

Petanda : Jurnal Ilmu Komunikasi dan Humaniora
Univesitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)

**Implementasi Peraturan Daerah Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah
Awaliyah di Kota Cilegon Provinsi Banten**

Baihaki¹, Elis Teti Rusmiati^{2*}

¹Dewan Perwakilan Daerah Kota Cilegon
Jl. Jenderal Sudirman Purwakarta, Cilegon, Banten, Indonesia

²Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), Jakarta, Indonesia
*Email korespondensi: elistr@dsn.moestopo.ac.id

Abstract - *The era of regional autonomy opens up great opportunities for regional governments to develop education in the regions to become more qualified. Cilegon Regency Government followed up by issuing Regional Regulation Peraturan Daerah No. 1 of 2008 concerning Implementation of the Mandatory education in Madrasah Diniyah Awaliyah (MDA). In its implementation, after ten years running, that Regional Regulation is not implemented well as seen from the small participation of the community who send their children to Madrasah Diniyah. The amount of participation is not proportional compared to the number of graduated elementary school who wish to enroll in junior high school, even though the MDA certificate is one of the conditions for admission to junior high school. This study aims to analyze the implementation of Perda No. 1 of 2008 concerning Madrasah Diniyah Compulsory Education (Perda Diniyah) and to get more explanation about the factors that influence it including: environmental conditions, inter-organizational relations, availability of resources and characteristics of the Perda executor. The theory used to analyze this problem is the Policy Implementation Theory from Rondinelli and Cheema. This research uses descriptive methods with qualitative data analysis. The results of this study concluded that the implementation of Diniyah Regional Regulations in Cilegon Regency, Banten Province was ineffective.*

Keywords: *Implementation of Regional Regulations, Madrasah Diniyah Awaliyah, Compulsory Education, Cilegon Regency*

Abstrak - Era otonomi daerah membuka peluang besar bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas. Pemerintah Daerah Kota Cilegon melakukan upaya itu dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) No 1 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah (MDA). Dalam implementasinya, setelah 10 (sepuluh) tahun berjalan, Perda tersebut tidak berjalan dengan baik terlihat dari kecilnya partisipasi masyarakat yang menyekolahkan anaknya di Madrasah Diniyah. Jumlah partisipasi ini tidak sebanding dengan jumlah lulusan Sekolah Dasar (SD) yang hendak mendaftar masuk ke Sekolah Menengah Pertama (SMP), padahal ijazah/syahadah MDA menjadi salah satu syarat diterima di SMP. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Perda No 1 tahun 2008 tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah (Perda Diniyah) dan mengetahui gambaran mengenai faktor-faktor yang memengaruhinya yang meliputi: kondisi-kondisi lingkungan, hubungan antar-organisasi, ketersediaan sumber daya dan karakteristik para pelaksana Perda. Teori yang dipergunakan untuk menganalisis permasalahan ini adalah teori Implementasi Kebijakan dari Rondinelli dan Cheema. Adapun metode penelitian menggunakan metode deskriptif dengan analisis data kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi Perda Diniyah Di Kota Cilegon Provinsi Banten tidak efektif berjalan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Madrasah Diniyah Awaliyah, Wajib Diniyah, Kota Cilegon

Pendahuluan

Salah satu perubahan signifikan yang terjadi pada era reformasi adalah kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Kebijakan desentralisasi ini direspons oleh Pemerintah Daerah (Pemda) kota Cilegon salah satunya dalam bentuk pengembangan kualitas pendidikan di daerah melalui diterbitkannya Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliah (Perda Diniyah).

Perda Diniyah mengatur tentang kewajiban bagi anak usia sekolah dasar untuk mengikuti pendidikan Madrasah Diniyah Awaliah. Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliah (Wajib Diniyah) ini berfungsi untuk memenuhi kebutuhan siswa akan tambahan Pendidikan Agama Islam bagi peserta didik yang belajar di sekolah umum (Sekolah Dasar/SD).

Perda Diniyah ini merupakan perda inisiatif yang dalam Naskah Akademiknya dijelaskan dilatarbelakangi oleh beberapa hal: kurangnya perhatian terhadap lembaga pendidikan diniyah, belum adanya peraturan yang tegas untuk mengelola madrasah diniyah, kurangnya kepedulian orang tua menyekolahkan anak-anaknya ke madrasah diniyah, berkurangnya guru agama sebagai tenaga pendidik agama, terbelengainya bangunan madrasah diniyah, kegiatan belajar mengajar di madrasah diniyah seadanya, terjadinya penurunan partisipasi siswa Madrasah Diniyah/Madrasah Ibtidaiyah, menurunnya pengetahuan siswa dalam pendidikan agama, serta munculnya keraguan beberapa pihak terhadap pelaksanaan belajar di Madrasah Diniyah/Ibtidaiyah.

Para tokoh di Cilegon khususnya tokoh agama memiliki kesamaan pandangan bahwa penanaman dan pembentukan mental-spiritual masyarakat harus dimulai sejak usia dini. Keputusan

untuk mengajukan Perda Diniyah menjadi salah satu bentuk tanggung jawab para orang tua dan tokoh agama bagi perkembangan mental-spiritual anak-anak. Membentengi dampak negatif modernisasi dan globalisasi adalah dengan memperkuat pemahaman agama, agar generasi muda tidak cenderung menyalahgunakan berbagai perkembangan modernitas dan teknologi informasi pada hal-hal yang bertentangan dengan norma-norma agama, norma hukum kenegaraan, dan norma sosial kemasyarakatan.

Di sisi lain, keberadaan Madrasah Diniyah (sebagai bentuk pengembangan dari model pembelajaran di pesantren) juga merupakan sebuah warisan budaya yang harus terus dipertahankan. Apalagi, dari berbagai referensi, lembaga pendidikan dengan sistem pengajaran dan kurikulum yang khas itu sudah ada jauh hari sebelum sekolah-sekolah di lingkungan Dinas Pendidikan (lembaga formal pemerintah) itu berdiri. Berdasarkan beberapa pertimbangan itulah Perda Diniyah di kota Cilegon diterbitkan.

Sebagai Perda inisiatif Perda Diniyah bernilai sangat penting karena tumbuh dari kebutuhan dan kepedulian masyarakat Kota Cilegon terhadap kualitas pendidikan khususnya terkait dengan pendidikan agama. Dengan demikian, seharusnya Perda Diniyah terimplementasi dengan baik dan direspons positif oleh masyarakat. Setelah 10 (sepuluh) tahun berjalan ternyata tidak demikian. Partisipasi masyarakat dalam menyekolahkan anaknya ke Madrasah Diniyah terhitung rendah. Jumlah siswa Madrasah Diniyah tidak signifikan jika dibanding dengan jumlah siswa yang bersekolah di Sekolah Dasar. Kenyataan lain menunjukkan munculnya gejala sebagian masyarakat yang menyekolahkan anaknya ke Madrasah Diniyah hanya sebatas formalitas, kepentingannya hanya untuk mendapatkan syahadah/ijazah saja.

Dengan latar belakang tersebut penelitian ini fokus pada analisis implementasi dan faktor-faktor yang memengaruhi Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliah Di Kota Cilegon Provinsi Banten.

Kerangka Teori

Implementasi Kebijakan Publik

Kata *kebijakan* dan *kebijaksanaan* berasal dari kata dasar yang sama yaitu *bijak*, yang dalam arti kamus bermakna cerdik, pandai. Dalam penggunaan sehari-hari kedua kata tersebut memiliki makna yang berbeda: pengertian *kebijaksanaan* lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada, . sedangkan *kebijakan* mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. M. Irfan Islamy berpendapat bahwa *kebijaksanaan* memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan *kebijakan* mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya, sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai *kebijakan*, adapun *kebijaksanaan* merupakan pengertian dari kata *wisdom* (Islamy, 2011:5).

Pada dasarnya suatu kebijakan bertujuan untuk memengaruhi kehidupan rakyat. Dengan demikian dalam membuat sebuah kebijakan pemerintah harus dapat melakukan suatu tindakan yang merupakan suatu bentuk dari pengalokasian nilai-nilai masyarakat itu sendiri.

Pengertian implementasi dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab yaitu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Wahab, 2008:65).

Istilah implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *implementation* yang berarti pelaksanaan. Istilah ini selalu berkonotasi sebagai kegiatan atau *activity*, bahkan kedua istilah itu sering digunakan dalam satu konteks yaitu *implementation activity*. Menurut Westra (2012) *implementation activity* yaitu usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, di mana tempat pelaksanaannya, kapan waktu mulai dan berakhirnya, dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan.

Implementasi kebijakan publik merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Pelaksanaan kebijakan menjadi lebih penting daripada pembuatan kebijakan karena kebijakan-kebijakan yang telah dibuat itu hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Berkaitan dengan implementasi kebijakan, Winarno (2008) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang (UU). Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan UU di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu hal yang sangat penting dan menentukan dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam implementasi kebijakan publik perlu diperhatikan faktor-faktor atau variabel-

variabel yang menentukan keberhasilan atau kegagalannya.

Berkaitan dengan faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, mengikuti pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli yang mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut ialah (Subarsono, 2005:101): *Kondisi lingkungan*. Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program; *Hubungan antar organisasi*. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program; *Sumberdaya organisasi untuk implementasi program*. Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources); *Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana*. Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang efektif, maka keempat faktor penentu itu harus diperhatikan agar tujuan dibentuknya Perda tercapai dan mendapat dukungan masyarakat.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, yakni prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Strategi

penelitian yang penulis gunakan adalah strategi studi kasus yang dilaksanakan di Kecamatan Pulo Merak dan Kecamatan Grogol Kota Cilegon Provinsi Banten. Lokasi di Kota Cilegon ini dipilih karena telah memberlakukan Perda Diniyah lebih dari 10 tahun yaitu mulai tahun 2008, tetapi dalam implementasinya Perda tersebut tidak berhasil baik. Hal ini bisa terlihat dari antusiasme masyarakat yang menyekolahkan anaknya ke Madrasah Diniyah dan dari indikasi kedisiplinan persyaratan masuk SMP/MTs. yang longgar (tidak semua siswa yang mendaftar membawa persyaratan STTB/Ijazah Madrasah Diniyah).

Fokus penelitian ini menganalisis tentang Implementasi Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kota Cilegon Provinsi Banten. Analisis tentang implementasi kebijakan ini dalam pelaksanaannya akan terkait dengan berbagai faktor yang memengaruhinya yang meliputi: *Kondisi-kondisi lingkungan (environmental conditions)*; *Hubungan antar organisasi (inter-organizational relationship)*; *Ketersediaan sumber-sumber (available resources)*, dan; *Karakteristik agen-agen pelaksana (characteristic of implementing agencies)*.

Pengumpulan data ini dilakukan melalui teknik: Observasi (pengamatan) lapangan, *In depth Interview* (wawancara mendalam), dan studi dokumentasi. Adapun teknik analisis data yang digunakan mengikuti Miles dan Huberman (2006) yaitu dengan tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan: reduksi data, penyajian data, serta verifikasi dan menarik kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan **Monografi Kota Cilegon**

Kota Cilegon merupakan salah satu kota yang terletak di provinsi Banten yang memiliki luas 175,5 km². Berdasarkan posisi geografisnya, wilayah Kota Cilegon

bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Serang, bagian timur Kabupaten Serang, bagian selatan Kabupaten Serang, dan bagian barat berbatasan dengan Selat Sunda. Berdasarkan letak geografisnya, Kota Cilegon berada pada ujung Pulau Jawa serta merupakan pintu gerbang utama yang menghubungkan sistem Pulau Jawa dan Pulau Sumatera.

Jumlah Penduduk Kota Cilegon berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2017 sebanyak 425.103 jiwa yang terdiri atas 217.000 jiwa penduduk laki-laki dan 208.103 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan proyeksi jumlah penduduk tahun 2016, penduduk Cilegon mengalami pertumbuhan sebesar 1,53 persen. Sementara itu besarnya angka ratio jenis kelamin tahun 2017 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 104,28. Kepadatan penduduk di Kota Cilegon tahun 2017 mencapai 2.422 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di 8 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Jombang dengan kepadatan sebesar 5.863 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Ciwandan sebesar 920 jiwa/Km². (Kota Cilegon Dalam Angka 2018: BPS Kota Cilegon)

Adapun terkait masalah agama, berdasarkan Agama yang dianut, penduduk kota cilegon mayoritas beragama Islam.

Fasilitas peribadatan berupa Masjid dan Mushola masing-masing berjumlah sebanyak 378 dan 373 buah.

Pada tahun 2017, berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Kota Cilegon tercatat di Kota Cilegon terdiri dari 179 Sekolah Dasar, 42 Sekolah Menengah Tingkat Pertama, 48 Sekolah Menengah Atas. Sementara Kantor Kementerian Agama mencatat sebanyak 14 Madrasah Ibtidaiyah, 41 Madrasah Tsanawiyah, 23 Madrasah Aliyah.

Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Parsipasi Kasar (APK) Menurut Jenjang Pendidikan di Kota Cilegon tahun 2017 adalah sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1. Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Parsipasi Kasar (APK) Menurut Jenjang Pendidikan

Jenjang Pendidikan	APM	APK
SD/MI	98,47	109,37
SMP/MTs.	91,41	96,15
SMA/SMK/MA	68,51	87,73

Sumber: *Kota Cilegon Dalam Angka 2018*, BPS Kota Cilegon

Tabel berikut ini menunjukkan jumlah murid, guru, dan ratio murid-guru Sekolah Dasar (SD) menurut kecamatan di Kota Cilegon tahun 2017.

Tabel 2. Jumlah Murid, Guru dan Ratio Murid-Guru SD

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio Murid-Guru
Ciwandan	20	5.157	281	18,35
Citangkil	26	7.614	402	18,94
Pulomerak	24	5.083	250	20,33
Purwakarta	22	5.701	319	17,87
Grogol	15	3.606	176	20,49
Cilegon	15	3.864	230	16,8
Jombang	32	7.952	424	18,75
Cibeber	25	7.514	421	17,85
Kota Cilegon	179	46.491	2.503	18,57

Sumber: *Kota Cilegon Dalam Angka 2018*, BPS Kota Cilegon

Tabel berikut ini menunjukkan jumlah murid, guru, dan ratio murid-guru

Madrasah Ibtidaiyah (MI) menurut kecamatan di Kota Cilegon tahun 2017.

Tabel 3. Jumlah Murid, Guru dan Ratio Murid-Guru MI

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio Murid-Guru
Ciwandan	1	108	9	12
Citangkil	3	570	26	21,92
Pulomerak	2	691	41	16,85
Purwakarta	2	254	20	12,65
Grogol	1	104	13	8
Cilegon	2	286	22	13
Jombang	2	293	22	13,32
Cibeber	1	174	11	15,82
Kota Cilegon	14	2.497	164	15,12

Sumber: *Kota Cilegon Dalam Angka 2018*, BPS Kota Cilegon

Tabel berikut ini menunjukkan jumlah murid, guru, dan rasio murid-guru Sekolah Menengah Pertama (SMP) menurut kecamatan di Kota Cilegon tahun 2017.

Tabel 4. Jumlah Murid, Guru dan Ratio Murid-Guru SMP

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio Murid-Guru
Ciwandan	5	1.723	116	14,85
Citangkil	5	1.014	73	13,89
Pulomerak	5	1.699	99	17,16
Purwakarta	4	1.545	96	16,09
Grogol	2	915	55	16,64
Cilegon	3	1.876	99	18,95
Jombang	11	2.382	184	12,95
Cibeber	7	3.375	203	16,63
Kota Cilegon	42	14.529	925	15,71

Sumber: *Kota Cilegon Dalam Angka 2018*, BPS Kota Cilegon

Tabel berikut ini menunjukkan jumlah murid, guru, dan rasio murid-guru Madrasah Tsanawiyah (MTs) menurut kecamatan di Kota Cilegon tahun 2017.

Tabel 5. Jumlah Murid, Guru dan Ratio Murid-Guru MTs.

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio Murid-Guru
Ciwandan	12	1.610	253	6,36
Citangkil	8	1.820	164	11,09
Pulomerak	2	145	24	6,04
Purwakarta	4	1.181	112	10,54
Grogol	5	1.502	145	10,36
Cilegon	2	885	61	14,51
Jombang	2	229	33	6,94
Cibeber	6	1.924	161	11,95
Kota Cilegon	41	9.296	953	9,75

Sumber: *Kota Cilegon Dalam Angka 2018*, BPS Kota Cilegon

Perda Diniyah Kota Cilegon

Secara legalitas-normatif, kebijakan pemerintah terhadap pendidikan Islam di Indonesia tercantum dalam Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Turunan dari Undang-undang ini adalah terbentuknya Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan Madrasah Diniyah di berbagai daerah termasuk di Kota Cilegon.

Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada pasal 15 menjelaskan bahwa "Pendidikan diniyah formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama Islam pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi." Secara teknis Pendidikan diniyah formal ini dijelaskan dalam pasal berikutnya yakni pasal 16 dan 17.

Pendidikan diniyah formal dalam penyelenggaraannya terdiri dari pendidikan dasar sederajat Madrasah Ibtidaiyah/SD dengan masa pendidikan 6 tahun, Pendidikan diniyah menengah pertama yang sederajat Madrasah Tsanawiyah/SMP dengan masa pendidikan 3 tahun, dan Pendidikan diniyah menengah atas yang sederajat Madrasah Aliyah/SMA yang juga memiliki masa pendidikan/masa belajar 3 tahun.

Di samping pendidikan diniyah formal tersebut, ada pula pendidikan diniyah non formal. Pendidikan diniyah non formal merupakan jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pendidikan diniyah non formal ini dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada pasal 21, 22, 23, 24 dan 25.

Pada pasal 21 Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 disebutkan bahwa pendidikan diniyah nonformal

diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al Qur'an, Diniyah Takmiliah, atau bentuk lain yang sejenis. Selanjutnya dijelaskan bahwa pendidikan diniyah nonformal tersebut bisa dikembangkan (dapat) berbentuk satuan pendidikan. Adapun pendidikan diniyah nonformal yang berkembang menjadi satuan pendidikan wajib mendapatkan izin dari kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setelah memenuhi ketentuan tentang persyaratan pendirian satuan pendidikan.

Berikutnya pada pasal 22 dijelaskan bentuk-bentuk kegiatan yang bisa diselenggarakan pada pendidikan diniyah nonformal yaitu: (1) Pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka mendalami ajaran Islam dan/atau menjadi ahli ilmu agama Islam; (2) Penyelenggaraan pengajian kitab dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang; (3) Pengajian kitab dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat.

Bentuk pendidikan diniyah nonformal lainnya dijelaskan dalam pasal 23 Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 yaitu: (1) Majelis Taklim atau nama lain yang sejenis bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT dan akhlak mulia peserta didik serta mewujudkan rahmat bagi alam semesta; (2) Kurikulum Majelis Taklim bersifat terbuka dengan mengacu pada pemahaman terhadap Al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, serta akhlak mulia. (3) Majelis Taklim dilaksanakan di masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat.

Di samping itu ada juga bentuk pendidikan diniyah nonformal yang sasarannya dikhususkan bagi anak-anak usia sekolah dasar sampai dengan remaja yaitu sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 pasal 24 yang fokus pada kajian Al Qur'an

yaitu: (1) Pendidikan Al-Qur'an bertujuan meningkatkan kemampuan peserta didik membaca, menulis, memahami, dan mengamalkan kandungan Al Qur'an; (2) Pendidikan Al-Qur'an terdiri dari Taman Kanak-Kanak Al-Qur'an (TKQ), Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPQ), Ta'limul Qur'an lil Aulad (TQA), dan bentuk lain yang sejenis; (3) Pendidikan Al-Qur'an dapat dilaksanakan secara berjenjang dan tidak berjenjang; (4) Penyelenggaraan pendidikan Al-Qur'an dipusatkan di masjid, mushalla, atau ditempat lain yang memenuhi syarat; (5) Kurikulum pendidikan Al-Qur'an adalah membaca, menulis dan menghafal ayat-ayat Al Qur'an, tajwid, serta menghafal doa-doa utama; (6) Pendidik pada pendidikan Al-Qur'an minimal lulusan pendidikan diniyah menengah atas atau yang sederajat, dapat membaca Al-Qur'an dengan tartil dan menguasai teknik pengajaran Al-Qur'an.

Adapun yang menjadi dasar rujukan langsung atas lahirnya Perda No 1 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah Di Kota Cilegon adalah Pasal 25 Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 yaitu: (1) Diniyah takmiliyah bertujuan untuk melengkapi pendidikan agama Islam yang diperoleh di SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau di pendidikan tinggi dalam rangka peningkatan keimanan dan ketakwaan peserta didik kepada Allah SWT; (2) Penyelenggaraan diniyah takmiliyah dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang; (3) Penyelenggaraan diniyah takmiliyah dilaksanakan di masjid, mushalla, atau di tempat lain yang memenuhi syarat; (4) Penamaan atas diniyah takmiliyah merupakan kewenangan penyelenggara; (5) Penyelenggaraan diniyah takmiliyah dapat dilaksanakan secara terpadu dengan SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau pendidikan tinggi.

Berpijak pada Undang-undang Nomor 55 tahun 2007 ini, Perda Diniyah

Kota Cilegon kemudian dibentuk atas usulan Pemerintah Daerah sebagai Perda Inisiatif. Adapun Madrasah Diniyah yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini adalah pendidikan keagamaan pada jalur luar sekolah, yang dalam UU Nomor 55 tahun 2007 disebut dengan istilah *Pendidikan Diniyah Non Formal*.

Perda Kota Cilegon Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah (Perda Diniyah), mengharuskan semua anak usia Sekolah Dasar untuk mengikuti kegiatan belajar agama Islam di Madrasah Diniyah. Sebagai kelanjutannya, ijazah/syahadah yang diperoleh dari Madrasah Diniyah setelah lulus, dipakai sebagai syarat diterimanya masuk SMP/MTs.

Perda Diniyah ini terdiri dari XI Bab dan 22 Pasal. Bab pertama berisi ketentuan umum kemudian pada Bab kedua berisi tentang dasar, fungsi dan tujuan diterbitkannya Perda. Bab III, IV dan V masing-masing berisi tentang Masa Pendidikan, Peserta Didik, dan Tenaga Pendidik. Pada Bab VI memuat tentang Kurikulum. Bab VII memuat tentang Pengelolaan, Pembinaan Dan Pengawasan. Bab VIII berisi tentang Kewajiban Departemen Agama Dan Pemerintah Daerah. Adapun bab IX, X dan XI masing-masing berisi tentang Evaluasi Dan Syahadah, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup.

Pendidikan di Madrasah Diniyah sebagaimana yang dijelaskan dalam Perda Diniyah, berfungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan tambahan Pendidikan Agama Islam bagi peserta didik yang belajar di sekolah umum. Adapun tujuan dibentuknya Perda Diniyah Kota Cilegon adalah untuk memberikan bekal kemampuan agama Islam kepada anak usia sekolah untuk mengembangkan kehidupannya sebagai warga muslim/muslimah yang beriman Kepada Allah SWT, beramal sholeh, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap,

mandiri dan bertanggung jawab. Hal itu dijelaskan dalam Perda Diniyah Bab II Pasal 2, 3 dan 4.

Dalam pasal selanjutnya dijelaskan bahwa Madrasah Diniyah Awaliyah merupakan jalur pendidikan non formal yang menyelenggarakan jenis pendidikan agama islam tingkat dasar dengan masa pendidikan 4 (empat) tahun. Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah bersifat terbuka dan memberikan keleluasaan kepada peserta didik. Peserta didik terdiri dari anak-anak usia sekolah yang berusia 6 (enam tahun) sampai dengan 12 (dua belas tahun) tahun.

Tenaga pendidik Madrasah Diniyah Awaliyah disebutkan dalam pasal 9, 10 dan 11 yaitu orang yang khusus diangkat dengan tugas mendidik dan mengajar pada Madrasah Diniyah Awaliyah. Untuk dapat diangkat sebagai tenaga pendidik yang bersangkutan harus memenuhi berbagai persyaratan. Tenaga pendidik ini memiliki tanggung jawab untuk: a) Melaksanakan tugas dengan penuh tanggung jawab dan pengabdian; b) Meningkatkan kemampuan profesional sesuai perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan pembangunan bangsa; c) Menjaga nama baik sesuai dengan kepercayaan yang diberikan masyarakat. Atas tanggung jawabnya itu, tenaga pendidik ini memperoleh hak-hak sebagai berikut: a) Penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial dari lembaga atau instansi penyelenggara; b) Memperoleh pembinaan karir berdasarkan prestasi kerja; c) Menggunakan sarana, prasarana dan fasilitas pendidikan dalam melaksanakan tugasnya.

Kurikulum Madrasah Diniyah Awaliyah sebagaimana disebutkan pada pasal 12, adalah merupakan Pedoman dalam kegiatan belajar mengajar untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pendidikan. Kurikulum Madrasah Diniyah Awaliyah ini dilaksanakan sesuai dengan jenjang pendidikan dengan memperhatikan peningkatan iman dan taqwa, peningkatan

akhlak mulia, peningkatan potensi, kecerdasan dan minat peserta didik.

Dalam program pembelajaran di Madrasah Diniyah Awaliyah sekurangnya harus meliputi: a) Kurikulum inti terdiri dari mata pelajaran Al-Qur'an, Al-Hadits, Aqidah, Akhlak, Fiqih, Sejarah Kebudayaan Islam, Bahasa Arab dan Praktik Ibadah; b) Kurikulum lokal disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing Madrasah; c) Bagi Penyelenggara TPA Paket B atau TQA Wajib menyesuaikan masa lamanya belajar dan Kurikulum Diniyah Awaliyah. Hal ini dijelaskan dalam pasal 13 Perda Diniyah.

Adapun terkait pihak penyelenggara/pengelola dan pengawasannya, dalam pasal 14 Perda Diniyah disebutkan: (1) Pengelolaan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah menjadi tanggung jawab penyelenggara; (2) Pembinaan terhadap penyelenggaraan Madrasah Diniyah Awaliyah dilakukan oleh Departemen Agama; (3) Kantor Departemen Agama melaksanakan pengelolaan, pembinaan dan pengawasan dibidang kurikulum pendidikan; (4) Pemerintah Daerah melalui Dinas membantu dalam pengelolaan, pembinaan dan pengawasan dibidang sarana dan prasarana pendidikan; (5) Pengawasan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Daerah, Departemen Agama dan masyarakat.

Analisis Implementasi Perda Diniyah di Kota Cilegon

Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah Di Kota Cilegon Provinsi Banten lahir sebagai Perda Inisiatif yang salah satu latar belakangnya merupakan respons terhadap kekhawatiran terjadinya krisis nilai-nilai keagamaan pada masyarakat. Kota Cilegon yang dikenal sebagai kota santri dinilai para tokoh masyarakat khususnya tokoh agama, mengalami persegeran nilai. Sebagai dampak negatif

dari arus globalisasi yang tidak bisa dibendung, telah terjadi pergeseran nilai-nilai budaya pada masyarakat khususnya Kota Cilegon, dari religius kepada kehidupan yang cenderung materialistis.

Muncul kekhawatiran para tokoh agama di Cilegon bahwa jika dilakukan pembiaran maka masyarakat Cilegon akan semakin jauh dengan nilai-nilai agama. Kondisi ini diperparah dengan fenomena kedangkalan pemahaman masyarakat terhadap nilai-nilai agama. Di sisi lain, perhatian pemerintah dan masyarakat terhadap pengembangan lembaga-lembaga pendidikan agama juga menurun. Banyak ditemui beberapa Madrasah Diniyah dan Madrasah Ibtidaiyah yang fasilitas dan sarana-prasarananya tidak terurus sehingga terkesan kumuh. Demikian juga dengan guru-gurunya yang kurang mendapat perhatian.

Kekhawatiran akan merosotnya pemahaman dan penanaman nilai-nilai agama pada masyarakat tersebut disikapi oleh para tokoh dengan memberikan fokus perhatian pada pengembangan lembaga-lembaga pendidikan agama, dan penanaman nilai-nilai ajaran agama Islam sejak dini kepada anak-anak, menjadi solusi pilihan. Maka muncullah gagasan untuk menanamkan keharusan belajar agama di Madrasah Diniyah selain belajar pengetahuan umum di Sekolah Dasar. Gagasan ini kemudian melahirkan Perda tentang kewajiban sekolah Madrasah Diniyah bagi anak usia wajib belajar Sekolah Dasar.

Perda Kota Cilegon No 1 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliah dan Peraturan Wali Kota Nomor 44 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah di Kota Cilegon, yang kemudian direvisi dengan diterbitkannya Perwal No 25 tahun 2014, kemudian menjadi landasan penyelenggaraan wajib belajar Madrasah Diniyah.

Wajib Belajar Diniyah adalah program pendidikan agama Islam yang harus diikuti oleh warga masyarakat Islam Kota Cilegon melalui jalur Pendidikan Diniyah Awaliah. Madrasah Diniyah Awaliah adalah bagian dari satuan pendidikan keagamaan yang menyelenggarakan pendidikan agama Islam yang terorganisir secara klasikal atau kelompok belajar dan mempunyai kurikulum tersendiri. Wajib Belajar Madrasah Diniyah ini diselenggarakan selama 4 (empat) tahun yang diikuti oleh setiap warga yang berusia 6-12 tahun. Wajib Belajar Madrasah Diniyah dijadikan sebagai persyaratan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi (SMP/MTs.). Surat Tanda Tamat Belajar/Ijazah/Syahadah Madrasah Diniyah menjadi syarat diterima menjadi siswa SMP/MTs.

Sebagai konsekwensi diterbitkannya Perda Diniyah maka Pemerintah berkewajiban menyiapkan sarana prasarana, sumber daya guru dan pengelola, serta biaya penyelenggaraan pendidikan secara keseluruhan. Madrasah Diniyah, karena merupakan lembaga yang didukung oleh Perda, seyogyanya mendapat perhatian yang sama dengan lembaga pendidikan lainnya. Berikut ini adalah data hasil wawancara dengan dinas Pendidikan Kota Cilegon.

Wajib Diniyah yang ditetapkan Perda bukan hanya sebagai syarat masuk SMP/MTs. tetapi yang terutama adalah untuk memberikan pemahaman tentang nilai-nilai ajaran Islam kepada peserta didik pada tingkat Sekolah Dasar. Beberapa mata pelajaran seperti: membaca Al Qur'an, Fiqih, Hadits, Akhlak, Tauhid dan ilmu pengetahuan agama lainnya, yang memang tidak dipelajari di SD, diberikan di Madrasah Diniyah; Wajib Belajar Madrasah Diniyah sudah berlaku sejak terbitnya Perwal No 44 tahun 2011, akan tetapi pada pelaksanaan sebagai syarat masuk SMP/MTs. dengan menggunakan

ijazah/Syahadah Diniyah baru berlaku pada tahun ajaran 2015-2016; Implementasi Perda agak lambat dimulainya karena perlu banyak tahapan yang harus dilalui, di antaranya: penyempurnaan Perwal, masalah sosialisasi ke masyarakat dan tokoh-tokoh agama, serta masukan-masukan dari Dinas Pendidikan, Kementerian Agama, Tokoh Masyarakat, dan Lembaga Penelitian Pendidikan Taman Kanak-kanak Al Quran/Badan Koordinasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia (LPPTKA/BKPRMI), supaya baik bagi semua pihak dan tidak ada yang merasa dirugikan.

Menurut Pengurus FKDT Kota Cilegon, Forum Komunikasi Madrasah Diniyah Takmiliah (FKDT) menilai, sejak awal Perwal terbit, hambatan berasal dari LPPTKA/BKPRMI, yang bersikukuh agar lembaga yang di bawah naungannya yaitu Taman Pendidikan Al Qur'an (TPA) status dan kedudukannya disamakan dengan Madrasah Diniyah.

Menurut Pengurus LPPTKA/BKPRMI, Perda Diniyah menyalahi peraturan perundang-undangan, antara lain dengan UU No 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa pendidikan usia dini dilaksanakan oleh siapa pun baik secara formal maupun non formal. Penyelenggaraan pendidikan harus demokratis, berkeadilan dan tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi nilai-nilai budaya, agama dan kemajemukan. Perda Diniyah dinilai membatasi atau bahkan menutup kesempatan bagi siswa yang hendak memasuki jenjang pendidikan SMP/MTs. dengan diharuskannya memiliki ijazah/syahadah Madrasah Diniyah. Sementara kondisi di lapangan sejak awal Perwal itu terbit, jumlah SD jauh lebih banyak dibandingkan dengan jumlah Madrasah Diniyah. Dengan kondisi ini akan terjadi di mana lulusan SD tidak diterima

masuk SMP/MTs. karena tidak bisa mengikuti Wajib Diniyah.

Dalam temuan Bappeda Cilegon, hasil kajian Bappeda terhadap implementasi Perda Diniyah bahwa Perda belum dapat terlaksana dengan baik karena terdapat beberapa pasal dalam Perda yang mempunyai makna bias sehingga sulit untuk dipahami maksudnya. Misalnya terkait dengan masalah jenjang pendidikan, terkait dengan TPA/TPQ, terkait dengan siswa dari luar Cilegon yang hendak melanjutkan ke SMP/MTs. di Cilegon.\

Menurut beberapa nara sumber lainnya perda Diniyah belum terlaksana dengan baik karena sejak proses pembentukan hingga implementasinya mendapat hambatan dari LPPTKA/BKPRMI Kota Cilegon yang bersikeras agar lembaga yang berada dalam asuhannya (TPA/TPQ) disetarakan dengan Madrasah Diniyah; Dalam implementasinya, hanya MTs. yang mewajibkan calon siswanya yang mendaftar menyerahkan ijazah/syahadah Madrasah Diniyah, sedangkan SMP hanya dalam jumlah sangat sedikit; Berbeda kerangka acuan, Kementerian Agama melalui Surat Edaran Walikota No. Kd.28.06/5/PP.00.8/2328/2014 tentang Pemberlakuan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah, mengacu pada Perwal No. 44 tahun 2011, yang menyatakan bahwa siswa yang akan masuk jenjang SMP/MTs. wajib menyerahkan ijazah/syahadah Diniyah. Dinas Pendidikan dan LPPTKA/BKPRMI mengacu pada Perwal No. 25 tahun 2014 yang merupakan revisi dari Perwal No. 44 tahun 2011 yang menyatakan bahwa untuk masuk jenjang SMP/MTs. boleh menggunakan ijazah/syahadah Diniyah dan boleh juga dengan ijazah TPA. Sejak Perda diterbitkan jumlah Madrasah Diniyah tidak seimbang dengan jumlah Sekolah Dasar (SD) sehingga terdapat banyak siswa SD yang tidak tertampung di Madrasah Diniyah. Dalam ketetapan pemerintah, sebuah

produk hukum (Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau yang lainnya), harus sudah dilaksanakan selambat-lambatnya 4 (empat) tahun. Dalam kasus Perda Diniyah Kota Cilegon yang terbit tahun 2008 seharusnya sudah terimplementasi selambat-lambatnya tahun 2012, tetapi tidak demikian. Perda Diniyah ini baru mulai terimplementasi pada tahun 2015, itu pun baru sebagian MTs. saja yang melaksanakan.

Lambannya pelaksanaan disebabkan: a) perbedaan interpretasi/tafsir terhadap kerangka acuan, antara Kementerian Agama dengan Dinas Pendidikan dan LPPTKA/BKPRMI. Menurut Kementerian Agama, pelaksana program Wajib Diniyah yang ijazahnya dinyatakan sah untuk mendaftar masuk ke SMP/MTs. adalah Madrasah Diniyah Takmiliah, sedangkan menurut Dinas Pendidikan dan LPPTKA/BKPRMI, Taman Pendidikan Al-Quran (TPA) juga berhak menjadi pelaksana program; b) Adanya kekhawatiran Dinas Pendidikan akan munculnya gejala masyarakat yang berbondong-bondong membuat/meminta Ijazah/Syahadah Madrasah Diniyah untuk melanjutkan ke SMP/MTs. yang diakibatkan oleh ketidakseimbangan jumlah SD dengan Madrasah Diniyah. Perda Diniyah tidak memberi kejelasan terkait sanksi yang diberikan bagi siswa SD yang tidak bersekolah di Madrasah Diniyah; atau juga konsekwensi bagi yang tidak memiliki ijazah/syahadah Madrasah Diniyah yang hendak melanjutkan ke jenjang SMP/MTs.

Adapun terkait dengan penyelenggaraan Program Wajib Diniyah dapat disampaikan hasil penelitian sebagai berikut: a) Struktur kelembagaan dalam penyelenggaraan Wajib Diniyah di bawah koordinasi dan pembinaan Kementerian Agama Kota Cilegon bidang Pendidikan Agama dan Keagamaan Islam (Pakis). Pakis ini kemudian membentuk Forum Komunikasi Diniyah Takmiliah (FKDT) sebagai wadah komunikasi antar Madrasah Diniyah. Untuk memudahkan rentang

kendali, FKDT memiliki kepengurusan di tingkat Kecamatan. Struktur kepengurusan FKDT baik yang berada di tingkat Kecamatan maupun Kota dipilih/ditentukan oleh Pengelola/Guru Madrasah Diniyah sendiri.

FKDT berfungsi mengkoordinasikan seluruh kegiatan secara teknis termasuk melakukan evaluasi pembelajaran, membahas kurikulum bahkan menyangkut pembinaan; b) FKDT merupakan mitra Kementerian Agama dalam melakukan pengkoordinasian dan pengawasan implementasi Perda Diniyah agar penyelenggaraan Wajib Diniyah berjalan optimal.

Terkait dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yaitu tenaga pengajar/guru dan pengelolanya adalah: a) SDM Wajib Diniyah ialah para pengajar/ustadz di Madrasah Diniyah. Dalam Perda Diniyah dijelaskan bahwa untuk menjadi Pengajar minimal berpendidikan SMA/MA atau sederajat atau juga bisa dari pesantren. Kementerian Agama bahkan mensyaratkan Tenaga Pengajar harus sarjana (S1), dengan mengikuti ketentuan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional No 20 tahun 2003. Tetapi dalam praktiknya, kualifikasi yang ditetapkan Perda dan Kementerian Agama tidak berlaku. Kualifikasi Tenaga Pengajar lebih banyak dilihat dari sisi kemampuan agamanya, bukan dari sisi legalitas kemampuan pendidikan formalnya; b) Pembinaan terhadap Tenaga Pengajar telah dilakukan Kementerian Agama, setidaknya sekali dalam setahun.

Kondisi sarana dan Prasarana dalam program Wajib Diniyah ialah: a) terkait sarana dan prasarana Madrasah Diniyah masih sangat kurang. Banyak Madrasah Diniyah yang gedungnya menumpang di gedung Sekolah Dasar; b) kondisi ini ketika dikonfirmasi kepada Kementerian Agama dijelaskan bahwa: a) Jumlah Gedung Madrasah Diniyah tidak memadai (padahal sudah menjadi program Pemerintah Kota Cilegon dan sudah ditetapkan melalui Perda dan Perwal); b) Prosedur izin operasional

pendirian Madrasah Diniyah yang dikeluarkan Kementerian Agama sangat dipermudah, tidak mempertimbangkan ketersediaan sarana-prasarana; c) Upaya yang dilakukan Kementerian Agama sejauh ini ialah dengan meminta bantuan melalui Dinas Pendidikan dan lembaga-lembaga Pendidikan swasta; d) Dalam Perda Diniyah juga sebenarnya sudah dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah dalam hal ini melalui Dinas Pendidikan bertanggung jawab membantu dalam masalah sarana-prasarana. Sejauh ini yang terlihat sudah dibantu ialah dalam masalah gaji tenaga pengajar (Honor Daerah) dan; e) Ketika Dinas Pendidikan dikonfirmasi, beralasan khawatir melampaui kewenangan kedinasan karena pengelolaan Madrasah Diniyah di bawah Kementerian Agama. Jadi bantuan yang diberikan hanya berupa Honor Daerah, tidak sampai pada masalah sarana dan prasarana.

Dalam hal sosialisasi Perda Diniyah baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga pendidikan terkait, hasil analisis datanya sebagai berikut: a) Sosialisasi merupakan bagian penting dalam implementasi kebijakan, untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai tujuan dan manfaat dari Perda. Hal ini harus dilakukan Karena masyarakatlah sebagai sasaran implementasi Perda; b) Menurut Pengurus FKDT, terkait sosialisai ini memang sudah banyak dilakukan, baik kepada SMP/MTs., kepada Sekolah Dasar maupun kepada masyarakat/orang tua murid; c) Guru-guru SMP/MTs. dan SD yang diwawancara mengaku sudah pernah mendapatkan sosialisasi Perda. Sebagian masyarakat/orang tua murid mengaku pernah mendengar samar-samar, kurang begitu jelas; d) Hanya saja masih terdapat perbedaan interpretasi dalam memahami substansi Perda Diniyah.

Adapun terkait pemerataan kebijakan Perda Diniyah, analisis data yang dihasilkan sebagai berikut: a) Output

kebijakan Perda Diniyah ialah syahadah/ijazah yang diperoleh setelah siswa menyelesaikan studinya di Madrasah Diniyah, yang harus diserahkan kepada SMP/MTs. tempat siswa yang bersangkutan melanjutkan studinya ke jenjang yang lebih tinggi; b) Hasil wawancara dengan pihak MTs./MTsN, bahwa mereka sudah memberlakukan Perda Diniyah melalui dengan mengharuskan calon siswanya yang mendaftar menyerahkan syahadah/ijazah Madrasah Diniyah. Jadi Kementerian Agama sudah mengimplementasikan Perda Diniyah dengan baik, tetapi tidak demikian halnya dengan Dinas Pendidikan; c) Hasil wawancara dengan pihak SMP/SMPN ternyata belum menerapkan ketentuan Perda karena Dinas Pendidikan ternyata belum mewajibkannya; d) Ketika Dinas Pendidikan dikonfirmasi, beralasan karena: 1) Perda Diniyah masih dalam perselisihan. Terjadi beda interpretasi terhadap Perda antara Kementerian Agama sendiri dengan LPPTKA/BKPRMI; 2) Perda Diniyah belum diterapkan di lingkungan Dinas Pendidikan karena menilai bahwa jumlah SD tidak sebanding dengan jumlah Madrasah Diniyah. Dengan kata lain, keharusan Wajib Diniyah tidak akan terpenuhi/terakomodir jika jumlah Madrasah Diniyah tidak mampu menampung secara keseluruhan jumlah siswa SD; 3) Bila kebijakan Perda Diniyah tetap dipaksakan dalam kondisi ketidakseimbangan tersebut maka akan berimplikasi pada potensi jual beli ijazah/syahadah.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Perda Diniyah di Kota Cilegon

Implementasi Perda Diniyah di Kota Cilegon yang belum optimal sebagaimana yang dijelaskan terdahulu disebabkan oleh beberapa faktor. Jika mengacu pada pendapat Rondinelli dan Cheema (1983), ada empat faktor yang dapat mempengaruhinya yaitu: 1) Kondisi-

kondisi lingkungan (*Environmental conditions*); 2) Hubungan antar organisasi (*Inter-organizational relationship*); 3) Ketersediaan sumber daya (*Available resources*); 4) Karakteristik agen-agen pelaksana (*Characteristic of implementing agencies*). Gambaran keempat faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Implementasi Perda Diniyah di Kota Cilegon tersebut yaitu sebagai berikut :

Faktor Kondisi-kondisi Lingkungan (*Environmental Conditions*)

Faktor kondisi-kondisi lingkungan menurut Rondinelli dan Cheema (1983) terdiri dari: 1) Struktur politik lokal (*Political structure*); 2) Proses pembuatan kebijakan (*Policy making process*); 3) Struktur kekuatan lokal (*Local power structure*); 4) Faktor-faktor sosial-budaya (*Sociocultural factors*); 5) Organisasi penerima program (*Organization of program beneficiaries*), dan 6) Kecukupan infrastruktur fisik (*Adequacy of physical infrastructure*).

Dalam literatur sejarah, Cilegon dikenal sebagai Kota Religius bahkan ada yang menyebut sebagai kota santri. Kehidupan masyarakat Cilegon dalam kesehariannya dikenal lekat dengan agama. Di sisi lain Cilegon juga dikenal sebagai kota industri yang dalam waktu relatif tidak lama telah membawa masyarakat pada kehidupan modern. Modernisasi dan globalisasi yang melanda tidak bisa dihindari turut mengubah mindset masyarakat mengenal nilai-nilai budaya luar.

Dengan berjalannya waktu, nilai-nilai sosial dan budaya lokal secara perlahan mulai tersisih, tergantikan oleh nilai-nilai budaya baru yang dating dari luar (Barat). Kondisi ini disadari sepenuhnya oleh para tokoh masyarakat di Kota Cilegon khususnya tokoh agama. Kemudian muncullah pemikiran untuk membentengi karakter sosial budaya generasi muda oleh penanaman nilai-nilai agama.

Pemikiran ini bermuara pada lahirnya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang diusulkan sebagai Perda Inisiatif oleh Pemerintah Daerah Kota Cilegon. Tanpa hambatan yang berarti akhirnya Raperda tersebut ditetapkan pada 25 Februari 2008, yang ditandatangani oleh Walikota Cilegon H. Tb. Aat Syafa'at.

Perda Diniyah ini segera ditindaklanjuti oleh diterbitkannya Peraturan Walikota (Perwal) Nomor 44 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Wajib Belajar Madrasah di Kota Cilegon. Setelah Perwal ini terbit ternyata mendapati beberapa masalah ketika diterapkan yang kemudian mendorong Walikota untuk merevisinya hingga terbit Perwal Nomor 25 tahun 2014. Organisasi penerima program/lembaga yang terlibat dalam Wajib Diniyah yang ditetapkan Perda ini ialah Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama atau Madrasah Tsanawiyah. Di samping itu ada juga LPPTKA/BKPRMI dan FKDT. Lembaga-lembaga tersebut memiliki kekuatan masing-masing dengan karakter dan segmen kerja yang berbeda.

Program Wajib Diniyah mengharuskan dibangunnya infrastruktur dalam jumlah banyak dengan membangun Madrasah Diniyah yang seimbang dengan jumlah Sekolah Dasar. Fenomena jumlah Madrasah Diniyah yang ditemukan di lapangan tidak seimbang dengan Sekolah Dasar, menciptakan kerumitan tersendiri bagi implementasi program. Selain, menyulitkan masyarakat untuk menyekolahkan anaknya di Madrasah Diniyah, kondisi ketidakseimbangan ini juga menyebabkan Dinas Pendidikan menahan diri untuk mewajibkan lembaga di bawah naungannya, yakni SMP, mengharuskan siswa baru menyerahkan ijazah/syahadah Madrasah Diniyah.

Faktor Hubungan Antar Organisasi **(*Inter-organizational Relationship*)**

Faktor hubungan antar organisasi menurut Rondinelli dan Cheema terdiri dari: 1) Kejelasan dan konsistensi tujuan program (*Clarity and consistency of program objectives*); 2) Alokasi fungsi yang tepat (*Appropriate allocation of functions*); 3) Efektivitas perencanaan, penganggaran dan prosedur implementasinya (*Effectiveness of planning, budgeting and implementation procedures*); 4) Efektivitas hubungan dan kualitas komunikasi antar-organisasi (*Effectiveness of linkages among organization and quality of inter-organizational communication*).

Faktor pertama dalam hubungan antar organisasi adalah kejelasan dan konsistensi tujuan program. Program Wajib Diniyah memiliki tujuan yang sangat jelas sebagaimana tercantum dalam Perda Diniyah pasal 4 yaitu: 1) Memberikan bekal kemampuan agama Islam pada siswa; 2) Meningkatkan iman dan taqwa; 3) Meningkatkan amal shaleh; dan 4) Agar berakhlak mulia. Tujuan program sangat jelas dan berefek pada peningkatan kualitas pendidikan agama serta pada pengamalannya.

Faktor kedua dalam hubungan antar organisasi adalah alokasi fungsi yang tepat. Organisasi/lembaga pelaksana program Wajib Diniyah sudah tepat. Dalam hal ini, lembaga penyelenggara Wajib Diniyah adalah Kementerian Agama Kota Cilegon dan melibatkan Dinas Pendidikan sebagai pengguna (user) hasil lulusannya.

Faktor ketiga dalam hubungan antar organisasi adalah efektivitas perencanaan, penganggaran dan prosedur implementasinya. Efektivitas perencanaan Perda Diniyah dinilai tidak matang. Kesiapan program dalam hal: a) Penentuan lembaga-lembaga/unit-unit pelaksana program Wajib Diniyah, kurang jelas; b) Perencanaan SDM tidak memadai; c) Sarana dan prasarana tidak memadai. Hal ini terkait dengan penganggaran. Bisa

disimpulkan bahwa implementasinya tentu tidak efektif.

Faktor keempat dalam hubungan antar organisasi adalah efektivitas hubungan dan kualitas komunikasi antar-organisasi. Faktor ini tidak berjalan dengan baik. Kementerian Agama dengan Dinas Pendidikan yang tidak sepeham dalam menetapkan unit lembaga pelaksana program Wajib Diniyah, itu sebagai buktinya. Kedua lembaga tersebut berbeda dalam menafsirkan unit lembaga mana saja yang boleh menyelenggarakan program sehingga ijazah/syahadah lulusannya bisa dipakai sebagai syarat mendaftar sebagai siswa baru di SMP/MTs. Menurut Kementerian Agama, pelaksana program Wajib Diniyah yang ijazahnya dinyatakan sah untuk mendaftar masuk ke SMP/MTs. adalah Madrasah Diniyah Takmiliah, sedangkan menurut Dinas Pendidikan dan LPPTKA/BKPRMI, Taman Pendidikan Al-Quran (TPA) juga berhak menjadi pelaksana program. Hubungan komunikasi antar organisasi/lembaga pelaksana tidak terjalin baik.

Faktor Ketersediaan Sumber Daya **(*Available Resources*)**

Faktor ketersediaan sumber daya menurut Rondinelli dan terdiri dari: 1) Pengawasan anggaran dana (*Control over funds*); 2) Kecukupan dan ketersediaan sumber daya anggaran (*Adequacy of budget and availability budgetary resources*); 3) Dukungan para pemimpin politik lokal dan nasional (*Support of local and national political leaders*); 4) Dukungan birokrasi nasional (*Support of national bureaucracy*).

Mengenai ketersediaan sumber daya anggaran, sebagaimana sudah disinggung di bagian terdahulu, memang tidak memadai. Hal ini terlihat jelas dari kondisi fisik baik pada sarana yang dipakai saat proses belajar mengajar berlangsung, maupun terkait prasarana seperti gedung dan lainnya.

Dari sisi sumber daya anggaran yang terkait gaji tenaga pengajar juga kurang. Hal ini dapat dilihat dari gaji tenaga pengajar yang jumlahnya di bawah Upah Minimal Regional (UMR) dan kadang kala terlambat turun. Dapat juga dilihat dari penyediaan fasilitas belajar termasuk buku-buku pelajaran yang kurang.

Karena Program Wajib Diniyah ini didukung Perda, seyogyanya Pemerintah Daerah memberikan perhatian yang sama dengan program pendidikan lainnya, tetapi kenyataannya tidak demikian. Baik Kementerian Agama atau Dinas Pendidikan Kota Cilegon terlihat “setengah hati” mengimplementasikan Perda Diniyah ini dari sisi kesiapan sumber daya.

Faktor Karakteristik Agen-agen Pelaksana (*Characteristic of Implementing Agencies*)

Faktor karakteristik agen-agen pelaksana menurut Rondinelli dan Cheema meliputi: 1) Keterampilan teknis, manajerial dan politik dari staff (*technical, managerial and political skill of staff*); 2) Sumber daya dan dukungan lembaga politik (*Agency's political resources and support*); 3) Efektivitas komunikasi Internal (*effectiveness of internal communication*); 4) Hubungan agen dengan organisasi konstituen (*Agencies rapport with program beneficiaries and linkages with constituency organizations*); 5) Kualitas kepemimpinan dan komitmen staff terhadap program-program (*Quality of agency leadership and commitment of staff to agency programs*); 6) Posisi lembaga dalam lingkup sistem administrasi (*location of agencies within administrative systems*).

Dalam keterkaitan dengan karakteristik agen-agen pelaksana adalah bahwa keterampilan teknis Tenaga Pengajar tidak lagi sesuai dengan kualifikasi yang ditetapkan Perda yang menekankan bahwa harus minimal lulus SMA/MA, atau kalau mengikuti ketentuan awal Kementerian

Agama bahkan harus berpendidikan sarjana untuk menyesuaikan dengan UU Sisdiknas.

Dalam kenyataan di lapangan, tenaga pengajar Madrasah Diniyah hanya berkualifikasi penguasaan pada pemahaman agama yg sulit terukur, karena pengetahuan yang dimiliki seseorang itu sangat abstrak. Sementara legalitas ijazah SMA/MA/S1 tidak menjadi prioritas dalam merekrut tenaga pengajar. Di sisi lain, upaya peningkatan kualitas SDM tenaga pengajar juga hampir tidak tampak terlihat. Pembinaan tenaga pengajar, sebagaimana pengakuan dari beberapa guru yang sempat diwawancarai, hanya sekitar sekali saja dalam setahun.

Komunikasi antar Agen-agen Pelaksana tidak terbangun dengan baik. Kondisi perbedaan tafsir tentang lembaga/unit pelaksana tidak juga terselesaikan bahkan setelah 10 tahun berjalannya Perda.

Dari empat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi Perda Diniyah ini, yaitu: Kondisi-kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, ketersediaan sumber daya dan karakteristik agen-agen pelaksana, maka ada faktor-faktor yang bersifat mendukung tetapi ada juga faktor yang bersifat menghambat.

Faktor yang bersifat mendukung antara lain kondisi lingkungan masyarakat Kota Cilegon yang antusias dan menyadari akan kewajiban menanamkan pendidikan agama Islam dengan baik sejak dini. Adapun faktor-faktor yang bersifat menghambat antara lain: 1) Pemerintah Daerah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab, tidak segera memberi kejelasan Perda/Perwal terkait: a) Siswa yang mendaftar masuk SMP/MTs. yang berasal dari wilayah luar Kota Cilegon; b) Sanksi apabila calon siswa yang mendaftar masuk SMP/MTs. tidak memiliki ijazah/syahadah Madrasah Diniyah; c) Kewenangan unit/lembaga pelaksana mana saja yang berhak mengeluarkan ijazah/syahadah yang dijadikan syarat bagi

calon siswa yang mendaftar masuk SMP/MTs; 2) Komunikasi antar agen pelaksana program dalam menyelesaikan bias penafsiran Perda Diniyah yang berbeda, antara Kementerian Agama dengan Dinas Pendidikan dan LPPTKA/BKPRMI Kota Cilegon, terkait unit/lembaga pelaksana program; SDM pelaksana program (tenaga pengajar dan pengelola) sangat kurang, perencanaan penganggaran untuk fasilitas, sarana dan prasarana penyelenggaraan program juga tidak memadai.

Simpulan

Implementasi Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah Di Kota Cilegon Provinsi Banten tidak efektif berjalan. Hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor: kondisi-kondisi lingkungan yang kurang memadai, hubungan antar organisasi yang tidak “cair”, ketersediaan sumber daya yang tidak siap dan karakteristik agen-agen pelaksana yang memiliki perbedaan tafsir dalam memahami Perda/Perwal.

Faktor yang bersifat mendukung antara lain kondisi lingkungan masyarakat Kota Cilegon yang antusias dan menyadari akan kewajiban menanamkan pendidikan agama Islam dengan baik sejak dini. Adapun faktor-faktor yang bersifat menghambat antara lain: a) Pemerintah Daerah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab, tidak segera memberi kejelasan Perda/Perwal terkait: sanksi dan lembaga yang diberi kewenangan sebagai unit pelaksana program; b) Komunikasi antar agen pelaksana program dalam menyelesaikan bias penafsiran Perda Diniyah yang berbeda; c) SDM pelaksana program (tenaga pengajar dan pengelola) sangat kurang, perencanaan penganggaran untuk fasilitas, sarana dan prasarana penyelenggaraan program juga tidak memadai.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin.2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Agus Dwiyanto. 2015. *Administrasi Publik: Desentralisasi, Kelembagaan, Dan Aparatur Sipil Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press bekerja sama dengan LAN RI
- Erwan Agus P, Ph.D & Dyah Ratih S., M.Si. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- H. Tachjan. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: APII
- Islamy, Irfan M. 2007. *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- Moleong, L.J. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Nugroho, R. 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Sedarmayanti 2009. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Bandung: Mandar Maju.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi. 2006. *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&B*. Jakarta: Rajawali Pers
- Taufiqurokhman. 2014. *Kebijakan Publik, Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)
- Wayne Parson. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana

- Wayu Eko Yudiatmaja. 2016. *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Umrah Press. Universitas Maritim Raja Ali Haji
- Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan aplikasi Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Bayu Media
- Winarno, B. 2007. *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Winarno B. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam
- Peraturan Daerah Kota Cilegon Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah
- Peraturan Walikota Cilegon Nomor 44 Tahun 2011 Penyelenggaraan Wajib Belajar Pendidikan Diniyah Awaliyah Di Kota Cilegon
- Peraturan Daerah Kota Cilegon Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan
- Peraturan Daerah Kota Cilegon Nomor 29 Tahun 2003 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kota Cilegon