

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI SISTEM MANAJEMEN LEMBAGA PENDIDIKAN ISLAM DALAM MEMPENGARUHI KEBIJAKAN POLITIK PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA

Maimunah

Dosen Manajemen Pendidikan Islam
Unviersitas Islam Indragiri
Email: alhafizza@gmail.com

Susendra Delta

Mahasaiswa Program Studi Manajemen Pendidikan Islam
Universitas Islam Indragiri

ملخص

يرتبط تحليل السياسة ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي حيث يكون محتوى الاتصال واستخدام المعرفة ذات الصلة بالسياسة أمراً أساسياً لممارسة ونظرية تحليل السياسات. فقط عندما يتم توصيل المعرفة بعملية صنع السياسة في العملية ، يمكن للجهات الفاعلة في السياسة استخدام هذه المعرفة لتحسين السياسة العامة. منهجية تحليل السياسات هي نظام من المعايير والقواعد والإجراءات لإنشاء ، وتقييم نقدي ، ونقل المعرفة ذات الصلة بالسياسة. تتميز منهجية تحليل السياسات بالعديد من الخصائص الرئيسية: الاهتمام الكبير بصياغة المشكلات وحلها ، والالتزام بالتقييم الوصفي والقيمة الحرجة والرغبة في زيادة كفاءة الاختيار بين عدد من بدائل السياسة. تشرح هذه الورقة طبيعة وتاريخ سياسات التعليم

الإسلامي العامة التي تكون فيها وزارة الدين في جمهورية إندونيسيا هي صاحبة السياسة و جامعة سيarif هداية الله الإسلامية ، جاكرتا باعتباره المنفذ أو الضمني لهذه السياسة. بدءاً من وضع جدول الأعمال ، وصياغة السياسات ، واعتماد السياسات ، وتنفيذ السياسات وتقييم السياسات. بناء على نتائج المقابلات والوثائق التي أجراها المؤلف. نريد بشكل خاص الإجابة على السؤال حول سبب وجود مؤسسات تعليمية لكل وزارة ، على الرغم من وجود وزارة تعليم وطنية تنظم التعليم في إندونيسيا ، لذلك هناك رأي مفاده أن هناك عدم ثقة في وزارة التعليم الوطني كمزود للتعليم.

الكلمات المفتاحية: تطوير السياسة والسياسات ، التربية الإسلامية في إندونيسيا

Abstract

Policy analysis is closely related to the political system where communication content and the use of policy-relevant knowledge are central to the practice and theory of policy analysis. Only when knowledge of the policy-making process is communicated in the process can policy actors use this knowledge to improve public policy. A policy analysis methodology is a system of standards, rules and procedures for creating, critically assessing and communicating policy-relevant knowledge. The policy analysis methodology has several main characteristics: high attention to problem formulation and solving, commitment to both descriptive and value critical studies and a desire to increase the efficiency of choice among a number of policy alternatives. This paper explains the nature and history of public Islamic education policies in which the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia is the policy holder and UIN Syarif Hidayatullah Jakarta as

the implementer or the implication of the policy. Starting from agenda setting, policy formulation, policy adoption, policy implementation and policy assessment. Based on the results of interviews and documentation conducted by the author. Especially wanting to answer the question of why each ministry has educational institutions, even though there is already a national education ministry that regulates education in Indonesia, so there is an opinion that there is distrust with the ministry of national education as the provider of education.

Keywords: *Political and policy development, Islamic education in Indonesia*

Abstrak

Analisis kebijakan erat kaitannya dengan sistem politik dengan muatan komunikasi dan penggunaan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan adalah sentral dalam praktik dan teori analisis kebijakan. Hanya jika pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan dikomunikasikan di dalam proses tersebut para pelaku kebijakan dapat menggunakan pengetahuan tersebut untuk memperbaiki kebijakan publik. Metodologi analisis kebijakan adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metodologi analisis kebijakan mempunyai beberapa karakteristik utama: perhatian yang tinggi pada perumusan dan pemecahan masalah, komitmen pada pengkajian yang baik yang sifatnya deskriptif maupun kritik nilai dan keinginan untuk meningkatkan efisiensi pilihan diantara sejumlah alternatif kebijakan. Tulisan ini menjelaskan tentang hakikat dan sejarah kebijakan pendidikan Islam publik dimana Kementerian Agama RI sebagai pemegang kebijakan dan UIN Syarif Hidayatullah Jakarta sebagai pelaksana atau yang terimplikasi dari kebijakan. Mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan

penilaian kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara dan dokumentasi yang dilakukan oleh penulis. Terutama ingin menjawab persoalan tentang mengapa disetiap kementerian memiliki lembaga pendidikan, padahal sudah ada kementerian pendidikan nasional yang mengatur pendidikan di Indonesia, sehingga ada anggapan bahwa adanya ketidakpercayaan dengan kementerian pendidikan nasional selaku penyelenggara pendidikan.

Kata Kunci: *Perkembangan politik dan kebijakan, pendidikan Islam di Indonesia*

A. Pendahuluan

William N. Dunn mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Jadi analisis kebijakan publik lebih merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik.

Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau

masukan kepada pihak pembuat kebijakan. Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas.

Analisis kebijakan publik merupakan nasehat atau bahan pertimbangan pembuat kebijakan publik yang berisi tentang masalah yang dihadapi, tugas yang mesti dilakukan oleh organisasi publik berkaitan dengan masalah tersebut, dan juga berbagai alternatif kebijakan yang mungkin bisa diambil dengan berbagai penilaiannya berdasarkan tujuan kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik.

Permasalahan kebijakan publik yang menjadi konsen penulis yaitu: Mengapa setiap Kementrian memiliki lembaga pendidikannya masing-masing, padahal sudah ada Kementrian Pendidikan Nasional yang mengatur tentang lembaga pendidikan. Apakah ada rasa ketidakpercayaan kepada Kementrian Pendidikan Nasional yang mengatur tentang lembaga pendidikan. Apakah setiap Kementrian yang mendirikan lembaga pendidikannya memiliki dasar hukum, bila berkenan mohon disampaikan? Bila ada Peraturannya, bila berkenan

kami mohon diberikan hard copy atau soft copynya. Apakah ada kebijakan khusus dari setiap kementerian yang memiliki lembaga pendidikan dalam hal:

1. Rekrutmen peserta didik atau mahasiswa dan out put setelah tamat studi.
2. Sumber Pendanaan APBN, APBD atau Mandiri
3. Penyediaan Fasilitas
4. Kurikulum dan Metode Pembelajaran
5. Kualifikasi Akademik Pendidik dan
6. Standar Kompetensi Pendidik.

Apakah kebijakan yang memperbolehkan setiap kementerian mendirikan lembaga pendidikannya suatu hal yang baik? Atau semua lembaga pendidikan berpusat dan diatur sepenuhnya oleh Kementerian Pendidikan Nasional.

B. Pembahasan

1. Analisis Kebijakan

Kebijakan dalam bahasa Inggris policy yang dibedakan dari kata wisdom yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Kebijakan merupakan garis pedoman untuk pengambilan keputusan”. Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat dan juga merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk

memecahkan masalah tertentu, oleh sebab itu suatu kebijakan dianggap sangat penting.¹

Wiliam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, pengertiannya sebagai berikut: “Kebijakan Publik (Public Policy) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”.²

Edward III dan Sharkansky mengemukakan kebijakan publik adalah: “What government say and do, or not to do, it is the goals or purpose of government programs. (apa yang dikatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah).”³

Pendapat Edward III dan Sharkansky mengisyaratkan adanya apa yang dilakukan atau tidak dilakukan. Hal ini berkaitan dengan tujuan dan sasaran yang termuat dalam program-program yang telah dibuat oleh pemerintah. Miriam Budiarjo mengemukakan pengertian kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu. Berdasarkan pengertian di atas, kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan. Keputusan tersebut diambil oleh seorang

¹ Midian Sirait, *Paham Kebangsaan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Original From The University of Michigan, 1997), h. 115.

² *Ibid.*, h. 132.

³ R. Widodo Tripuro, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” dan APMD Press, 2005), h. 190.

pelaku atau oleh kelompok politik yaitu pemerintah. Keputusan tersebut berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai.⁴

Inu Kencana Syafie dalam bukunya yang berjudul Pengantar Ilmu Pemerintahan mengutip pendapat Harold Laswell, kebijakan adalah: “Tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan.”⁵

Menurut pendapat Harold Laswell tersebut, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, serta melakukan penelitian dan evaluasi. Adapun David Easton, sebagaimana yang dikutip oleh Muchsin dan Fadillah Putra dalam buku *Hukum dan Kebijakan Publik*, mendefinisikan kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah.⁶

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1988), h. 56.

⁵ Syafie, *Negara Minus Nurani: Esai-Esai Kritis Kebijakan Publik*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), h. 35.

⁶ Muchsin dan Fadillah, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Malang: Averous Press, 2002), h. 23.

Perumusan masalah merupakan langkah awal dalam pembuatan suatu kebijakan publik. Menurut William N. Dunn suatu perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (agenda setting). Hal tersebut menyimpulkan bahwa kebijakan publik dibuat dikarenakan adanya masalah publik yang terjadi, sehingga permasalahan tersebut dapat diantisipasi dan mencapai tujuan yang diharapkan.⁷

Dunn pun menjelaskan bahwa: “Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.⁸ Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa langkah awal dari pembuatan kebijakan publik adalah perumusan kebijakan publik dengan menyusun setiap permasalahan publik yang terjadi seperti suatu agenda. Contohnya Rancangan Undang-Undang. Merumuskan masalah publik yang benar dan tepat dapat didasarkan atau melihat dari karakteristik masalah publik, yaitu: Saling ketergantungan (interdependence) antara berbagai masalah, subyektivitas dari masalah kebijakan, artificiality masalah dan dinamika masalah kebijakan.⁹

⁷William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, h. 26.

⁸*Ibid*

⁹Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 24-25.

Menurut Nugroho dalam bukunya Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, “peran analisis kebijakan adalah memastikan bahwa kebijakan yang hendak diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik, dan bukan asal menguntungkan pengambil kebijakan.” Oleh karenanya seorang analis kebijakan perlu memiliki kecakapan-kecakapan sebagai berikut:

- a. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral.
- b. Mempunyai kemampuan analisis multi disiplin, jika pun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan di luar disiplin yang dikuasainya.
- c. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil.
- d. Mampu menghindari pendekatan toolbox (atau textbook) untuk menganalisis kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki memang tidak tersedia.
- e. Mampu mengatasi ketidakpastian dan mampu mengemukakan dengan angka.
- f. Mampu membuat rumusan masalah yang sederhana namun jelas, memeriksa fakta-fakta yang diperlukan, meletakkan diri pada posisi orang lain (empati), khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya dan mampu

untuk menahan diri hanya untuk memberikan analisis kebijakan bukan keputusan.

- g. Mampu tidak saja mengatakan “ya” atau “tidak” pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut, mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional dan sama sekali komplit.
- h. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik dan mempunyai etika profesi yang tinggi.

2. Tahapan Kebijakan

a. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter

permasalahan tersebut. Isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya:

- 1) Telah mencapai titik kritis tertentu atau jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius
- 2) Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis
- 3) Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
- 4) Menjangkau dampak yang amat luas
- 5) Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat;

Menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya) Karakteristik yaitu para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama. Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh

mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

b. Formulasi Kebijakan

Masalah-masalah yang sudah masuk yakni berada dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Mendukung untuk rezim cenderung berdifusi yakni cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dimana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan

yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

e. Rekomendasi Kebijakan

Penilaian atas alternatif-alternatif akan memberikan gambaran tentang sebuah pilihan alternatif yang tepat untuk mencapai tujuan kebijakan publik. Tugas analisis kebijakan publik pada langkah terakhir ini adalah merumuskan rekomendasi mengenai alternatif yang diperhitungkan dapat mencapai tujuan secara optimum. Rekomendasi dapat satu atau beberapa alternatif, dengan argumentasi yang lengkap dari berbagai faktor penilaian tersebut. Dalam rekomendasi ini sebaiknya dikemukakan strategi pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang disodorkan kepada pembuat kebijakan publik.

f. Implementasi Kebijakan Publik

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Hersel Nogi S. Tangkilisan mengutip pengertian implementasi menurut Patton dan Sawicki dalam buku yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi* bahwa: "Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi."¹⁰

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir. Seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan. Dunn mengistilahkan implementasi dengan lebih khusus dengan menyebutnya implementasi kebijakan (*policy*

¹⁰Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik yang Membumi: Konsep, Strategi dan Kasus*, (Jakarta: Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia Original From The University of Michigan, 2003), h. 9.

implementation) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu.¹¹

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu. Pendapat Riant Nugroho D. dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Ia mengemukakan bahwa: “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 *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”¹²

Persiapan proses implementasi kebijakan agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan harus mendayagunakan sumber yang ada, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada masyarakat.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam

¹¹William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, h. 132.

¹²Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, h. 158.

bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut adalah:

- 1) Kondisi lingkungan. Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, lingkungan tersebut mencakup lingkungan sosio cultural serta keterlibatan penerima program.
- 2) Hubungan antar organisasi. Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program. Implementasi kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumber daya non-manusia (non human resources).
- 4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Maksudnya adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi dimana semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.¹³

Berdasarkan faktor di atas, yaitu kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi untuk

¹³ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, h. 101.

mengimplementasi program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana merupakan hal penting dalam mempengaruhi suatu implementasi program. Sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kinerja dan dampak dari suatu program yaitu sejauh mana program tersebut dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

3. Contoh pelaksanaan kebijakan:

a. Pemegang Kebijakan

Kementrian Agama RI Jakarta, Bangsa Indonesia adalah bangsa yang religius. Hal tersebut tercermin baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam kehidupan bernegara. Di lingkungan masyarakat terlihat terus meningkat kesemarakannya dan kekhidmatan kegiatan keagamaan baik dalam bentuk ritual maupun dalam bentuk sosial keagamaan. Semangat keagamaan tersebut, tercermin pula dalam kehidupan bernegara yang dapat dijumpai dalam dokumen-dokumen kenegaraan tentang falsafah negara Pancasila, UUD 1945, GBHN, dan buku Repelita serta memberi jiwa dan warna pada pidato-pidato kenegaraan.

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional semangat keagamaan tersebut menjadi lebih kuat dengan ditetapkannya asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan yang Maha Esa sebagai salah satu asas pembangunan. Hal ini berarti bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakkan dan dikendalikan oleh keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral, dan etik pembangunan.

Secara historis benang merah nafas keagamaan tersebut dapat ditelusuri sejak abad V Masehi, dengan berdirinya kerajaan Kutai yang bercorak Hindu di Kalimantan melekat pada kerajaan-kerajaan di pulau Jawa, antara lain kerajaan Taruma negara di Jawa Barat, dan kerajaan Purnawarman di Jawa Tengah. Pada abad VIII corak agama Budha menjadi salah satu ciri kerajaan Sriwijaya yang pengaruhnya cukup luas sampai ke Sri Lanka, Thailand dan India. Pada masa Kerajaan Sriwijaya, candi Borobudur dibangun sebagai lambang kejayaan agama Budha. Pemerintah kerajaan Sriwijaya juga membangun sekolah tinggi agama Budha di Palembang yang menjadi pusat studi agama Budha se-Asia Tenggara pada masa itu. Bahkan beberapa siswa dari Tiongkok yang ingin memperdalam agama Budha lebih dahulu beberapa tahun membekali pengetahuan awal di Palembang sebelum melanjutkannya ke India.

Menurut salah satu sumber, Islam mulai memasuki Indonesia sejak abad VII melalui para pedagang Arab yang telah lama berhubungan dagang dengan kepulauan Indonesia tidak lama setelah Islam berkembang di jazirah Arab. Agama Islam tersiar secara hampir merata di seluruh kepulauan nusantara seiring dengan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam seperti Perlak dan Samudera Pasai di Aceh, kerajaan Demak, Pajang dan Mataram di Jawa Tengah, kerajaan Cirebon dan Banten di Jawa Barat, kerajaan Goa di Sulawesi Selatan, kerajaan Tidore dan Ternate di Maluku, kerajaan Banjar di Kalimantan, dan lain-lain. Dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia menentang

penjajahan Belanda banyak raja dan kalangan bangsawan yang bangkit menentang penjajah. Mereka tercatat sebagai pahlawan bangsa, seperti Sultan Iskandar Muda, Teuku Cik Di Tiro, Teuku Umar, Cut Nyak Dien, Panglima Polim, Sultan Agung Mataram, Imam Bonjol, Pangeran Diponegoro, Sultan Agung Tirtayasa, Sultan Hasanuddin, Sultan Goa, Sultan Ternate, Pangeran Antasari, dan lain-lain.

Pola pemerintahan kerajaan-kerajaan tersebut di atas pada umumnya selalu memiliki dan melaksanakan fungsi sebagai berikut: a. Fungsi pemerintahan umum, hal ini tercermin pada gelar “Sampean Dalem Hingkang Sinuhun” sebagai pelaksana fungsi pemerintahan umum. b. Fungsi pemimpin keagamaan tercermin pada gelar “Sayidin Panatagama Kalifatulah.” c. Fungsi keamanan dan pertahanan, tercermin dalam gelar raja “Senopati Hing Ngalogo.” Pada masa penjajahan Belanda sejak abad XVI sampai pertengahan abad XX pemerintahan Hindia Belanda juga “mengatur” pelayanan kehidupan beragama. Tentu saja “pelayanan” keagamaan tersebut tak terlepas dari kepentingan strategi kolonialisme Belanda.

Dr.C. Snuck Hurgronje, seorang penasehat pemerintah Hindia Belanda dalam bukunya “Nederland en de Islam” (Brill, Leiden 1911) menyarankan sebagai berikut: “Sesungguhnya menurut prinsip yang tepat, campur tangan pemerintah dalam bidang agama adalah salah, namun jangan dilupakan bahwa dalam sistem (tata negara) Islam terdapat sejumlah

permasalahan yang tidak dapat dipisahkan hubungannya dengan agama yang bagi suatu pemerintahan yang baik, sama sekali tidak boleh lalai untuk mengaturnya.” Secara filosofis, sosio politis dan historis agama bagi bangsa Indonesia sudah berurat dan berakar dalam kehidupan bangsa. Itulah sebabnya para tokoh dan pemuka agama selalu tampil sebagai pelopor pergerakan dan perjuangan kemerdekaan baik melalui partai politik maupun sarana lainnya. Perjuangan gerakan kemerdekaan tersebut melalui jalan yang panjang sejak jaman kolonial Belanda sampai kalahnya Jepang pada Perang Dunia ke II. Kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pada masa kemerdekaan kedudukan agama menjadi lebih kokoh dengan ditetapkannya Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara dan UUD 1945. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang diakui sebagai sumber dari sila-sila lainnya mencerminkan karakter bangsa Indonesia yang sangat religius dan sekaligus memberi makna rohaniah terhadap kemajuan-kemajuan yang akan dicapai.

Berdirinya Departemen Agama pada 3 Januari 1946, sekitar lima bulan setelah proklamasi kemerdekaan kecuali berakar dari sifat dasar dan karakteristik bangsa Indonesia tersebut di atas juga sekaligus sebagai realisasi dan penjabaran ideologi Pancasila dan UUD 1945. Ketentuan juridis tentang agama tertuang dalam UUD 1945 BAB E pasal 29 tentang Agama ayat 1, dan 2:

- a. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa

b. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Dengan demikian agama telah menjadi bagian dari sistem kenegaraan sebagai hasil konsensus nasional dan konvensi dalam praktek kenegaraan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

b. Implikasi dari Kebijakan

Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta, ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Presiden RI Nomor 031 tahun 2002. Sejarah pendirian UIN Syarif Hidayatullah Jakarta merupakan mata rantai sejarah perkembangan perguruan tinggi Islam Indonesia dalam menjawab kebutuhan pendidikan tinggi Islam modern yang dimulai jauh sebelum Indonesia merdeka. Pada zaman penjajahan Belanda, Dr. Satiman Wirjosandjojo, salah seorang Muslim terpelajar, tercatat pernah berusaha mendirikan Pesantren Luhur sebagai lembaga pendidikan tinggi Islam. Namun, usaha ini gagal karena hambatan dari pihak penjajah Belanda. Lima tahun sebelum proklamasi kemerdekaan, Persatuan Guru Agama Islam (PGAI) di Padang mendirikan Sekolah Tinggi Islam (STI). STI hanya berjalan selama dua tahun (1940-1942) karena pendudukan Jepang. Umat Islam Indonesia tidak pernah berhenti menyuarakan pentingnya pendidikan tinggi Islam bagi kaum Muslim yang merupakan mayoritas pendudukan Indonesia.

Pemerintah Jepang kemudian menjanjikan kepada umat Islam untuk mendirikan Lembaga Pendidikan Tinggi Agama di Jakarta. Janji Jepang itu direspon tokoh-tokoh Muslim dengan membentuk yayasan. Muhammad Hatta sebagai ketua dan Muhammad Natsir sebagai sekretaris. Pada 8 Juli 1945, bertepatan dengan 27 Rajab 1364, yayasan tersebut mendirikan Sekolah Tinggi Islam (STI). STI berkedudukan di Jakarta dan dipimpin oleh Abdul Kahar Muzakkir. Beberapa tokoh Muslim lain ikut berjasa dalam proses pendirian dan pengembangan STI. Mereka antara lain Drs. Muhammad Hatta, KH. Kahar Muzakkir, KH. Wahid Hasyim, KH. Mas Mansur, KH. Fathurrahman Kafrawi, dan Farid Ma'ruf. Pada 1946, STI dipindahkan ke Yogyakarta mengikuti kepindahan Ibukota Negara dari Jakarta ke Yogyakarta. Sejalan dengan perkembangan STI yang semakin besar, pada 22 Maret 1948 nama STI diubah menjadi Universitas Islam Indonesia (UII) dengan penambahan fakultas-fakulta baru. Sampai dengan 1948, UII memiliki empat fakultas, yaitu:

- 1) Fakultas Agama,
- 2) Fakultas Hukum,
- 3) Fakultas Ekonomi,
- 4) Fakultas Pendidikan.

Kebutuhan akan tenaga fungsional di Departemen Agama menjadi latar belakang penting berdirinya perguruan tinggi agama Islam. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Fakultas Agama UII dipisahkan dan ditransformasikan menjadi

Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN) dan sesuai dengan namanya berstatus negeri. Perubahan ini didasarkan kepada Peraturan Pemerintah (PP) No. 34 tahun 1950. Dalam konsideran disebutkan bahwa PTAIN bertujuan memberikan pengajaran studi Islam tingkat tinggi dan menjadi pusat pengembangan serta pendalaman ilmu pengetahuan agama Islam. Berdasarkan PP tersebut, hari jadi PTAIN ditetapkan pada 26 September 1950. PTAIN dipimpin KH. Muhammad Adnan dengan data jumlah mahasiswa per 1951 sebanyak 67 orang.

Pada periode tersebut PTAIN memiliki tiga jurusan, yaitu Jurusan Tarbiyah, Jurusan Qadla (Syari'ah), dan Jurusan Dakwah. Komposisi mata kuliah pada waktu itu terdiri dari bahasa Arab, Pengantar Ilmu Agama, Fiqh dan Ushul Fiqh, Tafsir, Hadits, Ilmu Kalam, Filsafat, Mantiq, Akhlaq, Tasawuf, Perbandingan Agama, Dakwah, Tarikh Islam, Sejarah Kebudayaan Islam, Ilmu Pendidikan dan Kebudayaan, Ilmu Jiwa, Pengantar Hukum, Asas-asas Hukum Publik dan Privat, Etnologi, Sosiologi, dan Ekonomi. Mahasiswa yang lulus bakaloreat dan doktoral masing-masing mendapatkan gelar Bachelor of Art (BA) dan Doctorandus (Drs). Komposisi mata kuliah PTAIN tersebut merupakan kajian utama perguruan tinggi Islam yang terus berlanjut sampai masa-masa yang lebih belakangan. Gelar akademik yang ditawarkan juga terus bertahan sampai dengan dekade 1980-an.

Kebutuhan tenaga fungsional bidang guru agama Islam yang sesuai dengan tuntutan modernitas pada dekade 1950-an mendorong Departemen Agama mendirikan Akademi Dinas Ilmu Agama (ADIA) di Jakarta. ADIA didirikan pada 1 Juni 1957 dengan tujuan mendidik dan mempersiapkan pegawai negeri guna mendapatkan ijazah pendidikan akademi dan semi akademi sehingga menjadi guru agama, baik untuk sekolah umum, sekolah kejuruan, maupun sekolah agama. Dengan pertimbangan UIN Syarif Hidayatullah Jakarta merupakan kelanjutan dari ADIA, hari jadi ADIA 1 Juni 1957 ditetapkan sebagai hari jadi atau Dies Natalis UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Sama seperti perguruan tinggi pada umumnya, masa studi di ADIA adalah 5 tahun yang terdiri dari tingkat semi akademi 3 tahun dan tingkat akademi 2 tahun.

ADIA memiliki tiga jurusan, yaitu Jurusan Pendidikan Agama, Jurusan Bahasa Arab, dan Jurusan Da'wah wal Irsyad yang juga dikenal dengan Jurusan Khusus Imam Tentara. Komposisi kurikulum ADIA tidak jauh berbeda dengan kurikulum PTAIN dengan beberapa tambahan mata kuliah untuk kepentingan tenaga fungsional. Komposisi lengkapnya adalah Bahasa Indonesia, Bahasa Arab, Bahasa Inggris, Bahasa Perancis, Bahasa Ibrani, Ilmu Keguruan, Ilmu Kebudayaan Umum dan Indonesia, Sejarah Kebudayaan Islam, Tafsir, Hadits, Musthalah Hadits, Fiqh, Ushul Fiqh, Tarikh Tasyri' Islam, Ilmu Kalam/Mantiq, Ilmu Akhlaq/Tasawuf, Ilmu Fisafat, Ilmu Perbandingan Agama, dan Ilmu Pendidikan Masyarakat.

Kepemimpinan ADIA dipercayakan kepada Prof. Dr. H. Mahmud Yunus sebagai dekan dan Prof. H. Bustami A. Gani sebagai Wakil Dekan. Terdapat dua ciri utama ADIA. *Pertama*, sesuai dengan mandatnya sebagai akademi dinas, mahasiswa yang mengikuti kuliah di ADIA terbatas pada mahasiswa tugas belajar. Mereka diseleksi dari pegawai atau guru agama di lingkungan Departemen Agama yang berasal dari wakil-wakil daerah di seluruh Indonesia. *Kedua*, sesuai dengan mandatnya untuk mempersiapkan guru agama modern, tanggung jawab pengelolaan dan penyediaan anggaran ADIA berasal dari Jawatan Pendidikan Agama (Japenda) Departemen Agama yang pada waktu itu memiliki tugas mengelola madrasah dan mempersiapkan guru agama Islam modern di sekolah umum.

C. Penutup

Komunikasi dan penggunaan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan adalah sentral dalam praktik dan teori analisis kebijakan. Hanya jika pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan dikomunikasikan di dalam proses tersebut para pelaku kebijakan dapat menggunakan pengetahuan tersebut untuk memperbaiki kebijakan publik. Metodologi analisis kebijakan adalah sistem standar, aturan dan prosedur untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Metodologi analisis kebijakan mempunyai beberapa karakteristik utama: perhatian yang tinggi pada perumusan dan pemecahan masalah, komitmen pada pengkajian yang baik yang

sifatnya deskriptif maupun kritik nilai dan keinginan untuk meningkatkan efisiensi pilihan diantara sejumlah alternatif kebijakan. Lima tipe informasi yang dihasilkan oleh analisis kebijakan adalah: masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Proses ini dapat divisualkan sebagai proses pembuatan kebijakan yang memiliki lima tahap penting yaitu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Prosedur analisis kebijakan tertentu tepat untuk menghasilkan informasi pada tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan.

Analisis kebijakan adalah awal bukan akhir dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi itu harus dirakit ke dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi. Seluruh proses komunikasi kebijakan mempunyai empat tahap: analisis kebijakan, pengembangan isi, pengkomunikasian yang interaktif, dan pemanfaatan pengetahuan. Pemanfaatan pengetahuan oleh pelaku kebijakan adalah merupakan proses yang kompleks yang terdiri dari 3 dimensi yang saling bergantung yaitu: komposisi pemakai, efek penggunaan, dan lingkup pengetahuan yang digunakan. Interaksi antara 3 dimensi itu menjadi dasar menilai dan memperbaiki peranan analisis kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan.

Analisis kebijakan tidak bermaksud mengganti politik dengan menegakkan semacam elit teknokratis. Tujuan demikian bukan saja

tidak perlu dalam negara demokratis, hal semacam ini juga tidak mungkin terjadi dalam lembaga-lembaga saat ini yang ditandai oleh berbagai bentuk kognisi, keputusan yang terputus-putus, sistem interpretasi yang kusut dan anarki yang terorganisasi. Dalam mempromosikan pemanfaatan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, analisis kebijakan berusaha untuk memudahkan proses belajar individual dan kolektif, termasuk memperbaiki kebijakan melalui interaksi komunikasi dan debat politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Fogarty, Robin, 1991, *Ten Ways to Integrate Curriculum, Educational Leadership*, the Association for Supervision and Curriculum Development.
- Hessel Nogi S, 2003, *Tangkilisan, Kebijakan Publik yang Membumi: Konsep, Strategi dan Kasus*, Jakarta: Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia Original From The University of Michigan.
- Lake, Kathy, 2000, *Integrated Curriculum, School Improvement Research Series*, NorthWest Regional Educational Laboratory, USA.
- Midian Sirait, 1997, *Paham Kebangsaan Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Original From The University of Michigan.
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Muchsin dan Fadilah, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Averous Press.
- Mushtafa, Javed, 2011, "Proposing a Model for Integration of Social Issues in School Curriculum", *International Journal of Academic Research*, Vol 3 Number 1, International islamic University, Islamabad.
- Perry, Matt, 2010, *Designing Multidisciplinary Integrated Curriculum Units*, The California Centre for College and career, Sacramento California.
- R. Widodo Triputro, 2005, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" dan APMD Press.
- Riant Nugroho Dwijowijoto, 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implemntasi dan Evaluasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo.

Subarsono, 2008, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Syafie, 2009, *Negara Minus Nurani: Esai-Esai Kritis Kebijakan Publik*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

William N. Dunn, 2013, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.