

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kebijakan pemerintah dan biasanya menunjukkan suatu gejala yang tidak dapat dihindari. Kebijakan publik juga merupakan sebuah hasil atau *output* dari pelaksanaan pemerintahan. *Output* yang dihasilkan yaitu seperti barang publik, perundang-undangan dan juga pelayanan publik. Karakter negara yang juga memiliki hubungan yang sangat erat dengan kebijakan publik menjadi suatu keterkaitan pada dua hal tersebut.

Kebijakan publik menjadi sebuah tindakan , petunjuk, kerangka kerja, strategi, rencana yang dibuat untuk menterjemahkan sebuah visi politis dari pemerintahan pada program yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu, khususnya pada bidang sosial karena kesejahteraan sosial sendiri sangat memberikan efek atau pengaruh pada kesejahteraan sosial yang menyangkut orang banyak. Maka dari itu, kebijakan publik juga sering disebut dengan kebijakan sosial.⁸

⁸ Edi Suharto, Ph.D. Analisis Kebijakan Publik. Cetakan ketujuh April 2014. Hlm 82

Soenarko (2000:40) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan sebuah tindakan yang memiliki fokus atau arah pada suatu tujuan yang diusulkan oleh individu atau sekelompok orang, dan juga pemerintah yang berada pada lingkungan tertentu. Dengan adanya hambatan-hambatan, tentunya seraya dapat mencari celah atau peluang untuk mencapai tujuannya serta mewujudkan sasaran yang diinginkan.⁹

Memiliki tujuan untuk mengatur suatu kehidupan bersama dan untuk mencapai tujuan bersama yang sebelumnya disepakati kebijakan publik juga meliputi segala hal yang dinyatakan, dilakukan atau tidak dilakukannya oleh pemerintahan. kebijakan publik merupakan hal yang dikembangkan dan juga dibuat oleh para pejabat pemerintahan. Menjadi suatu tindakan atau rangkaian yang diikuti serta ditaati oleh individu atau kelompok yang berkaitan dengan suatu permasalahan atau hal yang menjadi pusat perhatian.

Dari berbagai sudut pandang mengenai suatu kebijakan publik yang dapat dihimpun dan menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu pola tindakan yang dikeluarkan dan disahkan oleh pemerintah dan juga terwujud dalam suatu bentuk perundang-undangan dari penyelenggaraan pemerintahan. berangkat dari hal tersebut, kebijakan publik juga memiliki karakter-karakter utama yaitu :¹⁰

⁹ Hayat, S.A.P., M.Si. Kebijakan Publik Evaluasi, Reformasi, Formulasi. 2018. Hlm 13.

¹⁰ Prof. Muchlis Hamdi, MPA, PH.D. Kebijakan Publik Proses, Analisis, dan Partisipasi. Cetakan Pertama : Februari 2014. Hlm 37-38.

1. Setiap kebijakan publik memiliki suatu tujuan untuk menyelesaikan suatu permasalahan publik;
2. Setiap kebijakan publik yang selalu merupakan pola tindakan yang terlihat dalam pelaksanaan kegiatan dan juga program;
3. Kebijakan publik juga termuat dalam suatu hukum positif.

Thomas R. Dye (1992) yang mendefinisikan kebijakan pemerintah “*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*” yang menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah merupakan sesuatu pilihan pemerintah yang bertujuan untuk melakukan segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan. Pemerintah juga memilih untuk melakukan segala sesuatu yang tentunya memiliki tujuan, karena kebijakan publik merupakan suatu tindakan dari pemerintahan.¹¹

Nugroho (2004) menjelaskan bahwa suatu kebijakan publik dalam sebuah kepustakaan internasional yang biasa disebut *public policy*, yang merupakan sebuah aturan kehidupan yang sudah seharusnya ditaati oleh bersama dan bersifat mengikat. Peraturan atau aturan menjadi hal yang sederhana dapat dipahami sebagai kebijakan publik.¹²

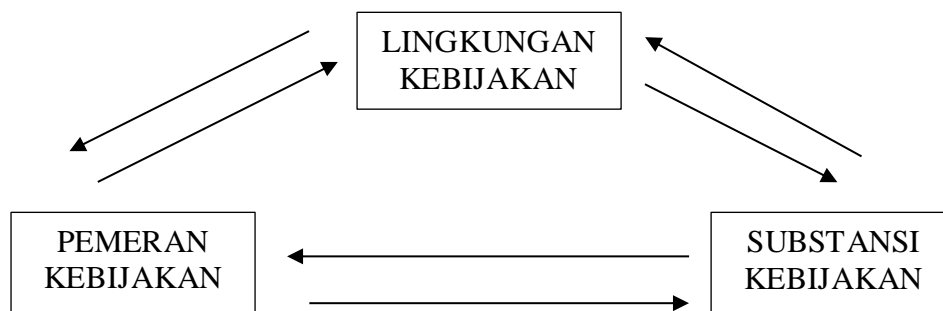
Berangkat dari hal tersebut, kebijakan publik atau kebijakan pemerintah ini dapat diartikan suatu hukum yang menyangkut kepentingan bersama dan perlu diatur dan juga formulasi disusun selanjutnya disepakati oleh para pejabat pemerintahan yang memiliki wewenang. Sehingga dari kebijakan pemerintahan

¹¹ Drs. Herabudin, M.Si. Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi. Cetakan ke 1 Februari 2016. Hlm 38.

¹² *Ibid.* Hlm 39.

atau kebijakan publik tersebut menjadi suatu perundang-undangan, peraturan presiden, peraturan pemerintah sampai peraturan daerah yang berubah menjadi suatu hukum yang harus di taati.

Kebijakan publik dijadikan sebagai suatu sarana dan juga menghimpun pelaksanaan fungsi pemerintahan. Dengan sifat kebijakan publik yang menjadi sebuah gambaran arah serta pelaksanaan fungsi pemerintahan. Dari hal tersebut dapat disimpulkan terdapat tiga hal yang saling berkaitan yang digambarkan pada Gambar 2.1 dibawah.



Sumber : Dunn (1981 : 46)

Gambar 2. 1
SistemKebijakan

A. Substansi Kebijakan

Merupakan suatu hasil dari proses penyelenggaraan pemerintah, substansi dari kebijakan publik yang bisa dibedakan menjadi berbagai tipologi. Dengan tipologi yang sering digunakan atau diikuti menurut ahli, salah satunya adalah tipologi yang dirumuskan oleh Theodore J. Lowi. Yang berpendapat

bahwa kebijakan publik terbagi menjadi tiga bentuk yaitu Kebijakan *Redistributif*, Kebijakan *Distributive*, dan Kebijakan *Regulatory*. (Anderson, 1994: 11)¹³

Kebijakan ini merupakan suatu kebijakan yang memiliki kaitan dengan sebuah pengarahan dan juga pembatasan perilaku masyarakat. Pada dasarnya, pemerintah melakukan sebuah enkulturasi yang berkaitan dengan suatu sistem secara mikro maupun makro. Mikro contohnya kebijakan mengenai sebuah larangan merokok di tempat umum yang memiliki kaitan dengan suatu pembentukan perilaku masyarakat ruang lingkup kesehatan lingkungan. Dan makro contohnya kebijakan mengenai kewajiban dalam bela negara yang memiliki keterkaitan dengan pembentukan perilaku masyarakat dalam hal pembangunan kebangsaan.

Kebijakan ini menjadi suatu penerapan dengan mengkaji bagaimana kinerja dari suatu kebijakan dan disertai dengan pertimbangan dari tujuan kebijakannya sendiri. Dampak apa yang muncul dari permasalahan yang ada serta dilanjutkan dengan dijalankannya kebijakan tersebut. Hal ini bisa disesuaikan dengan monitoring atau evaluasi kebijakan yang dilaksanakan.¹⁴

¹³ Prof. Muchlis Hamdi, MPA, PH.D. *Op.Cit.* Hlm. 54.

¹⁴ Wayne Parsons. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Cetakan pertama 2005. Hlm 57.

B. Pemeran Kebijakan

Dalam kebijakan publik, di dalamnya biasa melibatkan kelompok orang yang memiliki peran berbeda-beda. Secara umumnya juga dilihat meliputi suatu makna yang berkaitan dengan kelompok dan menjelaskan makna substansi menjadi suatu kebijakan pemerintah yang memiliki sifat terbatas. Namun, secara umum semua pihak-pihak yang ikut terlibat sebagai pemeran suatu kebijakan atau *policy stakeholders*.¹⁵ Seperti Anderson (1994: 54 dan 63) yang membedakan pemeran-pemeran kebijakan menjadi dua bagian yaitu pembuat kebijakan formal seperti Pengadilan, Legislatif, dan Eksekutif, dan yang kedua yaitu partisipan informal yang meliputi warga negara, partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa.

Media massa menjadi sebuah *stakeholder* sebuah kebijakan publik yang menjalankan suatu peranan signifikan yang semua hasilnya menjadi kebijakan publik. Dilihat dari pemberitahuan terkait suatu kejadian yang ditayangkan pada media elektronik atau bisa juga media cetak, yang dimana hal tersebut menjadi sebuah langkah awal dalam mendefinisikan suatu permasalahan pada kebijakan publik.

¹⁵ Prof. Muchlis Hamdi. *Op. Cit.* Hlm. 56

C. Lingkungan Kebijakan

Lingkungan kebijakan secara umum dapat di lihat sebuah praktik pemerintahan yang ada di Negara Indonesia biasa disebut dengan “*asta gatra*” yang dibagi menjadi 2 bagian. Yang pertama adalah fisik yang meliputi kekayaan alam, letak geografis, dan jumlah penduduk. Yang kedua yaitu non fisik yang meliputi sosial budaya, politik, ideologi, pertahanan dan keamanan nasional, serta ekonomi. Lingkungan Kebijakan Publik ini merupakan salah satu aksen yang paling sering atau paling banyak di bahas oleh para ahli seperti budaya politik yang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi (Anderson, 1985).¹⁶

2.1.2 Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan atau biasa disebut dengan perumusan kebijakan merupakan aksen yang penting dalam menjalankan suatu proses kebijakan. Karena memang formulasi atau perumusan kebijakan ini dianggap menjadi suatu tahapan yang bersifat fundamental pada siklus kebijakan. Formulasi kebijakan ini juga merupakan hal inti dalam sebuah kebijakan. Woll (Tangkilisan, 2003) merumuskan bahwa suatu formulasi kebijakan ini bertujuan untuk mengembangkan sebuah mekanisme yang kedepannya dapat digunakan untuk menyelesaikan permasalahan publik. Biasanya menerapkan juga teknik-teknik untuk menjustifikasikan suatu kebijakan merupakan suatu pilihan yang baik.¹⁷

¹⁶ Prof. Muchlis Hamdi, *Ibid* Hlm. 75

¹⁷ Drs. Herabudin, M.Si. Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi. Cetakan ke 1 Februari 2016. Hlm 70.

Formulasi atau perumusan kebijakan tidak dilaksanakan tepat dan juga komprehensif, karena hasil perumusan kebijakan itu tidak akan mencapai takaran optimal. Jadi, apabila suatu kebijakan tidak dapat diimplementasikan akan berakibat sasaran atau tujuannya sulit untuk diraih dan tentunya suatu permasalahan yang terdapat di masyarakat pun tidak bisa terselesaikan. Sedangkan, dilihat dari tupoksinya suatu kebijakan publik itu dirumuskan dengan tujuan untuk memecahkan permasalahan publik yang terdapat di masyarakat.

A. Fungsi Model Formulasi Kebijakan Publik

Model formulasi suatu kebijakan dapat diartikan sebagai kenyataan atau berbentuk abstraksi. Menurut Oberlin Silalahi (1989) model formulasi kebijakan merupakan sarana yang berfungsi untuk menggambarkan keadaan atau situasi sehingga membuat perilaku yang bisa di definisikan atau dijelaskan secara rinci serta runtut.

Miftah Thoha (2008), suatu model formulasi kebijakan publik memiliki beberapa kegunaan seperti berikut:¹⁸

1. Meringkas dan juga menjelaskan suatu pemikiran mengenai politik dan kebijakan publik;
2. Identifikasi aspek penting dari permasalahan kebijakan;
3. Berfungsi untuk menolong, seperti seseorang dalam berkomunikasi bersama orang lain serta memfokuskan pada aspek yang beresensi dalam kehidupan politik;

¹⁸ Drs. Herabudin, *Ibid* 71.

4. Mengarahkan usaha kepada suatu pemahaman yang lebih baik terkait kebijakan publik serta memberikan saran mengenai hal-hal penting dan juga tidak penting;
5. Memberikan sebuah saran dan memberi penjelasan untuk suatu kebijakan publik dengan mampu mengetahui bagaimana keadaan kedepannya yang akan terjadi.

Dilihat dari suatu pandangan terkait kebijakan, Van Meter dan Van Horn (1975: 447) menjelaskan bahwa penerapan kebijakan yang mencakup semua tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok baik itu bersifat privat maupun publik. Bertujuan untuk suatu perwujudan tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya dalam keputusan kebijakan.¹⁹

B. Proses Formulasi Kebijakan

Dalam studi kebijakan pemerintah menjelaskan bahwa adanya formulasi kebijakan, tentunya terdapat sebuah proses perumusannya. Terdapat empat tahapan proses formulasi kebijakan, perumusan permasalahan kebijakan, penyusunan matriks pemerintah, perumusan usulan kebijakan, dan pengesahan kebijakan.²⁰

1. Perumusan Permasalahan Kebijakan, ini menjadi hal yang paling fundamental dan dibuat untuk memecahkan sebuah permasalahan yang ada pada masyarakat. Maka seberapa besar kontribusi yang

¹⁹ Prof. Muchlis Hamdi, *Op. Cit.* Hlm. 99.

²⁰ Drs. Herabudin, M.Si. *Op. Cit.*, Hlm 91.

diberikan sebuah kebijakan publik dalam menyelesaikan suatu permasalahan, dengan demikian apakah pemecahan permasalahan tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah publik tersebut dirumuskan.

2. Penyusunan Agenda Pemerintah, tidak semua permasalahan akan masuk ke dalam agenda pemerintah. Dimana dalam penyusunan agenda pemerintah ini dibuat untuk menyesuaikan *timeline* dalam proses pengkajian permasalahan kebijakan yang akan dibahas oleh perumus dan dibahas berdasarkan urgensinya untuk diselesaikan.
3. Perumusan Usulan Kebijakan, pada tahap ini perumus akan menghadapi beberapa alternatif pilihan kebijakan yang diambil untuk memecahkan permasalahan. Pada tahap ini perumus kebijakan akan menghadapi pertarungan kepentingan antar aktor yang terlibat, sehingga pilihan kebijakan disesuaikan dengan kompromi dan negosiasi dalam perumusan kebijakan tersebut.
4. Pengesahan Kebijakan, setelah sekian alternatif kebijakan diputuskan dan disepakati untuk memecahkan permasalahan kebijakan, tahap paling akhir yaitu menetapkan atau mengesahkan kebijakan yang dipilih sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif dari kebijakan diambil atas dasar hasil kompromi berbagai aktor yang terlibat.

Makmur dan Rohana Thahier (2016:31-34) mengatakan bahwa terdapat beberapa proses yang digunakan dalam proses formulasi kebijakan. Yaitu penafsiran fenomena, penyusunan agenda kegiatan, perumusan masalah, identifikasi masalah, pemecahan masalah, taktik pertimbangan keputusan, penyusunan konsep kebijakan, sosialisasi konsep kebijakan, dan yang terakhir pelegalisasian kebijakan.²¹

C Aktor Kebijakan Publik

Graham Allison (1962) mengemukakan bahwa sudut pandangnya terkait aktor atau model dari kebijakan ini terbagi menjadi tiga yaitu Aktor Rasional yang memfokuskan pada pengambilan sebuah keputusan pemerintahan bertujuan untuk opsi atau pilihan, yang kedua yaitu proses organisasional yang fokus pada organisasi atau sekelompok orang yang memahami dan juga menghadapi permasalahan yang terjadi. Yang ketiga adalah politik birokrasi dimana difokuskan pada pemerintahan yang didalamnya termasuk para pemain yang memiliki kepentingan, tujuan dan juga pandangan.²²

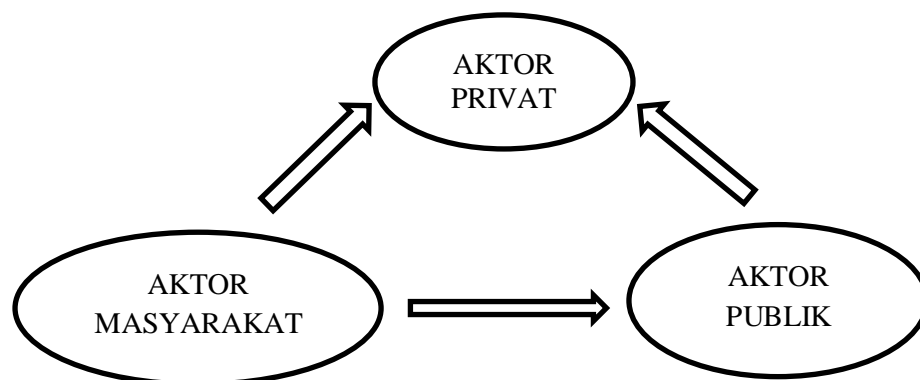
Dalam perumusan atau formulasi kebijakan terdapat beberapa faktor, yaitu Aktor Organisasi dan Ukuran yang mempengaruhi tindakan dari pembuat keputusan dalam perumusan kebijakan. Yang pertama adalah Aktor dan organisasi yang memberikan pengaruh pada formulasi kebijakan, Howlett dan Ramesh (1955), Kelompok Aktor yang meliputi

²¹ Hayat, S.A.P., M.Si. Kebijakan Publik Evaluasi, Reformasi, Formulasi. 2018. Hlm 98-102.

²² Wayne Parsons. Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Cetakan pertama 2005. Hlm 63.

eksekutif dan legislative, birokrat atau pejabat, kelompok kepentingan, organisasi peneliti, dan juga media massa. Kelompok Organisasi yang meliputi agen pemerintah, kantor kepresidenan, kongres, dan kelompok kepentingan.²³

Moore (1995 dalam Winarno, 2007) mendeskripsikan bahwa umumnya aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat. Ketiga peran tersebut saling berkaitan satu sama lain dalam perumusan kebijakan. Gambaran dari hubungan ketiga aktor tersebut sebagai berikut.



Gambar 2. 2
Hubungan Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik

Selanjutnya Ukuran yang mempengaruhi tindakan dari pembuat keputusan dalam perumusan kebijakan merupakan sebuah aspek yang menyangkut perspektif, substansi, sikap dan perilaku. James E. Anderson (1978) berpendapat bahwa ukuran atau nilai yang mempengaruhi tindakan perumus

²³ Drs. Herabudin, M.Si. Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi. Cetakan ke 1 Februari 2016. Hlm 86.

formulasi kebijakan. Nilai-nilai atau ukurannya yaitu nilai politik, nilai organisasi, nilai pribadi, nilai kebijakan, dan nilai ideologi.²⁴

Menurut Budi Winarni (2007) mendefinisikan bahwa aktor-aktor atau kelompok yang terlibat dalam perumusan kebijakan terbagi menjadi dua kelompok. Yang pertama adalah kelompok resmi (Aktor Negara) seperti presiden (eksekutif), agen pemerintah (birokrasi), serta legislatif dan yudikatif. Dan yang kedua adalah kelompok tidak resmi (Aktor Non Negara) yang meliputi kelompok kepentingan, warga negara individu, partai politik, dan semua aksen yang memiliki keterlibatan atau ingin ikut memberikansaran masukan dalam formulasi kebijakan.²⁵

Dalam studi proses kebijakan, aktor memiliki karakteristik atau tupoksinya masing-masing yang dimana saling menunjukkan kekuatan dalam mempengaruhi proses kebijakan. Dilihat dari kesesuaian kondisi dari Indonesia, para aktor memiliki kekuatan masing-masing sebagai berikut:²⁶

1. Lembaga Kepresidenan, yang merupakan salah satu aksen penting dalam kebijakan karena memiliki struktur yang kuat dalam melaksanakan rekrutmen *policy maker* (pembuat kebijakan) yang berasal dari ruang lingkup eksekutif.
2. Dewan Perwakilan Rakyat, memiliki tupoksi untuk menentukan rancangan kebijakan dengan representativitas politik dalam membentuk opini publik.

²⁴ Drs. Herabudin, M.Si. *Ibid.* Hlm 89.

²⁵ Drs. Herabudin, M.Si. *Loc.Cit.* Hlm.

²⁶ Solahuddin Kusumanegara. Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik. Cetakan pertama 2010. Hlm. 53-55.

3. Birokrat, memiliki keahlian dan juga pengetahuan terkait institusi derta memiliki peran yang penting dalam implementasi kebijakannya.
4. Lembaga Yudikatif, memiliki wewenang dalam melakukan adjudikasi terhadap implementasi kebijakan.
5. Partai Politik, memiliki manfaat dalam melontarkan isu yang akan dikembangkan dalam susunan *agenda setting*.
6. Kelompok Kepentingan, yang memiliki tupoksi menyalurkan isu publik dalam sebuah proses *agenda setting*. Fungsi ini bisa semakin meningkat apabila peran partai politik menurun.
7. Media Massa, memiliki tupoksi sebagai komunikator antara masyarakat dengan pemerintah. Komunikator juga memiliki kekuatan yang khas, yaitu dapat mencakup atau menjangkau partisipan yang lebih luas dibanding kelompok lain.
8. Kelompok Intelektual, dimana merupakan aktor yang ikut berkecimbung dalam formulasi atau perumusan kebijakan yang membentuk opini publik dengan objektif.

2.1.3 Peraturan Daerah

Dari penyelenggaraan otonomi daerah, terdapat dua hasil hukum yang bisa dibuat oleh pemerintah daerah, yang meliputi Peraturan Daerah (Perda) dan juga Peraturan Kepala Daerah seperti Peraturan Wali Kota. Berangkat dari hal tersebut, dalam tujuan mewujudkan sebuah kepentingan daerah yang berdasar

pada aspirasi masyarakat, pemerintah daerah juga diberikan sebuah tanggung jawab yang sangat besar mengenai peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan tujuan untuk suatu kepentingan bagi masyarakat daerahnya. Kewenangan dalam membuat peraturan daerah menjadi suatu perwujudan yang nyata dalam pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh daerah. Peraturan Daerah juga termasuk salah satu sarana untuk penyelenggaraan otonomi daerah.²⁷

Peraturan daerah adalah naskah dinas yang disajikan dalam bentuk perundang-undangan yang didalamnya mengatur terkait urusan otonomi daerah dan juga tugas bantuan, dapat mewujudkan suatu kebijaksanaan baru, menetapkan organisasi atau badan pada ruang lingkup pemerintahan provinsi, Kota/Kabupaten yang disahkan atau ditetapkan oleh kepala daerah serta mendapatkan persetujuan dari DPRD. Peraturan daerah tidak boleh keluar dari ranah atau bertentangan dengan kepentingan umum atau perundang-undangan yang lebih tinggi, serta harus memiliki kekuatan yang bersifat mengikat setelah dimuat dalam sebuah lembaran daerah.

Dalam menetapkan Peraturan Daerah disesuaikan dengan aspirasi masyarakat dan juga tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang memenuhi syarat, kepentingan nasional, baik itu formal maupun materil.

²⁷ Fadhil rizaldi. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya. Hlm 32.

Berangkat dari hal tersebut terdapat beberapa syarat materil dalam peraturan daerah yaitu :²⁸

A. Syarat Materil

1. Sesuai dengan suatu kewenangan dari daerahnya berdasar pada perundang-undangan yang diberlakukan;
2. Tidak menentang peraturan yang memiliki tingkatan lebih tinggi;
3. Disesuaikan dengan aspirasi dan juga materi-materi yang berkembang pada masyarakat;
4. Tidak menentang peraturan yang sederajat;
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan publik;
6. Dibuat oleh para pejabat yang memiliki wewenang;

B. Syarat Formal

1. Dibuat oleh para pejabat yang memiliki wewenang;
2. Menggunakan tata cara yang sudah ditetapkan yang berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Jenis dan juga bentuk harus sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

²⁸ Fadhil rizaldi. *Ibid* Hlm 33-34.

Dalam penetapan peraturan daerah, tujuan utama dari penetapannya yaitu untuk menciptakan suatu kemandirian daerah serta memberdayakan masyarakat yang ada di daerah tersebut secara menyeluruh. Pembentukan peraturan daerah, prosesnya meliputi rancangan peraturan daerah (raperda) yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang didapatkan pula dari Gubernur, Wali Kota/Bupati.

2.1.4 Pesantren

Secara etimologi, pesantren berasal dari kata *santri* yang diawali dengan kata *pe-* dan diakhiri dengan *-an* yang dihubungkan menjadi *pe-santria-an* yang memiliki arti kata *shastri* yang berarti murid. C.C Berg mengemukakan pendapatnya bahwa pesantren ini berasal dari kata *shastri* bermula dari Bahasa India yang memiliki arti seseorang yang mengetahui buku-buku suci agama Hindu. Kata *Shastri* sendiri berasal dari kata *shashtra* yang berarti buku-buku suci.²⁹ Dari Bahasa Tamil juga istilah *santri* sendiri merupakan dua istilah yang memiliki satu arti. Biasanya orang Jawa menyebut “pondok” atau “pesantren”. Ada pula yang menyebutnya dengan pondok pesantren.

Pesantren merupakan Lembaga Pendidikan yang sekaligus di dalamnya terdapat penyiaran agama Islam yang menjadi identitas dari pesantren sejak awal perkembangannya. Banyaknya perubahan yang ada di masyarakat sebagai akibat dari pengaruhnya, makna atau definisi di atas sudah tidak lagi memadai walaupun memang pada dasarnya pesantren tetap berada pada tupoksinya.

²⁹ Nurcholis Madjid. bilik-bilik Pesantren, Sebuah Potret Perjalanan, Juni 1977. Hlm 20

Pesantren merupakan tempat tinggal para santri belajar atau menuntut ilmu agama islam dengan menggunakan sistem pondok atau asrama.

Singkatnya, pesantren juga dapat diartikan sebagai sebuah laboratorium kehidupan, dimana dijadikan sebagai tempat para santri belajar memaknai hidup serta bermasyarakat dalam berbagai aspek. Imam Zarkasyi (Pendiri pesantren modern yang ada di Gontor yaitu Darussalam) mengatakan sama dengan apa yang dikatakan oleh Zamakhsyari Dhofier mengemukakan terkait elemen-elemen dari pesantren yang meliputi pondok, santri, masjid, kyai, dan pengajaran agama Islam. Disisi kesamaan pendapat antara dua tokoh tersebut, terdapat perbedaannya dalam metodologi pengajaran dan dalam menentukan materi.³⁰

Pesantren ini didalamnya terdapat Pendidikan atau pengajaran mengenai agama Islam. Dalam *Moslem National Onderwijs* terkait Pendidikan kebangsaan bagi seorang muslim. Pada tahun 1917, terdapat prinsip-prinsip penting yang mampu mengantar ketercapaian tujuan pengajaran atau Pendidikan yang diharapkan yaitu sebagai berikut:³¹

1. Pengajaran dan Pendidikan di sekolah diharuskan memuat sebuah pengajaran yang mengandung mendukungnya Pendidikan dengan tercapainya anak didik sebagai muslim sejati, serta memiliki kepercayaan diri;

³⁰ Zamakhsyari Dhofier. Tradisi Pesantren studi Tentang Pandangan Hidup Kyai dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia. Jakarta :2011. Hlm 44-60.

³¹ Drs. Mansur, M.A. Sejarah Sarekat Islam dan Pendidikan Bangsa. Cetakan I, September 2004. Hlm 92-93.

2. Harus menanamkan sebuah cita-cita demokrasi sebagai awal perjuangan yang bertujuan untuk mengangkat derajat dan martabat bangsa;
3. Menanamkan prinsip keberanian yang bersifat luhur;
4. Menanamkan budi pekerti yang baik dan halus;
5. Menanamkan sikap hidup sederhana dan memiliki sifat baik atau soleh dan solehah;
6. Menjunjung tinggi saling menghargai martabat dan harkat bangsa;
7. Menerapkan pengajaran terkait kebangsaan atau menumbuhkan sikap nasionalisme;
8. Meningkatkan kecerdasan bangsa;
9. Harus mencegah dan dapat membedakan mana hal negatif dan menerapkan hal positif;
10. Tidak membedakan antara dunia dan akhirat, karena keduanya paralel serta seimbang.

A. Tipologi Pesantren

Dari awal pertumbuhan pesantren, dibentuk secara khas dan memiliki variasi atau ragam sehingga membuat pesantren semakin pesat untuk berkembang. Perkembangan yang signifikan muncul karena adanya persinggungan dengan salah satu sistem yaitu sistem Pendidikan yang menggunakan pendekatan klasikal, berlawanan dengan sistem individual yang berkembang sebelumnya dari pesantren. Berbagai ragam, pola, variasi

pesantren, yang diklasifikasikan menurut sistem Pendidikan dan juga kurikulum yang diterapkan.

Zamakhsyari Dhofier mengemukakan bahwa tipologi pesantren dapat diklasifikasikan dari segi fisik terbagi menjadi lima bagian yaitu³²

1. Pesantren terdiri dari masjid dan juga rumah Kyai, pesantren masih sangat sederhana dimana Kyai menjadikan rumahnya sendiri sebagai tempat belajar mengajar para santri yang biasanya berasal dari daerah pesantrennya tersebut;
2. Pesantren terdiri dari masjid, rumah Kyai, asrama atau pondok. Dengan pola tersebut, dilengkapi dengan sebuah pondok yang sudah disediakan bagi santri yang berasal dari luar daerah.
3. Pesantren terdiri dari masjid, rumah Kyai, pondok atau asrama dan juga madrasah. Pola ini menggunakan sistem klasikal yang berbeda dengan bagian satu dan dua karena pada pola ini santri mendapatkan pengajaran di Madrasah;
4. Kelembagaan pesantren yang berubah terdiri dari Masjid, rumah Kyai, asrama atau pondok, madrasah dan juga dilengkapi dengan tempat keterampilan. Pada pola ini terdapat tempat keterampilan yang dijadikan sesuai dengan pekerjaan dan juga sosial kemasyarakatannya seperti peternakan, pertanian, menjahit, dan lain-lain;

³² Zamakhsyari Dhofier. *Op.Cit.* Jakarta :2011. Hlm 41.

5. Selanjutnya yaitu pesantren modern yang sudah tidak hanya terdiri dari Masjid, rumah Kyai, asrama atau pondok, Madrasah, tempat keterampilan. Selain itu, pada pesantren modern ini sudah meliputi Gedung pertemuan, tempat olahraga, sekolah umum, bahkan sampai tingkatan universitas. Pesantren modern ini yang dinamakan oleh Zamakhsyari Dhofier yaitu sebagai pesantren Khalafi yang sudah mulai memasukan ajaran-ajaran umum, serta membuka lingkungan sekolah atau belajar umum di pesantren.

B. Elemen-Elemen Pesantren

Dalam pesantren, tentunya terdiri dari beberapa elemen di dalamnya memiliki hubungan atau berkaitan satu sama lain antar elemen dalam sebuah pesantren. Di Indonesia, pesantren diklasifikasikan menjadi beberapa bagian yaitu pesantren kecil, pesantren menengah, dan juga pesantren besar. Elemen-elemen pesantren yang saling memiliki keterkaitan satu sama lain terdapat sebanyak lima elemen, yaitu Kyai, Pondok, Masjid, Santri dan juga pengajaran kitab islam.³³

1. Kyai, yang merupakan elemen penting bagi pesantren yaitu sebagai tokoh esensial dan juga sentral sebagai perintis atau pendiri pesantren sekaligus yang memberikan pengajaran kepada santrinya;

³³ Zamakhsyari Dhofier. *Ibid.* Jakarta :2011. Hlm 79.

2. Masjid, merupakan sebuah bangunan utama yang memiliki bentuk kerucut maupun limas yang dilengkapi dengan simbol bulan sabit dan bintang di atasnya atau biasa disebut dengan kubah dengan adanya ruangan dan menghadap ke arah kiblat atau ka'bah baitullah di Makkah;
3. Santri, merupakan elemen penting juga dalam pesantren karena santri merupakan orang yang menuntut ilmu Pendidikan islam di pesantren;
4. Pondok, atau biasa disebut dengan asrama merupakan tempat tinggal bagi para santri yang menuntut ilmu atau Pendidikan agama Islam di pesantren;
5. Pengajian kitab-kitab, merupakan pembelajaran wajib bagi setiap santri yang menuntut ilmu Pendidikan agama Islam di pesantren. Terbagi menjadi dua bagian, pengajian kitab yaitu pengajian kitab-kitab Islam klasik dan juga pengajian kitab-kitab non klasik.

2.2 Penelitian Terdahulu

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

Nama	Judul penelitian	Perguruan Tinggi
AGUSTANG	Analisis Formulasi Kebijakan (Studi Terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD Kab. Wajo)	UIN Alauddin Makassar
Ferry Apriady	Formulasi Kebijakan Kenaikan Pajak di Kota Tasikmalaya dalam Perspektif Ekonomi Politik.	Universitas Siliwangi
Rendi Supriadi	Relasi Elit Pesantren dan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Perda Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya	Universitas Siliwangi

Hasil dari penelitian pertama menyimpulkan bahwa suatu formulasi dengan terbitnya APBD Kabupaten Wajo sudah terlihat dari peran eksekutif yang dimana mendominasi atas keluarnya perda APBD Kabupaten Wajo serta dalam pembuatan perda Kabupaten Wajo penetapan dari perda APBD nya tidak terlalu mendapatkan suatu kendala yang bisa memberatkan keluarnya perda APBD oleh pihak eksekutif atau Bupati. Terjadinya konspirasi politik pada saat penetapan perda APBD antara

eksekutif dan juga legislatif. Sudah terlihat relasi kuasa antara legislatif dan eksekutif yang dimotori oleh legislative yaitu Bupati Bajo.

Dengan tinggi APBD sebesar 1,5 Tryliun yang tidak terealisasi dengan baik dan juga tidak dapat menghasilkan kesejahteraan serta perubahan yang signifikan kepada daerah Kabupaten Wajo. Sebuah eksekusi dari program pemerintahan melalui APBD juga tidak tepat sasaran serta tidak bisa berjalan dengan baik, sehingga menyebabkan arah dari pembangunan daerah Kabupaten Wajo masih belum bisa terakomodir terkait pembangunan Kabupaten wajo dan juga kebutuhan masyarakat.

Dari penelitian kedua, menjelaskan terkait permasalahan terkait Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 junto Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 mengenai kenaikan pajak daerah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Dan peneliti memiliki tujuan untuk mengetahui apakah ada kepentingan antar oknum pengusaha dengan oknum pemerintah. Dan juga dilanjutkan dengan adakah implikasi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Dengan hasil penelitian masih kurang tegasnya pemerintah dalam menjalankan kebijakan, karena dilihat dari hasil penelitian bahwa masih ada pengusaha karaoke yang tidak membayar pajak yang sudah ditentukan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 serta Junto Peraturan Daerah No 6 Tahun 2012. Formulasi kebijakan ini mengutamakan adanya kepentingan masyarakat dalam menciptakan bisnis yang sesuai dengan nilai budaya Kota Tasikmalaya sendiri. Yang membuat perkembangan ekonomi Kota Tasikmalaya didukung oleh semua pihak yang bersangkutan.

Selanjutnya hasil penelitian ketiga, yang meneliti mengenai relasi elit pesantren dengan peraturan daerah mengenai perda no 7 Tahun 2014 tentang tata nilai kehidupan bermasyarakat di Kota Tasikmalaya. Dimana modernisasi yang menjadi sebuah penyebab dari kemerosotan moral di Kota Tasikmalaya sehingga diformulasikannya kebijakan pemerintah peraturan daerah tentang tata nilai kehidupan ini agar normalitas Kota Tasikmalaya Kembali pada hal yang lebih positif.

Hasil dari penelitian ini yaitu, terlihat relasi elit pesantren dan juga pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan peraturan daerah no 7 Tahun 2014 tentang tata nilai kehidupan di Kota Tasikmalaya ini berjalan dengan harmonis. Imanaa dari relasi ini munculnya *symbiosis mutualisme* dimana memberikan keuntungan pada kedua belah pihak.

2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono kerangka pemikiran merupakan pola konseptual yang selanjutnya memiliki manfaat dan dijadikan sebagai teori yang berkaitan dengan faktor-faktor pada penelitian atau pada hal yang sudah diidentifikasi sebagai suatu permasalahan. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan menjadi suatu peraturan yang harus ditaati dan juga bersifat mengikat melibatkan seluruh elemen negara khususnya masyarakat pada lingkungan bermasyarakat.

Dalam menjalankan kebijakan publik tentu saja sebelumnya dilakukan suatu perumusan atau formulasi dari kebijakan yang akan dibuat. Formulasi atau perumusan kebijakan dilakukan oleh pihak-pihak yang berkaitan dengan dibuatnya kebijakan atau peraturan, tentunya dengan sistematika atau perumusan yang sesuai

dengan aturan dalam pembuatan kebijakan. Peraturan daerah yang menjadi salah satu hasil dari perumusan atau formulasi kebijakan dibuat untuk ditaati dan juga mengikat atas dasar keadaan atau kondisi dari daerah yang membuat kebijakan atau peraturan tersebut.

Dibuatnya kebijakan peraturan daerah tentang pesantren di Kota Tasikmalaya yang tentunya memiliki dorongan dari berbagai pihak dalam pembuatan kebijakan peraturan tersebut. Dirumuskan atau diformulasikan oleh berbagai pihak yang memiliki keterkaitan dengan dibuatnya peraturan tersebut. Predikat Kota Tasikmalaya sagai Kota Santri yang dijadikan sebagai salah satu faktor pendorong dalam pembuatan peraturan daerah tentang pesantren ini. Salah satu tujuannya yaitu untuk meningkatkan eksistensi pesantren yang ada di Kota Tasikmalaya.

Penelitian terkait formulasi kebijakan peraturan daerah sudah dilakukan oleh banyak peneliti, salah satunya yaitu Agustang (2017) terkait formulasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD di Kabupaten Wajo. Menggunakan teori formulasi kebijakan, teori elit, dan juga interaksi aktor dalam perumusan kebijakan publik.

Gambar 2. 3
Kerangka Pemikiran

