

**MODEL ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PROGRAM BEASISWA
SANTRI BERPRESTASI KEMENAG****Muhammad Chabibi**Institut Pesantren KH. Abdul Chalim Mojokerto
Email: chabibi.akib@gmail.com**Abstrak**

Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang *genuine* dari Indonesia memiliki peranan yang sangat penting di dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh tujuan nasional untuk mencerdaskan bangsa Indonesia. Kementerian Agama Republik Indonesia mengadakan sebuah kebijakan yang difokuskan pada pemberdayaan dan peningkatan kualitas santri khususnya di bidang akademik. Kebijakan tersebut adalah pemberian beasiswa kepada santri berprestasi atau yang biasa disebut dengan Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) untuk bisa melanjutkan studinya di perguruan tinggi ternama di Indonesia. Namun, implementasi kebijakan tersebut tentu mengalami hambatan dan rintangan sehingga perlu adanya studi evaluasi demi ketercapaian program sesuai sarannya. Artikel ini mencoba untuk menganalisis model analisis kebijakan yang ada pada Program Beasiswa Santri Berprestasi dengan model enam tahapan yang dikembangkan oleh Newton dan Van Deth. Temuannya adalah bahwa program ini tidak lepas dari masalah outcome dan umpan balik dari kebijakan tersebut sehingga ditemukannya santri penerima beasiswa belum bisa maksimal di dalam pengabdian kepada pesantren baik dari segi administrasi maupun lingkungan sosialnya.

Kata Kunci: *Pesantren, Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB), Analisis Kebijakan*

Abstract

Islamic boarding schools (Pesantren) as genuine Islamic education institutions from Indonesia have a very important role in improving the quality of human resources in accordance with Indonesian national goals to educate the Indonesian people. The Ministry of Religious Affairs of the Republic of Indonesia has a policy focused on empowering and improving the quality of students of Islamic Boardings (Santri), especially in the academic field. The policy is the awarding of scholarships to outstanding students or commonly referred to as the Achievement Santri Scholarship Program (PBSB) to be able to continue their studies at favourite universities in Indonesia. However, the implementation of the policy certainly faces obstacles so that it needs an evaluation study for the achievement of the program according to its objectives. This article tries to analyze the existing policy analysis model in the Achieving Santri Scholarship Program with a six-stage model developed by Newton and Van Deth. The findings are that the program could not be separated from the outcome problems and feedback from the policy so that there are scholarship recipients who have not been able

to maximize the service to the pesantren both in terms of administration and social environment.

Keywords: *Pesantren, The Achievement Santri Scholarship Program (PBSB), Policy Analysis*

Pendahuluan

Pendidikan nasional di Indonesia saat ini sedang menghadapi banyak tantangan dan permasalahan yang tidak sedikit. Banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan mutu pendidikan, termasuk pendidikan Islam di Indonesia dengan cara membuat berbagai kebijakan dan program yang dapat meningkatkan potensi kecerdasan dan bakat istimewa sesuai asas demokratis, perluasan akses ke tingkat daerah dan pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang lebih baik serta bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia. Peningkatan mutu serta pemerataan kesempatan ini pun juga merupakan hak anak bangsa termasuk santri-santri yang belajar di pesantren.

Menurut Manfred Ziemek (1986) mengatakan bahwa pesantren atau pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan yang berbasis keagamaan yang dapat disebut tradisional dan *indigenous* (keaslian Indonesia)¹. Untuk meningkatkan mutu dan daya saing bagi pesantren (lembaga pendidikan Islam) dengan lembaga pendidikan lainnya, maka pemerintah membuat kebijakan yang diarahkan pada tiga aspek; pemerataan dan perluasan akses, peningkatan mutu dan kualitas sumber daya manusia di pondok pesantren dan daya saing serta tata kelola pendidikan di pesantren.

Untuk mewujudkan kebijakan tersebut, Kemenag (Kementerian Agama) dalam hal ini Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia berupaya memberikan terobosan-terobosan untuk mengangkat mutu santri-santri di pesantren yang juga merupakan warga negara Indonesia yang memiliki hak dan kesempatan yang sama dengan warga negara lainnya. Terobosan kebijakan tersebut melahirkan sebuah program beasiswa yang diberikan untuk santri yang berprestasi atau yang dikenal dengan Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) dengan kesempatan untuk melanjutkan studi yang lebih tinggi di perguruan tinggi-perguruan tinggi negeri di

¹ Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, (Jakarta: P3M, 1986), h. 16.

Indonesia, seperti Institut Teknologi Bandung, Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada, Universitas Airlangga, Institut Pertanian Bogor, Institut Teknologi Sepuluh Nopember Surabaya, Universitas Mataram, Universitas Pendidikan Indonesia, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, UIN Bandung, UIN Sunan Ampel Surabaya, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, UIN Maliki Malang, UIN Wali Songo Semarang dan sebagainya.

Program Beasiswa Santri Berprestasi atau disingkat dengan PBSB yang sudah berjalan semenjak tahun 2005 pada mulanya bertujuan untuk pemerataan akses, peningkatan mutu serta daya saing dan tata kelola yang baik di pesantren bukan berarti tidak mengalami kendala dan lepas atau bersih dari cacat evaluasi. Di dalam kajian analisis kebijakan, evaluasi merupakan sebuah instrumentasi yang penting untuk mengidentifikasi kesuksesan dan kegagalan suatu kebijakan, untuk mengonfirmasi kebermanfaatan atau untuk mengidentifikasi kecocokan dan ketidakcocokan suatu kebijakan.²

Berkaitan dengan Program Bantuan Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) di pesantren terdapat studi evaluasi yang pernah dilakukan oleh Iyoh Mastiyah dengan menggunakan model evaluasi CIPP atau suatu model dengan cara melihat *input*, proses, *output* dan *outcome* dari program tersebut. Temuan studi ini adalah adanya relevansi antara implementasi PBSB dengan tujuan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Dari aspek *input*, kebijakan afirmasi muncul dari program ini yaitu memberikan akses beasiswa pendidikan kepada keluarga yang tidak mampu dan yang ingin melanjutkan studi lanjutnya di jurusan umum. Dari aspek proses, kebijakan ini mendorong penerima beasiswa untuk menyelesaikan studinya sesuai dengan masa studi. Dari aspek *output*, prestasi akademik penerima beasiswa PBSB tidak mampu berhasil memperoleh rata-rata nilai cukup tinggi 3,32, dan pengabdian mereka di pesantren belum sepenuhnya tumbuh sehingga pengabdiannya belum memberikan dampak positif dalam pengelolaan administrasi, dan pengembangan *life skill*.³

Sebagai perbandingan terhadap studi evaluasi yang sudah dilakukan tersebut, *paper* ini dimaksudkan untuk melihat sejauhmana model kebijakan yang dibuat oleh

² New Zealand Department of Labour, "Evaluation Guidelines", *Labour Market Policy Group*, 26 October 1995, h. 4.

³ Iyoh Mastiyah, "Evaluasi Program Bantuan Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) di Pesantren", *Edukasi: Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, 15 (2017), h. 91-107.

Ditjen Pendidikan Islam Kementerian Agama dalam Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) dalam perspektif kebijakan publik yang lain, yaitu dari sisi enam tahap siklus kebijakan yang dikembangkan oleh Newton dan Van Deth (2016), mulai dari penetapan agenda, pengambilan keputusan, pilihan sarana, implementasi, keluaran dan dampak (*output* dan *outcome*), serta evaluasi dan umpan balik. Tujuan *paper* ini adalah untuk melihat model kebijakan Program Beasiswa Santri Berprestasi dengan kerangka teori enam tahap siklus kebijakan Newton dan Van Deth (2016) sehingga secara tidak langsung memberikan manfaat bagi pembuat kebijakan dalam hal ini Ditjen Pendidikan Islam Kemenag terkait dengan efisiensi dan efektivitasnya sebuah kebijakan program yang tepat guna serta tepat sasaran.

Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) dan Pesantren

Bab ini berisi teori. Teori adalah suatu perangkat pernyataan yang bertalian satu sama lain, yang disusun sedemikian rupa sehingga memberikan makna yang fungsional terhadap serangkaian kejadian. Minimal ada tiga fungsi teori yang sudah disepakati para ilmuwan yaitu : (a) mendeskripsikan, (b) menjelaskan, dan (c) memprediksi. Khusus dalam penelitian, Gawin (1963) mengemukakan fungsi teori yaitu teori membantu peneliti dalam menganalisis data untuk membuat ringkasan singkat atau sinopsis dari data dan hubungan serta untuk menyarankan mencoba hal yang baru. Fungsi yang lebih besar dari suatu teori adalah melahirkan teori baru.

Di dalam buku petunjuk teknis Dirjen Pendidikan Islam (2018), disebutkan bahwa Program Beasiswa Santri Berprestasi atau lebih dikenal dengan PBSB mempunyai pengertian yaitu sebuah program afirmatif perluasan akses santri untuk melanjutkan studi lanjutan kesarjanahan dan keprofesian melalui suatu program yang terintegrasi mulai dari proses kerjasama, pengelolaan, sistem seleksi khusus bagi santri, serta pemberian bantuan pembiayaan yang diperlukan bagi santri yang memenuhi syarat sampai dengan pembinaan masa studi dan pembinaan pengabdian setelah lulus dari perguruan tinggi di mana tempat ia ditugas-belajarkan.

Program Beasiswa Santri Berprestasi merupakan kebijakan program yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama RI yang bertujuan untuk mempercepat ketertinggalan lembaga pendidikan pondok pesantren di bidang sains dan teknologi

dengan tanpa melemahkan prinsip *tafaqquh fiddin*. Bidang-bidang yang ditawarkan kepada para santri meliputi ilmu kedokteran dan kesehatan, matematika, fisika, kimia, biologi, teknik, teknologi informasi, pertanian dan peternakan, agrobisnis, sosial humaniora, dan ilmu keislaman (*islamic studies*). Alumnus program ini diharapkan mampu menjadi pionir pengembangan masyarakat (*community development*) di lingkungan pondok pesantren.

Tujuan dari diadakannya Program Beasiswa Santri Berprestasi di lingkungan pondok pesantren ini di antaranya adalah pertama; sebagai pemberdayaan sosial untuk santri melalui memperluas akses bagi santri berprestasi yang memiliki kematangan pribadi, kemampuan nalar, dan prestasi untuk memperoleh pendidikan tinggi; kedua, sebagai pemberdayaan sosial bagi pesantren melalui upaya peningkatan kualitas Sumberdaya Manusia (SDM) pondok pesantren di bidang sains, teknologi dan sosial kemasyarakatan agar dapat mengoptimalkan peranannya dalam pembangunan bangsa; ketiga, upaya pemberdayaan pesantren melalui penguatan pesantren sebagai lembaga pendidikan, dakwah dan pengembangan masyarakat dengan pembentukan jaringan kerjasama antara pendidikan tinggi dan pondok pesantren.⁴

Melalui program PBSB ini diharapkan dapat mencetak kader-kader pondok pesantren sebagai alumni perguruan tinggi ternama mampu berkualitas serta berdaya saing di kancah nasional bahkan global serta mempunyai komitmen pengembangan pesantren dan masyarakat dalam pembangunan nasional sehingga alumni-alumni ini setelah lulus diwajibkan melakukan program lanjutan dari PBSB yang berupa pengabdian nyata dengan sekurang-kurangnya 3 tahun di lembaga pondok pesantren. Hal ini dikarenakan agar santri alumni PBSB yang berkualitas dapat menjadi aset yang berharga dari edukasi kementerian dan perguruan tinggi negeri bagi pesantren, masyarakat dan bangsa. Selain itu juga, pengabdian alumni PBSB bertujuan untuk mengimplementasikan Tri Dharma Perguruan Tinggi untuk pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat.⁵

Pesantren merupakan lembaga pendidikan tradisional berbasiskan pada keagamaan Islam yang dianggap paling *genuine* sebagai pelopor pendidikan di Indonesia

⁴ Dirjen Pendidikan Islam Kemenag, *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2018*, h. 8.

⁵ Dirjen Pendidikan Islam Kemenag, *Petunjuk Teknis Pengabdian Alumni PBSB Tahun 2016*, h. 5.

secara historis.⁶ Pesantren memiliki peranan yang sangat besar terhadap perubahan sosio-kultural serta bagi peradaban bangsa. Meskipun pesantren menerapkan pola-pola kesederhanaan sehingga terkadang perilaku orang pesantren dicirikan dengan gaya perdesaan, ternyata pesantren masih tetap eksis di bumi nusantara ketika hak dan kebebasan masyarakat Indonesia untuk belajar dan berpendidikan dikekang serta dibelenggu oleh dominasi kekuasaan kolonial Belanda.⁷

Pembaharuan pendidikan Islam di pesantren pada permulaan Abad ke-20. Hal ini agar pesantren tidak tergerus oleh tantangan zaman sehingga perlu diadakan kegiatan-kegiatan penyadaran terhadap masyarakat dan pemerintah di mana dengan tumbuhnya kesadaran ini diharapkan juga muncul sikap apresiatif secukupnya bagi pesantren itu sendiri. Penyadaran itu di antaranya adalah apresiasi terhadap sistem pesantren dengan segala sisi positifnya dari aspek historis, pesantren adalah sesuatu yang meskipun bersifat tradisional tetapi ia adalah asli atau *indegenous* Indonesia sehingga dengan sendirinya ia bernilai positif dan harus mendapatkan perhatian dan pengembangan.⁸ Kemudian penyadaran terhadap pemerintah untuk dapat memberikan pengakuan secara nasional bahwa pesantren merupakan daftar perbendaharaan nasional Indonesia sebagai cikal bakal dalam pertumbuhan dan perkembangan pendidikan nasional.

Di dalam pesantren terdapat kiai sebagai guru dan santri sebagai murid yang belajar dan tinggal di dalam pondok. Batasan usia santri kebanyakan berusia antara dua belas sampai dua puluh limat tahun.⁹ Dan istilah pesantren berasal dari kata “santri” yang dengan awalan “pe” di depan dan akhiran “an” yang menunjukkan arti tempat tinggal para santri.¹⁰ Setelah pembaharuan sistem pendidikan di pesantren, santri-santri tidak hanya belajar tentang agama saja akan tetapi juga mempelajari pendidikan umum yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan alam maupun ilmu pengetahuan sosial. Dari sini, Dispontern Pendidikan Islam Kemenag membagi pesantren dalam tiga model sistem;

6 Nurcholis Majid, *Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, (Jakarta: Paramadina, 1997).

7 Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994), h. 23-24.

8 Hiroko Horikoshi, *Kyai dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, 1987).

9 Clifford Geertz, *Abangan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa*, terj. Aswab Mahasin (Jakarta: Dunia Pustaka Jaya, 1983), h. 243.

10 Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi Pandangan Hidup Kyai dan Visinya Mengenai Masa depan Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1984), h. 7.

tradisional (*salafiyah*), modern (*khalafiyah*) dan kombinasi keduanya. Dikatakan “tradisional” karena kebanyakan pesantren itu menerapkan kajian-kajian dan pembahasan kepada kitab kuning klasikal di dalam pembelajarannya. Untuk “modern” berpenampilan modern dengan mengembangkan pembelajaran ilmu *science* serta teknologi dan sebagian lagi pesantren mencoba untuk kombinasi di antara keduanya tradisional dan modern (pendis.kemenag).

Batasan pesantren menurut Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam berbasis masyarakat yang secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya, di mana dalam ruang lingkup Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB), wajib memiliki beberapa hal berikut; 1) Kiai, Ustadz atau sebutan lain yang sejenis; 2) Santri; 3) pondok atau asrama; 4) masjid atau musholla; serta 5) wajib menyelenggarakan pengajian kitab kuning sesuai dengan kekhasan masing-masing pesantren.¹¹

Terkait dengan kebijakan Program Beasiswa Santri Berprestasi, pondok pesantren dianggap sebagai bagian dari pendidikan Islam yang mempunyai posisi yang strategis. Hal ini tidak dapat lepas dari alasan empiris yang ada dalam pesantren bahwa; *pertama*, pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan yang mempunyai akar pengaruh yang kuat di masyarakat; *kedua*, pesantren mempunyai murid belajar yang jelas di mana mereka adalah objek program pada satu sisi dan subyek perubahan sosial pada sisi yang lain; *ketiga*, pesantren memiliki sumber daya manusia yang dibutuhkan sebagai tenaga pengajar dalam penyelenggaraan program; *keempat*, pesantren juga mempunyai sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan program ini; kelima, pesantren mempunyai peran yang cukup kuat dalam komitmennya menegakkan nilai-nilai religiusitas, kebangsaan dan kemanusiaan.¹²

Santri sebagai calon peserta PBSB diharuskan memenuhi ketentuan syarat yang ditentukan oleh Dirjen Pendidikan Islam di antaranya adalah pertama, santri yang bersekolah pada tingkat akhir dan lulus pada tahun pelaksanaan seleksi PBSB di Madrasah Aliyah (MA) yang berada pada naungan pondok pesantren; atau kedua, santri

11 Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2018*, h. 4.

12 Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2016*, h. 5.

lulusan pesantren tradisional (*salafiyah*) dan ijazah paket C -pada tahun dilaksanakannya seleksi PBSB atau sebelumnya- yang diselenggarakan oleh pondok pesantren, khusus bagi pilihan studi Perguruan Tinggi Keagamaan Islam; atau ketiga, santri yang bersekolah di MA atau bersekolah dengan ijazah paket C dengan syarat hafal (*hafidz*) minimal 10 juz yang dikhususkan pada UIN Maliki Malang (Pendis, 2018;31).¹³

Analisis Kebijakan Publik Menurut Newton dan Van Deth

Pemerintah hadir diharapkan untuk menyelesaikan masalah. Untuk itu, pemerintah harus bisa melakukan pengambilan keputusan yang tepat dan relevan dengan solusi permasalahan tersebut. Perbaikan mutu dan pemerataan akses pendidikan bagi semua kalangan merupakan permasalahan tersendiri yang memerlukan terobosan inovatif dan solutif agar tidak terjadi ketimpangan dan kesenjangan di dunia pendidikan. Pemerintah selalu berada di dalam siklus permintaan dan peristiwa dari segala sisi. Oleh karenanya pemerintah tidak akan pernah berhenti untuk membuat serta mengambil keputusan yang berkaitan dengan pilihan, prioritas, kebijakan dan langkah-langkah solutif yang harus ditempuh.

Pemerintah sebagai institusi politik selalu berada di dalam pusran pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Mengenai hal ini, David Easton mengatakan bahwa *politics is study of the making of public policy* di mana kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang mempengaruhi kebijakan dari pihak yang berwenang, yang diterima untuk suatu masyarakat dan yang memengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu.¹⁴ Menurut Newton & Van Deth bahwa sebuah kebijakan merupakan sekumpulan gagasan atau rencana umum yang telah disetujui secara resmi dan digunakan sebagai landasan pengambilan keputusan. Sementara kebijakan publik adalah serangkaian panjang kegiatan, keputusan dan aksi yang dilakukan oleh para pejabat negara dalam upaya menyelesaikan masalah yang dijumpai di arena politik atau wilayah kolektif.¹⁵

13 Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2018*, h. 31.

14 David Easton, *The Political System*, ed. Ke-2. (New York: Alfred A. Knopf, 1971), h. 128.

15 Kenneth Newton, & Jan W. Van Deth, *Perbandingan Sistem Politik Teori dan Fakta*, (Bandung: Nusa Media, 2016), h. 397.

Kementerian Agama dalam hal ini Dirjen Pendidikan Islam membuat kebijakan Program Beasiswa Santri Berpestasi bagi kalangan masyarakat santri tidak luput dari sebuah aksi dan keputusan yang diambil untuk menyelesaikan masalah kesenjangan dan ketertinggalan pesantren dalam akses pendidikan, mutu dan kualitas SDM serta daya saing dalam tata kelola pendidikan yang relevan dengan kekinian. Pemahaman pendidikan yang relevan dengan kekinian diidentikkan dengan peningkatan mutu dan kualitas SDM dalam bidang sains, teknologi serta sosial humaniora yang modern. Intinya, bagaimana pemerintah membuat kebijakan publik untuk dapat mengatasi permasalahan-permasalahan masyarakat secara kolektif.

Selain itu, dalam pandangan Newton & Van Deth bahwa kebijakan publik memiliki enam proses tahapan, yaitu penetapan agenda (*agenda setting*), pengambilan keputusan (*decision making*), pilihan sarana, implementasi, keluaran dan dampak (*output dan outcome*) serta evaluasi dan umpan balik.¹⁶ Keunggulan model enam proses tahapan ini adalah memberikan suatu kajian yang komprehensif dari studi pengambilan keputusan dalam kebijakan publik (program PBSB). Selain itu, bahwa pengambilan kebijakna dan keputusan selalu berada dalam siklus tiada hentinya berupaya memecahkan permasalahan baru yang dihadapi berserta efek samping yang tak terduga dan tak terantisipasi dari kebijakan sebelumnya walaupun isi kebijakan itu sama.

Penetapan agenda (*agenda setting*) dapat dikatakan sebagai usaha dalam perjuangan politik. Artinya, ia adalah upaya berbagai kelompok dan kepentingan untuk menempatkan persoalan mereka di urutan atas dalam agenda itu atau setidaknya memasukkannya ke dalam agenda itu agar mendapat perhatian. Proses penetapan agenda dimulai dari penyeleksian persoalan yang paling mendesak atau persoalan yang diprioritaskan untuk diselesaikan. Kemudian, diambil langkah-langkah dalam pengambilan keputusan permasalahan yang telah diagendakan tersebut (*decision making*). Pengambilan keputusan bisa berupa keputusan baru dari hal yang baru, atau keputusan baru dari keputusan sebelumnya atau juga keputusan baru dari masukan dalam proses keputusan sebelum-sebelumnya.

Keputusan yang telah diambil kemudian akan menentukan sarana yang hendak digunakan. Pilihan sarana ini dengan cara memilih sarana yang terbaik untuk mencapai

16 Ibid., h. 401-409.

tujuan yang telah ditetapkan atau dengan cara memilih sarana yang mungkin tersedia untuk melancarkan tujuan kebijakan tertentu. Selanjutnya adalah melakukan proses implementasi kebijakan serta menempatkan petugas administrasi dalam praktek implementasi. Dari implementasi ini akan memproduksi keluaran (*output*) kebijakan di mana terkadang muncul konsekuensi-konsekuensi tertentu sebagai hasil dampak dari penerapan kebijakan tersebut (*outcome*). Terakhir, untung dan rugi kebijakan dinilai dan diambil kesimpulan (evaluasi) untuk acuan tindakan mendatang (umpan balik).

Kebijakan Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) Sebagai *Input*

Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) merupakan kebijakan pemerintah dari Kementerian Agama diperuntukkan bagi santri dalam peningkatan kualitas dan mutu SDM dengan cara memberikan beasiswa atau menanggung pembiayaan beasiswa secara bertahap setiap tahun akademik sampai santri yang bersangkutan menyelesaikan studi dan atau maksimal 8 (delapan) semester. Khusus prodi/jurusan yang memerlukan studi lanjut pendidikan profesi/sebutan lain sejenis, waktu studi ditambah dengan lama studi untuk menyelesaikan pendidikan profesi sesuai dengan aturan akademik yang berlaku, atau maksimal tambahan 4 (empat) semester untuk pendidikan profesi pendidikan dokter, pendidikan dokter gigi, pendidikan dokter hewan, serta tambahan maksimal 3 (semester) untuk pendidikan profesi keperawatan dan apoteker.

Komponen pembiayaan beasiswa tersebut meliputi; 1) biaya pendidikan seperti Biaya Kuliah Tunggal (BKT) dan/atau Uang Kuliah Tunggal (UKT); 2) biaya pengembangan akademik awal program seperti biaya pengembangan yang diberikan di awal program; 3) biaya pendidikan profesi seperti Biaya Kuliah Tunggal dan/atau Uang Kuliah Tunggal untuk pendidikan profesi; 4) Biaya peningkatan kualitas seperti orientasi peserta PBSB di awal program; 5) Biaya hidup seperti biaya keperluan sehari-hari, keperluan kegiatan studi, kegiatan pengembangan organisasi dan pengabdian kepada masyarakat; 6) Tunjangan lain seperti biaya untuk menunjang kegiatan penelitian/kerja praktek lapangan/penyelesaian tugas akhir, penempatan di lokasi baru dan tunjangan untuk mendukung pendidikan profesi.¹⁷

17 Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2016*, h. 36.

Tahun	Kouta Santri PBSB	Keterangan
2005	33	
2006	177	Meningkat
2007	381	Meningkat
2008	442	Meningkat
2009	342	Turun
2010	675	Meningkat
2011	552	Meningkat
2012	337	Menurun
2013	163	Menurun
2014	359	Meningkat
2015	515	Meningkat
2016	143	Menurun
2017	157	Menurun
2018	290	Meningkat

Tabel. Kuota PBSB

Kebijakan PBSB merupakan agenda program yang menjadi wewenang pemerintahan Kemenag yang ditetapkan sebagai solusi pemerintah menjaga disparitas pendidikan nasional antara lembaga pondok pesantren dengan lembaga pendidikan lainnya dari sisi sumber daya manusia serta relevansinya dengan pendidikan yang berorientasikan pembangunan bangsa dan pemberdayaan masyarakat. Dengan melalui PBSB, stigma negatif tentang santri tidak bisa masuk atau dianggap kurang mampu berdaya saing di Perguruan Tinggi dalam negeri yang berkualitas akan semakin menurun. Hal ini dikarenakan banyak dari mereka yang mempunyai prestasi akademik memuaskan bahkan istimewa yang diimbangi dengan prestasi-prestasi non-akademik. Sebuah kebanggaan dan keberkahan tersendiri bagi pihak Perguruan Tinggi karena para santri yang kuliah sebagai mahasiswa telah memberikan warna tersendiri di kampus.

Sebagai input, kebijakan PBSB diinterpretasikan untuk akses pendidikan di perguruan tinggi bagi kalangan santri yang memiliki latar belakang ekonomi yang lemah, masih sangat terbatas atau pun santri yang memiliki prestasi baik dalam akademik di dunia sains, teknologi dan sosial humaniora. Untuk pelaksanaan kegiatan strategis Penyediaan Subsidi Pendidikan keagamaan Islam Bermutu diatur sebagaimana termaktub dalam Rancangan Strategis Kementerian Agama Tahun 2016-2019 dan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Nasional (RPJMN) Tahun 2016-2019 dengan menjalin kerjasama di dunia pendidikan akademik dengan beberapa perguruan tinggi berkualitas dan ternama.

Oleh karna itu, untuk menjamin kebijakan PBSB ini sebagai input yang baik maka Kementerian Agama dalam hal ini oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Madrasah dan Pondok Pesantren menyediakan dan mempersiapkan sumber-sumber atau petunjuk teknis yang mengarahkan strategi program dan menspesifikasi prosedural yang meliputi mekanisme rekrutmen santri PBSB dan kebutuhan Pondok Pesantren terhadap program ini.

Kebijakan Program Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) Sebagai Proses

Implementasi kebijakan adalah proses penetapan suatu kebijakan dan pelaksanaannya mengenai prosedur dan panduan teknis PBSB. Implementasi ini merupakan proses kebijakan PBSB yang meliputi pengelolaan organisasi, aktivitas proses seleksi, *mentoring* santri PBSB, pembinaan santri PBSB, evaluasi dan mengidentifikasi masalah dan kendala.

Arah dan kebijakan strategi berdasarkan isu strategis yang termaktub dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dimana kebijakan pengelolaan PBSB diarahkan kepada hal sebagai berikut:

1. Menjalin kerjasama lebih erat dengan perguruan tinggi sebagai upaya untuk meningkatkan mutu lulusan
2. Optimalisasi pilihan studi, dengan memperhatikan kebutuhan pesantren serta upaya mempercepat pembangunan nasional
3. Tindakan alternatif melalui kemudahan bagi peserta dari daerah perbatasan dan/atau tertinggal yang umumnya berada di luar pulau Jawa untuk mengikuti seleksi, serta melalui program bertujuan khusus
4. Tindakan alternatif untuk santri berprestasi melalui program studi pada Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri (PTKIN) dari pondok pesantren salafiyah dan muadalah, serta melalui program bertujuan khusus
5. Tindakan alternatif melalui penetapan bagi kriteria santri yang dapat mendaftar sebagai peserta seleksi PBSB, dimana lebih mengutamakan santri asal keluarga kurang mampu dan berprestasi
6. Penguatan tata kelola Bantuan Beasiswa Santri Berprestasi
7. Menjalin kerjasama dengan pondok pesantren sebagai upaya untuk meningkatkan wawasan kepesantrenan dan meneguhkan komitmen pengabdian

Untuk pelaksanaannya, organisasi pengelolaan dalam kebijakan PBSB secara *Top-Down* meliputi dari penyelenggaraan Tingkat Pusat seperti Subdirektorat Pendidikan

Pesantren, Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Ditjen Pendidikan Islam, Kementerian Agama RI. Dari penyelenggaraan Tingkat Daerah adalah Kakanwil Kemenag Provinsi sedangkan dalam hal teknis maka pelaksanaannya ada pada Bidang yang menangani Pesantren.

Dalam proses rekrutmen santri PBSB, dikelola oleh Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren pada Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI bekerjasama dengan Perguruan Tinggi Mitra PBSB (UI, UNAIR, UGM, IPB dan seterusnya). Kerjasama ini juga dalam hal pelaksanaan peningkatan kualitas peserta baru PBSB.

Aktivitas perkuliahan dikelola oleh Perguruan Tinggi Mitra PBSB. Sedangkan pembinaan dan pemantauan (*monitoring*) selama pendidikan dikelola bersama oleh Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren pada Dirjen Pendidikan Islam Kemenag, Pondok Pesantren naungan alumni dan Perguruan Tinggi Mitra PBSB. Sedangkan pendayagunaan lulusan atau alumni santri PBSB dikelola oleh Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren pada Dirjen Pendidikan Islam Kemenag dan Pondok Pesantren.

Kebijakan PBSB Sebagai *Output* dan *Outcome*

Kebijakan PBSB merupakan komponen output atau keluaran dari keputusan politik yang diambil oleh pemerintah Kemenag sehingga menghasilkan peraturan-peraturan dalam pelaksanaannya serta dana yang dialokasikannya. Alokasi anggaran PBSB berasal dari daftar isian pelaksanaan Anggaran (DIPA) Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Tahun Anggaran 2018 dengan Nomor SP DIPA-025.04.1.426302/2018 Tanggal 05 Desember 2017 dengan Kode kegiatan 2128.022.051.DT Mata Anggaran 521219 sejumlah Rp. 34,280,000,000 (Tiga Puluh Empat Dua Ratus Delapan Puluh Juta Rupiah).¹⁸ Dana Bantuan Pemerintah ini harus langsung dimanfaatkan sesuai ketentuan Tujuan Penggunaan Bantuan Beasiswa Berprestasi yang diatur dalam Pedoman Teknis PBSB.

Menurut Pusatlitbang Kemenag (Juknis, 2018), sampai bulan Desember 2017 tercatat 3.428 lebih santri PBSB telah menyelesaikan studinya dan tersebar pada perguruan tinggi masing-masing. Pada akhir tahun 2018, diprediksikan peserta PBSB menyelesaikan masa studinya meningkat pada angka 3.630 santri. Dan berdasarkan hasil evaluasi terhadap karakteristik peserta PBSB 2005-2017 secara umum tingkat kegagalannya rendah di mana jumlah peserta PBSB yang tidak melanjutkan studinya

¹⁸ Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2018*, h. 42.

dikarenakan berbagai macam alasan, ada sejumlah 25 orang atau lebih dari total peserta PBSB. Kemudian jumlah peserta PBSB yang terkena Peringatan oleh Kemenag dengan alasan prestasi akademik kurang baik, masa studi yang molor, dan tidak aktif ada mencapai 5%.

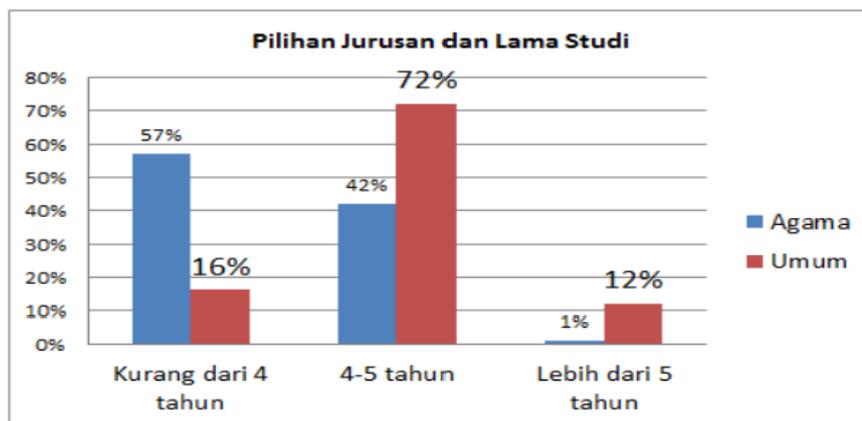
Lama masa studi santri PBSB secara umum antara 4-5 tahun yang mencapai 64,1% dan mereka yang menyelesaikan studinya kurang dari 4 tahun telah mencapai 26,5%. Sebuah capaian keberhasilan santri PBSB yang menyelesaikan studi dengan tepat waktu cukup tinggi disamping santri PBSB lainnya ada juga yang menyelesaikan studi pendidikannya kurang dari masa studi yang ditargetkan yaitu kurang dari 4 tahun (Puslitbang, 2016).

Tabel C1. Lama studi

	Jumlah	Persentase
Kurang dari 4 tahun	62	26.5
4-5 tahun	150	64.1
Lebih dari 5 tahun	22	9.4
Total	234	100.0

Sumber: Data pengolahan 2016, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan

Grafik C1. Pilihan Studi dan Lama Studi



Sumber: Data pengolahan 2016, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan

Santri PBSB yang lulus dengan pilihan studi agama telah mencapai kelulusannya kurang dari 4 tahun mencapai 57% sedangkan pendidikan umum mencapai 16%. Dan sebaliknya bagi santri PBSB yang telah lulus pada masa studi 4-5 tahun untuk peminatan jurusan agama mencapai 42% dan untuk peminatan jurusan pendidikan umum (sains, teknologi dan sosial humaniora) lebih tinggi mencapai 72%. Sementara santri PBSB yang lulus lebih dari 5 tahun untuk pemilihan jurusan agama sebesar 1% dan untuk jurusan pendidikan umum mencapai 12%. Lebih dari 5 tahun di dalam masa studi pendidikan

umum dikarenakan beberapa alasan berkaitan dengan perkuliahan akademik dan penyelesaian tugas akhir.

Dana bantuan PBSB ini juga diberikan untuk santri berprestasi yang bukan hanya dari kalangan keluarga tidak mampu melainkan juga bagi santri dari kalangan keluarga mampu yang lolos seleksi perguruan tinggi negeri dan berprestasi. Hal dikarenakan sistem seleksi santri PBSB dengan sistem terbuka sehingga dapat memungkinkan calon-calon peraih beasiswa dari kalangan keluarga yang berbeda. Kendati demikian, dari data yang ada peraih beasiswa PBSB kebanyakan dari kalangan keluarga yang tidak mampu atau orang tua berpenghasilan kurang dari 2 juta perbulan.

Meskipun demikian, ukuran keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan dapat dilihat dari keterhubungan kebijakan dengan keberhasilan pencapaian tujuan dari program itu sendiri. Termasuk program PBSB yang meliputi prestasi, sebaran alumni, pendayagunaan alumni dan faktor penentu keberhasilan pesantren. Dan berikut ini adalah hasil pengolahan data yang dikeluarkan oleh Puslitbang Kemenag.

Table D1. Nilai Rata-Rata IPK Santri Alumni PBSB (Berdasarkan Perguruan Tinggi)

Perguruan Tinggi	N	Rerata	Standard Deviasi
IPB	53	3.15	0.40
ITB	1	3.05	-
ITS	36	3.25	0.27
STAINU	5	3.43	0.32
UGM	25	3.32	0.23
UIN Malang	6	3.70	0.12
UIN Sunan Ampel	19	3.61	0.14
UIN Sunan Kalijaga	16	3.71	0.17
UIN Syarif Hidayatullah	25	3.31	0.21
UIN Wali Songo	19	3.60	0.22
UNAIR	25	3.28	0.28
UPI	4	3.35	0.26
Total	234	3.35	0.33

Sumber: Data pengolahan 2016, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan

Nilai rata-rata santri PBSB dapat dikatakan sebagai hal yang membanggakan karena mencapai rata-rata pada 3,35 dengan sebaran merata di perguruan tinggi umum atau berciri khas agama. Dari hasil tersebut dapat dilihat dari perguruan tinggi bahwa rata-rata IPK santri PBSB yang lulus dari perguruan tinggi umum tidak jauh berbeda dengan santri PBSB yang lulus dari perguruan tinggi agama. Hasil ini menunjukkan bahwa santri-santri yang berlatar belakang Madrasah Aliyah atau Madrasah Tradisional dengan Sistem Penyetaraan Ijazah memiliki kemampuan berdaya saing dan relevansi pendidikan di perguruan tinggi umum.

Kemudian, setelah santri PBSB ini lulus dari perguruan tingginya, mereka diharuskan untuk mengabdikan di pesantren-pesantren sebagai wujud realisasi Tri Dharma Perguruan Tinggi. Secara keseluruhan ada 89% menyatakan mengabdikan di pesantren asal santri, 2,6% mengabdikan di pesantren yang direkomendasikan oleh Direktorat Pondok Pesantren, 2,1% mengabdikan di pesantren yang direkomendasikan oleh pesantren asal dan sisanya 5,6% yang menyatakan tidak mengabdikan di pesantren. Tidak mengabdikannya dikarenakan di pesantren asal lebih dikarenakan belum tersedianya fasilitas yang memadai di pesantren seperti jurusan kedokteran, dan kesehatan dan ada juga dikarenakan masih melanjutkan jenjang di atasnya (S2).

No	Siklus Kebijakan PBSB	Keterangan
1.	Penetapan Agenda	Pemerataan dan keberpihakan akses perguruan tinggi thp santri, peningkatan mutu SDM pesantren, daya saing pesantren di tingkat nasional dan internasional
2.	Pengambilan Keputusan	Diputuskannya petunjuk-petunjuk teknik seperti penyelenggaraan seleksi, pengelolaan program PBSB, pelaksanaan pengabdian alumni PBSB di pesantren-pesantren.
3.	Pilihan Sarana	Pemilihan tata cara rekrutmen PBSB, pemilihan sarana seleksi PBSB (berbasis paper dan berbasis komputer), atau hafalan al Quran
4.	Implementasi	Aktivitas proses monitoring santri PBSB, dan pembinaan santri PBSB
5.	Output dan Outcome	Output: keberhasilan capaian tujuan PBSB, di antaranya; prestasi, sebaran alumni PTN ke pesantren, pendayagunaan alumni Outcome: dampak atau manfaat alumni bagi penguatan kelembagaan pesantren, termasuk penguatan mutu SDM pesantren.
6.	Evaluasi dan Umpan Balik	Melakukan riset atas evaluasi program PBSB dengan cara pencarian, pengumpulan dan pengolahan data (informasi) alumni PBSB di pesantren di antaranya besaran beasiswa, indikator latar belakang peraih beasiswa, efektivitas dalam Tri dharma

Tabel. Penerapan Teori Siklus Enam Tahapan Newton & Van Deth (2016) dalam Kebijakan PBSB.

Penutup

Dari paparan pembahasan mengenai model kebijakan Program Beasiswa Santri Berprestasi di atas menunjukkan bahwa persoalan input kebijakan yang dilalui mulai dari penetapan agenda, pengambilan keputusan, dan pilihan sarana tidak dapat berjalan sendiri-sendiri tanpa diimplementasikan kebijakan tersebut secara top-down yang berarti pemerintah Kemenag Pusat memberikan kesempatan untuk pelaksanaan sebagai organisasi pengelola kebijakan PBSB ke tingkat provinsi atau Kakanwil Kemenag

sehingga dari pengimplementasian ini segala pedoman teknis, peraturan-peraturan, dan keluaran kebijakan akan dapat membuka keterbukaan dan partisipasi publik (pesantren) untuk berperan serta dalam akuntabilitas pemerintah di tingkat bawah sehingga kebijakan Beasiswa PBSB ini agar tepat sasaran, dan tepat guna untuk santri-santri yang berprestasi di lingkungan perguruan tinggi kenamaan di Indonesia.

Sebuah kebijakan tidak lepas dari siklus perputaran kebijakan itu sendiri dari awal hingga pada akhirnya. Termasuk juga kebijakan beasiswa PBSB yang dilakukan oleh Dirjen Pendidikan Islam Kemenag dimana *output* dan *outcome* selalu didekati dan dianalisis dengan evaluasi-evaluasi serta monitoring sebagai bahan materi dalam perbaikan kinerja dan penilaian kebijakan yang tepat sasaran atau kah tidak sehingga materi evaluasi ini dapat menjadi sebuah umpan balik yang positif bagi kelangsungan kebijakan PBSB itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiharjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka. 2008.
- Easton, David. *The Political System*, ed. Ke-2. New York: Alfred A. Knopf. 1971.
- Fermana, Surya. *Kebijakan Publik: Sebuah Tinjauan Filosofis*. Yogyakarta: ar-Ruzz, 2009.
- Geertz, Clifford. *Abangan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa*, terj. Aswab Mahasin Jakarta: Dunia Pustaka Jaya. 1983.
- Hill, Michael. *The Public Policy Process*. Edinburg: Pearson Education. 1997.
- Horikoshi, Hiroko. *Kyai dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat. 1987.
- Majid, Nurcholis. *Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*. Jakarta: Paramadina. 1997.
- Newton, Kenneth., & Van Deth, Jan W., *Perbandingan Sistem Politik Teori dan Fakta*, bandung: Nusa Media. 2016.
- Steenbrink, Karel A.. *Pesantren Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. Jakarta: LP3ES, 1994.
- Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2016*.
- Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengelolaan Program Beasiswa Santri Berprestasi Tahun 2018*.
- Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Petunjuk Teknis Pengabdian Alumni PBSB Tahun 2016*.
- Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Panduan Pelaksanaan Pengabdian Alumni PBSB*

Tahun 2012.

Dirjen Pendidikan Islam Kemenag. *Panduan Seleksi Penerimaan Calon Peserta PBSB Departemen Agama RI Tahun 2009.*

Jones, Bryan D. 2004. *A Model of Choice for Public Policy.* Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15, No. 3.

Mastiyah, Iyoh. 2017. *Evaluasi Program Bantuan Beasiswa Santri Berprestasi (PBSB) di Pesantren.* EDUKASI: Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, 15 (1), 2017, 91-107

New Zealand Department of Labour. Evaluation Guidelines , Labour Market Policy Group, 26 October 1995, p. 4.

Puslitbang Kemenag. 2016. Makalah Seminar Hasil *Penelitian Evaluasi Program Bantuan Santri Berprestasi (PBSB) di Lingkungan Kementerian Agama.*

Sumber” Database BPS tahun 2010. pendis.kemenag.go.id/file/dokumen/pontrenanalisis. Diakses pada tanggal 18 Maret 2017.