

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pentingnya arti sebuah pengaturan di Indonesia merupakan dasar dari pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mengatur hubungan antar negara dan warga negara. Peraturan perundang-undangan juga memuat aturan main dalam berbangsa dan bernegara serta satu-satunya peraturan yang dibuat untuk memberikan batasan-batasan tertentu terhadap jalannya pemerintahan.

Mengingat sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada suatu daerah untuk mengatur urusan pemerintah daerahnya sendiri dengan harapan dapat mempercepat terciptanya kesejahteraan di masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah berhak mengeluarkan berbagai kebijakan publik untuk menyelesaikan masalah-masalah publik (*public issue*) yang terdapat di lingkungan sekitar masyarakat daerah. Sebelum daerah mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan daerah, maka kebijakan tersebut harus ditinjau terlebih dahulu berdasarkan hierarki perundang-undangan sebagaimana yang tertera dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yakni terdiri atas UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Setiap Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia sudah dipastikan dalam mengelola daerahnya memiliki Peraturan Daerah, termasuk Kabupaten Garut.

Kabupaten Garut merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Barat. Kabupaten ini memiliki jumlah kecamatan kedua terbanyak di Jawa Barat setelah Kabupaten Sukabumi yaitu 42 kecamatan (mengutip dari laman *nomor.net*). Seiring berkembangnya waktu, pertumbuhan penduduk di kabupaten Garut terus meningkat. Jumlah penduduk yang cukup banyak menjadi salah satu faktor munculnya permasalahan yang sangat kompleks, mulai dari masalah keamanan, transportasi, lingkungan, pendidikan, dan masalah sosial kemasyarakatan lainnya.

Salah satu permasalahan yang dapat mempengaruhi generasi masa depan bangsa adalah masalah pendidikan. Masalah yang sering terjadi pada sektor pendidikan diantaranya kurangnya kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya, tenaga kependidikan yang masih rendah, sekolah yang kurang memadai, dll. Hal ini membuat pemerintah Kabupaten Garut terdorong untuk membuat Peraturan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan tersebut dibuat guna terciptanya pendidikan yang baik sesuai dengan amanah UUD 1945 pasal 31 yang menegaskan bahwa setiap orang berhak mendapatkan pendidikan. Semua masalah pendidikan di Kabupaten Garut sudah diatur dalam perda tersebut. Akan tetapi, bahwa umat islam merupakan jumlah terbanyak dari penduduk Kabupaten Garut, maka ada beberapa pasal yang memuat wajibnya pendidikan islam salah satunya ada dalam pasal 64 berikut ini :

- (1) Dalam penerimaan calon peserta didik baru, bagi satuan pendidikan SMP, SMA dan SMK mempersyaratkan calon peserta didik yang beragama islam

wajib melampirkan ijazah atau sertifikat pendidikan diniyah.

- (2) Bagi calon peserta didik yang tidak dapat melampirkan ijazah atau sertifikat pendidikan diniyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), satuan pendidikan wajib menyelenggarakan tes baca tulis serta pemahaman kandungan isi Al-Qur'an sesuai kapasitasnya.
- (3) Bagi peserta didik yang beragama lain, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikecualikan dan disesuaikan berdasarkan agama yang dianutnya.

Menindak lanjuti pasal tersebut, maka Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan didelegasikan pada Peraturan Bupati Garut Nomor 308 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Islam Non Formal dalam bentuk Madrasah Diniyah Takmiliyah. Peraturan tersebut dibuat berdasarkan rujukan dari Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, kemudian Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 07 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

Madrasah berasal dari Bahasa Arab yang artinya tempat belajar. Sedangkan Diniyah berasal dari Bahasa Arab *Ad-din* yang artinya agama. Jadi madrasah Diniyah adalah madrasah yang semata-mata mengajarkan mata pelajaran agama. Madrasah Diniyah Takmiliyah terdiri dari Diniyah Takmiliyah Awaliyah, Diniyah Takmiliyah Wustha, dan Diniyah Takmiliyah Ulya. Dalam lingkup kecamatan, Madrasah Diniyah Takmiliyah berada pada naungan Dewan Pimpinan Anak Cabang-Forum Komunikasi Diniyah Takmiliyah (DPAC-FKDT).

Madrasah Diniyah Takmiliah Awaliyah (MDTA) adalah suatu pendidikan keagamaan Islam non formal yang menyelenggarakan pendidikan Agama Islam sebagai pelengkap bagi siswa Sekolah Dasar/Sederajat yang menyelenggarakan pendidikan agama islam tingkat dasar. Karena pada tingkat sekolah dasar penyampaian materi tentang Pendidikan Agama Islam dalam seminggu hanya 2 jam pelajaran saja.

Berdasarkan pada pasal 8 ayat 1 tujuan adanya Diniyah Takmiliah Awaliyah adalah untuk :

1. Memberikan bekal kemampuan dasar kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupan sebagai :
  - a. Pribadi muslim yang beriman, bertaqwa dan beramal shaleh serta berakhlak mulia;
  - b. Warga negara Indonesia yang berkepribadian, percaya diri serta sehat jasmani dan rohani;
2. Membina peserta didik agar memiliki pengalaman, pengetahuan, keterampilan beribadah dan sikap terpuji yang berguna bagi pengembangan pribadinya.
3. Mempersiapkan peserta didik untuk dapat mengikuti pendidikan agama Islam pada Diniyah Takmiliah Wustha.

Berdasarkan data dari Dewan Pimpinan Cabang-Forum Komunikasi Diniyah Takmiliah (DPC-FKDT) Kabupaten Garut, pada tahun ajaran 2017 /2018 MDTA di Kabupaten Garut berjumlah 1535, tenaga kependidikan berjumlah 8752, dan desa berjumlah 442, dengan rincian seperti tercantum dalam

tabel di bawah ini :

**Tabel 1.1**

**Daftar Rekapitulasi Lembaga dan Tenaga Kependidikan Madrasah Diniyah  
Takmiliyah Awaliyah Kabupaten Garut Tahun 2017/2018**

No.	Kecamatan	Jumlah		Jumlah Desa
		MDTA	Tenaga Kependidikan	
1	Leuwigoong	26	119	8
2	Cihurip	10	30	4
3	Cibatu	62	354	11
4	Karangtengah	26	139	4
5	Selaawi	35	179	7
6	Sucinaraja	12	98	7
7	Cibiuk	18	104	5
8	Limbangan	55	281	14
9	Pendeuy	26	154	6
10	Kersamanah	40	310	6
11	Cisompet	20	98	11
12	Cisewu	60	230	9
13	Cisurupan	40	292	17
14	Sukawening	44	320	11
15	Cikajang	65	384	12
16	Pangatian	39	244	8
17	Karangpawitan	43	259	20
18	Sukaesmi	18	108	7
19	Cibalong	20	109	11
20	Bayongbong	70	499	18
21	Talegong	24	106	7
22	Singajaya	40	167	9
23	Wanaraja	42	329	9
24	Banjarwangi	25	124	11
25	Cikelet	38	180	11
26	Samarang	56	342	13
27	Pamengpeuk	12	62	8
28	Leles	55	255	12
29	Kadungora	41	230	14
30	Banyuresmi	70	445	15
31	Pasirwangi	35	168	12
32	Tarkid	39	249	12
33	Cigedug	30	181	5
34	Pamulihan	12	65	5
35	Pakenjeng	26	150	13
36	Tarkal	61	289	13
37	Malangbong	38	164	24

38	Bungbulang	42	227	13
39	Mekarmukti	10	48	5
40	Garut Kota	35	210	11
41	Cilawu	60	360	18
42	Caringin	15	90	6
<b>Jumlah</b>		1535	8752	442

Sumber : DPC-FKDT Kabupaten Garut Tahun 2018

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa dari jumlah MDTA dan jumlah desa yang ada di tiap kecamatan Kabupaten Garut, Kecamatan Cisompet memiliki jumlah MDTA yang sedikit dibandingkan dengan kecamatan lainnya. Hal ini menjadi daya tarik peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut di Kecamatan Cisompet.

Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Garut Nomor 308 Tahun 2013 (MDTA) di Kecamatan Cisompet ini tidak sepenuhnya berjalan dengan harapan. Khususnya terkait dengan jumlah tenaga kependidikan yang kurang dari batas minimal yaitu kurang dari empat orang, hal tersebut tidak sesuai dengan Peraturan Bupati Garut Pasal 19 ayat 2 huruf a yaitu :

- a. Tersedia Tenaga Kependidikan, meliputi :
  1. Kepala Pendidikan Al-Quran dan Diniyah Takmiliyah,
  2. Guru mata pelajaran, minimal 2 (dua) orang;
  3. Tenaga administrasi, minimal 1 (satu) orang.

Jumlah tenaga kependidikan pada tiap MDTA yang ada di Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 1.2**  
**Daftar MDTA dan Tenaga Kependidikan Kecamatan Cisompet**  
**Kabupaten Garut Tahun Ajaran 2017/2018**

No.	Data Lembaga		Alamat Lembaga		Nama Tenaga Pendidik
	MDTA	No. Statistik	Kp. / Jl.	Desa	
1.	Al Hasanah	311.2.32.05.1769	Kp.Cipaksa	Panyindangan	Dede Hidayatulloh
					Miptah Ajid Abdul Jabar
					Tuti Alawiyah
					Iis Musfiqoh
					Yuyun Yunasih
					Gina Yusamsi
2.	Nurul Hikam	311.2.32.05.1771	Kp. Desa Kolot	Panyindangan	Arip Hari Budiman
					Maryani
					Munawaroh
3.	Nurul Huda	311.2.32.05.0538	Lumbung	Cisompet	Iwan H
					Rineu.L
					Roni
					Andi P.S
					Lia Wati
4.	Darul Hidayah	311.2.32.05.2054	Baru Laksana	Depok	Dedeh Supiah
					Imas Holisoh
					Akmaliah
					Nova Novianti
5.	At Takwa	311.2.32.05.979	Kp.Cikuda	Sukamukti	Abudin
					Eka Sulastri
					Yulianti
6.	Miftahul Huda	311.2.32.05.0531	Kp. Cikapundung	Cihaurkuning	Endang Suryana
					Elin Herlina
					Aa Rusdiana
7.	Nurul Iman	311.2.32.05.0536	Kp.Kelewih	Sukamukti	Hadi Yanto
					Iis Santika Hasanah
					Rin Rin Desyanti Maolani
					Euis Lisdiawati

8.	Nurul Ikhlah	311.2.32.05.0 545	Kp. Cisarua	Neglasari	Cecep Kurnia
					Fitriani
					S Nurwahidah
					A. Azis Muslim
					Hera Nur Anisa
9.	Asy Syidadiyah	311.2.32.05.1 425	Kp. Burujul	Neglasari	Kamaludin
					Aay Badrudin
					Nur Hopiah
					Dadah Hudaedah
					Kulsum
					Tita Rosita
					Silmi Alawiyah
10.	Al Hikmah	311.2.32.05.0 548	Kp. Sukamanah	Sukanagara	Hilmi Rahmat
					N Umu Kulsum
					Iis Supriatin
					Kusmayanti
					Nurmayanti
					Erni Nivianti
11.	Al-Hidayah	311.2.32.05.0 532	Kp. Cisindang	Cisompet	R Ujang Ismail
					N Yoyok Kurnaeti
					Esti Fuji Astuti
					Marisa Herlinawati
12.	Al Khoeriyah	311.2.32.05.0 541	Kp. Bantar Peundeuy	Sukanagara	Ahmad Suhada
					Uat Saoja
					Rita Nurasih
					Apud Mahpudin
13	Darussalam	311.2.32.05.1 424	Kp Singatuwuh	Jatisari	Ai Yeti
					Nia Kurniati
					Yayah Rohilah
					Lisna Mutoharoh
					Susi Salamah
					Nuryani
					Selvia
					Romlah
					Siti Maesaroh
					Agus Maoludin
					Komah Karomah
					Ujang Suryana
14.	Al Muttaqin	311.2.32.05.0 551	Kp. Puspasari	Jatisari	Saepudin
					Dadah Rosidah



					Juwita
15.	Tajidiyah		Kp. Cibaur	Margamulya	Ato Hadianto
					Imas Sopiati
16.	Sabilil Huda	311.2.32.05.0043	Kp. Buntar	Jati Sari	Mamad Muhamad Ridwan
					Saidah
					Dailatul Mubarakah
					Ai Karomah Sa'diyah
					Taopik Hidayat
					Hikman Fauzi
17.	Al Inayah	311.2.32.05.1685	Kp. Mekar Sari	Cihaurkuning	Sopyan Ansori
					Euis Mudrikah
					Endrawati
					Aceng Fhaturohman
					Ai Rusmini
					Silvi Nurhakimah
18.	Al Ikhlas	311.2.32.05.0547	Kp. Cisaladah	Sukanagara	Noupal Abdulah
					Andri Firmansyah
					Rusmana
					Agus Gunawan
19.	Al Barkah	311,2329518	Bantar Warung	Sukanagara	Asep Ruhiyat
					Hesti Susanti
					Ai Suwangsih
					Kurniawan
					Budi Permana
					Zihan
					Ikhsan
20.	Miftahul Jannah	311.2.32.05.1864	Joho	Cisompet	Oo Tajudin
					Repi Nurhandayani
					Awan Setiawan
					Dekia Fatmawati

Sumber : DPC-FKDT Kabupaten Garut tahun 2018

Berdasarkan dari data di atas, MDTA yang memiliki jumlah tenaga kependidikan kurang dari batas minimal ada lima MDTA, diantaranya MDTA Nurul Hikam berjumlah 3 orang, MDTA At Taqwa berjumlah 3 orang, MDTA Miftahul Huda berjumlah 3 orang, MDTA Al Muttaqin berjumlah 3 orang, dan

MDTA Tajidiyah berjumlah 2 orang.

Temuan lain di lapangan bahwa rata-rata setiap MDTA yang ada di Kecamatan Cisompet jumlah belajar dalam seminggu hanya 12 jam pelajaran saja, dengan sistem 1 hari 2 jam pelajaran. Hal ini tidak sesuai dengan pasal 7 ayat (2) bahwa Penyelenggaraan Diniyah Takmiliyah Awaliyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan selama 4 (empat) tahun dan jumlah belajar minimal 18 jam pelajaran seminggu.

Berdasarkan penemuan awal peneliti, salah satu faktor tidak berjalan sepenuhnya Peraturan Bupati ini diduga karena kurangnya sosialisasi dari pihak terkait khususnya DPAC-FKDT kepada MDTA yang ada di setiap desanya. Sehingga MDTA tidak mengetahui betul apa yang seharusnya di implementasikan.

Berdasarkan temuan awal tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut yang di tuangkan dalam bentuk Skripsi dengan judul Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Garut Nomor 308 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Islam Non Formal (Studi Kasus Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut).

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka ditemukan identifikasi masalah yang dianggap menarik untuk diteliti, antara lain adalah :

1. Kurangnya tenaga kependidikan pada Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah di Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut.

2. Masih kurangnya jam pelajaran yang diberikan guru terhadap siswa Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliah di Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan Peraturan Bupati Garut Nomor 308 tahun 2013 dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pembelajaran Agama Islam pada Diniyah Takmiliyah Awaliah Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi dalam menerapkan Peraturan Bupati Garut Nomor 308 tahun 2013 (Studi Kasus Diniyah Takmiliyah Awaliah Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut)?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada permasalahan yang dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan Peraturan Bupati Garut Nomor 308 tahun 2013 dalam meningkatkan kualitas pembelajaran Agama Islam pada Diniyah Takmiliyah Awaliah Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut.
2. Untuk mengetahui hambatan penerapan Peraturan Bupati Garut Nomor 308 tahun 2013 (Studi Kasus Diniyah Takmiliyah Awaliah Kecamatan Cisompet Kabupaten Garut).

## **E. Kegunaan Penelitian**

### 1. Kegunaan Teoritis

Penulis berharap penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya konsentrasi kebijakan publik, dan disamping itu hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa yang akan menulis laporan penelitian di kemudian hari.

### 2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi penulis penelitian ini berguna untuk mengetahui sejauhmana ilmu yang telah dipelajari di perkuliahan, serta bagaimana mengimplementasikan di dunia nyata, sehingga dapat juga menambah wawasan penulis dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan islam non formal (Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah).
- b. Bagi pemerintah penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi, agar mampu melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pendidikan keagamaan islam non formal (Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah).
- c. Bagi masyarakat penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan informasi tentang pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan Islam Non Formal (Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah).

## F. Kerangka Pemikiran

Menurut Van Meter & van Horn (1975:65) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Implementasi kebijakan dengan model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh van Metter & van Horn disebut dengan istilah *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Menurut van Metter & van Horn ada enam variabel yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, yaitu :

### 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

## 2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi adalah manusia. Namun, selain sumber daya manusia sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu.

## 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-iri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya.

## 4. Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan-nya tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

## 5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi,

maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi, dan begitu pula sebaliknya.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan eksternal turut juga mendorong keberhasilan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal (lingkungan ekonomi, sosial, dan politik).



Gambar 1.1

## Skema Kerangka Pemikiran

