

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1
TAHUN 2006 TENTANG KETENTUAN WAJIB
BELAJAR MADRASAH DINIYAH AWALIAH DI
KECAMATAN KRAGILAN KABUPATEN SERANG**

Skripsi

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu Sosial
Pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara



Oleh
AZHAR RACHMANSYAH
NIM. 061516

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SULTAN AGENG TIRTAYASA SERANG

2011

LEMBAR PERSETUJUAN

Nama : AZHAR RACMANSYAH
NIM : 061516
Judul Skripsi : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1
TAHUN 2006 TENTANG KETENTUAN WAJIB
BELAJAR MADRASAH DINIYAH AWALIYAH DI
KECAMATAN KRAGILAN KABUPATEN SERANG

Serang, April 2011

Pembimbing Skripsi I

Pembimbing Skripsi II

Listyaningsih, S.Sos., M.Si.
NIP. 197603292003122001

Kristian Widya Wicaksono, M.Si.
NIP. 198003222005011005.

Mengetahui,
Dekan FISIP UNTIRTA

Dr. Ahmad Sihabudin, M.Si.
NIP. 197809182005011002

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SULTAN AGENG TIRTAYASA

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : AZHAR RACHMANSYAH
NIM : 061516
Judul Skripsi : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1
TAHUN 2006 TENTANG KETENTUAN WAJIB
BELAJAR MADRASAH DINIYAH AWALIAH DI
KECAMATAN KRAGILAN KABUPATEN SERANG

Telah diuji di hadapan Dewan Penguji Sidang Skripsi di Serang, tanggal 13 April 2011 dan dinyatakan **LULUS**.

Serang, April 2011

Ketua Penguji

Maulana Yusuf, S.IP., M.Si.
NIP.197603192005011004

Anggota

Listyaningsih, S.Sos., M.Si.
NIP 197603292003122001

Anggota

Risawanda, S.Sos. MPA.
NIP 198101122008121001

Mengetahui,

Dekan FISIP UNTIRTA

Ketua Program

Dr. Ahmad Sihabudin, M.Si.
NIP. 197809182005011002

Kandung Sapto Nugroho, S.Sos., MSi.
NIP. 197809182005011002

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Azhar Rachmansyah
NIM : 061516
Tempat Tanggal Lahir: Serang, 17 April 1988
Program Studi : Ilmu administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah Di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari skripsi ini terbukti mengandung unsure plagiat, maka gelar kesarjanaan saya bisa dicabut.

Serang, April 2011

Azhar Rachmansyah

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yaitu skripsi dengan judul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah Di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana Strata 1 pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun sebagai perbaikan dan untuk menambah wawasan dimasa datang. Terima kasih yang paling terdalam untuk Keluarga ku tersayang, yang telah memberikan arahan serta arti suatu kehidupan dan memotivasi menjadi orang yang berguna dan bermanfaat.

Ucapkan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Rahman Abdullah, M.Sc. selaku Rektor Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
2. Dr. Ahmad Sihabudin, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

3. Dr. Agus Sjafari, M.Si. selaku Pembantu Dekan I Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
4. Rahmi Winangsih, S.Sos. M.Si., selaku Pembantu Dekan II Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
5. Idi Dimiyati, S.Ikom. M.Si. selaku Pembantu Dekan III Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
6. Bapak Kandung Sapto Nugroho, S.Sos. M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
7. Ibu Rina Yulianti, S.IP. M.Si., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
8. Ibu Listyaningsih, S.Sos., M.Si., selaku Pembimbing I yang selalu memotivasi dan memberikan semangat dalam proses bimbingan.
9. Bapak Kristian Widya Wicaksono, S.Sos. M.Si., selaku pembimbing II atas arahan dan bimbingannya yang telah diberikan dalam penyusunan usulan penelitian ini.
10. Seluruh Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
11. Bapak dan Ibu Staff Tata Usaha Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik
12. Bapak Abdul Hamid, S.Ag. M.MPd selaku Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Serang.

13. Bapak Nivan Zulviana. SH. M. SI., selaku KASUBAG Kajian Pengembangan Hukum Kabupaten Serang.
14. Bapak Ilham Perdana, SH. M. Si., selaku Bagian Hukum Sekertaris Daerah Kabupaten Serang.
15. Bapak TB. Syihabudin, M. Si., selaku Kepala Seksi Pekapontren Kementerian Agama Kabupaten Serang.
16. Seluruh Kepala Madrasah Diniyah Awaliyah Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.
17. Ujang Supriatna, Eko Setyawan, Nusman Bundru, Yusty Aprilian Adi, Edah Jubaedah, Nurfaiqoh yang telah membantu proses penyelesaian Skripsi ini, kalian adalah teman, sahabat serta saudara yang tak akan pernah hilang oleh waktu serta yang selalu siap membantu kapan dan dimanapun.
18. Asih Mudiyah sahabat yang selalu ada dalam suka maupun duka.
19. Anggi Pradewi Anggari terima kasih untuk semua doa, semangat dan kebersamaannya yang tak akan ku lupa.
20. Ratna farly adzani, Jevira Dona, Nina Arfiani, Nursanti Pratiwi terima kasih atas kebersamaannya.
21. Teman-teman kelas C serta angkatan 2006 yang telah menerima menjadi bagian dari kalian, memberikan banyak pemahaman kehidupan dan mengenal banyak karakteristik, sifat, tingkah laku dalam menimba ilmu serta terima kasih atas senyum dan keramah-tamahannya.

22. Sahabat-sahabat SMA Kurniawan, Indra Setiawan, Hafidz Zulfikar, Lingga Alam, Ridwan Nur Fauzi, Alvin Nur Rahman terima kasih untuk kebersamaannya.
23. Fikry Rusyana, Piter Gunawan Prasetyo, Noviendi, Teguh Pradhana Putra terima kasih untuk kebersamaannya dalam suka maupun duka.
24. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, percayalah peran kalian sangat membantu penulis dalam menyelesaikan usulam Penelitian ini

Akhir kata, semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca umumnya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Serang, April 2011

Penulis

Azhar rachmansyah
NIM 061516

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	9
1.3 Pembatasan dan Rumusan Masalah	9
1.4 Tujuan Penelitian	10
1.5 Manfaat Penelitian	10
1.6 Sistematika Penulisan	11

BAB II DESKRIPSI TEORI DAN HIPOTESIS PENELITIAN

2.1 Deskripsi Teori	
2.1.1 Pengertian Kebijakan	15
2.1.2 Pengertian Publik	18
2.1.3 Pengertian Kebijakan Publik	19
2.1.4 Pengertian Implementasi Kebijakan	25
2.2 Kerangka Berpikir	35

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian	38
3.2 Instrumen Penelitian	39
3.3 Informan Penelitian	43
3.4 Tehnik Analisis Data	44
3.5 Pengujian valditas dan Reliabilitas	47
3.6 Tempat dan Waktu	49

BAB VI HASIL PENELITIAN

4.1 Deskripsi Lokasi Penelitian	51
4.2 Deskripsi Data	66
4.3 Penyajian Data	70
4.4 Pembahasan Hasil Penelitian	86

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan	95
5.2 Saran-Saran	97

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Kisi-Kisi Pedoman Wawancara	41
Tabel 3.2 Daftar Informan Penelitian	44
Tabel 3.4 Waktu Pelaksanaan Penelitian	50
Tabel 4.1 Luas Daerah dan Pembagian Administrasi Di Kecamatan Kragilan Tahun 2008	52
Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Di Kecamatan Kragilan Tahun 2010	53
Tabel 4.3 Jumlah Penduduk Berdasarkan Klasifikasi Jenis Rumah Tangga Di Kecamatan Kragilan Tahun 2008	54
Tabel 4.4 Pemeluk Agama Di Kecamatan Kragilan Tahun 2008	55
Tabel 4.5 Tempat Peribadatan Di Kecamatan Kragilan Tahun 2008 .	56
Tabel 4.6 Struktur Program Pengajaran Pada Madrasah Diniyah Awaliyah dan Madrasah Diniyah Wustho	66

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Siklus Skematik Kebijakan Publik.....	23
Gambar 2.2 Model dalam Mengimplementasikan Kebijakan Publik ..	27
Gambar 2.3 Alur Kerangka Berpikir	37
Gambar 2.1 Komponen dalam Analisi Data	45
Gambar 4.1 Madrasah Diniyah Awaliyah	63
Gambar 4.2 Proses Belajar Di madrasah Diniyah	65
Gambar 4.3 Fasilitas Belajar Madrasah Diniyah	81

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Kearsipan

Lampiran 2 Metriks Wawancara

Lampiran 3 Dokumentasi

Lampiran 4 Dokumen

Lampiran 5 Daftar Riwayat Hidup

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan hak azasi yang harus diterima oleh setiap individu tanpa terkecuali. Pendidikan adalah sesuatu yang esensial bagi manusia karena melalui pendidikan manusia bisa belajar menghadapi alam semesta untuk mempertahankan kehidupannya. Tanpa adanya pendidikan manusia seakan hampa dan tidak bernilai. Hak untuk mendapatkan pendidikan telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945. setiap penerus bangsa diwajibkan untuk dapat bisa mencicipi ilmu pengetahuan. Pendidikan nasional seperti yang diamanatkan GBHN pada hakekatnya dimaksudkan untuk membentuk watak, karakter, dan kepribadian bangsa yang berlandaskan pada ajaran moral atau pendidikan akhlakul karimah. Selain itu pendidikan juga sebagai media pembekalan pengetahuan, keterampilan dan penguasaan teknologi para peserta didik.

Bertolak dari kondisi demikian, memang sudah saatnya bagi seluruh komponen bangsa untuk memberikan perhatian lebih bagi penyelenggara pendidikan keagamaan sebagai media yang pertama atau dasar bagi pembentukan watak, karakter, dan kepribadian bangsa dengan landasan etika dan moral yang kokoh. Agar kedepannya para penerus bangsa ini dapat mengemban amanah sebagai pemimpin di muka bumi ini.

Penyelenggaraan pendidikan keagamaan atau madrasah diniyah harus dilakukan secara optimal. Hal ini dimaksudkan demi terwujudnya pendidikan diniyah yang berkualitas, berdaya saing dan mampu menjadi pusat unggulan Pendidikan Agama Islam dan pengembangan masyarakat dalam rangka pembentukan watak karakter dan kepribadian siswa sebagai muslim dan warga Negara yang bertanggung jawab serta berdedikasi tinggi untuk kepentingan bangsa dan Negara dan tentunya pada sesama.

Namun pada zaman sekarang ini, terdapat dikotomi (pembagian dalam dua kelompok yang saling bersinggungan atau bertentangan) pendidikan umum dan pendidikan agama. Yang lebih nyata, terlihat dari prioritas yang diberikan oleh semua pihak (individu dan institusi) lebih kepada pendidikan umum. Pendidikan umum yang diwakili oleh sekolah-sekolah umum, seperti SD, SMP, dan SMU sedangkan pendidikan agama diwakili oleh Madrasah, yang diantaranya Madrasah Diniyah.

Pola dikotomi seperti ini, merupakan ekspresi atau pengungkapan dari upaya sekularisasi (hal-hal atau pandangan yang membuat seseorang cenderung kepada kepentingan dunia sehingga norma agama dikesampingkan) yang dibawa arus globalisasi yang cenderung pada westernisasi (pemujaan terhadap barat yang berlebihan), sehingga mampu menghilangkan tradisi keagamaan yang dimiliki masyarakat kita sebagai orang timur. Kondisi yang demikian, tidak hanya terjadi pada skala nasional, akan tetapi sudah masuk ke level daerah, tidak terkecuali daerah Kabupaten Serang. Ada korelasi yang cukup signifikan antara pendidikan agama yang diterima pelajar dengan watak,

kepribadian, dan moral atau akhlak yang mereka miliki. Padahal budaya Indonesia sebagian besar sangat menjunjung tinggi nilai keagamaan salah satunya dalam perda ini mewajibkan pada warga yang beragama Islam untuk mentaati atau melaksanakan setiap keharusan yang wajib dilakukan dalam isi perda khususnya untuk masyarakat Kragilan Kabupaten Serang.

Oleh karena itu setiap anak usia dini yang beragama Islam untuk wajib mengikuti kegiatan sekolah di Madrasah Diniyah sedangkan untuk beragama yang non-Muslim tidak diwajibkan. Akan tetapi harus tetap menjaga kestabilan lingkungan sesama dengan baik agar tercipta sinkronisasi yang baik antar pemeluk agama begitupun sebaliknya bagi umat Muslim saling menghormati setiap pemeluk agamanya masing-masing sesuai makna pemersatu bangsa yaitu *bhineka tunggal ika*.

Sebagaimana kita ketahui, alokasi Pendidikan Agama Islam pada kurikulum pendidikan umum sangatlah penuh kekurangan. Padahal pelajaran terpenting dasar manusia ialah agama tetapi tidak didukung dengan standar pendidikan yang memadai. Untuk itu, Wajib Belajar Madrasah Diniyah merupakan suatu kebijakan yang sangat baik. Dan harus kita dukung secara penuh agar peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai Agama Islam.

Kehidupan sosial ekonomi masyarakat di Kabupaten Serang yang serba kekurangan, terbukti dengan tidak sanggupnya para orang tua untuk membiayai segala apa yang dibutuhkan anak untuk mengikuti kegiatan di madrasah diniyah. Mereka pada umumnya tidak memikirkan biaya administrasi serta

peralatan yang harus dipakai oleh anak didik untuk belajar. Para orang tua lebih memprioritaskan keuangannya untuk sekolah umum seperti SD, SMP ataupun SMU. Karena menurutnya sekolah umum lebih menjanjikan untuk masa depan anaknya.

Padahal seharusnya untuk menjadikan anak sukses itu harus didahulukan kemapanan dalam agama agar kedepan anak tersebut tidak tersesat dalam kehidupan yang serba sulit dan keras. Jika setiap anak telah dididik dari sejak dini, itu akan memudahkannya dalam setiap mengarungi kehidupannya kelak, karena anak tersebut telah memiliki bekal yang cukup untuk mencapai kesuksesan yang ingin digapainya.

Peraturan daerah tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah diharapkan akan mampu memenuhi kebutuhan pelajar atau anak-anak usia sekolah terhadap tambahan pendidikan Agama Islam. Perda ini kedepan, bertujuan memberikan bekal kemampuan Agama Islam kepada pelajar atau anak usia sekolah untuk mengembangkan kehidupan sebagai warga muslim yang beriman, bertaqwa, dan beramal shaleh serta memiliki watak, kepribadian, dan moral atau akhlak yang mulia.

Dengan diperdakannya Wajib Belajar Madrasah Diniyah ini, manfaatnya kemudian adalah tersedianya alokasi waktu yang cukup banyak bagi para pelajar di sekolah umum untuk mendapatkan Pendidikan Agama Islam seperti Al-Qur`an, Al-Hadist, Aqidah Akhlak, Fiqih Ibadah, SKI (Sejarah Kebudayaan Islam), Bahasa Arab, dan Praktek Ibadah. Pemerintah Daerah dan

Departemen Agama bertanggung jawab terhadap berjalannya Wajib Belajar Madrasah Diniyah di Kabupaten Serang.

Kombinasi pendidikan umum dengan Pendidikan Agama Islam sebenarnya merupakan format yang ideal. Sehingga para pelajar Serang tidak hanya pintar dalam ilmu pengetahuan dan teknologi namun juga memiliki wawasan keagamaan yang cukup, yang mampu membentuk watak, karakter, dan kepribadian bangsa dengan berlandaskan etika dan moral yang lebih kita kenal dengan istilah IPTEK dan IMTAK.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (2006:54) dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai :

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mengatasi masalah dan tujuan yang ingin dicapai. Ada dua cara dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu dengan langsung mengimplementasikan dalam bentuk-bentuk program atau juga dapat melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan *public* tersebut.

Dalam pelaksanaan atau implementasi kebijakan pada konteks manajemen berada pada jalur *organizing-leading-controlling*. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan,

melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Fokus dari implementasi kebijakan adalah terdapat pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditetapkan sebagai keputusan publik. Dalam hal ini adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Para pelaksana Perda tersebut harus bertindak sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Serta pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam pelaksanaan Peraturan Daerah yang sedang dijalankan, karena untuk seberapa jauh pelaksanaan berjalan secara optimal dan maksimal guna mengevaluasi kebijakan yang ditetapkan.

Berdasarkan observasi yang telah dilakukan oleh peneliti bahwa Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang masih rendah, ini terlihat dari indikator sebagai berikut:

Pertama, Para tenaga pendidik (guru) dalam memberikan pelajaran kurang memenuhi standar kurikulum inti. Problem ini dikarenakan kurangnya sarana pendukung pembelajaran yang baik seperti: kurikulum, buku materi pokok atau buku paket, alat praktek pendidikan keagamaan. Misalnya buku

paket yang diberikan oleh pemerintah daerah khusus departemen agama dalam hal ini belum memenuhi kebutuhan yang diperlukan.

Kedua, Kepala Madrasah Diniyah biasanya ikut pula menjadi pengajar dalam proses belajar mengajar. Hal ini disebabkan oleh kurangnya jumlah tenaga pendidik (guru) Madrasah Diniyah. Dalam Data Rekapitulasi Lembaga Pendidikan Keagamaan pada Madrasah Diniyah Awaliyah Kabupaten Serang Tahun 2009 menyebutkan terdapat 38 Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan, dengan jumlah murid sebanyak 4.521 orang. Dan jumlah guru seluruhnya ada 253 orang yang terdiri dari 38 orang Kepala Madrasah Diniyah Awaliyah dan 215 orang guru.

Ketiga, Masyarakat yang kurang mampu untuk membiayai dan mendukung para anaknya untuk kegiatan sekolah di Madrasah Diniyah Awaliyah. Ini terlihat dengan enggannya para orang tua untuk membayar administrasi kegiatan, sehingga sedikit banyak menghambat jalannya proses belajar mengajar.

Rendahnya Implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang diduga disebabkan oleh:

1. Pemerintah daerah Kabupaten Serang tidak memiliki dana yang cukup untuk membiayai pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Sebagai contoh yang seharusnya pembagian dana insentif pure kepada guru Madrasah Diniyah, tetapi tidak sedikit

dialihkan untuk dana operasional Madrasah Diniyah. Bayangkan saja menurut Departemen Agama pembagian insentif selama setahun hanya Rp.3.000.000 untuk pembagian pada para pengajar saja jika diklasifikasikan tiap bulan gajinya jauh dari kurang apalagi dana insentif itu harus dipotong untuk operasional Madrasah Diniyah seperti pembelian kapur atau untuk membeli meja kursi para peserta didik. Itupun tidak tiap tahun dapat dana insentif tersebut. Sehingga sedikit banyak sangat berdampak terhadap kinerja guru Madrasah Diniyah di Kecamatan Kragilan. Misalnya guru yang seharusnya mengajar enam hari dalam seminggu menjadi hanya empat hari saja sampai Kamis, selain Jum`at karena pada hari Sabtu dan Minggu libur dan ini dimanfaatkan oleh tenaga pendidik untuk mencari sampingan kerja diluar seperti bekerja di pabrik atau penjaga toko.

2. Terbatasnya jumlah tenaga kerja pendidik (guru) yang memenuhi kriteria sebagai tenaga pendidik pada Madrasah Diniyah.
3. Kurangnya sosialisasi dari Pemerintah Daerah pada masyarakat tentang perda ini misalnya masih banyak warga enggan untuk menyekolahkan anaknya di Madrasah Diniyah mereka (masyarakat) beranggapan lebih baik dana yang dikeluarkan untuk sekolah umum seperti SD atau SMP.
4. Kurangnya peran serta masyarakat dalam mendukung pelaksanaan Peraturan Daerah dimana khususnya proses dalam pembelajaran misalnya, pembayaran sumbangan proses kegiatan belajar mengajar dimana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar

Madrasah Diniyah Awaliyah dikelola oleh Pemerintah Daerah, Departemen Agama maupun masyarakat yang tertuang dalam Perda pada pasal 13 tersebut.

5. Kurangnya pengawasan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah misalnya, ketika seorang anak menginjak pada sekolah menengah pertama padahal anak tersebut tidak mempunyai syahadah atau belum mengikuti proses belajar Madrasah Diniyah awaliyah yang dianjurkan tapi anak didik tersebut tetap bisa melanjutkan pada jenjang berikutnya.

Berdasarkan masalah yang peneliti deskripsikan diatas, maka peneliti tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul: **Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengidentifikasi masalah dengan rincian sebagai berikut:

1. Kurangnya sarana dan prasarana pendukung pembelajaran pada Madrasah Diniyah Awaliyah.
2. Terbatasnya jumlah tenaga pendidik (guru) yang memenuhi criteria sebagai tenaga pendidik pada Madrasah Diniyah Awaliyah.
3. Kurangnya sosialisasi dari pemerintah daerah kepada masyarakat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah.

4. Peran serta masyarakat dalam menunjang proses belajar mengajar masih rendah.
5. Pengawasan pemerintah daerah dalam proses berjalannya peraturan daerah belum maksimal.

1.3 Pembatasan dan Perumusan Masalah

1. Pembatasan Masalah

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mengatasi masalah dan tujuan yang ingin dicapai. Adapun pembatasan masalahnya yaitu: Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.

2. Perumusan Masalah

Untuk mengetahui lebih jelas tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Maka peneliti merumuskan masalah Bagaimanakah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang?

1.4 Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan pembatasan masalah dan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan Implementasi

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya mengenai Implementasi Kebijakan.

2. Secara Praktis

a. Pada Peneliti

Karya ilmiah ini berguna untuk mengembangkan kemampuan peneliti dalam hal mempelajari tentang implementasi kebijakan pada khususnya, dan khasanah ilmu pengetahuan lain selama mengikuti Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Juga sebagai salah satu syarat ujian sarjana strata-1 pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

b. Pada Instansi Terkait

Karya ilmiah ini dapat dijadikan sebagai informasi tambahan sehingga dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.

c. Pada Peneliti Lain

Pada pembaca atau peneliti selanjutnya karya peneliti ini dapat dijadikan sebagai informasi tambahan bagi pembaca pada peneliti selanjutnya.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Latar belakang menggambarkan ruang lingkup dan kedudukan masalah yang akan diteliti dalam bentuk uraian secara deduktif, dari lingkup yang paling umum hingga menitik ke masalah yang paling spesifik, yang relevan dengan judul skripsi.

1.2 Identifikasi Masalah

Mendeteksi aspek permasalahan yang muncul dan berkaitan dari tema/topik/judul penelitian atau dengan masalah atau variabel yang akan diteliti. Identifikasi masalah dapat diajukan dalam bentuk pertanyaan atau pernyataan,

1.3 Pembatasan dan Rumusan Masalah

Dari sejumlah masalah hasil identifikasi tersebut di atas ditetapkan masalah yang paling urgen yang berkaitan dengan judul penelitian. Kalimat yang biasa di pakai dalam pembatasan masalah ini adalah kalimat pernyataan. Perumusan masalah

adalah mendefinisikan permasalahan yang telah ditetapkan dalam bentuk definisi konsep dan definisi operasional.

1.4 Tujuan penelitian

Tujuan penelitian mengungkapkan tentang sasaran yang ingin dicapai dengan dilaksanakannya penelitian, terhadap masalah yang telah dirumuskan. Isi dan rumusan tujuan penelitian sejalan dengan isi dan rumusan masalah.

1.5 Manfaat Penelitian

Menjelaskan manfaat teoritis dan praktis temuan penelitian

1.6 Sistematika Penulisan

Menjelaskan isi bab per bab

BAB II KERANGKA TEORITIK

2.1 Deskripsi teori

Mengkaji berbagai teori yang relevan dengan permasalahan dan variabel penelitian, kemudian menyusunnya secara teratur dan rapi yang digunakan untuk merumuskan masalah.

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir menggambarkan alur pikiran peneliti sebagai kelanjutan dari kajian teori untuk memberikan penjelasan kepada pembaca

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Menjelaskan metode yang dipergunakan dalam penelitian

3.2 Instrumen Penelitian

Menjelaskan tentang proses penyusunan dan jenis alat pengumpulan data yang digunakan, proses pengumpulan data, dan teknik penentuan kualitas instrumen.

3.3 Populasi dan Sampel Penelitian

Menjelaskan wilayah generalisasi atau proposal penelitian, penetapan besar sampel, dan teknik pengambilan sampel serta rasionalisasinya

3.4 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Menjelaskan tehnik analisa dan beserta rasionalisasinya.
Teknik analisis data harus sesuai dengan sifat data yang diteliti

3.5 Tempat dan Waktu

Menjelaskan tentang tempat dan waktu penelitian tersebut dilaksanakan

BAB IV HASIL PENELITIAN

4.1 Deskripsi Obyek Penelitian

Menjelaskan tentang obyek penelitian yang meliputi lokasi penelitian secara jelas, struktur organisasi dari populasi/sampel yang telah ditentukan serta hal lain yang berhubungan dengan obyek penelitian

4.2 Deskripsi Data

Menjelaskan hasil penelitian yang telah diolah dari data mentah dengan mempergunakan teknik analisis data yang relevan.

BAB V PENUTUP

5.1 Simpulan

Menyimpulkan hasil penelitian yang diungkapkan secara singkat, jelas dan sejalan dan sesuai dengan permasalahan serta hipotesis penelitian.

5.2 Saran

Berisi tindakan dari sumbangan penelitian terhadap bidang yang diteliti baik secara teoritis maupun praktis.

BAB II

DESKRIPSI TEORI DAN HIPOTESIS PENELITIAN

2.1 Deskripsi Teori

Berdasarkan uraian sebelumnya, peneliti menggunakan beberapa istilah yang berkaitan dengan masalah penelitian. Untuk itu pada bab ini peneliti menggunakan beberapa teori yang mendukung masalah dalam penelitian ini. Teori dalam ilmu administrasi mempunyai peranan yang sama seperti ilmu-ilmu lainnya, yaitu berfungsi untuk menjelaskan dan menjadi panduan dalam penelitian.

Teori-teori tersebut untuk itu pada bab ini peneliti menggunakan beberapa teori yang mendukung masalah dalam penelitian ini. Teori dalam ilmu administrasi mempunyai peranan yang sama seperti ilmu-ilmu lainnya, yaitu berfungsi untuk menjelaskan dan menjadi panduan dalam penelitian.

Maka dari itu pada bab ini peneliti akan menjelaskan beberapa teori yang berkaitan dengan masalah penelitian diantaranya teori kebijakan publik, implementasi kebijakan publik dan teori kemiskinan.

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan (*policy*) mengandung arti yang bermacam-macam. Menurut kamus bahasa Indonesia kebijakan merupakan sebagai rangkaian konsep pokok dan asas yang menjadi garis besar dalam

pelaksanaan suatu pekerjaan atau suatu konsep dasar yang jadi pedoman dalam melaksanakan suatu kepemimpinan dan cara bertindak.¹

Selain itu definisi kebijakan lainnya diungkapkan oleh **Suharto**, yang menjelaskan bahwa:

“Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.”²

Pengertian di atas memberikan gambaran pada kita bahwa kebijakan merupakan alat yang digunakan pemerintah yang juga memperhatikan sumber daya yang dimiliki untuk kepentingan publik.

Definisi kebijakan lainnya dikemukakan oleh **Lasswell**

“Kata kebijakan (*policy*) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil baik dalam kehidupan organisasi atau privat. kebijakan bebas dari konotasi yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang sering kali diyakini mengandung makna keberpihakan dan korupsi”³

Definisi kebijakan menurut Laswell memberikan pengertian bahwa kebijakan diyakini bebas dari unsur politis yang kerap dimaknai

¹ Hamzah Ahmad dan Ananda Santoso. 1996. *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*. Surabaya : Fajar Mulya. Hal 192

² Edi Suharto. 2008. *Kebijakan sosial sebagai kebijakan public*. Bandung : Alfabeta Hal 3

³ Wayne Parson. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media. Hal 17

sebagai sebuah konsolidasi. Kebijakan merupakan pilihan penting dalam organisasi.

Berbeda dengan pandangan **Dunn** dalam bukunya “Pengantar Analisis Kebijakan Publik”, beliau mendefinisikan kata kebijakan dari asal katanya. Secara etimologis, istilah *policy* atau kebijakan berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin, akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanksekerta yaitu *polis* (Negara-Kota) dan *pur* (Kota)⁴

Pengertian kebijaksanaan berikutnya dikemukakan oleh **Anderson**, yaitu:

*“A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu)”*⁵

Sedangkan menurut **Jones** istilah kebijakan digunakan dalam praktik-praktik sehari-hari. Namun, digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan, program, keputusan, standar, proposal dan *grand design*. Secara umum, istilah kebijakan dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.⁶

Dengan demikian, dari beberapa definisi kebijakan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah rangkaian konsep pokok yang

⁴ William N Dunn. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi kedua*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press. Hal. 51

⁵ M. Irfan Islamy. 1991. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 17

⁶ Budi Winarno. 2002. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal.14

menjadi garis besar dalam pelaksanaan suatu pekerjaan yang mengandung program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah bercirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

2.1.2 Pengertian Publik

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat atau negara. Sebenarnya dalam bahasa Indonesia sesuai bila diberi terjemahan praja, hanya sejak zaman Belanda kata-kata sangsekerta tersebut sudah salah kaprah. Arti sebenarnya dari kata praja tersebut adalah rakyat, sehingga untuk pemerintah yang melayani keperluan seluruh rakyat diberi istilah pamong praja (pelayan rakyat).

Arti publik menurut **Kencana** adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.⁷

Menurut **Barber** dalam Parsons berpendapat bahwa sektor publik mengandung 10 ciri penting yang membedakan dari sektor swasta, yaitu:

1. Sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua (*ambiguous*);
2. Sektor publik lebih banyak menghadapi problem dalam mengimplementasikannya keputusan-keputusannya;
3. Sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam;
4. Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas;
5. Sektor publik lebih banyak memperhatikan kompensasi atau kegagalan pasar;

⁷ Inu Kencana dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta. PT Rinerka Cipta. Hal 18

6. Sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik;
7. Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas;
8. Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespon isu-isu keadilan dan kejujuran (*fairness*);
9. Sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik.
10. Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal diatas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.⁸

2.1.3 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan keputusan atau pilihan tindakan secara langsung yang mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya baik alam, finansial, maupun sumber daya manusia demi kepentingan publik. Beberapa definisi mengenai kebijakan publik.

Dunn menjelaskan bahwa Kebijakan publik ialah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah⁹.

Pengertian kebijakan publik menurut **Dye** "bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan". Melalui definisi ini kita mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.¹⁰

Lain dari itu, **Rose** berupaya mendefinisikan kebijakan publik sebagai, "sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan

⁸ Parsons, *Op. Cit.*, hal.10

⁹ Krtistian Wicaksana. 2006. *administrasi dan birokrasi pemerintah*. Jogjakarta: Graha ilmu. hal 64

¹⁰ Leo Agustino. 2007. *Memahami ilmu Politik*. Bandung: AIPI hal 166

yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan”¹¹

Definisi lain mengenai kebijakan publik pun ditawarkan oleh

Friedrich dalam Agustino menyatakan bahwa:

”Serangkaian kegiatan atau tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”¹²

Untuk maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, Friedrich menambahkan ketentuan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Kebijakan publik adalah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karakteristik ini dijelaskan oleh **Easton** yang menegaskan bahwa hanya pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakat dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah

¹¹ Ibid. Hal 166

¹² Leo Agustino. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI hal 41

termasuk ke dalam para penguasa suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggungjawab atau peranannya.¹³

Definisi lain dari kebijaksanaan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat.¹⁴ Sebagai keputusan yang mengikat publik, maka kebijakan publik harusnya dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh administrasi pemerintah.

Menurut **Bridgman** dan **Davis** dalam Suharto kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*Whatever government choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).¹⁵

Berdasarkan beberapa definisi kebijakan publik diatas dapat disimpulkan Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan dengan pola ketergantungan yang kompleks yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu dengan berbagai pilihan untuk dilakukan atau tidak dilakukan melalui tiga kegiatan pokok yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dalam rangka menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

¹³ Islamy. *Op. Cit.* Hal 19

¹⁴ *Ibid.* Hal. 20.

¹⁵ Suharto. *Op Cit* Hal 3

Kebijakan publik juga ditunjukkan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah acak, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur masyarakat untuk kesejahteraan masyarakat luas, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.

Selain itu disimpulkan juga bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Dalam kaitannya pada definisi tadi, ada beberapa karakteristik yang dapat disimpulkan dari kebijakan publik.

Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.

Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.

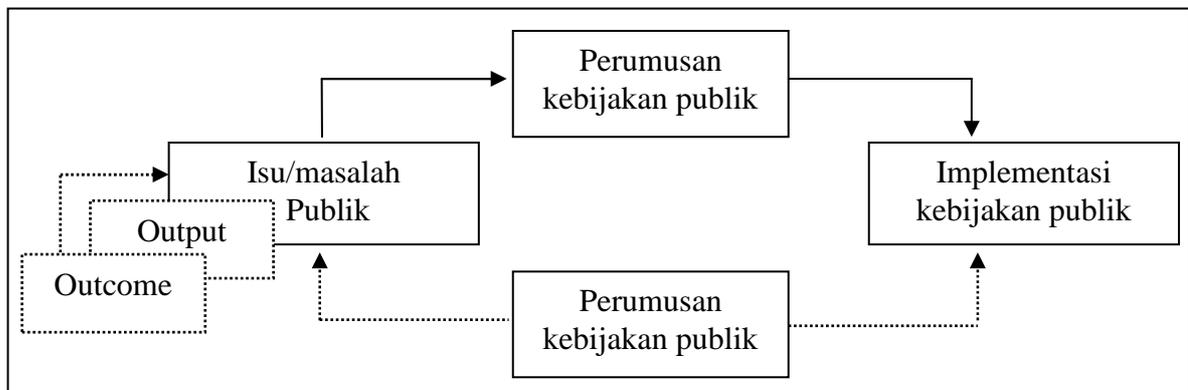
Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi,

atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.

Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.

Kelima, kebijakan publik, paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Gambar 2.1
Siklus skematik kebijakan publik



Sumber: Riant Nugroho D. (2003:73)

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Terdapat isu atau masalah publik disebut isu apabila masalah bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama biasanya

berjangka panjang tidak bisa diselesaikan isu ini di angkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.

2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan di perlukan tindakan evaluasi sebagai siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan di implementasikan dengan baik dan benar pula
5. Implementasi kebijakan bermuara kepada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dengan melihat skema tersebut diatas kita melihat bahwa terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan

Kebijakan publik yang unggul menentukan keunggulan negara bangsa dalam persaingan global. Atau dalam istilah lain, hanya negara bangsa yang mampu mengembangkan kebijakan publik yang unggul baik perumusan, implementasi, dan evaluasi yang akan menjadi negara yang unggul dalam persaingan global.¹⁶

Untuk penelitian ini, pembahasan kebijakan publik akan mengarah kepada implementasi kebijakan. Sebagai teori inti yang akan diangkat oleh peneliti sebagai alat analisa untuk mengukur dan menilai suatu kebijakan pemerintah yang menjadi objek penelitian.

2.1.4 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.¹⁷ Implementasi kebijakan merupakan tahap diantara diputuskannya suatu kebijakan dengan munculnya konsekuensi-

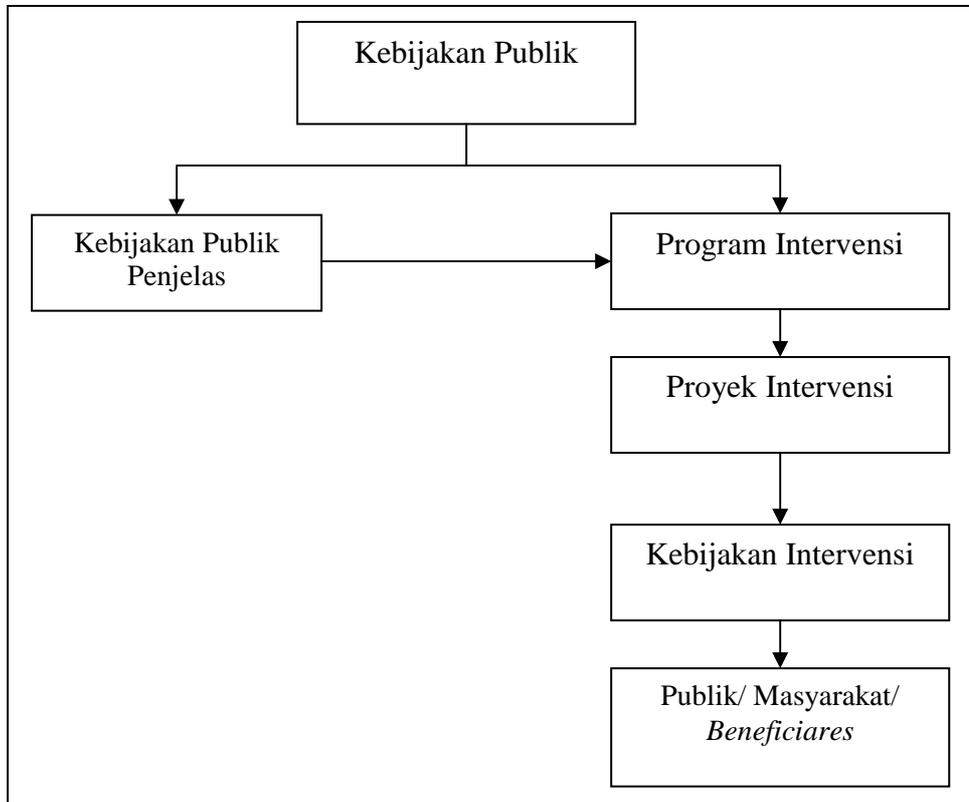
¹⁶ Riant, D. Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik "Formulasi, Implementasi dan Evaluasi"*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. Hal 269

¹⁷ Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hal 138

konsekuensi diantara orang-orang yang terkena kebijakan tersebut. Implementasi merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan, dalam proses kebijakan ada beberapa tahapan yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka penelitian ini difokuskan pada tahap implementasi. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu kajian mengenai pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah setelah sebuah kebijakan dirumuskan dan disetujui, langkah berikutnya adalah bagaimana agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2
Model dalam mengimplementasikan Kebijakan Publik



Sumber: Nugroho, Rian D (2003 : 159)

Definisi implementasi menurut **Jenkins** dalam Parsons menjelaskan mengenai studi implementasi yaitu

“Studi implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang membuat mereka bertindak secara berbeda.”¹⁸

Implementasi kebijakan merupakan suatu studi kebijakan yang mencirikan proses pelaksanaan kebijakan yang telah dirumuskan

¹⁸ Parsons. *Op. Cit.* Hal 463

sebelumnya. Tidak sedikit kerumitan yang ditemukan dalam proses implementasi, di lapangan masih terdapat intervensi dari berbagai kepentingan. **Bardach** seorang ahli studi kebijakan menggambarkan tentang kerumitan dalam proses implementasi tersebut, yaitu:

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien”.¹⁹

Dalam derajat lain **Metter** dan **Horn** dalam Wahab mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai

”Merumuskan proses implementasi ialah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”²⁰

Sedangkan menurut **Mazmanian** dan **Sabatier** dalam Agustino implementasi kebijakan adalah

”Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”²¹

¹⁹ Agustino. *Loc Cit.* Hal 138

²⁰ Abdul Solichin Wahab. 2005 *Analisis Kebijaksanaan (Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara)*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 65

²¹ Agustino. *Op. Cit.* Hal 139

Berdasarkan definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dimana pelaksana kegiatan melakukan suatu kegiatan. Sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Sebagaimana yang diungkapkan oleh **Udoji** mendefinisikan implementasi kebijakan, yaitu:

”Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan – kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan.”²²

Pressman dan **Wildavsky** yaitu menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahap dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang ditetapkan oleh hipotesis kebijakan.²³

Hal ini tidak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh **Grindle**, yaitu ” Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat

²² Widodo. *Good Governance: Akuntability dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendikian hal 191

²³ Parson. *Op. Cit.* hal 468

dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”²⁴

Dalam perkembangannya, studi implementasi kebijakan memiliki dua pendekatan dalam memahaminya yaitu :²⁵

1. Pendekatan *top down*. Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan mulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan ditingkat pusat.
2. Pendekatan *bottom up*. Dalam pendekatan *bottom up*, memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat, akan tetapi berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan pada level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang dialami oleh masyarakat tersebut. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada ditingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontroproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

²⁴ Agustino. *Op. Cit.* Hal 154

²⁵ *Ibid.* Hal 140-156

Dari kedua pendekatan tersebut diatas, masing-masing memiliki model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasil.

1. Model Pendekatan *Top Down*

1.1 Implementasi kebijakan publik model **Van Metter** dan **Van Horn** (1975) disebut juga dengan *A model of the policy*. Model pendekatan ini menjelaskan bahwa proses implementasi merupakan abstraksi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik/kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu:

1. ukuran dan tujuan kebijakan,
2. sumberdaya,
3. karakteristik agen pelaksana,
4. sikap/kecenderungan (*disposition*) para pelaksana,
5. komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana,
6. lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

1.2 Implementasi kebijakan publik model **Mazmanian** dan **Sabatier** (1983) disebut juga dengan *A Frame for policy implementation*. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah

kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi, variabel -variabel tersebut adalah:

1. mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keberagaman perilaku yang diatur, presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, serta tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
2. kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat, meliputi: kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, keterandalan teori kausalitas yang diperlukan, ketetapan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, serta akses formal pihak-pihak luar.
3. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi, meliputi: kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat serta kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

1.3 Implementasi kebijakan publik model **Edward III** disebut juga dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteorikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasikan suatu kebijakan, yaitu:

1. komunikasi, terdapat tiga indikator yang dipakai yaitu: tranmisi, kejelasan dan konsistensi,
2. sumberdaya, terdapat empat indikator yang dipakai, yaitu: staf, informasi, wewenang dan fasilitas,
3. disposisi, terdapat dua indikator yang dipakai, yaitu: pengangkatan birokrat, dan inisiatif,

4. struktur birokrasi, terdapat dua indikator yang dipakai, yaitu: standar operating prosedurs (*SOP*) dan fragmentasi.

1.4 Implementasi kebijakan publik model **Grindle** (1980).

Pendekatan dikenal dengan *Implementation as a Political and administrative Proces*. Menurut Grindle, ada dua variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik, dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcome*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin dicapai dengan melihat pada proses serta pencapaian tujuan kebijakan yaitu pada dampak atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok serta tingkat perubahan yang terjadi dan penerimaan kelompok sasaran. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan juga di tentukan oleh tingkat *Implementabilty* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Context of Policy*).

1. isi kebijakan (*Content of Policy*) terdiri dari: kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumberdaya yang digunakan.
2. konteks implementasi kebijakan (*Context of Policy*), terdiri dari: kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

1.5 Implementasi kebijakan publik model **Hoogwood** dan **Gun**

(1978). Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat:

1. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan tidak akan menimbulkan masalah yang besar,
2. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
3. Apakah keterpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
4. Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal,
5. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi,
6. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil,
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan,
8. Bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.

2. Model Pendekatan Bottom Up

Model pendekatan *bottom up* ini disusun oleh **Elmore** (1979), **Lipsky** (1971), **Hjren** dan **O'Porter** (1981). Model ini dimulai dari indentifikasi jaringan aktor yang terlibat didalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi kebijakan ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target atau kliennya dan sesuai pula dengan pejabat eselon

rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini diprakarsai oleh masyarakat baik secara langsung ataupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).²⁶

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran merupakan alur berpikir peneliti dalam penelitian, untuk mengetahui bagaimana alur berpikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan penelitian maka dibuatlah kerangka berpikir sebagai berikut:

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Sehingga peneliti mendeskripsikan implementasi peraturan daerah tersebut dengan apa yang senyatanya terjadi di lapangan dan peneliti menggambarkan kondisi riil yang terjadi di lapangan dengan konsep yang telah dirancang oleh pemerintah. Sehingga peneliti memperoleh banyak data dan informasi mengenai apa yang sebenarnya terjadi dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

Ternyata ditemukan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut diantaranya, kurangnya sarana dan prasarana pendukung pembelajaran pada Madrasah Diniyah, terbatasnya jumlah tenaga pendidik (guru) yang memenuhi kriteria sebagai tenaga pendidik pada Madrasah Diniyah, kurangnya sosialisasi dari pemerintah daerah kepada masyarakat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah, dan kurang sadarnya peran serta

²⁶ Ibid. Hal 140-156

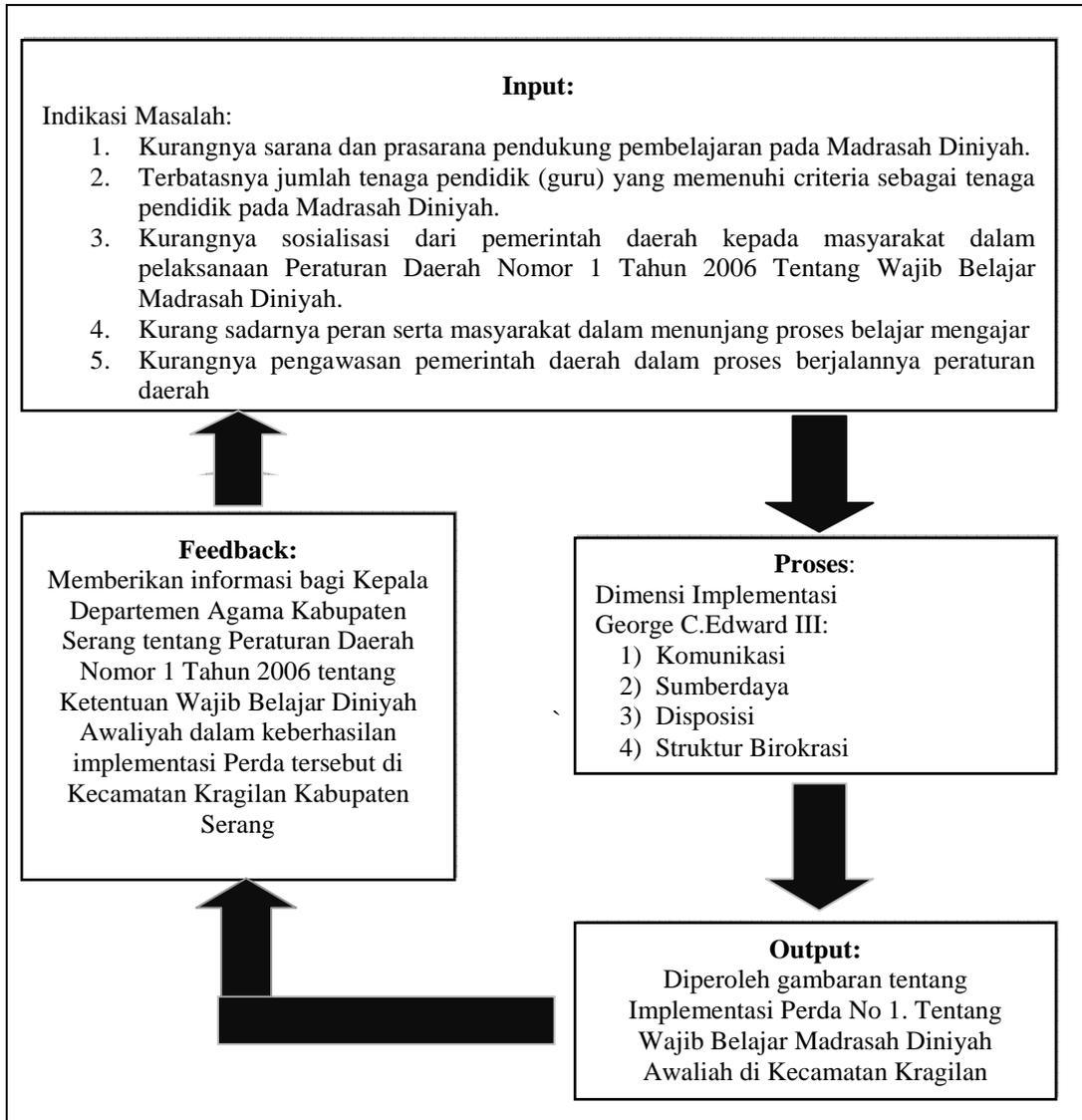
masyarakat dalam menunjang proses belajar mengajar, kurangnya pengawasan pemerintah daerah dalam proses berjalannya peraturan daerah

Mengimplementasikan kebijakan memanglah tidak semudah membalikan telapak tangan. Kerangka berfikir dalam penelitian ini seperti apa yang terungkap dalam implementasi kebijakan berdasarkan Berdasarkan metode pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh George C.Edward III (1980), dikatakan Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel :

1. Komunikasi : terdapat tiga indikator yang dipakai yaitu: tranmisi, kejelasan dan konsistensi,
2. sumberdaya, terdapat empat indikator yang dipakai, yaitu: staf, informasi, wewenang dan fasilitas,
3. disposisis, terdapat dua indikator yang dipakai, yaitu: pengangkatan birokrat, dan inisiatif,
4. struktur birokrasi, terdapat dua indikator yang dipakai, yaitu: standar operating prosedurs (*SOP*) dan fragmentasi.

Keempatnya saling berhubungan satu sama lain

Gambar 2.3
Alur Kerangka Berpikir



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Dalam penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah ini, merupakan penelitian deskriptif analitis dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mengetahui keadaan atau status tertentu dan berusaha menggambarkan fenomena sosial tertentu. Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis.²⁷

Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif, istilah penelitian kualitatif dikemukakan oleh **Bogdan** dan **Taylor** dalam Moleong. Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini mengarah kepada latar dan individu tersebut secara utuh. Jadi, tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.²⁸

Metode penelitian sangat erat dengan tipe penelitian yang digunakan, karena tiap-tiap tipe dan tujuan penelitian yang didesain memiliki konsekuensi pada pilihan metode penelitian yang tepat, guna mencapai tujuan penelitian tersebut. Menurut **Usman**, metode ialah suatu prosedur atau cara untuk

²⁷ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES. Hal 4

²⁸ Lexy J. Moleong . 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung. Hal 4

mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis. Sedangkan metodologi ialah suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan suatu metode. Jadi, mendefinisikan metode penelitian ialah suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian.²⁹

3.2 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian ini tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dalam penelitiannya. Dalam penelitian kualitatif instrumen penelitiannya adalah peneliti itu sendiri. Menurut **Irawan**, satu-satunya instrumen terpenting dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri.³⁰

Dalam penelitian ini, jenis data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Menurut **Lofland** dan **Loflang** dalam Moleong sumber data utama atau primer dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan atau data sekunder seperti dokumen, gambar dan lain-lain.³¹ Adapun alat-alat tambahan yang digunakan peneliti dalam menyelesaikan data berupa panduan wawancara, buku catatan, kamera digital dan alat perekam (*handphone*).

Dalam penelitian ini tehnik pengumpulan data yang digunakan merupakan kombinasi dari beberapa tehnik, yaitu :

²⁹ Usman. *Op. Cit* Hal 42

³⁰ Prasetya Irawan. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. DIA FISIP Universitas Indonesia: Jakarta. Hal 17

³¹ Moleong. *Op. Cit*. Hal 157

1. Wawancara

Wawancara merupakan tehnik pengumpulan data yang dilakukan melalui percakapan dengan maksud menggali informasi. Wawancara menurut **Denzin**, adalah pertukaran percakapan dengan tatap muka dimana seseorang memperoleh informasi dari yang lain. Melalui wawancara peneliti bisa mendapatkan informasi yang mendalam (*indepth interview*) karena peneliti dapat menjelaskan pertanyaan yang tidak dimengerti responden, peneliti dapat mengajukan pertanyaan, informan cenderung menjawab apabila diberi pertanyaan, dan informan dapat menceritakan sesuatu yang terjadi di masa silam dan masa mendatang.³²

Dalam penelitian kualitatif, wawancara dilakukan secara mendalam. Macam wawancara yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur dan tak berstruktur. Wawancara tidak berstruktur adalah wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya, tetapi disesuaikan dengan keadaan dan ciri yang unik dari informan, pelaksanaan tanya jawab mengalir seperti dalam percakapan sehari-hari. Sedangkan wawancara terstruktur, peneliti menggunakan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya.

³² Chaedar A. Alwasilah. 2006. *Pokoknya Kualitatif*. Jakarta: Pustaka Jaya. hal 154

Tabel 3.1
Kisis-Kisi Pedoman Wawancara

Variabel	Dimensi	Kalimat Pernyataan	Informan
Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006	1. Komunikasi	1) Sosialisasi pelaksanaan Perda wajib belajar madrasah diniyah ini pada masyarakat 2) Kejelasan Pelaksanaan Peraturan Daerah Ini 3) Konsistensi peraturan daerah dalam pelaksanaan dilapangan	DPRD, Pemda, Kasi Pekapontren, Tenaga Pendidik/ Kepala Madrasah, Masyarakat
	2. Sumberdaya	4) Kompetensi dan kualifikasi Tenaga Pendidik atau pegawai dalam menjalankan Peraturan Daerah 5) Bapak/Ibu sudah memahami maksud dari pelaksanaan perda ini 6) Wewenang tugas dalam pelaksanaan perda ini? 7) Sarana prasana pendukung sudah memadai dalam pelaksanaan peraturan daerah	Pemda, Kasi Pekapontren, Tenaga Pendidik/ Kepala Madrasah
	3. Disposisi	8) Tenaga pendidik orang yang diangkat oleh Depag untuk mendidik dan mengajar MD 9) Setiap tenaga pendidik mendapatkan insentif/gaji setiap bulan	Pemda, Kasi Pekapontren, Tenaga Pendidik/ Kepala Madrasah
	4. Struktur	10) Prosedur pelaksanaan perda 11) Tanggung jawab atau wewenang dalam pelaksanaan Perda selain mendidik	Pemda, Kasi Pekapontren, Tenaga Pendidik/ Kepala Madrasah

2. Observasi

Observasi merupakan tehnik pengumpulan data yang secara umum dikenal dengan pengamatan langsung di lapangan. Menurut **Usman** menyatakan bahwa, observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti.³³ Dalam penelitian ini, tehnik observasi yang digunakan adalah observasi partisipasi.

Ada beberapa alasan mengapa dalam penelitian kualitatif pengamatan dimanfaatkan sebesar-besarnya seperti apa yang dikemukakan oleh **Guba** dan **Lincoln** sebagai berikut:

“Pertama, tehnik pengamatan ini didasarkan atas pengalaman secara langsung. Kedua, tehnik pengamatan juga memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana terjadi pada keadaan sebenarnya. Ketiga, pengamatan memungkinkan peneliti mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proposional maupun pengetahuan diperoleh dari data. Keempat, sering terjadi ada keraguan pada peneliti. Jalan yang terbaik untuk mengecek kepercayaan data tersebut ialah dengan jalan memanfaatkan pengamatan. Kelima, tehnik pengamatan memungkinkan peneliti mampu memahami situasi-situasi yang rumit. Situasi yang rumit mungkin terjadi jika peneliti ingin memperhatikan beberapa tingkah laku sekaligus. Keenam, dalam kasus-kasus tertentu dimana tehnik komunikasi lainnya tidak memungkinkan, pengamatan dapat menjadi alat yang sangat bermanfaat.”

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, peneliti mengamati beberapa masyarakat serta pengajar. Sehingga dalam penelitian ini, peneliti pun terlibat dalam upaya pengamatan wajib belajar madrasah diniyah.

³³ Usman. *Op Cit.* Hal 54

3. Studi Dokumentasi.³⁴

Selanjutnya studi dokumentasi dapat diartikan sebagai teknik pengumpulan data melalui bahan-bahan tertulis yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga yang menjadi obyek penelitian, baik berupa prosedur, peraturan-peraturan, gambar, laporan hasil pekerjaan serta berupa foto ataupun dokumen elektronik (rekaman).

3.3 Informan Penelitian

Dalam penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah, penentuan informannya menggunakan teknik *purposive sampling* (sampel bertujuan), menurut **Patton**, alasan logis di balik teknik sampel bertujuan dalam penelitian kualitatif merupakan prasyarat bahwa sampel yang dipilih sebaiknya memiliki informasi *rich information* (informasi yang kaya).³⁵

Penentuan informan yang terpenting dalam penelitian kualitatif adalah bagaimana menentukan *key informan* (informan kunci) atau situasi sosial tertentu yang sarat informasi sesuai dengan fokus penelitian.³⁶ Penentuan *key informan* menurut **Morse** disebut pemilihan *the primary selection* (partisipan pertama), yaitu pemilihan secara langsung memberi peluang bagi peneliti untuk menentukan sampel dari sekian informan yang langsung ditemui. Sedangkan jika peneliti tidak dapat menentukan partisipan secara langsung, sebagai cara

³⁴ Moleong. *Op. Cit.* Hal 216- 217

³⁵ Norman K, Denzin dan Yvonna S Lincoln. 2009. *Handbook Of Qualitative Research*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 290

³⁶ Burhan Bungin. 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Press. Hal. 53

alternatif peneliti dapat melakukan pemilihan *secondry selection* (informan kedua).³⁷

Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini di antaranya adalah sebagai berikut:

Tabel 3.2
Daftar Informan Penelitian

Kode Informan	Informan
I₁	Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Serang
I₂	Sekretariat DPRD, Bagian Perundang-undangan
I₃	Kasi Pekapontren Departemn Agama Kab. Serang
I₄	Pegawai Sekretariat Daerah Bagian Hukum
I₅	Kepala Sekolah MDA / Tenaga pendidik
I₆	Masyarakat

Berdasarkan tabel di atas, yang menjadi *key informan* dalam penelitian ini adalah tenaga pengajar, masyarakat penerima kebijakan

3.4 Tehnik Analisa Data

Dalam penelitian kualitatif, tehnik analisa data yang digunakan sudah jelas, yaitu diarahkan untuk menjawab rumusan masalah. Menurut **Bogdan** dan **Biklen** menyatakan bahwa:

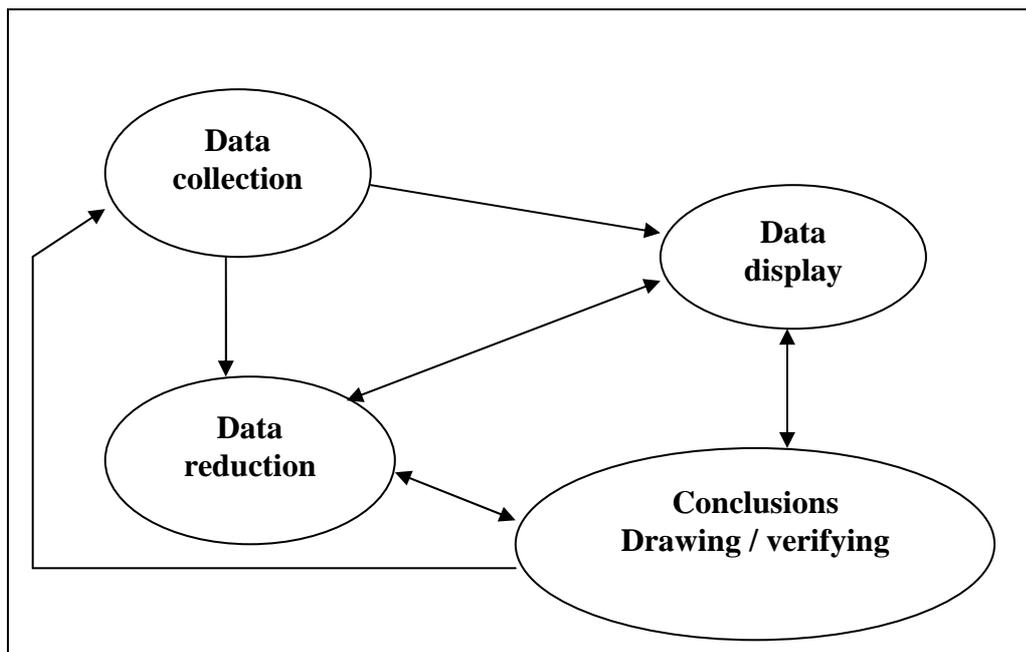
“Analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip *interview*, catatan di lapangan dan bahan-bahan lain yang anda di dapatkan, yang kesemuanya itu anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman anda (terhadap suatu fenomena) dan membantu anda untuk mempresentasikan penemuan anda kepada orang lain.”³⁸

³⁷ Denzin. *Loc. Cit.* Hal. 290

³⁸ Irawan. *Op. Cit.* Hal 72

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai di lapangan. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik analisa data kualitatif mengikuti konsep yang diberikan oleh **Miles** dan **Huberman**. Menurut kedua tokoh tersebut, bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus pada setiap tahapan penelitian sehingga sampai tuntas dan datanya jenuh. Aktivitas dalam analisis data dapat dilihat dalam gambar berikut:

Gambar 3.1
Komponen Dalam Analisis Data (*Interactive Model*)³⁹



Sumber: Miles dan Huberman, 2007

Berdasarkan gambar di atas, analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus-menerus. Masalah reduksi data, penyajian

³⁹ Matthew Miles dan Michael Huberman. 2007. *Analisis Data Kualitatif (Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru)*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press). Hal 15-21

data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling susul menyusul. Namun dua hal lainnya itu senantiasa merupakan bagian dari lapangan. Untuk lebih jelasnya, maka kegiatan analisis data dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu dicatat secara rinci dan teliti. Kemudian segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya kembali bila diperlukan. Reduksi data ini membantu untuk memberikan kode-kode pada aspek tertentu.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data. Penyajian data yang paling sering dilakukan pada data kualitatif pada masa yang lalu adalah bentuk teks naratif tetapi ada beberapa bentuk penyajian

data dengan menggunakan grafik, matriks, jaringan dan bagan. Dalam penelitian ini, peneliti menyajikan data dalam bentuk teks naratif. Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

3. Penarikan Kesimpulan/verifikasi (*Conclusions drawing/verification*)

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu menyimpulkan dari temuan-temuan penelitian untuk dijadikan suatu kesimpulan penelitian. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya.

Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Oleh karena itu kesimpulan harus diverifikasi selama penelitian berlangsung.

3.5 Pengujian Validitas dan Reliabilitas Data

Validitas dalam penelitian kualitatif memiliki keterkaitan dengan deskripsi dan eksplanasi, dan terlepas apakah eksplanasi-eksplanasi tersebut

sesuai dan cocok dengan deskripsi atau tidak.⁴⁰ Terdapat dua macam validitas, yaitu validitas internal dan validitas eksternal. Validitas internal dalam penelitian kualitatif disebut kredibilitas, yaitu hasil penelitian memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai dengan fakta di lapangan. Kemudian validitas eksternal dalam penelitian kualitatif disebut transferabilitas. Hasil penelitian kualitatif memiliki standar transferabilitas yang tinggi bilamana para pembaca memperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas tentang konteks dan fokus penelitian. Sedangkan reliabilitas menunjuk pada keterandalan alat ukur atau instrument penelitian.⁴¹

Dalam hal reliabilitas, **Stainback** menyatakan bahwa reliabilitas berkenaan dengan derajat konsistensi dan stabilitas data atau temuan. Peneliti kualitatif lebih menekankan pada aspek validitas karena suatu realitas itu bersifat majemuk, dinamis sehingga tidak ada yang konsisten dan berulang seperti semula.⁴² Dalam penelitian ini, adapun untuk pengujian keabsahan datanya peneliti menggunakan tehnik triangulasi sumber.

Triangulasi dengan sumber menurut **Patton** dalam Moleong berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal itu dapat dicapai dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu

⁴⁰ Denzin. *Op.Cit.* Hal. 273

⁴¹ Bungin. *Op.Cit.* Hal. 59

⁴² Ibid. Hal 268

4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.⁴³

Selain itu peneliti pun melakukan *Membercheck* adalah proses pengecekan data yang diperoleh peneliti kepada pemberi data. Tujuan *membercheck* adalah mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi data. Selain itu, tujuan *membercheck* adalah agar informasi yang diperoleh dan akan digunakan dalam penulisan laporan sesuai dengan apa yang dimaksud sumber data atau informan. Setelah *membercheck* dilakukan, maka pemberi data dimintai tanda tangan sebagai bukti otentik bahwa peneliti telah melakukan *membercheck*⁴⁴.

3.6 Tempat dan Waktu

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang yang terlibat dalam kegiatan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah. Adapun waktu pelaksanaan penelitian dapat dilihat pada tabel berikut:

⁴³ Moleong. *Opt. Cit.* Hal 330-331

⁴⁴ *Ibid.* Hal.276

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4.1 Deskripsi Lokasi Penelitian

4.1.1 Kecamatan Kragilan

Kecamatan Kragilan terletak di sebelah timur Ibukota Kabupaten Serang, yang merupakan daerah potensial industri besar dan sedang. Memiliki luas wilayah 51,56 Km² terbagi menjadi 14 Desa, dengan potensi dibidang industri, ini menjadikan daya tarik tersendiri bagi para pendatang khususnya dari daerah Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur.

Kecamatan Kragilan terletak pada 06.13713 Lintang Selatan dan 106.27156 Bujur Timur, ketinggian 35 m di atas permukaan laut. Kecamatan Kragilan sebagian besar dapat dilalui dengan angkutan darat, berikut nama desa yang masuk dalam wilayah administrasi Kecamatan Kragilan:

Tabel 4.1
Luas Daerah dan Pembagian Administrasi
Di Kecamatan Kragilan Tahun 2008

No	Desa	Luas (Ha)	Banyaknya (Jumlah)		
			Kampung	RT	RW
1	Silebu	3.87	14	19	4
2	Sukajadi	2.89	7	14	4
3	Pematang	2.48	8	11	3
4	Kramat jati	2.34	10	10	4
5	Dukuh	2.98	6	14	5
6	Undar Andir	3.40	4	11	4
7	Kendayakan	2.95	15	33	7
8	Cisait	3.56	11	27	6
9	Sentul	3.57	11	21	5
10	Kragilan	3.72	12	22	5
11	Tegalmaja	2.19	6	12	4
12	Jeruk Tipis	2.38	7	14	5
13	Kamaruton	2.77	6	13	5
14	Teras Bendung	3.26	6	15	6
Total		42.36	123	236	67

Sumber : BPS Kabupaten Serang: Kragilan Dalam Angka 2009

Adapun pembagian wilayah berdasarkan potensi alam adalah sebagai berikut:

1. Desa Silebu
2. Desa Sukajadi
3. Desa Pematang
4. Desa Kramat Jati
5. Desa dukuh
6. Desa Undar Andir
7. Desa Cisait
8. Desa Tegal Maja
9. Desa Jeruk Tipis
10. Desa Kamaruton
11. Desa Teras Bendung

Menurut daerah untuk Lahan Industri yaitu:

1. Desa Kragilan
2. Desa Sentul

Untuk lahan Perumahan (Estate) dan Rumah Kontrakan

1. Desa Kedayakan (Perumahan dan rumah Kontrakan)
2. Desa Cisait (Perumahan)
3. Desa Sentul (Rumah Kontrakan)
4. Desa Kragilan (Rumah Kontrakan)

Jumlah penduduk Kecamatan Kragilan pada bulan Juni tahun 2010 berdasarkan hasil Laporan Registrasi Penduduk Kecamatan Kragilan sejumlah 70.489 jiwa, dengan penduduk laki-laki sebanyak 35.008 jiwa dan perempuan 35.481 jiwa, dan tingkatan kepadatan penduduk mencapai sekitar 1.557 jiwa per kilometer persegi dimana sebagian besar penduduknya mendiami daerah pedesaan.

Tabel 4.2
Jumlah Penduduk Di Kecamatan Kragilan Tahun 2010

No	Desa	Jumlah Penduduk			Jumlah KK
		L	P	L+P	
1	Silebu	2.112	2.823	4.925	1.180
2	Sukajadi	2.416	2.818	5.534	1.164
3	Pematang	1.751	1.465	3.216	731
4	Kramat jati	1.140	1.180	2.324	634
5	Dukuh	2.011	1.347	3.358	914
6	Undar Andir	1.852	1.614	3.466	731
7	Kedayakan	4.547	4.438	8.985	2.056
8	Cisait	3.568	3.602	7.170	1.553
9	Sentul	4.036	4.787	8.823	1.960
10	Kragilan	4.079	4.309	8.388	1.960
11	Tegalmaja	1.524	1.536	3.060	834
12	Jeruk Tapis	2.163	2.047	4.209	993
13	Kamaruton	1.516	1.393	2.909	684
14	Teras Bendung	2.294	2.118	4.412	1.420
Total		35.008	35.481	70.489	16.824

Sumber : Laporan Registrasi Penduduk Kecamatan Kragilan Bulan Juni 2010

Proporsi penduduk yang termasuk angkatan kerja dikenal sebagai Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK). Angka kesempatan kerja merupakan perbandingan antara penduduk yang bekerja dengan angkatan kerja, pada tahun 2008 cukup rendah yaitu sekitar 78 %. Ini berarti bahwa angka pengangguran terbuka di Kecamatan Kragilan pada tahun tersebut sebesar 22 %.

Keadaan penduduk di Kecamatan Kragilan menurut klasifikasi jenis rumah tangga berdasarkan tingkat pendapatan per-rumah tangga. Hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

Tabel 4.3
Jumlah Penduduk Berdasarkan Klasifikasi
Jenis Rumah Tangga Di Kecamatan Kragilan Tahun 2008

No	Desa	Jenis Rumah Tangga	
		Miskin	Sangat Miskin
1	Silebu	216	35
2	Sukajadi	245	35
3	Pematang	199	25
4	Kramat jati	189	35
5	Dukuh	270	45
6	Undar Andir	236	40
7	Kendayakan	287	110
8	Cisait	302	50
9	Sentul	533	156
10	Kragilan	401	86
11	Tegalmaja	134	25
12	Jeruk Tipis	276	35
13	Kamaruton	139	35
14	Teras Bendung	274	60
Total		3701	771

Sumber : BPS Kabupaten Serang: Kragilan Dalam Angka 2009

Presentase penduduk di Kecamatan Kragilan bekerja pada sektor pertanian hanya sekitar 25,15%, ini karena ada pergeseran nilai di beberapa

tempat, seperti dengan bermunculannya industri. Bagi mereka yang menamatkan sekolahnya dibawah SMP sektor pertanian yang paling banyak digeluti, begitu pula sebaliknya sektor industri lebih menjanjikan bagi mereka yang menamatkan diatas SMP.

Sedangkan kerukunan umat beragama dapat dicerminkan di Kecamatan Kragilan, hampir semua agama yang diakui oleh agama ada di Kecamatan Kragilan, dengan adanya komplek perumahan, serta industri membawa alam perubahan dalam beragama di Kecamatan Kragilan. Hal ini dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 4.4
Pemeluk Agama Di Kecamatan Kragilan
Tahun 2008

No	Desa	Islam	Katholik	Protestan	Budha	Hindu	Jlh (%)
1	Silebu	4.789	-	-	-	-	6.80
2	Sukajadi	5.177	-	-	-	-	7.35
3	Pematang	3.160	-	-	-	-	4.49
4	Kramat jati	2.884	-	-	-	-	4.09
5	Dukuh	3.914	-	-	-	-	5.56
6	Undar Andir	3.322	-	-	-	-	4.72
7	Kendayakan	8.371	87	307	64	6	12.54
8	Cisait	6.438	122	408	76	2	10,00
9	Sentul	8.607	-	64	-	-	12.31
10	Kragilan	8.060	39	45	28	21	11.13
11	Tegalmaja	3.044	-	-	-	-	4.32
12	Jeruk Tipis	4.166	-	-	-	-	5.91
13	Kamaruton	2.867	-	-	-	-	4.07
14	Teras Bendung	4.373	-	-	-	-	6.21
Jumlah		69.172	248	824	168	29	100 %

Sumber : BPS Kabupaten Serang: Kragilan Dalam Angka 2009

Berdasarkan tabel pemeluk agama di Kecamatan Kragilan diatas mayoritas Penduduk beragama Islam sekitar 98,20% dari total penduduk,

sarana peribadatan yang ada di kecamatan kragilan hanya masjid dan mushola.

Hal ini dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 4.5
Tempat Peribadatan Di Kecamatan Kragilan
Tahun 2008

No	Desa	Masjid/ Mushola	Gereja	Vihara	Pura
1	Silebu	20	-	-	-
2	Sukajadi	15	-	-	-
3	Pematang	19	-	-	-
4	Kramat jati	14	-	-	-
5	Dukuh	10	-	-	-
6	Undar Andir	5	-	-	-
7	Kendayakan	14	-	-	-
8	Cisait	10	-	-	-
9	Sentul	17	-	-	-
10	Kragilan	27	-	-	-
11	Tegalmaja	15	-	-	-
12	Jeruk Tipis	15	-	-	-
13	Kamaruton	9	-	-	-
14	Teras Bendung	16	-	-	-
Jumlah		206	-	-	-

Sumber : BPS Kabupaten Serang: Kragilan Dalam Angka 2009

4.1.2 Profil Departemen Agama

Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang adalah instansi vertikal Departemen Agama Republik Indonesia yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Banten.

Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang dalam mengemban tugas dan fungsinya, yaitu melaksanakan tugas dan fungsi Departemen Agama Republik Indonesia dalam wilayah Kabupaten Serang berdasarkan kebijakan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Banten dan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Kedudukan dan peran Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang semakin dirasakan penting terutama dalam menghadapi era globalisasi dan transformasi serta perkembangan masyarakat dari agraris menjadi industrialis mengakibatkan perubahan sistem nilai, baik nilai-nilai agama maupun sosial budaya lainnya.

Perkembangan sektor agama dan lintas sektoral yang bernuansa keagamaan sampai saat ini merupakan cerminan betapa besarnya rasa tanggung jawab Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang bersama Pemda dan masyarakat serta umat beragama untuk membangun masyarakat, Bangsa dan Negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 45 dalam suasana kehidupan yang serba berkesinambungan dan selaras antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam dan lingkungan serta Tuhan Yang Maha Esa.

Keberhasilan Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, tentunya perlu didukung oleh kinerja pegawai yang terampil, memiliki pengetahuan yang luas, berdedikasi, loyal, memiliki semangat dan gairah kerja yang tinggi serta senantiasa bersikap dan bertindak sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang memiliki keimanan dan ketaqwaan. Oleh karena itu, Aparatur Departemen Agama Kabupaten Serang dituntut berperan serta secara aktif dan kreatif yaitu sebagai pengarah dan pengarah masyarakat dalam mengamankan hasil pembangunan yang telah dicapai dan dalam melanjutkan pembangunan dimasa mendatang serta mencegah sedini mungkin akan timbulnya dampak negatif dengan menjadikan

agama sebagai landasan etik, moral dan spiritual bangsa khususnya para pelaksana pembangunan generasi muda yang pada saatnya nanti akan menjadi pelaku pembangunan pula.

4.1.2.1 Tugas dan Fungsi

Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi dan Kantor Departemen Agama Kabupaten / Kota, bahwa Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang merupakan unsur pelaksana tugas-tugas pemerintah dan pembangunan bidang agama yang merupakan instansi vertikal Departemen Agama Republik Indonesia yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Banten.

Sesuai dengan Pasal 88 Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 Tahun 2002, Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang mempunyai tugas :

“melaksanakan tugas pokok dan fungsi Departemen Agama Republik Indonesia dalam Wilayah Kabupaten / Kota berdasarkan kebijakan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.”

Dalam melaksanakan tugas-tugas sebagaimana tersebut diatas, sesuai dengan Pasal 83 Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia nomor 373 Tahun 2002, Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang mempunyai fungsi:

1. Perumusan visi, misi, serta kebijakan teknis dibidang pelayanan dan bimbingan kehidupan beragama di Kabupaten/Kota
2. Pembinaan, pelayanan dan bimbingan dibidang bimbingan masyarakat islam, pelayanan haji dan umroh, pengembangan zakat dan wakaf, pendidikan agama dan keagamaan, pondok pesantren, pendidikan agama islam pada masyarakat dan pemberdayaan masjid, urusan agama, pendidikan agama, bimbingan masyarakat Kristen, Katolik, Hindu serta Budha sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pelaksanaan kebijakan teknis dibidang pengelolaan administrasi dan informasi keagamaan
4. Pelayanan dan bimbingan dibidang kerukunan umat beragama
5. Pengkoordinasian perencanaan, pengendalian dan pengawasan program
6. Pelaksanaan hubungan dengan Pemerintah Daerah, instansi terkait, dan lembaga masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas Departemen Agama Kabupaten/Kota

Untuk dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, dilingkungan Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang terbagi dalam unit kerja yang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda-beda. Pembagian unit kerja tersebut didasarkan atas hasil analisis organisasi dan beban kerja yang diemban oleh Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang.

Susunan Organisasi Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang berdasarkan hasil analisis organisasi dan beban kerja digolongkan kedalam Tipologi I-A, terdairi dari:

1. Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan pelayanan teknis dan administrasi kepada seluruh satuan organisasi dan atau satuan kerja dilingkungan Kantor Departemen Agama Kabupaten Serang, dalam bidang:
 - a. Perencanaan
 - b. Kepegawaian
 - c. Keuangan
 - d. Perlengkapan
 - e. Ketatausahaan
 - f. Rumah Tangga
2. Seksi Urusan Agama Islam mempunyai tugas melakukan pelayanan dan bimbingan dibidang:
 - a. Kepenghuluan
 - b. Keluarga sakinah
 - c. Pangan halal
 - d. Ibadah sosial
 - e. Pengembangan umat islam
3. Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah mempunyai tugas melakukan pelayanan dan pembinaan di bidang:
 - a. Penyuluhan haji dan umrah
 - b. Bimbingan jamaah dan petugas

- c. Dokumen dan perjalanan haji
 - d. Perbekalan dan akomodasi haji
 - e. Pembinaan kelompok bimbingan ibadah haji dan paska haji
4. Seksi Madrasah dan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum mempunyai tugas melakukan pelayanan dan bimbingan pada Raudhatul Athfal, Madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah, dan pendidikan islam pada sekolah umum tingkat dasar dan menengah pertama serta sekolah luar biasa dalam bidang:
- a. Kurikulum
 - b. Ketenagaan dan kesiswaan
 - c. Sarana
 - d. Kelembagaan dan ketatalaksanaan
 - e. Supervisi dan evaluasi
5. Seksi Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren mempunyai tugas melakukan dan bimbingan di bidang:
- a. Pendidikan keagamaam
 - b. Pendidikan diniyah
 - c. Pendidikan salafiyah
 - d. Kerjasama kelembagaan dan pengembangan pondok pesantren
 - e. Pengembangan santri
 - f. Pelayanan pondok pesantren pada masyarakat
6. Seksi Pendidikan Agama Islam pada masyarakat dan Pemberdayaan Masjid mempunyai tugas melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang:

- a. Pendidikan Al-qur'an dan musabaqoh tilawatil qur'an
 - b. Penyuluhan dan lembaga dakwah
 - c. Siaran tawaddun
 - d. Publikasi dakwah
 - e. Hari besar islam
 - f. Pemberdayaan masjid
7. Penyelenggaraan Zakat dan Wakaf mempunyai tugas melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang:
- a. Pembinaan lembaga zakat dan wakaf
 - b. Pemberdayaan zakat dan wakaf
 - c. Pengembangan zakat dan wakaf
8. Kelompok Pejabat Fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional terbagi dalam berbagai jenis dan jenjang jabatan sesuai dengan bidang keahliannya dan dipimpin oleh tenaga fungsional senior yang mempunyai tugas dalam jabatan fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.1.2.2 Pengertian Kedudukan, Tujuan dan Fungsi Madrasah Diniyah

Awaliyah

Madrasah Diniyah adalah salah satu lembaga pendidikan keagamaan pada jalur luar sekolah yang diharapkan mampu secara terus menerus memberikan pendidikan kepada anak didik yang tidak terpenuhi pada jalur sekolah yang diberikan melalui sistem klasikal serta menerapkan jenjang

pendidikan yaitu: Madrasah Diniyah Awaliyah, Madrasah Diniyah Wustho dan Madrasah Diniyah Ulya.



Gambar 4.1
Madrasah Diniyah Awaliyah

4.1.2.2.1 Pengertian

Madrasah Diniyah Awaliyah (MDA) adalah satuan pendidikan keagamaan jalur luar sekolah yang menyelenggarakan pendidikan agama islam tingkat dasar dengan masa belajar 4 (empat) tahun, dan jumlah jam belajar 18 jam pelajaran dalam seminggu.

4.1.2.2.2 Kedudukan

Madrasah Diniyah Awaliyah sebagai satuan pendidikan keagamaan jalur sekolah di lingkungan Departemen Agama, berada di dalam pembinaan dan tanggung jawab kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota, dalam hal ini Kepala Seksi Perguruan Agama Islam, atau tata kerja organisasi yang sejenis.

4.1.2.2.3 Tujuan

Tujuan Pendidikan Madrasah Diniyah Awaliyah adalah untuk :

1. Memberikan bekal kemampuan dasar kepada warga belajar untuk mengembangkan kehidupannya sebagai:

- (1) Warga muslim yang beriman, bertaqwa, dan beramal saleh serta berakhlak mulia
 - (2) Warga Negara Indonesia yang berkepribadian, percaya kepada diri sendiri, serta sehat jasmani dan rohaninya.
2. Membina warga belajar agar memiliki pengalaman, keterampilan beribadah, dan sikap terpuji yang berguna bagi pengembangan pribadinya
 3. Mempersiapkan warga belajar untuk dapat mengikuti pendidikan agama islam pada Madrasah Diniyah Wustho.

4.1.2.2.4 Fungsi

Madrasah Diniyah Awaliyah mempunyai fungsi:

1. Menyelenggarakan pendidikan agama islam yang meliputi Al-qur'an Hadist, Tajwid, Aqidah Akhlak, Fiqih, Sejarah Kebudayaan Islam, Bahasa Arab, Praktek Ibadah.
2. Memenuhi kebutuhan masyarakat akan tambahan pendidikan agama islam terutama bagi peserta didik yang belajar disekolah dasar.
3. Memberikan bimbingan dalam pelaksanaan pengalaman ajaran islam
4. Membina hubungan kerja sama dengan orang tua warga belajar dan masyarakat
5. Melaksanakan tata usaha dan rumah tangga pendidikan serta perpustakaan.

4.1.2.2.5 Kurikulum dan Kegiatan Proses Belajar Mengajar

Kurikulum Madrasah Diniyah yang berlaku sekarang ini adalah kurikulum Madrasah Diniyah tahun 1994. Kurikulum Madrasah Diniyah disusun sesuai dengan jenjang pendidikan yang ada:

1. kurikulum Madrasah Diniyah Awaliyah dengan masa belajar 4 tahun dari kelas 1 sampai kelas 4 dengan jumlah jam belajar masing-masing maksimal 18 jam pelajaran dalam seminggu
2. kurikulum Madrasah Diniyah Wustho dengan masa belajar 2 tahun dari kelas 1 sampai dengan kelas 2 dengan jumlah jam belajar masing-masing maksimal 18 jam pelajaran dalam seminggu
3. kurikulum Madrasah Diniyah Ulya dengan masa belajar 2 tahun dari kelas 1 sampai dengan kelas 2 dengan jumlah jam belajar masing-masing maksimal 18 jam pelajaran dalam seminggu, pelaksanaan KBM dapat dilihat pada gambar berikut :



Gambar 4.2
Proses Belajar di Madrasah Diniyah
Tabel 4.6
Struktur Program Pengajaran
Pada Madrasah Diniyah Awaliyah dan
Madrasah Diniyah Wustho

No	Mata Pelajaran	Jenjang dan Kelas					
		MDA				MDW	
		I	II	II	IV	I	II
1	Qur'an Hadist	4	4	6	8	6	6
	a. Qur'an	(4)	(4)	(2)	(2)	(2)	(2)
	b. Hadist			(2)	(2)	(2)	(2)
	c. Terjemah			(2)	(2)		
	d. Tajwid				(2)		
	e. Tafsir terjemah					(2)	(2)
2	Aqidah Akhlak	4	4	2	2	2	2
3	Fiqih	2	2	2	2	2	2
4	Sejarah Kebudayaan Islam	2	2	2	2	2	2
5	Bahasa Arab	4	4	4	2	4	4
6	Praktek Ibadah	2	2	2	2	2	2
	Jumlah	18	18	18	18	18	18

4.2 Deskripsi Data

4.2.1 Deskripsi Data Penelitian

Deskripsi data merupakan penjelasan mengenai data yang telah didapatkan dari hasil penelitian lapangan. Dalam penelitian Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang, data yang peneliti dapatkan lebih banyak berupa kata-kata dan tindakan yang peneliti dapatkan melalui proses wawancara dan observasi berperan serta. Dalam penelitian ini, kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Sumber data utama dicatat

dalam catatan tertulis atau melalui alat perekam yang peneliti gunakan selama proses wawancara berlangsung.

Selain data berupa kata-kata dan tindakan, dalam penelitian ini juga peneliti menggunakan data-data dari dokumentasi, studi pustaka dan juga dokumentasi yang sengaja peneliti ambil sendiri melalui pengamatan berperanserta. Dokumentasi tersebut bermacam-macam bentuknya, diantaranya adalah Draf Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006, Profil Departemen Agama Kabupaten Serang, Draf Prosedur Penyelenggaraan Madrasah Diniyah.

Adapun dokumentasi yang peneliti ambil saat melakukan pengamatan berperanserta adalah berupa catatan lapangan peneliti dan foto aktivitas orang-orang yang peneliti amati. Alasan peneliti menggunakan data berupa foto adalah karena foto dapat menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah dan menganalisis obyek yang sedang diteliti melalui segi-segi subyektif.

Selanjutnya, karena penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, berdasarkan teknik analisis data kualitatif data-data tersebut dianalisis selama penelitian berlangsung. Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan melalui observasi, wawancara, narasi, dan studi dokumentasi dilakukan reduksi untuk dapat mencari tema dan polanya serta diberi kode-kode pada aspek tertentu berdasarkan jawaban-jawaban yang sama dan berkaitan dengan pembahasan permasalahan penelitian serta dilakukan katagorisasi. Dalam menyusun jawaban penelitian, peneliti memberikan kode yaitu:

1. Kode Q₁-Q₇ menandakan daftar urut pertanyaan.
2. Kode I₁ – I₆ menandakan daftar urut informan.
3. Kode S₁ – S₅ menandakan status informan.

Setelah memberi kode-kode pada aspek tertentu yang berkaitan dengan masalah penelitian sehingga tema dan polanya ditemukan, maka dilakukan katagorisasi berdasarkan jawaban-jawaban yang ditemukan dari penelitian di lapangan dengan membaca dan menelaah jawaban-jawaban tersebut. Mengingat penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan tidak menggeneralisasikan jawaban penelitian.

4.2.2 Data Informan

Seperti yang telah peneliti kemukakan di bab tiga, bahwa dalam penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Dalam pemilihan informan penelitiannya, peneliti menggunakan teknik Purposive Sampling (sampel bertujuan). Adapun informan-informan yang peneliti tentukan, merupakan orang-orang yang menurut peneliti memiliki informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, karena mereka (informan) dalam kesehariannya senantiasa berurusan dengan permasalahan yang sedang peneliti teliti.

Informan dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten

Serang. Adapun *stakeholder* yang terlibat dan menjadi objek dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.7
Daftar Informan

No	Kode Informan	Pembagian Kode Masing-Masing Informan	Status Informan
1	1 ₁	Bapak Abdul Hamid, S.Ag., M.MPd.	Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Serang
2	1 ₂	Bapak Nivan Zulviana, SH., M.Si.	Sekretariat DPRD, Bagian Perundang-undangan
3	1 ₃	Bapak Tb. Syihabudin	Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang
4	1 ₄	Bapak Ilham Perdana, SH., M.Si.	Pegawai Sekretariat Daerah Bagian Hukum
5	1 ₅	(1 ₅₋₁) Bapak Nurjaya	Kepala Sekolah MDA At-taqwa
		(1 ₅₋₂) Ibu Masnah Purwati	Tenaga Pendidik MDA Nurul Amin
		(1 ₅₋₃) Ibu Dian Permatasari	Tenaga Pendidik MDA Al-Barokah
		(1 ₅₋₄) Bapak H. Akip	Kepala Sekolah MDA Miftahul Athfal
		(1 ₅₋₅) Bapak Ahmad Fathoni	Kepala Sekolah MDA Al-Khaeriyah
		(1 ₅₋₆) Bapak H. Sarkawi	Kepala Sekolah MDA Nurul Ulum
		(1 ₅₋₇) Bapak Mahdi	Kepala Sekolah MDA Nurul Iman
		(1 ₅₋₈) Bapak Hanafiah	Kepala Sekolah MDA Al-Amin
		(1 ₅₋₉) Bapak H. Sukaemi	Kepala Sekolah MDA Al-Ianah
		(1 ₅₋₁₀) Bapak H. Nabhani	Kepala Sekolah MDA Nurul Huda
		(1 ₅₋₁₁) Bapak Asytari	Kepala Sekolah MDA Al-Khaeriyah
		(1 ₅₋₁₂) Bapak Ma'mun	Kepala Sekolah MDA Al-Kautsar
6		(1 ₆₋₁) Bapak Hamid	Masyarakat
		(1 ₆₋₂)	Masyarakat

		Bapak Khusni	
		(1 ₆₋₃) Bapak Sani'in	Masyarakat

Sumber: Peneliti 2011

4.3 Penyajian Data

Pembahasan merupakan isi dari hasil analisis data dan fakta yang peneliti dapatkan di lapangan serta disesuaikan dengan teori yang peneliti gunakan. Peneliti dalam penelitian ini menggunakan teori oleh Edward III yaitu model yang dikenal sebagai *Direct and Indirect Impact on Implementation*, disebutkan bahwa ada 4 faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan, yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan birokrasi. Adapun pembahasan yang dapat peneliti paparkan adalah sebagai berikut :

1) Faktor Komunikasi

Faktor komunikasi sangat penting dalam proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diwujudkan melalui komunikasi yang baik. Menurut Kenneth dan Gery⁴⁵ komunikasi didefinisikan sebagai penyampaian informasi antara dua orang atau lebih dan juga meliputi pertukaran informasi antara manusia dan mesin. Komunikasi dapat terjadi karena adanya komponen-komponen, yaitu komunikator yang mengirim pesan yang diekspresikan (*encoded*) melalui berbagai lambang dalam bentuk bahasa. Selanjutnya pesan disampaikan melalui perantara yaitu

⁴⁵ Dikutip dari Husein Umar. 1998. *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*. Jakarta: Gramedia. Hal 25

media komunikasi, pesan diterima oleh penerima pesan (*recipients*) yang selanjutnya pesan tersebut ditafsirkan (*decoded*). Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai untuk mengukur keberhasilan komunikasi, diantaranya:

Pertama, Transmisi. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan saat ini dilaksanakan oleh pihak Departemen Agama Kabupaten Serang, sehingga informasi yang didapat oleh tenaga pendidik pun sudah melewati beberapa tingkatan birokrasi, barulah selanjutnya informasi sampai kepada tenaga pendidik sebagai pelaksana langsung tentang wajib belajar madrasah diniyah awaliyah. Akan tetapi, tidak semua informasi yang telah melewati beberapa tingkatan birokrasi tersebut benar-benar sampai pada petugas pelaksana, hal ini dapat tercermin dari pernyataan dari 15-10, beliau mengatakan bahwa:

”Dari pihak Departemen Agama sudah melalui FKMD Kecamatan, pemerintah daerah belum sama sekali mensosialisasikannya kepada masyarakat.”⁴⁶

Melihat pernyataan tersebut, bahwa jelas Bapak Nabhani mengerti isi dan tujuan dibuatnya peraturan daerah ini, hanya dalam pelaksanaan peraturan daerah ini masih belum maksimal dan optimal atau kurang berjalan dengan baik.

⁴⁶ Wawancara dengan Bapak Nabhani selaku Kepala Sekolah MDA Nurul Huda pada hari Rabu tanggal 15 Desember 2010 Pukul 10.00 WIB

Hal yang hampir sama diutarakan oleh 1₅₋₅ sebagai berikut:
“Departemen Agama 1 kali mensosialisasikan, kalau dari pemda itu sendiri belum sama sekali.”⁴⁷

Pernyataan lebih mendalam datang dari salah satu masyarakat yaitu 1₆₋₂ yang menyatakan:

*“Alhamdulillah sudah hampir mengerti, tetapi jika pada masyarakat secara keseluruhan belum semua tahu karena hanya diumumkan melalui mushala”*⁴⁸

Dari pernyataan diatas terlihat jelas sosialisasi yang kurang menghambat penyelenggaraan perda. Para penerima kebijakan meskipun sudah tahu maksud tujuan diadakannya perda ini tetapi mereka ingin mengetahui siapa saja yang bertanggungjawab atas adanya perda yang mereka lakukan dilapangan.

Kedua, Kejelasan. komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran). Akan tetapi dalam pelaksanaan di lapangan perda ini belum sepenuhnya dilaksanakan secara baik dan bermanfaat seperti pernyataan dari 1₅₋₈ sebagai berikut:

*“ Kejelasan perda ini masih belum sepenuhnya jelas, seperti pengawasan dan pelaksanaannya yang kurang berjalan dengan baik, jadi perda ini kaya main-main”*⁴⁹

⁴⁷ Wawancara dengan bapak Ahmad Fathoni selaku kepala madrasah al-khaeriyah pada hari Selasa 21 Desember 2010 Pukul 17.00 WIB

⁴⁸ Wawancara dengan Bapak Khusni sebagai masyarakat pada hari kamis, 13 Januari 2011 Pukul 14.00 WIB

⁴⁹ Wawancara dengan Bapak Hanafiah selaku Kepala Sekolah MDA Al-Amin pada hari Rabu tanggal 15 Desember 2010 Pukul 14.00 WIB

Padahal jelas sesuai dengan salah satu isi yang ada di perda nomor 1 tahun 2006 bab VII menerangkan bahwa (pengawasan terhadap penyelenggaraan madrasah diniyah awaliyah dilakukan oleh pemerintah daerah, departemen agama....). dalam perda tersebut disebutkan pengawasan penyelenggaraan harus dilakukan secara kontinyu agar maksud dari dibuatnya perda ini sesuai yang diharapkan.

Pendapat lebih mengena diutarakan oleh 1₁ penanggung jawab MD sebagai berikut:

“ Perda ini sudah jelas perpasalnya, hanya pada tahap pelaksanaannya dilapangan kurang maksimal sehingga masyarakat belum sepenuhnya mensekolahkan anaknya kemadrasah “⁵⁰

Penyelenggaraan perda diniyah haruslah jelas agar tidak ada ketimpangsiuran dengan pelaksana dilapangan. Sehingga pada prakteknya semua sudah saling tahu apa yang harus dilakukan untuk mensukseskan perda yang telah dibuat ini.

Ketiga, Konsistensi. Perintah yang diberikan kepada implementor harus konsisten dan jelas, karena perintah yang sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai.

Konsistensi perda ini di lapangan belum berjalan sesuai dengan isinya salah satu contoh ketika anak didik ingin masuk SMP diharuskan

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Abdul Hamid,S.Ag.,M.MPd selaku Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Serang pada hari Jum'at tanggal 17 Desember 2010 Pukul 14.30 WIB

membawa ijazah syahadah akan tetapi anak tersebut tidak mempunyainya dan itu bukan 1 atau 2 orang saja yang tidak punya ijazah tersebut bahkan banyak dan hampir semua daerah, khususnya di Kecamatan Kragilan. Lucunya meskipun hal tersebut haruslah menjadi hal yang wajib untuk para siswa akan tetapi pihak sekolah SMP tidak mengamininya untuk menjadi syarat masuk. Dan ini diperjelas oleh 1₁ penanggung jawab penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah menurutnya:

” Peraturan Daerah dalam hal ini konsisten dalam melaksanakan yang diamanatkan, baik itu dalam pengawasan maupun dalam pelaksanaannya, hanya tahun sebelumnya belum secara maksimal dalam pelaksanaan dan pengawasan peraturan daerah ini. “⁵¹

Dalam proses implementasi kebijakan harusnya diperlukan konsistensi secara maksimal dalam memberikan perintah ke petugas bagian lapangan, terkadang ada niat baik dari petugas pelaksana untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, akan tetapi karena kurang didukung oleh pejabat yang berwenang yaitu dalam hal sarana, selanjutnya tidak adanya *follow up* dari keputusan-keputusan yang telah dibuat maupun sikap yang kurang responsif terhadap berbagai keluhan dari petugas pelaksana lapangan, sehingga membuat pelaksanaan implementasi kebijakan tidak berjalan dengan semestinya seperti yang diharapkan.

⁵¹ Wawancara dengan Bapak Abdul Hamid, S.Ag., M.MPd selaku Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Serang pada hari Jum'at tanggal 17 Desember 2010 Pukul 14.30 WIB

Hal yang berbeda disampaikan oleh I₃ yang menyatakan:

“ Konsistensi dalam pengawasan perda ini dilakukan oleh DPRD dan juga direktorat. Kami hanya sebatas pengawasan dalam kurikulum atau kegiatan belajar mengajar, jadi kami hanya memberikan motivasi serta pengawasan program Madrasah.”⁵²

Pada prakteknya pihak DPRD dan Departemen Agama berlainan dalam hal konsistensi perda dilapangan. dan pada prinsipnya sama-sama ingin mensukseskan perda wajib diniyah ini. Akan tetapi dalam kenyataannya tetap saja penyelenggaraan dan pengawasan kegiatan belajar mengajar masih belum optimal.

2) Faktor Sumber Daya

Sumber daya memiliki peran yang sangat penting dalam sebuah implementasi kebijakan. Adapun indikator-indikator yang dipergunakan untuk melihat sejauhmana sumber daya dapat berjalan dengan rapi dan baik adalah:

Pertama, Staf. Staf atau pegawai yang pergunakan dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah adalah salah satunya dari Kementrian Agama atau Departemen Agama pada kasi pekapontren selaku pembimbing dan pemberi motivasi untuk kelancaran proses pelaksanaan perda ini di lapangan. Menurut I₃ pada praktek dilapangan para

⁵² Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang pada hari Rabu-kamis, 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB

pegawai pelaksana seperti guru belumlah memenuhi syarat kelayakan, beliau menerangkannya sebagai berikut:

” Belum memadai, masih jauh dari harapan karena masih terganjal dari segi keuangan. Kebanyakan tenaga pendidik lulusan SMA atau MA.”⁵³

Akan tetapi dalam kenyataannya dilapangan menurut para kepala madrasah semua guru yang ada dirasa cukup dan telah memenuhi syarat kelayakan. Seperti yang diungkapkan 1₅₋₁ sebagai berikut:

“ Saya pikir untuk tenaga pendidik sudah cukup memenuhi kualifikasi untuk menjadi tenaga didik di madrasah ini, karena kebanyakan dari kami adalah lulusan dari pesantren.”⁵⁴

Hal senada juga diutarakan oleh 1₅₋₂ menurutnya “ *tenaga pendidik disini berjumlah 5 orang dan dirasa sudah cukup memenuhi sebagai tenaga pendidik.*”⁵⁵

Dari pernyataan diatas memang sebenarnya masih belum layak namun terkesan para praktek di lapangan terkesan tidak menghiraukan kondisi yang ada yang terpenting proses belajar mengajar berjalan sesuai rencana yang diharapkan dan sesuai perda yang ditetapkan.

Kedua, Informasi. Dalam implementasi kebijakan informasi memiliki dua bentuk, yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, dalam hal ini implementor harus mengetahui apa yang harus

⁵³ Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang pada hari Rabu-kamis, 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB.

⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Nurjaya selaku Kepala Sekolah MDA Darut Taqwa pada hari Selasa 4 tanggal Januari 2011 Pukul 14.00 WIB

⁵⁵ Wawancara dengan Ibu Masnah Purwati selaku Tenaga Pendidik MDA Nurul Amin pada hari Rabu tanggal 22 Desember 2010

mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Akan tetapi dalam kenyataannya penyelenggaraan perda wajib belajar diniyah ini yang telah ditetapkan dan di sahkan secara jelas masih membingungkan para penerima kebijakan karena isi perda dengan prakteknya belum sesuai. Hal ini telah dinyatakan oleh 1₅₋₃ sebagai berikut:

“ Kami masih bertanya-tanya atas pelaksanaan perda ini, perda ini di buat seperti setengan hati, tanpa ada suatu pengawasan dan perhatian.”⁵⁶

Pernyataan hampir serupa juga disampaikan oleh 1₅₋₄ seperti berikut:

“ Tentang perda ini masih kurang jelas, seperti pelaksanaan dan pengawasannya dari Perda ini, makanya saya bingung dengan bantuan yang akan diperoleh MD, apakah bantuan yang diberikan bergantian sama MD yang lain atau bagaimana.”⁵⁷

Hal-hal yang membingungkan ini seharusnya tidaklah terjadi jika para pembuat kebijakan menjalankan perannya masing-masing secara baik dan maksimal. Akan tetapi hal tersebut belum dilakukan dan kenyataannya yang di dapat banyak penerima kebijakan mengeluh akan hal ini.

Indikator *Ketiga* dari faktor sumber daya adalah wewenang. Dalam implementasi kebijakan kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politis. Kewenangan dari pihak pemda berbeda otoritasnya seperti wewenang yang ada di pemda diungkapkan oleh 1₁ menyatakan bahwa ”...*Wewenang kami*

⁵⁶ Wawancara dengan Ibu Dian Permatasari selaku Tenaga Pendidik MDA Al-Barokah pada hari selasa tanggal 21 desember 2010 Pukul 16.00 WIB

⁵⁷ Wawancara dengan Bapak H. Akip selaku Kepala Sekolah MDA Miftahul Athfal pada hari selasa tanggal 21 Desember 2010 Pukul 13.00 WIB

hanya pada pengawasan dan kontrol pelaksanaan peraturan daerah dilapangan... “⁵⁸

Lain halnya wewenang yang ada di Kementrian Agama yang dijelaskan 1₃ sebagai berikut:

“ ...wewenang kami hanya pada pengawasan kurikulum untuk penyelenggaraan madrasah diniyah, seperti KBM dan melakukan pembinaan tenaga pendidik seperti diklat melalui FKMD... “⁵⁹

Disini jelas tupoksi para pembuat kebijakan ada masing-masingnya dan diharapkan tidak ada saling timpang tindih dan menyalahkan satu sama lainnya karena sudah jelas dimana bagian-bagian yang harus dilakukan yang tentunya diharapkan satu tujuan yaitu mensukseskan perda wajib diniyah ini dilapangan.

Adapun kewenangan yang diberikan para pembuat kebijakan terhadap pelaku praktek kebijakan hanyalah bertugas untuk mendidik para murid dan selebihnya tidak dibebankan wewenang yang lain, seperti pernyataan dari 1₅₋₉ sebagai berikut:

“...Kalau wewenang kami di perda ini hanya sebatas mendidik saja, tidak ada wewenang dan tanggung jawab lain yang dibebankan oleh kami, kalau pun ada sesuatu itu melalui FKMD atau yang menangani FKMD... ”⁶⁰

Para pelaku kebijakan perda seperti tenaga pendidik ataupun para kepala madrasah tidak bisa melakukan tindakan lain ketika ada permasalahan dalam praktek perda dilapangan, seperti para murid yang tidak membayar

⁵⁸ Wawancara dengan Bapak Abdul Hamid, S.Ag., M.MPd selaku Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Serang pada hari Jum'at, 17 Desember 2010 Pukul 14.30 WIB

⁵⁹ Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang pada hari Rabu-kamis, 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB

⁶⁰ Wawancara dengan Bapak H. Sukaemi selaku Kepala Sekolah MDA Al-Ianah pada hari senin, 20 Desember 2010 Pukul 15.00 WIB

iuran per-bulan, ijazah syahadah yang seharusnya diambil oleh para wali murid untuk syarat masuk ke SMP tetapi tidak diambil dan hanya menumpuk di lemari kantor madrasah dan hal ini tidak dipermasalahkan oleh pihak sekolah formal SMP yang masih menerima murid yang datang. Dan para pendidik serta kepala madrasah tidak bisa berbuat banyak dengan problem yang ada karena para pembuat kebijakanpun kurang gesit dan tegas dalam hal pengawasannya.

Keempat, Fasilitas. Dalam implementasi kebijakan, fasilitas juga merupakan faktor penting. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang, namun tanpa didukung oleh sarana dan prasarana, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil. Berkaitan dengan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah. Fasilitas yang menunjang Perda ini dilapangan sangat belum memadai dilihat dari sarana dan prasarana dari penunjang proses belajar mengajar Madrasah Diniyah, seperti yang diungkapkan oleh 1₃ sebagai berikut:

*“ Kalau untuk fasilitas MD kami menyadari bahwa belum memadai, masih banyak MD yang kekurangan baik itu untuk proses belajar mengajar, maupun dari segi fisik bangunan madrasah sendiri. Karena bantuan untuk MD itu sendiri bertahap.”*⁶¹

Kemudian pernyataan di atas juga diperkuat oleh pernyataan dari 1₄ ketika ditanyakan hal yang sama, beliau mengatakan:

⁶¹ Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang (hari Rabu-kamis, 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB

“ Secara keseluruhan tentu belum memadai, kita berharap semua madrasah mendapatkan fasilitas yang layak tapi semua itu ada tahapannya yang penting bagi kita dalam rangka menyikapi kewajiban diniyah tentang perda ini. Pemerintah kabupaten memberikan insentif pada pendidikan serta mobler, dalam bantuan mobler belum semua madrasah mendapatkannya, dari 28 kecamatan belum semua tersentuh untuk mendapatkan bantuan mobler. Pada pelaksanaan pemberian mobler terdapat dikementerian agama, pemda hanya menyumbangkan uangnya saja. Adapun tahap verifikasi yang layak atau tidak berada pada kebijakan kementerian agama dan merekalah yang akan mengusulkan kepada pemda siapa saja yang mendapatkan bantuan tersebut.”⁶²

Dari kedua pernyataan diatas juga diperkuat oleh 1₅₋₂, beliau

mengungkapkan bahwa;

“Prasarana yang ada di MD Nurul Amin masih sangat kurang memadai. Dari pemerintah kami belum pernah mendapatkan bantuan, bantuan yang kami dapatkan hanya dari masyarakat atau dari orang tua murid dengan membayar iuran tiap bulannya.”⁶³

Fasilitas yang tidak mencukupi yang didapat oleh para petugas selanjutnya akan berdampak pada tidak berhasilnya pengimplementasian peraturan daerah terkait. Hal ini bisa disebabkan karena tidak adanya motivasi kerja yang dapat mendorong tenaga pendidik untuk bekerja dengan lebih baik. Selain itu, kurangnya fasilitas sarana dan prasana yang memadai membuat tenaga pendidik kurang nyaman dalam bekerja atau menjalankan tugasnya sebagai tenaga pendidik, fasilitas yang kurang memadai ini membuat peserta didik menjadi tidak fokus dalam menerima materi sehingga tenaga pendidik harus bekerja maksimal dalam menyampaikan pelajaran

⁶² Wawancara dengan Bapak Ilham Perdana, SH.,M.Si selaku Pegawai Sekretariat Daerah Kab. Serang Bagian Hukum pada hari jum'at tanggal 23 Desember 2010 Pukul 14.00 WIB

⁶³ Ibu Masnah Purwati selaku Tenaga Pendidik MDA Nurul Amin pada hari Rabu tanggal 22 Desember 2010

peserta didik. Berikut dapat dilihat dari gambar yang peneliti ambil mengenai fasilitas di Madrasah :



Gambar 4.3
Fasilitas Belajar Madrasah Diniyah

3) Faktor Disposisi

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, seorang implementor tidak hanya diharuskan memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, akan tetapi diperlukan juga kemauan untuk melaksanakannya. Ada dua hal penting yang perlu diperhatikan pada faktor disposisi ini, antara lain:

Pertama, Pengangkatan Birokrat. pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, demikian juga dengan dalam pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah. Pemilihan atau penetapan tenaga didik sebagai pengajar atau pelaksana dilapangan peraturan daerah ini. Hal ini diungkapkan oleh 1₃ bahwa;

” Tidak ada pengangkatan dan tenaga pendidik pun dari depag tidak secara khusus diangkat menjadi tenaga pendidik. Karena pendidikan Madrasah ini bukan formal melainkan informal.”⁶⁴

Kemudian pernyataan di atas juga diperkuat oleh pernyataan dari 1₄ ditanyakan hal yang sama, beliau mengatakan bahwa;

“ Tidak ada pengangkatan dan orang yang ditunjuk khusus untuk mengajar, pendidikan madrasah ini adalah masuk dalam dinas pendidikan pada jalur luar sekolah.”⁶⁵

Pengangkatan atau penetapan tenaga pendidik dalam pelaksanaan peraturan daerah ini tidak ada, hal ini dikarena sekolah Madrasah Diniyah ialah Pendidikan diluar sekolah atau Informal, disisi lain tenaga pendidik diwajibkan untuk menjalankan perda ini sesuai dengan yang diamanatkan, dan standar dalam penetapan tenaga pendidik pun untuk menjadi pengajar ialah SMA atau MA, ini sebenarnya standar yang ditetapkan dalam penetapan tenaga pendidik oleh kementerian agama belum layak atau masih rendah sebagai pengajar atau menjadi tenaga pendidik.

Kedua, Insentif. Terkadang, perilaku implementor yang tidak berkenaan dengan kinerja yang diharapkan dapat dimanipulasi oleh adanya pemberian insentif. Pemberian insentif dapat juga mempengaruhi perilaku mereka untuk meningkatkan kinerja mereka. Akan tetapi pemberian insentif kepada tenaga pendidik sangatlah kecil atau minim yang diberikan oleh Pemda dan Kementerian Agama, hal ini dapat dilihat dari pernyataan 1₄, beliau

⁶⁴ Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang hari Rabu-kamis tanggal 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB

⁶⁵ Wawancara dengan Bapak Ilham Perdana, SH.,M.Si selaku Pegawai Sekretariat Daerah Kab. Serang Bagian Hukum pada hari jum'at tanggal 23 Desember 2010 Pukul 14.00 WIB

mengungkapkan “ *Dari pemda tenaga pendidik memperoleh insentif 150rb pertahun dan 3 juta bantuan untuk madrasah.*”⁶⁶

Pemberian insentif kepada tenaga pendidik seperti di atas juga disampaikan langsung oleh 1₃ sewaktu peneliti menanyakan hal yang sama, menurut beliau “ *Dari depag ada 3 juta per tahun, jadi tiap bulan tenaga pendidik mendapatkan 250rb, dan Pemda juga ada.*”⁶⁷

Pernyataan diatas juga diperkuat oleh 1₅₋₁, beliau mengatakan bahwa;

“ *Dari pemda memperoleh gaji sekitar 150rb pertahun, kalau depag hanya bantuan sejumlah 3juta itu pun tidak secara kontinu atau rutin setiap tahun.*”⁶⁸

Pemberian insentif yang minim yang diberikan oleh Pemda dan Kementerian Agama sebagai pendorong kinerja tenaga pendidik, menyebabkan tidak ada motivasi dan kinerja yang maksimal oleh tenaga pendidik untuk mengajar sebagai faktor pendorong kinerja dari pelaksanaan Perda yang sedang berjalan. Minimnya insentif yang diberikan yang diperoleh tenaga pendidik, harus mencari pendapatan atau pemasukan yang lainnya.

4) Faktor Birokrasi

“*Pertama, Standard Operating Prosedures (SOPs).* Maksudnya adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana

⁶⁶ Wawancara dengan Bapak Ilham Perdana, SH.,M.Si selaku Pegawai Sekretariat Daerah Kab. Serang Bagian Hukum pada hari jum'at tanggal 23 Desember 2010 Pukul 14.00 WIB

⁶⁷ Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang hari Rabu-kamis tanggal 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB

⁶⁸ Wawancara dengan Bapak Nurjaya selaku Kepala Sekolah MDA Darut Taqwa Pada hari Selasa, tanggal 4 Januari 2011 Pukul 14.00WIB

kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Hal ini yang diungkapkan oleh 13, beliau menyatakan bahwa;

“kami disini hanya menetapkan prosedur standar pembelajaran yang akan diberikan kepada peserta didik, kami hanya mengawasi dibidang kurikulum dan melakukan pembinaan.”⁶⁹

Pernyataan diatas tersebut juga diungkapkan oleh 15-1 beliau mengatakan bahwa;

“Kalau untuk standar operasional, kami hanya menjalankan standar-standar pembelajaran yang ditentukan oleh depag seperti mata pelajaran yang sudah ada dan jumlah jam mata pelajaran.”⁷⁰

Dalam prosedur pelaksanaan Perda ini Departemen Agama hanya bertugas mengawasi dan membina para tenaga pengajar serta jam operasional mata pelajaran tiap harinya, adapun prosedur pengawasan ataupun Pelaksanaan dari Perda itu ialah dari pihak DPRD itu sendiri, pelaksanaan perda ini sudah berjalan mungkin dilapangan hanya ada satu dua persoalan yang dalam pelaksanaan perda itu sendiri belum optimal, yang pertama ialah pengawasan dari pelaksanaan perda itu sendiri, yang kedua ialah belum berjalannya perda ini dengan maksimal seperti masih adanya anak-anak yang belum masuk Madrasah Diniyah tapi anak tersebut bisa masuk kesekolah menengah pertama (SMP). Contohnya pernyataan “...Perda ini sudah jelas perpasalnya, hanya pada tahap

⁶⁹ Wawancara dengan Bapak Tb. Syihabudin selaku Kasi Pekapontren Departemen Agama Kab. Serang pada hari Rabu-kamis tanggal 5-6 Januari 2011 Pukul 08.00 WIB

⁷⁰ Wawancara dengan Bapak Nurjaya selaku Kepala Sekolah MDA Darut Taqwa Pada hari Selasa, tanggal 4 Januari 2011 Pukul 14.00WIB

pelaksanaannya dilapangan kurang maksimal sehingga masyarakat belum sepenuhnya...”.

Kedua, Fragmentasi. Istilah *fragmentasi* berkaitan dengan upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit. Sementara itu, kegiatan proses belajar mengajar di setiap madrasah diniyah dalam hal tanggung jawab dan kewenangan hanyalah terfokus untuk mendidik saja dan tidak diperkenankan untuk mendapatkan tanggung jawab dan kewenangan yang lainnya dalam pelaksanaan perda ini dilapangan. Dan hal ini diperjelas oleh 15-1 selaku Kepala Madrasah Darut Taqwa sebagai berikut:

“ Tanggung jawab kami hanya mendidik saja, tidak ada wewenang dan tanggung jawab lain, kalau untuk pengawasan penyelenggaraan proses belajar mengajar yaitu tanggung jawab forum. “⁷¹

Dari pernyataan diatas tenaga pendidik terkesan hanya mengikuti aturan yang ada dan tidak bisa berbuat apa-apa jika terdapat permasalahan yang terjadi dilapangan. Yang terpenting tugas yang diberikan pada para pengajar atau juga bisa disebut para penerima kebijakan perda bisa menjalankan tugasnya dengan baik dan itu menurut mereka sudah sesuai dan mengikuti aturan yang telah ditetapkan.

Pernyataan diatas juga diperkuat kembali oleh 15-12 dari Kepala Madrasah Al-Kautsar mengungkapkan bahwa ” *Kami hanya mendidik saja,*

⁷¹ Wawancara dengan Bapak Nurjaya selaku Kepala Sekolah MDA Darut Taqwa Pada hari Selasa, tanggal 4 Januari 2011 Pukul 14.00WIB

tidak ada tanggung jawab dan wewenang yang diberikan atau dibebankan kepada kami ⁷².

Tanggung jawab dan wewenang yang diberikan pada tenaga pengajar yang kurang mengakibatkan mereka tidak bisa mengeksplor dalam membenahi pelaksanaan perda wajib belajar madrasah diniyah secara lebih mendalam. Padahal merekalah yang tahu benar akan seluk beluk bagaimana perda ini berjalan baik sesuai rencana atau tidak dan mereka pulalah yang mengetahui apa yang harus dilakukan untuk memajukan suksesnya perda wajib diniyah ini.

Tetapi dalam kenyataannya tenaga pendidik tidak bisa berbuat banyak karena mereka sadar kewajiban yang ada serta wewenang yang telah ditetapkan hanyalah terbatas dan mereka harus mematuhi.

4.4 Pembahasan Hasil Penelitian

Langkah selanjutnya dalam proses analisis data adalah melakukan kegiatan interpretasi hasil penelitian, interpretasi hasil penelitian merupakan penapsiran terhadap hasil akhir dalam melakukan pengujian data dengan teori dan konsep para ahli sehingga bisa mengembangkan teori atau bahkan menemukan teori baru serta mendeskripsikan dari hasil data dan fakta dilapangan. Peneliti dalam hal ini menghubungkan temuan hasil penelitian dilapangan dengan dasar operasional yang telah ditetapkan sejak awal, dalam

⁷² Wawancara dengan Bapak Ma'mun selaku Kepala Sekolah MDA Al-Kautsar pada hari kamis tanggal 13 Januari tahun 2011 Pukul 20.15 WIB

hal ini adalah teori implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Edward III, *Direct and Indirect Impact on Implementation*.

Ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan birokrasi. Adapun temuan yang didapatkan dalam penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang adalah sebagai berikut:

pertama, berdasarkan komunikasi yang terdiri dari 3 dimensi, didapatkan hasil sebagai berikut; (a) transmisi, Informasi yang telah melewati beberapa level birokrasi menyebabkan tidak sepenuhnya sampai pada para pelaksana penyelenggara perda sebagai *street-level bureaucrats*. Masih saja terdapat informasi yang tidak sampai dari pembuat perda pada petugas pelaksana dilapangan yaitu para pendidik, yang mengakibatkan tidak semua memahami esensi dari peraturan yang sedang mereka implementasikan salah satunya dari pemda yang tidak menyampaikan sosialisasinya pada masyarakat atau setidaknya mereka memberitahukan pada para petugas pelaksana agar nantinya bisa disampaikan pesan yang diperoleh dari pemda tersebut pada masyarakat melalui para tenaga pendidik atau ketua madrasah. (b) Kejelasan, Komunikasi yang terjadi antara petugas dan tenaga pendidik selaku penanggung jawab dan penerima kebijakan kurang berjalan dengan baik. nampak ketidakjelasan bagi beberapa penerima kebijakan dilapangan seperti tenaga pengajar menanyakan tentang

maksud secara jelas perda yang dibuat ini apakah akan dilaksanakan secara serius atau tidak. Karena para pengajar masih ragu akan perda ini salah satunya dalam hal pengawasan dan pelaksanaan perda yang belum berjalan sesuai yang diharapkan. Sehingga, hal ini mengakibatkan informasi yang disampaikan petugas kepada para pelaksana tidak sepenuhnya dapat diterima dan diserap oleh para penerima kebijakan yang bersangkutan, yang pada akhirnya akan menimbulkan kendala-kendala dalam pelaksanaannya dilapangan. (c) *Konsistensi*, Informasi dan perintah yang diterima oleh petugas bagian lapangan selaku implementor Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang tidak tegas dan seringkali berubah-ubah, sehingga menimbulkan kebingungan bagi petugas pelaksana. Selain itu, tidak jarang keputusan yang telah dibuat tidak langsung di *follow up*, sehingga niat baik dari petugas untuk dapat melaksanakan keputusan yang telah dibuat tidak dapat terlaksana dengan baik.

Kedua, faktor sumberdaya yang terdiri dari empat faktor yaitu (a) *Staff*, dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah, pada dasarnya proses belajar atau pelaksanaan perda ini sudah berjalan, akan tetapi hanya pada pelaksana dari kebijakan itu sendiri yang ada dilapangan yaitu tenaga pendidik belum sepenuhnya memadai berdasarkan kualifikasi dan kompetensinya. (b) *Informasi*, pada kenyataannya dilapangan dalam pelaksanaan perda ini sudah dijalankan, kendati itu pelaksana kebijakan yang ada dilapangan seperti tenaga

pendidik masih bingung dengan pelaksana dan pengawasan dari perda itu sendiri, sehingga menyebabkan tenaga pendidik sebagai pelaksana kebijakan dari perda itu mengeluh dengan pelaksanaan perda. (c) *wewenang*, tenaga pendidik hanya diberikan wewenang sebatas sebagai pengajar peserta didik dalam perda ini, sehingga apabila terdapat peserta didik yang tidak sekolah di madrasah atau ijazah peserta didik belum diambil dan sekolah menengah pertama atau SMP pun menerima peserta didik yang masuk sekolah tersebut, maka tenaga pendidik tidak bisa bertindak atau melakukan tindakan untuk memaksa. (d) *fasilitas*, selain dari faktor insentif juga yang kurang memadai bagi pelaksana kebijakan yang ada dilapangan, sarana dan prasarana pun kurang memadai seperti gedung, meja dan kursi yang sudah tidak layak untuk digunakan, ini menyebabkan tenaga pendidik kurang nyaman dalam menjalankan tugasnya dan peserta didik pun kurang fokus menerima materi yang diberikan.

Ketiga, disposisi merupakan faktor yang berikutnya yang terdiri dari 2 indikator yaitu (a) *pengangkatan birokrasi*, tenaga pendidik merupakan *street-level bureaucrats* dalam implementasi Peraturan Daerah tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah. Dalam penetapan tenaga pendidik di Kementerian Agama atau standar pendidikan menjadi tenaga pendidik ialah hanya SMA atau MA, standar yang ditetapkan ini oleh Kementerian Agama belum layak dan masih rendah untuk menjadi tenaga pendidik. (b) *insentif*, pada dasarnya pemberian gaji atau insentif akan memberikan suatu motivasi terhadap kerja yang dilakukannya untuk

lebih baik, akan tetapi tidak demikian bagi tenaga pendidik madrasah diniyah awaliyah. Mereka hanya mendapatkan insentif sebesar Rp. 150.000,- yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dan Kementerian Agama hanya bersifat bantuan yang besarnya Rp. 3.000.000,- itu untuk semua kebutuhan dari madrasah itu sendiri seperti gaji, perlengkapan dan peralatan madrasah dan lain-lain. Tentunya ini akan mempengaruhi kinerja tenaga pendidik itu sendiri dalam menjalankan tugasnya.

Keempat, dari faktor struktur birokrasi terdapat 2 indikator adalah sebagai berikut (a) *standard operating prosedurs (SOPs)*, pekerjaan yang baik haruslah mempunyai prosedur yang jelas dalam suatu kegiatannya, tetapi tidak demikian dengan implementasi peraturan daerah ini, dalam pelaksanaan peraturan daerah tentang wajib belajar madrasah diniyah tidak ada pengawasan yang tegas dan jelas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Sehingga menyebabkan pelaksanaan peraturan daerah belum berjalan secara maksimal. (b) *fragmentasi*, dalam pembagian tanggung jawab dan wewenang tenaga pendidik kurang dalam diberikannya wewenang dan tanggung jawab sehingga mengakibatkan mereka tidak bisa mengeksplor dalam membenahi pelaksanaan perda wajib belajar madrasah diniyah secara lebih mendalam.

Yang pada intinya penyelenggaraan perda wajib diniyah ini belumlah optimal. Kekurangan masih terlihat di segala bidang entah dari sarana prasarana, pengawasan serta kontrol dari pemerintah, dan masyarakat yang masih saja menganggap tidak peduli akan adanya perda ini.

Jika hal ini masih saja terus berlanjut bagaimana perda ini akan berjalan sesuai yang ditentukan. Diperlukan ketegasan yang ekstra dari para pelaksana perda dan lebih-lebih dari para penanggung jawab pembuat perda diniyah ini.

Oleh karena pendidikan merupakan elemen penting bagi seluruh manusia. mulai dari pendidikan yang sifatnya formal seperti membaca dan menulis sampai belajar yang sifatnya non formal seperti belajar dalam pergaulan, organisasi dan belajar memahami kehidupan. Akan tetapi, pelajaran non formal ini sedikit banyak mempengaruhi karakter dan kreativitas siswa dalam belajar.

Kombinasi antara pendidikan umum dan pendidikan agama islam merupakan format yang ideal. Sehingga para pelajar dimaksudkan tidak hanya pintar dalam ilmu pengetahuan dan teknologi melainkan juga memiliki wawasan yang cukup dalam hal keagamaan untuk membentuk watak, keperibadian dan membentuk karakter bangsa dengan landasan etika dan moral.

Diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang merupakan wujud perhatian pemerintah Kabupaten Serang terhadap perkembangan akhlak dan moral pelajar dalam dunia pendidikan di Kabupaten Serang khususnya di Kecamatan Kragilan. Dimana wajib belajar madrasah diniyah ini bertujuan untuk memberikan bekal kemampuan agama islam kepada anak usia sekolah di Kabupaten Serang untuk mengembangkan

kehidupannya sebagai warga muslim yang beriman, bertaqwa, beramal saleh dan berakhlak mulia.

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang ditentukan oleh pihak-pihak terkait terutama dari pihak Pemerintah Daerah, Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, dan tentunya Masyarakat serta sarana dan prasarana yang tersedia.

Namun dalam pelaksanaannya dilapangan perda ini masih belum berjalan dengan semestinya. Masih banyak kekurangan dalam prakteknya entah dari segi sarana prasarana ataupun ketegasan dari dibentuknya perda wajib diniyah ini. Dimana logikanya pemerintah membuat perda wajib diniyah ini dengan harapan masyarakat khususnya di Kecamatan Kragilan agar sekolah diniyah selain tentunya sekolah formal. Agar kedepannya dengan masyarakat terlebih dahulu sekolah di keagamaan tidak terbawa arus yang buruk. Dan tentunya pemerintah haruslah menyediakan semua kegiatan penyelenggaraan dengan baik agar proses praktek dilapangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam perda. Tetapi dalam tahap observasi peneliti melihat masih banyak kekurangan dalam pelaksanaan proses belajar mengajar.

Masalah ini dilihat dari praktek dilapangannya meskipun sebenarnya perda ini sangatlah bermanfaat. Akan tetapi pelaksanaannya kurang mencerminkan nilai-nilai yang terdapat di dalam perda wajib belajar madrasah diniyah awaliyah tersebut seperti:

1. sarana prasarana proses belajar mengajar yang kurang. Faktor ini sangatlah penting karena penunjang untuk terciptanya kesuksesan perda yang di terapkan. Kenyataannya gedung pun masih banyak yang tidak layak dan hanya segelintir madrasah yang mendapatkan bantuan dan itupun salah satunya dari program PNPM mandiri.
2. kekhawatiran tenaga pendidik pada pelajar dalam hal mengesampingkan wajib diniyah ini karena kekurangtegasan dalam prakteknya. Salah satunya masih menyepelekan ijazah syahadah untuk masuk ke sekolah menengah pertama (SMP).
3. pola pelaksana yang tumpul membuat pelaksana teknis lapangan tidak bisa berbuat banyak dalam mengakomodir masyarakat untuk menyekolahkan anaknya pada madrasah diniyah.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, peneliti dalam hal ini melihat bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang belum terlaksana secara maksimal. Semua itu terlihat dari praktek di lapangan penyelenggaraan wajib belajar diniyah ini. Semua masih serba kekurangan entah sarana prasarana maupun penunjang lainnya. Belum lagi ketidaktegasan pemerintah dalam menindak pada hal yang menyimpang dari isi perda yang telah ditetapkan seperti kurang tegasnya dalam hal ijazah syahadah padahal hal ini wajib untuk syarat masuk ke sekolah menengah pertama (SMP) serta masyarakat yang kurang patuh terhadap perda yang ada,

hal inilah yang membuat pelaksanaan perda Wajib Diniyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang belum maksimal. Kedepannya peneliti ingin memberikan saran kepada pemerintah untuk lebih cermat lagi dalam membuat suatu kebijakan, agar setiap kebijakan yang dihadirkan akan membawa kesemakmuran bagi semua pihak, sehingga tidak ada lagi kendala-kendala yang menghambat suksesnya perda yang di buat dan telah disetujui secara bersama.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Maka dalam penelitian ini dapat ditarik kesimpulan berdasarkan teori yang diperkenalkan oleh Edward III yaitu *Direct and Indirect Impact on Implementation*, yang menjadi landasan teori peneliti.

Dalam teorinya, terdapat 4 (empat) variabel yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu *pertama*, berkaitan dengan komunikasi. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh peneliti bahwa dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah belumlah optimal ini terlihat dari pelaksana yang ada dilapangan masih bingung dengan peraturan daerah yang ditetapkan, informasi yang didapat mengenai peraturan daerah ini belum tersampaikan dengan jelas untuk para pelaksana atau implementor yang ada dilapangan. *Kedua*, pada faktor sumberdaya pada dasarnya Kementerian Agama sudah menetapkan pegawai atau implementor dilapangan untuk pelaksanaan peraturan daerah, hanya pegawai atau pelaksana dilapangan belum memenuhi kompetensi atau kualifikasi yang diharapkan atau kurang memadai dalam pelaksanaan implementasi peraturan daerah ini. *Ketiga*, faktor disposisi dimana dalam pelaksanaan peraturan daerah para pelaksana

kebijakan dilapangan belum mendapatkan gaji atau insentif yang layak dan tenaga pendidik belum memadai. *Keempat*, faktor yang terakhir dalam teori Edward III ialah struktur birokrasi bahwa prosedur pelaksanaan peraturan daerah dalam pengawasan belum berjalan secara maksimal atau tidak tegas dari pembuat kebijakan serta kurang diberikannya keleluasaan atau tanggung jawab kepada tenaga pendidik.

Peraturan Daerah yang belum optimal ini dikarenakan pada dimensi *pertama* yang berkaitan dengan faktor komunikasi bahwa para pembuat kebijakan belum mensosialisasikan secara menyeluruh kepada penerima kebijakan, sedangkan pada faktor yang *kedua* yaitu sumberdaya yang ada pada pelaksanaan peraturan daerah kurang memadai karena tingkat pendidikan atau kualifikasi tenaga pendidik yang masih rendah dan tidak sesuai dengan jalur pendidikan yang ditetapkan oleh Kementerian Agama. *Ketiga*, faktor disposisi yang dilihat dari indikator insentif bahwa pemberian insentif atau gaji masih kurang karena pemerintah daerah hanya memberikan gaji Rp. 150.000,- pertahun sedangkan pada Kementerian Agama memberikan insentif sebesar Rp. 3.000.000,- pertahun itu pun pemberian yang diberikan tidak kontinyu tiap tahunnya. *Keempat*, struktur Birokrasi dimana para pembuat kebijakan tidak tanggap dengan kendala yang ada dilapangan karena masih ada keringanan untuk proses kebijakan yang berjalan atau masih memaklumi karena pelaksanaan perda ini masih dikatakan dalam tahap sosialisasi.

5.2 Saran-saran

Menilik kembali hasil penelitian yang telah didapatkan, maka peneliti mencoba memberikan saran-saran mengenai pelaksanaan implemementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang sebagai berikut:

1. Pemerintah dalam menyelenggarakan peraturan daerah ini haruslah benar-benar dalam mensosialisasikannya pada setiap penerima kebijakan dan pelaksana kebijakan agar terdapat sinkronisasi dalam mensukseskan perda diniyah ini.
2. sosialisasi kepada masyarakat sebagai penerima kebijakanpun harus mendalam sehingga semuanya dapat mengetahui tentang perda wajib diniyah ini.
3. komunikasi yang terjalin harus konsisten sehingga adanya informasi yang sama.
4. Dikarenakan para pengajar yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan yang sesuai, diharapkan pemerintah melakukan pembinaan secara menyeluruh seperti diadakannya diklat untuk setiap guru yang ada di setiap madrasah.
5. Pemerintah Daerah bersama Kementerian Agama haruslah memberikan insentif yang sesuai agar para pelaksana perda tidak kesulitan untuk melakukan proses KBM.

6. DPRD Kabupaten Serang dan Kementerian Agama selaku pembuat kebijakan dan pengawas madrasah diniyah harus dapat melaksanakan peranannya dengan baik dalam proses kegiatan wajib belajar madrasah diniyah, melakukan pengawasan terhadap berjalannya kegiatan perda secara tegas dan jelas serta memfasilitasi kegiatan penyelenggaraan madrasah diniyah awaliyah dengan memadai.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Hamzah dan Ananda Santoso. 1996. *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*.
Surabaya : Fajar Mulya
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- _____. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI
- _____. 2007. *Memahami ilmu Politik*. Bandung: AIPI
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi kedua*.
Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Ghozali, Imam, 2006. *Aplikasi Analisis Multivariate Dengan Program SPSS*,
Semarang: BP Undip
- Islamy, M. Irfan. 1991. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*.
Jakarta: Bumi Aksara
- Kencana, Inu dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta. PT Rinerka Cipta
- Kountur, Ronny. 2004. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*.
Jakarta: PPM
- Nugroho, Riant. D. 2003. *Kebijakan Publik “Formulasi, Implementasi dan
Evaluasi”*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- _____. 2008. *Analisis Kebijakan*. Jakarta : Elex Media Komputindo
- Parson, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis
Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. 2005. *Metode Penelitian
Kuantitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

- Purwanto. 2007. *Instrumen Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Purwanto Agus E dan Sulistiyawati. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Administrasi Public dan Masalah-Masalah Sosial*. Yogyakarta: Gava Media
- Silalahi, Ulber. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung Refika Aditama
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta: LP3ES
- Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfa Beta
- Suharto, Edi.2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Suryabrata, Sumadi. 2006. *Metodelogi Penelitian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perdasa
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady. A. 2006. *Metodelogi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara
- Wahab, Abdul Solichin. 2005 *Analisis Kebijaksanaan (Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara)*. Jakarta: Bumi Aksara
- Wicaksana, Krtistian. 2006. *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Jogjakarta: Graha ilmu
- Widodo. *Good Governance: Akuntability dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendikian
- Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo