

297.63
RAH
h e 1



**KEBIJAKAN MANTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM
PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM
NEGERI RELEVANSINYA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN
1989 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL**

TESIS

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

1998-8-21

Oleh :

**H. TAUFIK RAHMAN,SH
NIM. B.002.95.0157**

Pembimbing :

Prof. Soehardjo Sastrosoehardjo,SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1999**

**KEBIJAKAN MANTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM
PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM
NEGERI RELEVANSINYA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN
1989 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL**

**Disusun Oleh :
H. TAUFIK RAHMAN,SH
NIM. B.002.95.0157**

**Dipertankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 11 Maret 1999**

**Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing

tt d

Prof. Soehardjo Sastrosoehardjo,SH



**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**

**Prof. H. Purwahid Patrik,SH
NIP. 130 307 058**

ABSTRAK

Tesis ini mengambil judul "KEBIJAKAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM NEGERI RELEVANSINYA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 1989 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL".

Permasalahan yang diajukan dalam penelitian tesis ini adalah bagaimana kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri mempunyai relevansi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bagaimana proses terwujudnya dan model dari kebijakan tersebut, serta faktor apa saja yang menghambat dan menguntungkan terwujudnya kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dimaksud.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa data primer maupun data sekunder yang berkaitan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri relevansinya dengan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional untuk mengetahui dan menjelaskan proses terwujudnya kebijakan tersebut dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan di lapangan, untuk menjelaskan dan menguraikan model kebijakan dalam konteks Hukum Administrasi Negara, serta untuk mengetahui dan menganalisa faktor-faktor yang menghambat dan menguntungkan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yang dilengkapi dengan data kuantitatif sebagai penunjang. Sedangkan jenis penelitiannya merupakan penelitian deskriptif analitik untuk menggambarkan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri relevansinya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, proses terwujudnya, model kebijakannya, serta faktor-faktor yang menghambat dan menguntungkannya. Data yang digunakan adalah data primer, yang berasal dari pejabat Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia dan para pengelola proyek, Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri serta kepala sekolah dan pengawasnya di daerah perkotaan dan pinggiran dalam wilayah Kotamadya Semarang. Sedangkan data sekunder diperoleh dari sumber kepustakaan. Untuk analisa data menggunakan metode analisis kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif.

Setelah diadakan penelitian, maka ditemukan data-data : pemerataan pendidikan agama Islam pada sekolah umum seluruh Indonesia sejak tahun ajaran 1989/1990 sampai dengan tahun ajaran 1997/1998 belum menjangkau

KATA PENGANTAR

Dengan menyebut asma Allah Yang Maha pengasih lagi Penyayang, segala puji syukur kami panjatkan kehadirat-Nya atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga tesis dengan judul : “KEBIJAKAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM NEGERI RELEVANSINYA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 1989 TENTANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL” dapat selesai.

Untuk itu penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. H. Purwahid Patrik, S.H., selaku Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah banyak membantu dalam memberikan ijin untuk mengadakan penelitian ini.
2. Bapak Prof. Soehardjo Sastrosoehardjo, S.H., selaku Pembimbing dalam penyusunan tesis ini, yang telah banyak memberikan bimbingan dan masukan sehingga tesis ini selesai.
3. Bapak Drs. H. Fadhal AR Bafadal, M.Sc., selaku Direktur Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia, beserta stafnya, yang telah memberikan data dan penjelasan yang diperlukan selama penelitian ini berlangsung.

4. Bapak Kepala Sekolah Dasar Negeri Wonoplembon II Kecamatan Mijen, Kepala Sekolah Dasar Negeri Purianjasmoro, Kepala SLTP Negeri 3 dan Kepala SLTP 35, Kepala SMU Negeri 3 dan Kepala SMU Negeri 13 masing-masing beserta Guru Agama Islam dan para Pengawasnya di wilayah Kotamadya Semarang, yang telah memberikan data dan keterangan yang mendukung terlaksananya penelitian ini.
5. Rekan-rekan Mahasiswa Program Pascasarjana Ilmu Hukum Angkatan XIV Universitas Diponegoro Semarang.
6. Seluruh handai taulan yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini.

Semoga Allah SWT membalas semua budi baik yang telah diberikan kepada penulis.

Besar harapan penulis, tesis ini dapat menyajikan sesuatu yang bermanfaat. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis hargai demi kesempurnaan tesis ini.

Semarang, Pebruari 1999

Penulis

H. Taufik Rahman, S.H.

semua tingkat sekolah umum dari Sekolah Dasar sampai dengan Sekolah Menengah Tingkat Atas. Keadaan yang demikian disebabkan tidak seimbangnya jumlah sekolah umum dengan pengangkatan Guru Pendidikan Agama Islam, karena keterbatasan anggaran pemerintah. Untuk meningkatkan mutu Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum diadakan program penyetaraan Diploma II bagi Guru Sekolah Dasar dan Diploma III bagi guru SLTP/SMTA, disamping juga diadakan kegiatan penataran-penataran, pendidikan dan latihan, serta seminar/lokakarya dan lain sebagainya. Untuk menunjang pelaksanaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum Menteri Agama Republik Indonesia mengadakan sarana-prasarana baik berupa buku-buku pelajaran, buku pedoman guru, kendaraan operasional untuk pengawas dan bantuan sarana praktek ibadah serta alat peraga. Dalam mengadakan sarana-prasarana sebagai wujud pemerataan/pendistribusian hasil-hasil pembangunan, kegiatannya dilakukan oleh rekanan/pemborong dengan melalui kontrak perjanjian pemborongan yang menggunakan kaidah Hukum Ekonomi. Data di lapangan menunjukkan bahwa pengadaan sarana-prasarana ini belum mencukupi untuk terlaksananya pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum. Meskipun demikian, masyarakat yang hidup di daerah perkotaan maupun di daerah pinggiran perkotaan sebagai bangsa yang berketuhanan, mendukung dan memberi respon yang baik terhadap keberadaan pendidikan agama Islam yang dipandang mampu menciptakan manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Sedangkan saran dalam penelitian adalah perlu ditingkatkan lagi efektifitas kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, dengan menyediakan lebih banyak lagi sumberdaya manusia, anggaran maupun sarana-prasarana yang mendukungnya. Alokasi waktu pembelajaran supaya ditambah dalam satu minggunya, tidak 2 (dua) jam pelajaran sebagaimana disebutkan dalam kurikulum tahun 1994, tetapi minimal 4 (empat) jam, mengingat penekanan pendidikan agama Islam tidak sebatas pada aspek kognitif saja, tetapi juga aspek afektif dan psikomotor. Dukungan dari berbagai pihak perlu dilestarikan untuk suksesnya pelaksanaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum.

DAFTAR ISI

	halaman
Halaman judul.....	i
Halaman pengesahan.....	ii
Abstrak.....	iii
Kata pengantar.....	v
Daftar isi.....	vii
Daftar tabel.....	ix
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar belakang.....	1
B. Permasalahan.....	14
C. Tujuan penelitian.....	15.
D. Manfaat penelitian.....	16
E. Kerangka teoritik dan konseptual.....	17
F. Metode penelitian.....	36
F.1. Metode Pendekatan	37
F.2. Jenis penelitian.....	37
F.3. Penentuan Sampel.....	37
F.4. Jenis dan Sumber Data	38
F.5. Lokasi Penelitian	39
F.6. Teknik pengumpulan data	39

F.7. Alat pengumpulan data.....	41
F.8. Teknik penyajian dan analisa data	41
G. Sistematika Tesis	42
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	44
A. Hukum dan Kebijakan Publik.....	44
B. Kebijakan Pemerintah Bidang Pendidikan.....	52
C. Proses Pembentukan Kebijakan Publik	70
D. Model Kebijakan Pemerintah.....	77
E. Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik dalam Masyarakat	90
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	101
A. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri	101
B. Proses Terwujudnya Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri	146
C. Model Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri	155
D. Faktor Penghambat dan Menguntungkan Terwujudnya Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia	160

BAB IV : PENUTUP	173
A. Kesimpulan	173
B. Saran-saran	176
DAFTAR PUSTAKA	181
LAMPIRAN-LAMPIRAN	194

DAFTAR TABEL

	halaman
Tabel I : Pemerataan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Seluruh Indonesia Sejak Tahun Ajaran 1993/1994 sampai dengan 1997/1998	104
Tabel II : Program Penyetaraan Diploma II Guru Pendidikan Agama Islam Tingkat Sekolah Dasar dan Program Penyetaraan Diploma III Guru Pendidikan Agama Islam Tingkat SLTP	111
Tabel III : Kegiatan Penataran/Pendidikan dan Latihan Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Seluruh Indonesia sampai dengan Tahun Anggaran 1997/1998	113
Tabel IV : Jumlah Sekolah Umum serta Guru Pendidikan Agama Islam dan Kekurangannya Tahun Ajaran 1997/1998	162
Tabel V : Jumlah Sekolah Umum Dan Guru Pendidikan Agama Islam dan Kekurangan Pengawas	164

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah Republik Indonesia merupakan rangkaian upaya pembangunan berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang diantaranya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa.

Guna mencapai tujuan nasional tersebut, pemerintah Republik Indonesia berupaya melalui program pembangunan di bidang pendidikan yang merupakan usaha untuk mewujudkan kehidupan bermasyarakat yang makin bermutu dan merata yang mampu mewujudkan manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, tangguh, sehat, cerdas, patriotik, berdisiplin, kreatif, produktif dan profesional, makin mantapnya budaya bangsa yang tercermin dalam meningkatnya peradaban, harkat dan martabat manusia Indonesia dan memperkuat jati diri serta kepribadian bangsa. Upaya tersebut merupakan pelaksanaan amanat dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor: II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993 disebutkan adanya sembilan asas pembangunan nasional, yang merupakan

UPT-PUSTAK-UNDIP

prinsip pokok yang harus diterapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional, dan asas yang pertama itu adalah asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dengan adanya asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, maka 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 dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Untuk memperlancar terwujudnya tujuan nasional maupun pembangunan nasional bidang pendidikan diperlukan adanya peningkatan dan penyempurnaan penyelenggaraan pendidikan nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju serta berakar pada kebudayaan bangsa dan persatuan nasional yang berwawasan Bhineka Tunggal Ika berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun peraturan dan keputusan menteri atau pejabat teknis lainnya yang terkait di bidang pendidikan. Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan landasan hukum bagi aparatur pelaksana dalam menindaklanjuti kebijakan nasional maupun politik di bidang pendidikan, yang sejalan dengan bunyi Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 tentang pendidikan.

Adapun mengenai fungsi dan tujuan pendidikan nasional disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan

Nasional, yaitu berfungsi untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia dalam rangka upaya mewujudkan tujuan nasional (pasal 3). Sedangkan tujuannya adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggungjawab kemasyarakatan dan kebangsaan (pasal 4).

Selanjutnya untuk mencapai tujuan pendidikan nasional tersebut, dalam pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dijelaskan bahwa isi kurikulum setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan, wajib memuat :

- a. pendidikan Pancasila;
- b. pendidikan agama; dan
- c. kewarganegaraan.

Memperhatikan bahwa isi kurikulum yang merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai isi dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan belajar-mengajar, diantaranya wajib memuat pendidikan agama, menandakan usaha pembinaan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang antara lain melalui pendidikan agama di sekolah umum negeri merupakan hal yang amat sentral. Keadaan yang demikian dikarenakan agama mempunyai beberapa dimensi dalam kehidupan manusia. Prof. Soehardjo

Sastrosoehardjo, SH guru besar dari Universitas Diponegoro Semarang, yang merupakan dosen pembimbing penulis, berpendapat bahwa agama mempunyai tiga dimensi, yaitu :

1. Dimensi pribadi

Pribadi manusia mempunyai sifat yang bebas dalam memeluk dan mengamalkan suatu agama yang dipeluknya. Keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, tidak dapat dipaksakan begitu saja kepada manusia.

2. Dimensi kemasyarakatan

Agama mempunyai hubungan yang bersifat kemasyarakatan, yaitu tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Oleh karena itu, kerangka kerukunan interen umat beragama, antar umat beragama dan kepercayaan, serta antar umat beragama dan pemerintah, perlu ditegakkan.

3. Dimensi politik

Agama tidak boleh dicampuradukkan dengan negara atau kekuasaan. Dimensi yang demikian ini demi kebaikan agama dan negara itu sendiri.

Pendapat tersebut di atas, khususnya mengenai dimensi kemasyarakatan, sesuai dengan salah satu kebijakan yang pernah dikeluarkan oleh H. Munawair Sadzali, MA pada saat menjabat Menteri Agama Republik Indonesia dalam kabinet pembangunan IV dan V yang dikenal dengan sebutan "*TRI KONDIAL*", yaitu tiga kondisi ideal yang diharapkan terjadi dalam kehidupan masyarakat, ialah :

1. Kerukunan interen umat beragama;
2. Kerukunan antar umat beragama; dan
3. Kerukunan antar umat beragama dengan pemerintah.

Dengan eksistensinya pendidikan agama maka akan dapat mengantarkan seseorang untuk memahami dan menghayati serta mengamalkan agama yang dianutnya, menjadikan mampu bersikap toleransi dan menghormati agama orang lain, yang akhirnya bangsa Indonesia akan semakin kokoh mempertahankan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai falsafah negara. Sehingga dapat dikatakan bahwa pendidikan agama merupakan suatu komponen yang penting dan integral dari sistem pengembangan sumberdaya manusia Indonesia. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi akan menjadi bumerang bagi kehidupan umat manusia tanpa diimbangi nilai-nilai etik dan moral keagamaan yang ditanamkan oleh pendidikan agama di sekolah maupun satuan pendidikan lainnya.

Dan tidak dapat dipungkiri dalam kehidupan suatu bangsa, pendidikan memiliki peran yang sangat penting untuk menjamin perkembangan dan kelangsungan kehidupan bangsa yang bersangkutan. Oleh karena itu, diperlukan adanya peningkatan dan penyempurnaan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional sebagai upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang dicita-citakan, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, material-spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Disamping itu, untuk lebih dapat mengikuti tuntutan perkembangan

masyarakat yang juga ditandai dengan kemajuan di bidang sains dan teknologi (iptek) (Sunggono, 1994: 177).

Selanjutnya untuk merealisasikan jalannya pendidikan nasional, pemerintah Republik Indonesia mengusahakan dan menyelenggarakan pengajaran nasional sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat (2). Hal ini berarti kebijakan umum bidang pendidikan ditetapkan dan dipegang oleh pemerintah, sedangkan pelaksanaannya tidak saja menjadi tanggungjawab pemerintah, tetapi masyarakat luas dapat menyelenggarakan pendidikan sebagai upaya membantu dan mensukseskan program pembangunan bidang pendidikan. Pendidikan tidak saja menjadi tanggungjawab pemerintah, tetapi juga tanggungjawab masyarakat dan keluarga, sebagai wujud peran sertanya dalam dunia pendidikan.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 29 tentang agama, pemerintah Republik Indonesia membentuk Departemen Agama melalui keputusan Presiden dan yang terakhir Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1974 juncto Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 1984, disebutkan tentang kedudukan dan tugas pokok Departemen Agama, sebagai berikut

Pasal 1: Departemen Agama sebagai bagian dari pemerintahan negara dipimpin oleh seorang menteri yang bertanggungjawab langsung kepada presiden

Pasal 2: Tugas pokok Departemen Agama adalah menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan dibidang agama.

Keputusan Presiden tersebut di atas, sebagai landasan yuridis keberadaan Departemen Agama di negara Republik Indonesia, yang

menunjukkan bahwa Departemen Agama merupakan bagian integral dari pemerintahan negara Republik Indonesia yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan dalam rangka mengatur kehidupan umat beragama di Indonesia. Menindaklanjuti keputusan Presiden tersebut, Menteri Agama setelah memperhatikan persetujuan Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara Nomor: R-37/1/MENPAN/4/1975 tanggal, 16 April 1975, mengeluarkan keputusan Nomor 18 Tahun 1975 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama. Dalam Keputusan Menteri Agama tersebut, sebagaimana disebutkan dalam buku "Himpunan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama di Pusat", yang diterbitkan dalam Tahun Anggaran 1985/1986, bahwa susunan organisasi Departemen Agama, terdiri dari :

1. Unsur pimpinan, yaitu Menteri Agama;
2. Unsur pembantu pimpinan, yaitu Sekretariat Jenderal;
3. Unsur pengawasan, yaitu Inspektorat Jenderal;
4. Unsur pelaksana, yaitu :
 - a. Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji;
 - b. Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam;
 - c. Direktorat Jenderal Bimas (Kristen) Protestan;
 - d. Direktorat Jenderal Bimas Katolik;
 - e. Direktorat Jenderal Bimas Hindu dan Budha;
 - f. Badan Penelitian dan Pengembangan Agama;

- g. Staf Ahli Menteri;
 - h. Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai;
5. Instansi Vertikal; dan
6. Unit Pelaksana Teknis.

Sesuai dengan judul tesis ini, penulis membatasi pembahasannya pada struktur Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam yang dalam susunan organisasi Departemen Agama Republik Indonesia termasuk dalam unsur pelaksana. Menteri Agama dalam keputusannya Nomor 18 Tahun 1975, menyebutkan bahwa tugas pokok Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam ialah melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Agama di bidang kelembagaan agama Islam berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Agama (pasal 122). Sedangkan fungsinya disebutkan dalam pasal 123, yang berbunyi :

- a. Perumusan kebijaksanaan teknis pembinaan kelembagaan agama Islam sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Agama dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Pelaksanaan kebijaksanaan teknis pembinaan kelembagaan agama Islam, sesuai dengan tugas pokok Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Pengamanan kebijaksanaan teknis atas pelaksanaan tugas pokok Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Agama serta berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam pasal 124, dijelaskan bahwa Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, terdiri dari :

- a. Sekretariat Direktorat Jenderal;

- b. Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri;
- c. Direktorat Pembinaan Perguruan Tinggi Agama Islam;
- d. Direktorat Pembinaan Perguruan Agama Islam;
- e. Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam.

Bedasarkan pasal 124 huruf b Keputusan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 1975 dan relevansinya dengan pembahasan tesis ini, penulis sebutkan dengan rinci untuk memperjelas pembahasan mengenai susunan organisasi, tugas pokok dan fungsi Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri. Adapun tugas pokoknya adalah melaksanakan sebagian tugas pokok Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam di bidang Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri berdasarkan kebijaksanaan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam (pasal 144). Sedangkan fungsinya diatur dalam pasal 145, yang berbunyi :

- a. Mempersiapkan perumusan kebijaksanaan teknis di bidang pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri ;
- b. Melaksanakan pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dan Kejuruan yang meliputi Kurikulum, tenaga guru dan sarana pendidikan agama;
- c. Melakukan evaluasi atas pelaksanaan pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dan Kejuruan;
- d. Melakukan pengendalian pelaksanaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dan Kejuruan;
- e. Mengumpulkan dan mengolah data yang diperlukan bagi penyusunan rencana peningkatan, penyempurnaan pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dan Kejuruan serta pembinaan pengawas dan penilik pendidikan agama Islam;
- f. Melakukan tata-usaha Direktorat;

g. Melaksanakan bimbingan usaha pembinaan pengawas dan penilik pendidikan agama Islam;

Sedangkan susunan organisasi Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, disebutkan dalam pasal 146, yang terdiri dari :

- a. Bagian tata-usaha;
- b. Sub Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Taman Kanak-Kanak dan Sekolah Dasar;
- c. Sub Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Menengah Umum dan Kejuruan Tingkat Pertama;
- d. Sub Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Menengah Umum dan Kejuruan Tingkat Atas;
- e. Sub Direktorat Pembinaan Tenaga Teknis.

Untuk memperlancar tugas pokok dan fungsi Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, bagian dan sub Direktorat masih membawahi lagi beberapa sub bagian dan seksi-seksi. Demikian pula di tingkat Propinsi ada Bidang Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri yang terdiri dari beberapa seksi-seksi dan di tingkat Kabupaten / Kotamadya ada seksi Pendidikan Agama Islam yang terdiri dari beberapa sub seksi. Sedangkan di lapangan terdapat guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dan para pengawasnya.

Melihat struktur Departemen Agama Republik Indonesia sebagaimana tersebut di atas, Menteri Agama dalam merencanakan dan

mengimplementasikan kebijakan Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri mempunyai sarana (struktur) dan sumberdaya manusia yang mendukung terwujudnya tujuan kebijakan tersebut. Pada hakekatnya, merencanakan keadaan yang diinginkan oleh suatu kebijakan sebenarnya sudah tampak dalam tujuan kebijakan itu sendiri, tetapi tetap dibutuhkan penjabaran secara lebih lanjut yang kongkrit dan jelas. Dengan demikian tujuan kebijakan mempunyai arti: *"Een doel, doeleinde of doel stelling is een wens over een toekomstige situatie die men besloten heeft te realiseren* (Gevel dan Goor, 1984: 199). Mewujudkan tujuan kebijakan dalam mengatur kepentingan masyarakat yang menjadi wewenangnya melalui tindakan nyata, Menteri Agama sebagai aparatur pemerintah dan abdi masyarakat mempunyai fungsi dan tujuan yang sentral. Tujuan sentral dari sebuah kebijakan pemerintah menurut Hoogerwerf (1985: 65) pada umumnya adalah:

1. Pemerintah sebagai stabilisator, yaitu memelihara ketertiban umum;
2. Pemerintah sebagai stimulator, yaitu memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal;
3. Pemerintah sebagai koordinator, yaitu memperpadukan berbagai aktivitas;
4. Pemerintah sebagai distributor, yaitu menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non-material.

Menteri Agama dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah mengeluarkan kebijakan melalui surat edaran Nomor: 158.E.II/I/PP.00.1/NTD/VI/1992 tanggal 18 Juni 1992 dan Nomor: E.II/I/PP.00.11/AZ/AD/1461/1993 tanggal

7 Agustus 1993, yaitu tentang Kebijakan Teknis Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, yang meliputi delapan aspek, yaitu :

1. Pemerataan Pendidikan Agama Islam;
2. Peningkatan mutu tenaga kependidikan/guru Pendidikan Agama Islam;
3. Pelaksanaan kurikulum;
4. Peningkatan dan pemanfaatan sarana dan prasarana Pendidikan Agama Islam;
5. Peningkatan efektivitas metodologi;
6. Peningkatan pengendalian dan pengawasan Pendidikan Agama Islam;
7. Pemasyarakatan kegiatan peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Ramadhan; dan
- 8 Pengembangan pola Pembinaan Pendidikan Agama Islam Terpadu.

Menteri Agama Republik Indonesia dalam melaksanakan kebijakan di bidang Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri sebagaimana tersebut di atas, tidak bisa lepas dari keterkaitannya dengan kegiatan perekonomian negara maupun masyarakat. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut yang berkaitan dengan kegiatan perekonomian diwujudkan melalui program-program baik rutin maupun pembangunan dan didukung anggaran yang dituangkan dalam Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan Daftar Isian Proyek (DIP), yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Supaya pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berjalan dengan efektif dan efisien sebagai perangkat

hukumnya dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia yang mengatur mengenai semua penerimaan dan pengeluaran negara serta mengatur pengadaan barang dan jasa yang dituangkan dalam bentuk kontrak/perjanjian pemborongan. Keputusan Presiden tersebut adalah Nomor 16 Tahun 1994, dan diubah beberapa pasalnya menjadi Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1995 dan yang terakhir Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1997 yang merubah beberapa pasal dari Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 dan Nomor 24 Tahun 1995.

Menteri Agama Republik Indonesia dalam mewujudkan kebijakannya juga berdasarkan kepada Keputusan Presiden tersebut di atas. Hal ini dapat dilihat dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa untuk meningkatkan sarana-prasarana maupun sumber daya manusia. Dalam pengadaan barang dan jasa dilakukan melalui pelelangan umum, pelelangan terbatas, pemilihan langsung maupun pengadaan langsung, sesuai dengan alokasi anggaran yang tersedia dalam tahun yang bersangkutan. Bagi rekanan yang memenuhi syarat dan memenangkan lelang, sebelum melaksanakan kegiatannya dibuatkan perjanjian borongan dalam bentuk kontrak yang termasuk dalam hukum perjanjian (*overeenkomst*) sebagaimana diatur dalam KUHPerdota. Disamping itu perjanjian kontrak tersebut juga bersifat hukum publik, karena ber-orientasi pada kepentingan umum sesuai dengan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*).

Kebijakan pengadaan barang dan jasa tersebut sebagai upaya dari Menteri Agama Republik Indonesia yang merupakan aparatur pemerintah yang

sebagai kegiatan yang bersifat konkrit untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*) melalui pembangunan yang mengarah dan mengutamakan kebutuhan pokok (*basic needs*) masyarakat yang diantaranya adalah pendidikan. Oleh karena itu, menurut Dorojatun Kuntjorojakti (Hartono, 1992: 49-50) sasaran strategis pembangunan harus memuat antara lain:

1. Dibukanya kesempatan yang luas untuk memperoleh jasa publik berupa pendidikan yang dilengkapi dengan sarana dan prasarannya.
2. Menjamin adanya partisipasi massa dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan proyek.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengajukan permasalahan untuk mengungkapkan pokok pikiran supaya tidak menyimpang dari permasalahan yang akan dibahas, sehingga menjadi jelas pokok permasalahannya serta untuk menjaga supaya tidak terjadi permasalahan yang tidak sesuai dengan materi yang akan dibahas.

Beberapa permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Menteri Agama selaku pembantu presiden mempunyai wewenang untuk mengeluarkan kebijakan dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri. Bagaimanakah kebijakan tersebut ada relevansinya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional ?

2. Menteri Agama dalam mengeluarkan kebijakan tersebut sebelumnya telah dibahas dan dipertimbangkan secara matang dan terencana. Bagaimana proses terwujudnya kebijakan tersebut ?
3. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama tersebut yang secara nyata diwujudkan dalam program-program rutin maupun pembangunan. Bagaimanakah model dari kebijakan tersebut dalam konteks Hukum Administrasi Negara ?
4. Kebijakan yang dikeluarkan Menteri Agama tersebut dalam rangka menata kepentingan masyarakat dalam pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dapat berjalan dengan baik dan mampu menjawab tantangan zaman. Faktor-faktor apa saja yang menghambat dan menguntungkan terwujudnya kebijakan tersebut ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini untuk memahami, mengetahui, menjelaskan, menguraikan dan menganalisa data dikaitkan dengan kenyataan di lapangan serta permasalahan yang timbul dari adanya kebijakan Menteri Agama tersebut. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini secara keseluruhan, adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa data primer maupun data sekunder yang berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dalam keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional;

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan proses terwujudnya kebijakan Menteri Agama dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dari perencanaan sampai dengan pelaksanaannya di lapangan;
3. Untuk menjelaskan dan menguraikan model kebijakan Menteri Agama tersebut dalam konteks yuridis, yaitu dalam hal ini Hukum Administrasi Negara ;
4. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor-faktor yang menghambat dan menguntungkan terwujudnya kebijakan Menteri Agama tersebut.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Guna ikut berpartisipasi aktif untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk tesis mengenai kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri ditinjau dari segi yuridis, ekonomi dan sosial sehingga diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan, khususnya dalam ilmu hukum.
2. Diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan bagi Menteri Agama Republik Indonesia dan para pembantunya dalam mewujudkan suatu kebijakan yang efektif dan efisien.
3. Guna memberikan informasi atau masukan bagi kalangan pendidikan, khususnya tenaga kependidikan agama Islam pada Sekolah Umum yang berminat mengetahui kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam

keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

E. KERANGKA TEORITIK DAN KONSEPTUAL

Kebijakan seorang Menteri sebagai administrator pemerintahan merupakan suatu aktivitas pengambilan keputusan yang dilaksanakan secara sistematis dan terencana sebagai suatu kegiatan untuk menterjemahkan kemauman keputusan politik dan perundang-undangan maupun dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang timbul dalam masyarakat yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya. Pengambilan kebijakan tersebut supaya berjalan efektif dan efisien sesuai dengan yang diharapkan harus didasari dengan berbagai kepentingan yang menyangkut bidang kehidupan masyarakat dan tidak terlepas dari sistem hukum maupun politik yang berlaku.

Departemen Agama Republik Indonesia merupakan salah satu instansi pemerintah yang eksistensinya dibutuhkan sepanjang masa sejak negara Indonesia merdeka tanggal, 17 Agustus 1945. Hal ini dapat dibuktikan dengan keberadaan Departemen Agama Republik Indonesia yang selalu ada dalam sistem pemerintahan Indonesia sejak merdeka sampai dengan sekarang sebagai perwujudan dari pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945.

Departemen Agama Republik Indonesia yang dipimpin oleh seorang Menteri, yang dikenal dengan sebutan Menteri Agama Republik Indonesia, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, mengeluarkan berbagai kebijakan sebagai upaya sungguh-sungguh dalam rangka mewujudkan tujuan

negara yang eksistensinya didasarkan pada ketentuan legal- formal. Kegiatan pengambilan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri relevansinya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebelumnya telah dirumuskan dan direncanakan yang selanjutnya dilaksanakan oleh unit pelaksana teknis maupun fungsional serta mengatur dan mengikat bagi pihak-pihak yang terkait, merupakan kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan kepentingan umum, dan hal yang demikian ini termasuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara (HAN).

Menurut Prof. Soehardjo Sastrosoehardjo, SH (1991: 15), dalam HAN hubungan antara pemerintah dengan warga negara masyarakat mempunyai dimensi yang lain. Pemerintah harus sungguh-sungguh menyelenggarakan kepentingan umum (*daadwerkelijke belangen behartiging*). Negara pada dewasa ini adalah negara kesejahteraan, fungsi penyelenggaraan kesejahteraan tersebut diserahkan kepada pemerintah. Karena negara kita adalah negara hukum (*rechtstaat*) maka untuk melaksanakan fungsi hukum tersebut harus diciptakan dan disusun hukumnya. Hukum inilah yang sekarang kita sebut HAN.

Hukum Administrasi Negara (*administratiefrecht*) mempunyai fungsi untuk menguji hubungan hukum khusus yang dilakukan oleh pemerintah, yang memungkinkan para pejabat negara melakukan tugas-tugas khusus sesuai dengan kewenangan mereka (Utrecht/Djindang, 1989; 36).

Bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh seorang menteri sebagai pejabat negara merupakan suatu pembentukan hukum yang mengikat bagi pihak-pihak yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya. Sebagai Hukum Administrasi Negara, kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis,

yang pada dahulu kala banyak berbentuk peraturan yang tidak tertulis, sebagaimana yang terdapat dalam hukum adat. Perkembangan selanjutnya mulai abad ke-19, kebijakan Menteri yang merupakan hukum perundang-undangan yang tertulis dan bersifat moderen, dapat dipergunakan sebagai instrumen yang efektif dalam pengambilan keputusan.

Sebagai kelanjutan dari perkembangan itu, setiap kebijakan yang ingin dilaksanakan harus melalui satu atau lain bentuk perundang-undangan. Tanpa prosedur yang demikian itu keabsahan tindakan dari pemerintah dan negara-pun dipertanyakan. Perkembangan yang demikian ini menyuburkan pertanyaan tentang kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi apabila perundang-undangan dipakai sebagai instrumen untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan (Rahardjo, 1991: 91).

Peraturan Menteri sebagai bentuk kebijakan birokrasi pemerintah yang mengarahkan masyarakat dalam mewujudkan tujuan yang direncanakan merupakan alat yang menjamin kepastian dan sebagai sarana untuk mewujudkan realisasi dari kebijakan tersebut dalam rangka menata atau mengarahkan masyarakat.

Dalam menata maupun mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijakan mempunyai arti yang penting, seperti yang dikatakan oleh Dror :

Consideration of the whole relevant legal system is an essential requisite for effective and efficient use of law as an instrument of directed social change the legal system being a sub system of society, consideration of legal policy instruments in abstraction from other social policy instruments is misleading (Sunggono, 1994: 78).

Hukum sebagai instrumen yang efektif dalam rangka menata kehidupan masyarakat yang menjadi landasan dalam pengambilan kebijakan oleh pemerintah harus dibuat dengan dilandasi rasa keadilan karena filosofi dari hukum itu pada hakekat-nya mengandung rasa keadilan .

Dalam filsafat hukum, hakekat keadilan diartikan sebagai kesamaan (*Gleichheit*), sedangkan bentuknya berupa keumuman (*Allgemeinheit*), antara keduanya senantiasa terdapat hubungan ketegangan (*Spannung*). Adil ialah sikap hati dan perbuatan yang berujud susila-jujur (*Honeste vivere*), tidak merugikan orang lain secara sewenang-wenang (*Alterum non laedere*), dan memberi kepada masing-masing fihak bagiannya menurut haknya. Keadilan ialah keseimbangan lahiriah dan batiniah yang memberi kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran, yang beriklim toleransi dan kebebasan dan hakekat adil terletak pada teposliro dan mulatsaliro (Sastrosoehardjo, tt: 5).

Suatu kebijakan supaya berjalan efektif dan efisien dalam mengarahkan atau untuk menciptakan ketertiban suatu kegiatan dalam masyarakat diperlukan pembuatan kebijakan yang terencana dan melalui kajian yang mendalam berdasarkan pengalaman empiris maupun data yang dianalisis. Selain dari pada itu, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana serta hukum yang diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang mendukung untuk terwujudnya suatu kebijakan dari seorang Menteri atau pejabat negara lainnya harus dipertimbangkan secara masak.

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah melalui hukum-hukum yang diterapkan dalam semua kehidupan manusia yang memberikan suatu kerangka bagi hubungan-hubungan yang dilakukan oleh masyarakat. Hukum mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya serta memberikan pedoman tingkah laku yang dilarang dan diperbolehkan. Dalam

hal yang demikian hukum merupakan "*The normative life of the state and its citizens*" (Vago, 1981: 9).

Sehubungan dengan kerangka pemikiran tersebut, kerangka pemikiran tentang kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia yang menjadi obyek penelitian penulis adalah berangkat bahwa Menteri Agama Republik Indonesia merupakan salah satu pembantu Presiden yang merupakan pejabat negara yang mempunyai tugas pokok dan fungsi serta wewenang. Dalam melaksanakan kegiatannya/programnya, Menteri dan aparat di bawahnya mengeluarkan peraturan-peraturan yang merupakan kebijakan untuk mengatur kepentingan masyarakat yang dalam hal ini adalah pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Untuk memperjelas kerangka pemikiran dan konseptual dari penulisan tesis ini, fokus pembahasan dari tesis ini adalah studi kebijakan dari pemerintah, dimana sebuah kebijakan harus mempunyai unsur, nilai dan sarana. Sedangkan kebijakan itu sendiri, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996: 31) diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tata pemerintahan, organisasi dan sebagainya)

Dalam rangka mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional maupun peraturan pelaksanaannya, Menteri Agama Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan-kebijakan baik yang bersifat administratif, edukatif maupun perangkat pendukungnya, seperti

sumberdaya manusia dan sarana-prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dilihat dalam keputusan, peraturan, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pedoman-pedoman dan sebagainya dari Menteri Agama Republik Indonesia maupun pejabat teknis di bawahnya. Dalam hal ini yang menjadi landasan operasional dari kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia, yang berupa Peraturan Pemerintah terdiri dari :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1990 tentang Pendidikan Pra-Sekolah;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Tingkat Dasar;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Tingkat Menengah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Sekolah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1992 tentang Tenaga Kependidikan;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peranserta Masyarakat Dalam Pendidikan.

Dengan dikeluarkannya produk-produk hukum di atas yang mengatur mengenai pendidikan, diharapkan mampu menjawab tantangan, perubahan,

pergeseran dan atau perkembangan zaman. Pada dasarnya peraturan yang baik, merupakan peraturan yang mempunyai daya prediktabilitas yang tinggi terhadap perkembangan masyarakat. Disamping mempunyai fungsi yang klasik, ketentuan hukum bidang pendidikan itu juga mempunyai fungsi untuk mendukung pembangunan di bidang pendidikan.

Pembangunan bidang pendidikan, dalam hal ini Pendidikan Agama Islam, merupakan gagasan dan pembaharuan yang pada essensinya adalah “modernisasi” Pendidikan Agama Islam yang mempunyai akar-akarnya dalam gagasan tentang “modernisme”, Pendidikan Agama Islam tidak dapat dipisahkan dengan kebangkitan gagasan dan program pembangunan Islam secara keseluruhan. Kerangka konseptual yang berada di balik “modernisme” Islam adalah bahwa pembaharuan pemikiran Pendidikan Agama Islam haruslah dimodernisasi dalam kerangka modernitas.

Hubungan antara modernisasi dan pendidikan, khususnya Pendidikan Agama Islam di Indonesia yang dalam konteks umum dalam tiga dasawarsa terakhir lebih dikenal dengan istilah “pembangunan” (*development*) adalah proses multi-dimensional yang kompleks. Dalam kaitan dengan dunia pendidikan pada umumnya dilihat dari dua segi. Pada satu segi pendidikan dipandang sebagai suatu variabel modernisasi atau pembangunan. Tanpa pendidikan yang memadai akan sulit bagi masyarakat manapun untuk mencapai tujuan. Karena itu, banyak ahli pendidikan yang berpandangan bahwa “*pendidikan merupakan kunci yang membuka pintu kearah modernisasi*” (Harbison dan Myeis, 1994: 181).

Tetapi pada segi lain pendidikan sering dianggap sebagai obyek modernisasi atau pembangunan. Dalam konteks ini, pendidikan di negara-negara yang tengah menjalankan program pembangunan pada umumnya dipandang masih terbelakang dalam berbagai hal, dan karena itu sulit diharapkan bisa memenuhi dan mendukung program pembangunan. Karena itulah pendidikan harus diperbaharui, dibangun kembali atau dimodernisasi, sehingga dapat memenuhi harapan dan fungsi yang dipikulkan kepadanya. Pendidikan dalam masyarakat moderen atau masyarakat yang tengah bergerak kearah moderen (*modernizing*), seperti masyarakat Indonesia, pada dasarnya berfungsi untuk memberikan kaitan antara anak didik dengan lingkungan sosio-kulturalnya yang terus berubah dengan cepat. Tetapi pada saat yang sama, pendidikan dalam banyak hal secara sadar digunakan sebagai instrumen untuk perubahan dalam sistem politik, hukum, ekonomi dan sosial budaya secara keseluruhan. Menurut Shipman (1992, 33-35) fungsi pokok pendidikan dalam masyarakat moderen yang tengah membangun terdiri dari tiga bagian: sosialisasi, pembelajaran (*schooling*), dan pendidikan (*education*). Sebagai lembaga sosialisai, pendidikan adalah wahana bagi integrasi anak didik kedalam nilai-nilai kelompok atau nasional yang dominan. Adapun pembelajaran (*schooling*) mempersiapkan mereka untuk mencapai dan menduduki posisi sosial-ekonomi tertentu dan, karena itu, pembelajaran harus dapat membekali peserta didik dengan kualifikasi-kualifikasi pekerjaan dan profesi yang akan membuat mereka mampu memainkan peran sosial ekonomis dalam masyarakat. Sedangkan pada fungsi ketiga, pendidikan merupakan

“*education*” untuk menciptakan kelompok elit yang pada gilirannya akan memberikan sumbangan besar bagi kelanjutan program pembangunan.

Pendidikan agama sebagaimana disebutkan dalam penjelasan pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 merupakan usaha untuk memperkuat keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama yang dianut oleh peserta didik yang bersangkutan dengan memperhatikan tuntutan untuk menghormati agama orang lain dalam hubungan kerukunan antar umat beragama dalam masyarakat untuk mewujudkan persatuan nasional. Penjabaran secara lebih lanjut dari maksud pasal tersebut, Pendidikan Agama Islam diartikan sebagai usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik dalam meyakini, memahami, menghayati dan mengamalkan agama Islam melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan atau latihan dengan memperhatikan tuntutan untuk menghormati agama orang lain dalam hubungan kerukunan antar umat beragama untuk mewujudkan persatuan nasional.

Pengertian tersebut menjadi salah satu norma dalam perumusan sasaran pembangunan sektor agama sesuai dengan arahan dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993. Sehubungan dengan itu Menteri Agama Republik Indonesia dengan Keputusannya Nomor 132 Tahun 1995 mengeluarkan kebijakan yang meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Meningkatkan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. Meningkatkan kerukunan hidup umat beragama;

3. Meningkatkan peran serta umat beragama dalam pembangunan.

Pembangunan bidang pendidikan, khususnya Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri berupaya meningkatkan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, menunjukkan bahwa Pendidikan Agama Islam tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan duniawi saja, tetapi lebih jauh dalam rangka hubungan vertikal dengan Allah SWT. Manusia yang berilmu pengetahuan derajatnya akan ditinggikan oleh Allah SWT, sebagaimana firman-Nya dalam surat Al-mujadalah ayat (11) yang berbunyi:

يرفع الله الذين امنوا منكم والذين اوتوا العلم درجات : المجادلة

Artinya: niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang berilmu diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat (Departemen Agama RI, 1990/1991 : 907).

Sedangkan memperoleh ilmu pengetahuan itu sendiri tidak datang secara tiba-tiba, tetapi diperoleh dari belajar sebagaimana sabda Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan oleh Thabrani:

انما العلم بالتعلم رواه الطبراني

Artinya: Sesungguhnya ilmu pengetahuan itu diperoleh dengan belajar (An-Nawawi, 1991: 234).

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, tidak bisa terlepas dari konteks hukum, politik, ekonomi dan sosial-budaya. Pelaksanaan kebijakan

tersebut dilandasi oleh undang-undang yang berlaku sebagai hukum positif yang berarti kegiatannya sebagai suatu yang legal-formal yang merupakan kemauan putusan politik dari pemerintah/penguasa dalam mengatur kepentingan yang timbul dimasyarakat. Kebijakan tersebut berjalan dengan baik, bila didukung dengan anggaran yang mencukupi sesuai dengan keadaan perekonomian negara dan perekonomian masyarakat yang baik pula, serta didukung oleh sosial budaya bangsa Indonesia yang agamis.

Menteri Agama Republik Indonesia yang memimpin sebuah departemen pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang diwujudkan dalam program-program pembangunan baik fisik maupun nonfisik yang didukung oleh anggaran yang terdapat dalam Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan Daftar Isian Proyek (DIP) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun dana-dana yang sah lainnya. Pelaksanaan anggaran ini diatur dalam Keputusan Presiden dan Keputusan Presiden yang terakhir adalah Nomor 8 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1995, yang menurut penulis Keputusan Presiden tersebut dapat dikategorikan sebagai salah satu kaidah hukum yang mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Ketentuan mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pengaturannya yang secara lengkap terdapat dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994, terdiri dari lima bab dan 92 pasal yang

berlaku sejak ditetapkan tanggal, 22 Maret 1994. Keputusan Presiden tersebut diubah oleh Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1995 yang berlaku dan ditetapkan tanggal, 28 April 1995 dalam beberapa pasalnya, yaitu pasal 2 ayat (2), pasal 4 ayat (5), pasal 13 ayat (4), pasal 18 ayat (7), pasal 21 ayat (5), pasal 23 ayat (1), pasal 25 ayat (1), pasal 83 ayat (1), (2) dan (5) serta lampiran I angka IV, lampiran III bab III, IV, V dan VI. Sedangkan pasal 22 ayat (10) Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 diubah oleh Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1997 yang ditetapkan tanggal, 14 Maret 1997 dan berlaku tanggal, 1 April 1997.

Keputusan Presiden tersebut dalam kaitannya dengan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini, merupakan landasan yuridis untuk melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa dalam peningkatan sarana-prasarana, misalnya dalam pengadaan buku-buku, alat peraga, kendaraan dinas serta untuk peningkatan sumberdaya manusia misalnya kegiatan penataran, pendidikan dan latihan, seminar. Kegiatan tersebut merupakan tindakan pemerintah dalam lapangan hukum perdata, karena mengadakan perjanjian dalam bentuk kontrak dengan pihak rekanan yang dinyatakan menang dalam pelelangan dengan menggunakan ketentuan hukum perjanjian (*overeenkomst*) yang diatur dalam KUHPperdata. Sedangkan syarat-syarat kontrak tersebut ditentukan oleh pemerintah melalui Keputusan Presiden, dimana kegiatan pemerintah tersebut tidak semata-mata untuk kepentingan pemerintah saja, tetapi juga untuk kepentingan publik, oleh sebab itu disebut juga sebagai hukum publik, karena berorientasi pada kepentingan umum dan hal yang

demikian telah terjadi kegiatan perekonomian. Menurut Normin S. Pakpahan (1995: 24), bahwa kegiatan bisnis/ekonomi bermula dari adanya kontrak. Oleh karena itu, hukum kontrak Indonesia perlu disesuaikan dengan tuntutan globalisasi ekonomi. Prinsip-prinsip hukum perjanjian seperti tertuang dalam KUHPerdota sebenarnya masih dapat dipertahankan. Namun dalam rangka mewadahi transaksi ekonomi yang bersifat transnasional perlu juga dipersiapkan undang-undang yang kompatibel.

Pemerintah sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 dapat mengadakan perjanjian perdata. Disamping itu, pemerintah dapat juga mengadakan perjanjian yang diwarnai oleh sifat hukum publik. Perjanjian ini berorientasi pada kepentingan umum dan bersifat memaksa. Di dalam kontrak itu tidak terdapat kebebasan berkontrak, karena syarat-syarat yang ditentukan dalam kontrak itu tidak didasarkan oleh kedua belah pihak. Akan tetapi, kontrak itu hanya didasarkan kehendak satu pihak, yaitu pemerintah. Syarat-syarat tersebut ditentukan oleh perangkat peraturan perundang-undangan. Hubungan antara pemerintah dan mitranya tidak berada dalam kedudukan yang sama (*nebeneordnet*). Oleh karena itu, perjanjian ini dinamakan perjanjian publik (Badruzaman, 1994: 66).

Dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 dan petunjuk teknisnya diatur oleh Keputusan Bersama Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor: Kep-27/MK-3/8/1994 dan Nomor: Kep-166/ KET/8/1994 masing-masing tertanggal, 4 Agustus 1994,

menyebutkan beberapa materi yang mencakup antara lain mengenai penerimaan dan pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, materi Surat Perintah Kerja dan kontrak, menentukan syarat-syarat bagi rekanan. Dalam pengadaan barang dan jasa dilakukan melalui bentuk-bentuk yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 pasal 21 dalam ayat (2), (3), (4) dan (5), yaitu berbunyi :

- ayat (2) : Pelelangan umum adalah pelelangan yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa, media cetak, dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum, sehingga masyarakat luas/dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya;
- ayat (3) : Pelelangan terbatas adalah pelelangan untuk pekerjaan tertentu yang diikuti oleh sekurang-kurangnya lima rekanan yang tercantum dalam daftar rekanan terseleksi (DRT) yang dipilih diantara rekanan yang tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) sesuai dengan bidang usaha atau ruang lingkungannya atau kualifikasi kemampuannya, dengan pengumuman secara luas, melalui media massa, media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum, sehingga masyarakat luas/dunia usaha dapat mengetahuinya;
- ayat (4) : Pemilihan langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang dan jasa tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas, yang dilakukan dengan membandingkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawar dan melakukan negoisasi, baik teknis maupun harga, sehingga diperoleh harga yang wajar dan yang secara teknis dapat dipertanggungjawabkan dari rekanan yang tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) sesuai dengan bidang usaha, ruang lingkup, atau kualifikasi kemampuannya;
- ayat (5) : Pengadaan langsung adalah pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan diantara rekanan golongan ekonomi lemah tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas atau pemilihan langsung (Tim Redaksi Wikrama Waskitha, 1994: 275).

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas yang harus diperhatikan dalam pengadaan barang dan jasa, adalah :

- a. Perusahaan yang berhak untuk mengikuti pelelangan adalah yang telah memenuhi persyaratan, yaitu lulus dalam pra-kualifikasi dan tercatat dalam daftar rekanan mampu (DRM) serta mempunyai reputasi yang baik.
- b. Keseluruhan dokumen kontrak yang bersangkutan harus disusun sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Keputusan Presiden tersebut dan ketentuan lainnya yang berlaku.
- c. Harga yang disepakati benar-benar telah memenuhi persyaratan menguntungkan negara dan dapat dipertanggungjawabkan. Harga yang disepakati telah dibandingkan dengan daftar harga (*price list*), analisis biaya yang dikalkulasikan secara keahlian (profesional) dan harga pasar yang berlaku perhitungan perencanaan (*engineers estimate*).
- d. Kualitas pekerjaan dan waktu penyelesaian pekerjaan dijamin akan dapat dipenuhi oleh rekanan yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan kontrak dan dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa dalam jumlah nilai tertentu diutamakan perusahaan ekonomi golongan lemah atau bekerjasama dengannya serta menggunakan produksi dalam negeri.

Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa sesuai dengan Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), memberikan kesempatan yang khusus kepada perusahaan golongan ekonomi lemah sebagai rekanan. Pemberian kesempatan guna membantu dan membimbing pertumbuhan serta meningkatkan kemampuan yang lebih besar

bagi mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Langkah tersebut sekaligus juga merupakan usaha untuk menciptakan pemerataan kesejahteraan rakyat, memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, serta meningkatkan ketahanan nasional. Hal yang demikian sesuai dengan demokrasi ekonomi pancasila yang tidak menganut sistem *free fight liberalism* dan sistem *etatisme* dalam rangka pembangunan ekonomi sebagaimana disebutkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993 pada bab III tentang pembangunan jangka panjang kedua, huruf F, butir ke-4 yang berbunyi :

Pembangunan ekonomi diarahkan pada terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dan andal yang berdasarkan demokrasi ekonomi untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat secara selaras, adil dan merata. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi harus diarahkan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat serta mengatasi ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial. Dalam rangka ini perlu lebih diberikan perhatian kepada usaha untuk membina dan melindungi usaha kecil dan tradisional serta golongan ekonomi lemah pada umumnya (TAP-MPR Tahun 1993 : 28-29).

Pemberian kesempatan dan kemudahan kepada perusahaan ekonomi lemah dalam pengadaan barang dan jasa semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan/potensi nasional, dapat dilihat dalam Keputusan Presiden Nomor 24 tahun 1995 pasal 21 ayat (5), disebutkan bahwa pengadaan barang dan jasa dilakukan diantara rekanan yang termasuk perusahaan golongan ekonomi lemah dengan melalui pengadaan langsung, tanpa melalui pelelangan umum, pelelangan terbatas atau pemilihan langsung.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1994 diatur mengenai materi dari perjanjian pengadaan barang dan jasa antara pemerintah dan rekanan, yaitu :

1. Pokok pekerjaan yang diperjanjikan dengan uraian yang jelas mengenai jenis dan jumlahnya.
2. Harga dan persyaratan yang tetap dan pasti serta syarat-syarat pembayarannya. *Cost plus fee* dilarang.
3. Jangka waktu penyelesaian/penyerahan dengan disertai jadwal waktu penyelesaian/penyerahan yang pasti serta syarat-syarat penyerahannya.
4. Adanya jaminan teknis/hasil pekerjaan yang dilaksanakan.
5. Sanksi terhadap rekanan yang ternyata tidak memenuhi kewajiban.
6. Penyelesaian perselisihan
7. Status hukum
8. Hak dan kewajiban para pihak yang terkait dalam perjanjian
9. Penggunaan barang dan jasa hasil produksi dalam negeri.

Perjanjian kerja antara pemerintah dan rekanan swasta dalam pengadaan barang dan jasa merupakan jenis perjanjian timbal balik (*bilateral contract*), yaitu perjanjian yang memberikan hak dan kewajiban kepada kedua belah pihak. Perjanjian ini mempunyai syarat batal karena adanya wanprestasi dari rekanan sebagaimana diatur dalam pasal 1266 KUHPerdara (Subekti dan Tjitrosudibio, 1980 : 296), yaitu :

1. Rekanan sama sekali tidak memenuhi perjanjian.

2. Rekanan terlambat melaksanakan perjanjian.
3. Rekanan keliru dalam melaksanakan perjanjian.

Dalam perjanjian ini pemerintah membuat Surat Perintah Kerja kepada rekanan yang ditunjuk untuk melakukan suatu pekerjaan. Surat Perintah Kerja tersebut sekurang-kurangnya harus memuat materi, sebagaiberikut :

1. Pihak yang memerintahkan dan menerima perintah pelaksanaan pekerjaan serta ditandatangani oleh kedua belah pihak diatas materai yang cukup.
2. Memuat pokok pekerjaan yang diperjanjikan.
3. Harga yang ditetapkan dan syarat-syarat pembayaran
4. Persyaratan dan spesifikasi/penyerahan.
5. Jangka waktu penyelesaian dan penyerahan.
6. Sangsi dalam hal rekanan tidak memenuhi kewajibannya.

Ketentuan yang terdapat dalam perjanjian tersebut, sesuai dengan hukum perjanjian (*overeenkomst*) yang diatur dalam pasal 1313 KUHPerdara yang berbunyi: perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih lainnya. Demikian juga mengenai syarat sahnya perjanjian, sesuai dengan ketentuan yang dimaksud dalam pasal 1320 KUHPerdara (Subekti dan Tjitrosudibio, 1980 : 304 - 305).

Dari ketentuan-ketentuan yang disebutkan diatas, maka unsur-unsur perjanjian itu, adalah:

- a. Adanya pihak-pihak, sedikitnya dua pihak.

- b. Ada persetujuan antara pihak-pihak itu.
- c. Ada tujuan yang akan dicapai.
- d. Ada prestasi yang akan dilaksanakan.
- e. Ada bentuk tertentu, lisan atau tulisan.
- f. Ada syarat-syarat tertentu sebagai isi perjanjian (Muhammad, 1992: 79-80).

Rekanan yang hendak mengikuti pelelangan suatu pekerjaan, terlebih dahulu wajib menunjukan bank referensi yang menanggung pelaksanaan prestasi yang akan dilakukannya. Dengan mengetahui besarnya modal dari suatu perusahaan yang dapat dilihat dari adanya bank garansi, menunjukkan bahwa perusahaan tersebut termasuk dalam daftar rekanan mampu (DRM).

Dalam Undang-Undang Pokok Perbankan Nomor 7 Tahun 1992, disebutkan bahwa bank umum tergolong dalam jenis bank yang memberikan garansi suatu perjanjian dari nasabahnya. Jaminan bank itu banyak dijumpai dalam praktek pekerjaan borongan, pekerjaan dalam bentuk khusus yang disebut dengan nama tender garansi, tender bond, jaminan penawaran dan juga dalam bentuk *performance bond* (jaminan pelaksanaan pekerjaan) (Patrik dan Kashadi, 1996: 120).

Melihat dari berbagai kerangka teoritik yang penulis sebutkan di atas, maka kerangka konseptualnya adalah:

- 1 Terletak pada peningkatan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan tujuan Pendidikan Nasional sebagaimana tersebut dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dimana konsep kebijakan ini merupakan salah

satu pemberdayaan masyarakat menuju sumberdaya manusia yang berkualitas sejalan dengan pembangunan manusia seutuhnya.

2. Perjanjian yang dibuat dalam melaksanakan kebijakannya itu, Menteri Agama Republik Indonesia melakukan tindakan-tindakan yang ada relevansinya dengan kegiatan perekonomian, dan hal ini dapat dilihat dalam pengadaan barang dan jasa melalui kontrak yang diatur dalam KUHPerduta. Demikian pula dengan hukum publik, karena berorientasi pada kepentingan umum.
3. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut, berjalan secara efektif dengan yang direncanakan dalam proses pembentukannya, apabila didukung oleh perekonomian negara yang baik sebagaimana tercermin dalam anggaran rutin maupun pembangunan yang mencukupi. Disamping itu perekonomian masyarakat yang mendukungnya, juga merupakan faktor yang diperlukan untuk mendukung lancarnya implementasi kebijakan.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini berusaha memperoleh kejelasan mengenai kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, bagaimanakah relevansinya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bagaimana proses dan model dari kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini juga ingin diketahui faktor-faktor apa saja yang menghambat dan menguntungkan

dalam mewujudkan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut, sehingga diharapkan dapat memberikan tanggapan yang jelas.

Hal-hal yang berkaitan dengan metode penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

F.1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh penjelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukumnya serta realita empiris yang terjadi di lapangan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, meskipun ada kemungkinan dilengkapi dengan data-data kuantitatif seperlunya sebagai penunjang.

F.2. Jenis Penelitian

Dilihat dari perspektif sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk menggambarkan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam, proses, wujud, dan faktor-faktor penghambat dan yang menguntungkan.

F.3. Penentuan Sampel

Di dalam penentuan sampel digunakan cara *purposive sampling*, yaitu dipilih orang-orang yang mengetahui secara persis tentang permasalahan yang

diteliti. Metode ini digunakan karena memiliki ciri tertentu dimana sampel yang dipergunakan harus mempunyai karakteristik yang dibutuhkan sehingga penelitian dapat lebih terarah, valid, biaya ringan dan waktu yang relatif singkat. Sedangkan yang menjadi informan pertama dalam penelitian ini adalah pejabat Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia dan pengelola proyek, para Guru Pendidikan Agama Islam dan Kepala Sekolah serta pengawasnya sebagai pelaksana kebijakan.

F.4. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah jenis data primer dan data sekunder.

b. Sumber data

Data primer yang dipergunakan bersumber atau diperoleh dari penelitian di lapangan, yaitu Pejabat Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia dan pejabat pengelola proyek, para Guru Pendidikan Agama Islam, kepala sekolah dan pengawasnya, dimana mereka itu sebagai responden yang terpilih dengan menggunakan metode proporsional random sampling. Sedangkan data sekunder adalah berupa data yang bersumber atau diperoleh dari penelitian kepustakaan, buku-buku,

penelitian terdahulu, media masa, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis dan lain-lain.

F.5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Jakarta yaitu di Departemen Agama Republik Indonesia. Hal ini didasari sesuai dengan judul penelitian mengenai kebijakan seorang menteri yaitu Menteri Agama Republik Indonesia yang dalam hal ini pejabat pada Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri serta pejabat pengelola proyek.

Untuk mengetahui bagaimanakah realisasi serta faktor yang menghambat dan menguntungkan yang timbul di lapangan, dilakukan penelitian pula sebagai sampel adalah Guru Pendidikan Agama Islam di satu SD Negeri, SLTP Negeri dan SMTA Negeri serta kepala sekolah dan pengawasnya di wilayah perkotaan dan sebagai pembanding sekolah yang berlokasi di daerah pinggiran dalam daerah Kotamadya Semarang, dimana mereka itu sebagai ujung tombak pelaksana Pendidikan Agama Islam.

F.6. Teknik Pengumpulan Data

Bertolak dari jenis-jenis sumber data seperti tersebut diatas, maka teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah:

- a. Studi dokumen, yaitu penelitian terhadap data sekunder yang berkaitan dengan obyek penelitian.

Studi ini dilakukan terhadap sumber data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Umum Negeri relevansinya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

- b. Pengamatan (*observasi*), dilaksanakan dari dekat dan secara langsung terhadap obyek yang diteliti serta mencatat yang dianggap penting kemudian disimpulkan.
- c. Wawancara (*interview*), dalam hal ini untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak yang diwawancarai, yaitu Pejabat Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia dan pejabat pengelola proyek, maupun Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, kepala sekolah dan pengawasnya. Kegiatan wawancara tersebut dilakukan berdasarkan tipe wawancara terarah (*directive interview*).
- d. Daftar pertanyaan (kuesioner), dengan tipe ini pertanyaan harus dijawab dengan memberikan penjelasan yang mungkin singkat dan mungkin panjang. Dengan pengarahan dan meneliti responden diminta untuk menjawab dengan memberikan jawaban sejas mungkin.

F.7. Alat pengumpulan data

Dalam proses pengumpulan data ini, peneliti menggunakan alat pengumpulan data. Alat-alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam tahap penelitian ini, adalah :

- a. Catatan harian dilapangan;
- b. Daftar pertanyaan; dan
- c. Tape recorder.

F.8. Teknik penyajian dan analisa data

a. Teknik penyajian data

Teknik yang dipergunakan untuk menyajikan data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah teknik kualitatif. Dari data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, baik itu berupa data primer maupun data sekunder dianalisis yang selanjutnya disajikan dalam bentuk uraian.

b. Analisa data

Data yang telah diperoleh disusun secara urut, teratur dan sistimatis kemudian diolah dan dianalisis. Analisa kualitatif disini untuk mengolah data yang sifatnya tidak dapat diukur yang berbentuk undang-undang, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Pemerintah, keputusan Menteri maupun pendapat para pakar, sehingga memerlukan penjabaran melalui uraian-uraian dengan

metode deduktif dan induktif guna memperoleh ketajaman dan obyektivitas yang diharapkan.

G. SISTEMATIKA TESIS

Hasil dari kegiatan penelitian ini disusun atau dilaporkan sebagai karya ilmiah yaitu berupa Tesis. Penulisan tesis ini terdiri dari empat (4) bab, dimana masing-masing bab dibagi menjadi sub-bab, ditambah dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran, dengan sistematika sebagai berikut.

Bab I merupakan bab pendahuluan dimana di dalamnya memuat fenomena-fenomena atau fakta-fakta yang merupakan latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik dan konseptual, juga memuat metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini yang diuraikan ke dalam sub-sub antara lain metode pendekatan, jenis pendekatan, penentuan sampel, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, alat pengumpulan data serta teknik penyajian dan analisa data.

Bab II merupakan landasan untuk keperluan analisis pada bab selanjutnya. Bab ini merupakan suatu tinjauan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, oleh karena itu tinjauan pustaka di sini harus dapat mendukung teori-teori yang akan dipergunakan sebagai analisis terhadap temuan-temuan di lapangan. Dalam bab ini dibahas mengenai hukum dan kebijakan publik, kebijakan pemerintah di bidang pendidikan, proses pembentukan kebijakan publik, model kebijakan pemerintah serta

pembahasan mengenai implementasi dan evaluasi kebijakan publik dalam masyarakat.

Bab III merupakan bab pembahasan mengenai deskripsi hasil penelitian serta analisis pembahasannya dengan menggunakan teori-teori sebagaimana yang telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu. Pembahasan deskripsi hasil penelitian meliputi karakteristik serta aktivitas proses dan pengambilan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri. Sedangkan analisis pembahasannya dilakukan dalam perspektif normatif maupun dalam kajian-kajian perspektif sosio yuridis. Berdasarkan analisis tersebut pada bagian akhir dari bab ini dibahas mengenai beberapa faktor penghambat dan menguntungkan terwujudnya kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut.

Bab IV merupakan bab penutup atau merupakan akhir dari Tesis yang berisikan kesimpulan-kesimpulan yang berdasarkan pada hasil kajian-kajian atau pembahasan dari literatur-literatur dan analisis hasil penelitian, yang pada dasarnya merupakan jawaban dari permasalahan pokok, dan bab ini diakhiri dengan upaya pemberian saran-saran yang pada intinya juga merupakan rekomendasi dari hasil kegiatan penelitian yang dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK.

Kegiatan manusia pada dewasa ini menunjukkan suatu perkembangan yang sangat pesat dan penuh dengan perubahan, baik dalam konteks politik, ekonomi, maupun sosial-budaya. Keadaan empiris yang demikian diperlukan peran pemerintah dalam menata kepentingan masyarakat secara arif, adil dan bijaksana. Langkah-langkah yang ditempuh pemerintah memerlukan perangkat hukum dan mempunyai legitimasi yang dapat berperan secara efektif sebagai sarana dalam menyusun tata kehidupan di dalam masyarakat.

Dalam situasi dan kondisi dimana masyarakat sedang menghadapi perubahan baik sosial maupun ekonomi yang serba cepat, keterlibatan hukum sangat diperlukan dalam menata tatanan yang harus dipersiapkan dengan adanya perubahan tersebut. Selain dari pada itu, perkembangan dan perubahan yang muncul pada era globalisasi dan reformasi di segala aspek kehidupan sebagai akibat peranan teknologi dan industrialisasi, hukum harus mampu menyesuaikan dengan keadaan yang demikian sehingga semua aspek kehidupan terjangkau oleh hukum.

Kehidupan yang terjadi dalam masyarakat dan negara yang tatanannya tertib dan teratur, langkah kegiatannya berpolakan pada kestabilan yang dinamis di bidang hukum, ekonomi, politik maupun sosial-budaya. Dalam keadaan yang demikian, terjadinya perubahan tidak mengenyampingkan sifat-

sifat ketertiban, dimana keduanya berada dan berfungsi yang bersamaan. Ketertiban sendiri terjadi karena adanya hukum yang berlaku secara efektif yang dapat digunakan sebagai instrumen untuk merealisasikan tujuan yang dikehendaki masyarakat maupun pemerintah. Disini kelihatan bahwa keberadaan hukum merupakan kebutuhan yang melekat untuk melindungi kepentingan masyarakat dan pemerintah, dimana hukum dapat memberikan jaminan ketertiban melalui prosedur-prosedur yang ditetapkan dan mempunyai nilai kepastian yang disertai dengan sanksi.

Ketertiban dapat terwujud apabila ada peraturan, tatanan atau norma. Norma adalah tatanan atau peraturan yang menyangkut beberapa bidang, antara lain yang terpenting adalah norma agama, norma kesopanan, norma kesusilaan dan norma hukum. Dari beberapa norma tersebut, norma hukumlah yang fungsi essensialnya luas, nyata dan efektif yaitu fungsi untuk menjamin stabilitas dan kepastian sebagai tujuan utama dari hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Oleh karena itu, hukum mempunyai arti dan peranan yang semakin penting dalam mewujudkan kebijakan pemerintah. Sedangkan arti pentingnya hukum menurut Poernadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto (1986: 2-4), hukum sebagai :

1. Ilmu pengetahuan, yaitu pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
2. Disiplin, yaitu suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi;

3. Norma, yaitu pedoman atau patokan sikap tindak atau peri kelakuan yang pantas atau diharapkan;
4. Tata hukum, yaitu struktur dan proses perangkat norma-norma hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
5. Petugas, yaitu pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum;
6. Keputusan penguasa, yaitu hasil proses diskresi;
7. Proses pemerintahan, yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan;
8. Sikap tindak ajeg atau perikelakuan yang teratur, yaitu perikelakuan yang diulang-ulang dengan cara yang sama, yang bertujuan untuk mencapai kedamaian; dan
9. Jalinan nilai-nilai, yaitu jalinan dan konsepsi-konsepsi abstrak tentang apa yang dianggap baik dan buruk.

Meskipun hukum mempunyai arti penting yang demikian luas, tetapi secara umum menurut Darji Darmodiharjo dan Shidarta (1995 : 13), hukum dipandang sebagai norma, yaitu norma yang mengandung nilai-nilai tertentu. Perlindungan yang diberikan oleh norma hukum lebih efektif bila dibandingkan dengan norma-norma yang lain, karena pelaksanaan norma hukum dapat dipaksakan. Apabila tidak dilaksanakan pada prinsipnya akan dikenai sanksi oleh penguasa. Disini terlihat betapa erat hubungan hukum dengan kekuasaan.

Hukum dalam perkembangannya mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam menata kepentingan masyarakat, karena hukum mempunyai komponen-komponen yang mampu mengeluarkan atau mewujudkan tujuan kebijakan-kebijakan dari pemerintah. Perkembangan yang demikian ini tidak bisa lepas dari perkembangan yang nampak pada kehidupan sosial yang terjadi dalam masyarakat. Keadaan yang seperti ini, menandakan bahwa hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri, yaitu melayani dan melindungi kepentingan anggota masyarakat, mendistribusikan dan mengalokasikan kekuasaan maupun sumberdaya, serta hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan pemerintah. Oleh karena itu diperlukan telaah kebijakan publik terhadap peranan hukum dalam masyarakat secara lebih mendalam.

Menurut pendapat Esmi Warassih (1994 : 18), hukum dan kebijakan pemerintah merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan mengingat peranan pemerintah semakin luas memasuki bidang kehidupan manusia dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Disamping itu juga untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

Kebijakan pemerintah dalam perwujudannya melalui pembangunan disegala bidang yang merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan di dalam masyarakat, maka peranan pemerintah semakin kompleks dan penting. Dengan melalui program-program pemerintah yang terencana dan terpadu, kebijakan pembangunan dapat terlaksana dengan baik dalam tindakan nyata

sesuai dengan tujuannya. Oleh karena itu, mengingat seluruh perencanaan kebijakan dan program-programnya dilaksanakan melalui hukum, maka sangat penting artinya pemahaman secara luas mengenai fungsi hukum itu sendiri. Hal yang demikian dapat dikatakan bahwa fungsi sentral negara adalah merencanakan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan untuk kepentingan masyarakat yang menjadi kekuasaannya. Hukum dapat memberikan legitimasi dan alat bagi pelaksanaan kebijakan publik yang dilakukan pemerintah, disamping itu penggunaan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik karena mempunyai kelebihan yaitu hukum bersifat rasional, integratif dan didukung adanya mekanisme pelaksanaan.

Keterkaitan hukum dan kebijakan pemerintah dapat diketahui melalui letak hukum didalam masyarakat. Secara sosiologis, hukum bukan sebagai lembaga yang bersifat otonom atau sebagai variabel yang independen, tapi hukum sebagai lembaga yang bekerja untuk dan berada didalam masyarakat. Keadaan yang demikian menjelaskan bahwa hukum disamping dapat memberikan pengaruh, juga dapat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang lain yang berada didalam masyarakat. Oleh karena itu, hukum disamping berfungsi sebagai alat kontrol sosial, tetapi juga berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan politik. Tujuan politik ini nampak pada kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah serta sebagai indikator dan bagian integral dari kebijakan tersebut.

Dalam era globalisasi dan reformasi pada dewasa ini, dimana masyarakatnya semakin modern yang ditandai dengan adanya perkembangan teknologi dan industrialisasi, masalah-masalah sosial tetap muncul seiring

dengan kemajuan jaman. Masalah-masalah sosial tersebut misalnya masalah pendidikan yang menyiapkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berbudi pekerti luhur, tetap muncul ditengah-tengah kehidupan masyarakat, dan hal yang demikian menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelesaikannya melalui kebijakan-kebijakan yang mengandung strategi dan taktik, sehingga orientasi kepentingan publik (*public interest*) sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Sejalan dengan konsep yang semacam ini, Amara Raksataya (Bintoro Tjokroamidjoyo, 1976 : 5) berpendapat bahwa kebijakan sebagai suatu strategi dan taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan, oleh karena itu kebijakan mengandung tiga elemen, yaitu :

1. Identifikasi tujuan yang hendak dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengenai definisi kebijakan publik dalam kepustakaan dikemukakan secara beraneka ragam yang disebabkan definisi yang ada dipengaruhi oleh masalah-masalah tertentu, cara pendekatannya dan model yang dipergunakan. Dari berbagai konsep mengenai definisi kebijakan publik yang terdapat dalam kepustakaan diketemukan secara garis besar terdapat dua pandangan dari para ahli, yaitu :

1. Pandangan pertama berpendapat bahwa semua tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah disebut sebagai kebijakan publik.

Pendapat ahli yang sejalan dengan pandangan pertama ini, adalah :

- a. Thomas R. Dye (1978 : 3) memberi definisi tentang kebijakan publik sebagai *"is whatever governments choose to do or not to do,"*.

Dikatakan bahwa apabila pemerintah memilih melakukan sesuatu tindakan harus mempunyai tujuan, sedangkan apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, mempunyai dampak yang sama dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Disini kebijakan publik penekanannya pada pilihan-pilihan dalam bentuk apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

- b. James E. Anderson (1979 : 3) menyatakan bahwa *"public policies are developed by govermental bodies and officials"*.

Dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Indikasi dari kebijakan publik adalah bahwa setiap kebijakan publik mempunyai suatu tujuan atau tindakan yang berorientasi pada tujuan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang mengandung kebenaran, bersifat positif (pemerintah melakukan sesuatu) dan bersifat negatif (pemerintah tidak melakukan sesuatu), dan pelaksanaannya berlandaskan pada peraturan perundang-undangan.

2. Pandangan kedua.



Pandangan kedua ini penekanannya terdapat pada pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*), yang dibagi dalam dua pendapat, yaitu :

- a. Pendapat pertama menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan-tujuan atau maksud-maksud tertentu, yang berpendapat demikian adalah Nakamura R Smallowood (1980 : 31) menyatakan yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.
- b. Pendapat kedua menyatakan bahwa kebijakan publik mempunyai dampak-dampak yang dapat diramalkan terlebih dahulu, yang berpendapat demikian adalah Pressman dan Wildavsky (1974 : 14) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal yang dampak-dampaknya dapat diramalkan terlebih dahulu.

Dari beberapa pendapat tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu. Suatu kebijakan dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik, apabila telah dirumuskan, disahkan, dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan ciri-ciri kebijakan publik adalah :

1. *Government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations on which command to loyalty of citizens;*
2. *Government policies involve universality. Only government policies extend to all people in a society; and*
3. *Government monopolizes coercion in society only government can legitimately imprison violators, the sanction can be imposed by other groups or organizations in society are more limited. It is precisely this ability of government to command the loyalty of all its citizens, to enact policies governing the whole society, and to monopolize the legitimate use of force that encourages individuals and groups to work for enactment of their preferences into policies (Dye, 1978 : 20).*

B. KEBIJAKAN PEMERINTAH BIDANG PENDIDIKAN.

Pendidikan mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu kehidupan bangsa dalam mempertahankan serta menjamin perkembangan dan kelangsungan kehidupan bangsa yang bersangkutan. Untuk itu, diperlukan adanya peningkatan dan penyempurnaan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional sebagai langkah kebijakan pemerintah dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dalam

rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual.

Berdasarkan kenyataan yang demikian, pemerintah Republik Indonesia memandang perlu untuk mengambil kebijakan dibidang pendidikan dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang telah disahkan dan diundangkan pada tanggal 27 Maret 1989 serta tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 6. Kehadiran undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional ini merupakan reformasi terhadap undang-undang terdahulu yang mengatur pendidikan dan dipandang kurang mampu memenuhi kebutuhan dan tuntutan perkembangan pendidikan nasional sebagai suatu sistem.

Sesuai dengan penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, undang-undang yang dicabut dan tidak berlaku lagi, adalah :

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 550);
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 550);
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 302, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2361);

4. Undang-Undang Nomor 14 Prps. Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 81);
dan
5. Undang-Undang Nomor 19 Prps. Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 81).

Pembangunan bidang Pendidikan di Indonesia dalam kurun waktu tiga puluh tahun terakhir ini menimbulkan terjadinya peningkatan kebutuhan dan tuntutan akan pendidikan dalam masyarakat, oleh karena itu, dibutuhkan adanya pendidikan yang dapat mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia.

Kondisi keadaan yang demikian dapat dilihat dalam kenyataan, yaitu adanya peningkatan yang bersifat atraktif dalam kecenderungannya untuk belajar dan terdapatnya pertumbuhan pendidikan baik jalur maupun luar sekolah. Disamping itu, sumberdaya nasional dan kebijakan bidang pendidikan mendapat porsi perhatian yang lebih besar yang dapat dilihat dari adanya peningkatan setiap tahun anggaran untuk sektor pendidikan, sehingga pendidikan telah berkembang dan meluas pada tingkat yang sangat fenomenal, khususnya dalam program pendidikan tingkat dasar atau dikenal dengan wajib belajar sembilan tahun maupun pendidikan tingkat menengah.

Perkembangan selanjutnya terjadi sebagai akibat dari pembangunan pendidikan dan meningkatnya perekonomian masyarakat, adalah timbulnya berbagai pergeseran struktural yang ditandai oleh berbagai keteraturan (*regularities*). Pergeseran ini dilihat dari prediksi ekonometrik, akan muncul

pergeseran ekonomi dari sektor pertanian ke sektor industri serta komposisi tenaga kerja di sektor pertanian akan menurun dan sebaliknya tenaga kerja di sektor industri akan terjadi peningkatan yang disertai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Adanya peningkatan anggaran setiap tahun di sektor pendidikan yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kurang lebih 7,5 persen dalam rangka memperkuat jenjang pendidikan dasar dan menengah yang sangat diperlukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat luas sebagai basisnya (Fajar, 1998 : 10).

Adanya pergeseran yang demikian ini jelas pada gilirannya akan berpengaruh pada sistem pendidikan yang pada dasarnya merupakan wahana untuk mempersiapkan sumberdaya manusia. Disamping itu, hal ini merupakan fenomena yang harus segera dipahami dan diantisipasi oleh pemerintah dalam mengambil kebijakan dibidang pendidikan.

Berpijak pada kenyataan tersebut, kebijakan pemerintah dibidang pendidikan secara nasional berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan peraturan pemerintah yang menyebutkan bahwa tujuan Pendidikan Nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dengan adanya undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional ini, peletakan dasar peraturan hukum dibidang pendidikan untuk menjawab tantangan, perubahan, pergeseran, dan atau perkembangan zaman, serta sebagai motor

penggerak untuk menyiapkan sumberdaya manusia yang potensial dan menjunjung tinggi nilai-nilai agama.

Kebijakan pemerintah dibidang pendidikan tidak dapat lepas dari pengaruh kebijakan ekonomi maupun politik yang terjadi pada saat itu. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan sektor ekonomi, pada dasarnya masih bersifat materi dihasilkan dan didistribusikan yang melihat sumberdaya manusia penekanannya pada aspek ketrampilan dan peningkatan produksi. Kebijakan yang demikian berpengaruh pada dunia pendidikan yang harus menghasilkan sumberdaya manusia sebagai pekerja, sebagai pengambil inisiatif. Faktor yang mendorong manusia untuk dapat berinisiatif dan kreatif harus dipenuhinya rasa aman, bahagia dan bebas dari rasa takut yang menjadikan dirinya sebagai manusia seutuhnya, essensinya terletak pada pembangunan sumberdaya manusia. Menurut Budiman (1995 : 14), pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh negara-negara di dunia ketiga, termasuk di Indonesia, pada akhirnya harus ditujukan pada pembangunan manusia yang mempunyai inisiatif dan kreatif serta bermoral melalui proses pendidikan.

Kebijakan pemerintah di bidang pendidikan terutama dalam rangka peningkatan pembangunan manusia seutuhnya baik yang diatur dalam ketentuan undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai landasan yuridis maupun Peraturan Pemerintah sebagai landasan operasionalnya, yang dimaksudkan sebagai kegiatan/program mengenai isi

pendidikan agama di sekolah umum, yang menjadi tinjauan penulis adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, terdiri dari :
 - a. Pasal 2 mengatur mengenai dasar pendidikan nasional yaitu Pancasila dan UUD 1945.
 - b. Pasal 4 menyebutkan mengenai tujuan pendidikan nasional yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya.
 - c. Pasal 5 menyebutkan tentang hak yang sama setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan.
 - d. Pasal 9, 10, 11 mengatur mengenai satuan, jalur dan jenis pendidikan.
 - e. Pasal 12 mengatur mengenai jenjang pendidikan.
 - f. Pasal 23 sampai dengan 26 mengatur mengenai peserta didik.
 - g. Pasal 27 sampai dengan 32 mengatur mengenai tenaga kependidikan.
 - h. Pasal 33 sampai dengan 36 mengatur mengenai sumberdaya pendidikan.
 - i. Pasal 37 sampai dengan 39 mengatur mengenai kurikulum.
 - j. Pasal 43 sampai dengan 46 mengatur mengenai penilaian.
 - k. Pasal 47 mengatur mengenai peran serta masyarakat.
 - l. Pasal 52 sampai dengan 53 mengatur mengenai pengawasan.
2. Peraturan Pemerintah, terdiri dari :
 - a. Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar.

1. Pasal 3 mengatur mengenai tujuan pendidikan dasar.
 2. Pasal 7 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan.
 3. Pasal 8, 9 ayat (1) dan (4), 11, 12 ayat (1), 13 ayat (1) dan (2) mengatur mengenai pengelolaan pendidikan.
 4. Pasal 14 mengatur mengenai kurikulum.
 5. Pasal 16 dan 17 mengatur mengenai hak dan kewajiban siswa.
 6. Pasal 18 sampai dengan 24 mengatur mengenai penilaian.
 7. Pasal 28 mengatur mengenai pengawasan.
- b. Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah.
1. Pasal 2 mengatur mengenai tujuan pendidikan menengah.
 2. Pasal 8 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan.
 3. Pasal 11 ayat (1), 12 ayat (2), 13 ayat (1) dan (2), 14 ayat (1) dan (2) mengatur mengenai pengelolaan pendidikan.
 4. Pasal 15 ayat (1), (2), (3), (4) dan (7) mengatur mengenai kurikulum.
 5. Pasal 17 dan 18 mengatur mengenai hak dan kewajiban siswa.
 6. Pasal 19, 21 ayat (1), 22, 23, 25 dan 26 ayat (1) mengatur mengenai penilaian.
 7. Pasal 30 mengatur mengenai pengawasan.
- c. Nomor 38 Tahun 1992 tentang Tenaga Kependidikan.
1. Pasal 2 dan 3 mengatur mengenai jenis tenaga kependidikan.
 2. Pasal 4 mengatur mengenai hirarki.
 3. Pasal 5 sampai dengan 8 mengatur mengenai wewenang.

4. Pasal 9 dan 10 mengatur mengenai pengadaan tenaga pendidikan.
5. Pasal 19 dan 22 mengatur mengenai pengadaan tenaga kependidikan yang bukan tenaga kependidikan.
6. Pasal 23 sampai dengan 25 mengatur mengenai penugasan dan pemberhentian.
7. Pasal 27 sampai dengan 31 mengatur mengenai pembinaan dan pengembangan.
8. Pasal 33 mengatur mengenai wajib kerja.
9. Pasal 34 ayat (1) dan (2), 35 dan 36 mengatur mengenai kesejahteraan.
10. Pasal 61 mengatur mengenai ikatan profesi.

d. Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peranserta Masyarakat Dalam Bidang Pendidikan.

1. Pasal 2 dan 3 mengatur mengenai fungsi dan tujuan peranserta masyarakat.
2. Pasal 4 dan 5 mengatur mengenai bentuk dan sifat peranserta masyarakat
3. Pasal 6 mengatur mengenai pelaku peranserta masyarakat.
4. Pasal 8 mengatur mengenai upaya peningkatan peranserta masyarakat.
5. Pasal 11 mengatur mengenai pengawasan.

Menteri Agama Republik Indonesia sebagai pejabat pemerintah yang mempunyai tugas dan wewenang dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, dalam pengambilan kebijakannya berlandaskan pada

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut di atas yaitu terhitung sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pendidikan agama pada Sekolah Umum selalu ditempatkan sebagai komponen penting dalam kurikulum pendidikan sejak Indonesia Merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang. Pada zaman penjajahan Belanda para tokoh perjuangan telah memperjuangkan dan membicarakan masalah pendidikan agama pada Sekolah Umum dalam pertemuan-pertemuan *Volksraad*, tetapi ditolak oleh Pemerintah Hindia Belanda dan hanya disetujui pendidikan agama yang pada waktu itu disebut "*godsdiert onderwijs*" diselenggarakan diluar jam sekolah.

Di masa permulaan kemerdekaan Ki Hadjar Dewantara selaku Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan pada kabinet pertama menyatakan bahwa pendidikan agama perlu dijalankan di sekolah-sekolah negeri. Dalam rapat tanggal 27 Desember 1945 Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) menghasilkan suatu rekomendasi kepada pemerintah supaya pengajaran agama mendapat tempat yang teratur dan terlaksana dengan tidak mengurangi kemerdekaan golongan-golongan yang berkehendak mengikuti kepercayaan yang dipeluknya. Selanjutnya dimasa Mr. Suwandi menjabat Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, membentuk Panitia Penyelidik Pengajaran, dan hasil kerja yang menyangkut pendidikan agama, adalah :

1. Hendaknya, pelajaran agama diberikan pada semua sekolah umum;
2. Guru agama disediakan oleh Departemen Agama dan dibayar oleh pemerintah;
3. Guru agama harus mempunyai pengetahuan umum dan untuk maksud itu diharuskan ada pendidikan agama.

Sebagai tindak lanjut dari keputusan Panitia Penyelidik Pengajaran di atas, dikeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dengan Menteri Agama Republik Indonesia tertanggal 12 Desember 1946 masing-masing Nomor : 1142/BhgA dan Nomor : 285K.J yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 1947, yang menetapkan adanya pengajaran agama di Sekolah Umum. Surat keputusan bersama dua menteri ini, merupakan landasan yuridis pertama yang sekaligus sebagai bentuk kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dalam mengatur penyelenggaraan pendidikan agama di Sekolah Umum negeri oleh instansi pemerintah.

Sedangkan landasan yuridis yang pertama untuk penyelenggaraan kebijakan Pemerintah Republik Indonesia dibidang pendidikan dalam bentuk undang-undang adalah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, yang disahkan pada tanggal 2 April 1950.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran, pengaturan pelaksanaan pendidikan agama di sekolah disebutkan dalam pasal 20, yaitu bahwa dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama dan penyelenggaraan pelajaran agama di sekolah

negeri diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dengan Menteri Agama Republik Indonesia. Sebagai hasil tindak lanjut dari ketentuan dalam undang-undang tersebut, dikeluarkan peraturan bersama Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dengan Menteri Agama Republik Indonesia tertanggal 16 Juli 1951, yang berisi :

1. Di sekolah-sekolah rendah dimulai kelas 4 (empat) banyaknya 2 (dua) jam pelajaran agama dalam satu minggu.
2. Di lingkungan yang istimewa pendidikan agama dapat dimulai di kelas 1 (satu) dan jam pelajarannya dapat ditambah menurut kebutuhan tetapi tidak melebihi 4 (empat) jam dalam satu minggu; dan
3. Pendidikan Agama baru diberikan kepada sesuatu kelas yang mempunyai murid sekurang-kurangnya sepuluh orang yang menganut satu macam agama.

Kebijakan pemerintah dibidang pendidikan agama sebagai landasan yuridis selanjutnya dapat dilihat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor : II/MPRS/1960 Bab II pasal 2 ayat (3) dan Ketetapan Majelis Purmusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor : XXVII/MPRS/1966, disebutkan bahwa pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Universitas Negeri. Setelah pemilihan umum tahun 1971 dan menghasilkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), landasan pelaksanaan pendidikan agama di Sekolah Umum terdapat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

(MPR) Nomor : IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) bidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berbunyi : Diusahakan bertambahnya sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan keagamaan dan kehidupan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, termasuk pendidikan agama yang dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Universitas-Universitas Negeri.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, landasan kebijakan pemerintah bidang pendidikan semakin jelas, efektif dan efisien dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mempertegas dan mengkristalkan pelaksanaan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, telah dikeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor : II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menetapkan bahwa pendidikan agama menjadi mata pelajaran wajib di sekolah-sekolah, mulai dari pra sekolah sampai dengan universitas.

Kebijakan pemerintah bidang pendidikan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berperan serta dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Peranserta masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam usaha menyelenggarakan pendidikan nasional dengan berbagai kegiatan. Peranserta masyarakat tersebut berfungsi untuk ikut memelihara, menumbuhkan, meningkatkan dan mengembangkan pendidikan nasional. Tujuan dari peranserta tersebut adalah mendayagunakan kemampuan

yang ada pada masyarakat bagi pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Adapun sifatnya bisa wajib atau sukarela. Peranserta masyarakat bersifat wajib berwujud antara lain kewajiban untuk membayar biaya penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan kemampuan orang tua / wali untuk menyekolahkan anaknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kebijakan peranserta masyarakat ini secara operasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peranserta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional.

Bentuk Peranserta masyarakat dalam pendidikan, berupa:

- a. Pendirian dan penyelenggaraan satuan pendidikan pada jalur pendidikan sekolah atau jalur pendidikan luar sekolah, pada semua jenis pendidikan kecuali pendidikan kedinasan, dan pada semua jenjang pendidikan di jalur pendidikan sekolah.
- b. Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga pendidikan untuk melaksanakan atau membantu melaksanakan pengajaran, pembimbingan dan / atau pelatihan peserta didik.
- c. Pengadaan dan / atau penyelenggaraan program pendidikan yang belum diadakan dan / atau diselenggarakan oleh pemerintah untuk menunjang pendidikan nasional.
- d. Pengadaan dana dan pemberian bantuan yang dapat berupa wakaf, hibah, sumbangan, pinjaman, bea siswa dan lain sebagainya.
- e. Pemberian pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijakan dan / atau penyelenggaraan pengembangan pendidikan.

Kebijakan pemerintah dalam peningkatan peranserta masyarakat telah menyebarluaskan informasi dan pengertian dalam rangka memperlancar peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan dan pengembangan pendidikan nasional tersebut, yang berupa kegiatan forum konsultasi, kerjasama, koordinasi, seminar dan lain sebagainya.

Bentuk perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, mempunyai peranan yang sangat penting baik bagi pemerintah sebagai pengambil kebijakan maupun masyarakat umum sebagai obyek kebijakan dalam pelaksanaan pendidikan di Indonesia, dan peranan yang sangat penting ini, di masa lalu memasuki semua segi kehidupan manusia. Pada saat sekarang semua perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, memainkan peranan yang jauh lebih penting. Situasi yang demikian dapat dijelaskan dengan pendapat T. Koopman (Attamimi, 1994 : 1) tentang hal itu, sebagai berikut :

“In de vroeg-19e-eeuwse situatie is de wet de neerslag, in de vorm van rechtsregels, van in de maatschappij levende en aldaar algemeen aanvaarde waarden of normen (schoolvoorbeeld : pacta sunt servanda); thans geeft de vooral juridisch vorm aan sociale ingrepen die de parlementaire meerderheid van het moment willen verwezenlijken”.

Kebijakan pemerintah bidang pendidikan, dalam kaitannya dengan pelaksanaan pendidikan agama pada sekolah umum, Menteri Agama Republik

Indonesia dalam pembangunan jangka panjang ke-II mengeluarkan kebijakan-kebijakan mengenai program pembinaan dan penyempurnaan perangkat pelaksanaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum dalam rangka menghadapi era tinggal landas dan globalisasi. Kebijakan tersebut dituangkan dalam tiga sasaran strategis atau kualitatif program pembangunan bidang agama yang pada dasarnya hanya akan dicapai melalui atau dengan jalan meningkatkan mutu pendidikan agama. Ketiga sasaran strategis atau kualitatif tersebut, adalah :

1. Kadar keimanan dan ketaqwaan masyarakat dan rakyat Indonesia (termasuk generasi mudanya) yang mantap serta berpegang teguh pada pola hidup dan tata nilai yang bersumber dari ajaran agama itu, umat beragama dan generasi muda tidak akan tergoyahkan dalam menghadapi berbagai ujian dan tantangan strategi konsekuensi dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dampak negatif modernisasi;
2. Pengertian dan pemahaman umat beragama dan generasi muda tentang agama yang dianutnya semakin matang, luas, segar dan berkembang, sehingga agama dapat lebih berperan sebagai motivator dan dinamisator bagi kemajuan; dan
3. Semangat kerukunan hidup beragama, baik kerukunan intern, kerukunan antara sesama umat beragama serta hubungan antara umat beragama dengan pemerintah semakin tumbuh dan mantap.

Selanjutnya kebijakan peningkatan kualitas sumberdaya manusia dapat dilihat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor :

II/TAP/MPR Tahun 1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Bab III huruf B dinyatakan bahwa Pembangunan Jangka Panjang (PJP) II bertujuan mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri serta sejahtera lahir dan batin sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat yang adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Ketiga kualitas itu yaitu maju, mandiri dan sejahtera lahir dan batin bersifat berurutan (*sequential*), artinya bahwa untuk dapat sejahtera lahir dan batin harus mandiri dan sebelum dapat mandiri harus maju.

Dalam rangka membangun kemandirian bangsa Indonesia, selama ini pemerintah telah melakukan berbagai upaya, dan salah satu upaya yang nyata dilakukan adalah mendorong perkembangan produksi dalam negeri dengan cara antara lain mendahulukan penggunaan hasil-hasil produksi dalam negeri tersebut oleh instansi-instansi pemerintah. Disamping itu dalam rangka menciptakan kemandirian, Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mengandung ketentuan mengenai preferensi bagi pemasok yang menggunakan tenaga domestik maupun yang produknya mengandung *local content* (Kartasmita, 1995 : 2-3).

Upaya pemerintah tersebut, melalui seperangkat peraturan perundang-undangan dalam rangka menata kepentingan masyarakat untuk mencapai kemajuan, mandiri serta sejahtera lahir dan batin. Pengaturan dari pemerintah ini berlandaskan pemikiran bahwa negara pada dewasa ini bukan saja sebagai

penjaga malam atau *nachtwakerstaat*, tetapi juga bertugas sebagai negara pemelihara atau *verzorgingsstaat*, yaitu negara bertugas memelihara kesejahteraan warga negaranya. Bagi negara Indonesia, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu “..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indoneisia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Dengan demikian Negara Indonesia mempunyai tugas utamanya untuk memelihara keamanan dan kebahagiaan warga negara, oleh karena itu negara secara kongkrit melibatkan diri pada pemenuhan dari kemakmuran atau kesejahteraan umum.

Adapun pengertian negara kesejahteraan (*welfare state*), menurut Wilensky dan Charles N. Lebeaux dalam bukunya *Industrial and Social Welfare*, mendefinisikan, yaitu : standar minimum yang dilindungi oleh negara menyangkut penghasilan, gizi, kesejahteraan, perumahan dan pendidikan bagi setiap warga negara. Dan standar minimum ini diberikan sebagai suatu hak politik dan bukannya sebagai amal (Djumhana, 1994 : 17-18).

Berpijak pada konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mewajibkan negara secara aktif menyelenggarakan dan menjaga keseimbangan kepentingan umum, maka peranan negara sangat strategis diperlukan tindakan-tindakan pemerintah untuk menyediakan alokasi anggaran yang diperlukan, karena faktor ekonomi tersebut sangat dibutuhkan.

Kegiatan manusia maupun instansi pemerintah dan swasta tidak bisa dilepaskan dari keterkaitannya dengan ekonomi. Dalam dunia pendidikan misalnya, berhasil dan tidaknya pelaksanaan pendidikan tersebut ditentukan oleh faktor-faktor yang bersifat ekonomi. Pemerintah dalam mengambil kebijakan untuk meningkatkan mutu pendidikan dengan mengadakan serangkaian pengadaan barang dan jasa maupun peningkatan sumberdaya manusia bidang pendidikan, diperlukan kebijakan alokatif yaitu dana sebagai pendukungnya, yang dalam hal ini dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994, yang terakhir diubah dan diperbaharui oleh Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1997.

Dalam Keputusan Presiden tersebut, tercermin adanya tindakan ekonomi dari pemerintah dalam mengalokasikan anggaran yang mengatur hukum publik maupun hukum privat, yang dapat dikategorikan dalam kaidah-kaidah Hukum Ekonomi, misalnya dalam hal ketentuan kontrak dalam perjanjian pemborongan yang mengutamakan golongan ekonomi lemah sebagai upaya pemerataan dan peranserta semua lapisan masyarakat dalam pembangunan.

Pemerataan bidang pendidikan sebagaimana disebutkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993 merupakan upaya peningkatan kesejahteraan sosial yang bermakna kesejahteraan lahir dan kesejahteraan batin seluruh rakyat yang berisikan unsur kualitas kehidupan

berpengaruh terhadap hasil sebuah kebijakan publik, pada umumnya dapat dilihat dari latar belakang pembuat konsepnya, yaitu antara lain :

1. Kedudukan sosial-ekonomi dan profesionalisme.
2. Strata pendidikan dan wawasannya.
3. Semangat zamannya.
4. Masalah-masalah dramatis yang menarik perhatian publik.

Proses pembuatan kebijakan publik, terwujud dan dilaksanakan ditengah-tengah kekuatan yang beraneka ragam kehidupan moderen yang memerlukan dinamika dan fleksibilitas dari keseluruhan tindakan-tindakan sehubungan dengan persiapan, penentuan, pelaksanaan, pemberian dan pengendalian.

Dalam berbagai literatur mengenai proses pembentukan kebijakan publik meliputi persiapan, penentuan, pelaksanaan, evaluasi dari kebijakan dan umpan balik (*feedback*). Persiapan merupakan kegiatan pengumpulan dan penganalisaan informasi dan perumusan pertimbangan yang berkenaan dengan kebijakan yang akan dijalankan, termasuk juga kegiatan perencanaan (*planning*) dan perumusan masalah kebijakan. Penentuan kebijakan meliputi pengambilan keputusan yang menyangkut perincian tujuan-tujuan, sarana-sarana, urutan waktu dan aktivitas-aktivitas. Pelaksanaan kebijakan diwujudkan dalam penggunaan sarana prasarana yang dipilih sesuai dengan tujuan dan waktu yang telah ditentukan. Evaluasi kebijakan yang efektif terletak pada penilaian akibat-akibat menurut tujuan kebijakan itu sendiri. Sedangkan umpan balik (*feedback*) meliputi pengendalian kebijakan yang

berdasar pada informasi mengenai berjalannya proses dan dampak kebijakan. Untuk kepentingan proses pembuatan keputusan kebijakan publik yang baik mutlak diperlukan sistem informasi harus didasarkan kepada informasi yang *up to date*, lengkap dan dapat dipercaya (Siagian, 1990 : 55).

Supaya kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat berjalan dengan efektif dan efisien, serta tidak menimbulkan gejolak di masyarakat maka kebijakan publik tersebut dalam proses pembuatannya harus melalui tahap-tahap sebagai berikut :

1. *Policy germination*, yaitu penyusunan konsep pertama dari suatu kebijakan;
 2. *Policy recommendation*, yaitu rekomendasi mengenai suatu kebijakan;
 3. *Policy analisis*, yaitu analisis kebijakan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya suatu rekomendasi kebijakan, yang biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya;
 4. *Policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan dari pada kebijakan;
 5. *Policy decision*, atau disebut juga *policy approval*, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan, yang biasanya hal ini kemudian dalam bentuk peraturan perundang-undangan;
 6. *Policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijakan; dan
 7. *Policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijakan
- (Tjokroamidjojo, 1991 : 114-115).

Tahapan-tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik sangat diperlukan, mengingat kebijakan merupakan suatu usaha yang terlebih dahulu

dipertimbangkan secara matang, untuk mencapai tujuan dengan sarana dan waktu yang ditentukan. Kebijakan publik menyangkut banyak aspek yang luas dan rumit, karena kebijakan publik pada prinsipnya tidak saja untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dalam jangka pendek, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah dan perkembangan untuk jangka waktu yang relatif panjang.

Kebijakan publik meliputi perumusan arah dan tujuan yang jelas dalam wawasan yang luas pula, serta merumuskan mekanisme pelaksanaannya sampai dengan kelembagaan dan prosedur yang terinci, supaya kebijakan publik tersebut berjalan secara efektif dan dapat dikembangkan serta diterima dan dilaksanakan. Keadaan yang demikian mengingat bahwa orientasi kebijakan publik adalah untuk kepentingan rakyat.

Proses pembentukan suatu kebijakan publik bersifat kompleks dan dinamis. Untuk memperjelas kerangka teoritis dan konseptual yang dimaksud dengan pembentukan kebijakan publik, menurut Dror (1988 : 12) :

A very complex, dynamic process whose various components make different contributions to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means.

Pendapat dari Dror tersebut di atas bila diperhatikan dalam proses pembentukan kebijakan publik paling tidak dapat ditemukan ciri-ciri, sebagai berikut :

1. Bersifat kompleks.

Proses pembuatan kebijakan publik pada umumnya terdiri dari berbagai komponen yang dihubungkan oleh suatu komunikasi dan mekanisme *feedback* yang memungkinkan berinteraksi dengan cara yang berbeda-beda. Proses pembuatan kebijakan publik sebagian kecil dapat dicermati secara langsung karena tersembunyi di balik saluran yang beraneka ragam.

2. Prosesnya bersifat dinamis.

Pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang dinamis karena dapat berubah sepanjang waktu dan merupakan suatu kegiatan yang berkesinambungan yang berlangsung dalam suatu struktur. Supaya proses tersebut berkesinambungan, maka diperlukan adanya masukan-masukan baik berupa sumber-sumber maupun motivasi yang sifatnya berkesinambungan pula.

3. Komponen-komponennya beragam.

Sebagian besar pembuatan kebijakan publik melibatkan sejumlah besar sub struktur yang beraneka ragam. Sifat dari sub struktur yang beraneka ragam itu serta tingkat keterlibatannya dalam pembentukan kebijakan publik akan dipengaruhi oleh beberapa faktor misalnya jenis isu, waktu dan korelasi masyarakat dimana kebijakan itu dibuat.

4. Memutuskan dan mengambil tindakan.

Pembentukan kebijakan publik sebenarnya merupakan tindakan pengambilan keputusan sebagai kerangka acuan guna memahami pembentukan keputusan dapat membawa akibat diambilnya tindakan tertentu yang dapat menimbulkan perubahan-perubahan

5. Diarahkan pada masa depan.

Ciri ini merupakan salah satu ciri yang sangat penting dan mendasar yang melekat hampir dalam semua proses pembentukan kebijakan publik diarahkan untuk kepentingan masa depan.

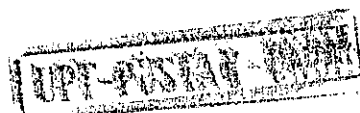
6. Terutama dilakukan lembaga pemerintah.

Pada umumnya kebijakan publik dilakukan oleh lembaga pemerintah, yaitu adanya keterkaitan dengan tindakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah, dalam menata kepentingan publik.

7. Dilakukan untuk mencapai tujuan dan kepentingan umum serta dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Proses pembentukan kebijakan publik dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dan untuk kepentingan umum serta mencapai tingkat manfaat yang maksimal dengan biaya yang ringan, antara ongkos dan keuntungan (*cost benefits*) seimbang.

Proses pembentukan kebijakan publik banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor. Dalam proses tersebut harus dicari dan ditentukan terlebih dahulu mengenai identifikasi masalah kebijakan publik (*policy public*). Menurut Anderson (1986 : 52-53) mengutip pendapat Smith, memberikan pengertian masalah dalam kaitannya dengan kebijakan, merupakan kepentingan kebijakan itu sendiri yang dapat diartikan secara formal sebagai suatu kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan para publik.



Pembuat kebijakan (*policy makers*) karena keterbatasannya tidak mampu mengidentifikasi permasalahan dengan baik. Kesalahan dalam melihat dan mengidentifikasi suatu masalah akan berdampak pada salahnya perumusan permasalahan kebijakan itu sendiri, yang berdampak pula pada proses-proses berikutnya. Langkah berikutnya setelah kegiatan penyusunan dan melakukan tindakan untuk pemecahan masalah, maka setelah memilih salah satu alternatif yang paling baik dapat diajukan menjadi usulan kebijakan (*policy proposal*).

Proses pembentukan kebijakan selanjutnya adalah memasukkan konsep kebijakan ke dalam agenda pemerintah (*governmental agenda*) yang merupakan gambaran permasalahan-permasalahan atau isu-isu dimana pembuat keputusan (*decision makers*) harus memberikan perhatian yang aktif dan serius, oleh karenanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih konkrit dan terbatas jumlahnya.

Suatu kebijakan publik yang telah disahkan oleh lembaga/pejabat yang berwenang, sebelum diimplementasikan harus diberi bentuk hukum berupa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan/keputusan menteri, atau pejabat lainnya sesuai dengan kompetensinya sebagai landasan hukum yang memberikan legitimasi bagi kebijakan (*law of factively legitimates policy*). Menurut Tjokroamidjojo (1991 : 209), dasar hukum yang demikian ini, memberikan dan merumuskan landasan hukum tentang batas-batas, fungsi kekuasaan dan wewenang dari aparatur pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan dasar hukum itu, maka pelaksanaan kebijakan publik dapat dipertanggungjawabkan secara hukum,

dan hal ini juga akan mengurangi kesimpangsiuran serta memberikan kejelasan bagi masing-masing aparatur pelaksana.

Dari kerangka teoritik dan konseptual seperti tersebut di atas, secara jelas dikatakan bahwa letak hukum dalam kebijakan publik sedemikian pentingnya, karena hukum merupakan bagian integral dari suatu kebijakan publik. Dengan demikian, hukum sudah ada sejak tahap permulaan sampai dengan tahap evaluasi kebijakan publik.

D. MODEL KEBIJAKAN PEMERINTAH.

Kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah dalam menata kepentingan warga negaranya mempunyai model sesuai dengan yang diperlukan dalam situasi politik dan ekonomi negara yang bersangkutan. Apabila model kebijakan yang ditetapkan/dilaksanakan tidak sesuai dengan sasaran yang menjadi obyek kebijakan, maka kebijakan itu tidak akan dapat berjalan secara efektif, bahkan dikhawatirkan menjadi gagal dan kalau dipaksakan berjalan akan timbul ketidakadilan.

Model yang dipergunakan dalam kebijakan pemerintah yang moderen, termasuk golongan model yang konseptual dan bersifat dinamis, sebagai suatu sarana untuk menggambarkan situasi atau serangkaian kondisi sedemikian rupa sehingga perilaku yang terjadi didalamnya dapat dijelaskan. Model kebijakan pemerintah dapat dipergunakan untuk mengetahui proses dari suatu kebijakan

yang dibuat oleh pemerintah, yaitu dari sejak penyusunan konsep sampai dengan evaluasi dari implementasi kebijakan pemerintah tersebut.

Pentingnya sebuah model pembentukan kebijakan pemerintah tergantung dari kriteria sebuah model tersebut di dalam menjelaskan perihal keadaan politik dan kebijakan publik yang dikeluarkannya. Untuk mengetahui kriteria sebuah model sehingga bermanfaat dalam kebijakan pemerintah dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Kemanfaatan sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan-kehidupan politik. Dengan demikian, seseorang akan mendapat pengertian lebih jelas mengenai hubungan model tersebut dengan kenyataan;
2. Sebuah model seharusnya dapat pula dipergunakan mengidentifikasi aspek-aspek nyata yang signifikan dari kebijakan pemerintah. Dalam hal ini kemanfaatan dari suatu konsep dapat dihubungkan dengan kemampuannya untuk mengidentifikasi apakah sesuatu hal itu benar-benar mempunyai kegunaan yang penting dengan politik dan kebijakan negara;
3. Suatu model hendaknya ada kesamaan dan realitasnya;
4. Konsep atau model seharusnya mampu mengkomunikasikan sesuatu yang mengandung arti;
5. Sebuah model hendaknya mampu mendorong untuk mengadakan penelitian langsung terhadap kebijakan negara. Hal ini berarti sebuah konsep harus bersifat operasional, yakni langsung menunjuk pada gejala-gejala dunia kenyataan yang biasa diamati, diukur dan dibuktikan kebenarannya;
6. Pendekatan sebuah model hendaknya mengemukakan uraian yang ilmiah terhadap kebijakan pemerintah. Pendekatan semacam ini harus memberikan penjelasan tentang hipotesa-hipotesa yang dianjurkan dan sebab-sebab dari kebijakan pemerintah (Silalahi, 1989 : 36-37).

Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy*

(1978, 19-40), disebutkan ada tujuh model kebijakan pemerintah, yaitu :

1. *Policy as institutional activity;*
2. *Policy as group equilibrium;*

3. *Policy as elite preference;*
4. *Policy as efficient goal achievement;*
5. *Policy as variation on the past;*
6. *Policy as rational choice in competitive situations;*
7. *Policy as system output.*

Untuk memperjelas pembahasan sub-bab E dalam bab tinjauan pustaka penulisan tesis ini mengenai model kebijakan pemerintah, ketujuh konsep model kebijakan pemerintah tersebut, penulis jelaskan secara rinci sebagai berikut :

1. Policy as Institutional Activity.

Model kebijakan pemerintah ini mendasarkan pandangannya bahwa kebijakan publik sebagai bentuk kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Menurut model ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh warga negara, baik secara perorangan maupun berkelompok pada umumnya ditujukan kepada lembaga pemerintah. Kebijakan publik menurut model ini ditetapkan, disahkan, dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Dalam kaitan ini, terdapat hubungan yang erat antara kebijakan publik dengan lembaga pemerintah dan interaksi yang terjadi antara lembaga pemerintah itu yang membentuk kebijakan. Di lain pihak, betapapun kerasnya kehendak publik, apabila tidak mendapatkan perhatian dari lembaga pemerintah, maka kehendak itu tidak akan menjadi kebijakan publik.

Lembaga pemerintah memberikan kebijakan publik dalam tiga dimensi, yaitu :

1. Pemerintah memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik yang akan ditempuhnya. Sedangkan rakyat diharapkan mematuhi kebijakan tersebut;
2. Pemerintah melibatkan kebijakan publik secara universal, dalam hal ini hanya kebijakan-kebijakan pemerintah saja yang mampu memasuki dan menjangkau seluruh rakyat. Tidak ada seorang pun yang mampu menghindar dari suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah; dan
3. Hanya pemerintah yang mempunyai wewenang memaksakan pelaksanaan kebijakan publik dalam masyarakat.

Model ini kurang sesuai bagi suatu pemerintah yang demokratis, dimana dalam pemerintah yang demokratis kehendak publik diharapkan tercermin dalam kehendak pemerintah. Bagaimana pun juga, dalam suatu pemerintah demokrasi, proses kegiatan pemerintah harus juga merupakan suatu proses dimana semua warganya dapat mengambil bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa.

2. *Policy as Group Equilibrium.*

Model pembentukan kebijakan pemerintah ini disebut juga sebagai "*Group Theory*" yang mendasarkan pada suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan suatu fakta sentral dari kegiatan kebijakan publik dari pemerintah. Individu dengan kepentingan mengikat

bersama-sama baik formal maupun in-formal menekankan tuntutan mereka kepada pemerintah. Menurut David Truman kelompok kepentingan ini pada dasarnya adalah *"a shared attitude group that makes certain claims upon other groups in the society"*. Selanjutnya dikatakan bahwa perilaku kelompok kepentingan tersebut akan membawa akibat-akibat politik kalau mereka dalam mengajukan tuntutan-tuntutannya, melalui atau diarahkan terhadap lembaga-lembaga pemerintah.

Dari sudut teori kelompok ini, perilaku individu dijumpai oleh kelompok-kelompok dalam mengajukan tuntutan mereka kepada pemerintah yang mempunyai makna politik, karena politik merupakan perjuangan yang dilakukan kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijakan publik. Oleh karena itu, dari sudut pandang teori-teori ini, maka tugas utama yang diemban oleh sistem politik adalah untuk mengelola konflik-konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok.

Dengan demikian, kebijakan publik pada dasarnya mencerminkan keseimbangan yang tercapai dalam perjuangan antar kelompok pada suatu waktu tertentu setelah kelompok-kelompok tersebut berhasil mengarahkan kebijakan publik itu mengunggulkannya, dimana kebijakan publik senantiasa merupakan usaha yang menjaga keseimbangan di dalam kelompok yang sedang berjuang.

3. Policy as Elite Preference.

Model pembentukan kebijakan pemerintah ini disebut juga sebagai “*Elite Theory*”, dimana kebijakan pemerintah dalam model ini dikategorikan sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Disebutkan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik dibuat apatis atau miskin akan informasi. Dengan demikian maka kaum elite yang sebenarnya lebih banyak membentuk pendapat umum dari pada rakyat. Pejabat-pejabat pemerintah, administrator dan birokrasi hanya melaksanakan kebijakan yang telah dibuat oleh kaum elite dan kebijakan publik tersebut mengalir dari elite ke massa melalui administrator tersebut.

Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia, peran golongan elit tidak dapat diabaikan. Peran golongan elite dalam kaitan ini jelas terlihat dalam perumusan maupun implementasi kebijakan publik. Di negara-negara ini, keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik tidak jarang, bersumber pada perilaku golongan elit yang berkuasa.

4. Policy as Efficient Goal Achievement.

Model demikian disebut juga “*Rational Policy*”, yang menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional yang mempunyai komprehensivitas dan keahlian pembuatan keputusan. Konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi, yaitu sebuah kebijakan publik yang rasional, merupakan kebijakan publik yang efisien, dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang

dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan pilihan-pilihan yang lain.

Menurut Dror dalam bukunya "*Public Policy Making Reexamined*" (1986 : 50), untuk membuat kebijakan publik yang rasional, maka pembuat kebijakan harus :

- a. Mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada pada masyarakat;
- b. Mengetahui semua alternatif-alternatif yang tersedia;
- c. Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan;
- d. Memperhitungkan rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan;
- e. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka perumusan kebijakan menurut teori rasional mengikuti aliran (*sequences*), sebagai berikut :

- a. pembuat kebijakan publik yang dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang dapat disosialisasikan dari masalah-masalah lain yang dinilai mempunyai arti yang besar dibandingkan dengan masalah-masalah lain;
- b. berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada ditangan pembuat kebijakan publik tersebut, kemudian dipilih dan disusun tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan-urutan kepentingannya;
- c. kemudian pembuat kebijakan publik menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan (alternatif-alternatif) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan atau nilai-nilai tersebut;
- d. pembuat kebijakan publik seterusnya meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif kebijakan publik tersebut;
- e. selanjutnya hasil penelitian dan penilaian dari masing-masing alternatif itu dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya;

- f. akhirnya pembuat kebijakan publik memilih alternatif yang terbaik, yaitu yang nilai konsekuensinya paling cocok (rasional) dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan (Sunggono, 1994 : 63-64).

Dalam model kebijakan publik ini, pembuatan kebijakan publik yang rasional juga memasukan informasi yang lengkap mengenai berbagai alternatif kebijakan, kemampuan meramal untuk melihat secara cermat akibat-akibat dari kebijakan yang dipilih dan kecermatan untuk memperhitungkan secara tepat hubungan antara biaya dan manfaat yang diperoleh. Pembuat kebijakan yang rasional juga membutuhkan adanya suatu sistem rasionalitas dalam perumusan kebijakan. Dalam model ini banyak keterkaitan dengan pembuat kebijakan pemerintah, yang mampu menjamin kebijakan publik yang lebih baik, dan hubungan yang demikian dalam model ini disebut sebagai "*Meta Policy*". Model yang demikian secara rasional mengartikulasikan kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dan elemen-elemen proses konversi mempengaruhi perubahan lingkungan input kedalam lingkungan output yang harus diatur secara optimal dan sangat berguna bagi kebijakan administrasi negara.

Pembentukan kebijakan pemerintah dengan model rasional memerlukan suatu sistem pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas di dalam perumusan kebijakan publik. Dengan menggunakan konsep-konsep ekonomi yang bersifat politik dalam menetapkan kebijakan publik dikenal adanya prinsip yang disebut "*Pareto Optimality*", yaitu pilihan umum mengenai "*Pareto Improvement*", adalah suatu perubahan

didalam organisasi pemerintahan dalam membuat kebijakan publik mampu tampil lebih baik tanpa membuat kesalahan yang berarti. Dalam model ini masyarakat diasumsikan mempunyai *curve indifferen*t yang menggambarkan kombinasi nilai yang tidak berbeda-beda bagi masyarakat. Disamping itu terdapat pula curve lain yang dinamakan *value achievement* yang merupakan kombinasi nilai yang mungkin dapat dicapai dengan kekuatan yang dimilikinya. *Curve achievement* yang berhubungan dengan anggaran yang dinamakan *budget line* yang mampu mencapai kebijakan secara optimal karena tersedianya anggaran sehingga kebijakannya secara rasional dan efisien.

5. Policy as Variation on the Past.

Model ini disebut juga sebagai "*Incrementalism Theory*", menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan dari kebijakan pemerintah pada waktu yang lalu disertai dengan modifikasi secara bertahap. Pengambil kebijakan tidak harus mengadakan peninjauan kembali secara keseluruhan terhadap kebijakan untuk setiap tahunnya, selanjutnya mengingat keterbatasan biaya, mendorong pengambil kebijakan untuk tidak mengidentifikasi secara keseluruhan terhadap alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekuensinya. Pembuat kebijakan pada umumnya menerima keabsahan dari program-program yang sudah ada dan diam-diam setuju untuk melanjutkan kebijakan-kebijakan yang terdahulu. Keadaan model ini di Indonesia dapat dilihat di berbagai sektor kebijakan misalnya tentang kurikulum pendidikan.

Secara umum pengambil kebijakan dapat menerima program-program yang telah ada dan setuju melanjutkan kebijakan publik sebelumnya, dengan alasan sebagai berikut :

- a. Kesiediaan melanjutkan kebijakan sebelumnya itu mengingat waktu, pikiran, dan biaya untuk meneliti semua alternatif guna membuat kebijakan baru;
- b. Pembuat kebijakan publik menerima sahnya kebijakan beserta program-program sebelumnya. mengingat adanya ketidak-pastian terhadap kebijakan baru;
- c. Model inkrementalis secara politis sangat bermanfaat karena persetujuan lebih mudah tercapai dalam pembuatan kebijakan. Perubahan dapat dilakukan dengan jalan mengurangi atau menambah hal-hal tertentu, kegiatan tertentu atau anggaran tertentu;
- d. Jika tidak tercapai kata sepakat dalam pembuatan kebijakan baru, maka mudahlah bagi pemerintah untuk menetapkan berlakunya program-program lama yang telah ada, walaupun keinginan masyarakat itu berbeda-beda yang tidak mungkin dipenuhi satu persatu dengan memuaskan (Silalahi, 1989 : 49-50).

6. *Policy as Rational Choice Competitive Situation.*

Model pembentukan kebijakan pemerintah ini, disebut juga "*Game Theory*", yang pada dasarnya bertitik tolak pada hal-hal ada ketergantungan oleh dua pemain atau lebih dalam pengambilan kebijakan publik yang dipilih dari dua atau lebih alternatif pemecahan serta adanya persaingan dalam pengambilan keputusan.

Dalam model ini, dua pemain yang akan mengambil suatu kebijakan, masing-masing pemain mempunyai dua alternatif pemecahan yang dapat mereka ambil dan pilihan akan dijatuhkan pada pilihan yang saling menguntungkan serta adanya saling ketergantungan bagi pengambil kebijakan.

7. Policy as System Output.

Model ini disebut juga sebagai "*System Theory*", yang memandang bahwa suatu sistem politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi kebijakan pemerintah beserta program-program kegiatannya. Lingkungan dipandang sebagai input sistem politik, sedangkan kebijakan publik beserta program-programnya dipandang sebagai output sistem politik.

Konsep dari model sistem ini dapat mengidentifikasi seperangkat lembaga dan kegiatan dalam masyarakat yang berfungsi merubah dari kebutuhan-kebutuhan masyarakat menjadi kebijakan yang mempunyai wewenang untuk ditaati serta memerlukan dukungan masyarakat seluruhnya. Unsur-unsur yang terdapat dalam sistem ini saling berkaitan dan mampu menanggapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat.

Salah satu diantara proses utama dari model sistem ini berupa masukan-masukan (*inputs*), yang berwujud tuntutan-tuntutan (*demands*) atau dukungan-dukungan (*supports*), serta sumber-sumber (*resources*). Tuntutan-tuntutan tersebut mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk mempengaruhi alokasi nilai-nilai yang sah dari pihak pemerintah. Sedangkan dukungan-

dukungan yang mencakup berbagai tindakan seperti kepatuhan terhadap kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah. Sementara itu, sumber-sumber antara lain meliputi kekayaan alam dan sumberdaya manusia. Tuntutan dukungan serta sumber-sumber tadi disalurkan melalui proses konversi (*the conversion process*) untuk menghasilkan keluaran-keluaran (*outputs*) berupa keputusan-keputusan dan kebijakan publik.

Pakar yang mengembangkan model ini adalah David Easton yang menganalisa sampai ke dalam kerangka kerja sistem terdapat mekanisme umpan balik (*feed back mechanism*) melalui keluaran-keluaran dari sistem politik itu mempengaruhi masukan-masukan sistem dimasa datang. Sementara itu, lingkungan (*environment*) adalah suatu kondisi yang berupa sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan dan geografi yang dapat berpengaruh terhadap inputs. Pengaruh lingkungan kepada proses konversi dapat mewarnai kuantitas dan kelancaran proses konversi yang pada intinya juga akan berpengaruh kepada outputs.

Suatu sistem akan berjalan dengan baik, apabila :

- a. Menghasilkan sesuatu yang rasional dan memuaskan bagi pihak yang berkepentingan;
- b. Dapat memberikan keyakinan bahwa masyarakat berkepentingan terhadap sistem tersebut;
- c. Apabila berguna dan dapat diterapkan serta mempunyai kekuatan dalam pelaksanaannya (Silalahi, 1989 : 51).

Model-model pembentukan kebijakan publik oleh pemerintah seperti yang disebutkan di atas, dalam penerapannya tidak hanya harus menggunakan satu jenis saja, akan tetapi dapat juga terjadi suatu kebijakan publik yang diputuskan, dipertimbangkan menurut beberapa jenis model, untuk lebih memungkinkan terpilihnya suatu alternatif kebijakan secara tepat.

Dalam kaitannya dengan pembahasan tesis ini, kebijakan publik Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. *Substantive atau procedural policies.*

Merupakan kebijakan publik tentang apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dan yang menjadi tekanan dari *substantive policy* adalah adanya pokok masalah (*subject matter*) kebijakan publik. Sedangkan *procedural policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang siapa atau pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik itu diimplementasikan.

2. *Distributive policies.*

Merupakan kebijakan-kebijakan tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk, misalnya pembebasan biaya pendidikan bagi siswa yang tidak mampu.

3. *Collective goods dan private goods policies.*

Collective goods policies, merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak (kolektif), misalnya pengadaan buku-buku pelajaran Agama

Islam pada Sekolah Umum yang dibutuhkan oleh siswa didik. Sedangkan *private goods policies*, merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia misalnya : pelayanan di bidang pendidikan.

E. IMPLEMENTASI DAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM MASYARAKAT.

1. Implementasi.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dalam menata kepentingan masyarakat, merupakan alternatif yang diambil oleh pejabat pemerintah dari hasil penyaringan dan pemilihan terhadap skala prioritas sesuai dengan situasi dan kondisi pada saat itu. Kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari tindakan-tindakan yang bersifat politik, karena pada umumnya kebijakan publik itu dibuat dan diimplementasikan oleh aparat pemerintah atau birokrasi, yang sangat memperhatikan sumberdaya, anggaran, waktu, maupun tujuannya yaitu suatu upaya untuk mencapai hasil maksimal dengan dampak yang seminimal mungkin.

Kebijakan publik akan dapat dirasakan dan diketahui modelnya apabila sudah diimplementasikan dalam masyarakat yang menjadi sasarannya. Implementasi suatu kebijakan merupakan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang sebelumnya telah direncanakan dengan didukung sarana-prasarana, anggaran dan dalam kurun waktu yang tertentu pula. Implementasi

merupakan *"is seen essentially as a technical or managerial problems"* (Gunn dan Hoogwood, 1984 : 209). Berpijak pada pengertian yang demikian aspek teknis atau manajemen merupakan suatu sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh kebijakan publik, yang sebenarnya merupakan suatu proses implementasi. Proses implementasi kebijakan publik ini dapat dimulai setelah tujuan-tujuan ditetapkan, program-program telah dibuat dan adanya anggaran yang telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Dalam keadaan yang demikian peranan birokrasi sebagai aktor kebijakan publik menempati posisi yang strategis karena sebagai aparatur pemerintah yang mempunyai wewenang dan tugas pokok serta fungsi, struktur, sumberdaya manusia, anggaran dan sarana-prasarana, oleh karena itu berkewajiban untuk mengimplementasikan kebijakan publik tersebut, sehingga birokrasi senantiasa dituntut untuk mempunyai keahlian dan ketrampilan yang tinggi.

Implementasi kebijakan publik dilandasi dari adanya kebijakan yang mengatur perilaku masyarakat yang populer disebut dengan regulasi, misalnya perundang-undangan tentang Sistem Pendidikan Nasional. Untuk mengimplementasikan kebijakan regulatif tersebut, pemerintah mengeluarkan pembagian sumberdaya sebagai pendukung kebijakan regulatif yang disebut sebagai kebijakan alokatif, misalnya perundang-undangan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selanjutnya mengingat kemampuan anggaran pemerintah terbatas, maka pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan regulatif dan alokatif membuat kebijakan bahwa pendidikan bukan

saja sebagai tanggung jawab pemerintah, tetapi juga tanggung jawab masyarakat dalam peran sertanya dibidang pendidikan, dan kebijakan yang demikian disebut sebagai kebijakan alokatif yang bersifat distributif.

Secara singkat, untuk mewujudkan kebijakan publik, pemerintah harus meningkatkan kemampuan dan keahlian para birokrat yang disebut sebagai input kebijakan. Sedangkan aksi atau tindakan pemerintah yang berupa menghimpun, mengalokasikan dan mengelola sumberdaya yang tersedia disebut sebagai implementasi kebijakan publik. Di dalam proses implementasi kebijakan publik, tidak saja sebagai perilaku birokrasi dan organisasional, melainkan juga mengandung sifat politis (Dunn, 1984 : 282).

Dalam implementasi kebijakan publik, birokrasi pemerintah menginterpretasikan kebijakan menjadi program, dan program tersebut supaya lebih operasional dirumuskan sebagai proyek. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam merumuskan program pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, langkah operasionalnya menyusun dan menganggarkan pengadaan buku-buku pelajaran agama Islam untuk sekolah umum, buku-buku pegangan Guru Pendidikan Agama Islam, mengadakan penataran-penataran/pendidikan dan pelatihan tenaga kependidikan dan lain-lain. Hasil dari proses implementasi kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut yang bersifat segera dan menghasilkan output atau disebut sebagai "*policy performance*" berupa terwujudnya buku pelajaran dan buku pegangan Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum serta telah ditatanya atau dilatihnya tenaga kependidikan. Sedangkan perubahan

meningkatnya mutu dan berhasilnya pendidikan Agama Islam pada sekolah umum merupakan dampak dari output kebijakan sebagai hasil akhir atau final sebuah kebijakan, yang disebut sebagai "*policy outcome*" atau "*policy impact*".

Implementasi kebijakan publik dalam masyarakat dapat terlaksana secara efektif dan efisien setidaknya-tidaknya berkaitan erat dengan beberapa aspek, sebagai berikut :

1. Isi kebijakan publik.

Isi kebijakan publik harus jelas dan terperinci baik yang menyangkut tujuan, waktu, sarana-prasarana, maupun program-programnya, sehingga dapat menghindarkan dari interpretasi yang berbeda-beda. Harus ada ketetapan-ketetapan yang jelas dan tidak tumpang tindih antara instansi yang satu dengan lainnya. Peraturan-peraturan yang dibuat sebagai suatu perwujudan kebijakan publik tidak boleh ada lubang-lubang yang dapat menjadikan peluang untuk menghindar dari kebijakan tersebut. Masalah-masalah yang bersifat teknis harus dipertahankan sejak dari pembentukan sampai dengan implementasi kebijakan publik, hal yang demikian amat berguna apabila antara pembentukan dengan kebijakan dalam instansi yang berbeda.

2. Informasi.

Para pelaksana kebijakan publik harus mempunyai dan memperoleh informasi yang cukup dan akurat yang berkaitan dengan kebijakan yang harus dilaksanakan. Informasi tersebut harus tepat waktu dan mempunyai isi yang sama antara pejabat pusat dan daerah serta tersedianya struktur yang

dapat menjangkau sampai ke tingkat yang paling bawah. Masyarakat sebagai obyek kebijakan informasi harus cukup mengenai hak-hak dan kewajibannya.

3. Dukungan.

Dukungan dari implementasi kebijakan publik baik interen maupun eksteren sangat diperlukan. Dukungan tersebut baik yang bersifat material maupun non-material. Baik subyek ataupun obyek implementasi kebijakan publik harus satu misi dan visi serta adanya rasa tanggung jawab yang tinggi.

4. Pembagian potensi.

Pembagian potensi harus jelas diantara pelaku implementasi kebijakan publik. Demikian pula dalam organisasi pelaksana harus diperhatikan baik horizontal maupun vertikal dari tugas dan wewenang serta adanya asas desentralisasi dari implementasi.

Hukum dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan publik mempunyai peranan sangat penting yang merupakan suatu sarana pendukung. Pelaksanaan hukum dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen dari kebijakan publik yang dalam perkembangannya menyangkut masalah hukum dan perilaku sosial.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan hukum, Purnadi Purbacaraka (1987 : 213) menyatakan bahwa :

..... kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah, dan sikap tindak sebagai rangkaian penyebaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Pemahaman terhadap hukum sebagai kebijakan publik tidak terbatas hanya pada rumusan-rumusan yang tertulis saja, tetapi harus mengetahui sampai kepada gejala empiris dan berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah supaya dapat berfungsi secara baik, harus berlatar belakang yuridis, sosiologis maupun filosofis. Peranan manusia sebagai pelaksana implementasi yang juga pembuat kebijakan, juga mempunyai peranan yang sangat penting. Sebab apapun dari sebuah kebijakan, tanpa didukung oleh manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, maka hasilnya dapat dipastikan akan tidak sesuai dengan yang diharapkan.

2. Evaluasi.

Evaluasi merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan publik. Sebagai salah satu aktifitas fungsional, suatu evaluasi kebijakan tidak hanya dilaksanakan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya, yaitu persetujuan dan pengesahan, serta implementasinya, akan tetapi dapat dilaksanakan pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan publik meliputi penilaian dari isi terjadinya dan hasil-hasil dari kebijakan dan dari bagian dalam proses kebijakan.

Tujuan evaluasi kebijakan ditentukan oleh aspek kebijakan yang hendak dinilai. Yang menjadi ciri dari suatu kegiatan evaluasi ini adalah mencoba mendapatkan pengetahuan tentang penilaian isi, terjadinya dan/atau hasil suatu kebijakan publik, jalannya suatu proses kebijakan atau dari aktivitas-aktivitas lainnya. Dengan demikian, evaluasi juga meliputi dampak dan hasil dari program-program kebijakan publik. Berkaitan dengan hal ini, dapat dikatakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan “ *an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analisis*” (Jones, 1987 : 175).

Kebijakan publik yang sebelumnya telah dirumuskan dan direncanakan dengan baik oleh birokrasi pemerintah serta telah dipertimbangkan secara yuridis normatif maupun yuridis sosiologis, tidak selamanya kebijakan tersebut berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramal sebelumnya. Oleh karena pemerintah selaku pembuat kebijakan, bagaimanapun juga ingin supaya tujuan kebijakan dapat terwujudkan, maka ia berkepentingan untuk menjaga proses implementasi sebaik mungkin, dan seandainya kebijakan tetap gagal mencapai tujuan, pemerintah pasti ingin mengetahui penyebab kegagalan tersebut supaya hal

yang sama tidak terulang di masa depan. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan publik dilakukan oleh pemerintah.

Berpijak pada hal-hal tersebut diatas, evaluasi kebijakan publik yang dilakukan pemerintah bermaksud untuk melakukan pengamatan terhadap beberapa aspek yang mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama kelogisannya atau kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan. Aspek-aspek tersebut adalah :

- a. Pembuatan kebijakan publik;
- b. Proses dari implementasi kebijakan publik;
- c. Konsekuensi kebijakan publik; dan
- d. Efektifitas dampak kebijakan publik.

Dipihak lain, evaluasi dapat dilakukan sebelum maupun sesudah kebijakan publik dilaksanakan, dan keduanya disebut sebagai evaluasi summatif dan formatif (Dunn, 1984 : 358). Disamping berusaha memberikan penjelasan tentang berbagai fenomena kebijakan, evaluator mempunyai maksud yang lain, yaitu memberikan rekomendasi kepada pemerintah selaku pembuat kebijakan tentang tindakan apa yang perlu diambil terhadap kebijakan yang dievaluasinya. Rekomendasi tersebut dapat berupa saran bagaimana cara mengefektifkan, mengefisienkan dan mendemokratiskan proses pembuatan, implementasi dan pemanfaatan hasil kebijakan. Secara keseluruhan, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi berikut (Dunn, 1984 : 278 dan Ripley, 1985 : 179), yaitu :

1. Eksplanasi.

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas kebijakan publik dalam pelaksanaan program-programnya dan dapat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Evaluator yang meneliti program pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum misalnya, harus dapat menjelaskan tingkat kemampuan baca-tulis huruf Al Qur'an siswa dengan banyaknya bantuan buku-buku pelajaran dan telah ditatanya Guru Pendidikan Agama Islam. Evaluator harus pula dapat menjelaskan program pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum di Kabupaten A tidak seefektif pada Sekolah Umum di Kabupaten B. Dari sini evaluator dapat menemukan variabel-variabel kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu program. Dengan demikian evaluator dapat mengidentifikasi tujuan-tujuan apa dari program utama yang dikajinya yang potensial untuk tercapai, kenapa tujuan itu yang harus dicapai dan bagaimana mencapainya. Dalam pengertian yang demikian tersirat bahwa evaluator akan dapat mengetahui persoalan-persoalan politis dan manajemen yang melekat dalam implementasi kebijakan.

2. Kepatuhan.

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi pemerintah maupun pelaku lain, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3. Auditing.

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ketangan kelompok sasaran maupun penerima lain yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan.

4. Akunting.

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan publik tersebut.

Sedangkan bentuk rekomendasi dari hasil evaluasi terhadap kebijakan publik, diantaranya adalah :

1. Meneruskan atau mengakhiri program;
2. Mengadakan perbaikan terhadap praktek dan prosedur administrasi;
3. Menambah atau mengurangi strategi dan teknik implementasi;
4. Melembagakan program ke tempat lain;
5. Mengalokasikan sumberdaya ke program lain; dan
6. Menerima atau menolak pendekatan/teori yang dipakai sebagai asumsi dari program itu (Shafritz dan Hyde, 1987 : 478).

Kegiatan evaluasi pelaksanaannya tidak jarang dijumpai adanya kekeliruan, tidak sungguh-sungguh maupun evaluator tidak menggunakan metode sesuai dengan kondisi yang dihadapi, atau evaluator terlalu kaku dengan pendekatan yuridis normatif saja. Mengingat keadaan yang tidak saja

diperlukan adanya perubahan sistem politik dan hukum, atau setidaknya meningkatkan evaluator dalam hal kualitas dan penguasaan metode evaluasi yang rasional dapat dilihat sebagai alternatif minimal yang terbaik, sehingga diharapkan bias hasil evaluasi dapat dihindari.

UPT-PUSTAK-UNDIP

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. KEBIJAKAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM NEGERI.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berlaku sejak diundangkan pada tanggal 27 Maret 1989 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 6, merupakan landasan yuridis bagi pelaksanaan pendidikan di Indonesia yang berlaku secara nasional, dan sebagai landasan operasionalnya Pemerintah telah mengeluarkan beberapa Peraturan Pemerintah, seperti Peraturan Pemerintah tentang Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah dan Peranserta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional.

Menteri Agama Republik Indonesia sebagai aparatur pemerintah yang mempunyai wewenang, tanggung jawab dan struktur sebagaimana disebutkan dalam susunan organisasi Departemen Agama Republik Indonesia, dalam melaksanakan tugas pokok pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, yaitu dengan melakukan serangkaian kebijakan-kebijakan yang mempunyai relevansi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional serta peraturan pemerintah yang menjadi landasan

operasionalnya, mengingat pendidikan agama Islam merupakan bagian integral dari Pendidikan Nasional.

Dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Menteri Agama Republik Indonesia mengeluarkan pokok-pokok kebijakan dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, yang meliputi delapan aspek sebagaimana Surat Edaran Nomor : 58E.II/I/PP.00.11/NDT/VI/1992 tanggal 18 Juni 1992 dan Nomor : E.II/I/PP.00.11/AZ/ED/1461/1993 tanggal 7 Agustus 1993, kedelapan aspek kebijakan tersebut adalah :

1. Pemerataan Pendidikan Agama Islam;
2. Peningkatan mutu tenaga kependidikan/guru Pendidikan Agama Islam;
3. Pelaksanaan kurikulum;
4. Peningkatan dan pemanfaatan sarana dan prasarana Pendidikan Agama Islam;
5. Peningkatan efektifitas metodologi;
6. Peningkatan pengendalian dan pengawasan Pendidikan Agama Islam;
7. Pemasyarakatan kegiatan peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Romadhon; dan
8. Pengembangan pola Pembinaan Pendidikan Agama Islam terpadu.

Setelah penulis mengadakan penelitian terhadap kedelapan aspek pokok-pokok kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut, baik melalui penelitian data primer maupun data sekunder, hasil penelitian dan pembahasannya, adalah sebagai berikut :

1. Pemerataan Pendidikan Agama Islam.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia mengenai pemerataan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, berdasarkan pada :

- a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 39 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa isi kurikulum setiap jenis, jenjang dan jalur pendidikan wajib memuat pendidikan agama.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar pasal 16 dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah pasal 17, yang antara lain menyebutkan bahwa siswa didik mempunyai hak memperoleh Pendidikan Agama sesuai dengan agama yang dianutnya.

Ketentuan tersebut di atas, membawa konsekuensi bagi Menteri Agama Republik Indonesia, yaitu harus menyediakan sumberdaya manusia (Guru Pendidikan Agama Islam), anggaran maupun sarana prasarana yang mendukung terwujudnya kebijakan pemerataan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, karena pendidikan agama harus diberikan sebagai mata pelajaran di setiap sekolah pada setiap jenis dan jenjang dimanapun sekolah itu berada sesuai dengan agama yang dianut peserta didik.

Berdasarkan data yang terdapat di Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia, yang merupakan himpunan laporan dari 27 propinsi se-Indonesia, Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum sejak tahun ajaran 1993/1994 sampai dengan tahun ajaran 1997/1998 sudah menjangkau sebagian besar siswa didik, tetapi ada juga sebagian yang belum terjangkau terutama di daerah-daerah terpencil. Data tersebut dapat dilihat dalam tabel I sebagai berikut :

Tabel I

PEMERATAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM
PADA SEKOLAH UMUM SELURUH INDONESIA SEJAK
TAHUN AJARAN 1993/1994 SAMPAI DENGAN 1997/1998

NO.	TINGKAT	TAHUN AJARAN	JUMLAH				KET,	
			SEKOLAH	MELAKSANAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM				
				SUDAH	%	BELUM		%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	SD	1993/1994	144.558	122.464	84	22.094	16	
		1994/1995	148.942	126.376	85	22.566	15	
		1995/1996	149.464	124.377	83	25.089	27	
		1996/1997	149.954	128.142	85	21.812	15	
		1997/1998	150.636	122.167	81	28.469	19	
2.	SLTP	1993/1994	20.983	12.961	62	8.022	38	
		1994/1995	18.974	14.855	77	4.119	23	
		1995/1996	19.442	13.722	70	5.742	30	
		1996/1997	19.968	13.382	67	6.586	33	
		1997/1998	20.544	13.406	65	7.138	35	

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3.	SMTA	1993/1994	11.550	6.192	54	5.358	46	
		1994/1995	10.698	7.608	71	3.090	29	
		1995/1996	11.495	7.893	69	3.602	31	
		1996/1997	11.714	6.919	59	4.795	41	
		1997/1998	8.065	5.594	69	2.471	31	

Sumber data : Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia.

Memperhatikan angka-angka yang terdapat dalam tabel I tersebut, pemerataan Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum dari tahun ajaran 1993/1994 sampai dengan tahun ajaran 1997/1998 terjadi pasang surut dan belum menjangkau semua sekolah umum. Keadaan yang demikian disebabkan jumlah sekolah umum lebih banyak dari pada jumlah guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum. Jumlah Guru Pendidikan Agama Islam yang dibutuhkan dalam setiap tahun anggarannya tidak dapat terpenuhi, karena keterbatasan anggaran dari pemerintah dalam pengangkatan Guru Pendidikan Agama Islam. Kebutuhan Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum sesuai data tahun 1997/1998 yaitu jumlahnya sama dengan sekolah yang belum melaksanakan Pendidikan Agama Islam, yaitu untuk tingkat SD sejumlah : 28.469 orang, tingkat SLTP jumlah kelasnya : 187.153 ruang sehingga dibutuhkan Guru Pendidikan Agama Islam sejumlah : 20.795 orang, dan tingkat SMTA jumlah kelasnya : 69.092 ruang sehingga dibutuhkan Guru Pendidikan Agama Islam sejumlah : 7.677 orang. Penghitungan kebutuhan Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum untuk SLTP dan SLTA adalah : jumlah kelas x 2 (jam pelajaran) dibagi 18 (jam wajib mengajar).

Sedangkan pengangkatan Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum sesuai dengan data yang penulis temukan sejak tahun ajaran 1989/1990 dalam setiap tahunnya terdapat pengangkatan Guru Pendidikan Agama Islam, tetapi jumlahnya jauh dari kebutuhan di lapangan sebagaimana yang tercantum dalam tabel I. Adapun data pengangkatan tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Tahun Ajaran 1989/1990 : 50 orang
2. Tahun Ajaran 1990/1991 : 58 orang
3. Tahun Ajaran 1991/1992 : 87 orang
4. Tahun Ajaran 1992/1993 : 215 orang
5. Tahun Ajaran 1993/1994 : 321 orang
6. Tahun Ajaran 1994/1995 : 210 orang
7. Tahun Ajaran 1995/1996 : 405 orang
8. Tahun Ajaran 1996/1997 : 275 orang
9. Tahun Ajaran 1997/1998 : 325 orang

Pemerataan pendidikan agama Islam pada sekolah umum sampai dengan tahun ajaran 1997/1998 belum tercapai secara maksimal. Untuk itu Menteri Agama Republik Indonesia mengambil kebijakan untuk mengatasi keadaan yang demikian, yaitu :

- a. Mengadakan koordinasi dengan pejabat terkait seperti : Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala BAKN.

- b. Bagi sekolah umum yang belum mempunyai Guru Pendidikan Agama Islam dan jumlah siswa yang beragama Islam memenuhi jumlah minimal untuk diberi pelajaran Pendidikan Agama Islam sesuai dengan ketentuan yang berlaku, supaya Kepala Sekolah Umum tersebut mengangkat Guru Agama Islam tidak tetap/wiyata bakti.
- c. Melakukan himbauan terhadap kepala sekolah yang siswa didiknya beragama Islam kurang dari 10 (sepuluh) siswa dalam satu kelas supaya melakukan kerjasama dengan tokoh-tokoh masyarakat Islam setempat untuk bertindak sebagai pembina.
- d. Himbauan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut sejalan dengan maksud Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 33 yang menyebutkan bahwa pengadaan dan pendayagunaan sumberdaya pendidikan dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, dan/atau keluarga peserta didik. Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional menganut asas, bahwa pendidikan bukan saja tanggung jawab pemerintah, tetapi juga tanggungjawab masyarakat dan keluarga. Peran serta masyarakat dalam dunia pendidikan sebagai mitra pemerintah mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan nasional (pasal 47).

Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, dirasakan semakin penting karena alasan-alasan atau kenyataan-kenyataan sebagai berikut :

1. Masih belum meratanya pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum sebagaimana data yang terdapat dalam tabel I di atas, baik karena keterbatasan anggaran pemerintah dalam pengangkatan Guru Agama Islam atau karena faktor lain seperti politis, psikologis, teologis dan lain sebagainya. Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu ada kebijakan dari Menteri Agama Republik Indonesia untuk mengajak peran serta masyarakat yang lebih aktif dalam membantu pemerintah dalam pemerataan pendidikan Agama Islam.
2. Pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum menurut kurikulum tahun 1994 alokasi waktunya hanya 2 (dua) jam seminggu, dinilai belum mampu untuk membentuk perilaku, penguasaan dan pengamalan ajaran agama sebagaimana yang diharapkan masyarakat.
3. Pengaruh-pengaruh negatif dari lingkungan sekitarnya sebagai dampak dari arus globalisasi dan kemajuan teknologi menimpa semua lapisan masyarakat, oleh karena itu diperlukan kerja sama dan partisipasi dari semua pihak yang terkait.

2. Peningkatan mutu tenaga kependidikan/Guru Pendidikan Agama Islam.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam peningkatan mutu tenaga kependidikan/Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 pasal 28 ayat (2) yang menyebutkan bahwa untuk dapat diangkat sebagai tenaga pengajar, tenaga pendidikan yang bersangkutan harus beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan

Yang Maha Esa, berwawasan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta memiliki kualifikasi sebagai tenaga pengajar. Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut, disebutkan bahwa tenaga pengajar pendidikan agama harus beragama sesuai dengan agama yang diajarkan dan agama peserta didik yang bersangkutan.

Untuk merealisasikan kebijakan tersebut, Menteri Agama Republik Indonesia mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 63 Tahun 1990 tanggal 25 April 1990 tentang Pengadaan dan Penyetaraan Guru Pendidikan Agama Islam Sekolah Dasar dan sebagai petunjuk teknis yang terakhir adalah Surat Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Nomor : E/218/1998 tanggal 21 Juli 1998. Bentuk kegiatannya melalui program penyetaraan Diploma II bagi guru pendidikan Agama Islam Sekolah Dasar yang berpendidikan SMTA, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas dan ketrampilan Guru Pendidikan Agama Islam dalam melaksanakan tugas proses belajar mengajar. Kegiatan penyetaraan Diploma II ini dimulai sejak tahun anggaran 1990/1991 yang dibiayai oleh Proyek Pembangunan Sektor Agama.

Sejak tahun anggaran 1994/1995, juga diadakan kegiatan penyetaraan Diploma III bagi Guru Pendidikan Agama Islam SLTP/SMTA yang berijazah SLTA sebagaimana Surat Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 114A Tahun 1994.

Untuk meningkatkan mutu dan kualifikasi Guru Pendidikan Agama Islam yang berwiyata bakti di Sekolah Dasar yang berijazah SMTA, sejak tahun anggaran 1997/1998 juga diadakan kegiatan penyetaraan Diploma II

sebagaimana Surat keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 1997.

Kegiatan penyetaraan Diploma III bagi Guru Pendidikan Agama Islam SLTP/SMTA maupun penyetaraan Diploma II bagi Guru Pendidikan Agama Islam yang berwiyata bakti di Sekolah Dasar, juga dibiayai oleh Proyek Pembangunan Sektor Agama.

Dalam meningkatkan mutu tenaga kependidikan agama Islam pada Sekolah Umum, disamping melalui program penyetaraan, juga diadakan kegiatan penataran, pendidikan dan latihan, seminar-seminar yang dibiayai melalui anggaran rutin maupun pembangunan.

Sebagai upaya peningkatan mutu, wawasan dan profesionalisme Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, dilaksanakan juga dalam bentuk kegiatan Kelompok Kerja dan Musyawarah Guru Mata Pelajaran, telah dikeluarkan Surat Edaran Bersama Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia dan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia masing-masing Nomor : 1/01/ED/1444/1993 dan Nomor : 578/a/C/U/1993 tertanggal 6 Agustus 1993. Demikian pula bagi Pengawas Pendidikan Agama Islam sebagai pejabat fungsional diadakan kelompok kerja untuk meningkatkan profesionalisme secara maksimal. Kebijakan Menteri Agama ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989, dalam rangka memenuhi hak-hak tenaga kependidikan untuk memperoleh pembinaan karir (pasal 30 ayat 2) dan upaya peningkatan kemampuan profesional dengan

tuntutan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pembangunan bangsa (pasal 31 ayat 4).

Guru Pendidikan Agama Islam tingkat Sekolah Dasar yang telah mengikuti Program Penyetaraan Diploma II sejak tahun anggaran 1990/1991 sampai dengan 1997/1998 sejumlah : 172.762 orang dan untuk Program Penyetaraan Diploma II bagi Guru Pendidikan Agama Islam yang berwiyata bakti di Sekolah Dasar dan hanya berpendidikan SMTA baru berjalan dalam dua tahun anggaran yaitu 1997/1998 dan 1998/1999 sejumlah : 32.000 orang. Sedangkan Guru Pendidikan Agama Islam pada tingkat SLTP yang telah mengikuti Program Penyetaraan Diploma III sejak tahun anggaran 1994/1995 sampai dengan 1997/1998 sejumlah : 18.013 orang. Data-data tersebut dapat dilihat dalam tabel II sebagai berikut :

Tabel II

PROGRAM PENYETARAAN DIPLOMA II
GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM TINGKAT SEKOLAH DASAR
DAN PROGRAM PENYETARAAN DIPLOMA III GURU PENDIDIKAN
AGAMA ISLAM TINGKAT SLTP

No.	TAHUN ANGGARAN	JUMLAH PESERTA			KET.
		D.II	D.II NON NIP	D.III	
1	2	3	4	5	6
1.	1990/1991	2.730	-	-	
2.	1991/1992	40.000	-	-	

1	2	3	4	5	6
3.	1992/1993	20.000	-	-	
4.	1993/1994	10.000	-	-	
5.	1994/1995	39.973	-	9.999	
6.	1995/1996	32.736	-	2.600	
7.	1996/1997	7.323	-	2.707	
8.	1997/1998	20.000	15.000	2.707	
9.	1998/1999	-	17.000	-	
	JUMLAH	172.762	32.000	18.013	

Sumber data : Proyek Penyetaraan Diploma II dan Diploma III Tingkat Pusat.

Kebijakan peningkatan mutu Guru Pendidikan Agama Islam (GPAI) Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Sekolah Menengah Tingkat Atas (SMTA) yang dibiayai oleh pemerintah pusat melalui Departemen Agama Republik Indonesia yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dituangkan dalam Daftar Isian Proyek (DIP) berupa kegiatan penataran maupun pendidikan dan latihan sampai dengan tahun anggaran 1997/1998 sebagai wujud dari pemerataan / pendistribusian hasil-hasil pembangunan nasional di bidang agama, dapat dilihat dalam tabel III, sebagai berikut :

Tabel III

KEGIATAN PENATARAN/PENDIDIKAN DAN LATIHAN
GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM
SELURUH INDONESIA SAMPAI DENGAN
TAHUN ANGGARAN 1997/1998

NO.	PROPINSI/DI	JUMLAH GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM YANG TELAH MENGIKUTI PENATARAN/PENDIKLATAN			KET.
		TK. SD	TK. SLTP	TK. SMTA	
1	2	3	4	5	6
1.	DI. ACEH	223	410	160	
2.	SUMATERA UTARA	45	230	120	
3.	SUMATERA BARAT	43	200	120	
4.	RIAU	93	80	120	
5.	JAMBI	43	190	120	
6.	SUMTERA SELATAN	43	230	140	
7.	BENGGKULU	43	120	60	
8.	LAMPUNG	43	330	80	
9.	DKI JAKARTA	46	200	0	
10.	JAWA BARAT	68	370	196	
11.	JAWA TENGAH	64	490	160	
12.	DI. YOGYAKARTA	1.114	493	373	
13.	JAWA TIMUR	59	440	160	
14.	KALIMANTAN TIMUR	233	162	169	
15.	KALIMANTAN TENGAH	173	131	61	
16.	KALIMANTAN SELATAN	43	150	120	
17.	KALIMANTAN TIMUR	3	120	120	
18.	SULAWESI UTARA	42	160	140	
19.	SULAWESI TENGAH	42	110	120	
20.	SULAWESI SELATAN	43	240	140	
21.	SULAWESI TENGGARA	33	110	120	
22.	BALI	103	165	40	
23.	NUSA TENGGARA BARAT	43	150	120	
24.	NUSA TENGGARA TIMUR	153	50	0	
25.	MALUKU	43	80	140	
26.	IRIAN JAYA	2	80	80	
27.	TIMOR TIMUR	2	0	0	
	JUMLAH	2.885	5.591	3.179	

3. Pelaksanaan Kurikulum.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pelaksanaan Kurikulum Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum atau yang dikenal dengan kurikulum tahun 1994 berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar serta Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah.

Kurikulum sebagai perangkat perencanaan dan pengaturan mengenai isi dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar, yang disusun untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 4. Untuk mencapai tujuan pendidikan nasional tersebut isi kurikulum setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan diantaranya wajib memuat pendidikan agama.

Sebagai tindak lanjut kebijakan penerapan pendidikan agama pada sekolah umum, jauh sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, telah dikeluarkan keputusan bersama antara Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 35 Tahun 1985 dan Nomor : 0918/U/1985. Keputusan bersama tersebut dibuat mengingat bahwa Sekolah Umum Negeri secara struktural berada dibawah wewenang Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dan materi pendidikan agama

Islam menjadi wewenang Menteri Agama Republik Indonesia. Adapun isi keputusan bersama dua Menteri tersebut adalah :

1. Materi Pendidikan Agama ditentukan oleh Departemen Agama;
2. Penyusunan kurikulum Pendidikan Agama dilakukan oleh Departemen Agama bekerja sama dengan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan;
3. Pembakuan kurikulum Pendidikan Agama ditetapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan atas persetujuan Menteri Agama; dan
4. Petunjuk teknis pelaksanaan Pendidikan Agama disusun oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerja sama dengan Departemen Agama.

Pelaksanaan kurikulum tahun 1994 pendidikan agama Islam pada sekolah umum, merupakan perubahan dan penyempurnaan dari kurikulum yang telah ada sebelumnya yaitu kurikulum tahun 1984. Perubahan dan penyempurnaan kurikulum tersebut pada dasarnya suatu hal yang realistis, mengingat sifat dari sebuah kurikulum yang baik adalah tidak statis, sehingga kurikulum itu sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kebutuhan masyarakat, serta relevan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 4 yang menjadi landasan yuridis formalnya.

Penyempurnaan materi kurikulum pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, sebagai upaya menghadapi tantangan perkembangan zaman dan sesuai dengan tujuan pendidikan nasional sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional,

oleh karena itu Menteri Agama Republik Indonesia dalam kebijakannya yang menyangkut pelaksanaan kurikulum tahun 1994, materi pendidikan agama Islam yang diajarkan pada sekolah umum harus memperhatikan beberapa kriteria sebagai tolak ukurnya, yaitu :

- a. Kesesuaian dengan tujuan;
- b. Esensial dari materi pokok/sub pokok bahasan;
- c. Bersifat konsep utuh, tidak sepotong-potong;
- d. Tidak sarat, disesuaikan dengan jumlah jam pelajaran;
- e. Tidak bersifat pengulangan;
- f. Pengembangan dari pokok bahasan yang terdahulu;
- g. Bersifat membimbing dalam rangka pengembangan sikap;
- h. Bersifat pengajaran yang berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan;
- i. Bersifat melatih dalam rangka pengembangan ketrampilan;
- j. Sesuai dengan tingkat perkembangan anak didik;
- k. Berkaitan dengan bidang study lain;
- l. Berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- m. Bermanfaat dalam kehidupan sehari-hari;
- n. Mengembangkan kepribadian anak didik;
- o. Bersifat melanjutkan, sebagai bekal pendidikan lebih lanjut; dan
- p. Menunjang kebutuhan pembangunan.

Pendidikan agama Islam yang diberikan pada sekolah umum, sesuai dengan kurikulum 1994 materinya meliputi tujuh unsur pokok, yaitu :

Keimanan, Ibadah, Al-Qur'an, Ahlak, Syari'ah, Muamalah dan Tarikh. Ketujuh unsur pokok ini, kedalaman materinya harus meliputi tiga ranah, karena tujuannya adalah supaya ajaran agama Islam dilaksanakan atau diamalkan secara terpadu tidak sebatas pada pengertian atau penalaran ilmu sebagaimana bidang study yang lain. Ketiga ranah tersebut, adalah :

1. Kognitif atau penalaran ilmu.
2. Afektif atau pembentukan sikap dan perilaku.
3. Psikomotor atau ketrampilan dan pengamalan.

Sebagai gambaran pelaksanaan kurikulum pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum melalui tahapan menurut jenjang pendidikan dan aspek penilaian sesuai dengan kurikulum tahun 1994, sebagai berikut :

NO.	JENJANG PENDIDIKAN	ASPEK			KET.
		KOGNITIF	AFEKTIF	PSIKOMOTOR	
1	2	3	4	5	6
1.	Sekolah Dasar (SD)	Ingatan Pemahaman Penerapan	Penerimaan Tanggapan Penghargaan	Meniru Lancar Fasih/luwes Mengamalkan	Siswa kelas VI sudah boleh pada jenjang analisa
2.	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)	Ingatan Pemahaman Penerapan Analisa	Penerimaan Tanggapan Penghargaan Pengorganisasian	Meniru Lancar Fasih/luwes Mengamalkan	Siswa kelas III sudah boleh pada jenjang sintesa
3.	Sekolah Menengah Tingkat Atas (SMTA)	Ingatan Pemahaman Penerapan Analisa Sintesa Evaluasi	Penerimaan Tanggapan Penghargaan Pengorganisasian Karakterisasi	Meniru Lancar Fasih/luwes Pengembangan dan Pengamalan	

4. Peningkatan dan pemanfaatan sarana dan prasarana Pendidikan Agama Islam.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam peningkatan dan pemanfaatan sarana-prasarana Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum melalui program pengadaan buku pegangan siswa tingkat SD/SLTP/SMTA, buku pedoman untuk Guru Pendidikan Agama Islam, buku pedoman untuk pengawas atau penilik, kendaraan bermotor roda dua untuk penilik, alat peraga, Al Qur'an dan bantuan tempat praktek ibadah. Kegiatan pengadaan ini dimulai sejak PELITA I sampai dengan PELITA V dan tahun pertama PELITA VI.

Kebijakan peningkatan dan pemanfaatan sarana-prasarana pendidikan agama Islam pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan, merupakan upaya dalam rangka penambahan sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan beragama. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pengadaan buku dan alat peraga pelajaran agama Islam dan buku pedoman guru/pengawas serta buku-buku referensi lainnya, adalah untuk membantu peningkatan kualitas pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum dan memperluas cakrawala berfikir serta menumbuhkan membaca yang bersifat positif.

Buku-buku pelajaran tersebut, disamping yang berupa paket dari Departemen Agama sebagai hasil kegiatan proyek pengadaan buku pelajaran agama Islam pada Sekolah Umum, Menteri Agama Republik Indonesia mengambil kebijakan mengenai penerbitan buku pelajaran yang dibutuhkan

siswa didik dapat diterbitkan oleh pihak swasta yang ikut serta dalam pemenuhan buku pelajaran pendidikan agama Islam, dengan ketentuan penyusunan buku tersebut harus berdasarkan pada pedoman yang ditetapkan Departemen Agama. Kebijakan tersebut misalnya dapat dilihat dalam Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia Nomor : E/77/1997 tanggal 28 Mei 1997 tentang Pemberian Hak Penerbitan dan Pemasaran Buku yang disusun oleh Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam kepada PT. Dana Bhakti Prima Yasa. Hal yang demikian, sejalan dengan maksud Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 34, yang berbunyi :

Ayat (1) : Buku pelajaran yang digunakan dalam pendidikan jalur pendidikan sekolah disusun berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

Ayat (2) : Buku pelajaran dapat diterbitkan oleh pemerintah ataupun swasta.

Sedangkan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pengadaan kendaraan dinas operasional bagi penilik/pengawas tingkat TK/SD adalah untuk meningkatkan sarana transportasi dan mobilitas bagi pejabat fungsional yang melakukan tugasnya di lapangan yang tidak sedikit ditemui lokasi Sekolah Dasar yang menjadi kewajibannya untuk dilakukan supervisi tidak dilalui kendaraan umum. Disamping itu, tugas pengawas cukup berat karena harus mensupervisi sekolah umum minimal 20 sekolah dalam sebulan,

dimana letak antara sekolah yang satu dengan yang lain cukup berjauhan. Selanjutnya mengenai kebijakan bantuan sarana praktek ibadah pada sekolah umum dari SD sampai dengan SMTA bertujuan memberi motivasi dengan dana stimulan sebesar Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah) setiap sekolah, untuk melakukan pembangunan/rehabilitasi tempat praktek ibadah, mengingat materi pendidikan agama Islam pada sekolah umum menyangkut tiga ranah, yaitu kognitif, afektif dan psikomotor.

Realisasi dari kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini, penulis temukan dari penelitian terhadap data sekunder sampai dengan Tahun Anggaran 1997/1998, adalah sebagai berikut :

1. Buku pegangan untuk siswa SD sebanyak : 25.999.995 eksemplar, siswa SLTP sebanyak : 4.000.000 eksemplar dan siswa SMTA sebanyak : 1.235.997 eksemplar.
2. Buku pedoman Guru Pendidikan Agama Islam sebanyak : 494.081 eksemplar.
3. Buku pedoman untuk pengawas sebanyak : 218.000 eksemplar.
4. Kendaraan bermotor roda dua untuk operasional penilik (merk Suzuki) sebanyak : 1.000 unit.
5. Alat peraga Al Qur'an untuk siswa SD sebanyak : 91.092 eksemplar.
6. Bantuan sarana praktek ibadah tingkat SD sebanyak : 86 sekolah, tingkat SLTP sebanyak : 360 sekolah dan tingkat SMTA sebanyak : 521 sekolah.

Realisasi dari kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini, belum mencukupi mengingat cukup banyaknya sarana yang harus dijangkau dan

terbatasnya anggaran yang tersedia dari pemerintah dalam setiap tahunnya, yang sedikit banyak menghambat kelancaran pelaksanaan pendidikan agama Islam.

5. Peningkatan efektivitas metodologi.

Latar belakang pendidikan dan pengalaman mengajar Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum berbeda-beda, hal yang demikian mengakibatkan kemampuan pelaksanaan metodologi pendidikan Agama Islam sangat bervariasi. Di lain pihak, Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum dituntut untuk mampu mempunyai wawasan dan ketrampilan yang berkaitan dengan metodologi, terutama dalam upaya pencapaian kemampuan dasar atau tema sentral pada masing-masing satuan pendidikan di sekolah umum.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia yang berkaitan dengan efektivitas metodologi mengajar guru-guru pendidikan agama Islam pada sekolah umum, didasari pada efisiensi dan efektivitas dalam proses belajar mengajar yang sesuai dengan tujuan dan bahan pelajaran yang diajarkan. Dalam hubungan ini Departemen Agama terus berupaya menggali dan mengembangkan metode mengajar yang paling efektif dengan memperhatikan kondisi umum pendidikan agama Islam pada sekolah umum. Keadaan yang demikian penulis jumpai dalam melaksanakan penelitian di sekolah umum yang menjadi sampel baik yang berada di pusat perkotaan maupun di pinggiran perkotaan dalam wilayah Kodya Semarang, yaitu :

1. Kemampuan siswa yang heterogen disebabkan faktor perbedaan pendidikan agama di rumah dan asal sekolah mereka.
2. Waktu jam pelajaran yang terbatas hanya 2 (dua) jam dalam seminggu.
3. Minat siswa lebih besar pada mata pelajaran yang lain.
4. Sarana dan prasarana pendidikan agama Islam yang masih terbatas.

Kegiatan peningkatan efektifitas metodologi ini dapat dilihat dari adanya penelitian yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Departemen Agama Republik Indonesia, terhadap metode mengajar unsur pokok Al-Qur'an ditemui beberapa metode seperti Al-Barqi, Iqra', SAS, dan al-Banjari. Dari hasil penelitian tersebut Departemen Agama mengambil kebijakan tidak memihak terhadap salah satu metode tersebut, tetapi masing-masing guru pendidikan agama Islam pada sekolah umum diharapkan memiliki metode yang dipandanginya paling tepat sesuai dengan situasi dan kondisinya dimana mereka mengajar.

6. Peningkatan pengendalian dan pengawasan pendidikan Agama Islam.

Pengendalian dan pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dilakukan oleh aparat Departemen Agama yang mempunyai tugas pokok dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum. Menteri Agama Republik Indonesia dalam kebijakannya yang berkaitan dengan pengendalian dan pengawasan pelaksanaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum, dilakukan melalui pengawasan fungsional, pengawasan atasan langsung dan pengawasan melekat serta pengawasan dari masyarakat.

Kegiatan pengendalian dan pengawasan dilakukan oleh pemerintah atas penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat dalam rangka pembinaan perkembangan satuan pendidikan yang bersangkutan, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Sehubungan dengan itu Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia telah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama Nomor : 35 Tahun 1985 dan Nomor 0198/U/1985 masing-masing tertanggal, 26 April 1985, yang isinya antara lain :

- a. Pembinaan dan pengawasan materi pendidikan agama Islam dilakukan oleh Departemen Agama.
- b. Pembinaan, pengawasan dan penilaian teknis edukatif tenaga kependidikan dilakukan oleh Departemen Agama bekerja sama dengan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- c. Penilaian pelaksanaan pekerjaan Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum yang ber NIP 13 (diangkat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan) dilakukan oleh Kepala Sekolah yang bersangkutan atas rekomendasi Penilik/ Pengawas Pendidikan Agama Islam.

Departemen Agama Republik Indonesia jauh sebelum dikeluarkan undang-undang tentang sistem pendidikan nasional, telah mempunyai struktur organisasi yang bertugas mengawasi dan membina pelaksanaan kurikulum pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, yaitu Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1981. Dalam Keputusan Menteri

Agama Republik Indonesia tersebut, disebutkan adanya aparatur fungsional yang mempunyai tugas melakukan supervisi atas pelaksanaan tugas guru agama Islam pada Sekolah Dasar dan Taman Kanak-Kanak, aparat tersebut disebut Penilik Pendidikan Agama Islam. Sedangkan yang melakukan supervisi di tingkat SLTP dan SMTA disebut Pengawas Pendidikan Agama Islam.

Kebijakan pengendalian dan pengawasan yang dilakukan penilik dan pengawas pendidikan agama Islam ruang lingkupnya sebagaimana disebutkan dalam buku "Pedoman Pengendalian dan Pengawasan Pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum" yang diterbitkan oleh Departemen Agama Republik Indonesia Tahun 1990/1991, adalah :

- a. Sikap profesionalisme Guru Pendidikan Agama Islam.
- b. Pelaksanaan kegiatan belajar mengajar.
- c. Pelaksanaan bimbingan Pendidikan Agama Islam.
- d. Pelaksanaan evaluasi Pendidikan Agama Islam.
- e. Hubungan kerja sama Guru Pendidikan Agama Islam.

Selanjutnya dalam buku pedoman pengendalian dan pengawasan tersebut, disebutkan bahwa penilik/pengawas Pendidikan Agama Islam harus mengadakan pembinaan yang meliputi :

- a. Membimbing, mengarahkan dan membina guru pendidikan agama Islam di sekolah umum.
- b. Membantu memperlancar pelaksanaan pendidikan agama Islam di sekolah umum.

- c. Membantu mengatasi hambatan yang ditemui guru pendidikan agama Islam dan memberi jalan keluarnya.
- d. Mengembangkan profesionalisme guru pendidikan agama Islam dengan cara meningkatkan pengetahuan dan wawasan mengenai kepengawasan.

Sedangkan mengenai pengawasan dan penilaian terhadap tugas guru pendidikan agama Islam pada sekolah umum, sebagaimana disebutkan dalam buku "Pedoman Peningkatan Pendayagunaan Penilik dan Pengawas Pendidikan Agama Islam" yang diterbitkan oleh Departemen Agama Republik Indonesia tahun 1995/1996, meliputi penilaian teknis edukatif terhadap kemampuan dan sikap profesional guru pendidikan agama Islam dalam melaksanakan tugasnya, serta penilaian teknis administratif yang diwujudkan dalam bentuk rekomendasi dari Penilik/Pengawas Pendidikan Agama Islam terhadap pelaksanaan tugas guru pendidikan agama Islam yang bersangkutan.

Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan tugas guru pendidikan agama Islam sebagaimana disebutkan di atas, Menteri Agama Republik Indonesia juga mengambil kebijakan supaya Penilik/Pengawas Pendidikan Agama Islam mengadakan supervisi klinik. Petunjuk Teknis Supervisi Klinik Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum yang dikeluarkan Departemen Agama Republik Indonesia tahun 1997, menyebutkan bahwa tujuan kegiatan supervisi klinik adalah untuk membantu guru pendidikan agama Islam pada sekolah umum yang mempunyai keluhan-keluhan atau problem-problem tertentu yang tidak dapat dipecahkannya sendiri sehingga mereka dapat

melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

7. Pemasyarakatan kegiatan peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Ramadhan.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Ramadhan berdasarkan bahwa tujuan pendidikan nasional sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional diantaranya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Kebijakan kegiatan peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Ramadhan sudah cukup lama berjalan sebelum undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional dikeluarkan, yaitu sesuai dengan Surat Keputusan Bersama Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia dan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : E/HK.005/4/1984 dan Nomor : 015/C/Kep/I/1984 tanggal 30 Januari 1984.

Yang melatarbelakangi keputusan ini, disamping secara yuridis formal relevan dengan maksud tujuan pendidikan nasional sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, juga memperhatikan

situasi dan kondisi pengajaran pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum yang hanya mendapat alokasi waktu 2 (dua) jam dalam seminggu yang menurut guru pendidikan agama Islam, kepada sekolah maupun pengawas pendidikan agama Islam yang penulis wawancarai selama mengadakan penelitian baik di Sekolah Umum yang berada di wilayah perkotaan maupun yang berada di pinggiran dalam Kotamadya Semarang cukup sulit untuk mencapai target yang ditetapkan dalam kurikulum 1994 mengingat pendidikan agama Islam penekanannya tidak sebatas pada aspek kognitif, tetapi juga aspek afektif dan psikomotor mendapat porsi yang cukup luas.

Disamping hal-hal yang melatarbelakangi sebagaimana disebutkan di atas, secara empiris terjadinya kenakalan remaja dan dekadensi moral yang banyak melanda di masyarakat, maka diperlukan kegiatan yang mampu mengantisipasinya, yaitu dengan mengadakan kegiatan peningkatan ketaqwaan di bulan Ramadhan bagi siswa didik Sekolah Umum yang dilaksanakan di luar jam pelajaran atau ekstra-kurikuler.

Kegiatan peningkatan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Ramadhan bagi siswa Sekolah Umum melalui kegiatan ekstra-kurikuler, menurut buku "Pedoman Peningkatan Keimanan dan Ketaqwaan Melalui Kegiatan Ekstra-kurikuler" yang diterbitkan oleh Departemen Agama Republik Indonesia tahun anggaran 1997/1998, merupakan salah satu kegiatan penunjang yang sangat penting bagi tercapainya program kegiatan intra-kurikuler. Kegiatan ekstra-kurikuler yang dilaksanakan secara optimal yang penekanannya pada pengkajian dan pengamalan terhadap

nilai-nilai agama dalam praktek kehidupan sehari-hari, merupakan salah satu peluang yang dapat dimanfaatkan untuk peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang sangat relevan dengan maksud Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 39 ayat (2) beserta penjelasannya.

Sedangkan sebagai indikator berhasilnya kebijakan peningkatan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama bulan Ramadhan bagi peserta didik pada Sekolah Umum, adalah :

- a. Peserta didik dapat memahami dan mengamalkan ajaran Islam dengan benar;
- b. Peserta didik dapat menghargai agama orang lain dalam rangka kerukunan hidup beragama dan memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional;
- c. Peserta didik memiliki budi pekerti luhur yang dibentuk atas dasar nilai-nilai luhur Islam;
- d. Peserta didik mampu menangkal pengaruh-pengaruh negatif dan perbuatan tidak terpuji yang tidak sesuai dengan norma-norma masyarakat Indonesia.

8. Pengembangan pola pembinaan pendidikan Agama Islam terpadu.

Sejak sebelum kemerdekaan diraih oleh bangsa Indonesia telah subur dan berkembang penyelenggaraan pendidikan agama Islam pada jalur pendidikan luar sekolah yang dilaksanakan oleh tokoh-tokoh masyarakat. Keadaan yang demikian disebabkan oleh politik pemerintah Hindia Belanda

dalam kebijakan di bidang pendidikan. Pelajaran agama tidak diberikan pada sekolah-sekolah formal. Ilmu pendidikan pada jalur sekolah hanya diberikan ilmu pengetahuan umum yang menitikberatkan pengembangan kecerdasan dan kemampuan penalaran. Pemisahan ilmu pengetahuan umum dan pendidikan agama menyebabkan adanya polarisasi pendidikan yang menimbulkan kesenjangan dan ketidakserasian dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

Untuk mewujudkan keserasian dan keseimbangan penguasaan ilmu pengetahuan umum dan pengetahuan ilmu agama, setelah negara Republik Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, dikeluarkan serangkaian kebijakan dari pemerintah untuk memberikan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 1142/Bhg A dan Nomor 285 K.J. tertanggal, 12 Desember 1946. Surat keputusan bersama tersebut di atas merupakan landasan hukum pertama untuk penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri yang dikelola oleh pemerintah. Selanjutnya sesuai dengan perkembangan zaman, telah dikeluarkan berbagai kebijakan melalui peraturan perundang-undangan yang pada intinya yaitu perluasan gerak penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah-sekolah umum negeri dan swasta menjadi mata pelajaran wajib dari jenjang pendidikan tingkat dasar sampai dengan jenjang pendidikan tingkat tinggi. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum untuk menciptakan keterpaduan antara pendidikan ilmu pengetahuan umum dan pendidikan agama di sekolah umum yang pernah berlaku adalah Undang-

Undang Nomor 4 Tahun 1950 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pendidikan nasional dikembangkan secara terpadu antara berbagai jalur pendidikan yaitu sekolah, masyarakat dan keluarga. Dalam konteks yang demikian berarti para tenaga kependidikan agama Islam harus dapat meningkatkan pendidikan agama di ketiga jalur pendidikan tersebut secara terpadu. Tenaga kependidikan agama Islam khususnya guru, mempunyai peran yang sangat penting dan strategis dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan pendidikan agama yang selama ini dinilai masih lebih bersifat pengetahuan (kognitif) dan belum menjangkau aspek afektif dan psikomotor yang disebabkan diantaranya jumlah jam pelajaran yang tidak mencukupi.

Melihat keadaan yang penulis sebutkan di atas, Menteri Agama Republik Indonesia menetapkan kebijakan teknis pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum melalui program pengembangan pada pembinaan pendidikan agama Islam terpadu. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini sebagai suatu alternatif dalam meningkatkan keterpaduan antara tiga lingkungan pendidikan yaitu lingkungan keluarga, sekolah dan masyarakat.

Adapun bentuk dari keterpaduan tersebut terdiri dari keterpaduan dalam proses, keterpaduan dalam materi dan keterpaduan dalam

penyelenggaraan sebagaimana disebutkan dalam buku "Pedoman Pola Pembinaan Pendidikan Agama Islam Terpadu" terbitan Departemen Agama Republik Indonesia Tahun Anggaran 1997/1998. Selanjutnya dalam buku pedoman tersebut disebutkan secara rinci dan yang relevan dengan pembahasan tesis ini adalah sebagai berikut :

a. Keterpaduan dalam proses.

Keterpaduan dalam proses di lingkungan keluarga dapat dibedakan antara pendidikan agama Islam dalam keluarga masyarakat sederhana dan keluarga masyarakat yang sudah maju. Keterpaduan proses pendidikan agama Islam banyak tergantung dari segi sosial dan ekonomi keluarga yang bersangkutan.

Dalam keluarga masyarakat sederhana yang pada umumnya bertempat tinggal di daerah pinggiran atau pedesaan yang penghidupan dan hubungan sosialnya masih sederhana serta pengetahuan dan pemahaman keagamaannya masih terbatas. Keadaan dalam masyarakat yang demikian, penulis jumpai dalam mengadakan penelitian di Sekolah Dasar Negeri Wonoplembon II Kecamatan Mijen, SLTP Negeri 35 yang berlokasi di Kelurahan Pongangan Kecamatan Gunungpati dan SMU Negeri 13 yang berlokasi di Kelurahan Wonolopo Kecamatan Mijen, yang semuanya berada di wilayah pinggiran Kotamadya Semarang. Ketiga sekolah tersebut, siswa didiknya bertempat tinggal di daerah pedesaan yang masih hidup dalam lingkungan keluarga yang sederhana dengan mayoritas pekerjaan orang tuanya sebagai buruh kecil dengan intensitas pekerjaan relatif rendah. Dalam keadaan yang demikian

orang tua pada umumnya masih memiliki waktu yang cukup untuk memperhatikan pendidikan anak-anaknya dan mempunyai keterkaitan dengan kaidah agama cukup kuat. Bagi mereka, hidup merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa serta mempunyai rasa ketergantungan kepada kasih sayang dan keridloan Tuhan begitu kuat, sehingga kesempatan melakukan pendidikan khususnya pendidikan agama sangat terbuka.

Sedangkan dalam keluarga masyarakat yang sudah maju, kebanyakan bertempat tinggal di daerah perkotaan dengan mobilitas yang cukup tinggi dan status sosial ekonomi cukup mapan serta adanya persaingan yang cukup ketat dalam kehidupan sehari-hari. Hubungan sosial kemasyarakatan ditandai dengan sifat individualistis.

Dalam lingkungan keluarga masyarakat yang demikian, keterpaduan pendidikan agama Islam dalam proses, menghendaki adanya penambahan jam pelajaran di sekolah meskipun orang tua murid harus menambah anggaran untuk kegiatan tersebut. Mereka merasa tidak cukup waktu untuk memberikan tambahan materi pendidikan agama Islam di lingkungan keluarga karena tingkat kesibukan yang cukup tinggi. Gambaran yang demikian penulis temukan dari hasil penelitian di Sekolah Umum Negeri yang berlokasi di daerah perkotaan seperti SD Negeri Purianjasmoro, SLTP Negeri 3 dan SMU Negeri 3 Semarang. Di Sekolah-sekolah Umum Negeri tersebut, sekolah menambah jam pelajaran agama Islam karena adanya permintaan dari para orang tua murid, yang menganggap bahwa waktu 2 (dua) jam pelajaran dalam satu minggu dianggap tidak cukup.

b. Keterpaduan dalam materi.

Keterpaduan dalam materi ini kebijakan umumnya tercantum dalam kurikulum tahun 1994 yang mencakup tiga aspek (kognitif, afektif dan psikomotor), ilmu pengetahuan serta lingkungan hidup. Keterpaduan dalam materi ini, kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam rangka mengembangkan wawasan peserta didik pada sekolah umum dengan mengkaitkan antara materi pendidikan agama Islam dengan pengetahuan lainnya.

Materi pendidikan agama Islam pada sekolah umum substansinya terletak pada adanya perintah, larangan dan anjuran yang bersumber dari Tuhan, yang konsekuensinya dalam pola penyajian dan evaluasinya berbeda dengan bidang studi lainnya. Perbedaan tersebut terdapat dalam keluasan materi yang dikandungnya sebagaimana disebutkan dalam kurikulum 1994 dan kedalaman materi yang tidak saja mencakup aspek kognitif, melainkan juga kaya akan aspek afektif dan psikomotor. Oleh karena itu menilai ketiga aspek itu bagi pendidikan agama Islam sesuatu yang mutlak, karena tujuannya adalah supaya ajaran agama Islam itu diamalkan secara terpadu.

Keterpaduan materi pendidikan agama Islam dengan ilmu pengetahuan, guru agama Islam harus mampu menjelaskan kepada siswa didik sesuai kaidah-kaidah ilmu pengetahuan, misalnya pembahasan zakat dengan pajak dan perbankan sebagaimana disebutkan dalam buku "Kapita Selekta Pengetahuan Agama Islam" yang diterbitkan Departemen Agama Republik Indonesia Tahun Anggaran 1998/1999. Demikian pula keterpaduan materi

pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum dengan lingkungan hidup, kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dituangkan dalam buku “Pedoman Guru Pendidikan Agama Islam tentang Islam dan Lingkungan Hidup”, yang diterbitkan oleh Departemen Agama Republik Indonesia Tahun Anggaran 1998/1999.

c. Keterpaduan dalam penyelenggaraan.

Kebijakan keterpaduan dalam penyelenggaraan pendidikan agama Islam pada sekolah umum, terdiri dari :

1. Keterpaduan antar sektor yaitu keterpaduan antara Departemen Agama dengan Departemen atau Badan Pengelola Pendidikan seperti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kesehatan dan lain-lain. Dalam keterpaduan ini bertujuan menyamakan visi dan misi dalam pengambilan kebijakan oleh Menteri yang bersangkutan.
2. Keterpaduan lintas organisasi masyarakat.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini dalam rangka mendayagunakan semaksimal mungkin peran serta lembaga/organisasi keagamaan yang ada dalam masyarakat dalam pelaksanaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

3. Keterpaduan penyelenggaraan antar unit.

Kebijakan ini dimaksudkan untuk saling menunjang antar unit yang ada dalam struktur Departemen Agama Republik Indonesia. Suatu kebijakan menteri akan berhasil dengan baik bila didukung oleh semua unit yang ada,

sehingga pencapaian akhirnya adalah pelaksanaan tugas umum pokok pemerintahan dan pembangunan bidang agama.

Setiap kegiatan manusia maupun suatu lembaga pemerintah atau swasta tidak bisa dilepaskan dari faktor-faktor yang bersifat ekonomi. Faktor ekonomi ini mempunyai peranan dan pengaruh yang sangat penting sebagai salah satu sarana untuk mencapai tujuan dari pelaksanaan suatu kegiatan. Demikian pula halnya dengan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri juga mempunyai relevansi dengan faktor-faktor yang bersifat ekonomi. Faktor-faktor yang bersifat ekonomi dari Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dapat diketahui baik yang bersifat kegiatan di lapangan atau sekolahan juga kegiatan tentang pengadaan sarana prasarana pendidikan.

Hasil penelitian penulis terhadap kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri baik melalui data primer maupun data skunder, ditemukan adanya relevansi dengan kegiatan yang bersifat ekonomi, adalah sebagai berikut :

Kebijakan pelaksanaan pendidikan agama Islam di Sekolah Umum Negeri baik yang berlokasi di wilayah pinggiran perkotaan seperti di SD Negeri Wonoplembon II Kecamatan Mijen, SLTP 35 Kecamatan Gunungpati dan SMU Negeri 13 Kelurahan Wonoplembon Kecamatan Mijen maupun di SD Negeri Purianjasmoro, SLTP Negeri 3 dan SMU Negeri 3 yang berlokasi di tengah perkotaan dalam wilayah Kotamadya Semarang, akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh faktor-faktor yang bersifat ekonomi.

Di Sekolah Umum Negeri yang berlokasi di pinggiran perkotaan dalam Kotamadya Semarang berdasarkan data yang ada mengenai latar belakang perekonomian orang tua muridnya sebagian besar mata pencahariannya adalah buruh kecil dengan penghasilan rendah yang ditandai dengan banyaknya permohonan pembebasan biaya sekolah, kegiatan belajar mengajar hanya mengandalkan pada anggaran sekolah. Kegiatan penunjang atau ekstra kurikuler pendidikan agama Islam seperti pesantren kilat tidak selalu dilaksanakan dalam setiap tahunnya, mengingat kegiatan tersebut harus ada anggaran tersendiri berupa iuran dari orang tua murid dan tidak termasuk dalam anggaran pemerintah.

Demikian pula mengenai sarana prasarana pendukung pelajaran pendidikan agama Islam seperti buku-buku pelajaran, alat peraga, pada umumnya mengandalkan pada buku-buku pelajaran yang ada diperpustakaan sekolah. Sedangkan anggaran pengadaan sarana prasarana pendidikan agama Islam setiap tahun anggaran terbatas jumlahnya, sehingga setiap siswa belum semuanya mendapat pinjaman buku pelajaran.

Pada Sekolah Umum Negeri yang berlokasi di wilayah perkotaan dalam Kotamadya Semarang, sesuai dengan data yang penulis temukan latar belakang perekonomian orang tua murid sebagian besar mata pencahariannya adalah sebagai pegawai negeri dan swasta serta pedagang yang penghasilannya relatif cukup baik dan mempunyai kemauan positif atau mendukung untuk keberhasilan pelaksanaan pendidikan agama Islam. Keberhasilan pelaksanaan pendidikan agama Islam ini dapat dilihat dari semaraknya kegiatan yang

bersifat ekstra-kurikuler seperti pesantren kilat di liburan panjang setiap tahunnya. Orang tua murid bersedia dan mendukung anggaran yang dibutuhkan untuk terselenggaranya kegiatan tersebut.

Demikian pula mengenai pengadaan sarana-prasarana pendukung kegiatan belajar mengajar pendidikan agama Islam, orang tua murid mampu dan mendukung untuk memenuhi buku pelajaran bagi anaknya. Oleh karena itu, pada umumnya setiap siswa didik mempunyai buku-buku pelajaran agama Islam yang diperlukan. Bantuan buku pelajaran dari Departemen Agama Republik Indonesia hanya bersifat stimulan dan pelengkap saja.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri relevansinya dengan kebijakan yang bersifat ekonomi diantaranya dapat diketahui melalui pengadaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk terlaksananya pendidikan agama Islam. Kebijakan ini tertuang dalam anggaran belanja Departemen Agama Republik Indonesia dalam setiap tahunnya yang tercantum dalam Daftar Isian Proyek (DIP).

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut dijabarkan dalam program-program yang mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari Departemen Agama Republik Indonesia. Untuk melaksanakan program tersebut, Departemen Agama Republik Indonesia mempunyai anggaran yang bersumber pada Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan Daftar Isian Proyek (DIP). Pelaksanaan program didukung dengan anggaran, dalam implementasinya ada

keterkaitan dengan faktor ekonomi. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia yang mempunyai relevansi dengan dengan kegiatan yang bersifat ekonomi antara lain dapat diketahui dalam kegiatan yang dibiayai Proyek Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Tingkat Dasar Tahun Anggaran 1998/1999 dengan kode proyek : 15.2.01.711012.25.04.001. Tujuan kegiatannya adalah meningkatkan mutu pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Tingkat Dasar dan dalam rangka pemerataan hasil pembangunan, dengan sasaran kegiatan pengadaan buku pelajaran agama Islam untuk siswa Sekolah Umum Tingkat Dasar sejumlah 1.430.930 eksemplar dengan pagu anggaran Rp 4.650.522.500,00 (Empat milyar enam ratus lima puluh juta lima ratus dua puluh dua ribu lima ratus rupiah). Kegiatan proyek tersebut mengacu kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994, Nomor 24 Tahun 1995 dan Nomor 8 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Keputusan Bersama Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional masing-masing Nomor : Kep-27/MK-3/8/1994 dan Nomor : KEP-166/KET/8/1994 tanggal, 4 Agustus 1994 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam pengadaan buku pelajaran agama tingkat dasar ini, pemimpin proyek langkah awalnya adalah membentuk panitia pelelangan dengan Nomor : 012/TK.Dasar/VII/1998 tanggal, 7 Juli 1998 dengan personilnya sebanyak 10 orang yang terdiri dari seorang ketua dan sembilan anggota dari berbagai

unsur/unit kerja yang menguasai dibidangnya masing-masing yang berkaitan dengan pengadaan buku pendidikan agama Islam tingkat dasar sesuai dengan kurikulum 1994. Panitia pelelangan mengadakan pelelangan umum yang diumumkan melalui Radio Republik Indonesia (RRI) Stasiun Jakarta, surat kabar "PELITA" dan "REPUBLIKA" serta papan pengumuman resmi yang ada di Departemen Agama Republik Indonesia, masing-masing disiarkan dan dimuat pada tanggal, 18, 19 dan 20 Juli 1998. Isi dari pengumuman pelelangan tersebut diantaranya adalah (sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1995) :

1. Menyerahkan foto copy Tanda Daftar Rekanan Mampu (TDRM) yang masih berlaku dengan kualifikasi A dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) serta surat keterangan Perusahaan Kena Pajak (PKP) dan surat izin usaha dengan menunjukkan aslinya.
2. Menyerahkan foto copy akte pendirian perusahaan dan daftar susunan pemilik modal serta susunan pengurus/personalia dengan menunjukkan aslinya.
3. Menyerahkan surat keterangan neraca perusahaan terakhir per 31 Desember 1997 yang ditandatangani pimpinan perusahaan dan surat keterangan sebagai nasabah Bank yang baik dengan dibuktikan adanya refrensi dari Bank Pemerintah atau Bank Umum.
4. Menyerahkan surat jaminan penawaran pekerjaan dan surat jaminan pelaksanaan pekerjaan dari Bank Pemerintah atau Bank Umum

sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pasal 1831 dan pasal 1832.

5. Menyerahkan surat keterangan sebagai perusahaan yang cukup berpengalaman dalam pengadaan buku-buku pelajaran dari instansi yang berwenang, surat pernyataan tunduk dan patuh kepada ketentuan yang berlaku dalam pelelangan ini dan bersedia mengikutsertakan perusahaan golongan ekonomi lemah (GEL) serta mengutamakan bahan hasil produksi dalam negeri.
6. Untuk kegiatan pelelangan ini dipungut biaya dokumen sebesar Rp 1.00.000,00 (seratus ribu rupiah) dan akan disetor ke kas negara.

Setelah diadakan pengumuman pelelangan, terdapat 6 (enam) perusahaan atau rekanan yang mengajukan syarat-syarat yang diperlukan, yaitu:

1. PT. Pelita Persada Anugrahkarta

Alamat Jalan Pal Putih Nomor 68 Kramat Jakarta Pusat;

2. PT. Gempol Karya Persada

Jalan Lajur Selatan Nomor 5 C Jati, Pulogadung, Jakarta Timur;

3. PT. Permata Aluna Karya

Alamat Jalan Kayu Putih Tiga /I Blok D-I Pulo Mas Jakarta Timur;

4. PT. Andika Setia Pratama

Alamat Jalan Otista III Nomor 1 Jakarta Timur;

5. PT. Fariz Putra Perdana

Alamat Jalan Rawa Selatan IV/IA Johor Baru Jakarta;

6. PT PIKA Primadhana

Alamat Jalan Umbut Blok I/39 Villa Kepala Dua, Kebon Jeruk, Jakarta.

Dari ke 6 (enam) perusahaan/rekanan tersebut semuanya memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan selanjutnya panitia lelang mengundang perusahaan/rekanan tersebut untuk mengikuti Aanwijzing yang menyangkut kegiatan pengadaan buku pelajaran agama Islam tingkat dasar. Selanjutnya dengan dihadiri pimpinan atau wakil yang diberi kuasa oleh perusahaan/rekanan tersebut, diadakan pelelangan.

Panitia pelelangan setelah mengadakan penelitian terhadap surat dan dokumen-dokumennya dari perusahaan yang mengikuti pelelangan tersebut, membuat Berita Acara Hasil Pelelangan Nomor : 08/PANLEL/IX/1998 tanggal 5 September 1998 tentang Penetapan Calon Pemenang Pelelangan, sebagai berikut :

No.	NAMA PERUSAHAAN	HARGA PENAWARAN	KETERANGAN
1.	PT. Pelita Persada Anugrahkarta	Rp 4.649.091.570,00	Calon pemenang II
2.	PT. Gempol Karya Persada	Rp 4.647.660.640,00	Calon pemenang I
3.	PT. Permata Aluna Karya	Rp 4.651.953.430,00	-
4.	PT. Andika Setia Pratama	Rp 4.650.552.500,00	Calon pemenang III
5.	PT. Fariz Putra Perdana	Rp 4.653.384.360,00	-
6.	PT. Pika Primadhana	Rp 4.654.815.290,00	-

Berita acara hasil pelelangan ini, selanjutnya dilaporkan kepada pemimpin proyek untuk dibuatkan penetapan perusahaan/rekanan yang dinyatakan menang dalam pelelangan, dan dalam hal ini adalah PT. Gempol Karya Persada, alamat Jalan Lajur Selatan Nomor 5C Jati, Pulogadung, Jakarta Timur dengan jumlah harga penawaran sebesar Rp 4.647.660.640,00 (empat milyar enam ratus empat puluh tujuh juta enam ratus enam puluh ribu enam ratus empat puluh rupiah).

Langkah selanjutnya adalah pembuatan surat perjanjian/kontrak pemborongan pekerjaan dengan sistem kontrak *lump sum* atau *fixed sum contract* yang merupakan jenis perjanjian timbal balik (*bilateral contract*), yaitu perjanjian yang memberikan hak dan kewajiban kepada kedua belah pihak, dan merupakan bentuk hukum perjanjian (*overeenkomst*) yang diatur dalam pasal 1313 KUH Perdata. Pengadaan buku pelajaran pendidikan agama Islam tingkat dasar, merupakan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang merupakan kebutuhan masyarakat luas dan berorientasi kepada kepentingan publik.

Perjanjian pemborongan pekerjaan ini dilakukan antara Pemimpin Proyek untuk atas nama Menteri Agama Republik Indonesia dengan rekanan yang memenangkan pelelangan yaitu PT. Gempol Karya Persada, yang isinya terdiri dari :

1. Pelaksanaan kegiatan pengadaan buku pelajaran pendidikan agama Islam tingkat dasar sejumlah : 1.430.930 eksemplar dengan biaya sebesar Rp 4.647.660.640,00 (empat milyar enam ratus empat puluh tujuh juta enam ratus enam puluh ribu enam ratus empat puluh rupiah) selama 150 (seratus lima puluh) hari kalender/hari kerja, terhitung sejak ditandatangani surat perjanjian/kontrak pemborongan ini.
2. Pembayaran kegiatan pengadaan buku pelajaran ini dibebankan kepada mata anggaran 11.1.01.290190.16.03.00 dengan melalui 2 (dua) termen, yaitu termen pertama dibayar sebesar 75% dari harga borongan atau sebesar $75\% \times \text{Rp } 4.647.660.640,00 = \text{Rp } 3.485.745.480,00$ (tiga milyar empat ratus delapan puluh lima juta tujuh ratus empat puluh lima ribu empat ratus delapan puluh rupiah) setelah rekanan/pemborong menyelesaikan pekerjaannya minimal 75% dari pekerjaan seluruhnya. Sedangkan termen kedua dibayarkan 25% dari jumlah harga borongan atau sebesar $25\% \times \text{Rp } 4.647.660.640,00 = \text{Rp } 1.161.915.160,00$ (satu milyar seratus enam puluh satu juta sembilan ratus lima belas ribu seratus enam puluh rupiah) setelah rekanan/pemborong menyelesaikan pekerjaan seluruhnya dan telah diterima oleh pemimpin proyek dengan baik dan benar sesuai dengan surat perjanjian pemborongan yang telah dibuat.
3. Pemborong pekerjaan/rekanan wajib menyetorkan pajak PPn sebesar 10% dan PPh sebesar 1,5% dari harga borongan sesuai dengan sistem *self assessment* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana

telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994.

4. Dalam melaksanakan pekerjaan borongan pengadaan buku pelajaran ini, rekanan/pemborong harus bekerja sama dengan Golongan Ekonomi Lemah (GEL) dan menggunakan barang-barang produksi dalam negeri.

Bentuk kerja sama dengan rekanan Golongan Ekonomi Lemah (GEL) dan mengutamakan barang-barang produksi dalam negeri, sebagai bentuk pemerataan/pendistribusian hasil-hasil pembangunan dan partisipasi dalam proses pembangunan serta upaya untuk menciptakan pemerataan kesejahteraan rakyat, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa sesuai dengan demokrasi ekonomi Pancasila yang tidak menganut sistem *free fight liberalism* dan sistem *etatisme* dalam rangka pembangunan bidang ekonomi sebagaimana diamanatkan oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993.

5. Pejanjian pemborongan ini mempunyai sanksi atau syarat batal karena adanya wanprestasi dari rekanan/pemborong sebagaimana diatur dalam pasal 1266 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu :

- a. Apabila rekanan/pemborong mengundurkan diri karena tidak mampu melaksanakan pekerjaan pemborongan berdasarkan hasil pelelangan, maka jaminan pelaksanaan dari jumlah harga borongan menjadi milik negara.

- b. Apabila penyelesaian pekerjaan pemborongan ini, melampaui waktu yang telah ditetapkan, maka rekanan/pemborong dikenakan denda sebesar 10/00 (satu permil) per hari atau maksimum 5% (lima persen) dari jumlah harga borongan.
 - c. Apabila terjadi kekeliruan dalam pelaksanaan pekerjaan pemborongan ini atau hasil pekerjaan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan, maka rekanan/pemborong tidak berhak menerima pembayaran pekerjaan dan dikenakan denda 5% (lima persen) per bulan sampai dengan akhir bulan tahun anggaran 1998/1999.
6. Rekanan/pemborong tidak dikenakan sanksi apabila terjadinya wanprestasi yang dapat dibuktikan dengan adanya keadaan memaksa (*overmacht* atau *force majeure*), yang antara lain berupa :
- a. Bencana alam (banjir, gempa bumi dan sebagainya), yang dapat mengakibatkan rekanan/pemborong tidak dapat melaksanakan kegiatan/pekerjaannya.
 - b. Peraturan Pemerintah mengenai keadaan bahaya yang menyebabkan rekanan/pemborong harus menghentikan pekerjaannya.
 - c. Tindakan pemimpin proyek/pemerintah yang memaksa rekanan/pemborong menunda pekerjaannya.
7. Kegiatan pengadaan buku pelajaran pendidikan agama Islam tingkat dasar ini, dalam surat perjanjian/kontrak pemborongan isinya juga memuat materi mengenai penyelesaian perselisihan. Disebutkan apabila terjadi perselisihan antara pemimpin proyek/yang memberi pekerjaan borongan dan

rekanan/pemborong yang melaksanakan pekerjaan, maka disepakati perselisihan diselesaikan secara musyawarah dan mufakat. Apabila cara musyawarah dan mufakat tidak dapat menyelesaikan perselisihan, maka akan didamaikan oleh suatu komisi Arbitrase. Apabila penyelesaian perselisihan melalui komisi Arbitrase tidak memuaskan kedua belah pihak, maka penyelesaian akhirnya melalui jalur hukum dan disepakati memilih tempat di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

B. PROSES TERWUJUDNYA KEBIJAKAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM NEGERI.

Kebijakan yang diambil oleh Menteri Agama Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi Departemen Agama Republik Indonesia sebelum diwujudkan dalam bentuk peraturan, surat edaran, surat keputusan maupun instruksi, terlebih dahulu melalui proses pembahasan yang mendalam oleh pejabat-pejabat yang berada dibawahnya sesuai dengan kepentingan dan maksud dari kebijakan tersebut, dimana dalam pembahasan tersebut menggunakan referensi-referensi yang bersifat yuridis normatif, yuridis sosiologis maupun data-data serta input dari instansi dan tokoh-tokoh masyarakat yang terkait.

Dalam hal kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia yang menyangkut pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, Pejabat atau Direktorat Jenderal yang bertanggung jawab memproses

terwujudnya kebijakan tersebut dapat diketahui dari Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 335 Tahun 1989 tentang Uraian Pekerjaan Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, yang disebutkan dalam diktum pertama bahwa kepada Sekretaris dan para Direktur di lingkungan Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama untuk melaksanakan uraian pekerjaan di lingkungan masing-masing, sedangkan dalam diktum kedua disebutkan bahwa uraian pekerjaan ini sebagai pedoman kerja bagi para pejabat/pegawai dalam melaksanakan tugas sehari-hari.

Pejabat yang bertanggung jawab dalam penyusunan konsep pertama perumusan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum adalah Sekretaris Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam dan Direktur Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, atau mereka ini disebut sebagai pejabat penanggung jawab dalam tahap *policy germination*, yang dibantu oleh pejabat dibawahnya.

Tanggung jawab dari kedua pejabat tersebut, terlihat dalam tugas dan fungsinya masing-masing sebagaimana Keputusan Menteri Agama Nomor 335 Tahun 1989, yaitu :

1. Sekretaris Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama, mempunyai :
Tugas : Memberikan pelayanan teknis dan administratif bagi seluruh satuan organisasi di lingkungan Direktorat Jenderal Pembinaan

Kelembagaan Agama Islam, dalam rangka pelaksanaan tugas pokok Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

Fungsi : Mengkoordinasikan persiapan penyusunan naskah perumusan kebijakan teknis serta rencana dan program kerja di bidang kelembagaan agama Islam.

2. Direktur Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri pada Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama, mempunyai :

Tugas : Melaksanakan sebagian tugas pokok Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam di bidang pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

Fungsi : Mempersiapkan perumusan kebijakan teknis di bidang pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri.

Proses pembuatan kebijakan dalam tahap *policy germination*, ini merupakan serangkaian kegiatan perencanaan dan pembahasan perumusan kebijakan dengan menggunakan data-data primer maupun sekunder, pendapat pakar dan tokoh-tokoh masyarakat serta informasi-informasi yang paling *up to date*.

Data-data yang diperlukan pada tahap proses ini, berupa data jumlah sekolah umum, siswa, kelas, guru pendidikan agama Islam, buku-buku yang diperlukan serta data sarana prasarana lainnya yang mendukung penyusunan

konsep kebijakan. Pendapat pakar dan tokoh masyarakat yang terkait juga sebagai input dalam tahap ini, demikian pula informasi-informasi baik dari media cetak atau elektronik yang bersifat aktual juga dijadikan pertimbangan.

Setelah tahap proses tersebut di atas dipandang selesai dengan didukung data-data yang valid, selanjutnya hasil proses penyusunan konsep kebijakan tersebut dilaporkan/dilimpahkan kepada pejabat yang bertanggung jawab dalam proses selanjutnya, yaitu Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia, yang mempunyai tugas dan fungsi, sebagai berikut :

Tugas : Melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Agama di bidang kelembagaan agama Islam berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Agama.

Fungsi : Merumuskan kebijakan teknis pembinaan kelembagaan agama Islam sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Agama dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ditingkat Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia, yang merupakan seorang pejabat eselon I dan dalam struktur organisasi Departemen Agama Republik Indonesia sebagai unsur pelaksana dibidangnya seperti tersebut dalam Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1975, dalam tahapan proses pembentukan kebijakan ini dilakukan serangkaian kegiatan analisis dengan mempertimbangkan berbagai informasi dan saran-saran serta

alternatif implikasi pelaksanaannya. Kegiatan analisis tersebut berdasarkan konsep yang pertama dibuat oleh pejabat setingkat dibawahnya, yaitu Sekretaris Direktorat Jenderal dan Direktur Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri.

Dalam proses tahapan ini, Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam melakukan pembicaraan dan pembahasan perumusan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut dengan pejabat eselon I yang terkait, yaitu Sekretaris Jenderal dari unsur pembantu pimpinan yang mempunyai tugas dan fungsi perencanaan secara keseluruhan dan Inspektur Jenderal dari unsur pengawasan yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan dan penilaian dari sejak perumusan sampai dengan implementasi kebijakan. Dalam pembahasan tersebut, dibicarakan berbagai hal yang menyangkut peraturan perundang-undangan, alokasi anggaran, sumberdaya manusia, sarana prasarana, waktu, tujuan serta memprediksi faktor-faktor yang menghambat dan menguntungkan dari sebuah kebijakan yang akan dikeluarkan.

Pembahasan dalam tahap ini yang menyangkut kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum, latar belakang pemikirannya tidak saja mengenai hal-hal yang bersifat teknis, tetapi juga memperhatikan situasi politik, sosial-budaya dan ekonomi. Faktor politik penekanannya pada kondisi kestabilan pemerintahan secara *de facto* dan *de jure* yang dibutuhkan seluruh lapisan masyarakat. Keadaan sosial budaya sebagai suatu landasan kultural bangsa Indonesia yang

menjunjung tinggi moral dan agama. Sedangkan faktor ekonomi, pertimbangannya pada kemampuan anggaran pemerintah dan kondisi perekonomian masyarakat, dimana dengan dilakukan serangkaian kebijakan pembangunan yang bertumpu pada pemerataan hasilnya akan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat.

Kegiatan pada tahap ini dalam proses pembentukan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia, sudah memasuki tahapan-tahapan *policy recommendation* dan *policy analisis*, yaitu merekomendasikan terhadap kebijakan yang akan diambil oleh Menteri Agama Republik Indonesia yang disertai dengan berbagai pertimbangan berdasarkan hasil analisa dan alternatif implikasi pelaksanaannya. Setelah rekomendasi terhadap kebijakan diberikan dan diterima oleh Menteri Agama, langkah selanjutnya adalah memformulasikan atau merumuskan mengenai model dari kebijakan tersebut sesuai dengan format yang berlaku di Departemen Agama Republik Indonesia yang disesuaikan dengan tata peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dan langkah dalam tahapan yang demikian disebut *policy formulation*.

Tahapan proses pembentukan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia selanjutnya adalah kegiatan penelaahan terhadap rekomendasi yang diberikan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia oleh Staf Ahli Menteri yang membidangnya yaitu Staf Ahli Menteri Bidang Kelembagaan. Setelah hasil penelaahan terhadap rekomendasi tersebut hasilnya ternyata tidak bertentangan

dengan perundang-undangan yang berlaku dan kebijakan tersebut dibutuhkan masyarakat, maka di dipandang perlu untuk dikeluarkan suatu kebijakan publik, dan untuk itu Menteri Agama Republik Indonesia mengeluarkan surat keputusan sebagai persetujuan formal terhadap suatu kebijakan yang menjadi tanggung jawabnya. Dan kegiatan Menteri Agama Republik Indonesia yang demikian disebut sebagai *policy decision* atau disebut juga *policy approval*.

Selanjutnya setelah kebijakan diformalkan dengan dibuatnya keputusan Menteri Agama Republik Indonesia, kebijakan tersebut memasuki tahap implementasi di lapangan yang wajib dilaksanakan dengan tanggung jawab sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing dan tahap ini disebut dengan *policy implementation*.

Implementasi kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, tugas pembinaan administratifnya terletak pada pejabat struktural, yaitu ditingkat pusat sebagai penanggungjawabnya adalah Direktur Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri beserta Kepala Bagian dan Sub Bagian serta Kepala Sub Direktorat dan Kepala Seksi yang berada dibawahnya. Sedangkan di tingkat propinsi terdapat Bidang Pembinaan Pendidikan Agama Islam beserta Kepala Seksinya dibawah koordinator Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi dan di tingkat Kabupaten/Kotamadya terdapat Kepala Seksi Pendidikan Agama Islam beserta Kepala Sub Seksi dibawah koordinator Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kotamadya.

Sedangkan implementasi kebijakan dilapangan sebagai ujung tombaknya adalah Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri dari tingkat SD sampai dengan SMTA. Untuk membimbing dan membina terhadap kegiatan proses belajar mengajar yang dilaksanakan oleh Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum, dalam Departemen Agama Republik Indonesia, terdapat pejabat fungsional yang mempunyai tugas dan tanggung jawab akan hal-hal tersebut, yaitu pengawas pendidikan agama Islam sebagaimana diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia Nomor : Kep/E/PP.02.2/132/1986 juncto Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 118/1998 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah dan Angka Kreditnya, juncto Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Implementasi kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini akan dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh aparatur instansi yang terkait, antara lain Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab pendidikan secara umum di SLTP Negeri dan SMTA Negeri serta Pemerintah Daerah dengan status otonominya dalam mengelola pendidikan Sekolah Dasar, serta adanya peran serta dari masyarakat di bidang pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, sebagai upaya membantu pemerintah dalam meningkatkan mutu pendidikan Agama Islam.

Proses terwujudnya kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia, sejak dari tahap *policy germination* sampai dengan tahap *policy implementation*, diperlukan adanya langkah terakhir dari proses sebuah kebijakan publik, yaitu yang disebut dengan *policy evaluation*. Kebijakan untuk mengadakan evaluasi atau penilaian terhadap seluruh proses kebijakan, termasuk juga terhadap konsekuensi dan efektifitas dampak kebijakan yang timbul di dalam masyarakat. Dengan diadakannya kegiatan evaluasi akan diketahui keberhasilan dan kegagalan dari kebijakan itu secara keseluruhan, karena evaluasi memiliki fungsi eksplanasi, kepatuhan, auditing dan akunting.

Kegiatan evaluasi ini secara fungsional menjadi tanggung jawab dari unsur pengawasan yaitu Inspektur Jenderal Departemen Agama beserta jajarannya sebagai pengawasan interen, tetapi evaluasi bisa juga dilaksanakan oleh aparat pengawasan eksternal, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hasil evaluasi atau penilaian dari unsur pengawasan ini direkomendasikan kepada pejabat/pimpinan instansi yang menjadi obyek evaluasi, yang bisa berisi menerima dan meneruskan program tersebut, menerima dengan perbaikan-perbaikan atau tidak menerima karena terjadinya penyimpangan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. MODEL KEBIJAKAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBINAAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM PADA SEKOLAH UMUM NEGERI.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri merupakan suatu kebijakan publik yang dikeluarkan pejabat pemerintah dalam mengatur dan menata pelaksanaan pendidikan agama Islam mempunyai model yang konseptual dan bersifat dinamis sebagai suatu sarana untuk mengembangkan situasi atau serangkaian proses kebijakan tersebut dibuat sampai dengan implementasi di lapangan.

Model kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini, menganut beberapa model kebijakan pemerintah sebagaimana disebutkan oleh Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy*. Model kebijakan instansi pemerintah di Indonesia sebagai negara berkembang yang berbentuk republik, pada umumnya kebijakan yang diambil menganut beberapa atau campuran model kebijakan publik. Hal yang demikian disebabkan proses pembuatan sebuah kebijakan sangat membutuhkan adanya beberapa aspek yang mendukungnya, baik sumberdaya manusia, anggaran, sarana prasarana, waktu dan lain sebagainya.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia sebagai pejabat negara dan aparatur pemerintah Republik Indonesia, merupakan kebijakan publik sebagai bentuk kegiatan dari lembaga pemerintah yang mempunyai legitimasi dan harus dipatuhi serta berlaku secara universal. Kebijakan pemberlakuan

kurikulum pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum yang 2 (dua) jam dalam satu minggu adalah kebijakan pemerintah harus dipatuhi, meskipun kenyataan di lapangan atau dalam masyarakat menghendaki jumlah jam pelajaran agama Islam pada Sekolah Umum lebih dari 2 (dua) jam dalam seminggu, mengingat pendidikan agama tidak sebatas pada aspek kognitif, tetapi juga aspek afektif dan psikomotor harus ditekankan.

Di sekolah-sekolah yang latar belakang pendidikan dan ekonomi serta tingkat keagamaan orang tua muridnya relatif cukup baik, seperti SMU Negeri 3, SLTP Negeri 3 dan SD Negeri Purianjasmoro yang terletak di tengah perkotaan wilayah Kodya Semarang, kekurangan jam pelajaran tersebut diatasi dengan adanya muatan lokal diluar jam pelajaran seperti pendalaman dan praktek pengamalan agama Islam, dan kegiatan tersebut membawa konsekuensi adanya penambahan biaya yang harus dikeluarkan oleh orang tua murid. Hal tersebut menunjukkan adanya kehendak masyarakat yang cukup kuat supaya jam pelajaran pendidikan agama ditambah dalam setiap minggunya, tetapi sampai saat sekarang tidak ada perubahan jam pelajaran sebagaimana tercantum dalam kurikulum 1994. Dengan demikian kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini menganut model *Policy as Institutional Activity*.

Dalam mengatasi dan membekali siswa didik pada Sekolah Umum dimana kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta gencarnya arus informasi dan globalisasi, yang memungkinkan terjadinya perubahan sikap dan tingkah laku masyarakat pada umumnya, seperti perubahan gaya hidup,

dekadensi moral dan menurunnya akhlaqul karimah, pendidikan agama Islam sangat dibutuhkan dan dituntut oleh masyarakat untuk lebih berperan lagi. Untuk mengatasi kepentingan masyarakat tersebut, Menteri Agama Republik Indonesia membuat kebijakan dalam pokok bahasan maupun sub pokok bahasan kurikulum pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum yaitu materinya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat tersebut dan model kebijakan yang demikian termasuk *Policy as Group Equilibrium* atau *Group Theory*.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, peranan golongan elit pemerintahan yang berkuasa cukup terasa, oleh karenanya kebijakan publik ini merupakan preferensi dan nilai-nilai dari para elit penguasa. Dalam kaitannya dengan kebijakan Menteri Agama dapat dilihat misalnya dalam kebijakan kegiatan pesantren kilat yang dilakukan pada masa liburan panjang sekolah umum. Kegiatan pesantren kilat ini sebagai upaya mengisi waktu liburan panjang untuk meningkatkan pemahaman, penghayatan dan pengamalan siswa pada sekolah umum tentang ajaran agama Islam sehingga menjadi muslim yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT serta berakhlak mulia dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini tercantum dalam Surat Edaran Nomor : MA/216/1996 tanggal 14 Juni 1996 tentang Penyelenggaraan Pesantren Kilat serta dalam pedoman pelaksanaan dan petunjuk teknisnya. Kebijakan Menteri Agama ini dikeluarkan setelah adanya

pencanangan penyelenggaraan pesantren kilat oleh Presiden Soeharto pada tanggal, 22 Maret 1996 dihadapan pengurus Majelis Ulama Indonesia. Dengan demikian model kebijakan Menteri Agama tersebut termasuk dalam *Policy as Elite Preference* atau *Elite Theory*.

Pada umumnya setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bersifat konseptual dan realistis, serta efektif dan efisien. Meskipun demikian ada pula kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah tidak seperti teori model kebijakan tersebut. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia pada umumnya bersifat konseptual dan realistis yaitu dapat dilihat dalam konsideran dari kebijakan tersebut, serta bersifat efektif dan efisien karena dibuat oleh lembaga pemerintah yang berlaku mengikat bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran atau tujuan dari kebijakan yang dibuatnya. Oleh karena itu kebijakan Menteri Agama ini menganut model *Policy as Efficient Goal Achievement* atau *Rational Policy*.

Pembentukan sebuah kebijakan publik harus melalui tahapan-tahapan dan prosedural yang telah ditetapkan, yaitu sejak proses sampai dengan implementasi di lapangan. Keadaan yang demikian mengakibatkan perlu tersedianya sumberdaya manusia maupun anggaran serta sarana prasarana yang diperlukan untuk mendukung berhasilnya sebuah kebijakan publik. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam setiap tahun anggaran ataupun tahun ajaran, tidak selamanya mengalami perubahan. Kebijakan yang tidak mengalami perubahan baik substansi maupun formatnya mengingat pembentukan sebuah kebijakan baru memerlukan berbagai dukungan dapat

dilihat dalam pemberlakuan kurikulum pendidikan agama Islam pada sekolah umum yang berlaku sejak tahun 1994 sampai dengan sekarang. Model kebijakan yang demikian merupakan lanjutan kebijakan tahun-tahun sebelumnya, oleh karena itu kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ini termasuk dalam model *Policy Variation on the Past* atau disebut juga *Incrementalism Theory*.

Model-model pembentukan kebijakan publik dari Menteri Agama Republik Indonesia seperti tersebut di atas, menunjukkan bahwa tidak selamanya sebuah kebijakan menganut model tertentu, tetapi sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi baik di dalam pemerintahan maupun kenyataan empiris di lapangan. Dengan tidak menganut satu model tertentu, maka memungkinkan untuk melakukan berbagai pertimbangan dalam mengambil suatu alternatif kebijakan publik yang tepat, bahkan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia ada yang menganut beberapa atau campuran dari model tersebut.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum dapat dikategorikan sebagai *substantive policy* maupun *procedural policies*, karena kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut timbul dari adanya pokok masalah yang terjadi di dalam masyarakat yaitu peningkatan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sehingga pemerintah berkehendak untuk membantu dan mengarahkan supaya tidak terjadi konflik di dalam kehidupan masyarakat.

Kebijakan publik Menteri Agama Republik Indonesia ini dapat dikategorikan pula sebagai *distributive policies* yaitu mengadakan kebijakan pemenuhan sarana-prasarana pendukung suksesnya kegiatan belajar-mengajar pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, khususnya pada daerah tertinggal yang penduduknya secara ekonomi kurang mampu dengan mensubsidi atau memberikan pelayanan secara cuma-cuma misalnya pemberian atau pinjaman buku pelajaran kepada siswa didik yang secara ekonomi tidak mampu. Tetapi secara umum pemerintah juga menyediakan barang-barang yang dibutuhkan oleh kepentingan umum yang secara bebas, kebijakan yang demikian termasuk dalam kategori *collective goods policies* untuk mendukung kebijakan yang bersifat *private goods policies*.

D. FAKTOR PENGHAMBAT DAN MENGUNTUNGKAN TERWUJUDNYA KEBIJAKAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA.

Setiap kebijakan publik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam mengatur kepentingan masyarakat yang menjadi tugas pokok dan wewenangnya sedikit banyak ditemui faktor yang menghambat dan faktor yang menguntungkan baik yang bersifat teknis maupun non-teknis, meskipun sebelumnya telah dipertimbangkan secara matang dari berbagai segi. Demikian pula kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam melakukan Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, juga dikemukakan faktor yang menghambat dan menguntungkan.

Adapun faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan publik yang menjadi tugas pokok dan fungsi serta wewenang Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum berdasarkan data primer dan sekunder yang penulis teliti, adalah sebagai berikut:

1. Sumberdaya manusia.

Di negara-negara yang sedang berkembang pada umumnya faktor sumberdaya manusia mencukupi dari segi kuantitas tetapi kualitasnya rendah. Di Indonesia demikian pula keadaannya, sumberdaya manusia pembangunan secara kuantitas cukup, tetapi kualitasnya dipandang kurang memadai, sehingga upaya pemerintah dalam peningkatan mutu sumberdaya manusia dari tahun ke tahun terus ditingkatkan.

Sumberdaya manusia bidang pendidikan agama Islam yang menjadi kajian penulis terhadap kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia adalah Guru Pendidikan Agama Islam dan Pengawas Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1992 tentang Tenaga Kependidikan, Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri maupun tenaga pengawasnya kuantitas dan kualitasnya belum mencukupi, sehingga dapat menghambat implementasi kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri.

Berdasarkan data terakhir yang terdapat di Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia, jumlah Guru Pendidikan Agama Islam (GPAI) dan Sekolah Umum Negeri dari tingkat Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Sekolah Menengah Tingkat Atas (SMTA) tidak seimbang sebagaimana dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel IV

JUMLAH SEKOLAH UMUM SERTA GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM DAN KEKURANGANNYA TAHUN AJARAN 1997/1998.

NO.	JENJANG SEKOLAH	JUMLAH		GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM		JUMLAH 5 + 6	KEKURANGAN GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM	KET.
		SEKOLAH	KELAS	NIP. 15	NIP 13			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	SD	150.636	914.140	10.297	111.870	122.167	28.469	
2.	SLTP	20.544	122.765	6.234	7.172	13.406	13.640	
3.	SLTA	8.065	37.787	2.242	3.352	5.594	4.198	
	JUMLAH	179.245	1.074.692	18.773	122.394	141.167	46.307	

Sumber data : Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia.

Sesuai dengan data tersebut dalam tabel IV di atas, menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara jumlah sekolah dan kelasnya dengan jumlah Guru Pendidikan Agama Islam, atau masih terdapat kekurangan jumlah Guru Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum sejumlah : 46.307 orang dari

tingkat Sekolah Dasar sampai dengan Sekolah Menengah Tingkat Atas. Penghitungan jumlah kekurangan guru tersebut berdasarkan pedoman penghitungan Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum yang dikeluarkan Departemen Agama Republik Indonesia, dengan rumusan sebagai berikut :

- a. Untuk Sekolah Dasar adalah 1 (satu) orang Guru Pendidikan Agama Islam untuk 1 (satu) Sekolah Dasar.
- b. Untuk sekolah tingkat SLTP dan SMTA adalah :

$$\frac{\text{Jumlah kelas} \times 2 \text{ (jam pelajaran)}}{18 \text{ (jam wajib mengajar)}}$$

Demikian pula jumlah tenaga Pengawas Pendidikan Agama Islam tidak seimbang dengan jumlah sekolah dan Guru Pendidikan Agama Islam. Pengaturan tentang keseimbangan jumlah Pengawas Pendidikan Agama Islam diatur dalam Surat Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia Nomor : KEP/E/PP.02.2/132/1986 tanggal, 23 September 1986 tentang Pedoman Fungsionalisasi Penilik dan Pengawas Pendidikan Agama Islam di Daerah.

Sedangkan jumlah Pengawas Pendidikan Agama Islam dalam tahun ajaran 1997/1998 berdasarkan data yang terdapat di Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Departemen Agama Republik Indonesia, adalah sebagai berikut :

1. Pengawas Tingkat Taman Kanak-Kanak/Sekolah Dasar : 6.260 orang.
2. Pengawas Tingkat SLTP/SMTA : 881 orang

Untuk memperjelas kekurangan tenaga pengawas pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel V

JUMLAH SEKOLAH UMUM DAN GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM
SERTA KEKURANGAN PENGAWAS

NO.	JENJANG SEKOLAH	JUMLAH			KEKURANGAN PENGAWAS	KET.
		SEKOLAH	GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM	PENGAWAS		
1	2	3	4	5	6	7
1.	TK/SD	190.666	127.304	6.260	105	
2.	SLTP/SMTA	28.609	19.000	881	69	
	JUMLAH	219.275	146.304	7.141	174	

Sumber data : Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam Pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia.

Dalam tabel di atas, jumlah pengawas baik tingkat TK/SD maupun SLTP/SMTA tidak seimbang, dengan jumlah guru dan sekolah, sehingga masih terdapat kekurangan tenaga pengawas sesuai dengan ketentuan dalam Pedoman Fungsionalisasi Pengawas Pendidikan Agama Islam di Daerah, yaitu satu orang pengawas untuk mengawasi dua puluh orang guru pendidikan agama Islam dan dua puluh sekolah umum.

Disamping kuantitas sumberdaya manusia yang tidak mencukupi, faktor lain yang menghambat implementasi kebijakan Menteri Agama

Republik Indonesia tersebut, adalah adanya dualisme pengangkatan Guru Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, yaitu Guru Agama dengan NIP. 15 yang diangkat oleh Departemen Agama Republik Indonesia dan NIP. 13 diangkat oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

Dualisme pengangkatan ini lebih jauh menghambat dalam pelaksanaan kebijakan pembinaan sumberdaya manusia Guru Pendidikan Agama Islam yang dilakukan oleh para pengawas, karena di satu pihak Guru Pendidikan Agama Islam NIP. 13 diangkat oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dan pengawas yang melakukan pembinaan dan supervisi yang mengangkat Departemen Agama Republik Indonesia yang wewenangnya hanya sebatas pada pengawasan dari segi edukatif, sedangkan secara administratif berada dibawah pembinaan kepala sekolah yang bersangkutan. Kenyataan yang ditemui di lapangan misalnya di SMU Negeri 3 Semarang mempunyai Guru Pendidikan Agama Islam dua orang, satu ber-NIP 15 yang diangkat Departemen Agama dan satu ber-NIP 13 yang diangkat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, menurut pengawas pendidikan agama Islam yang membina dan mensupervisinya, dirasakan adanya perbedaan loyalitas, karena disamping kewenangan pengawas pendidikan agama Islam hanya sebatas segi edukatif dan tidak sampai pada pembinaan administratif, tetapi juga ditemui adanya kepala sekolah yang kurang memperhatikan ketentuan-ketentuan tertentu, misalnya penandatanganan kepala sekolah sebagai atasan langsung Guru Pendidikan Agama Islam yang ber-NIP 13 dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (DP-3) sebagaimana diatur dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979, tidak dicantumkan atau tidak ada pertimbangan penilaian dari rekomendasi yang diberikan Pengawas Pendidikan Agama Islam.

Faktor kekurangan jumlah sumberdaya manusia yaitu tenaga guru dan pengawas pendidikan agama Islam pada sekolah umum seperti penulis sebutkan di atas, berakibat menghambat implementasi kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum di lapangan, yaitu kebijakan yang berkaitan dengan pemerataan peningkatan mutu pendidikan agama Islam pada sekolah umum.

2. Anggaran.

Sebuah kebijakan bagaimanapun baiknya dari segi materi maupun proses pembentukannya, tanpa didukung dengan anggaran yang mencukupi, kebijakan tersebut dalam implementasinya di lapangan akan menemui hambatan. Demikian pula halnya dengan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum negeri.

Berdasarkan data yang penulis temukan di Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia, anggaran yang tersedia baik yang bersifat rutin maupun pembangunan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagaimana hasil wawancara dengan Drs. H. Fadhal AR. Bafadhal, M.Sc. selaku Direktur Pembinaan Pendidikan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia, selama penulis mengadakan penelitian di Direktorat

Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, bahwa anggaran rutin yang dituangkan dalam Daftar Isian Kegiatan (DIK) maupun anggaran pembangunan yang dituangkan dalam Daftar Isian Proyek (DIP) setiap tahun anggaran kenaikannya rata-rata hanya 7,5%. Sedangkan kebutuhan riil yang terjadi di lapangan setiap tahunnya meningkat kurang lebih 40%.

Menurutnya anggaran yang tersedia baik rutin maupun pembangunan, misalnya dalam tahun anggaran 1997/1998 sejumlah Rp 915.000.000,00 (Sembilan ratus lima belas juta rupiah) untuk anggaran rutin dan Rp 16.450.000.000,00 (enam belas milyar empat ratus lima puluh juta rupiah) untuk anggaran pembangunan, tidak cukup menjangkau semua kebutuhan yang menunjang keberhasilan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan Agama Islam. Dengan keadaan anggaran yang demikian, kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut, akan terealisasi dalam jangka waktu yang relatif lama.

Keadaan yang demikian dapat dilihat dalam pengadaan sarana-prasarana pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, jumlah pengadaan tidak seimbang dengan yang dibutuhkan di lapangan. Demikian pula kegiatan penataran/pendidikan dan latihan bagi tenaga kependidikan agama Islam, pesertanya setiap tahun anggaran hanya menjangkau 7,5% dari jumlah tenaga kependidikan agama Islam yang ada.

Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia yang berkaitan dengan anggaran belanja Departemen Agama Republik Indonesia, Menteri Agama Republik Indonesia, tidak dapat menentukan sendiri jumlah anggaran yang

sesuai dengan yang dibutuhkan. Kebijakan anggaran ini harus melalui pembahasan berbagai instansi terkait yang mempunyai wewenang dalam hal penyusunan anggaran seperti Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Keterbatasan anggaran ini juga dipengaruhi oleh kemampuan perekonomian pemerintah.

Angka-angka rupiah yang membiayai kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan Pendidikan Agama Islam pada sekolah umum, jelas tidak mencukupi untuk melaksanakan kebijakan secara maksimal, mengingat luasnya negara Republik Indonesia, jumlah penduduk yang cukup besar serta tantangan yang dihadapi.

3. Sarana-prasarana.

Dengan keterbatasan anggaran dalam tiap tahunnya, maka berdampak pula pada pengadaan sarana-prasarana yang dibutuhkan untuk terwujudnya kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri.

Sarana-prasarana yang baru dapat dipenuhi sampai dengan Tahun Anggaran 1997/1998 berdasarkan data yang penulis dapatkan di Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam Sekolah Umum Negeri Departemen Agama Republik Indonesia, adalah sebagai berikut :

- a. Buku pegangan siswa SD sebanyak : 25.999.995 eksemplar yang terdiri dari 7 (tujuh) judul buku sesuai dengan jumlah materi pokok pelajaran pendidikan agama Islam sebagaimana disebutkan dalam kurikulum tahun 1994 atau 1 (satu) judul buku sejumlah : 3.74.285 eksemplar. Sedangkan

- jumlah siswa SD yang beragama Islam setiap tahunnya rata-rata : 18.282.800 anak. Dengan demikian 1 (satu) judul buku untuk kurang lebih 5 (lima) anak.
- b. Buku pegangan siswa SLTP sebanyak : 4.000.010 eksemplar yang terdiri dari 7 (tujuh) judul buku sesuai dengan jumlah materi pokok pelajaran Pendidikan Agama Islam sebagaimana disebutkan dalam kurikulum 1994, atau 1 (satu) judul buku sejumlah : 571.430 eksemplar. Sedangkan jumlah siswa SLTP yang beragama Islam setiap tahunnya rata-rata : 3.682.950 anak. Dengan demikian 1 (satu) judul buku untuk kurang lebih 6 (enam) anak.
- c. Buku pegangan siswa SMTA sebanyak : 1.235.997 eksemplar yang terdiri dari 7 (tujuh) judul buku sesuai dengan jumlah materi pokok pelajaran pendidikan agama Islam sebagaimana disebutkan dalam kurikulum 1994, atau 1 (satu) judul buku sejumlah : 176.571 eksemplar. Sedangkan jumlah siswa SMTA yang beragama Islam setiap tahunnya rata-rata : 1.133.610 anak. Dengan demikian 1 (satu) judul buku untuk kurang lebih 6 (enam) anak.
- d. Buku pedoman Guru Pendidikan Agama Islam dari tingkat SD sampai dengan SMTA sebanyak : 494.081 eksemplar yang terdiri dari 7 (tujuh) judul buku sesuai dengan jumlah materi pokok pelajaran pendidikan agama Islam sebagaimana disebutkan dalam kurikulum 1994, atau, 1 (satu) judul buku sejumlah : 70.583 eksemplar. Sedangkan jumlah Guru Pendidikan

Agama Islam sebanyak : 141.167 orang. Dengan demikian 1 (satu) judul buku pegangan untuk kurang lebih 2 (dua) orang guru.

- e Kendaraan operasional untuk Pengawas TK/SD sebanyak : 1.000 unit kendaraan bermotor roda dua, sedangkan jumlah Pengawas TK/SD : 6.260 orang, sehingga masih ada : 5.260 pengawas yang belum mendapatkan kendaraan operasional. Untuk Pengawas SLTP/SMTA sampai saat ini belum mendapatkan kendaraan dinas operasional.
- f. Bantuan sarana praktek ibadah tingkat SD sebanyak : 86 sekolah, tingkat SLTP : 360 sekolah dan tingkat SMTA : 521 sekolah. Jelas tidak sesuai dengan jumlah masing-masing tingkatan sekolah.

Berdasarkan data-data tersebut di atas baik yang menyangkut sumberdaya manusia, anggaran maupun sarana-prasarana, pelaksanaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum akan berjalan dengan baik baru terwujud dalam waktu yang relatif lama.

Meskipun terdapat faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia seperti penulis sebutkan di atas, masih ada faktor-faktor yang menguntungkan, yaitu :

1. Pelaksanaan kebijakan pembinaan pendidikan agama Islam pada semua jenis, jalur dan jenjang pendidikan telah mempunyai landasan yuridis yang kuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang mengikat semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat.

2. Pemerintah dalam hal ini Departemen Agama dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia sebagai pihak yang mengemban tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Garis-Garis Besar Haluan Negara menyediakan anggaran maupun sarana-prasarana (meskipun belum mencukupi) sebagai upaya pelaksanaan pembinaan pendidikan agama.
3. Antusiasme dan dukungan masyarakat yang besar untuk pengembangan keagamaan di sekolah umum, baik di wilayah perkotaan yang relatif masyarakatnya mampu perekonomiannya seperti di SMU Negeri 3, SLTP Negeri 2 dan SD Negeri Purianjasmoro maupun di wilayah pinggiran perkotaan seperti di SMU Negeri 13, SLTP Negeri 35 dan SD Negeri Wonopleston 2 yang latar belakang ekonominya kurang mampu.
4. Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang, dalam setiap kabinet pemerintahan negara Republik Indonesia selalu terdapat Departemen Agama yang di dalamnya terdapat Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri yang mempunyai tugas pokok dan fungsi untuk melakukan pembinaan terhadap Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum. Dengan tugas pokok dan fungsi yang dimilikinya tersebut, Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan dan pembinaan pendidikan Agama Islam, dapat melakukan koordinasi dengan instansi terkait dan melakukan kerja sama dengan pihak masyarakat, khususnya masyarakat pengelola pendidikan.

5. Adanya kerja sama yang baik antara pimpinan Departemen Agama dan pimpinan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dalam upaya pembinaan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bagi siswa didik di sekolah umum, dapat mempermudah dalam mengambil langkah-langkah yang tepat dan efisien untuk meningkatkan dan memantapkan pelaksanaan pembinaan pendidikan agama Islam pada sekolah umum.
6. Adanya tuntutan dalam masyarakat bahwa pendidikan agama merupakan kebutuhan yang vital dan sesuatu yang mutlak bagi pembentukan akhlak dan moral generasi muda, merupakan peluang yang menguntungkan untuk melakukan kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat dalam memperluas cakupan pendidikan agama.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang telah penulis sampaikan pada bab-bab terdahulu, maka dalam bab penutup ini akan disampaikan beberapa kesimpulan, sebagai bagian akhir dari pembahasan Tesis ini. Pada bab penutup ini juga akan dikemukakan beberapa saran sebagai bahan pertimbangan pihak yang berkepentingan, demi optimalisasi hasil penelitian ini. Beberapa kesimpulan dan saran dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

A. KESIMPULAN.

1. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri ditemui adanya relevansi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Relevansi tersebut dapat dilihat dalam pokok-pokok kebijakan pembinaan pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum sebagaimana Surat Edaran Nomor 58E.II/PP.00.11/AZ/NDT/ 1992 tanggal 18 Juni 1992 dan Nomor E.II/PP.00.11/AZ/ED/1461/1993 tanggal 7 Agustus 1993. Bentuk kebijakan tersebut adalah mengenai aspek-aspek pemerataan pendidikan Agama Islam, peningkatan mutu tenaga kependidikan / guru Agama Islam, pelaksanaan kurikulum, peningkatan dan pemanfaatan sarana dan prasarana pendidikan Agama Islam, peningkatan efektivitas metodologi, peningkatan pengendalian

dan pengawasan pendidikan Agama Islam, pemasyarakatan kegiatan, peningkatan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, serta pengembangan pola pembinaan pendidikan Agama Islam terpadu.

2. Dalam melaksanakan kebijakan tersebut Menteri Agama Republik Indonesia sebagai aparat pemerintah menyediakan anggaran untuk memenuhi sarana prasarana yang diperlukan dalam pembinaan pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri yang ada kaitannya dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat ekonomi seperti pengadaan buku pelajaran dan sarana prasarana lainnya.
3. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia sebelum diimplementasikan di lapangan terlebih dahulu melalui proses sesuai dengan teori ilmu pengetahuan mengenai pembuatan kebijakan publik yang efektif dan efisien, yaitu melalui pembahasan dari pejabat di bidangnya yang menggunakan referensi yuridis normatif maupun yuridis sosiologis.
4. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri tidak selamanya menggunakan salah satu model yang berlaku di negara-negara yang sedang berkembang. Model kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia menganut beberapa atau campuran model kebijakan publik. Hal ini disebabkan dalam proses pembuatan kebijakan publik membutuhkan adanya beberapa aspek yang mendukungnya yang berupa

sumberdaya manusia, anggaran, sarana prasarana, waktu dan lain sebagainya. Model kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan dan obyek yang menjadi sasaran dari kebijakan yang akan dikeluarkan.

5. Dalam mengimplementasikan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia tersebut, di lapangan ditemukan beberapa faktor yang menghambat dan yang menguntungkan. Faktor yang menghambat berupa terbatasnya anggaran yang tersedia sehingga kebutuhan sarana prasarana maupun sumberdaya manusia yang diperlukan tidak mencukupi. Faktor penghambat yang berkaitan dengan sumberdaya manusia adalah adanya dualisme pengangkatan guru pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum yaitu ada yang diangkat oleh Departemen Agama dan ada juga yang diangkat oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Sedangkan faktor yang menguntungkan yaitu telah terdapatnya landasan yuridis formal dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 39 ayat (2) yang menyebutkan bahwa isi kurikulum setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan diantaranya wajib memuat pendidikan Agama. Faktor yang menguntungkan lainnya berupa adanya koordinasi yang baik antara Departemen Agama Republik Indonesia dengan instansi yang terkait. Faktor yang menguntungkan di lapangan bahwa keberadaan pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum sangat dibutuhkan oleh masyarakat

dalam meningkatkan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

B. SARAN-SARAN.

1. Kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri masih perlu ditingkatkan lagi sesuai dengan tuntutan dan perkembangan kehidupan masyarakat. Pokok-pokok kebijakan pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri sebagaimana Surat Edaran Menteri Agama Republik Indonesia Nomor : 58E.II/I/PP.00.11/NDT/VI/1992 tanggal 18 Juni 1992 dan Nomor : E.II/I/PP.00.11/AZ/ED/1461/1993 tanggal 7 Agustus 1993 perlu ditindaklanjuti dengan dukungan anggaran yang memadai, sehingga efektivitas implementasi kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik. Adanya tuntutan masyarakat mengenai kebutuhan terhadap pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, pemerintah harus berupaya lebih maksimal lagi dalam pengadaan sarana-prasarana maupun pengadaan sumberdaya manusianya. Dengan tercukupinya sarana-prasarana dan sumber daya manusia, tujuan pendidikan nasional sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional akan cepat tercapai. Kebutuhan dirasakan pada saat terjadinya krisis moral, yang hanya mengandalkan agama yang mampu mengatasi. Oleh karena itu, intensitas pelaksanaan pendidikan agama Islam pada

Sekolah Umum perlu ditingkatkan lagi, baik yang berbentuk intra maupun ekstra kurikuler.

2. Dalam memproses kebijakan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, Menteri Agama Republik Indonesia beserta jajarannya supaya lebih banyak menyerap aspirasi yang terjadi di masyarakat, sehingga mengetahui kebutuhan dan harapan yang diinginkan di lapangan. Penyusunan kebijakan tersebut, tidak hanya mengandalkan data-data tertulis maupun laporan dari bawahannya saja, tetapi perlu didengar pendapat tokoh-tokoh masyarakat yang berada di lembaga formal seperti Dewan Permusyawaratan rakyat maupun yang berada di lembaga non-formal. Dengan demikian kebijakan tersebut mampu mengakomodasikan semua kepentingan masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan dan akan memperlancar pelaksanaan kebijakan itu sendiri.
3. Model kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri yang terjadi saat ini menganut beberapa atau campuran model sebuah kebijakan publik. Model yang demikian pada umumnya terjadi di negara-negara yang sedang berkembang. Tetapi pada era reformasi dewasa ini, sebaiknya kebijakan tersebut jangan terlalu banyak diintervensi oleh elite politik yang hanya mengutamakan kepentingannya. Apabila kepentingan elit politik melatarbelakangi sebuah kebijakan publik, maka kebijakan tersebut disusun berdasarkan kehendak dari penguasa dan tidak aspiratif serta berakibat kebijakan tersebut cenderung memaksakan kehendak/otoriter yang dapat

menyulitkan implementasi di lapangan. Adanya dukungan dari berbagai instansi yang terkait dan tokoh-tokoh masyarakat dalam mensukseskan pelaksanaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, model kebijakan publik dari Menteri Agama Republik Indonesia penekanannya atau orientasinya lebih menyesuaikan dengan kenyataan riil di lapangan, sehingga hal-hal yang dibutuhkan oleh masyarakat dapat diantisipasi dengan baik oleh pemerintah.

4. Setiap kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah tidak selamanya berjalan dengan mulus. Demikian pula halnya dengan kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri juga ditemui faktor-faktor yang mengambat. Oleh karena itu, hendaknya Menteri Agama Republik Indonesia dalam setiap tahun anggaran harus :
 - a. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang telah ada dengan melalui kegiatan penataran, pendidikan dan latihan, seminar dan lain sebagainya. Disamping itu juga terus menambah kuantitas sumberdaya manusia melalui pengangkatan guru pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum Negeri. Dalam pengangkatan itu sebaiknya diadakan koordinasi lagi secara lebih intensif dengan pihak Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia dan Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) untuk tidak terjadi dualisme dalam pengangkatan dan untuk meningkatkan efektifitas pembinaan Guru Pendidikan Agama Islam yang ber NIP 13 atau yang diangkat

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia kewenangan administratif dan edukatifnya dibawah Menteri Agama Republik Indonesia.

- b. Alokasi waktu 2 (dua) jam dalam seminggu sebagaimana kurikulum tahun 1994, hendaknya ditambah minimal 4 (empat) jam. Kekurangan alokasi waktu ini menjadi hambatan terlaksananya pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum yang tidak sebatas pada aspek kognitif saja, tetapi aspek afektif dan psikomotor harus mendapat porsi penekanan cukup.
 - e. Pengadaan sarana-prasarana yang diperlukan untuk proses belajar-mengajar pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum perlu ditingkatkan lagi, mengingat kejadian di lapangan dan data yang ada, sarana-prasarananya belum menjangkau semua kebutuhan, sehingga pelaksanaan belajar mengajar belum berjalan efektif.
 - d. Untuk meningkatkan sumberdaya manusia dan sarana-prasarana, Menteri Agama Republik Indonesia harus mempunyai anggaran yang cukup dan anggaran tersebut setidaknya-tidaknya dalam setiap tahunnya harus ada kenaikan 40%.
5. Disamping ditemui adanya faktor yang menghambat terwujudnya kebijakan Menteri Agama Republik Indonesia dalam pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum, juga ada faktor yang menguntungkan atau mendukung keberhasilannya. Oleh karena itu, perlu ditingkatkan lagi sosialisasi keberadaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan penyebarluasan pokok-pokok kebijakan pembinaan pendidikan agama Islam pada Sekolah Umum. Dukungan dari berbagai pihak baik formal maupun non-formal perlu dilestarikan dengan meningkatkan dialog dan tukar pendapat yang konstruktif dan kontinyu. Keberadaan Departemen Agama Republik Indonesia dalam setiap kabinet pemerintah Republik Indonesia yang mempunyai struktur Direktorat Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri, program-program dan dedikasi aparaturnya supaya lebih berpihak kepada kepentingan masyarakat serta tidak berpikir sempit dan mempunyai wawasan kedepan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia yang dilandasi dengan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Syaibany, Omar Muhammad Al-Toumy. 1979. *Falsafah Pendidikan Islam* terjemahan Hasan Langgulung. Jakarta: Bulan Bintang.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York : Praeger Publishers.
- , 1986. *Policy Analysis for the Real World*. London : Oxford University Press.
- Abdurahman. 1995. *Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Attamimi, A. Hamid S. 1994. makalah : *Pengembangan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta : BPHN.
- Abdullah, Irwan. 1996. *Metode Penelitian Kualitatif (Suatu Pengantar)*. Banda Aceh : Puslit Ilmu Sosial dan Budaya Universitas Syah Kuala.
- Baiquni, A. 1983. *Islam dan Ilmu Pengetahuan Modern*. Jakarta: Pustaka
- Badruzaman, Mariam Darus. 1994. *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung : Alumni.
- Bogdan, R. dan Taylor, S.J., 1992. *Introduction to Qualitative Research Methods*. Terjemahan oleh Arif Furchan, Surabaya: Usaha Nasional.
- Budiman, Arief. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. 1995. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Djumhana, Muhamad. 1994 : *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Dror, Yehezkel. 1988. *Public Policy Making : Re Examined*. San Fransisco : Chandler.
- Dunn, William N. 1984. *Public Policy Analysis : An Introduction*. London : Prentice-Hall International. Inc.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey : Prentice Hall.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian Kualitatif. Dasar-dasar Dan Aplikasi*. Malang : YA3.
- Fadjar, H. A. Malik. 1998. *Meningkatkan Pemberdayaan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta : Dinamika Nomor 9.
- Furchan, Arief. 1992. *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*. Surabaya : Usaha Nasional.
- Gevel, AAJS Van De dan HPJ Van De Goor. 1984. *Bestuur System. Een Inleiding In de bestuurskunde*.
- Gunn, lewis A dan Brian W. Hoogwood. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. London : Oxford University Press.
- Hadi, Sutrisno. 1986. *Metodologi Research. Jilid I*. Yogyakarta : Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi Universitas Gajah Mada.
- Hadi, Sutrisno. 1986. *Metodologi Research. Jilid 2*. Yogyakarta : Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi Universitas Gajah Mada.

- Hartono, Sunarjati. 1992. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Huberman, A. Michael dan Matthew B. Miles. 1992. *Analisis Data Kualitatif* (terjemahan). Jakarta: UI- Press.
- Harbinson, F dan C.A. Myeis. 1994. *Education. Man Power and Growth Strategis of Human Resources Development*. New York : Mc Grow Hill.
- Hoogerwerf, A. 1985. *Politikologi*. Jakarta : Erlangga, Terjemahan R.L.L Tobing.
- Jones, Charles O. 1987. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Massachusetts : Duxbury Press.
- Kartasmita, Ginanjar. 1995. Makalah : *Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju dan Mandiri : Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi Dalam Pembangunan*. Yogyakarta : UGM.
- Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia, (kesinambungan dan perubahan)*. Jakarta: LP3ES.
- Lubis, T. Mulya. 1992. *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Moleong, Lexy J. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Muhammad, Abdulkadir. 1992. *Hukum Perikatan*. Bandung : Citra Aditya Bakti.

- Nakamura, Robert T dan F. Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York : St. Martin's Press.
- Nasr, Seyyed Hossein. 1987. *Traditional Islam in The Modern World*, London: KPI.
- Pakpahan, Normin S. 1995. Makalah : *Pembinaan Hukum Ekonomi Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*. Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman.
- Patrik, Purwahid dan Kashadi. 1996. *Hukum Jaminan*. Semarang : Fakultas Hukum UNDIP.
- Preesman, J.L. dan A. Wildavsky. 1974. *Implementation*. Berkeley : University of California.
- Purbacaraka, Purnadi. 1977. *Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan*. Bandung : Alumni.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1986. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung : Alumni.
- Rahardjo, Satjipto. 1980. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumni.
- , 1981. *Hukum Dalam Perspektif Sosial*. Bandung: Alumni.
- , 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Ripley, Randall B. 1985. *Political Analisis in Political Sciences*. Chichago : Nelson Hall Inc.
- Saleh, Ismail. 1990. *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

- Sastrosoehardjo, Soehardjo. 1991. *Hukum Administrasi Negara, Pokok-Pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- , tt. *Filsafat Hukum*.
- Shafritz, Jay M dan Abert C. Hyde. 1987. *Classics of Public Administration*. Pacific Gove - California : Brooks/Cole Publising Company.
- Shipman, M.D. 1992. *Education and Modernization*. London : Faber.
- Siagian, S.P. 1990. *Sistem Informasi Untuk Pengambilan Keputusan*. Jakarta : CV. Haji Mas Agung.
- Silalahi, Oberlin. 1989. *Beberapa Aspek Kebijakanaksanaan Negara*. Yogyakarta : Liberty.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1982. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES.
- Soekanto, Soerjono. 1985. *Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta: CV. Rajawali.
- , 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- , 1986. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Subekti, R dan R. Tjitrosudibio. 1980. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta : Pradnya Paramita.

- Sumantoro. 1986. *Hukum Ekonomi*. Jakarta : UI Press.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum. Lingkungan dan Dinamika Kependudukan*. Bandung : Alumni.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Karya Unipress.
- Susanto, I.S. 1995. *Kejahatan Korporasi*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Thoha Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Yogyakarta: UGM
- . 1992. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: Media Widya Mandala.
- Tim Redaksi Wikrama Waskita. 1994. *Seri Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Bagian I*. Jakarta : PT. Wikrama Waskita.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengajaran Bahasa. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : PT. Balai Pustaka.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro. 1976. "*Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*". Jakarta : Administrator Nomor. 5.
- . 1991. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : LP3ES.
- Utrecht, E/Moh. Saleh Djindan. 1989. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta : Ichtiar Baru.
- Vago, Steven. 1981. *Law and Society Prentice*. New Jersey : Hall Inc.

Warassih, Esmi. 1994. *Kegunaan Telaah "Kebijaksanaan Publik" Terhadap Peranan Hukum di Dalam Masyarakat Dewasa ini (Sebuah Pengantar)*. Semarang : Masalah-Masalah Hukum Nomor 11.

Zakariya, Yahya An-Nawawy. 1987. *Riyadhus Shalihin. Jilid II*. Bandung : Al-Ma'arif. terjemahan Salim Bahreisy.

- *Undang-Undang :*

Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994,

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

- *Ketetapan MPR*

MPR. 1993. *Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Surabaya : Apollo.

- *Peraturan Pemerintah :*

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1990 tentang Pendidikan Pra Sekolah.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar.

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1992 tentang Tenaga Kependidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

- *Keputusan Presiden :*

Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen Agama Republik Indonesia, yang diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1984.

Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 1978 tentang Perubahan Lampiran 14 Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974.

Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dirubah beberapa pasalnya dengan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1995.

- *Keputusan, Surat Edaran Menteri/Direktur Jenderal :*

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1981 tentang Struktur Organisasi Departemen Agama RI di Daerah.

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1990 tentang Penyetaraan Diploma II Guru Pendidikan Agama Islam SD.

Keputusan Bersama Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Badan

Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) masing-masing Nomor : Kep-27/MK-3/8/1994 dan Nomor : KEP-166/KET/8/1994 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 114A Tahun 1994 tentang Pengadaan dan Penyetaraan Diploma III Guru Pendidikan Agama Islam SLTP/SMTA..

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 1997 tentang Pengadaan dan Penyetaraan Diploma II Guru Pendidikan Agama Islam Wiyatabakti di SD.

Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia Nomor : KEP/E/PP.02.2/132/1986 tentang Pedoman Fungsionalisasi Penilik dan Pengawas Pendidikan Agama Islam di daerah

Surat Edaran Menteri Agama RI Nomor 58E.II/I/PP.00.11/NDT/VI/1992 dan Nomor : E.II/PP.00.11/AZ/ED/1461/1993 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum Negeri.

Surat Edaran Menteri Agama Republik Indonesia Nomor : MA/216/1996 tentang Penyelenggaraan Pesantren Kilat.

Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Republik Indonesia Nomor E/77/1997 tentang Pemberian Hak Penerbitan dan Pemasaran Buku Yang Disusun Oleh

Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam kepada
PT. Dana Bhakti Prima Yasa.

Pedoman, Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis :

Departemen Agama. 1985/1986. *Himpunan Susunan Organisasi dan Tata
Kerja Departemen Agama di Pusat*. Jakarta : Biro Organisasi.

_____, 1990/1991 . *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Jakarta : Indah
Press.

_____, 1990/1991, *Pedoman Umum. Peningkatan Pengendalian
dan Pengawasan Pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada
Sekolah Umum*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan
Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1992/1993, *Petunjuk Pelaksanaan Pelaporan Kepengawasan
Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum*. Jakarta : Direktorat
Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1993/1994 : *Petunjuk Umum Pelaksanaan Kelompok
Kerja Penilik dan Pengawas Pendidikan Agama Islam*. Jakarta :
Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1995/1996, *Petunjuk Pelaksanaan Kurikulum/GBPP Pendidikan
Agama Islam pada Sekolah Umum Tahun 1994*. Jakarta : Direktorat
Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

- , 1995/1996, *Petunjuk Pelaksanaan Kurikulum/GBPP Pendidikan Agama Islam Sekolah Dasar Tahun 1994*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- , 1995/1996, *Petunjuk Pelaksanaan Kurikulum/GBPP Pendidikan Agama Islam Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama*, Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- , 1995/1996, *Petunjuk Pelaksanaan Kurikulum/GBPP Pendidikan Agama Islam Sekolah Lanjutan Tingkat Atas*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- , 1995/1996, *Kebijaksanaan Teknis Pembinaan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- , 1995/1996, *Pedoman Peningkatan Pendayagunaan Penilik dan Pengawas Pendidikan Agama Islam*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- , 1996/1997, *Pola Pembinaan dan Petunjuk Pelaksanaan Supervisi Pendidikan Agama Islam Sekolah Umum dan Supervisi pada Madrasah*, Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- , 1996/1997, *Pola Pembinaan Pendidikan Agama Islam Terpadu*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

Departemen Agama Republik Indonesia, 1997/1998, *Petunjuk Teknis*

Supervisi Akademik Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum.

Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1997/1998, *Petunjuk Teknis Supervisi Klinik Pendidikan Agama*

Islam pada Sekolah Umum. Jakarta : Direktorat Jenderal Pembinaan

Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1997/1998, *Pedoman Peningkatan Keimanan dan Ketaqwaan*

Melalui Kegiatan Ekstra-Kurikuler. Jakarta : Direktorat Jenderal

Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1997/1998, *Pedoman Kegiatan Ekstra-Kurikuler Pendidikan*

Agama Islam pada Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Jakarta :

Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

-----, 1997/1998, *Pedoman Peningkatan Keimanan dan Ketaqwaan*

Melalui Kegiatan Ekstra-Kurikuler pada SMU/SMK. Jakarta :

Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

- *Majalah-Majalah :*

' *Majalah-Majalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, Nomor 12*

Tahun 1994, Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Dinamika, Pembaharuan Pendidikan Islam, Nomor 9 Edisi Juli-Agustus

tahun 1998. Jakarta : DPP. GUPPI

- *Majalah-Majalah :*

Mimbar Pendidikan, Edisi April 1996

-----, Edisi Juli 1997.

-----, Edisi Nopember 1998

Analisis, Edisi Agustus-September 1996.

-----, Edisi April-Mei 1997.

-----, Edisi Nopember-Desember 1998.

Prisma, Edisi April 1997.

-----, Edisi September 1998.