukakan Dunn, maka Kebijakan Pendidikan (*Educational Policy*) dalam bentuk berbagai peraturan perundang-undangan negara dan program Pendidikan Islam merupakan salah satu elemen dari Sistem Kebijakan. Demikian juga posisi seorang penstudi Manajemen Pendidikan Islam atau seorang Analis Kebijakan Kebijakan merupakan elemen dari Sistem Kebijakan tersebut yang posisinya berada sebagai bagian dari *Policy Stakeholders*. Dunn mengemukakan bahwa selain Analis Kebijakan, pihak lain yang termasuk ke dalam *Policy Stakeholders* diantaranya adalah kelompok warganegara, serikat buruh, partai politik, lembaga pemerintah.

Secara skematis hal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

Gambar 4
Sistem Kebijakan



Sumber: Adaptasi dari Dunn (1981:47)

Patton dan Sawicki menyebutkan bahwa *Policy analysis can be found at all levels of government. They work for state planning and budget bureaus, governors' office and legislative committees. They work for city managers, planning and development agencies, boards of education, finance department, and federal department and agencies* (1986:20). Seorang Analis Kebijakan disebut atau termasuk yang dinamakan Dunn sebagai *Policy Stakeholders* karena yang bersangkutan berkepentingan dan punya andil dalam proses kebijakan sesuai dengan kompetensinya.

Analisis Kebijakan menurut Arnold J. Meltsner ada ada tiga tipe yaitu *the technician, the politician dan the entrepreneur* (Patton dan Sawicki, 1986:20). Dikemukakan lebih lanjut bahwa *the technician is a researcher with excellent analytical skills but few political skills who would "rather be right than on time". The politician is the analys-turned-bureacrat striving for personal advancement who is more attuned to politics than analysis. The entrepreneur higly skilled both analytically and politically.*

Tentang siapa dan dimana para Analis Kebijakan beraktivitas, menurut Parson (1995:30) beberapa diantaranya adalah *Universities: academics who are interested in polyi and problem areas and*

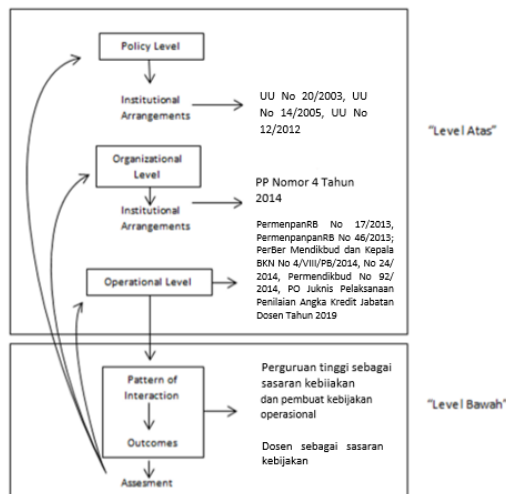
in the policy process. They are involved in personal research and competing for funds from grant-giving bodies; Independent research institutions and 'think-thanks': these may have full-time and contract staff who are involved in specialist research; Freelance consultants: people who engage in research on the basis of contracts and fees. Seorang akademisi di perguruan tinggi yang fokus kajiannya pada manajemen Pendidikan Islam dengan demikian dapat memerankan diri sebagai seorang analis kebijakan.

6. Kasus Manajemen Pendidikan Islam

Di Indonesia, salah satu aspek dari manajemen pendidikan Islam adalah pengembangan profesi dosen yang dilaksanakan melalui jabatan fungsional. Hal ini untuk mengembangkan kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Kebijakan nasional pendidikan yang menjadi landasan yuridis berkenaan dengan hal ini adalah UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang kemudian diikuti dengan terbitnya UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, serta PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi. Kemudian secara lebih teknis antara lain tertuang dalam Permenpan dan RB Nomor 17 Tahun 2013, Permenpanpan dan RB Nomor 46 Tahun 2013; Peraturan Bersama Mendikbud dan Kepala BKN Nomor 4/VIII/PB/2014, Nomor 24 Tahun 2014, Permendikbud Nomor 92 Tahun 2014, serta Pedoman Juknis Pelaksanaan Penilaian Angka Kredit Jabatan Dosen Tahun 2019.

Secara hirarkis, dengan mengadaptasi pendapat Bromley tentang hirarki kebijakan, maka hubungan saling keterkaitan antara aktor dan institusi kebijakan dalam konteks kebijakan pengembangan profesi dosen, dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 5
Hirarki Kebijakan Pengembangan Profesi
Dosen



Sumber : Adaptasi dari Bromley (1989: 32-33)

Dengan merujuk pada pendapat Bromley, maka seorang penstudi Manajemen Pendidikan Islam atau analisis kebijakan Pendidikan Islam dapat menelaah aspek hirarki dan relasi struktural antara para *policy maker* tentang pengembangan profesi dosen pada berbagai level pemerintahan. Demikian pula dapat dianalisis tentang pola-pola interaksi yang terjadi di masyarakat ketika kebijakan pendidikan tentang pengembangan profesi dosen ini digelar pemerintah. Hal lain yang dapat dianalisis adalah berkenaan dengan tahap akhir berupa penilaian terhadap dampak dari kebijakan pengembangan profesi dosen ini, sehingga alternatifnya sangat mungkin terjadi revisi terhadap

kebijakan yang sedang atau telah diimplementasikan.

Contoh kontribusi lain dari teori kebijakan publik adalah tentang evaluasi kebijakan, diantaranya sebagaimana dikemukakan Anderson bahwa *policy evaluation is concerned with the estimation, assessment, or appraisal of policy, including its content, implementation and effects* (1978:151). Dengan meminjam metode penelitian yang biasa digunakan pada program studi ilmu hukum, yaitu metode yuridis normatif, maka penstudi manajemen Pendidikan Islam atau analisis kebijakan Pendidikan Islam dapat menelaah content dari berbagai regulasi negara/pemerintah tentang pengembangan profesi dosen ini. Dengannya akan dapat diketahui kemungkinan adanya *policy content* yang termasuk kategori *bad policy*, yaitu yang *confuse, overlapping, multiinterpretatif, tidak operasional dan kontradiktif*. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Hill bahwa ada 7 variasi analisis kebijakan, salah satunya adalah *studies of policy content, in which analysts seek to describe and explain the genesis and development of particular policies* (1997:3).

Contoh lain yang dapat dikemukakan sebagai kontribusi teori kebijakan publik terhadap studi manajemen Pendidikan Islam adalah ketika melakukan pemantauan (*monitoring*) terhadap implementasi kebijakan pengembangan profesi dosen. Beberapa teknik pemantauan, mengacu kepada Dunn, yang dapat digunakan seorang ahli manajemen Pendidikan Islam atau analisis kebijakan Pendidikan Islam, diantaranya sajian grafik, indeks gini, tampilan tabel, indeks, analisis waktu berkala terinterupsi, analisis berkala terkontrol dan analisis diskontinu regresi (2003: 547-592).

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Setiap bangsa dan negara dihadapkan pada aneka macam permasalahan, termasuk Indonesia, yang salah satunya bidang Pendidikan Islam, lebih khususnya manajemen Pendidikan Islam. Negara atau pemerintah telah menerbitkan berbagai program, tindakan atau kebijakan untuk menghadapi permasalahan tersebut, pada berbagai level pemerintah sesuai wewenangnya. Karena berkenaan dengan kepentingan publik, maka kebijakan atau program yang ditetapkan dan dijalankan itu merupakan kebijakan publik. Dalam konteks ini, teori dan analisis kebijakan publik berperan penting dalam menganalisis tiap persoalan dan fenomena kebijakan yang ditetapkan pemerintah untuk kepentingan publik. Para penstudi Manajemen Pendidikan Islam dan Analisis Kebijakan Pendidikan Islam agar dapat memanfaatkan berbagai konsep dan teori kebijakan publik untuk menelaah berbagai permasalahan terkait dengan kebijakan negara atau pemerintah tentang Pendidikan Islam.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. Second Edition. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interest and Institution. The Conceptual Foundation of Public Policy*. New York : Basil Blackwell Inc.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. (Penerjemah : Samodra Wibawadkk). Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. Sixth Edition. New Jersey : Prentice Hall-Inc.
- Engkoswara. 1987. *Dasar-dasar Administrasi Pendidikan*. Jakarta: P2-LPTK Depdikbud.
- Gerston, Larry N. 2010. *Public Policy Making. Process and Principles*. Third Edition. New York: E Sharpe.
- Hasbiyallah dan Nayif Suyudi. 2019. *Pengelolaan Pendidikan Islam. Teori dan Praktek*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Hill, Michael. 1997. *The Policy Process in The Modern State*. Third Edition. London : Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto : Oxford University Press.
- Hughes, Owen S. 1994. *Public Management & Administration. An Introduction*. New York: St. Martin Press.
- Imron, A. 1993. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia, Proses, Produk dan Masa Depan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gaya Media.
- MacRae Jr. D. dan Wilde James. 1989. *Policy Analysis for Public Decisions*. New York: University Press of America.
- Nizar, H.Samsul dan Muhammad Syaifudin. 2020. *Isu-Isu Kontemporer Tentang Pendidikan Islam*. Jakarta : Kalam Mulia.
- Lane Jan-Erik. 1993. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications Ltd.

- Michael, Ewen J. 2006. Public Policy. The Competitive Framework. Victoria: Oxford University Press.
- Parson. Wayne. 1995. Public Policy. An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham : Edward Elgar.
- Patton, Carl V. dan David S. Sawicki. 1986. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. London : Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.07632.
- Pfiffner John M. dan Robert Presthus. 1960. Public Administration. Fourth Edition. New York : The Ronald Press Company
- Post, James E dkk. 1999. Business and Society. Corporate Strategy, Public Policy, Ethics. Boston, Irwin McGraw-Hill.
- Purwanto N. 2001. Administrasi dan Supervisi Pendidikan. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Ranson S. dan John Stewart. 1994. Management for The Public Domain. Enabling the Learning Society. New York: St. Martins Press.
- Rosenbloom, David H. dkk. 1994. Contemporary Public Administration. New York : McGraw-Hill. Inc.
- Rosenbloom, David H. dkk. 2015. Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. Eighth Edition. New York : McGraw-Hill International Edition.
- Sergiovanni, T. J. et al. 1987. Educational Governance And Administration. Second Edition. Ner Jersey : Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Stokey, Edith dan Richard Zeckhauser. 1978. A Primer for Policy Analysis. New York : W-W Norton & Company.
- Sutisna, O. 1991. Profesionalisasi Tenaga Kependidikan. Bandung: Depdikbud IKIP Bandung.
- Tilaar, HAR. 2000. Pendidikan, Kebudayaan dan Masyarakat Madani Indonesia. Strategi Reformasi Pendidikan Nasional. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
- PP Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
- Permenpan dan RB Nomor 17 Tahun 2013
- Permenpanpan dan RB Nomor 46 Tahun 2013
- Peraturan Bersama Mendikbud dan Kepala BKN Nomor 4/VIII/PB/2014, Nomor 24 Tahun 2014
- Permendikbud Nomor 92 Tahun 2014
- Pedoman Juknis Pelaksanaan Penilaian Angka Kredit Jabatan Dosen Tahun 2019..