

BAB II

KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU DAN KERANGKA TEORI

A. Kajian Penelitian Terdahulu

Setiap penelitian yang dilakukan memerlukan penelusuran berbagai literatur yang berkaitan dengan tema yang dibahas. Begitu pula dengan penelitian ini, penulis melakukan penelusuran berbagai literatur yang berkaitan dengan tema kebijakan kepala Sekolah, terutama kebijakan kepala sekolah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik yang ada di sekolah.

Bila kita cermati beberapa hasil penelitian yang ada, sesungguhnya penelitian terkait dengan kebijakan kepala sekolah sudah ada yang melakukan. Sepintas perkembangan penelitian tentang kebijakan kepala sekolah dari waktu ke waktu telah menunjukkan adanya perubahan ke arah yang lebih baik. Sejauh ini penulis menemukan beberapa penelitian yang mempunyai relevansi dengan tema yang akan penulis lakukan.

1. Fatoni Azis, *“Kebijakan Madrasah Dalam Upaya Meningkatkan Prestasi Belajar Siswa di MAN 1 Kota Magelang”*. Karya Fatoni Azis, PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 2005. Penelitian yang dilakukan memberi

kesimpulan bahwa prestasi belajar siswa menjadi meningkat karena adanya kebijakan dari madrasah ataupun dari pemerintah, yakni adanya pendanaan pendidikan, mengupayakan adanya fasilitas pendidikan yang memadai dan memberikan penambahan waktu untuk pendalaman materi pelajaran dan mengerjakan latihan di luar jam pelajaran. Dalam tesis ini hanya terfokus pada sistem pembelajaran atau kegiatan belajar mengajar sebagai upaya untuk meningkatkan prestasi belajar.⁹ Sedangkan dalam penelitian ini meneliti tentang kebijakan kepala madrasah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik. Jadi, siswa di sekolah tidak hanya belajar di dalam kelas saja dan terikat dengan sistem yang ada, siswa bisa mengembangkan diri di luar jam sekolah.

2. Komari Ahmad, *“Peran Kepemimpinan Kepala Sekolah Dalam Peningkatan Efektivitas Pendidikan di MAN Godean”*. Karya Komari Ahmad, PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 2005. Penelitian yang dilakukan menitik beratkan pada upaya yang dilakukan kepala sekolah dalam mewujudkan efektivitas pendidikan dan lebih fokus pada penerapan fungsi-fungsi manajemen sekolah yang mendukung pendidikan berjalan secara efektif.¹⁰ Sedangkan dalam penelitian ini lebih fokus pada kebijakan kepala madrasah yang terkait dengan kultur religius dan kultur akademik madrasah.

⁹Fatoni Azis, Kebijakan Madrasah Dalam Upaya Meningkatkan Prestasi Belajar Siswa di MAN 1 Kota Magelang, *Tesis Pendidikan*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2005), hlm. 76-101.

¹⁰Komari Ahmad, Peran Kepemimpinan Kepala Sekolah Dalam Peningkatan Efektivitas Pendidikan di MAN Godean, *Tesis Pendidikan*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2005), hlm. 63-93.

3. Addin Arsyadana, *“Analisis Kebijakan Kepala Madrasah Dalam Pengelolaan Pendidikan di MI Al-Qomar Bagor, Nganjuk”*. Karya Addin Arsyadana, PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 2012. Penelitian tesis ini menjelaskan tentang kebijakan yang diberlakukan kepala Madrasah Ibtidaiyah Al-Qomar Bagor, Nganjuk dalam pengelolaan pendidikan, yaitu meliputi pengelolaan kurikulum, pengelolaan kesiswaan, pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM) atau pengelolaan personil madrasah, dan pengelolaan hubungan madrasah dengan masyarakat, maupun kegiatan-kegiatan yang ada dalam madrasah, serta bagaimana implementasinya terhadap kegiatan pendidikan di Madrasah Ibtidaiyah Al-Qomar Bagor, Nganjuk.¹¹ Sedangkan dalam penelitian ini lebih fokus pada kebijakan kepala madrasah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik. Jadi, penelitian ini lebih spesifik daripada penelitian di atas.
4. Barit Fahrur Rozi, *“Kebijakan Kepala Madrasah Aliah Negeri Tulung Agung Dalam Mengembangkan Kultur Relijius dan Kultur Akademik di Madrasah Aliah Negri Tulung Agung”*. Karya Barit Fahrur Rozi. PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 2013. Penelitian yang dilakukan menitik beratkan pada kebijakan-kebijakan kepala Madrasah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik guna membawa nama dan keluarga besar madrasah ke arah yang terus lebih baik dan juga kepala sekolah dalam mewujudkan efektivitas pendidikannya lebih fokus pada penerapan fungsi-fungsi manajemen sekolah yang mendukung

¹¹Addin Arsyadana, *Analisis Kebijakan Kepala Madrasah Dalam Pengelolaan Pendidikan di MI Al-Qomar Bagor, Nganjuk, Tesis Pendidikan*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2012), hlm. 82-107.

pendidikan berjalan secara efektif.¹² Sedangkan dalam penelitian ini lebih fokus pada kebijakan kepala sekolah yang terkait dengan kultur religius dan kultur akademik sekolah.

5. Sholikhul Amri, “*Manajemen Kepala Sekolah Dalam Mengembangkan Budaya Religius Di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Klaten*” Program Studi Manajemen Pendidikan Islam Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Surakarta Tahun 2017.¹³ Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Bertempat di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Klaten. Waktu penelitian : Oktober-november 2017. Subjek penelitian adalah kepala sekolah. Informan penelitian: wakil kepala sekolah bidang kurikulum, wakil kepala sekolah bidang kesiswaan, guru dan peserta didik. Metode pengumpulan data dengan menggunakan metode observasi, wawancara dan dokumentasi. Adapun tehnik keabsahan data yang digunakan adalah Triangulasi sumber. Analisis data menggunakan model interaktif dengan pengumpulan data, reduksi data, display data dan verifikasi data. Hasil penelitian: (1) budaya religius di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Klaten: senyum, dan sapa, tadarus Al-Quran, sholat Dhuha, sholat dhuhur dan sholat ashar secara berjamaah, zakat infaq dan shodaqah, semangat menuntut ilmu, toleransi dan kepedulian sosial, (2) Manajemen kepala sekolah melalui: pada tahap

¹²Barit Fahrur Rozi, Kebijakan Kepala Madrasah Aliah Negri Tulung Agung Dalam Mengembangkan Kultur Relijius dan Kultur Akademik di Madrasah Aliah Negri Tulung Agung, Tesis Pendidikan, *Tesis Pendidikan*, (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2013), hlm. 71-99.

¹³Sholikhul Amri, Manajemen Kepala Sekolah Dalam Mengembangkan Budaya Religius Di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Klaten, *Tesis Pendidikan*, (Surakarta: IAIN Surakarta, 2017), hlm. 142.

perencanaan adalah menetapkan tujuan, menetapkan strategi, menetapkan kebijakan, menetapkan para penanggungjawab, menetapkan prosedur, menetapkan fasilitas dan pendanaan terkait pengembangan budaya religius. Pada tahap pengorganisasian adalah dengan penetapan struktur organisasi. Pada tahap pelaksanaan adalah : dilaksanakan oleh masing-masing bidang dan berjalan sesuai jadwal yang sudah ditetapkan. Pada tahap pengawasan adalah: dilaksanakan oleh kepala sekolah dan masing-masing ketua kompetensi keahlian, dilaksanakan pada waktu pelaksanaan berlangsung dan pada tahap evaluasi adalah: dengan melakukan evaluasi secara total diakhir tahun pelajaran, (3) Faktor pendukung: input sumber daya manusia yang cukup baik, sarana dan prasarana yang memadai, Penghambat: minimnya pengetahuan tentang budaya religius, faktor budaya global dan teknologi dan faktor keteladanan.

6. Aulia Ninda Haryoni, "*Kultur Sekolah Di Sma Negeri 8 Yogyakarta*" Jurusan Filsafat Dan Sosiologi Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta 2016.¹⁴ Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Subjek dalam penelitian ini meliputi kepala sekolah, 3 wakil kepala sekolah, 4 orang guru, dan 3 siswa dengan objek pembangunan kultur sekolah. Setting penelitian ini dilakukan di SMA Negeri 8 Yogyakarta. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model Interaktif Miles dan Hubberman, yaitu dengan

¹⁴Aulia Ninda Haryoni, *Kultur Sekolah Di Sma Negeri 8 Yogyakarta*, *Tesis Pendidikan*, (Yogyakarta: UNY Yogyakarta, 2016), hlm. 136.

tahapan pengumpulan data, reduksi data, dan penyajian data. Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa pembudayaan kultur sekolah di SMA Negeri 8 Yogyakarta meliputi: 1) Pembudayaan nilai religius yang dilakukan sekolah dengan mengedepankan program-program keagamaan sesuai agama yang dianut oleh warga sekolahnya dan dilakukan secara rutin setiap harinya. 2) Pembudayaan nilai kebersihan dengan menjaga sekolah tetap dalam lingkungan yang hijau dan asri dengan membuat program semutlis setiap harinya. 3) Pembudayaan nilai sopan santun dan bertutur kata dengan proses pemberian contoh dan juga sosialisasi melalui artifak slogan-slogan di sekolah. 4) Pembudayaan nilai berprestasi dengan mengoptimalkan kemampuan siswa melalui tes kendali mutu yang dilakukan secara rutin. 5) Pembudayaan nilai kejujuran dengan mengedepankan pengawasan yang ketat dan kerjasama guru untuk mewujudkan anak didik yang mampu bersikap sportif. 6) Pembudayaan nilai kedisiplinan dengan membuat peraturan taat akan tata tertib dan tegas dalam pembiasaan serta pemberian sanksi.

7. Nur Johani, *“Peran Kepemimpinan Kepala Sekolah Dalam Membangun Kultur Sekolah Di Smp Nasional Bantul”*. Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta 2016.¹⁵ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Subjek penelitian ini adalah kepala sekolah, wakil kepala sekolah, guru, staf administrasi dan siswa di

¹⁵Nur Johani, *Peran Kepemimpinan Kepala Sekolah Dalam Membangun Kultur Sekolah di SMP Nasional Bantul, Tesis Pendidikan*, (Yogyakarta: UNY Yogyakarta, 2016), hlm. 96.

SMP Nasional Bantul. Analisis data dilakukan dengan mengklasifikasikan, menginterpretasikan dan memverifikasi data yang diperoleh dari lapangan. Data penelitian dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Adapun teknik keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode. Hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut (1) Kultur sekolah di SMP Nasional Bantul dilihat dari artifak yaitu tata letak bangunan, fasilitas sekolah, kebersihan/keasrian sekolah, koleksi buku perpustakaan, dan media pembelajaran. Perilaku warga sekolah yang ada di SMP Nasional Bantul dapat dilihat dari pelaksanaan nilai keagamaan yaitu doa bersama disetiap pagi, shalat dzuhur berjama'ah dan selain itu terjadi kesenjangan antara guru PNS dan Non PNS, banyak siswa yang kurang disiplin, serta menjalankan tupoksi dan tanggungjawab pada seluruh warga sekolah. Nilai-nilai dan norma-norma sekolah dapat ditemukan adanya slogan-slogan di sekolah dan visi-misi sekolah sebagai pencapaian target sekolah.

(2) Peran kepemimpinan kepala sekolah di SMP Nasional Bantul menerapkan menerapkan prinsip “handarbeni” dalam kebijakannya kepala sekolah mengambil keputusan melihat apa yang menjadi permasalahan dan mengambil keputusan dengan pertimbangan yang matang. Kepala sekolah juga membangun adanya komunikasi dan koordinasi, pembinaan minat bakat siswa, menciptakan iklim kerja yang kondusif, penataan lingkungan fisik, dan pemanfaatan perkembangan teknologi pembelajaran.

8. Lailil Fatmawati, *“Implementasi Budaya Religius Dalam Pembinaan Mental Mahasiswi D-III Kebidanan Di Akademi Kebidanan Sakinah Pasuruan”*, Fakultas Tarbiyah Dan Keguruan Program Studi Pendidikan Agama Islam 2018.¹⁶ Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif, pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Jenis data kualitatif dianalisis secara deskriptif, melalui tiga tahap yaitu reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan budaya religius di Akademi Kebidanan Sakinah pasuruan terdiri dari tiga pelaksanaan yaitu (a) kegiatan harian, yang terdiri dari Budaya 3 S (senyum, Sapa, Salam), doa sebelum dan sesudah pembelajaran, dan berbusana islami. (b) kegiatan mingguan terdiri dari istighosah, yasin dan tahlil, serta khataman al-Quran juga infaq. (c) kegiatan tahunan yang dilaksanakan untuk peringatan hari besar islam (PHBI) dan bakti sosial. seluruh kegiatan ini termasuk dalam rangka membina mental mahasiswa. kontribusi budaya religius dalam pembinaan mental mahasiswa memberikan kesimpulan : Pertama, kesucian jiwa terimplementasikan dalam bentuk budaya religius doa sebelum dan sesudah pembelajaran, istighosah, yasin dan tahlil, dan khataman al-Quran. Kedua, penguat konsep diri sebagai muslimah terimplemntasikan dalam wujud budaya religius PHBI dan berbusana Islami. Ketiga, perilaku sosial yang agamis, terimplemntasikan dalam

¹⁶Lailil Fatmawati, *Implementasi Budaya Religius Dalam Pembinaan Mental Mahasiswi D-III Kebidanan Di Akademi Kebidanan Sakinah Pasuruan, Tesis Pendidikan*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018), hlm. 142.

wujud budaya religius budaya 3 S (senyum sapa, salam), infaq dan bakti sosial.

9. Ovi Munawaroh, *“Implementasi Budaya Religius Dalam Membentuk Akhlaq Siswa Studi Kasus Siswa Kelas Vii Di Mtsn Tslasih Tulangan Sidoarjo.”* Tahun 2015.¹⁷ Alumni Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Ampel Surabaya. Penelitian dalam skripsi ini membahas tentang penerapan budaya religius dalam pembentukan akhlak, yakni implementasi budaya religius yang fokusnya pada pembentukkan akhlak. adapun temuan dalam penelitian tersebut yaitu adanya bentuk-bentuk budaya religius, dan basis pembentukan kepribadian religius.
10. Budi Sholikhin, *“Implementasi Pendidikan Agama Islam (PAI) dalam mewujudkan Budaya Religius di SMA Ngawen Blora”*. Mahasiswa Program Studi Ilmu Keislaman Konsentrasi Pendidikan Agama Islam Program Sarjana IAIN Sunan Ampel Surabaya, Tahun 2014.¹⁸ Temuan tesis ini sebagaimana berikut yaitu adanya bentukbentuk kegiatan pengembangan hidden curriculum pendidikan agam islam dalam mewujudkan budaya religius di SMA 1 Ngawean Blora, yng meliputi budaya salam, sapa, membaca asmaul husna, shalat dzuhur bersama shalat dhuha, berdoa sebelum memulai pembelajaran, memberikan infak jumat, pengumpulan zakat fitrah, latihan penyembelihan hewan qurban

¹⁷Ovi Munawaroh, *Implementasi Budaya Religius Dalam Membentuk Akhlaq Siswa Studi Kasus Siswa Kelas VII di MTsN Tslasih Tulangan Sidoarjo, Tesis Pendidikan*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2015), hlm. 96.

¹⁸Budi Sholikhin, *Implementasi Pendidikan Agama Islam (PAI) dalam mewujudkan Budaya Religius di SMA Ngawen Blora, Tesis Pendidikan*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2014), hlm. 137.

dan pelaksanaan istighosah menjelang ujian nasional. Perwujudan budaya religius dalam tesis ini lebih menekankan pada membangun kesadaran diri dan aspek struktural yang bersifat instruktif yang mengandalkan komitmen pimpinan untuk melakukan upaya sistematis melalui force untuk mewujudkan budaya religius.

11. Rohmawati Ninik, *“Implementasi kegiatan Ekstrakurikuler kerohanian islam dalam pembinaan mental siswa di Sekolah Menengah Atas Islam Kartika Surabaya”*. Alumni Fakultas Tarbiyah dan Keguruan. Tahun 2015.¹⁹ Menunjukkan skripsi ini mendeskripsikan bahwa Kegiatan ekstrakurikuler kerohanian islam atau disebut rohis merupakan upaya disekolah, peran kegiatan ekstrakuriler islam dalam membina mental. Untuk bersifat menyajikan upaya dari kegiatan ekstrakurikuler islam untuk membina mental mahasiswa terutama mental keagamaan. pada penerapan budaya religius bukan kegiatan ekstrakurikuler.
12. Rini, *“Pengaruh Kepemimpinan Kepala Sekolah, Budaya Sekolah Dan Iklim Sekolah Terhadap Kompetensi Kepribadian Guru Smpn Di Baradatu Way Kanan”*. Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Lampung Bandar Lampung, Tahun 2018.²⁰ Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh kepemimpinan kepala sekolah, budaya sekolah dan iklim sekolah secara bersama-sama terhadap

¹⁹Rohmawati Ninik, Implementasi kegiatan Ekstrakurikuler kerohanian islam dalam pembinaan mental siswa di Sekolah Menengah Atas Islam Kartika Surabaya, *Tesis Pendidikan*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2015), hlm. 89.

²⁰Rini, Pengaruh Kepemimpinan Kepala Sekolah, Budaya Sekolah Dan Iklim Sekolah Terhadap Kompetensi Kepribadian Guru Smpn Di Baradatu Way Kanan, *Tesis Pendidikan*, (Lampung: Universitas Lampung Bandar, 2018), hlm. 95.

kompetensi kepribadian guru SMP Negeri se Kecamatan Baradatu Way Kanan. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif. Populasi sebagai sampel yang digunakan adalah seluruh guru SMP Negeri yang berada di kabupaten Way Kanan yang berjumlah 54 guru. Analisis yang digunakan adalah analisis statistik deskriptif dan inferensial dengan menggunakan model regresi linear berganda. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan kepala sekolah berpengaruh dalam peningkatan kompetensi kepribadian guru sebesar 15,3 %. Budaya sekolah berpengaruh dalam peningkatan kompetensi kepribadian guru, budaya sekolah berpengaruh dalam kompetensi kepribadian sebesar 26%. Kemudian pengaruh iklim Sekolah berpengaruh terhadap kompetensi kepribadian guru sebesar 26,2 % dan pengaruh kepemimpinan kepala sekolah, budaya sekolah dan iklim sekolah berpengaruh secara simultan terhadap kompetensi kepribadian sebesar 36,8%.

13. Selvia Ana Rosana, *“Pengembangan Budaya Religius Siswa Melalui Program Pesantren Di Smk Komputama Majenang Kabupaten Cilacap”*, Fakultas Tarbiyah Dan Ilmu Keguruan Institut Agama Islam Negeri Purwokerto, Tahun 2018.²¹ Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Program-program Pengembangan Budaya Religius Siswa Melalui Program Pesantren di SMK Komputama Majenang Kabupaten Cilacap? Pokok persoalannya adalah program-program pengembangan budaya religius siswa, dan manfaatnya ialah siswa dapat membentuk

²¹Selvia Ana Rosana, Pengembangan Budaya Religius Siswa Melalui Program Pesantren di SMK Komputama Majenang Kabupaten Cilacap, *Tesis Pendidikan*, (Purwokerto: IAIN Purwokerto, 2018), hlm. 98.

karakter pribadi yang lebih baik dari sebelumnya dengan adanya pembiasaan-pembiasaan kegiatan religius yang ada di sekolah. Penelitian ini bersifat kualitatif, dengan pengambilan latar di SMK Komputama Majenang Kabupaten Cilacap. Metode pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan cara mengumpulkan seluruh data kemudian menganalisis data, menyajikan data dan penarikan kesimpulan. Objek penelitiannya adalah pada program-program pengembangan kultur religius melalui program pesantren, sedangkan subjeknya ialah siswa kelas X. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan budaya religius siswa melalui pesantrenisasi, terdapat program-program yang dapat mengembangkan kultur religius siswa, baik program yang ada di pesantren maupun di program keagamaan di sekolah. Adanya program apel bahasa asing setiap pagi, yasinan setiap jumat pagi, pidato bahasa asing setiap sabtu pagi, penggunaan seragam koko dan muslim pada hari jumat, pembiasaan menyapa guru ketika berpapasan, dan lain sebagainya.

14. Gladi Guna Pambuni, "*Pembentukan Karakter Religius Melalui Pesantren Siswa Ummul Quro di MAN Purbalingga Kabupaten Purbalingga*". Malang: Tesis UIN Malang, Tahun 2010.²² Hasil penelitian yang penulis lakukan, pembentukan karakter religius melalui pesantren siswa di MAN Purbalingga yaitu: 1) dengan melakukan langkah-langkah seperti adanya kegiatan rutin, kegiatan spontan, keteladanan, pengkondisian, 2) adanya

²²Gladi Guna Pambuni, *Pembentukan Karakter Religius Melalui Pesantren Siswa Ummul Quro di MAN Purbalingga Kabupaten Purbalingga, Tesis Pendidikan*, (Malang: UIN Malang, 2010), hlm. 99.

faktor pendorong seperti fasilitas yang terpenuhi, pimpinan madrasah yang welcome, kemudian ada juga faktor penghambat seperti SDM yang kurang berjalan, belum adanya asrama putri. Persamaan pada tesis ini adalah sama-sama adanya program-program sekolah yang dapat membentuk karakter religius siswa dan adanya pesantren siswa. Perbedaannya adalah pada Tesis ini hanya membentuk siswa, tidak ada pengembangannya.

15. Windra, "*Pembinaan Aktivitas Religius Siswa SMK Wiworotomo Tahun Pelajaran 2015/2016*". Malang: Tesis UIN Malang, Tahun 2013.²³ Hasil penelitian menunjukkan bahwasanya pembinaan aktivitas religius siswa menggunakan metode memberikan keteladanan dan membiasakan peserta didik untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan religius yang sudah diprogramkan oleh sekolah. Hal ini dapat dilihat dari respon positif seluruh warga sekolah baik guru, karyawan maupun siswa dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan religius yang ada. Persamaan pada tesis ini adalah adanya program-program yang membentuk pada sebuah pembiasaan yang menjadi aktifitas religius. Perbedaannya adalah pada tesis ini tidak ada program pesantren dari sekolah.

Dari ke-limabelas hasil penelusuran penulis, ada beberapa penulis yang membahas tentang kebijakan kepala sekolah/madrasah sebagaimana keempat tesis di atas. Namun dari tesis yang penulis temukan, baru sedikit yang membahas tentang kebijakan kepala sekolah/madrasah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik. Oleh sebab itu, penulis

²³Windra, *Pembinaan Aktivitas Religius Siswa SMK Wiworotomo Tahun Pelajaran 2015/2016, Tesis Pendidikan*, (Malang: UIN Malang, 2013), hlm. 102.

tertarik untuk melakukan penelitian tentang “*Kebijakan Kepala Madrasah Dalam Mengembangkan Kultur Religius Dan Kultur Akademik Di MTs Negeri 2 Purworejo*”. Dalam penelitian ini penulis fokus pada pembahasan kebijakan kepala sekolah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik. Penelitian ini menarik untuk dijadikan objek penelitian, sebab baru sedikit yang membahas tema ini, dan akan menunjukkan bahwa MTs Negeri 2 Purworejo memiliki ciri khas dibanding dengan sekolah-sekolah lain. Meskipun di MTs Negeri 2 Purworejo kegiatan yang bercirikan agama lebih banyak dibanding kegiatan yang bercirikan umum, MTs Negeri 2 Purworejo diharapkan mampu bersaing dengan sekolah umum dalam bidang sains dan teknologi, apalagi yang berkaitan dengan keagamaan.

B. Kerangka Teori

1. Tinjauan Tentang Kebijakan

Untuk melakukan pembacaan tentang realitas di lapangan khususnya yang berkaitan dengan kebijakan lembaga pendidikan/ madrasah dalam mengembangkan kultur religius dan kultur akademik. Maka perlu adanya kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teori dalam pembahasan masalah. Adapun kerangka teoritik yang digunakan adalah sebagai berikut:

Robert Eyestone mendefinisikan *policy* sebagai “*The relationship of goverment unit to environment*” (Hubungan suatu lembaga pemerintah

terhadap lingkungannya). Carl J. Fredich mendefinisikan *policy* sebagai “*Proposed course of action of a person, group, or goverment within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*” (Kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatan yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta tujuan tertentu).²⁴ Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu. Konsep mengenai kebijakan merupakan suatu kata benda hasil dari deliberasi mengenai tindakan (*behavior*) dari seseorang atau sekelompok pakar mengenai rambu-rambu tindakan dari seseorang atau lembaga untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Suatu kebijakan mempunyai makna internasional.

Oleh sebab itu, kebijakan mengatur tingkah laku seseorang atau organisasi dan kebijakan meliputi pelaksanaan serta evaluasi dari tindakan tersebut. Hasil evaluasi tersebut akan menentukan bobot serta validitas dari kebijakan tersebut. Dalam hal kebijakan pendidikan telah kita lihat

²⁴J.E. Hosio, *Kebijakan Publik Desentralisasi: Esai-Esai dari Sorong*, (Yogyakarta: Laksbang Yogyakarta, 2007), hlm 2.

berkaitan dengan wilayah etika melihat kenyataan tindakan pendidikan sebagai suatu proses pemberdayaan peserta didik. Oleh karena pendidikan merupakan suatu ilmu praktis yang berarti kesatuan teori dan praktik. Maka kebijakan pendidikan terletak dalam tatanan normatif dan tatanan deskriptif.

Selain definisi tentang kebijakan dan kebijakan pendidikan, untuk melakukan suatu telaah terhadap objek yang berkaitan dengan operasional praksis suatu kebijakan pendidikan. Maka perlu diketahui beberapa aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan. Berkaitan dengan hal ini H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho mengemukakan 14 aspek, yaitu:

- a. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan deliberasi mengenai hakikat manusia sebagai makhluk yang menjadi manusia dalam lingkungan kemanusiaan. Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam lingkungan alam serta lingkungan sosialnya.
- b. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praksis yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan.
- c. Kebijakan pendidikan haruslah mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan itu.
- d. Keterbukaan (*openness*). Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam interaksi sosial. Hal ini berarti bahwa pendidikan merupakan milik masyarakat.

- e. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan. Suatu kebijakan pendidikan bukanlah suatu yang abstrak, tetapi yang dapat diimplementasikan.
- f. Analisis kebijakan. Sebagaimana pula dengan berbagai jenis kebijakan seperti kebijakan ekonomi, kebijakan pertanian, kebijakan pertahanan nasional dan semua jenis kebijakan dalam kebijakan publik memerlukan analisis kebijakan.
- g. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kebutuhan peserta didik.
- h. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis.
- i. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu.
- j. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi, kebijakan pendidikan bukan semata-mata berupa rumusan verbal mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan praksis pendidikan.
- k. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan, tetapi kepada kebutuhan peserta didik.
- l. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijaksanaan yang irasional. Seperti yang telah dijelaskan, kebijakan pendidikan telah lahir dari proses deliberasi para pakar dalam berbagai disiplin. Sehingga terumuskan kebijakan-kebijakan pendidikan untuk

kepentingan rakyat dalam mewujudkan cita-cita bangsa yang diimajinasikan.

- m. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat.
- n. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat.²⁵

2. Prosedur Penetapan Kebijakan

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni; 1). Membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah, 2). Membuat batasan masalah, dan 3). Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa, dan lain sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negoisasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap

²⁵H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hlm. 141-153.

selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

Berdasarkan beberapa tahapan penetapan kebijakan yang dikemukakan beberapa tokoh di atas, secara ringkas proses penetapan suatu kebijakan itu dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, merumuskan permasalahan. Kedua, menetapkan kebijakan. Ketiga, merumuskan kebijakan. Keempat, melaksanakan kebijakan. Kelima, mengevaluasi kebijakan.

3. Tinjauan Tentang Kultur Religius

Selain kerangka teoritik yang berkaitan dengan kebijakan, hal lain yang perlu dipertegas di sini adalah tentang kultur religius dan kultur akademik. Budaya religius sekolah pada hakikatnya adalah terwujudnya nilai-nilai ajaran agama sebagai tradisi dalam berperilaku dan budaya organisasi yang diikuti oleh seluruh warga sekolah. Dengan menjadikan agama sebagai tradisi dalam sekolah maka secara sadar maupun tidak ketika warga sekolah mengikuti tradisi yang telah tertanam tersebut

sebenarnya warga sekolah sudah melakukan ajaran agama. Oleh karena itu, untuk membudayakan nilai-nilai keberagamaan (*religius*) dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain melalui: kebijakan pimpinan sekolah, pelaksanaan kegiatan belajar mengajar di kelas, kegiatan ekstrakurikuler di luar kelas, serta tradisi dan perilaku warga sekolah secara kontinyu dan konsisten, sehingga tercipta *religius culture* tersebut dalam lingkungan sekolah.²⁶

Dalam tataran nilai, budaya religius berupa: semangat berkorban, semangat persaudaraan, semangat saling menolong, dan tradisi mulia lainnya. Sedangkan dalam tataran perilaku, budaya religius berupa: tradisi salat berjama'ah, gemar bershadaqah, rajin belajar, dan perilaku yang mulia lainnya. Dengan demikian, budaya religius di lembaga pendidikan pada hakikatnya adalah terwujudnya nilai-nilai ajaran agama sebagai tradisi dalam berperilaku dan budaya organisasi yang diikuti oleh seluruh *civitas academic*. Dengan menjadikan agama sebagai tradisi dalam lembaga pendidikan tinggi. Maka secara sadar maupun tidak, ketika *civitas academic* mengikuti tradisi yang telah tertanam tersebut, sebenarnya *civitas academic* sudah melakukan ajaran agama secara baik dan benar.

Oleh karena itu, untuk membudayakan nilai-nilai religius keberagamaan (*religius*) dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain melalui: merumuskan visi dan misi yang religius, pelaksanaan pembelajaran yang integratif, penciptaan suasana religius, serta tradisi dan

²⁶Asmaun Sahlan, *Mewujudkan Budaya Religius di Sekolah: Upaya Mengembangkan PAI dari Teori ke Aksi*, (Malang: UIN-Maliki Press, 2010), hlm. 77.

perilaku secara kontinyu dan konsisten. Sehingga tercipta *religious culture* tersebut dalam lingkungan lembaga pendidikan. Dalam usaha penanaman nilai-nilai religius, ada beberapa nilai yang dapat dikembangkan, antara lain:

- a. Belajar hidup dalam perbedaan.
- b. Membangun saling percaya (*mutual trust*).
- c. Memelihara saling pengertian (*mutual understanding*).
- d. Menjunjung sikap saling menghargai (*mutual respect*).
- e. Terbuka dalam berpikir.
- f. Apresiasi dan interdependensi.
- g. Resolusi konflik.²⁷

Ditegaskan dalam peraturan menteri agama republik Indonesia no 16 tahun 2010, BAB I, pasal 1 yang berbunyi : “Pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan ketrampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan”

Dan juga bunyi pada BAB II, pasal 6 yang mana perumusan standar isi pendidikan agama sebagaimana dimaksudkan untuk bertujuan:

- a. memperdalam dan memperluas pengetahuan dan wawasan keberagamaan peserta didik.

²⁷Asmaun Sahlan, *Religiusitas Perguruan Tinggi: Potret Pengembangan Tradisi Keagamaan di Perguruan Tinggi Islam*, (Malang: UIN-Maliki Press, 2011), hlm. 50-55.

- b. mendorong peserta didik agar taat menjalankan ajaran agamanya dalam kehidupan sehari-hari.
- c. menjadikan agama sebagai landasan akhlak mulia dalam kehidupan pribadi, berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- d. membangun sikap mental peserta didik untuk bersikap dan berperilaku jujur, amanah, disiplin, bekerja keras, mandiri, percaya diri, kompetitif, kooperatif, ikhlas, dan bertanggung jawab; serta
- e. mewujudkan kerukunan antar umat beragama.

4. Tinjauan Tentang Kultur Akademik

Tradisi akademik adalah suatu aktivitas yang diabadikan untuk membangun pengetahuan baru dan pencarian kebenaran yang dilakukan secara terus-menerus, serta penjagaan *khazanah* pengetahuan yang telah ada dari berbagai jenis pemalsuan. Sebagaimana yang dikutip oleh Akh. Minhaji, sejumlah ahli telah menggambarkan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam membangun tradisi akademik di Perguruan Tinggi. Sesuai yang dikutipnya yaitu Jose Ortega Y. Gasset, menegaskan bahwa tugas Perguruan Tinggi mencakup tiga hal: 1). Transmisi budaya, 2). Pengajaran tentang profesi, dan 3). Penelitian ilmiah dan pelatihan untuk menyiapkan para ilmuwan baru. P. Hutchings dan L. Shulman mengingatkan bahwa tugas para dosen adalah mengajar dengan baik, namun ada empat hal lain yang juga perlu mendapat perhatian, yakni 1).

Bersifat publik dan milik masyarakat, 2). Terbuka terhadap kritik dan evaluasi, 3). Penelitian, dan 4). Investigasi.²⁸

Tradisi akademik menyangkut banyak hal, tetapi dalam bahasa yang relatif lebih sederhana dapat dikatakan bahwa tradisi akademik bisa dimaknai dengan dua cara. Pertama, tradisi akademik adalah menyangkut *input-process-output*, dan semuanya bertumpu pada makna pedagogik yang sebenarnya, baik pedagogik tradisional, pedagogik kritis, maupun pedagogik transformatif. Pedagogik tradisional, yakni pendidikan yang berpusat pada proses pembelajaran peserta didik. Pedagogik kritis, yakni penggunaan pendekatan sosio-politik dan bertujuan memberdayakan peserta didik agar sadar keberadaannya dalam konteks sosial politik, budaya, dan ekonomi masyarakat. Sedangkan pedagogik transformatif, yakni berfokus pada individu yang partisipatif dalam perubahan sosial, dengan tujuan menyadarkan dan mengembangkan potensi individu dalam kehidupan masyarakat.

Tradisi akademik yang bertumpu pada pedagogik seperti itulah yang perlu dibangun sekaligus membedakannya dari aspek sepak terjang kaum neo-liberalis yang lebih berorientasi pasar dengan menjadikan untung-rugi yang bersifat materi sebagai pertimbangan pertama dan utama. Kedua, tradisi akademik adalah suatu aktivitas yang diabdikan untuk usaha mengembangkan pengetahuan baru secara terus-menerus (*the continuous search for new knowledge*), usaha mencari kebenaran yang

²⁸Akh. Minhaji, *Tradisi Akademik di Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: SUKA-Press, 2013), hlm. 9-10.

dilakukan secara terus-menerus (*the continuous search for truth*), dan usaha menjaga *khazanah* pengetahuan yang telah ada dari berbagai jenis pemalsuan (*the continuous defense of the body knowledge against falsification*).²⁹

5. Konsep Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan diartikan sebagai suatu keputusan yang diambil oleh pemerintah yang berpengaruh terhadap masyarakat. Arti semacam ini benar adanya karena kebijakan berkaitan erat dengan kepentingan sosial dan sering dimaknai sebagai *public policy*. Dalam perkembangannya, domain studi kebijakan semakin luas, dulu kebijakan publik hanya berkisar pada kebijakan dalam bidang pertahanan, hukum dan hubungan luar negeri. Sekarang masalah kebijakan juga meluas pada bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan maupun transportasi.³⁰

Secara ilmiah sebenarnya makna kebijakan bisa lebih luas. Beberapa ahli memberikan definisi yang berbeda tentang kebijakan. Definisi tersebut dapat dikategorikan menjadi dua macam.³¹ Pertama, definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan atas kebijakan. Kedua, lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama

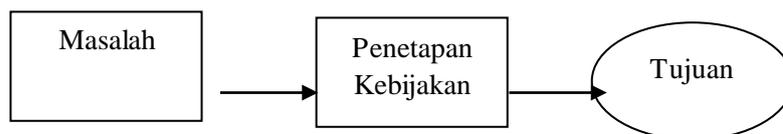
²⁹ *Ibid.*, hlm. 13-14.

³⁰ Budi winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Presindo, 2002), hlm. 15.

³¹ Djoko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, (Malang: Bayu Media, 2007), hlm. 10.

sebagai kunci kriteria kebijakan. Friedrik dalam Wahab mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.³²

Dari beberapa definisi di atas, pengertian yang terakhir lebih spesifik karena telah mengacu pada tujuan atau maksud dari sebuah lembaga atau organisasi. Lebih jelas lagi bahwa kebijakan (*policy*) merupakan sekumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang atau kelompok politik dalam memecahkan suatu persoalan. Pengertian ini lebih mendekati kebenaran, karena keputusan-keputusan yang diambil harus memiliki agenda atau tujuan tertentu dan merupakan upaya pemecahan persoalan yang ada. Oleh karena itu, dalam suatu lembaga termasuk di dalamnya Sekolah, kebijakan pimpinan senantiasa harus berpedoman pemenuhan visi dan misi lembaga. Jadi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang terarah sebagaimana digambarkan dalam skema berikut:



³² Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1991), hlm. 13.

Gambar 1: Kebijakan Merupakan Tindakan Yang Terarah

Dalam penggunaannya yang umum, istilah “kebijakan” berlaku untuk suatu yang “lebih besar” ketimbang keputusan tertentu, tetapi “lebih kecil” ketimbang gerakan sosial. Jadi kebijakan dari sudut pandang tingkat analisis adalah sebuah konsep yang kurang lebih berada di tengah-tengah.³³

b. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan adalah konsep yang sering kita dengar, kita lakukan, kita ucapkan, tetapi seringkali tidak kita pahami sepenuhnya, oleh karena itu akan kita bahas tentang apa yang dimaksud dengan kebijakan pendidikan. Kedua kata yaitu kebijakan dan pendidikan mempunyai makna yang begitu luas dan bermacam-macam. Pertama-tama mengenai istilah kebijakan (*policy*) yang seringkali dicampur adukkan dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Kedua sisi istilah ini mempunyai sisi yang sangat jauh berbeda. Landasan utama yang mendasari suatu kebijakan menurut keduanya adalah pertimbangan akal. Tentunya satu kebijakan bukanlah semata-mata merupakan pertimbangan akal manusia. Namun demikian, akal

³³ Waine Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, terj. Tri Wibowo Budi Santoso, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 14.

manusia merupakan unsur yang dominan di dalam mengambil suatu keputusan dari berbagai opsi dalam mengambil keputusan kebijakan.³⁴

Kata kebijakan dalam bahasa Inggris adalah *policy*, sedangkan dalam kamus besar bahasa Indonesia kebijakan berarti kepandaian, kemahiran.³⁵ Menurut George A. Stainer dan John B. Minner bahwa belum ada kata sepakat tentang definisi arti istilah kebijakan, yang dalam pandangan mereka berdua makna kebijakan berubah secara berangsur-angsur menjadi prosedur, bahkan kata ini sering rancu dengan kata strategi. Namun mereka memberi penjelasan bahwa hakikat kebijakan umumnya dianggap sebagai pedoman yang mengarah pada pencapaian untuk bertindak yang mengarah pada pencapaian tujuan.³⁶

Adapun kebijakan menurut H.A.R. Tilaar, kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dalam visi, misi pendidikan, dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu.³⁷ Secara konseptual, kebijakan dapat saja disebut sebagai serangkaian tindakan sebagai suatu arahan untuk mencapai tujuan. Hal yang berkaitan

³⁴ H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 16.

³⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), hlm. 131.

³⁶ George A. Stainer dan John B. Minner, *Kebijakan dan Strategi Manajemen*, terj. Ticoalu dan Agus Dharma, (Jakarta: Erlangga, 1998), hlm. 3.

³⁷ H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan.*, hlm. 140.

dengan kebijakan dalam sebuah organisasi merupakan komponen-komponen masukan yang perlu dimanfaatkan dalam usaha memperoleh setiap produk atau keluaran. Proses untuk mencapai produk atau keluaran tersebut senantiasa dilakukan melalui apa yang disebut dengan kebijakan.³⁸

Sementara kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Ensiklopedia wikipedia menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, yang tercakup di dalamnya tujuan pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut. Penegasan lainnya juga disampaikan oleh Mark Olsen, John Codd, dan Anne-Marie Oneil dalam bukunya Riant Nugroho, menurut mereka kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi negara-bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argumennya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan.³⁹

Dari uraian di atas nampak bahwa para ahli memberikan makna yang berbeda terhadap kebijakan, demikian pula secara terminologis, kata kebijakan ada yang melihat sebagai sebuah proses,

³⁸ Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaharuan Pendidikan: Konsep, Teori, dan Model*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 34.

³⁹ Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan Yang Unggul, kasus Pembangunan Pendidikan di Kabupaten Jembrana 2000-2006*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 36.

sebagai teori atau model, kebijakan sebagai hasil akhir, sebagai program juga ada yang melihat kebijakan sebagai usulan-usulan khusus dan kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah.⁴⁰

c. Format dan Implementasi Kebijakan di Lembaga Pendidikan

Desentralisasi pendidikan memberi peluang bagi kebijakan sekolah ataupun lembaga pendidikan lainnya di daerah. Pembuatan kebijakan tersebut adalah inheren dengan otonomi kepala sekolah atau pimpinan lembaga pendidikan. Kebijakan pendidikan di daerah adalah pekerjaan utama dinas pendidikan, yang dapat menerima masukan dari dewan pendidikan kabupaten dan kota. Selanjutnya kepala sekolah atau pimpinan dapat pula membuat kebijakan sekolah bersama dengan staf, pengawas, dan komite sekolah.

Implementasi kebijakan merupakan tahap kedua setelah pembuatan atau pengembangan kebijakan. Dalam kenyataannya kebijakan memiliki suatu sumber utama dari kekuasaan dan kewenangan. Keduanya berhubungan dengan formulasi dan pelaksanaan kebijakan. Pimpinan lembaga pendidikan memiliki kewenangan dalam menterjemahkan kebijakan dari pimpinan lebih tinggi sesuai dengan visi, misi, dan sasaran sekolah yang mengacu kepada sumber daya di dalam dan luar sekolah.⁴¹

⁴⁰ Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Malang: UMM Press, 2008), hlm. 18.

⁴¹ Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan: Konsep, Strategi, dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 120.

Kebijakan di sekolah diarahkan kepada semua orang tua dan pelajar sebagai suatu ungkapan nilai sekolah dan usaha membangun komitmen terhadap kebijakan serta usaha membawa ketrampilan orang dalam nilai sekolah. Demikian pula bahwa pembuatan kebijakan adalah suatu elemen penting dalam hubungan sekolah dengan masyarakat yang dilayaninya. Ada beberapa keuntungan dalam implemetasi kebijakan, yaitu:

- 1) Kebijakan menyatakan bahwa sekolah bekerja dalam keadaan efisien dan terurus.
- 2) Kebijakan mempercepat stabilitas, sasaran, dan administrasi.
- 3) Kebijakan menjamin pengembangan yang matang serta konsisten dalam keputusan dan prosedur pelaksanaan.
- 4) Kebijakan lokal harus konsisten dengan sistem kebijakan dan peraturan yang mempengaruhi sekolah.
- 5) Kebijakan membantu menjamin bahwa pertemuan menjadi teratur.
- 6) Kebijakan mempercepat stabilitas dan kelanjutan.
- 7) Kebijakan memberikan kerangka kerja bagi operasional sekolah.
- 8) Kebijakan membantu sekolah dalam penelitian pengajaran.
- 9) Pertanyaan kebijakan yang tertulis dan disebarkan kepada masyarakat membuat kebijakan akuntabel.
- 10) Kebijakan menjelaskan fungsi dan tanggungjawab kelompok, pimpinan, dan staf lainnya.

Kebijakan yang dibuat suatu lembaga pendidikan tidak hanya sekedar menjadi arah bagi tindakan operasional lembaga yang bernilai strategis, tetapi juga memperkuat komitmen tugas, kerjasama, akuntabilitas, bahkan pemberdayaan staf. Manfaat kebijakan diarahkan untuk meraih kepuasan harapan masyarakat sebagai bagian penting *stakeholders* pendidikan. Kebijakan dalam lembaga pendidikan adalah kerjasama dan keputusan oleh individu atau keinginan kelompok dengan kewenangan yang sah (legitimasi) oleh dewan lembaga pendidikan, pengawas, administrator lembaga pendidikan atau komite sekolah dan tanggungjawab kontrak negoisasi. Bila kebijakan dipahami dengan baik, semua orang dapat bekerja dengan efisien, memiliki kepuasan dan penuh komitmen.⁴²

Implementasi kebijakan harus dimulai dari manajemen puncak dan kebijakan harus disampaikan oleh kekuatan kerja yang secara kritis dapat menghindari kegagalan untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini, kepemimpinan mempelajari dan kemampuan untuk menyusun kebijakan dan praktiknya pada tingkatan optimal, kemudian bekerja secara efektif dalam pelaksanaannya menuju visi tetapi juga realistis dan diarahkan pada tujuan, ditambahkan kepemimpinan melibatkan sintesis dari konsultasi dan penetapan arah pengembangan lembaga pendidikan. Efektivitas pembuatan kebijakan adalah kesamaan dan penerimaan dari sasaran pada semua level untuk

⁴² *Ibid.*, hlm. 121-122.

meningkatkan peluang pencapaian sasaran organisasi dan tidak menghamburkan energi konflik.

Kebijakan pendidikan yang benar yaitu bilamana kebijakan tersebut telah dibuktikan kebenarannya di lapangan. Kebijakan pendidikan dengan demikian akan tumbuh dari bawah meskipun kemungkinan kebijakan dirumuskan dan diinstruksikan dari atas. Pada dasarnya proses pendidikan yang berhasil tidak dapat diukur semata-mata dari target-target kuantitatif seperti naiknya prosentase APK dan APM untuk semua jenjang dan jenis pendidikan atau jumlah gedung-gedung sekolah baik yang kondisinya bagus sampai yang seperti kandang ayam, atau jumlah peserta didik yang lulus ujian nasional, tetapi proses pendidikan ditentukan oleh kualitas.

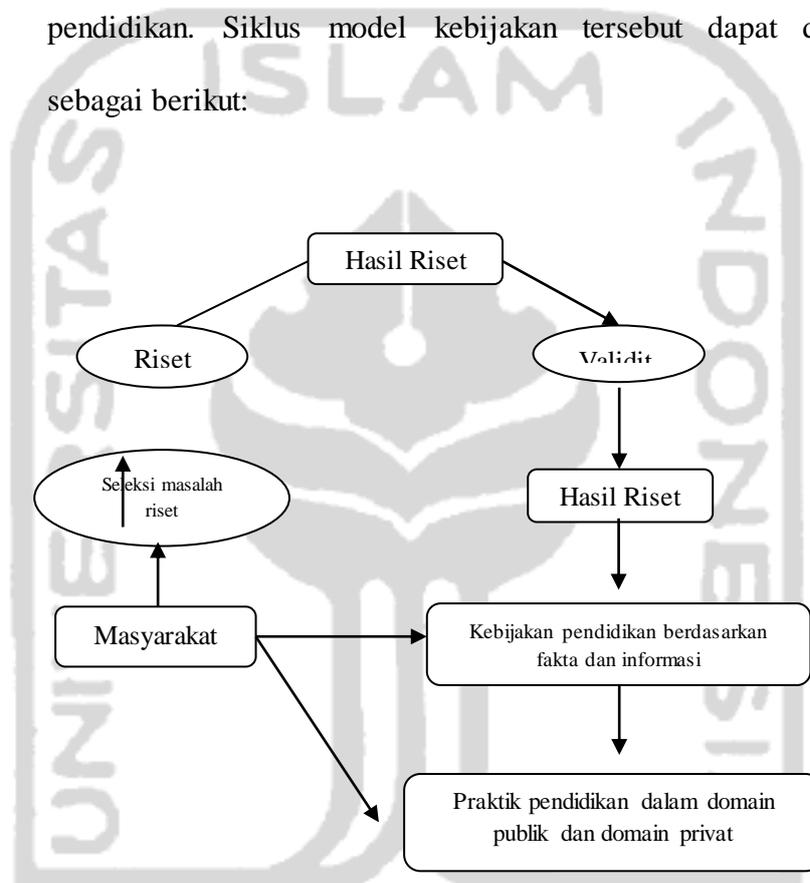
Rambu-rambu pendidikan yang berkualitas antara lain:

- 1) Sejauh mana perbaikan kurikulum telah dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat di sekitarnya.
- 2) Sejauh mana proses pendidikan telah melahirkan para *entrepreneur* di desa, kampung, kota sehingga membuka lapangan kerja serta meningkatkan taraf hidup masyarakat sekitar.
- 3) Bukan ditentukan oleh seberapa banyak lulusan lembaga pendidikan tersebut memasuki Perguruan Tinggi nasional yang bergengsi ataupun universitas di luar negeri.⁴³

⁴³ H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan.*, hlm. 182.

d. Siklus Kebijakan Pendidikan

Dengan menggunakan model kebijakan pendidikan berdasarkan “*Evidence Information*” (fakta informasi), akan ditemukan bahwa ada keterkaitan erat antara teori, riset, kebijakan, dan praktik pendidikan. Siklus model kebijakan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2: Model Kebijakan Pendidikan Berdasarkan *Evidence Information*.⁴⁴

Kebijakan pendidikan yang berdasarkan fakta serta informasi telah mendapat input dari kebutuhan masyarakat. Selanjutnya

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 179.

kebijakan pendidikan tersebut akan menentukan masalah-masalah yang perlu diteliti. Dengan demikian riset bukan hanya dilaksanakan untuk kepentingan riset itu sendiri dan hasilnya kebanyakan disimpan di laci meja, tetapi riset yang betul-betul dilaksanakan karena kebutuhan lapangan. Hasil riset yang demikian akan mempunyai validasi berdasarkan kenyataan-kenyataan di lapangan. Riset yang telah divalidasi dapat disebarluaskan dalam berbagai eksperimen. Eksperimen pendidikan inilah yang akan membuahkan kebijakan pendidikan yang telah tervalidasi. Demikian seterusnya terjadi suatu siklus yang berkesinambungan antara kebijakan pendidikan, praktik pendidikan, riset, dan eksperimen. Gambar di atas menunjukkan model kebijakan pendidikan berdasarkan *Evidence Information* yang telah banyak dilaksanakan di beberapa negara.

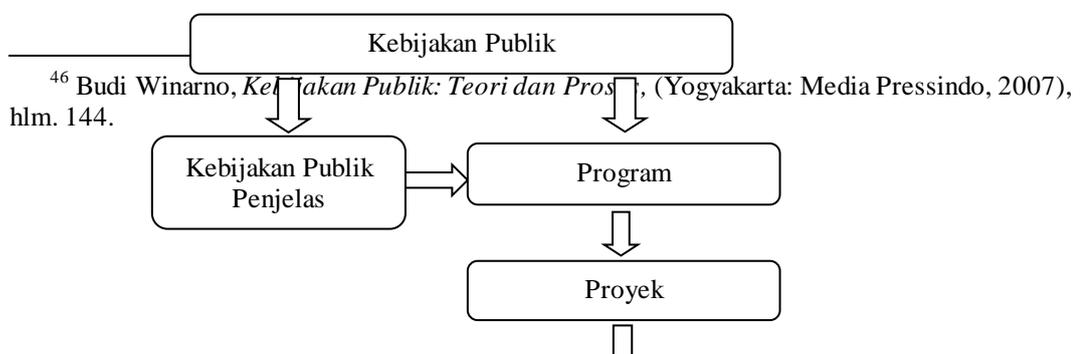
Model kebijakan pendidikan sebagaimana terlukis dalam gambar tersebut juga menunjukkan keterlibatan yang aktif dari para guru profesional dan birokrasi pendidikan. Pelaksanaan serta evaluasi kebijakan pendidikan menuntut peran aktif dari para pendidik profesional, karena merekalah yang dapat tersusun hasil-hasil kebijakan yang akan diriset serta mendeseminasikan kebijakan pendidikan yang ternyata didukung oleh fakta-fakta positif.⁴⁵

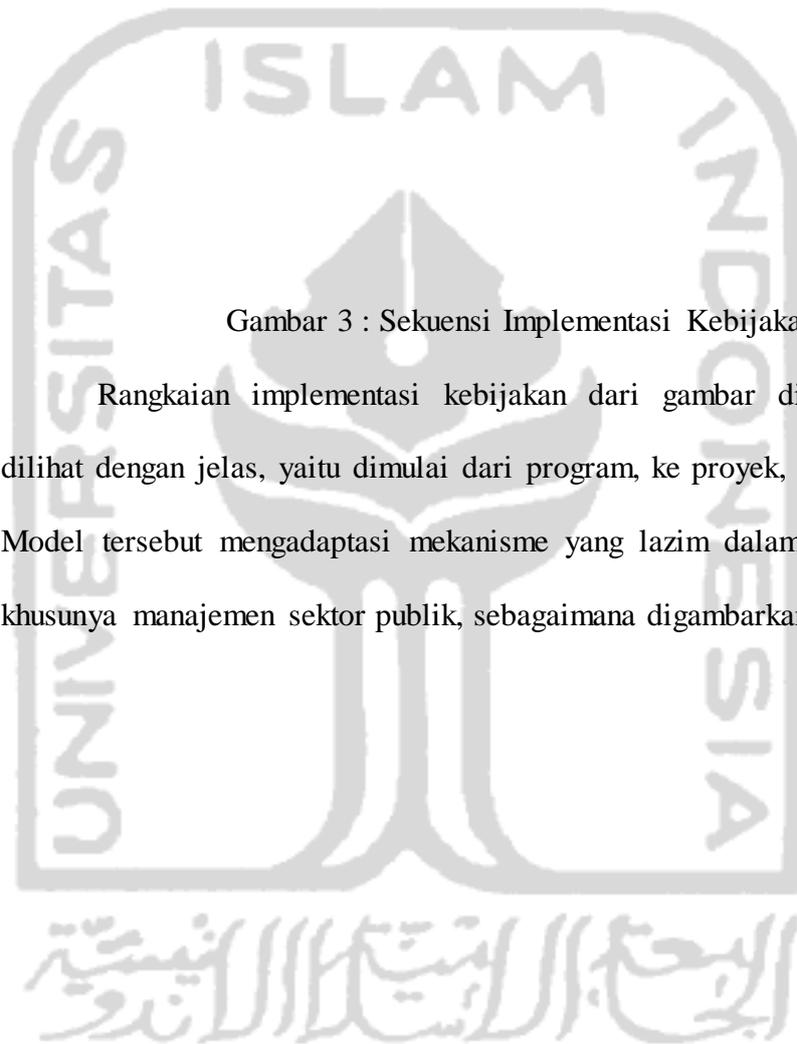
⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 180-181.

6. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, teknik, dan prosedur bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).⁴⁶

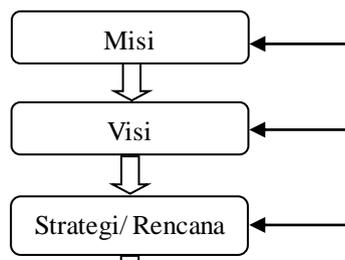
Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

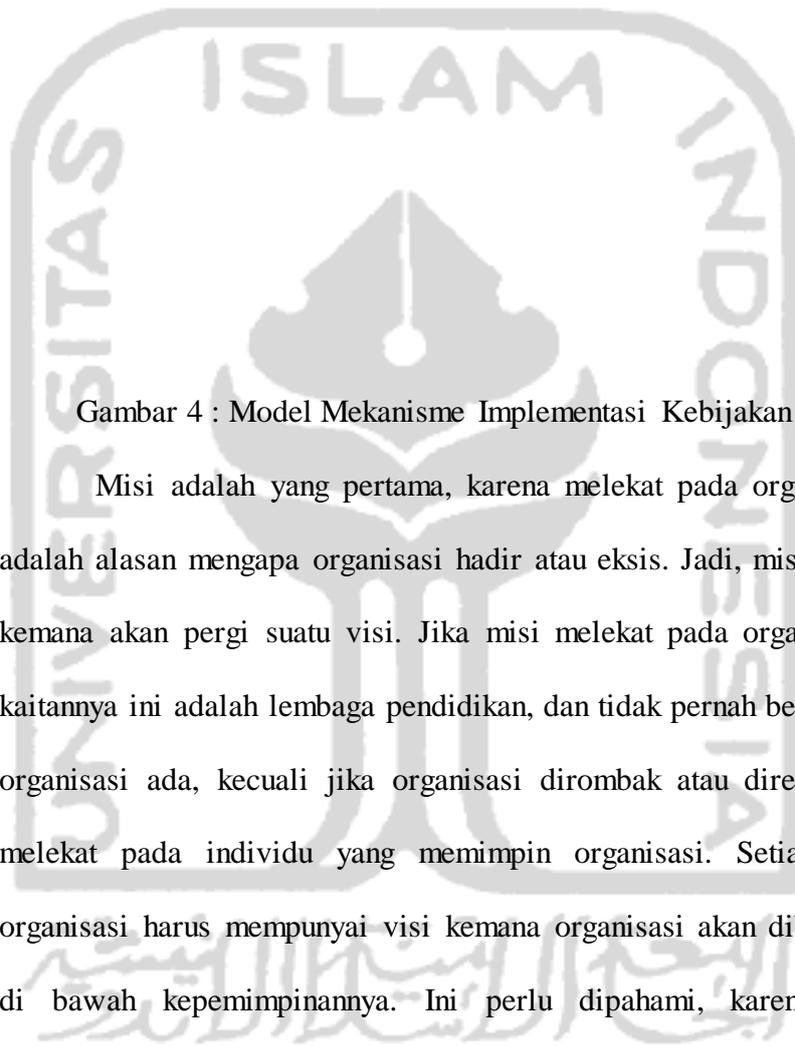




Gambar 3 : Sekuensi Implementasi Kebijakan

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar di atas dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik, sebagaimana digambarkan berikut ini:





Gambar 4 : Model Mekanisme Implementasi Kebijakan

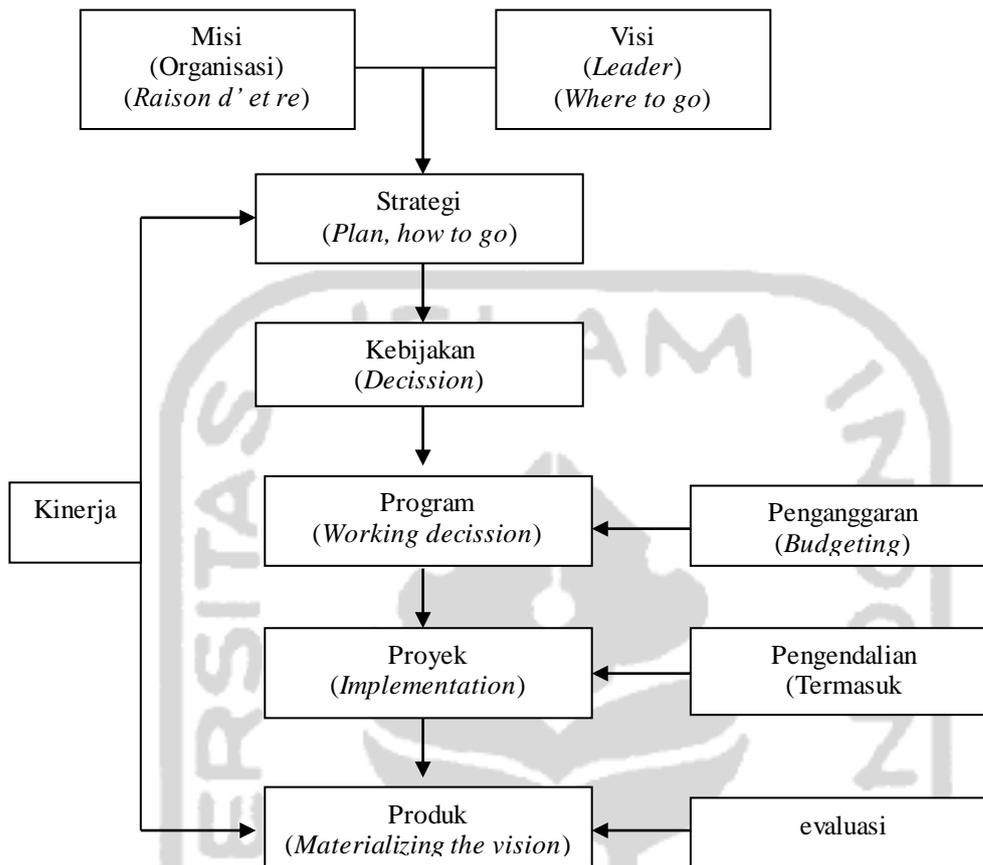
Misi adalah yang pertama, karena melekat pada organisasi. Misi adalah alasan mengapa organisasi hadir atau eksis. Jadi, misi menentukan kemana akan pergi suatu visi. Jika misi melekat pada organisasi dalam kaitannya ini adalah lembaga pendidikan, dan tidak pernah berubah selama organisasi ada, kecuali jika organisasi dirombak atau direformasi, visi melekat pada individu yang memimpin organisasi. Setiap pemimpin organisasi harus mempunyai visi kemana organisasi akan dibawa selama di bawah kepemimpinannya. Ini perlu dipahami, karena pemimpin organisasi seringkali terlalu berlebihan hingga merencanakan visi lebih dari yang dapat dicapainya.⁴⁷

Jadi, misi adalah tujuan melekat setiap organisasi sampai organisasi ini bubar kelak. Misi organisasi memberikan acuan kepada

⁴⁷ Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta: PTElex Media Komputindo, 2012), hlm. 674-676.

pemimpin untuk merumuskan visi yang sesuai dengan kapasitas pemimpin tersebut untuk membuat *mission accomplished* melalui kapasitas dan keunggulan yang dimilikinya. Jadi, visi melekat kepada *leader*. Kombinasi antara misi (organisasi) dan visi (pemimpin) tertuang dalam bentuk strategi.

Penjabaran visi adalah strategi atau rencana. Strategi adalah arah makro atau politik dari upaya pencapaian tujuan. Strategi ini dieksekusi dalam bentuk kebijakan-kebijakan, baik yang bersifat publik maupun non-publik. Jadi, kebijakan publik dapat dikatakan “keputusan politik” terhadap pilihan atas strategi. Tanpa keputusan politik, strategi tinggal konsep di atas kertas. Kebijakan ini dioperasionalkan dalam bentuk program-program yang berjalan paralel dengan itu, seperti penganggaran program. Program didetailkan dalam proyek-proyek, dan implementasinya dalam bentuk “produk” juga sering diganti dengan “kegiatan”, namun sengaja tidak digunakan karena ada keluaran yang berupa *intangible product*, yaitu jasa, dan *tangible*, yaitu produk. Paparan pemikiran manajemen strategis di awal dan pemahaman lanjutan digambarkan sebagai berikut:



Gambar 5 : Sekuensi Manajemen Strategis

Kebijakan diturunkan berupa program-program, yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan pemerintah, masyarakat, maupun kerjasama pemerintah-masyarakat. Program, proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari implementasi kebijakan dan hasilnya adalah “produk” yang merupakan materialisasi dari visi.⁴⁸

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 678-680.

7. Model-Model Kebijakan

Model kebijakan (*Policy models*) adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu.⁴⁹ Model kebijakan bermanfaat dan harus ada. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah (*messes*) dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analisis kebijakan.⁵⁰

a. Model Deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikontraskan dari berbagai dimensi, yang paling penting diantaranya adalah membantu membedakan tujuan, bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dari model. Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan memprediksikan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model deskriptif digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi-aksi kebijakan.⁵¹

b. Model Normatif

⁴⁹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, cet. V, terj. Samudra Wibawa, dkk., (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 232.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 233.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 234.

Tujuan model normatif bukan hanya untuk menjelaskan dan memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa nilai. Diantara beberapa jenis model normatif yang digunakan oleh para analisis kebijakan adalah model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimum (model antri), waktu pelayanan dan perbaikan yang optimum (model inventaris) dan keuntungan yang optimum pada investasi publik (model biaya-manfaat). Masalah-masalah normatif biasanya dalam bentuk nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbesar (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang hendak diubah oleh para pembuat kebijakan.⁵²

c. Model Verbal

Model kebijakan baik deskriptif maupun normatif dapat juga dibedakan menurut bentuk ekspresinya. Model-model normatif dan deskriptif dapat diekspresikan di dalam tiga bentuk utama, yaitu: verbal, simbol, dan prosedural.⁵³ Model verbal diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, bukannya bahasa logika simbolis dan matematika. Dalam menggunakan model verbal, analisis bersandar pada penilaian nalar untuk membuat dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar

⁵² *Ibid.*, hlm. 235.

⁵³ Model juga dapat diekspresikan secara fisik, seperti ketika bermacam-macam materi digunakan untuk menyusun presentasi organ manusia, kota-kota, atau mesin-mesin. Batasan dasar dari model adalah bahwa model itu tidak dapat menampilkan tindakan manusia, yang meliputi proses komunikasi, belajar sosial, dan pilihan.

menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti. Model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan diantara para ahli dan orang awam dan biayanya murah. Keterbatasan model verbal adalah bahwa masalah-masalah yang dipakai untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implisit atau tersembunyi, sehingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argumen-argumen tersebut sebagai keseluruhan.⁵⁴

d. Model Simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya mencari suatu masalah. Prediksi atau solusi yang optimal diperoleh dari model-model simbolis dengan meminjam metode-metode matematika, statistika, dan logika. Model-model simbolis sulit untuk dikomunikasikan diantara orang awam, termasuk para pembuat kebijakan, dan bahkan diantara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model. Kelemahan praktis model simbolis adalah hasilnya mungkin tidak mudah diinterpretasikan, bahkan diantara para spesialis, karena asumsi-asumsinya mungkin tidak dinyatakan secara memadai.⁵⁵

⁵⁴ William N. Dunn, *Pengantar Analisis*, hlm. 236.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 237.

8. Teori Efektivitas

Pengertian kata efektivitas sangat beragam tergantung dari sudut pandang dan kepentingan masing-masing. Kata efektivitas, menunjuk kepada suatu evaluasi terhadap proses yang menghasilkan keluaran yang dapat diamati atau keberhasilan sebuah program.⁵⁶ Suatu kegiatan dapat dikatakan mempunyai efektivitas yang tinggi apabila kegiatan tersebut sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah diprogramkan. Program dinyatakan efektif apabila berhasil mencapai tujuan.⁵⁷

Efektivitas berasal dari kata *effectivity* yang artinya keberhasilan atau keadaan yang berpengaruh.⁵⁸ Efektivitas adalah ketepatan-gunaan, hasil guna menunjang tujuan.⁵⁹ Efektif atau hasil guna dapat diartikan keberhasilan suatu organisasi dalam usahanya untuk mencapai apa yang menjadi tujuan organisasi tersebut. Pengertian tersebut berhubungan dengan pertanyaan berikut, apakah pelaksanaan suatu kegiatan berhasil mencapai sasaran yang diinginkan? Jika jawaban yang diperoleh “ya” maka kesimpulan yang diperoleh tersebut telah dilaksanakan secara efektif.⁶⁰

⁵⁶ Soekartawi, *Monitoring dan Evaluasi Proyek Pendidikan*, (Jakarta: PT Kobuta Indonesia Dunia Pustaka Jaya, 1995), hlm. 27.

⁵⁷ M. Richard Steers, *Efektivitas Organisasi*, terj. Magdalena Jamin, (Jakarta: Erlangga, 1985), hlm 75.

⁵⁸ Sudjana, *Strategi Pembelajaran dalam Pendidikan Luar sekolah*, (Bandung: Nusantra Press, 1993), hlm. 52.

⁵⁹ Widodo, *Kamus Ilmiah Populer*, (Yogyakarta: Penerbit Absolut, 2002), hlm. 102.

⁶⁰ Dian Jung, *Strategi, Manajemen Audit Meningkatkan Efektivitas dan Efisiensi Perusahaan Anda Setinggi mungkin, Peranan Audit Kinera dalam Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Bandung Urban Development Project*. Oleh: A. Rodi Kartamulja, *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*, volume V, no. 2, (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 171.

Secara umum kata efektif dihubungkan dengan sasaran yang telah ditentukan atau perbandingan antara hasil nyata dengan hasil ideal. Efektivitas menunjuk pada evaluasi terhadap proses yang menghasilkan suatu keluaran yang dapat diamati. Masalah efektivitas biasanya berkaitan erat dengan rencana yang telah disusun sebelumnya, atau perbandingan hasil nyata dengan hasil yang direncanakan.⁶¹ Di sisi lain dapat dikatakan efektivitas adalah derajat atau tingkat pencapaian tujuan, apakah pelaksanaan suatu organisasi telah mampu mencapai suatu sasaran atau tujuan. Dalam tulisan ini efektivitas berarti berhasil guna. Sesuatu dikatakan berhasil guna apabila ada pengaruh atau akibat yang nampak, yaitu suatu perubahan.

Menurut Steers sebagaimana yang dikutip oleh Moekijat, cara terbaik meneliti efektivitas adalah memperhatikan secara bersamaan tiga konsep yang saling berhubungan yaitu:

a. Optimasi Tujuan

Kelebihan konsep ini dalam menilai efektivitas adalah sukses program diukur menurut tujuan dan pertimbangan nilai peneliti. Konsep ini tidak menilai sukses menurut pencapaian tujuan yang dicapai secara maksimal, melainkan mengenali hambatan-hambatan yang tidak bisa dihindari yang menghalangi tercapainya tujuan. Jika hambatan-hambatan diketahui dan diperhitungkan, barulah bisa ditentukan tujuan yang bisa dicapai.

⁶¹ Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*, (Bandung: Rosdakarya, 2005), hlm. 82.

b. Perspektif Sistem

Perspektif sistem memusatkan perhatian pada hubungan antar komponen di dalam atau di luar program, komponen secara bersama akan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan program. Tujuan tidak dianggap keadaan akhir yang statis, tapi sebagai sesuatu yang berubah dalam perjalanan waktu. Tujuan jangka pendek dapat memberi masukan baru demi penentuan tujuan berikutnya.

c. Tekanan Perhatian Terhadap Penilaian Perilaku Manusia

Untuk mendapat gambaran mengenai faktor-faktor penentu efektivitas, harus diteliti perilaku manusia yang terlibat. Jika anggota menyetujui sasaran pimpinannya, atau jika sasaran organisasi cocok dengan kebutuhan anggota akan mudah mencapai tujuan, demikian sebaliknya. Anggapan ini diambil karena adanya pengakuan nyata bahwa cara satu-satunya mencapai tujuan adalah tingkah laku para anggota organisasi yang mendukung.⁶²

Menurut Moekijat, efektivitas pelaksanaan suatu kegiatan dapat tercapai apabila dalam prosesnya diadakan suatu evaluasi berkelanjutan yang bertujuan untuk mengembangkan usahanya agar berjalan sesuai dengan program yang telah ditetapkan.⁶³

9. Evaluasi

a. Pengertian Evaluasi

⁶² M. Richard Steers, *Efektivitas...*, hlm. 75-77.

⁶³ Moekijat, *Evaluasi Pelatihan*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm. 25.

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau dibatasi.

b. Sifat Evaluasi

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Di sini pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (Apakah sesuatu ada?) atau aksi (Apakah yang harus dilakukan?) tetapi nilai (Berapa nilainya?). Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya:

- 1) Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program.
- 2) Interdependensi fakta-nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah. Diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
- 3) Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
- 4) Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

c. Fungsi Evaluasi

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan:

- 1) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
- 2) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari penilaian tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.
- 3) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk rumusan masalah dan rekomendasi.

Tabel: 1

Kriteria Evaluasi

No	Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai	Unit biaya, manfaat biaya, rasio biaya-

		hasil yang diinginkan?	manfaat
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I), efektivitas tetap (masalah tipe II)
4	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto, kriteria kaldor-hicks, kriteria rawls
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

d. Pendekatan terhadap evaluasi

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan, penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, program dan aplikasi, serta serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang kelompok atau masyarakat secara keseluruhan.

Tabel: 2

Pendekatan Evaluasi

No	Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk utama
1	Evaluasi semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, sintesis riset dan praktik
2	Evaluasi formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari	Evaluasi perkembangan, evaluasi eksperimental, evaluasi proses retrospektif, evaluasi hasil retrospektif

		program-kebijakan	manfaat atau nilai	
3	Evaluasi keputusan teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi, analisis utilitas multi atribut

1) Evaluasi Semu

Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat

terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental semu, kuesioner, *random sampling*, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses.

2) Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan. Tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator kebijakan. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik. Untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk

mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi.⁶⁴

3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Teoritis Keputusan (*Decision Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi, dan evaluasi semu, serta evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan.⁶⁵

⁶⁴ William N. Dunn, *Pengantar Analisis...*, hlm. 608-614.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 619.

10. Tinjauan tentang Kultur Religius

a. Konsep Kultur Religius

Budaya religius sekolah adalah cara berfikir dan cara bertindak warga sekolah yang didasarkan atas nilai-nilai religius (keberagamaan).⁶⁶ Selain kerangka teoritik yang berkaitan dengan kebijakan, hal lain yang perlu dipertegas di sini adalah tentang kultur religius dan kultur akademik. Dalam tataran nilai, budaya religius berupa: semangat berkorban, semangat persaudaraan, semangat saling menolong, dan tradisi mulia lainnya. Dengan demikian, budaya religius di lembaga pendidikan pada hakikatnya adalah terwujudnya nilai-nilai ajaran agama sebagai tradisi dalam berperilaku dan budaya organisasi yang diikuti oleh seluruh aktivitas akademik. Dengan menjadikan agama sebagai tradisi dalam lembaga pendidikan tinggi. Maka secara sadar maupun tidak, ketika aktivitas akademik mengikuti tradisi yang telah tertanam tersebut, sebenarnya aktivitas akademik sudah melakukan ajaran agama secara baik dan benar.

Oleh karena itu, untuk membudayakan nilai-nilai religius keberagamaan (religius) dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: merumuskan visi dan misi yang religius, pelaksanaan pembelajaran yang integratif, penciptaan suasana religius, serta tradisi dan perilaku secara kontinyu dan konsisten. Sehingga tercipta religius *culture* tersebut dalam lingkungan lembaga pendidikan. Dalam usaha

⁶⁶ Asmaun Sahlan, *Mewujudkan Budaya Religius di Sekolah: Upaya Pengembangan PAI dari Teori ke Aksi*, cet I (Malang: UIN-MALIKI PRESS, 2011), hlm. 75.

penanaman nilai-nilai religius, ada beberapa cara dalam menanamkan budaya religius yang dapat dikembangkan, antara lain:

- 1) Belajar hidup dalam perbedaan.
- 2) Membangun saling percaya (*mutual trust*).
- 3) Memelihara saling pengertian (*mutual understanding*).
- 4) Menjunjung sikap saling menghargai (*mutual respect*).
- 5) Terbuka dalam berpikir.
- 6) Apresiasi dan interdependensi.
- 7) Resolusi konflik.⁶⁷

Selain beberapa nilai di atas, faktor manusia sangat berpengaruh dalam penanaman nilai-nilai religius. Sebagaimana peraturan menteri agama Republik Indonesia nomor 16 tahun 2010 tentang pengelolaan pendidikan agama pada sekolah. Yang termaktub pada pasal 16 ayat 1 yang berbunyi:

Guru pendidikan agama harus memiliki kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, profesional, dan kepemimpinan.

Dan pada ayat 6 tentang kompetensi kepemimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- 1) Kemampuan membuat perencanaan pembudayaan pengamalan ajaran agama dan perilaku akhlak mulia pada komunitas sekolah sebagai bagian dari proses pembelajaran agama.

⁶⁷ Asmaun Sahlan, *Religiuitas Perguruan Tinggi: Potret Pengembangan Tradisi Keagamaan di Perguruan Tinggi Islam*, (Malang: UIN-Maliki Press, 2011), hlm. 50-55.

- 2) Kemampuan mengorganisasikan potensi unsur sekolah secara sistematis untuk mendukung pembudayaan pengamalan ajaran agama pada komunitas sekolah.
- 3) Kemampuan menjadi inovator, motivator, fasilitator, pembimbing, dan konselor pada pembudayaan pengamalan ajaran agama pada komunitas sekolah.
- 4) Kemampuan menjaga, mengendalikan, dan mengarahkan pembudayaan pengamalan ajaran agama pada komunitas sekolah dan menjaga keharmonisan hubungan antar pemeluk agama dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁸

b. Strategi Mewujudkan Kultur Religius

Menurut tafsir strategi yang dilakukan oleh para praktisi pendidikan untuk membentuk budaya religius sekolah, diantaranya melalui:

- 1) Memberikan contoh (teladan).
- 2) Membiasakan hal-hal yang baik.
- 3) Menegakkan disiplin.
- 4) Memberikan motivasi dan dorongan.
- 5) Memberikan hadiah terutama psikologis.
- 6) Menghukum (mungkin dalam rangka kedisiplinan).

⁶⁸ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah Pasal 16 ayat (1) dan (6).

7) Penciptaan suasana religius yang berpengaruh bagi pertumbuhan anak.⁶⁹

Strategi dalam mewujudkan budaya religius di sekolah meminjam teori koentjaraningrat sebagaimana yang dikutip oleh Asmaun Sahlan tentang wujud kebudayaan, meniscayakan upaya pengembangan dalam tiga tataran, yaitu tataran nilai yang dianut, tataran praktik keseharian, dan tataran simbol-simbol budaya. Pada tataran nilai yang dianut, perlu dirumuskan secara bersama nilai-nilai agama yang disepakati dan perlu dikembangkan di sekolah, untuk selanjutnya membangun komitmen dan loyalitas bersama diantara semua warga sekolah terhadap nilai yang telah disepakati.

Dalam tataran praktik keseharian, nilai-nilai keagamaan yang telah disepakati tersebut diwujudkan dalam bentuk sikap dan perilaku keseharian oleh semua warga sekolah. Proses pengembangan tersebut dapat dilakukan melalui tiga tahap, yaitu: Pertama, sosialisasi nilai-nilai agama yang disepakati sebagai sikap dan perilaku ideal yang ingin dicapai pada masa mendatang di sekolah. Kedua, penetapan *action plan* mingguan atau bulanan sebagai tahapan dan langkah sistematis yang akan dilakukan oleh semua pihak di sekolah dalam mewujudkan nilai-nilai agama yang telah disepakati tersebut. Ketiga, pemberian penghargaan terhadap prestasi warga sekolah, seperti guru, tenaga kependidikan, dan peserta didik sebagai usaha pembiasaan yang

⁶⁹ Ahmad Tafsir, *Metodologi Pengajaran Agama Islam*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004), hlm. 112.

menjunjung sikap dan perilaku yang komitmen dan loyal terhadap ajaran dan nilai-nilai agama yang disepakati.

Dalam tataran simbol-simbol budaya, pengembangan masyarakat yang perlu dilakukan adalah mengganti simbol-simbol budaya yang kurang sejalan dengan ajaran dan nilai-nilai agama dengan simbol-simbol budaya yang agamis. Perubahan simbol dapat dilakukan dengan mengubah berpakaian dengan prinsip menutup aurat, pemasangan hasil karya peserta didik, foto-foto dan moto yang mengandung pesan-pesan dan nilai-nilai keagamaan dan lain sebagainya.

Adapun strategi untuk membudayakan nilai-nilai agama di sekolah dapat dilakukan melalui:

1) *Power strategy*, yakni strategi pembudayaan agama di sekolah dengan cara menggunakan kekuasaan atau melalui *people power*.

Dalam hal ini kepala sekolah dengan segala kekuasaannya sangat dominan dalam melakukan perubahan.

2) *Persuasive strategy*, yang dijalankan lewat pembentukan opini dan pandangan masyarakat atau warga sekolah.

3) *Normative re-educative*, norma adalah aturan yang berlaku di masyarakat. Norma termasyarakatkan lewat *education* (pendidikan). *Normative* digandengkan dengan *re-educative*

(pendidikan ulang) untuk menanamkan dan mengganti paradigma berfikir warga sekolah yang lama dengan yang baru.⁷⁰

11. Tinjauan tentang Kultur Akademik

a. Konsep Kultur Akademik

Tradisi akademik menyangkut banyak hal, tetapi dalam bahasa yang relatif lebih sederhana dapat dikatakan bahwa tradisi akademik bisa dimaknai dengan dua cara. Pertama, tradisi akademik adalah menyangkut *input-process-output*, dan semuanya bertumpu pada makna pedagogik yang sebenarnya, baik pedagogik tradisional, pedagogik kritis, maupun pedagogik transformatif. Pedagogik tradisional, yakni pendidikan yang berpusat pada proses pembelajaran peserta didik. Pedagogik kritis, yakni penggunaan pendekatan sosio-politik dan bertujuan memberdayakan peserta didik agar sadar keberadaannya dalam konteks sosial-politik, budaya, dan ekonomi masyarakat. Sedangkan pedagogik transformatif, yakni berfokus pada individu yang partisipatif dalam perubahan sosial, dengan tujuan menyadarkan dan mengembangkan potensi individu dalam kehidupan masyarakat.

Budaya akademik sebenarnya adalah budaya universal. Artinya, dimiliki oleh setiap orang yang melibatkan dirinya dalam aktivitas akademik. Membangun budaya akademik bukan perkara yang

⁷⁰ Asmaun Sahlan, *Mewujudkan Budaya Religius...*, hlm. 86.

mudah. Diperlukan upaya sosialisasi terhadap kegiatan akademik, sehingga terjadi kebiasaan di kalangan akademisi untuk melakukan norma-norma kegiatan akademik tersebut. Pemilikan budaya akademik menjadi idola semua insan akademisi Perguruan Tinggi, yakni dosen dan mahasiswa. Derajat akademik tertinggi bagi seorang dosen adalah dicapainya kemampuan akademik pada tingkat guru besar (profesor). Sedangkan bagi mahasiswa adalah apabila ia mampu mencapai prestasi akademik yang setinggi-tingginya.

b. Ciri-Ciri Perkembangan Budaya Akademik

Konsep tentang budaya akademik tersebut didukung perumusan karakteristik perkembangannya yang disebut “ciri-ciri perkembangan budaya akademik” yang meliputi berkembangnya:

- 1) Penghargaan terhadap pendapat orang lain secara obyektif.
- 2) Pemikiran rasional dan kritis-analitis dengan tanggungjawab moral.
- 3) Kebiasaan membaca.
- 4) Penambahan ilmu dan wawasan.
- 5) Kebiasaan meneliti dan mengabdikan kepada masyarakat.
- 6) Penulisan artikel, makalah, buku.
- 7) Diskusi ilmiah.
- 8) Proses belajar-mengajar.
- 9) Manajemen Perguruan Tinggi yang baik.