

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah Penelitian

Sejarah pendidikan Islam mencatat bahwa pendidikan Islam dimulai sejak agama Islam masuk ke Indonesia.¹ Sejak awal perkembangan agama Islam, pendidikan mendapatkan prioritas utama masyarakat muslim Indonesia. Di samping karena besarnya arti pendidikan, kepentingan islamisasi telah mendorong umat Islam melaksanakan pengajaran Islam kendati dalam sistem yang masih sederhana, seperti *halaqah* yang dilakukan di masjid, mushala, atau rumah-rumah ulama.²

Tradisi mencari ilmu dikalangan masyarakat muslim Indonesia cukup memenuhi bobot kuantitas yang lebih, hal itu bisa dilihat dari banyaknya lembaga-lembaga pendidikan Islam yang cukup menjamur, terutama di wilayah Jawa, Madura, Kalimantan, dan Sumatera.³ Dari sekian banyak lembaga pendidikan Islam dewasa ini, ada satu lembaga pendidikan Islam yang menurut hemat penulis mempunyai pengaruh besar terhadap perkembangan pendidikan Islam di Indonesia sekaligus lembaga pionir dalam sejarah pendidikan Islam adalah pondok pesantren.

Secara terminologi pondok pesantren merupakan rangkain kata yang terdiri dari: “Pondok” dan “Pesantren”. Kata pondok (kamar, gubuk, rumah kecil) yang dipakai dalam bahasa Indonesia dengan menekankan kesederhanaan bangunannya. Ada pula kemungkinan bahwa kata “pondok” berasal dari bahasa Arab “funduk” yang berarti ruang tempat tidur, wisma atau hotel sederhana. Karena pondok (tradisional umumnya) memang merupakan tempat penampungan sederhana bagi para pelajar yang jauh dari tempat asalnya.⁴

¹ Muhamad Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Hidakarya Agung, 1996), hlm. 10

² Fauzan, *Membincangkan Tradisi dan Lembaga Pendidikan Islam di Asia Tenggara* (Studi Kasus di Indonesia-Malaysia), (Jakarta: Prenadamedia, 2015), cet. Ke 3, hlm. 312

³ *Ibid*

⁴ Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, (Jakarta: P3M, 1986), cet. Ke 1, hlm. 98-99

Adapun kata pesantren berasal dari kata santri, dengan awalan pe dan akhiran -an yang berarti tempat tinggal santri.⁵ Dengan nada yang sama Soegarda Poerbakawatja menjelaskan pesantren asal katanya adalah santri yaitu seseorang yang belajar agama Islam, sehingga dengan demikian, pesantren mempunyai arti tempat orang berkumpul untuk belajar agama Islam.⁶ Di Jawa termasuk Sunda dan Madura, umumnya digunakan istilah pesantren atau pondok pesantren sedangkan di Aceh digunakan istilah dayah atau rangkang atau meunasah, dan di Minangkabau dikenal dengan istilah surau.⁷

Sedangkan menurut Nurholis Madjid menyebutkan bahwa pesantren mengandung makna keislaman sekaligus keaslian (indigenous) Indonesia. Kata pesantren mengandung pengertian sebagai tempat para santri atau murid pesantren, sedangkan kata santri diduga berasal dari istilah sansekerta “sastri” yang berarti “melek huruf”, atau dari bahasa Jawa “cantrik” yang berarti mengikuti gurunya kemanapun pergi.⁸

Dari beberapa definisi di atas jelas sekali bahwa dari segi etimologi lembaga pondok pesantren merupakan satu lembaga klasik yang mengajarkan berbagai macam ilmu agama. Namun secara terminologi, K.H. Imam Zarkasih mengartikan pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam dengan sistem asrama atau pondok, dimana kyai sebagai figur sentral, masjid sebagai pusat kegiatan yang menjiwoinya, dan pengajaran agama Islam di bawah bimbingan Kyai yang diikuti santri sebagai kegiatan utamanya.⁹

Mengenai asal-usul dan latar belakang pesantren di Indonesia terjadi perbedaan pendapat di kalangan para ahli sejarah. *Pertama*, pendapat yang menyebutkan bahwa pesantren berakar pada tradisi Islam sendiri, yaitu tradisi

⁵ Zamakhsyari Dofier, *Tradisi Pesantren*, (Jakarta: LP3S, 1995), hlm.18

⁶ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaruan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 61

⁷ Abdurrachman Mas'ud, *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 50

⁸ Dindin Jamaluddin (2014), *Potret Kontryuksi Pendidikan Karakter: Kajian pada Lembaga Pendidikan di Jawa Barat*, (Jurnal Pendidikan Universitas Garut Vol. 08: No.01; 2014), Hlm. 150

⁹ Fauzan, *Membincangkan Tradisi dan Lembaga Pendidikan Islam di Asia tenggara (Studi Kasus di Indonesia-Malaysia)*, (Jakarta: Prenadamedia, 2015), cet. Ke 3, hlm. 313

tarekat. Pandangan ini dikaitkan dengan fakta bahwa penyebaran Islam di Indonesia pada awalnya banyak dikenal dalam bentuk kegiatan tarekat dengan dipimpin oleh kyai. Salah satu kegiatan tarekat adalah melakukan ibadah di masjid di bawah bimbingan kyai. Untuk keperluan tersebut, kyai menyediakan ruang-ruang khusus untuk menampung para santri sebelah kiri dan kanan masjid. Para pengikut tarekat selain diajarkan amalan-amalan tarekat mereka juga diajarkan kitab agama dalam berbagai cabang ilmu pengetahuan agama Islam

Pendapat kedua, menyatakan bahwa kehadiran pesantren di Indonesia diilhami oleh lembaga pendidikan “kuttab”, yakni lembaga pendidikan pada masa kerajaan bani Umayyah. Pada tahap berikutnya lembaga ini mengalami perkembangan pesat, karena didukung oleh masyarakat serta adanya rencana-rencana yang harus dipatuhi oleh pendidik dan anak didik.

Pendapat ketiga, pesantren yang ada sekarang merupakan pengambil alihan dari sistem pesantren orang-orang Hindu di Nusantara pada masa sebelum Islam. Lembaga ini dimaksudkan sebagai tempat mengajarkan ajaran-ajaran agama Hindu serta tempat membina kader-kader penyebar agama tersebut. Pesantren merupakan kreasi sejarah anak bangsa setelah mengalami persentuhan budaya dengan budaya pra-Islam. Pesantren merupakan sistem pendidikan Islam yang memiliki kesamaan dengan sistem pendidikan Hindu-Budha. Pesantren disamakan dengan mandala dan asrama dalam khazanah lembaga pendidikan pra-Islam.¹⁰

Menyoal keberadaan kapan pondok pesantren sebagai basis penyebaran agama Islam di Indonesia telah dimulai. Secara pasti belum diketahui kapan pertama kali pola pendidikan macam pesantren ini dimulai. Namun demikian, beberapa penelitian telah menduga bahwa pesantren telah ada sejak keberadaan walisanga, yaitu abad 15.¹¹

Adapun untuk wilayahnya, hasil penelusuran sejarah menunjukkan bahwa cikal bakal pendirian pesantren pada awal ini terdapat di daerah-daerah sepanjang pantai utara Jawa, seperti Giri (Gresik), Ampel Denta (Surabaya), Bonang

¹⁰ Lebih lengkapnya silakan dilihat. Fauzan, *Membincangkan Tradisi dan Lembaga Pendidikan Islam di Asia Tenggara* (studi kasus di Indonesia-Malaysia), (Jakarta: Prenadamedia, 2015), cet. Ke 3, hlm. 312-314

¹¹ Nasaruddin Umar, *Rethinking Pesantren*, (Jakarta: PT Gramedia, 2014), hlm.8

(Tuban), Kudus, Lasem, dan Cirebon. Kota-kota tersebut pada waktu itu merupakan kota kosmopolitan yang menjadi jalur penghubung perdagangan dunia, sekaligus tempat persinggahan para pedagang dan mubalig Islam yang datang dari Jazirah Arab seperti Persia dan Irak.¹²

Pesantren sendiri mempunyai komponen-komponen yang menjadi syarat sebuah pesantren. Walau menurut hemat penulis syarat-syarat itu hanya sebatas sebuah kebiasaan umum yang telah ada pada sebuah pesantren, Namun, keberadaanya menjadi bagain penting untuk sebuah pesantren. Elemen-elemen pokok atau unsur pesantren itu yaitu, kiai, pondok (asrama), masjid, santri, pengajaran kitab turats atau dikenal dengan kitab kuning.

1. Kyai

Kyai di dalam dunia pesantren sebagai penggerak dalam mengemban dan mengembangkan pesantren. Dengan demikian, kemajuan dan kemunduran pondok pesantren benar-benar terletak pada kemampuan kiai dalam mengatur pelaksanaan pendidikan di dalam pesantren. Hal ini disebabkan karena besarnya pengaruh seorang kiai yang tidak hanya terbatas dalam pesantrennya, melainkan juga terhadap lingkungan masyarakat.

2. Pondok (Asrama)

Sebuah pesantren pada dasarnya adalah sebuah asrama pendidikan Islam tradisional di mana peserta didiknya (santri) tinggal bersama dan belajar di bawah bimbingan seorang guru yang lebih dikenal dengan sebutan “kiai”. Asrama untuk para santri tersebut berada dalam lingkungan kompleks pesantren

Di pondok, seorang santri patuh dan taat terhadap peraturan-peraturan yang diadakan, ada kegiatan pada waktu tertentu yang harus dilaksanakan oleh santri. Ada waktu belajar, shalat, makan, tidur, istirahat, dan sebagainya. Ada beberapa alasan pokok, pentingnya pondok dalam suatu pesantren. Pertama, banyaknya santri-santri yang berdatangan dari daerah yang jauh untuk menuntut ilmu. Kedua, pesantren tersebut terletak di desa-desa dimana tidak tersedia perumahan untuk menampung santri yang berdatangan dari luar daerah. Ketiga, ada sikap timbal

¹²Abdurrachman Mas'ud, *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 248

balik antara kiai dan santri, di mana para santri menganggap bahwa kiai tersebut seolah-olah orang tuanya sendiri.¹³

3. Masjid

Masjid, di masa awal perkembangan Islam, selain sebagai tempat ibadah, berfungsi juga sebagai institusi pendidikan. Masjid sebagai pusat pendidikan Islam sudah berlangsung sejak zaman Rasulullah dan para sahabat, tradisi itu tetap dipegang oleh para kiai pemimpin pesantren untuk menjadikan masjid sebagai pusat pendidikan. Kendatipun pada masa sekarang telah memiliki lokal belajar yang banyak untuk tempat berlangsungnya proses belajar mengajar.

4. Santri

Istilah santri hanya terdapat di pesantren sebagai pengejawantahan adanya peserta didik yang haus akan ilmu pengetahuan yang dimiliki oleh seorang kiai yang memimpin sebuah pesantren. Oleh karena itu, santri pada dasarnya berkaitan erat dengan keberadaan kiai dan pesantren.

Cara interaksi antara santri dengan kiai sangat beda bahkan merepresentasikan sikap “taken for granted” tanpa sikap “kritis-logis”. Indikasinya adalah sikap loyalitas yang tinggi terhadap seorang kiai itulah yang salah satu ciri yang mengakar kuat dalam nuansa pondok pesantren.

5. Pengajaran Kitab Turats

Kitab turats sebagai kurikulum pesantren ditempatkan pada posisi istimewa. Karena keberadaannya menjadi unsur utama dan sekaligus menjadi ciri pembeda antara pesantren dan lembaga pendidikan lainnya. Berdasarkan catatan sejarah, pesantren telah mengajarkan kitab-kitab klasik, khususnya karangan karangan madzhab syafi'iyah. Pengajaran kitab kuning berbahasa Arab dan tanpa harakat atau sering disebut dengan kitab gundul merupakan metode yang secara formal diajarkan dalam pesantren di Indonesia.¹⁴

Pondok pesantren sendiri memiliki model-model pengajaran yang khas. Sang kyai, membacakan manuskrip-manuskrip keagamaan klasik berbahasa Arab

¹³ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaruan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 62-63

¹⁴ Umiarso dan Nur Zazin. *Pesantren di Tengah Arus Mutu Pendidikan*, (Semarang: RaSAIL Media Group, 2011), hlm. 33-35

(dikenal dengan sebutan Kitab Kuning), sementara santri mendengarkan sambil memberi catatan (Jawa: Ngesahi) pada kitab yang sedang dibaca. Metode ini disebut bandongan atau layanan kolektif (*collektive learning process*). Selain itu, para santri juga ditugaskan membaca kitab, sementara kyai atau ustadz yang sudah mumpuni menyimak sambil mengoreksi dan mengevaluasi bacaan serta *performance* seorang santri. Metode ini dikenal dengan istilah sorogan atau layanan individual (*individual learning process*).¹⁵

Selanjutnya, secara faktual ada beberapa tipe pondok pesantren yang berkembang dalam masyarakat. *Pertama*, Pondok Pesantren Tradisional, pondok pesantren ini masih mempertahankan bentuk aslinya dengan semata-mata mengajarkan kitab yang ditulis oleh Ulama' abad 15 dengan menggunakan bahasa Arab. *Kedua*, Pondok Pesantren Modern, pondok pesantren ini merupakan pengembangan tipe pesantren. Penerapan sistem modern ini nampak pada penggunaan kelas-kelas seperti dalam bentuk sekolah, perbedaan dengan sekolah terletak pada pendidikan agama dan bahasa Arab yang lebih menonjol. *Ketiga*, Pondok Pesantren Komprehensif, pondok pesantren ini disebut komprehensif karena sistem pendidikan dan pengajaran gabungan antara tradisional dan modern. Selain diterapkan pengajaran kitab kuning, sistem persekolahan terus dikembangkan. Bahkan pendidikan keterampilan juga diberikan pada santri.¹⁶

Dewasa ini, keberadaan pesantren ini terus tumbuh dan berkembang ditengah-tengah masyarakat Indonesia dengan segala tantangannya. Diantara tantangan tersebut adalah menghadapi perubahan zaman yang begitu cepat, ditandai dengan pesatnya teknologi dan informasi. Disini pesantren harus bisa menyuguhkan pembelajaran yang bervariasi tanpa merubah ciri khas dan keaslian isi (*curriculum content*) pesantren. Untuk memenuhi tantangan tersebut pola pendidikan di pesantren harus mengalami perubahan yang disesuaikan dengan

¹⁵ Nasaruddin Umar, *Rethinking Pesantren*, (Jakarta: PT Gramedia, 2014), hlm.14

¹⁶ M. Bahri Ghazali, *Pendidikan Pesantren Berwawasan Lingkungan*, (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 2001), hlm. 14-15

kebutuhan masyarakat. Pola ini yang dipandang cukup tepat dalam menghadapi modernisasi dan perubahan yang kiat cepat dan berdampak luas.¹⁷

Sehingga bisa dikatakan bahwa tipe pesantren komprehensif adalah pesantren yang dewasa ini banyak dimintai oleh masyarakat dibandingkan tipe lainnya. Hal ini disebabkan adanya daya tarik masyarakat terhadap tipe pesantren ini karena didalamnya pesantren tipe ini tidak hanya belajar ilmu agama secara parsial, namun mereka pun belajar banyak tentang ilmu umum dan *basic life skill* sebagai modal ketika mereka kelak kembali ke masyarakat. Sehingga persaingan pesantren bisa dikatakan oleh penulis dewasa ini terletak pada inovasi program yang ditawarkan oleh sebuah pesantren. Tentunya hal yang harus diperhatikan dari perubahan ini tidak mengurangi esensi sebuah pesantren.

Secara sosiologis peran pesantren mengalami perubahan waktu ke waktu, sebab dalam kesadaran intern umat Islam, label Islam agaknya masih dilihat secara umum, sehingga memberi makna sosiologis dalam kehidupan masyarakat secara luas. Namun demikian, kenyataan sosiologis di tanah air pesantren dari tahun ke tahun menampakkan pergeseran peran di masyarakat. Pada era kemerdekaan, pondok pesantren memberikan andil yang begitu besar dalam meraih kemerdekaan. Secara kuantitas pun pesantren semakin bertambah kendati perannya masih sebatas pada wawasan keagamaan.¹⁸

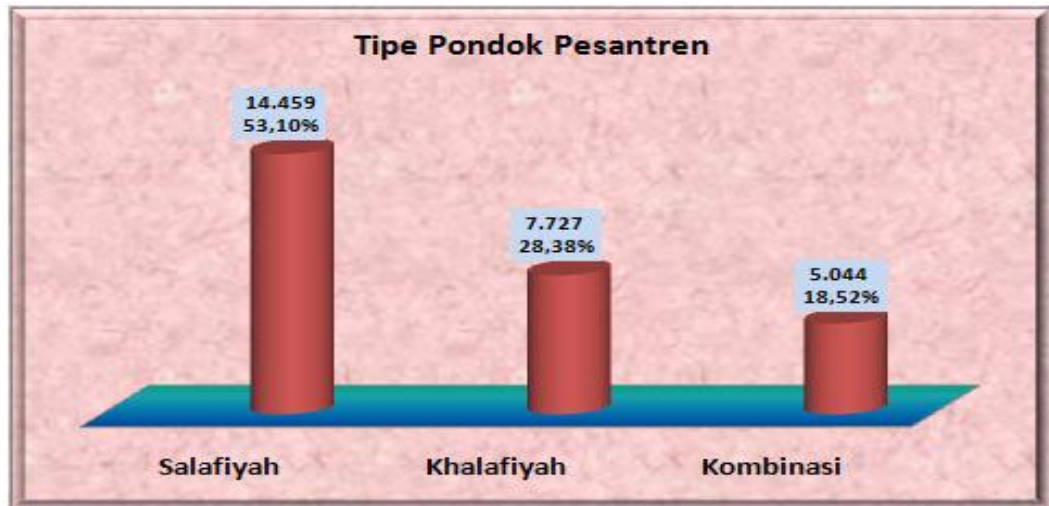
Adapun jumlah pesantren di Indonesia dari tahun ketahun mengalami peningkatan kuantitas. Data Kementerian Agama tahun 2012 misalnya, menunjukkan jumlah pesantren yang tercatat di Kemenag sebanyak 27.230. Jumlah ini jauh meningkat dibanding data 1997, yang tercatat baru sebanyak 4.196 buah.¹⁹ Populasi Pondok Pesantren terbesar berada di Provinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Banten yang berjumlah 78,60% dari jumlah seluruh Pondok Pesantren di Indonesia. Dengan rincian Jawa Barat 7.624

¹⁷ Nurkholis Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren, Sebuah Potret Perjalanan*, (Jakarta: Mizan, 1997), hlm.XXV

¹⁸ Dindin Jamaluddin (2014), *Potret Kontryuksi Pendidikan Karakter: Kajian pada Lembaga Pendidikan di Jawa Barat*, (Jurnal Pendidikan Universitas Garut Vol. 08: No.01; 2014), Hlm. 150

¹⁹ Ini pernyataan Mentri Agama, Lukman Hakim Saefudin, tersedia [online] di: <http://ditpdpontren.kemenag.go.id/berita/mengapa-harus-pilih-pendidikan-pesantren-ini-jawabannya/>. Diakses tanggal 1 januari 2017.

(28,00%), Jawa Timur 6.003 (22,05%), Jawa Tengah 4.276 (15,70%), dan Banten 3.500 (12,85%). Dari seluruh Pondok Pesantren yang ada, berdasarkan tipologi Pondok Pesantren, terdapat sebanyak 14.459 (53,10%) Pondok Pesantren Salafiyah, dan 7.727 (28,38%) Khalafiyah/Ashriyah, serta 5.044 (18,52%) sebagai Pondok Pesantren Kombinasi.²⁰



Gambar.1.1.

Pondok Pesantren berdasarkan tipe TP. 2011-2012

Melihat data tersebut dapat dikatakan bahwa pondok pesantren yang ada di Indonesia sebagian besar masih pada tipologi Salafiyah, yang pembelajarannya masih murni mengaji dan membahas kitab kuning. Sebagian lain sudah modern dengan pengembangan pembelajaran ilmu *science* dan sebagian lain lagi mengkombinasikan pembelajaran kitab kuning dan ilmu *science* dan IPTEK.

Masih dari data Analisis Statistik Pendidikan Islam tahun 2011-2012, Dirjen Pendidikan Islam, jumlah santri Pondok Pesantren secara keseluruhan adalah 3.759.198 orang santri, terdiri dari 1.886.748 orang santri laki-laki (50,19%), dan 1.872.450 orang santri perempuan (49,81%).²¹

Tampaknya dari data santri berdasarkan jenis kelamin, cukup berimbang antara laki-laki dan perempuan. Ini memberi arti bahwa untuk orang tua santri, dalam menempatkan anaknya di pondok pesantren dengan tujuan yang sama tanpa membedakan anak laki-laki ataupun perempuan.

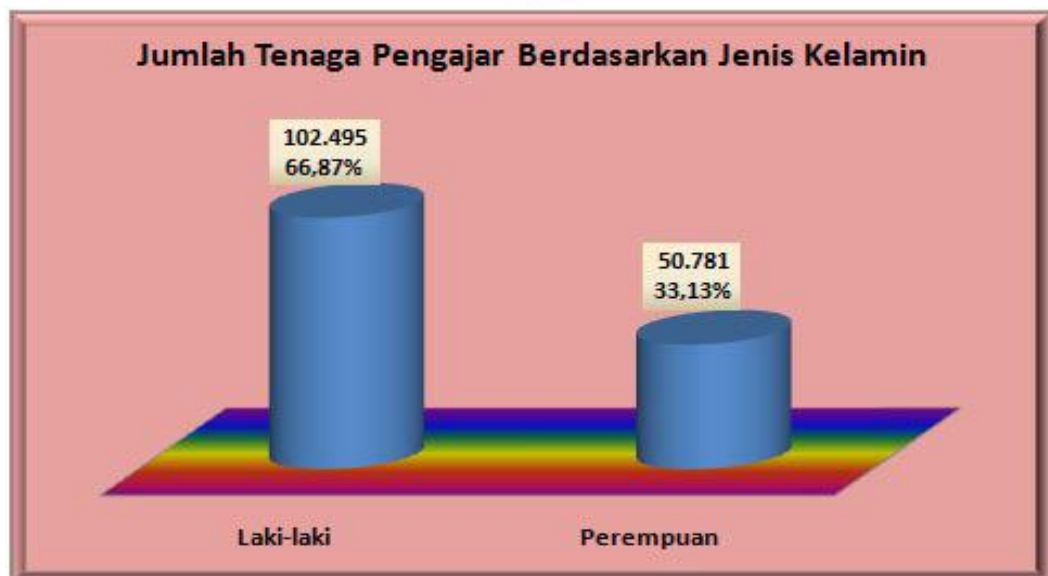
²⁰ Analisis Statistik Pendidikan Islam tahun 2011-2012, Dirjen Pendidikan Islam

²¹ Analisis Statistik Pendidikan Islam tahun 2011-2012, Dirjen Pendidikan Islam



Gambar 1.2.
Jumlah Santri Berdasarkan Jenis Kelamin

Tenaga Pengajar Pondok Pesantren seluruhnya berjumlah 153.276 orang pengajar, terdiri dari 102.495 orang (66,87%) pengajar laki-laki dan 50.781 orang (33,13%) pengajar perempuan. Berdasarkan informasi tersebut, tenaga pengajar di Pondok Pesantren didominasi oleh tenaga pengajar laki-laki.²²

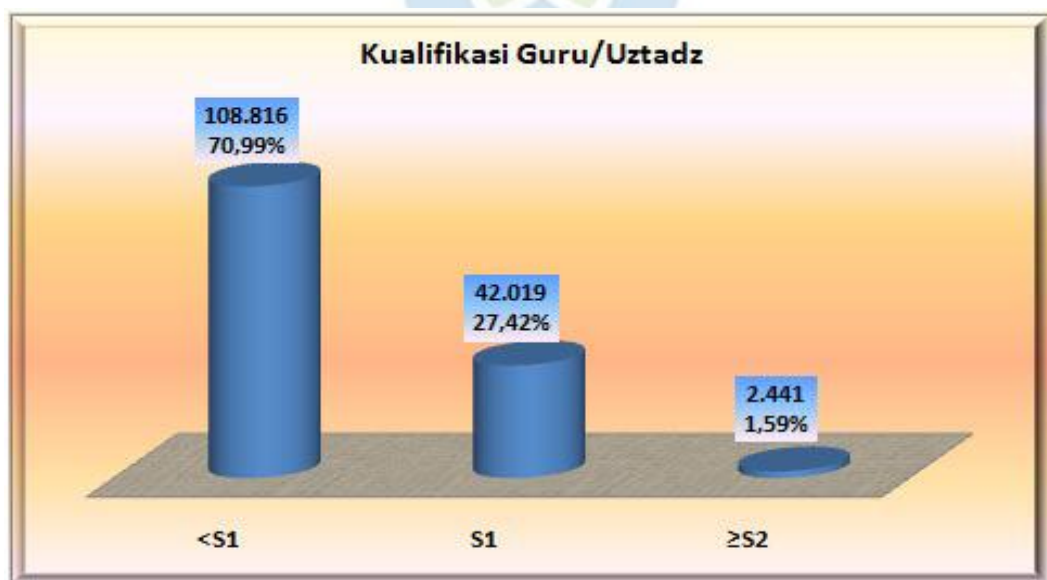


Gambar 1.3.
Jumlah Tenaga Pengajar Berdasarkan Jenis Kelamin

²² Analisis Statistik Pendidikan Islam tahun 2011-2012, Dirjen Pendidikan Islam

Jumlah Tenaga Pengajar jika dilihat berdasarkan kualifikasi pendidikan, berpendidikan <S1 sebanyak 108.816 orang (70,99%), dari jumlah tersebut 74.398 orang (68,37%) berjenis kelamin laki-laki, dan berjenis kelamin perempuan sebanyak 34.418 orang (31,63%), berkualifikasi pendidikan S1 sebanyak 42.019 orang (27,42%), dari jumlah tersebut 26.212 orang (63,38%) berjenis kelamin laki-laki, dan berjenis kelamin perempuan sebanyak 15.807 orang (37,62%), dan berkualifikasi pendidikan \geq S2 berjumlah 2.441 orang (1,59%), dari jumlah tersebut 1.885 orang (77,22%) berjenis kelamin laki-laki, dan berjenis kelamin perempuan sebanyak 556 orang (22,78%) (Gambar 1.4).

Dari data tersebut tercatat kualifikasi pendidikan <S1 mencapai 71,99%, hanya 28,01% yang berpendidikan \geq S1. Kementerian dalam hal ini Dirpdpontren menyatakan perlu terus ditingkatkan program peningkatan SDM khususnya tenaga pengajar di pondok pesantren, paling tidak peningkatan kualifikasi minimal S1, agar kualitas pembelajaran di pondok pesantren semakin baik.



Gambar 1.4.

Jumlah Tenaga Pengajar Berdasarkan Kualifikasi Pendidikan

Jumlah Tenaga Pengajar jika dilihat berdasarkan jabatan, Kyai berjumlah 29.583 orang (19,30%), dari jumlah tersebut 27.559 orang (93,16%) berjenis

kelamin laki-laki, dan berjenis kelamin perempuan sebanyak 2.024 orang (6,84%), Badal Kyai berjumlah 8.161 orang (5,32%), dari jumlah tersebut 6.351 orang (77,82%) berjenis kelamin laki-laki, dan berjenis kelamin perempuan sebanyak 1.810 orang (22,18%), Ustadz/guru berjumlah 115.532 orang (75,38%), dari jumlah tersebut 68.585 orang (59,36%) berjenis kelamin laki-laki, dan berjenis kelamin perempuan sebanyak 46.947 orang (40,64%).

Kyai berdasarkan kualifikasi pendidikan, berkualifikasi pendidikan <S1 sebanyak 25.312 orang (85,56%), berkualifikasi pendidikan S1 sebanyak 3.771 orang (12,75%), dan berkualifikasi pendidikan \geq S2 sebanyak 500 orang (1,69%), Badal Kyai berdasarkan kualifikasi pendidikan, berkualifikasi pendidikan <S1 sebanyak 5.508 orang (67,49%), berkualifikasi pendidikan S1 sebanyak 2.429 orang (29,76%), dan berkualifikasi pendidikan \geq S2 sebanyak 224 orang (2,75%), Ustadz/guru berdasarkan kualifikasi pendidikan, berkualifikasi pendidikan <S1 sebanyak 77.996 orang (67,51%), berkualifikasi pendidikan S1 sebanyak 35.819 orang (31,00%), dan berkualifikasi pendidikan \geq S2 sebanyak 1.717 orang (1,49%).

Pada kualifikasi pendidikan kyai (pimpinan pondok pesantren) masih sangat rendah, hanya 11,06% yang berpendidikan S1. Hal ini sangat berpengaruh terhadap sistem administrasi dan management pengelolaan pondok pesantren yang masih belum baik dan lambat berkembang. Tampaknya menetapkan program peningkatan kualitas management pimpinan pondok sangat diperlukan, seperti pemberian beasiswa pendidikan, studi banding pendidikan atau pembinaan ilmu management dsb. Hal ini perlu dilakukan agar kemampuan pimpinan pondok pesantren dalam memanaj dan mengembangkan pembelajaran di pondok pesantren semakin baik.

Dari data yang diperoleh terdapat 3.759.198 orang santri dan terdapat 153.276 orang guru/ustadz di Pondok Pesantren sehingga rasio ustadz : siswa pada Pondok Pesantren adalah 28, ini bermakna bahwa pada setiap pondok pesantren di Indoensia terdapat 1 orang guru/ ustadz untuk membina 25 orang santri. Kondisi ini masih cukup ideal.

Namun pada beberapa provinsi rasio pengajar : santri cukup besar, seperti pada Jawa Timur 91, Sumatera Utara 69, Gorontalo 44 dan Sumatera Selatan 42.

Oleh karena itu perlu dilakukan program penambahan tenaga pengajar pada wilayah-wilayah tersebut.²³

Data di atas merupakan data terbaru yang dimiliki Kementerian Agama tahun 2011-2012. Diprediksi data itu sekarang sudah berkembang dan mengalami beberapa perubahan. Namun menjadi asumsi, bahwa peningkatan dari segi kuantitas. Dan perubahan tipe pesantrenpun diasumsikan akan terus mengalami perubahan ke arah pesantren yang mengkombinasikan tradisi keilmuan agama dengan pendidikan umum. Sebagaimana di atas disebutkan hal ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan tantangan zaman.

Seperti pada beberapa pesantren ada yang mengadopsi sistem klasikal formal seperti yang terdapat pada madrasah dan sekolah umum. Sebanyak 95 pesantren atau 0,84%, telah menyelenggarakan perguruan Tinggi Agama Islam (PTA), 23 atau 0,20% mengembangkan Madrasah Aliyah Keterampilan, 135 (1,19%) mengadakan Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK), 1.305 (11,54%) Madrasah Aliyah, 93 (0,82%) memiliki Madrasah Tsanawiyah Terbuka (MTsT), 2.256 (19,94%) membuka MTs, 1.904 (16,83%) membuka MI, dan 3.327 (29,94%) menyelenggarakan Madrasah Diniyah Ula, 2.080 (18,39%) Madrasah Diniyah Wustho, dan 1.332 (11,78%) Madrasah Diniyah Ulya, beberapa pesantren menyelenggarakan pendidikan tinggi (Ma'had Aly).²⁴

Menyoal tentang Ma'had Aly, lembaga ini sebenarnya bukanlah lembaga yang baru dalam dunia pendidikan Islam. Sebagaimana disebutkan dalam jurnal pesantren oleh A. Malthuf Siraj Rasyid. Bahwa konsep Ma'had Aly sendiri sebenarnya bermula dari gagasan yang dilontarkan oleh KHR. As'ad Syamsul Arifin, pengasuh pesantren Sukorejo waktu itu. Beliau prihatin ketika melihat banyaknya ulama/fuqaha yang telah wafat, seperti KH. Bisri Syansuri, KH. Mahrus Ali, KH. Ma'shum dan lain-lain. Sementara lembaga-lembaga pendidikan Islam yang sudah ada seperti pesantren, perguruan tinggi baik negeri maupun swasta belum mampu menyiapkan penggantinya. Inilah yang mendorong KH As'ad mengelindingkan gagasan itu, pada tanggal 26 Desember 1988 diadakan

²³ Analisis Statistik Pendidikan Islam tahun 2011-2012, Dirjen Pendidikan Islam

²⁴ Nasaruddin Umar, *Rethinking Pesantren*, (Jakarta: PT Gramedia, 2014), hlm.30

silaturahmi antara pegasuh pesantren se-ex-Karesidenan Besuki di Sukorejo. Dalam pertemuan itu, hadir pengurus syuriah NU Cabang Situbondo dan pimpinan RMI (Rabithat al-Maahid al-Islamiah/ Perhimpunan Pondok Pesantren di lingkungan NU) serta undangan khusus lainnya. Silaturahmi ini menghimpun pandangan tentang dibukanya lembaga kaderisasi ulama yang terpusat di salah satu pondok pesantren di Jawa Timur.²⁵

Dalam perkembangan dan perjalanannya Ma'had Aly berjuang secara mandiri dan masih minim perhatian dari pemerintah. Hal ini terlihat ada Ma'had Aly yang *survive*, ada pula yang baru rencana. Tercatat sampai tahun 2007, ada 21 Ma'had Aly di seluruh Indoensia.²⁶

Sekitar dua dekade berlalu, kini akhirnya Ma'had Aly sebagai salah satu perguruan tinggi yang berbasis pesantren kini telah diakui oleh negara dan mempunyai kesetaraan hak yang sama dengan perguruan tinggi pada umumnya. Ini merupakan prestasi yang luar biasa bagi kaum santri dan masyarakat muslim di Indonesia pada umumnya. Walaupun menurut hemat penulis pengakuan pemerintah terhadap dunia pesantren terkesan telat dibandingkan dengan perjuangan para santri dalam memperjuangkan kemerdekaan bangsa ini jauh sebelum bangsa ini merdeka. Pengakuan ini termaktub dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) No 71 Tahun 2015.²⁷

Dari sejumlah Ma'had Aly yang tersebar di seluruh Indoensia, pemerintah untuk tahun 2016 hanya memberikan ijin pendirian kepada tiga belas Ma'had Aly pada pondok pesantren di seluruh Indoensia dan berdasarkan PMA No. 71 Tahun 2015 pasal 10 bahwa setiap Ma'had Aly hanya diperkenankan membuka satu Prodi. Ke tiga belas Ma'had Aly tersebut adalah sebagai berikut.²⁸

²⁵ Nasaruddin Umar, *Rethinking Pesantren*, (Jakarta: PT Gramedia, 2014), Hlm. 30

²⁶ Lebih lengkap silakan dilihat. Asrori. S. Karni. Etos Studi Kaum Santri (Wajah Baru Pendidikan Islam), (Jakarta: Penerbit Mizan, 2009), hlm. 250-282

²⁷ Lihat Peraturan Menteri Agama No 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly.

²⁸ Silakan lihat SK Dirjen Pendidikan Islam No 3002 tahun 2016.

Tabel. 1.1
Daftar Ma'had Aly di Indoensia
Sesuai dengan SK Dirjen Pendidikan Islam No 3002 tahun 2016

NO	NAMA PESANTREN	NAMA MA'HAD ALY	PROGRAM TAKHUSUS
1	PP As-Shidiqiyah Jln. Surya Sarana 6-C Kebon Jeruk, Jakarta Barat, DKI Jakarta	Ma'had Aly Sa'idusshiddiqiya h	Sejarah dan Peradaban Islam (<i>Tarikh Islamy Wa Tsaqafatuhu</i>)
2	PP Al-As'ad Jl. KH. S. Husain Ahmad Al-Baraqbah Olak Kemang Danau Teluk, Kota Jambi	Ma'had Aly Syekh Ibrahim Al Jambi	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)
3	PP Sumatera Thawalib Parabek Jorong Parabek kadagarian Ladang Laweh Banuhampu, Agam (Sumatera Barat)	Ma'had Aly Sumatera Thawalib Parabek	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)
4	PP Ma'hadul 'Ulum Ad Diniyyah Al Islamiyah (MUDI) Desa Mideun Jok Samalanga Bireun Aceh	Ma'had Aly MUDI Mesjid Raya	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)
5	PP As'adiyah Sengkang Jl. Mesjid Raya No. 100 sengkang Sulawesi Selatan	Ma'had Aly As'adiyah	Tafsir dan Ilmu Tafsir (<i>Tafsir wa Ulumuhu</i>)
6	PP Rasyidiyah Khalidiyah Jl. Rakha Pakapuran Amuntai Hulu Sungai Utara Kalimantan Selatan	Ma'had Aly Rasyidiyah Khalidiyah	Aqidah dan Filsafat Islam(<i>Aqidah wa Falsafatuhu</i>)
7	PP Salafiyah Syafi'iyah Sukorejo Sumberejo Banyuputih Situbondo Jawa Timur	Ma'had Aly salafiyah Syafi'iyah	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)
8	PP Tebuireng Jl. Irian Jaya No. 10 Jombang Jawa Timur	Ma'had Aly Hasyim Al- Asy'ary	Hadits dan Ilmu Hadits (<i>Hadits wa Ulumuhu</i>)
9	PP Tremas Jl. Patrem No.21 Tremas Arjosari Pacitan Jatim	Ma'had Aly At- Tarmasi	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)

10	PP Maslakul Huda Kajen Polgarut Utara Margoyoso Pati Jawa Tengah	Ma'had Aly Pesantren Maslakul Huda fi Ushul al-Fiqh	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)
11	PP Al Anwar Sarang Karanginangu Sarang Rembang Jawa Tengah	Ma'had Aly PP Iqna ath-Thalibin	Tasawwuf dan Tarekat (<i>Tashawwuf wa Thariqatuhu</i>)
12	PP Madrasah Hikamussalafiyah (MHS) Pesantren Babakan Ciwaringin Cirebon Jawa Barat	Ma'had Aly Al Hikamussalafiyah	Fiqh dan Ushul Fiqh (<i>Fiqh wa Ushuluhu</i>)
13	PP Manonjaya Pasir Panjang Kalimanggis Manonjaya Tasikmalaya Jawa Barat	Ma'had Aly Miftahul Huda	Aqidah dan Filsafat Islam (<i>Aqidah wa Falsafatuha</i>)

Satu tahun kemudian, pada tahun 2017 pemerintah mengeluarkan kembali SK izin pendirian kepada 14 Ma'had Aly, yang termuat dalam SK Dirjen Direktur Jenderal Pendidikan Islam No. 3.844 Tahun 2017. Ke empat belas Ma'had Aly tersebut adalah:

Tabel. 1.2
Daftar Ma'had Aly di Indoensia
Sesuai dengan SK Dirjen Pendidikan Islam No. 3.844 tahun 2017

NO	NAMA PESANTREN	NAMA MA'HAD ALY	PROGRAM TAKHUSUS
1	PP Dayah Darul Munawaroh Pidie Jaya Aceh	Ma'had Aly Darul Munawaroh	al-Quran dan Ilmu al-Quran (al-Qura n wa 'ulumuhu)
2	PP al-Hikmah 2 Brebes Jawa Tengah	Ma'had Aly al-Hikmah	al-Quran dan Ilmu al-Quran (al-Qura n wa 'ulumuhu)
3	PP al-Mubarak Wonosobo Jawa Tengah	Ma'had Aly al-Mubarak	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
4	PP Roudlotul Mubtadiin Jepara Jawa Tengah	Ma'had Aly Balekambang	Hadits dan Ilmu Hadits (Hadits wa 'ulumuhu)
5	PP Ta'mirul Islam	Ma'had Aly	Bahasa dan Sastra Arab

	Kota Surakarta Jawengah	Pondok Pesantren Ta'mirul Islam	(lughoh 'arabiyyah wa adabuha)
6	PP Assalafi al-Fitrah Kota Surabaya Jawa Timur	Ma'had Aly al- Fitrah	Tasawuf dan tarekat (tashawuf wa thoriquhu)
7	PP al-Rifa'ie 1 Kab. Malang Jawa Timur	Ma'had Aly al- Zamachsary	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
8	PP Daruttauhid al- Hasaniyyah Tuban Jawa Timur	Ma'had Aly al- Hasaniyyah	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
9	PP Nurul Qarnain Jember, Jawa Timur	Ma'had Aly Nurul Qarnain	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
10	PP Nurul Qodim Probolinggo Jawa Timur	Ma'had Aly Nurul Qodim	Tafsir dan Ilmu Tafsir (Tafsir wa Ulumuhu)
11	PP Darussalam Banyuwangi Jawa Timur	Ma'had Aly Darussalam	Tashawuf dan tarekat (tashawuf wa thoriquhu)
12	PP Krapyak, Yayasan Ali Maksum Bantul, DI Yogyakarta	Ma'had Aly Krapyak Yogyakarta	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
13	PP Kebon Jambu al- Islamy Kab. Cirebon Jawa Barat	Ma'had Aly Kebon Jambu	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
14	PP Salafiyah Syafi'iyah Situbondo Jawa Timur	Ma'had Aly Salafiyah Syafi'iyah	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)

Kemudian pada tahun 2018 pemerintah mengeluarkan kembali SK izin pendirian kepada 8 (delapan) Ma'had Aly sesuai dengan surat keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam (Dirjen Pendis) No 972 Tahun 2018 tentang izin pendirian Ma'had Aly.

Tabel. 1.3
Daftar Ma'had Aly di Indoensia
Sesuai dengan SK Dirjen Pendidikan Islam No. 972 Tahun 2018

NO	NAMA PESANTREN	NAMA MA'HAD ALY	PROGRAM TAKHUSUS
1	PP Futuhiyyah Demak Jawa Tengah	Ma'had Aly Nurul Burhan	al-Quran dan Ilmu al-Quran (al-Qura n wa 'ulumuhu)
2	PP Daru Ihya' Liulumuddin Pasuruan -Jawa Timur	Ma'had Aly Daru Ihya' Liulumuddin	Hadits dan Ilmu Hadits (Hadits wa 'Ulumuhu)
3	PP Idrisiyyah Tasikmalaya-Jawa Barat	Ma'had Aly Idrisiyyah	Tasawuf dan tarekat (tashawuf wa thoriquhu)
4	PP Lirboyo (Madrasah Hidayatul Mubtadi-ien) Kediri-Jawa Timur	Ma'had Aly Lirboyo	Fiqh dan Ushul Fiqh (Fiqh wa Ushuluhu)
5	PP Nurul jadid Probolinggo-Jawa Timur	Ma'had Aly Nurul jadid	Fiqh dan Ushul Fiqh (Fiqh wa Ushuluhu)
6	PP Malikussaleh Aceh Utara	Ma'had Aly Malikussaleh	Fiqh dan Ushul Fiqh (Fiqh wa Ushuluhu)
7	PP al-Rifa'ie 1 Darud Da'wah Wal Irsyad (DDI) Mangkosoro Barru-Sulawesi Selatan	Ma'had Aly Darud Da'wah Wal Irsyad (DDI) Mangkosoro	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)
8	PP Ma'hadul 'Ulum Asy Syar'iyah Rembang-Jawa tengah	Ma'had Aly Fadhlul Jami	Fikih dan Ushul Fikih (Fiqh wa Ushuluhu)

Pasca disahkan UU pesantren, kembali pada tahun 2019 pemerintah mengeluarkan kembali SK izin pendirian kepada 11 (sebelas) Ma'had Aly. ke sebelas Ma'had Aly tersebut adalah:

1. Ma'had Aly Dayah Babussalam Aceh Utara Aceh takhasus Tafsir dan Ilmu Tafsir
2. Ma'had Aly PP. Zainul Hasan Genggong Probolinggo takhasus Hadits dan Ilmu Hadits

3. Ma'had Aly PP. Al Munawwarah Pekanbaru Riau takhasus Fiqh dan Ushul Fiqh
4. Ma'had Aly Madarijul Ulum Bandar Lampung Lampung takhasus Fiqh dan Ushul Fiqh
5. Ma'had Aly Dayah Raudlatul Ma'arif Aceh Utara Aceh takhasus Fiqh dan Ushul Fiqh
6. Ma'had Aly al-Ibrohimy Gresik Jawa Timur takhasus al-Quran dan Ilmu al-Quran
7. Ma'had Aly PP. al-Falah Ploso Kediri takhasus Fiqh dan Ushul Fiqh
8. Ma'had Aly PP. as-Sunniyyah Kencong Jember takhasus Hadits dan Ilmu Hadits
9. Ma'had Aly PP. an-Nur II Al-Murtadlo Bulu Lawang Malang takhasus Fiqh dan Ushul Fiqh
10. Ma'had Aly Askhabul Kahfi Mijen Semarang takhasus Tafsir dan Ilmu Tafsir
11. Ma'had Aly at-Taqwa KH. Noer Alie Babelan Bekasi takhasus Tafsir dan Ilmu Tafsir

Hingga secara keseluruhan jumlah Ma'had Aly yang tercatat memperoleh izin operasional dari Kementerian Agama sampai sekarang berjumlah 46 (empat puluh enam) Ma'had Aly yang tersebar diseluruh Indonesia dengan berbagai program studi.

Untuk mengetahui kegiatan pendidikan di Ma'had Aly setelah adanya PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly tersebut, penulis melakukan studi pendahuluan kepada dua Ma'had Aly yang ada di Jawa Barat, yaitu Ma'had Aly Al Hikamus Salafiyah di Cirebon pada hari Jumat tanggal 27 Januari 2017 dan Ma'had Aly Miftahul Huda di Tasikmalaya pada hari Selasa tanggal 31 Januari 2017. Di kedua Ma'had Aly tersebut penulis melakukan pengamatan langsung dan mewawancarai ketua Ma'had Aly Aly.

Dari hasil pengamatan dan hasil wawancara dilapangan setidaknya penulis dapat mengidentifikasi bahwa dikedua Ma'had Aly belum mampu sepenuhnya mengimplementasikan PMA tersebut sesuai dengan harapan. Berdasarkan

informasi yang diperoleh kedua Ma'had Aly tersebut masih mempunyai keterbatasan pengelolaan manajemen kelembagaan/organisasi, kinerja pendidikan termasuk didalamnya kurikulum, bahan ajar dan masalah peningkatan kualitas SDM baik pengajar dan maha santrinya.

Melihat realita tersebut, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama mencoba meminimalisir berbagai bentuk kesenjangan yang mungkin terjadi dengan berusaha merealisasikan PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly untuk meningkat kinerja Ma'had Aly. Adanya regulasi PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly seyoginya merupakan amanat pemerintah guna mewujudkan pendidikan tinggi berbasis kitab kuning ini berkualitas dan mampu bersaing dengan perguruan tinggi lainnya di Indonesia. Namun dalam implementasinya pemerintah sekalipun masih terlihat kurang serius, hal ini tergambar dari beberapa pembiaran Ma'had Aly untuk tidak mengikuti aturan main pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Melihat kondisi Ma'had Aly yang masih seperti ini dan ditambah sikap pemerintah yang belum optimal dalam aspek monitoring dan evaluasi akan menjadi masalah terstruktur yang akan menghambat terimplementasinya PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly. Sehingga hal itu akan berdampak pula kepada peningkatan kualitas Ma'had Aly kedepannya. Hal ini sesuai pula dengan perkataan Ali Bin Abi Thalib:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DIATI
BANDUNG الحق بلا نظام قد يغلبه الباطل بنظام

Artinya: Kebenaran yang tidak terorganisir akan terkalahkan oleh keburukan yang terorganisir.

Dalam pendidikan Islam sendiri prinsip manajemen pendidikan islam sejatinya harus dikelola secara baik dan profesional oleh umat manusia sebagai *khalifah*, sebagaimana Allah mengatur alam raya ini dengan begitu baik, sehingga pola manajemen pendidikan tidak terlepas dari nilai ketauhidan itu sendiri. Hal ini bisa dilihat dalam surat As-Sajdah ayat 5:

يُدَبِّرُ الْأَمْرَ مِنَ السَّمَاءِ إِلَى الْأَرْضِ ثُمَّ يَعْرُجُ إِلَيْهِ فِي يَوْمٍ كَانَ مِقْدَارُهُ أَلْفَ سَنَةٍ مِمَّا

تَعُدُّونَ

Artinya: Dia mengatur urusan dari langit ke bumi, kemudian (urusan) itu naik kepadanya dalam satu hari yang kadarnya adalah seribu tahun menurut perhitunganmu.

Berdasarkan latar belakang dan pembahasan tersebut di atas, penulis termotivasi untuk mencari solusi dari permasalahan tersebut dengan mengkaji lebih komprehensif tentang implementasi PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly dalam meningkatkan kinerja Ma'had Aly, khususnya Ma'had Aly yang ada di Jawa Barat yaitu Ma'had Al Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had Aly Miftahul Huda-Tasikmalaya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Agama No. 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had Aly Miftahul Huda-Tasikmalaya?.

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut, penulis tuangkan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi antara pembuat kebijakan dan penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya?
2. Bagaimana sumber daya yang dimiliki pembuat kebijakan dan penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya ?
3. Bagaimana disposisi (sikap) penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya?

4. Bagaimana struktur birokrasi dan tugas pokok fungsi (tupoksi) pembuat dan penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya?
5. Bagaimana kinerja Ma'had Aly pasca terbitnya PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk menghimpun data dan informasi yang luas dalam rangka mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Peraturan Menteri Agama No. 71 tahun 2015 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had Aly Miftahul Huda-Tasikmalaya. Secara lebih khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi komunikasi antara pembuat kebijakan dan penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya.
2. Mengidentifikasi sumber daya pembuat kebijakan dan penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya.
3. Mengidentifikasi disposisi (sikap) penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya.
4. Mengidentifikasi struktur birokrasi dan tugas pokok fungsi (tupoksi) pembuat dan penerima kebijakan dalam implementasi PMA No. 71 tentang Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya.
5. Mengidentifikasi kinerja Ma'had Aly pasca terbitnya PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly di Ma'had Aly pada Ma'had Aly Hikamus Salafiyah-Cirebon dan Ma'had aly Miftahul Huda-Tasikmalaya.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Secara teoritis, hasil-hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi/manfaat terhadap pengembangan teori keilmuan, khususnya berkenaan dengan pengembangan di tingkat Ma'had Aly. Secara praktis, hasil-hasil temuan ini diharapkan dapat menjadi: 1). Bahan rujukan untuk pengembangan di Ma'had Aly terkait. 2). Model atau konsep baru untuk di implemtasikan di Ma'had Aly di seluruh Indoensia.

E. Kerangka Berpikir

Konsep (*concept*) artinya pemikiran dasar, ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa kongkrit.²⁹ Dalam filsafat pendidikan, konsep artinya pengertian, atau tangkapan seseorang terhadap sesuatu obyek.³⁰ Setiap orang mempunyai pengertian atau tangkapan yang berbeda-beda mengenai yang sama, tergantung pada perhatian, keahlian dan kecenderungan masing-masing. Analisa konsep adalah suatu analisa mengenai istilah-istilah (kata-kata) yang mewakili gagasan atau konsep.³¹

Sedangkan kerangka teori di dalam penelitian ini merupakan bagian dari kerangka pemikiran yang menekankan pada suatu kumpulan *construct* atau konsep (*concpets*), definisi (*definitions*), dan proposisi (*proporsitions*) yang menggambarkan fenomena secara sistematis melalui penentuan hubungan antar variabel dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena alam.³² Kerangka teoritis dapat menggambarkan dan menjelaskan gejala sosial atau menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian dengan menggunakan teori di-sebut teorisasi (*theorizing*).

Secara umum teori yang digunakan dalam penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi tiga konstruksi teori, yakni *grand theory*, *middle-range theory*, dan *applicative theory*.³³ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan kerangka teori sebagai berikut: pertama, sebagai *grand theory* peneliti menggunakan teori dan konsep pendidikan Islam; kedua, sebagai *middle-range theory* peneliti

²⁹ Aka Kamarulzaman, *Kamus Ilmiah Serapan*, (Yogyakarta: Absolut, 2005), hlm. 368.

³⁰ Zuhairini dkk., *Filsafat Pendidikan Islam*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2004), hlm. 14.

³¹ Imam Barnadib, *Filsafat Pendidikan*, (Yogyakarta: FIP IKIP, 1982), hlm. 10.

³² F. N. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research*, 3th Edition.(New York USA: Holt, Rinehart and Winston, 1986), hlm. 9.

³³ Ulber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung: Aditama, 2012), hlm. 103.

menggunakan teori pola pengembangan Ma'had Aly dan ketiga, *applicative theory* menggunakan teori implementasi kebijakan publik Edward III.

Pendidikan dapat diartikan sebagai kupasan secara konseptual terhadap kenyataan-kenyataan kehidupan manusia baik disadari maupun tidak disadari telah melaksanakan pendidikan mulai dari keberadaannya pada zaman primitif sampai zaman modern (masa kini), bahkan selama masih ada kehidupan manusia di dunia, pendidikan akan tetap berlangsung.³⁴

Pendidikan merupakan bagian penting dari kehidupan yang sekaligus membedakan manusia dengan makhluk hidup lainnya. Hewan juga belajar tetapi lebih ditentukan oleh instingnya. Sedangkan manusia, hidup menggunakan akal pikiran yang dimilikinya dalam setiap berprilaku. Jadi, pada hakikatnya pendidikan adalah suatu proses usaha manusia untuk meningkatkan ilmu pengetahuan, yang didapat dari lembaga formal maupun non formal.

Pendidikan merupakan suatu proses generasi muda untuk dapat menjalankan kehidupan dan memenuhi tujuan hidupnya secara lebih efektif dan efisien. Pendidikan lebih daripada pengajaran, karena pengajaran sebagai suatu proses transfer ilmu (*transfer of knowledge*) belaka, sedang pendidikan merupakan transformasi nilai (*transfer of value*) dan pembentukan kepribadian dengan segala aspek yang dicakupnya. Adapun perbedaan pendidikan dan pengajaran terletak pada penekanan pendidikan terhadap pembentukan kesadaran dan kepribadian anak didik di samping transfer ilmu dan keahlian.

Istilah pendidikan Islam dapat diuraikan tiga kata yang mendasari konsep dasar pendidikan Islam, antara lain: *tarbiyah*, *ta'lim*, dan *ta'dib*. Hal ini tanpa bermaksud menafikan berbagai kata lainnya, hanya saja ketiga kata inilah yang paling sering mendapatkan perhatian para ahli pendidikan Islam.

Pendidikan Islam pada hakikatnya merupakan suatu proses pendidikan seutuhnya yang mencakup pembentukan kecerdasan akal dan hatinya; rohani dan jasmaninya, serta membentuk akhlak dan keterampilannya. Atas dasar itu, Yusuf al-Qardhawi telah menjelaskan bahwa pendidikan Islam menyiapkan manusia untuk hidup baik dalam keadaan damai maupun perang, dan menyiapkannya

³⁴ Ahmad Fauzi, *Manajemen Pembelajaran*, (Yogyakarta: Deepublish, 2012), hlm. 31.

untuk menghadapi masyarakat dengan segala kebaikan dan kejahatan, serta baik manis maupun pahitnya.³⁵

Berbeda dengan penjelasan di atas yang cenderung lebih bersifat filosofis teoritis, secara agak lebih teknis Endang Syaifudin Anshari³⁶ menjelaskan pendidikan Islam sebagai proses bimbingan (pimpinan, tuntunan, usulan) oleh subyek didik terhadap perkembangan jiwa (pikiran, perasaan, kemauan, intuisi dan sebagainya) dan raga obyek didik dengan bahan-bahan materi tertentu dan dengan alat perlengkapan yang ada kearah terciptanya pribadi tertentu disertai evaluasi sesuai dengan ajaran Islam.

Penjelasan di atas memperlihatkan adanya variasi pemahaman tentang makna pendidikan Islam yang bukan hanya mementingkan pembentukan pribadi untuk kebahagiaan dunia saja, tetapi juga untuk kebahagiaan akhirat. Lebih dari itu, pendidikan Islam berusaha membentuk pribadi anak didik yang bernafaskan ajaran-ajaran Islam. Hal ini sejalan dengan pendapat Ahmad D. Marimba³⁷ yang mengatakan bahwa pendidikan Islam merupakan bimbingan jasmani dan rohani berdasarkan hukum-hukum agama Islam menuju terbentuknya kepribadian utama menurut ukuran-ukuran Islam.

Oleh karena itu, peneliti berpendapat bahwa pendidikan Islam adalah usaha yang dilakukan sebagai proses investasi untuk menghasilkan manusia-manusia yang memiliki pengetahuan, sikap dan keterampilan yang dibutuhkan dalam pembangunan suatu bangsa. Pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan bagi dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.³⁸

³⁵ Yusuf al-Qardawi, *Pendidikan Islam dan Madrasah Hasan al-Banna*, terj. A. Ghani dan Zainal Abidin Ahmad, (Jakarta: Bulan Bintang, 1980), hlm. 39.

³⁶ Endang Syaifudin Anshari, *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Islam*, (Jakarta: Usaha Interprises, 1976), hlm. 85.

³⁷ Ahmad D. Marimba, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, (Bandung: al-Ma'arif, 1980), hlm. 23.

³⁸ Lihat Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dalam Pendidikan Islam diajarkan bahwa manusia lahir ke alam dunia adalah sebagai makhluk yang dapat dididik. Sebagaimana firman Allah dalam QS al-Baqarah [2] ayat 31 yang berbunyi:

وَعَلَّمَ آدَمَ الْأَسْمَاءَ كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلَائِكَةِ فَقَالَ أَنْبِئُونِي بِأَسْمَاءِ هَٰؤُلَاءِ

إِنْ كُنْتُمْ صَادِقِينَ ﴿٣١﴾

Artinya: Dan Dia telah mengajarkan kepada Adam nama-nama (benda-benda) seluruhnya, kemudian mengemukakannya kepada para malaikat lalu berfirman: Sebutkanlah kepada-Ku nama benda-benda itu jika kamu memang benar orang-orang yang benar.

Oleh karena itu, pendidikan dipandang sebagai alat paling vital dalam upaya memajukan dan membuat suatu bangsa menjadi modern, mempunyai ketangguhan dalam menghadapi permasalahan kehidupannya. Dalam konteks ini pendidikan pun dianggap merupakan faktor yang dapat menentukan kualitas hidup atau meningkatkan standar hidup suatu bangsa. Seperti dikemukakan Dede Hamdani³⁹ yang mengutip Johns dan Morphet bahwa pendidikan mempunyai peranan vital terhadap ekonomi dan negara modern. Bahkan menurut hasil penelitian akhir-akhir ini menunjukkan bahwa pendidikan merupakan *a major contributor* dalam pertumbuhan ekonomi.

Kemudian salah satu aspek penting dalam konsep pendidikan Islam adalah adanya prinsip-prinsip dasar yang mengandung nilai etis-religio. Prinsip-prinsip ini menjadi pijakan bagi aspek kehidupan dalam Islam. Dalam penelitian Hendar, prinsip-prinsip penting yang terdapat dalam ajaran agama Islam, setidaknya dapat mendasari pada prinsip pendidikannya, yaitu: (1) prinsip egalitarianisme (*al-musawat*), (2) prinsip keadilan (*al-'adalat*), (3) prinsip toleransi (*tasamuh*), (4) prinsip kompetensi dalam kebaikan (*fastabiq al-khairat*), (5) prinsip kerjasama

³⁹ Johns dan Morphet yang dikutip oleh Dede Hamdani, *Pembiayaan Pendidikan Terpadu dalam Ijah Bahijah, Pola Asuh Orang Tua dalam Membentuk Akhlak Anak (Studi di Madrasah Tsanawiyah Mafatihul Huda Kecamatan Depok dan SMP Khas Kecamatan Kempek Kabupaten Cirebon)*. (Bandung, 2016) hlm. 56.

dan pertemanan (*ta'awun*), serta prinsip ko-eksistensi dan dialog yang arif-konstruktif (*mujadalat bi al-ahsan*).⁴⁰

Lima prinsip etika al-Qur'an ini menjadi pijakan bagi semua unsur dalam ajaran agama (Islam) dan aspek-aspeknya. Kuntowijoyo⁴¹ dalam bukunya *Identitas Politik Umat Islam*, menjelaskan prinsip-prinsip demokrasi dapat menjadi prinsip-prinsip dasar pendidikan karena intinya adalah (1) prinsip ta'aruf (saling mengenal), (2) prinsip syura (musyawarah), (3) prinsip ta'awun (saling kerjasama), (4) prinsip masalah (menguntungkan umat), (5) prinsip keadilan (al-adalah), dan (6) prinsip taghyir (perubahan).

Ma'had Aly sebagai lembaga pendidikan Islam mempunyai prinsip yang sama dengan lembaga pendidikan islam lainnya. Ia dapat berkembang dengan baik oleh pola manajemen yang tepat ditambah dengan terbitnya PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly seyoginya Ma'had Aly harus menunjukkan eksistensi yang lebih sebelum adanya PMA tersebut.

Eksistensi Ma'had Aly sesungguhnya kini memiliki landasan hukum yang sangat kuat. Setidaknya ada 2 (dua) Undang-Undang yang dapat dijadikan dasar hukum. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang di pasal 15 disebutkan bahwa di antara jenis pendidikan yang ada di negara kita adalah jenis pendidikan keagamaan. Undang-Undang ini kemudian diturunkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, yang di dalam pasal 9 disebutkan bahwa Pendidikan Keagamaan di antaranya terdiri atas Pendidikan Keagamaan Islam. Atas dasar regulasi itu, diterbitkan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam, yang di pasal 23 disebutkan bahwa Ma'had Aly merupakan bentuk dari pendidikan diniyah formal jenjang pendidikan tinggi.

Kedua, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, yang di dalam pasal 30 ayat (2) disebutkan bahwa "Pendidikan tinggi keagamaan berbentuk universitas, institut, sekolah tinggi, akademi dan dapat berbentuk

⁴⁰ Hendar Riyadi, *Melampaui Pluralisme: Etika Al-Qur'an tentang Keragaman Agama*, (Jakarta: RMBOOKS, 2007), hlm. 165

⁴¹ Kuntowijoyo. *Identitas Politik Umat Islam*. (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 81.

Ma'had Aly". Atas dasar kedua Undang-Undang tersebut, Kementerian Agama menerbitkan Peraturan Menteri Agama Nomor 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly.

Dengan melihat posisi regulasi di atas, Ma'had Aly memiliki legalitas yang sangat kuat dan sekaligus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional. Pada sisi yang lain, regulasi-regulasi itu memperjelas kesungguhan komitmen Pemerintah untuk mewujudkan Ma'had Aly setara dan semartabat dengan lembaga perguruan tinggi lainnya seperti UIN, IAIN, dan STAIN serta lembaga pendidikan tinggi umum lainnya, baik dalam pengakuan, status, lulusan, maupun perhatian Pemerintah terhadap keberlangsungan dan pengembangannya.

Sebagaimana dicantumkan dalam PMA 71 Tahun 2015, tujuan didirikannya Ma'had Aly adalah menciptakan lulusan yang ahli dalam bidang ilmu agama Islam (*mutafaqqih fiddin*) dan mengembangkan ilmu agama Islam berbasis kitab kuning. Dengan demikian, Ma'had Aly adalah wujud pelembagaan sistemik dan formal atas tradisi intelektual pesantren tingkat tinggi sehingga keberadaannya melekat pada pendidikan pesantren.⁴²

Selanjutnya, implementasi secara etimologi berasal dari istilah bahasa Inggris "*to implement*", yang artinya pelaksanaan dan penerapan. Pengertian ini dipertegas oleh Hill dan Hope yang merumuskan secara pendek bahwa "*to implement*" atau mengimplementasikan berarti "*to provide the means of carrying out*" atau menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu; *to give practical effect to*" menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu, atau *to accomplish, to fulfill to produce, to complete*, bahkan Pressman and Wildavsky mengatakan bahwa kata implementasi disamping sebagai kata kerja (verb) juga harus mempunyai sebuah objek (object) yaitu kebijakan (policy). Jadi pada dasarnya implementasi adalah melaksanakan sesuatu dalam hal ini kebijakan yang

⁴² Suwendi, *Ma'had Aly sebagai Lembaga Kaderisasi Mutafaqqih Fiddin*, tersedia [online] di: <https://www.nu.or.id/post/read/76120/mahad-aly-sebagai-lembaga-kaderisasi-mutafaqqih-fiddin>. Diakses pada tanggal 10 Agustus 2019

menimbulkan sesuatu dampak tercapainya atau tidaknya suatu kebijakan dengan menggunakan sarana-sarana untuk melaksanakan kebijakan tersebut.⁴³

Senada dengan hal di atas, Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.⁴⁴

Menurut Lester dan Stewart dalam Budi Winarno 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, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan kebijakan atau program.⁴⁵

Lebih lanjut disebutkan bahwa "...maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana untuk mencapai tujuan kebijakan".⁴⁶ Pendapat ini menjelaskan bahwa setiap implementasi kebijakan memerlukan daya dukung sarana (*tools*) dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Mempelajari kebijakan publik bisa dikatakan sangat krusial dan kompleks dalam perspektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini dikarenakan aspek kebijakan publik tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan

⁴³ Nurtje Irine Djosy Guyen, (2014), *Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru*, (Tesis Universitas Terbuka, 2014), hal. 17

⁴⁴ Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), cet ke 2, hlm. 65

⁴⁵ Budi Winarno, (2016), *Kebijakan Publik Era Globalisasi*, (Yogyakarta: Center of Academic publishing Service) hlm. 135

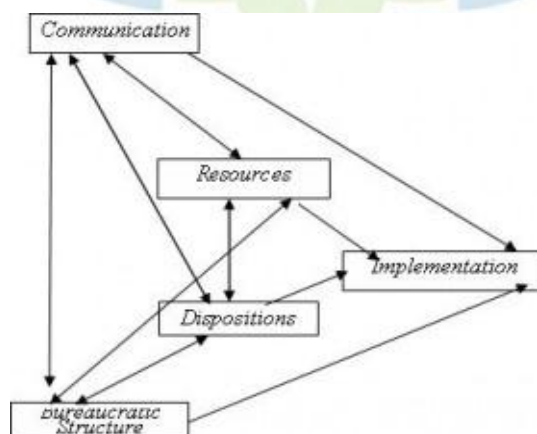
⁴⁶ Tachan, (2006), *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: APIPI Bandung Puslit KP2W Lenlit Unpad.

dalam satu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana yang dikemukakan oleh George C. Edward III bahwa:

*The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects.*⁴⁷

Ada beberapa model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh para ahli, diantaranya model implementasi kebijakan menurut pandangan Edwards III (1980). Edward III menyebutkan bahwa “...four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.”⁴⁸

Dalam teori tersebut menyatakan keempat faktor atau variabel tersebut merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang sudah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya. Hal tersebut bisa dilihat dari gambar berikut:



Gambar. 1.5

Pola keterkaitan antar variabel dalam implementasi kebijakan

⁴⁷ Edward III. George C. (1980), *Implementing Public Policy*, (Washington D.C: Congressional Quarterly Inc), Hlm. 1

⁴⁸ Edward III. George C. (1980), *Implementing Public Policy*, (Washington D.C: Congressional Quarterly Inc), Hlm. 9-10

Adapun empat variabel yang saling terkait tersebut bisa dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*Communication*)

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.⁴⁹

Sebagaimana uraian diatas setidaknya ada 3 (tiga) aspek penting dalam dimensi komunikasi yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a. Transmisi (*Transmission*), administrator publik harus sudah paham, mengerti dengan jelas keputusannya, dan kesiapan menjalankan perintah yang telah diputuskan dalam setiap kebijakan atau program yang akan

⁴⁹ Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), cet ke 2, hlm. 65

dilaksanakan, yang tidak akan terlepas dari hambatan dalam mentransmisikan perintah tersebut, hal ini berkaitan dengan:

- 1) Adanya kontradiksi pendapat oleh para pelaksana dilapangan terhadap perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang menginstruksikan maupun pengambil kebijakan (*disagreement of implementers*);
 - 2) Adanya distorsi informasi melalui jenjang hirarki birokrasi pemberi perintah yang berlapis-lapis (*distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*);
 - 3) Adanya penafsiran perintah yang diterima pelaksana terhambat oleh persepsi selektif dan ketidaktahuan pelaksana untuk persyaratan-persyaratan kebijakan yang telah ditentukan (*implementers selective peception and disinclination to know about a policy's requirements*).
- b. Kejelasan (*Clarity*), implementasi kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para implementator harus jelas maksud dan tujuannya melalui petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis yang seksama dan dipahami secara mendalam. Ada 6 (enam) faktor yang menjadikan ketidakjelasan komunikasi dalam implementasi kebijakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Edward III,⁵⁰ yaitu:
- 1) Kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
 - 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat (*the desire not to irritate segments of the public*);
 - 3) Kurang konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan (*lock of consensus on the goals of a policy*);
 - 4) Masalah-masalah dalam pemberian suatu kebijakan baru (*the problems in starting up a new polcy*);
 - 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan (*avoiding accountability for policies*);

⁵⁰ Edward III. George C. (1980), *Implementing Public Policy*, (Washington D.C: Congressional Quarterly Inc), Hlm. 26

- 6) Sifat pembuat keputusan pengadilan (*the nature of judicial decision making*).
- c. Konsisten (*Consistency*), efektivitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan jika tujuan yang jelas dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para pelaksana dilapangan dengan didasari kekonsistenan para pengambil kebijakan dalam memperediksi probalitas-probalitas pada saat implementasi. Inkonsistensi para implementator dalam mengimplementasikan kebijakan dari tingkat atas sampai pelaksana dilapangan sangat dimungkinkan terjadinya distorsi dalam pencapaian program.
- d. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif melalui pengkomunikasian intruksi-instruksi yang diperintahkan secara jelas dan konsisten dalam pelaksanaannya. Ketidak jelasan komunikasi akan menyebabkan ketidakkonsistenan para pelaksana dilapangan, sebagaimana Edward III menyatakan⁵¹, sebgai berikut:
- 1) Kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
 - 2) Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru (*the problems in starting up a new policy*);
 - 3) Banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan (*Multiple objective of many policies*).
2. Sumberdaya (*Resources*)

Implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana Edward III mengatakan:

“Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementators lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be inefektive”

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program,

⁵¹ Edward III. George C. (1980), *Implementing Public Policy*, (Washington D.C: Congressional Quarterly Inc), Hlm. 42.

adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.⁵²

3. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain.

⁵² Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), cet ke 2, hlm. 65

Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.⁵³

4. Struktur Birokrasi

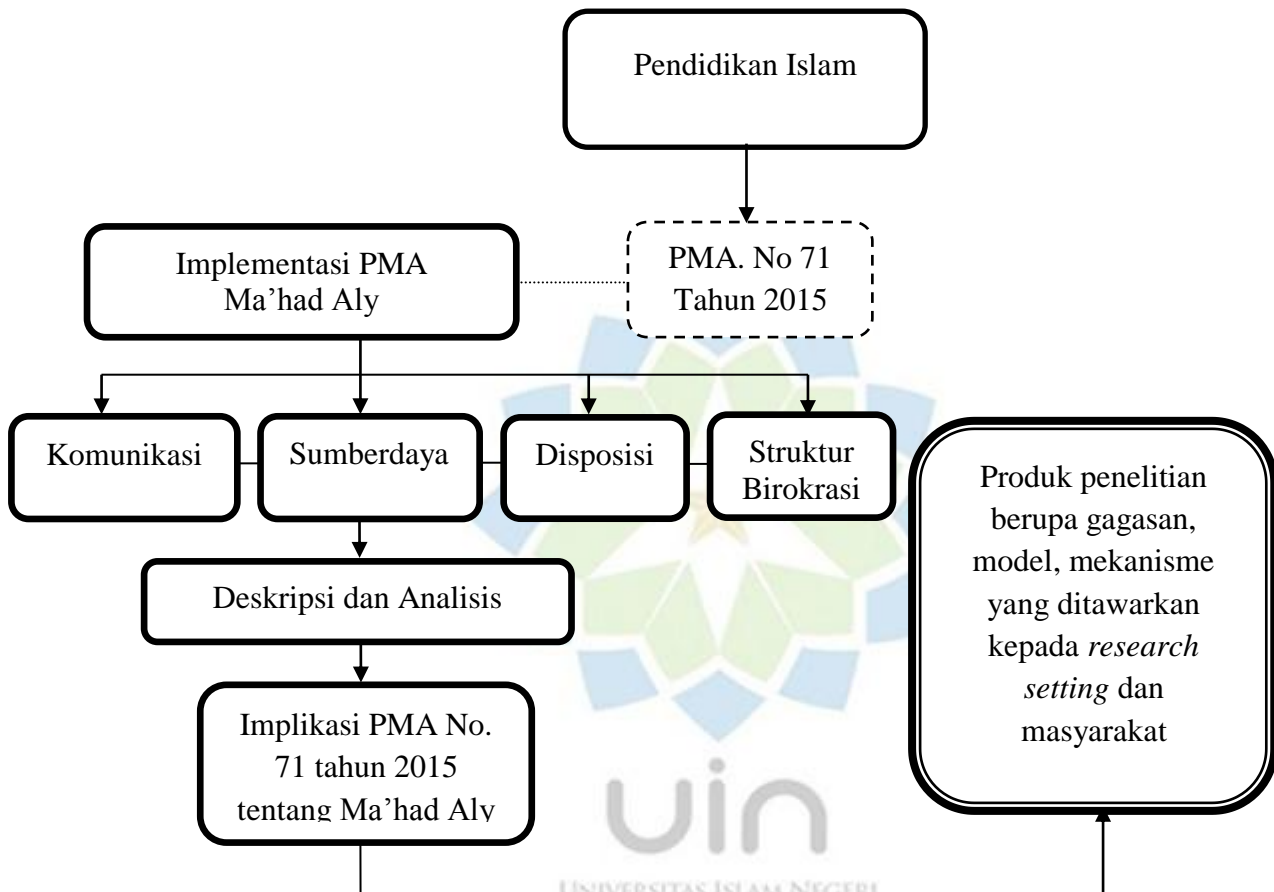
Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
- d. Vitalitas suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil

⁵³ Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), cet ke 2, hlm. 65

implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.⁵⁴



Gambar. 1.6
Alur Kerangka Pemikiran Penelitian

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam kajian ini penulis akan membahas beberapa hasil penelitian terdahulu yang ada relevansinya dengan rencana penelitian, sebagai bahan perbandingan dan rekomendasi penulis. Fokus kajian ini akan melihat konsep-konsep atau teori-teori apa saja yang menjadi landasan pemikiran, masalah apa yang dijadikan kajian, bagaimana hasil-hasil penelitian tersebut dapat mendukung terhadap

⁵⁴ Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), cet ke 2, hlm. 65

rencana penelitian disertasi ini, apa kesimpulannya dan saran dari hasil penelitian tersebut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Mulyani Mudis Taruna, *Manajemen Pendidikan Ma'had 'Aly Di Lingkungan Pondok Pesantren Kasus Ma'had Aly Hasyim Asy'ari Tebuireng, Jombang*.⁵⁵ Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut:
 - a. Manajemen pendidikan Ma'had 'Aly di lingkungan Pondok Pesantren Hasyim Asy'ari Tebuireng menekankan pada kitab-kitab klasik dan berorientasi pada lahirnya generasi penerus Islam yang khairu ummah, tafaqquh fiad-diin.
 - b. Model penyelenggaraan pendidikan Ma'had 'Aly Hasyim Asy'ari merupakan perpaduan antara pendidikan pondok pesantren salafiyah dan perguruan tinggi.
 - c. Faktor pendukung dalam implementasi Pendidikan di Ma'had 'Aly Hasyim Asy'ari antara lain; interaksi di kelas maupun di luar kelas menggunakan bahasa Arab, tenaga pengajar 80% lebih berasal dari alumni Timur Tengah yang berkompeten, materi kuliah dirujuk dari kitab-kitab klasik, rata-rata mahasantri memiliki latar belakang pendidikan yang hampir sama, yaitu pondok pesantren salafiyah, dan adanya beasiswa bagi seluruh Mahasantri.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Hilda Aisya, *Implementasi Pemenag Nomor 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly (Studi Ma'had Aly Hasyim Asy'ari Tebuireng Jombang) menurut perspektif Siyasah Syaria'ah*.⁵⁶ Penelitian ini menyimpulkan bahwa:

Implementasi Permenag Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Ma'had Aly di Ma'had Aly Hasyim Asy'ari Tebuireng Jombang hampir semuanya sesuai. Namun masih ada persyaratan pendirian Ma'had Aly yang belum terpenuhi yaitu lampiran Rencana Induk Pendidikan (RIP).

⁵⁵ Mulyani Mudis Taruna, *Manajemen Pendidikan Ma'had 'Aly Di Lingkungan Pondok Pesantren Kasus Ma'had Aly Hasyim Asy'ari Tebuireng, Jombang*, Jurnal Edukasi Vol. II, Nomor II, Agustus 2013, [tersedia online di]: <https://jurnaledukasikemenag.org/index.php/edukasi/article/view/437>

⁵⁶ Hilda Aisya, (2017), *Implementasi Pemenag Nomor 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly (Studi Ma'had Aly Hasyim Asy'ari Tebuireng Jombang) menurut perspektif Siyasah Syaria'ah*. Skripsi Thesis, UIN Sunan Kalijaga. [Tersedia online di]: <http://digilib.uin-suka.ac.id/27311/>

3. Penelitian yang dilaksanakan oleh Abu Yasid, *Pendidikan Tinggi di Pesantren: Studi Kasus Ma'had Aly Situbondo*,⁵⁷ hal penelitian tersebut menunjukkan bahwa:

Ma'had Aly Situbondo sebagai proyek percontohan oleh Kementerian Agama. Sebagai lembaga pendidikan tinggi berbasis pesantren Ma'had Aly Situbondo dengan konsentrasi fiqh dan ushul fiqh. Mulai melakukan pembenahan administratif diantaranya dengan menerbitkan laporan berkala mingguan dan membentuk forum ilmiah lain, seperti Lembaga Bahtsul Masa'il, Lembaga Layanan Masyarakat untuk Hukum Islam.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Saefuddin, *Arah Pengembangan Pendidikan Tinggi Di Lingkungan Pesantren (Studi Terhadap Pengelolaan Ma'had Aly di PP. Babakan Ciwaringin dan PP. Asembagus Situbondo)*,⁵⁸ dari hal penelitian tersebut ditemukan bahwa:

- a Pendidikan tinggi di pesantren mempunyai ciri khas dibandingkan dengan pendidikan tinggi pada umumnya. Diantaranya adalah peran serta Kyai sebagai figur sentral di Pesantren sangat kuat.
- b Entitas pesantren sebagai lembaga yang sudah teruji dalam bidang pendidikan Islam pun tidak diragukan lagi. Namun kedepan perlu kesiapan pengembangan lembaga dalam menghadapi segala perubahan yang begitu cepat diantaranya dengan memperhatikan pengelolaan berdasarkan manajemen dan penyiapan sumber daya.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Heri Fadl dan Antoni, *Manajemen Pendidikan Ma'had Aly (Studi Kasus di Ma'had Aly Darul Hikmah Pondok Pesantren Nurul Hakim Kediri Lombok Barat NTB)* ⁵⁹ penelitian tersebut menyimpulkan bahwa:

- a Manajemen pendidikan di Ma'had Aly Darul Hikmah sejalan dengan tujuan pendidikan islam secara umum.
- b Dari sisi perencanaan, proses dan sistem evaluasi belum sejalan dengan konsep manajemen pendidikan modern. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti, kurikulum yang berbeda dan tidak

⁵⁷ Abu Yasid, (2010), *Pendidikan Tinggi di Pesantren: Studi Kasus Ma'had Aly Situbondo*, Jurnal Edukasi (Jurnal Peneliti Agama dan Keagamaan), Vol. 8, No. 2 Mei-Agustus 2010.

⁵⁸ Saefuddin, (2014), *Arah Pengembangan Pendidikan Tinggi Di Lingkungan Pesantren (Studi Terhadap Pengelolaan Ma'had Aly di PP. Babakan Ciwaringin dan PP. Asembagus Situbondo)*, Jurnal Holistik, Vol. 14 No. 1.

⁵⁹ Heri Fadll dan Antoni (2017), *Manajemen Pendidikan Ma'had Aly (Studi Kasus di Ma'had Aly Darul Hikmah Pondok Pesantren Nurul Hakim Kediri Lombok Barat NTB)*, Jurnal E-Hikam, Vo. X, No. 2, Juli-Desember 2017.

berstandar kurikulum nasional, model pembelajaran dengan metode wetonan dan bahsul masail.

- c SDM dan Sarana dan prasarana yang terbatas, dan sistem evaluasi hanya terbatas pada sistem evaluasi formatif dan sumatif. Sinergi sistem pendidikan ma'had aly dengan sistem pendidikan modern akan lebih meningkatkan kualitas pendidikan ma'had aly yang lebih *measurable*, peningkatan kemampaun konsep dan praktis secara ilmiah dan kualitas pengelolaan pendidikan yang lebih baik.

Berdasarkan hasil penelitian 5 (lima) kajian terdahulu di atas maka peneliti pada penelitian akan mencoba melanjutkan dan memperkuat penelitian-penelitian tersebut dengan memfokukskan/mengkaji lebih dalam terkait implementasi PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly, selain itu penelitian ini akan memberikan tawaran dalam bentuk sumbangan gagasan/ide dalam bentuk produk penelitian yang akan menjadi model implementasi PMA No. 71 Tahun 2015 tentang Ma'had Aly di seluruh Ma'had Aly di Indonesia khususnya Ma'had Aly al-Hikamus Salafiyah Cirebon dan Ma'had Aly Miftahul Huda Tasikmalaya.

