

**DARI RAHIM IBU KANDUNG KE PANGKUAN AYAH TIRI  
(Implementasi Kebijakan Pengangkatan Guru Pendidikan Agama Sekolah Umum  
Di Kota Kendari)**

***FROM MOTHER'S WOMB TO STEP FATHER'S LAP  
(Implementation of Recruitment Policy on Public Schools' Religion Teachers  
in Kendari City)***

***Esti Junining***

Universitas Brawijaya  
Jl. Veteran Malang, Jawa Timur  
email: esti@ub.ac.id

***Baso Marannu***

Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Makassar  
email: athobasomarannu70@gmail.com

Naskah diterima tanggal 5 Agustus 2019, Naskah direvisi tanggal 30 Agustus 2019, Naskah disetujui tanggal 5 Oktober 2019

***Abstrak***

Penelitian ini dilakukan di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara dengan tema “Implementasi pengangkatan Guru Pendidikan Agama di Sekolah Umum” yang menggunakan metode kualitatif, dengan memilih pendekatan studi kasus, fokus penelitian ini pada kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan peraturan pemerintah tentang pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum, yang melibatkan Kementerian Agama (Kemenag) dan Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas). Analisis deskriptif untuk membahas persoalan tersebut menggunakan indikator Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III, yakni Komunikasi, Sumber daya, Kecenderungan, Struktur birokrasi. yang ditekankan pada tiga hal, yakni Pembuat, dokumen dan penerima kebijakan. Penelitian ini menyimpulkan masih kurangnya intensitas komunikasi pembuat kebijakan, lemahnya sumber daya saat pengimplementasian, kecenderungan ego sektoral dan eselonisasi pada struktur birokrasi termasuk sistem informasi berbasis IT yang belum terjalin dengan baik antara Kemenag dan Kemendiknas terhadap beberapa peraturan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, Kementerian Keuangan terhadap kebijakan pengangkatan maupun pengembangan guru-guru pendidikan agama di sekolah umum. Penelitian ini merekomendasikan perlunya koordinasi dan komunikasi yang lebih baik para pejabat eselon II dan III antara dua kementerian yakni Kementerian Agama dan Kementrian Diknas, perlu dipikirkan sistem informasi yang mengakomodir guru agama yang ada di sekolah umum dan guru pengangkatan pemerintah daerah yang ditempatkan di madrasah, ketiga perlunya keberpihakan pejabat berwenang dalam hal politik anggaran untuk lebih meningkatkan kualitas pendidikan agama secara umum di Indonesia.

***kata kunci:*** kebijakan, guru pendidikan agama, sekolah umum

***Abstract***

*This research focuses on the issue of recruitment of religion education teachers in public schools, involving the Ministry of Religion and the Ministry of National Education. This study uses descriptive analysis of the George C. Edward III Policy Implementation Model indicators, namely Communication, Resources, Trends, Bureaucratic Structures, emphasizing on three things, namely the makers, documents and recipients of policies. This study concludes that there is still a lack of intensive communication among the policy makers, weak resources in the implementation, sectoral ego tendencies and echelonization in bureaucratic structures including the less well-established of IT-based information systems. between the two Ministries as well as lack of communication with the Ministry of Finance regarding the recruitment and development of religious education teachers in public schools. This study recommends the need for better coordination and communication among officials between the The Ministry of Religion and the Ministry of Education and Culture.*

***keywords:*** policy, religious education teachers, public schools

## PENDAHULUAN

Fenomena yang menarik tentang pendidikan agama di sekolah umum beberapa tahun terakhir ini adalah sistem pengangkatan tenaga pendidik, karena melalui tiga jalur pengangkatan, pertama ada yang diterima melalui kebijakan pemerintah daerah, kedua melalui jalur SKPD Dinas Pendidikan Nasional (Prov/Kab/Kota) dan ketiga pengangkatan melalui Kementerian Agama, itulah mengapa dalam judul hasil penelitian ini, guru pendidikan agama di sekolah umum, diibaratkan lahir dari rahim ibu kandung (Kementerian Diknas/Pemda) sementara dipelihara dipangku ayah tirinya (Kementerian Agama).

Jika dilihat secara sepintas, tentang kesejahteraan guru pendidikan agama di sekolah umum, maka kebijakan ini patut untuk di apresiasi karena realitas di lapangan beberapa guru agama yang mengajar di sekolah umum walaupun diangkat menjadi PNS dari pemerintah setempat melalui Kementerian Pendidikan Nasional mendapatkan pelayanan kesejahteraan oleh dua kementerian, yakni Kemendiknas (Gaji pokok sebagai pendidik) dan Kemenag (tunjang sertifikasi sebagai profesi pendidik), namun sebaliknya guru umum di madrasah yang diangkat oleh pemerintah daerah yang ditempatkan di madrasah, pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Kementerian Agama.

Padahal Kementerian agama sendiri juga harus menanggung biaya pendidikan utamanya TPG (Tunjangan Profesi Guru) yang pengangkatannya melalui surat keputusan Kementerian Agama, anggaran pendidikan yang di kelola oleh Kementerian Agama khusus untuk pendidikan dasar dan menengah memang terkesan besar, namun jika ditelusuri sebenarnya dana tersebut masih menanggung tenaga pendidikan yang awalnya bukan diangkat langsung oleh Kementerian Agama.

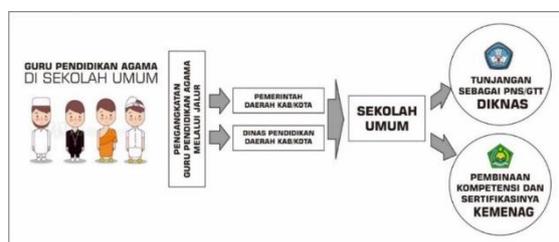
Namun berkaitan dengan sistem penganggaran pendidikan yang selama ini di Indonesia justru belum maksimal, pernyataan Menteri Keuangan, dikutip melalui CNN Indonesia (12/03/2019) Sri Mulyani Indrawati mengaku kecewa dengan

pemanfaatan dana pendidikan selama ini. Menurutnya, negara dalam sepuluh tahun belakangan ini telah dianggarkan duapuluh persen dari anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk memperbaiki pendidikan di dalam negeri.

Tapi kualitas pendidikan yang dihasilkan masih belum sebanding dengan uang yang dikeluarkan pemerintah. Kualitas dapat terlihat dari nilai yang dikeluarkan *The Program for International Student Assessment* (PISA) yang diterbitkan oleh organisasi negara-negara maju (*Organization for Economic Cooperation and Development/OECD*). Di 2018, Indonesia menduduki peringkat 62 dengan nilai PISA sebesar 395,3. Angka ini jauh dibanding negara tetangga seperti Singapura dengan skor 556, Thailand dengan skor 415. Skor tersebut bahkan lebih rendah dengan Vietnam yang bisa mencapai 495.

Berkaitan dengan perencanaan anggaran pendidikan di Kementerian Agama menyangkut pembiayaan guru agama di sekolah umum memang masih menyisakan persoalan yang hingga saat ini masih perlu didiskusikan secara baik untuk pemecahannya, persoalannya bukan pengelolaannya anggarannya, tapi 'keberpihakan anggaran' dan 'pola komunikasi' serta 'ego sektoral' bagi guru-guru pembelajaran agama di sekolah umum. Dan inilah mengapa penelitian ini dilakukan. jika diilustrasikan dilihat dalam skema sebagai berikut;

Gambar 1 Skema Pengangkatan dan Pembinaan Guru Pendidikan Agama



Jika memperhatikan Gambar 1, maka utama yang dibahas pada penelitian ini, yakni koordinasi antara Kementerian Agama yang memberikan pembinaan dan sertifikasi guru Pendidikan Agama (TPG) dengan Pemerintah

Daerah/kota atau SKPD Dinas Pendidikan, yang diberikan kewenangan untuk mengangkat guru agama di sekolah umum.

Secara hukum, di berbagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh eksekutif dan legislatif disebutkan bahwa guru sebagai salah satu unsur penting pendidikan mesti dikelola secara baik dengan melibatkan semua unsur (*stakeholders*) pendidikan, yakni: masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dalam Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003, dinyatakan bahwa: pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. (*UU No. 20 Tahun 2003*).

Undang-undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen disebutkan bahwa: pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Juga dipertegas pada Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008 tentang guru, menjelaskan kewajiban pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah dalam menjamin pembinaan kualifikasi, sertifikasi, dan uji kompetensi guru.

Penelitian yang terkait dengan Implementasi Kebijakan pengangkatan Guru Agama di sekolah Umum yang di laksanakan peneliti Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan. Badan Litbang menemukan bahwa berdasarkan hasil Penelitian Pengelolaan guru Pendidikan Agama dalam konteks Desentralisasi Pendidikan oleh Hayadin, hasilnya menyimpulkan bahwa: 1) penerimaan pendidik pendidikan agama di era desentralisasi turut dilakukan oleh pemerintah daerah Kota dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan guru agama di daerah tersebut

disebabkan karena jumlah tenaga kependidikan yang diangkat oleh pemerintah pusat (c.q, Kementerian Agama RI) masih sangat kurang; 2) pada proses pengembangan SDM dan kesejahteraan, guru pendidikan agama mendapatkan perlakuan yang sama dengan guru lainnya; 3) persoalan sosial politik serta penjelasan Peraturan Badan Kepegawaian Daerah tentang Manajemen Pegawai Daerah merupakan salah satu faktor pendukung dari pengelolaan guru pendidikan agama di Kota Palangkaraya.

Dalam penelitian ini, permasalahan pokok yang akan ditelusuri secara mendalam adalah bagaimana implementasi kebijakan pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum? Kemudian secara terperinci pertanyaan penelitian pada indikator yang digunakan untuk menelusuri kebijakan tersebut menggunakan empat indikator model implementasi kebijakan George C. Edward III, yakni bagaimana realitas pola komunikasi, sumber daya, kecenderungan dan struktur birokrasi berkaitan dengan implementasi kebijakan pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara, serta Faktor pendukung dan penghambatnya.

## METODE PENELITIAN

Penelitian kualitatif terapan secara eksploratif ini menggunakan pendekatan deskriptif yaitu penelitian yang berusaha untuk menuturkan permasalahan berdasarkan data-data menyangkut kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengangkatan guru agama di sekolah umum, dengan pendekatan studi kasus.

Kegiatan penelitian ini dilakukan di Kota Kendari Sulawesi Tenggara. Penentuan lokasi tersebut di dasarkan pada hasil peninjauan yang telah dilakukan sebelumnya oleh peneliti Balai penelitian dan pengembangan agama tahun 2019, Lokasi penelitian yang dijadikan subjek penelitian adalah para pengambil kebijakan sekolah umum negeri yang ada di kota Kendari. Sumber primer merupakan referensi yang berhubungan langsung dengan data yang diperlukan dalam penelitian. Sumber primer , yaitu kepala sekolah dan guru pendidikan

agama SMA Negeri 4 Kota Kendari, SMP Negeri 1 Kota Kendari, SMP Negeri 14 Kota Kendari, guru agama PNS di Kementerian Agama, selain itu yang menjadi sumber data pengambil kebijakan adalah Kepala Dinas Kementerian Pendidikan Nasional Provinsi Sulawesi Tenggara, Kepala Bidang GTK Kemendiknas, pengawas guru Pendidikan Agama.

Data sekunder beberapa dokumen yang menyangkut profil guru agama di Sulawesi Tenggara, Situs WEB khusus Kemendiknas (Dapodik) dan Situs WEB khusus Kementerian Agama (Siaga), data sekunder merupakan data-data pendukung yang berkaitan secara tidak langsung terhadap Implementasi Kebijakan Pengangkatan Guru Pendidikan Agama yakni data administrasi sekolah, aturan dan kebijakan pengangkatan guru agama.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan dokumentasi. Wawancara (*Interview*), dalam penelitian ini adalah wawancara tidak terstruktur dengan tetap beracuan pada empat (empat) indikator Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III, yakni (1) Komunikasi; (2) Sumber daya; (3) Kecenderungan; (4) Struktur Birokrasi, dengan pendalaman masing-masing indikator

Dokumentasi pada penelitian ini digunakan untuk memperkuat pendapat atau opini yang telah disampaikan oleh guru pendidikan agama adalah hal-hal yang terkait dengan dari Peraturan Pemerintah 55 Tahun 2007, PP No.74 Tahun 2008 tentang Guru, Undang-Undang No. 5, 2015.

## PEMBAHASAN

Kota Kendari dihuni oleh hampir semua etnis ada di Kota Kendari. Suku besar seperti Tolaki, Muna, Buton, Bugis-Makassar yang banyak mendiami Kota Kendari. Adapun jumlah penduduk Kota Kendari menurut data BPS Kota Kendari Tahun 2017 adalah: Laki-laki 187.233 jiwa (50,50%) dan perempuan 183.495 jiwa (49,50%), dengan jumlah total 370.728 jiwa. jumlah penduduk di sebelas kecamatan sangat beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan

Kadia dengan kepadatan sebesar 6.593 orang dan terendah di Kecamatan Nambo sebesar 415 jiwa per km<sup>2</sup>. (BPS Kota Kendari, 2018).

Berkaitan dengan pendidikan di Provinsi Sulawesi Tenggara, sesuai data DAPODIK Jumlah sekolah dari tingkat dasar hingga menengah secara keseluruhan 219.72, jumlah peserta didik hampir mencapai 45 ribu siswa, sedangkan jumlah guru sebanyak 2.755.973 guru.

### ***Realita Implementasi Kebijakan Pendidikan di Kota Kendari***

*“Kami sudah nyaman sertifikasi di kelola oleh Kemenag, semuanya serba tepat waktu”* ungkap pak Yohanes (Guru Agama Kristen SMA 1 Kendari). *“Bahkan guru-guru kami selain guru mata pelajaran pendidikan agama merasa cemburu dengan guru yang sertifikasinya di Kemenag, mereka terlayani dengan baik”* (Pak Mahdin, kepala SMP Negeri 1 Kendari). Dari dua pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa pelayanan Kementerian Agama terhadap guru pendidikan agama di sekolah umum sudah baik, bahkan tergolong puas.

*“Bahkan dalam beberapa pertemuan nasional atau dengan beberapa kepala sekolah saya sering mengusulkan untuk meninjau kembali sistem pendidikan kita saat ini, terutama menyangkut pengelolaan tenaga pendidik”* lanjut Pak Mahdin *“Sistem sentralisasi yang selama ini dianut oleh Kementerian Agama patut diapresiasi”* pada kesempatan lain yang diungkapkan oleh La Andi Pante Kepala SMPN 14 Kota Kendari.

Secara umum komentar positif mengenai pelayanan guru pendidikan agama di sekolah umum cukup baik, *“Saya melihat pelayanan kesejahteraan guru agama di sekolah-sekolah umum sudah baiklah”* ungkap pak Bakhtiar (Kasi Guru dan Tenaga Kependidikan Diknas Provinsi Sultra).

### ***Komunikasi***

Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini lebih mengeksplorasi tentang komunikasi kebijakan yang berkaitan dengan pendidik dan tenaga kependidikan pendidikan, yang terkait langsung dengan pengangkatan

guru mata pelajaran pendidikan agama di sekolah umum.

Berkaitan dengan komunikasi, Wilbur Schramm (Ashadi, 1987, dalam Suprpto, 2006: 4-5) menyatakan komunikasi sebagai suatu proses berbagi (*sharing process*), untuk menumbuhkan suatu kebersamaan (*commonness*) dengan seseorang. Yaitu kita berusaha berbagi informasi, ide, atau sikap”, jadi komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang berhasil melahirkan kebersamaan (*commonness*), kesepahaman antar sumber (*source*) dengan penerima (*audience-receiver*)-nya. Dalam pengertian tersebut komunikasi kebijakan pendidikan akan benar-benar efektif apabila penerima atau yang menjalankan kebijakan menerima pesan, persis sama seperti apa yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan.

Jika kebijakan pendidikan merupakan seperangkat aturan yang berkaitan baik langsung maupun tidak langsung tentang pendidikan, maka komunikasi kebijaksanaan pendidikan dapat diartikan sebagai suatu proses berbagi informasi, ide, atau sikap mengenai aturan dalam pendidikan yang bertujuan untuk memberikan informasi atau aturan yang mengikat kepada pelaksana pendidikan.

Menyangkut persoalan kebijakan pengangkatan guru agama pendidikan agama di sekolah umum sesuai dengan, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru, maka ada dua hal yang menjadi patokan mengapa komunikasi kebijakan implementasi pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum ini penting:

Pertama dengan komunikasi kebijakan ini diharapkan Guru Pendidikan Agama, Pengawas dan Kepala Sekolah memahami secara mendalam mengapa kebijakan pemerintah mengenai pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan Nasional sedangkan pembinaan pemberian sertifikasinya dikelola oleh Kementerian Agama. Sebab tidak diterimanya suatu kebijakan tersebut, bisa jadi bukan karena

kebijakan mengenai pengangkatan guru agama di sekolah umum yang dirumuskan tersebut kurang aspiratif, ada kemungkinan karena belum dipahaminya secara operasional oleh guru pendidikan agama, pengawas atau bahkan kepala sekolah, inilah mengapa penting komunikasi kebijakan dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Kedua menghindari kesalahan pemahaman tentang aturan yang mengikat baik berbentuk Undang-undang ataupun Peraturan pemerintah tentang pengangkatan guru agama di sekolah umum, memang beberapa Guru Pendidikan Agama, pengawas atau Kepala sekolah sudah paham dengan kebijakan tersebut di buat, namun mungkin saja ada yang tidak memahaminya, inilah juga pentingnya peran komunikasi kebijakan.

Jadi kontinuitas komunikasi antara pelaksana kebijakan pemerintah dalam hal ini adalah kemendiknas, kemenag di masing-masing daerah sebagai *stakeholder* pembuat kebijakan yang dibuat untuk untuk guru agama di sekolah umum menjadi sangat penting untuk dijalankan.

Berkaitan dengan komunikasi kebijaksanaan dalam penelitian ini akan mendalami permasalahannya yang dihubungkan bersumber dari komunikatornya (Pejabat Kemenag dan Kemendiknas dan Badan Kepegawaian Daerah), yang bersumber dari pesannya sendiri (Peraturan pemerintah, Peraturan daerah), dan yang bersumber dari komunikannya (Guru Agama, pengawas ataupun kepala sekolah)

### ***Komunikasi setingkat eselon III perlu ditingkatkan***

Dalam beberapa wawancara dengan para pelaksana kebijakan baik di Kemendiknas maupun di Kemenag Kota Kendari beberapa kebijakan yang mengatur tentang guru agama di sekolah umum ini hanya di pahami oleh mereka yang duduk di eselon II dan III di daerah Kota Kendari walaupun secara kuantitas dua kementerian ini masih kurang melakukan pertemuan-pertemuan formal tentang keberadaan guru agama di sekolah umum.

Pertemuan formal antara dua kementerian yang terlibat langsung dengan

keberadaan guru agama di sekolah umum ini penting, karena ada beberapa atauran atau kebijakan yang sifat mengikat kedua kementerian ini. Problem komunikasi dipandang dari sudut pembuat kebijakan (eselon II maupun eselon III) di Kementerian Diknas dan Kementerian Agama di temukan dua kelemahan diantaranya:

Pertama Kesibukan para pejabat setingkat eselon II di daerah lebih konsentrasi pada masing-masing binaannya Kemendiknas fokus pada pembinaan di sekolah umum, sedangkan kemenag fokus pada pembinaan madrasah dan pesantren, akibatnya penyampaian beberapa kebijakan berkaitan dengan guru agama di sekolah umum yang melibatkan dua kementerian secara langsung cenderung terabaikan.

Kemenag sudah ada Kabid Pendis dan Bimas Agama yang memang mengurus guru-guru agama di sekolah umum, namun di kemendiknas hanya di tangani oleh Bidang Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK) yang sifatnya umum, sehingga kebijakan yang disampaikan oleh Kemendiknas tentu hanya bersifat umum untuk semua guru, disinilah perlu komunikasi yang baik antara pejabat eselon II pada masing-masing kementerian.

Kedua referensi kebijakan, pejabat setingkat eselon III di Kemendiknas maupun di Kemenag yang menangani guru pendidikan agama yang seharusnya secara teknis memahami kebijakan mengenai guru agama, temuan lapang terkadang mempunyai **persepsi** referensi kebijakan yang berbeda, terutama pemahaman mengenai peraturan pemerintah, peraturan daerah ataupun petunjuk teknis dari aturan yang dikeluarkan masing-masing kementerian yang ‘terlupakan’ untuk dikomunikasikan antara dua lembaga, sehingga cara menjelaskan aturan kepada guru-guru kemungkinan di pahami secara berbeda, jadi bagi guru agama di sekolah umum yang tidak proaktif mengikuti perkembangan kebijakan di Kemenag akan tertinggal atau lebih fatal lagi tidak mengetahui aturan yang berlaku.

Pada berikut, sangat jelas terlihat bahwa efektif dan efisiensi komunikasi yang dibangun oleh dua kementerian sangat berperan bagi penerima kebijakan, jika tidak

maka timbal baliknya justru para penerima kebijakan akan mempersalahkan pembuat kebijakan terutama para pejabat di kemenag ataupun di kemendiknas.



### *Petunjuk teknis masih terabaikan!*

Terkait dengan dokumen atau peraturan yang mengikat untuk guru pendidikan agama di sekolah umum hasil temuan lapang baik berupa peraturan daerah bahkan yang sifatnya surat edaran Diknas/Kemenag yang mengatur keberadaan guru pendidikan agama di sekolah umum terdapat beberapa kelemahan diantaranya:

Pertama dokumen petunjuk teknis yang kurang operasional, terkadang rumusan kebijaksanaannya tidak begitu jelas. Ketidakjelasan rumusan ini terjadi sebagai akibat dari banyaknya kompromi dan upaya konsensus yang dilakukan oleh para beberapa pembuat kebijakan pada saat merumuskan kebijaksanaan. Penyebaran lewat media sosial (group WA) tanpa disertai dengan penjelasan yang akurat akan berdampak pada ketidakjelasan kebijakan tersebut. Adanya kebiasaan membagikan (*share group*) beberapa dokumen kebijakan atau petunjuk teknis tanpa diikuti dengan penjelasan secara verbal bisa disalah tafsirkan oleh pembacanya.

Kedua, selang waktu antara peraturan pemerintah atau peraturan daerah dengan petunjuk teknis pelaksanaan dari peraturan tersebut terkadang terlalu jauh jaraknya, mengakibatkan komunikasi kebijakannya juga menjadi lamban.

Ketiga pejabat yang terkait dengan sosialisasi peraturan atau kebijakan-kebijakan terkait guru agama di sekolah umum terlalu cepat dilakukan mutasi, promosi atau rotasi, sehingga pejabat baru yang berwenang bertanggungjawab terhadap sosialisasi tersebut kadang terputus. Resistensi terhadap

pemahaman pejabat pembuat kebijakan yang lebih teknis harus menjadi perhatian pemerintah.

### ***Heterogenitas pengangkatan guru agama***

Sementara itu, problem komunikasi kebijakan pengangkatan guru agama ditinjau dari guru agama sebagai pelaksana atau penerima dari kebijakan tersebut terdapat beberapa temuan diantaranya:

Pertama heterogennya guru agama, jika di lihat dari awal pengangkatan guru agama, ada yang diangkat oleh Pemda Kota Kendari atau Pemda Provinsi Sulawesi Tenggara dan ada yang diangkat oleh Kementerian agama, jadi perubahan pola komunikasi yang dulunya kebijakan diatur pada masing-masing kabupaten, mengalami perubahan, dimana pada tingkat SMA/SMK/MA di koordinir oleh Kementerian Agama/Diknas ditingkat provinsi sedangkan pada tingkat SD/MI/SMP/MTs dikelola oleh Kementerian Agama/Diknas di tingkat Kabupaten/Kota.

Jika di Kementerian Diknas hanya satu bidang yang mengelola, yakni GTK di Kementerian Agama di kelola oleh beberapa bidang, sesuai dengan agamanya, bahkan di Kementerian Agama PAIS sudah di kelola setingkat eselon III.

Jadi Heterogenitas guru agama pada masing-masing satuan pendidikan ini, bisa dalam hal tingkatan pendidikannya, ragam etnik, kepercayaan dan agamanya, dan budaya sekolah dan struktur birokrasi yang biasa dialaminya, sehingga penyesuaian penyampaian pesan kepada seluruh guru-guru agama juga menjadi problem yang perlu di selesaikan.

Kedua perbedaan pengetahuan sebelumnya dari pihak guru-guru agama yang diangkat oleh Kementerian Diknas yang harus menyesuaikan diri dengan beberapa pola kebijakan di Kementerian Agama, sebagai gambaran dari total guru agama sebanyak 245 di Kota Kendari hanya 25 orang pengangkatan dari Kementerian Agama, Kurang lebih hanya 10%, sementara pengelolaan pembinaan dan sertifikasinya semuanya di tangani oleh kementerian Agama. Jadi pengetahuan dan pengalaman untuk menjalankan kebijakan

yang selama ini guru alami di Kementerian Diknas dengan pola desentralisasi, harus menyesuaikan diri dengan pola kebijakan yang di terapkan di Kementerian Agama yang menggunakan pola sentralisasi.

Dilema antara keputusan, konsistensi dan koordinasi

Memperhatikan beberapa hal yang menyangkut implementasi kebijakan pengangkatan guru Pendidikan Agama di sekolah umum, yang berkaitan dengan komunikasi maka ada empat hal yang akan dijelaskan secara mendalam yakni (1) Keputusan; (2) Kejelasan; (3) Konsistensi; (4) Koordinasi.

### ***Keputusan perlu segera dikomunikasikan***

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2017 Tentang Manajemen pegawai negeri sipil Pasal 8 Rincian kebutuhan PNS setiap tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) disusun berdasarkan: (a) hasil analisis Jabatan dan hasil analisis beban kerja; (b) peta Jabatan di masing-masing unit organisasi yang menggambarkan ketersediaan dan jumlah kebutuhan PNS untuk setiap jenjang Jabatan; dan; (c) memperhatikan kondisi geografis daerah, jumlah penduduk, dan rasio alokasi anggaran belanja pegawai.

Keputusan berpengaruh pada komunikasi kebijakan, sebelum pejabat mengimplementasikan suatu keputusan harus menyadari bahwa keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk melaksanakannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Keputusan-keputusan dominan diabaikan karena sering kali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang ditetapkan.

### ***Perlunya kejelasan instruksi kebijakan***

Edward mengemukakan apabila kebijakan diimplementasikan sesuai yang direncanakan maka petunjuk pelaksanaan tidak harus diterima oleh para pelaksana kebijakan tetapi komunikasi kebijakan tersebut harus jelas, inilah pentingnya peran pola komunikasi instruksi kebijakan.

Sering kali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana kebijakan hilang hanya karena penetapan waktu dan bagaimana suatu program kebijakan dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan sehubungan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadi interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Temuan lapangan mengindikasikan bahwa beberapa guru pendidikan agama yang selama ini beban kerjanya terkonsentrasi di sekolah umum, menyebabkan terlambat menerima instruksi, jadi, kelemahan instruksi ini, bukan dari kementerian agama sebagai pejabat pemberi instruksi namun lebih pada guru pendidikan agama di sekolah umum.

### ***Konsistensi penyampaian isi kebijakan***

Implementasi kebijakan dapat berlangsung efektif apabila perintah pelaksanaan dilaksanakan secara konsisten dan jelas. Apabila perintah implementasi kebijakan tidak konsisten akan mendorong pelaksana kebijakan mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

Bila ini terjadi akibatnya tidak efektif implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar kemungkinan tidak dapat dilaksanakan tujuan-tujuan kebijakan. Jika terdapat kekurangan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan maka implementasi inipun cenderung tidak efektif

Proses Koordinasi komunikasi kebijakan

Kebijakan dapat merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting baik di kemendiknas maupun di kemenag, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program pengembangan guru agama, pemilihannya berdasarkan dampaknya.

Dalam beberapa hal menyangkut koordinasi kebijakan dapat diartikan juga sebagai mekanisme koordinasi politik, manajemen, koordinasi finansial atau koordinasi administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

### ***Sumber Daya***

Sumber daya yang penting meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan kebijakan tersebut untuk melaksanakan pelayanan pemerintah.

sumber daya, sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan, namun jumlah sumber daya tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah sumber daya yang banyak tidak selamanya mendorong implementasi yang berhasil.

Hal ini disebabkan kurangnya SDM yang dimiliki oleh para guru. Namun disisi lain kekurangan sumber daya akan menimbulkan persoalan lain yang rumit menyangkut implementasi kebijakan yang efektif., implementasi cenderung tidak efisien, lebih pada kurang kualitas sumber daya dan rendahnya motivasi para guru. Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan.

### ***Pengawas proaktif sosialisasi kebijakan***

Jika ingin kebijakan pengangkatan guru agama di sekolah umum berjalan efektif dan efisien maka peran pengawas mata pelajaran pendidikan agama perlu ditingkatkan, karena ujung tombak sosialisasi aturan dan kebijakan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi guru pendidikan agama berada di tangan pengawas guru agama.

Jadi tugas pengawas bukan hanya memeriksa secara administrasi pendidikan dan pengajaran guru agama di sekolah umum, tapi juga memberikan pemahaman yang rinci tentang perkembangan kebijakan dan peraturan baru yang berlaku di Kementerian Agama mengenai pembinaan guru agama di sekolah umum.

### ***Membedah sistem Informasi SIAGA dan DAPODIK***

Sistem informasi pendidikan adalah sekumpulan data yang terintegrasi tentang berbagai hal yang menyangkut tugas dan fungsi yang terlibat dalam satuan pendidikan yang sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah.



Di Kementerian Diknas kita kenal dengan sistem informasi DAPODIK sedangkan di Kementerian Agama menggunakan sistem Informasi SIAGA, kedua sistem informasi ini cukup efektif untuk mengelola data pendidik dan tenaga kependidikan di sekolah maupun di Madrasah, namun yang menjadi persoalan adalah mereka yang menjadi guru agama di sekolah umum terkadang mengalami ‘kebingungan’ ketika mereka harus mengisi dua data sekaligus.

Pemerintah dalam hal ini Kemendiknas dan Kemenag perlu memikirkan pola informasi baru yang mengakomodir para guru agama di sekolah umum, sehingga para guru cukup mengisi data dalam satu sistem informasi. “*Kami harus mengisi data dua kali*” ujar Ibu Saidah (Guru SMAN 4 Kendari), “*Jadi kalo bisa saran harusnya ada sistem baru yang dibangun, seperti irisan dalam matematika*” lanjutnya.

Pola yang selama ini digunakan memberikan kesan mereka (guru agama di sekolah umum) harus bekerja dua kali, pertama mengisi data yang berkaitan dengan tugasnya di sekolah (DAPODIK) di satu sisi mereka harus juga mengisi data di SIAGA yang dikelola Kementerian Agama sebagai konsekuensi mereka menerima tunjangan sertifikasi.

### **Fasilitas pengelola guru agama perlu ditingkatkan**

Fasilitas merupakan sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana

mungkin mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan, dan mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya. Namun untuk melakukan koordinasi diperlukan perlengkapan, bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi

Sebagai contoh dari hasil wawancara dengan pejabat kemenag mengatakan bahwa sebenarnya para pengawas yang sering bertemu langsung dengan para guru agama harus difasilitasi dengan baik, bukan saja dalam bentuk kantor yang selama ini kurang jelas, tapi juga dibekali dengan pengetahuan komunikasi kebijakan.

### **Kecenderungan**

Kecenderungan dari pelaksana kebijakan konsekwensinya penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Perlu adanya dukungan terhadap suatu kebijakan dan kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

Demikian pula sebaliknya bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit (Winarno, 2012). Dampak dari kecenderungan banyak kebijakan yang masuk kedalam zona ketidakacuhan.

Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari pelaksana kebijakan, namun kebijakan lain akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan pribadi atau organisasi dari pelaksana

### **Optimalisasi peran kepala sekolah**



Pola dukungan sebagaimana gambar tersebut, menunjukkan idealnya sinergitas antara Diknas yang mengelola SDM guru melalui sistem DAPODIK dan Kemenag yang menggunakan sistem informasi SIAGA.

Ada kelemahan dalam kebijakan tersebut, terutama pengangkatan guru yang ditempatkan di Madrasah sebagai binaan Kemenag, alasan klasiknya adalah anggaran yang sepenuhnya di kelola oleh Kemenag, padahal pengangkatannya melalui Pemda setempat. Dari Regulasi selama ini yang berlaku adalah guru agama yang diangkat oleh Diknas sertifikasinya dibayarkan oleh Kemenag, namun guru umum yang ditempatkan di madrasah seolah pemda setempat 'lepas tangan'. Bahkan dalam beberapa aturan dari menteri keuangan dari kajian mereka juga mempertanyakan hal tersebut.

Jika demikian, maka peran kepala sekolah juga sangat strategis untuk mengoptimalkan kebijakan yang berjalan, jadi sistem koordinasi yang berjalan saat ini masih harus di evaluasi secara menyeluruh, berkaitan dengan aktivitas guru agama yang 'terkesan mendua'.

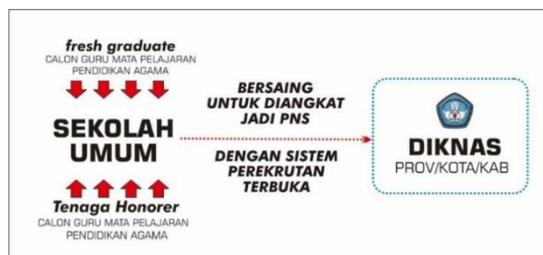
Bahkan Asrun Lio sebagai kepala Kemendiknas Provinsi Sulawesi Tenggara memberikan tanggapan, "*bahwa selama ini sebelum dan setelah guru disertifikasi oleh kemenag, secara data yang valid tidak ada, karena kami hanya memiliki data semua guru yang tersertifikasi tanpa memilah apakah sertifikasinya di kemendiknas atau di kemenag, itu belum ada*"

Jadi yang menjadi persoalan bukan guru sebagai subyek sertifikasi yang mereka terima selama ini, tapi lebih pada validitas pendataan guru pendidikan agama di dua kementerian termasuk dampak anggaran pendidikan untuk pengembangan SDM di kemenag dan kemendiknas.

### **Membangun Paradigma baru guru pendidikan agama**

Walaupun secara umum keterpenuhan guru agama di sekolah umum negeri secara rasio sudah terpenuhi, namun yang perlu dipikirkan adalah beberapa sekolah umum yang berstatus swasta, dari data sangat terlihat

bahwa masih banyak guru pendidikan agama yang mengajar di sekolah swasta statusnya "belum jelas", walaupun wacana yang berkembang mereka diharapkan dapat diangkat secara langsung menjadi PNS, namun secara aturan agak sulit, kecuali melalui jalur PPPK.



Dari gambar di atas, terlihat bahwa jika penerimaan guru dilakukan secara terbuka, maka ada kemungkinan besar mereka yang saat ini telah mengajar bertahun-tahun agak kesulitan bersaing dengan mereka yang baru saja menyelesaikan studinya di perguruan tinggi (*fresh graduate*).

Untuk itu paradigma guru tetap non PNS berharap tetap ingin bersaing di terima sebagai PNS perlu mempertimbangkan diri, walaupun ini juga tidak berlaku secara umum, sebagian besar para guru non PNS yang sudah mengabdikan di sekolah memiliki harapan besar untuk diangkat menjadi PNS. Persoalannya belum ada aturan atau kebijakan yang jelas mengenai pengangkatan secara otomatis bagi guru non PNS menjadi PNS.

Tentu saja hal ini sangat mustahil dilakukan oleh pemerintah saat ini, mengingat jumlah guru honorer di seluruh Indonesia yang jumlahnya cukup besar kemudian dikaitkan dengan anggaran pendapat negara untuk membiayai pengangkatan tersebut rasanya cukup berat.

### **Struktur Birokrasi**

Birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah yang berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan termasuk hirarki cara bekerja atau susunan pekerjaan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian birokrasi-birokrasi yang menjadi pelaksana kebijakan pemerintah

### ***Alur Keputusan Birokrasi yang lebih sederhana***

Semakin sederhana sebuah struktur birokrasi maka akan semakin mudah dilaksanakan sebuah kebijakan, untuk itu keputusan untuk menyederhanakan birokrasi adalah langkah yang tepat. Walaupun di Kementerian agama pengelolaan guru agama dilaksanakan secara vertikal, langsung ke pusat, namun perlu juga memperhitungkan efektif dan efisiensi alur birokrasi tersebut.

Keterbatasan dalam pengambilan keputusan kebijakan yang berkaitan dengan pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum diantaranya pertama berlebuhnya informasi keputusan yang berkembang pada masing-masing kementerian, ini memberikan dampak pada lambannya keputusan diambil, misalkan keputusan mengenai pemberian TPG apakah setelah mengikuti ujian sertifikasi atau saat mendapatkan NRG, kedua keputusan yang cenderung dipolitisasi, hal ini sangat berkaitan dengan adanya kepentingan politik di masing-masing daerah.

### ***Pembuat kebijakan perlu duduk bersama***

*“Saya dengan pak kanwil Kemenag Sultra kenal baik, bahkan saat di kampus, kebetulan kami dari daerah yang sama yakni dari Buton, jadi kalo persoalan koordinasi sudah lama terjalin”* demikian ungkapan pak Kepala Dinas Kemdiknas provinsi Sulawesi Tenggara bapak Asrun Lio pada kesempatan wawancara dengan beliau yang baru menjabat sebagai Plt Kepala dinas dalam delapan bulan terakhir ini.

Dalam beberapa kesempatan ketika wawancara dengan Kabid GTK Diknas Provinsi Sulawesi Tenggara (Bapak Solihin) mengatakan *“bahwa dalam enam bulan terakhir ini saya belum ada kesempatan untuk berdiskusi dengan Kabid PAIS di Kemenag, tapi ini juga perlu dilakukan agar koordinasi dapat berjalan dengan baik”*.

Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya bahwa para pengambil kebijakan setingkat eselon II mungkin dapat berjalan walaupun dalam bentuk informal, namun yang perlu dipikirkan kedepan adalah koordinasi yang sifatnya formal pada tingkat eselon III

yang menangani guru agama di sekolah yang secara administrasi mengetahui secara teknis.

Perlu forum yang bisa duduk bersama antara pejabat di Kemenag dan Pejabat di kementerian Diknas dengan tetap melibatkan Badan kepegawaian daerah yang di fasilitasi Gubernur Sultra atau Walikota Kendari. Forum resmi ini penting untuk di realisasikan, agar pola komunikasi kebijakan pemerintah dalam hal peningkatan kualitas pendidikan guru agama di sekolah umum dapat lebih cepat di raih di Kota kendari maupun Sulawesi Tenggara secara Umum selain itu persoalan kebijakan anggaran pendidikan yang terkadang tidak sinkron pada kedua kementerian ini

Walaupun Kemenag dalam hal ini penanganan pendidikan lebih bersifat sentralisasi dan Kemendiknas menganut desentralisasi namun koordinasi lintas kementerian ini juga perlu di realisasikan.

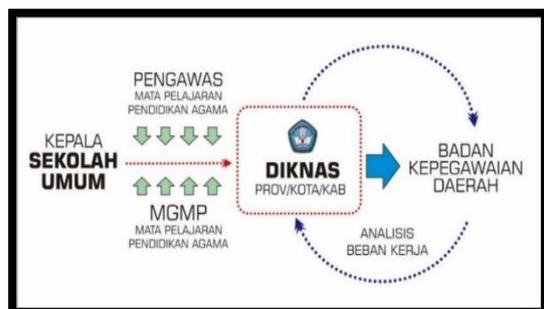
### ***Pengawas dan MGMP menjadi Ujung Tombak***

Implementasi pengangkatan guru agama di sekolah umum yang diusulkan oleh sekolah kepada Kementerian Diknas kemudian dilanjutkan ke BKD tingkat Kota maupun tingkat provinsi, idealnya mendapatkan pertimbangan dari Pengawas dan MGMP Pendidikan Agama.

Sebagaimana yang diketahui bahwa tugas pokok pengawas sekolah/satuan pendidikan adalah melakukan penilaian dan pembinaan dengan melaksanakan fungsi-fungsi supervisi, baik supervisi akademik maupun supervisi manajerial. Berdasarkan tugas pokok dan fungsi di atas minimal ada tiga kegiatan yang harus dilaksanakan pengawas yakni: (1) Melakukan pembinaan pengembangan kualitas sekolah, kinerja kepala sekolah, kinerja guru, dan kinerja seluruh staf sekolah; (2) Melakukan evaluasi dan monitoring pelaksanaan program sekolah beserta pengembangannya; (3) Melakukan penilaian terhadap proses dan hasil program pengembangan sekolah secara kolaboratif dengan stakeholder sekolah

Sedangkan tugas pengawas mencakup: (1) *inspecting* (mensupervisi), (2) *advising* (memberi advis atau nasehat), (3)

*monitoring* (memantau), (4) *reporting* (membuat laporan), (5) *coordinating* (mengkoordinir) dan (6) *performing leadership* dalam arti memimpin dalam melaksanakan kelima tugas pokok tersebut, mengapa penting melibatkan Pengawas dan MGMP Pendidikan agama karena secara administrasi pengawas mengetahui langsung kinerja guru demikian juga anggota MGMP secara rutin melakukan koordinasi dan diskusi.



“Pengawas kan lebih tahu persoalan dilapangan mengenai apa yang dilakukan oleh guru-guru agama kita, jadi wajar jika mereka sebaiknya dilibatkan dalam pengangkatan guru agama di sekolah umum” ungkap ibu Suraidah Guru Agama di SMA Negeri 4 Kota Kendari, sekaligus koordinator MGPM guru agama.

## FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT

### *Faktor Pendukung*

Untuk memberikan deskripsi tentang beberapa hal yang menyangkut faktor pendukung kebijakan pengangkatan guru di sekolah umum, dapat dilihat dalam tiga hal, pertama pembuat kebijakan, dalam hal ini adalah mereka yang terkait baik langsung maupun tidak dalam pembuatan kebijakan. Kedua faktor pendukung dari dokumen kebijakan itu sendiri dan yang terkahir adalah para penerima kebijakan itu sendiri.

### *Pembuat Kebijakan*

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat memerhatikan peningkatan mutu pendidikan di sekolah maupun di madrasah. Dukungan kebijakan Menteri Keuangan terhadap pengembangan pendidikan sudah optimal. Kepedulian dari pejabat di

Kemenag maupun di Kemendiknas terutama di tingkat eselon II cukup baik, bahkan beberapa gagasan dan kepeduliannya justru menguntungkan guru agama di sekolah umum

### *Dokumen kebijakan*

Sistem informasi saat ini memberikan dukungan penuh, sehingga aturan yang terbaru menyangkut SDM guru Agfama dapat segera disosialisasikan dengan cepat melalu media sosial Kementerian terkait (Kemenag, Kemendiknas, BKD) segala kebijakan yang dikeluarkan cenderung berpihak kepada peningkatan kualitas pendidikan secara umum.

### *Penerima kebijakan*

Karena pelayanan yang diberikan cukup baik, maka para guru pendidikan agama merspon dengan baik pula setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Kemenag maupun Kemendiknas MGMP pendidikan Agama di sekolah umum sangat proaktif mencari informasi yang berkaitan dengan pengembangan SDM mereka. Pengawas guru mata pelajaran agama juga memberikan kontribusi yang besar untuk mensosialisasikan kebijakan-kebijakn terbaru yang berkaitan dengan peningkatan kualitas dan kesejahteraan guru pendidikan agama.

### *Faktor Penghambat*

#### *Faktor penghambat dari sudut polical Context Policy*

Faktor penghambat dalam kontek politik, sebenarnya keberpihakan untuk mengembangkan pendidikan agama di sekolah, terutama politik anggaran yang cenderung memperloihatkan ego sektoral, harus ada political will untuk lebih memperhatikan sistem penganggaran guru pendidikan agama di sekolah umum.

#### *Faktor penghambat dari sudut Link policy*

Efektivitas beberapa organisasi profesi yang saat ini sudah berjalan, harusnya bisa saling bersinergi dengan pembuat kebijakan, sehingga link kebijakan yang selama ini terhambur dalam komunikasi dapat di atas melalui jalur organisasi profesi guru.

### ***Faktor Penghambat dari sudut Evidence Policy***

Nilai tambah yang didapatkan dari media dan beberapa kebijakan yang sifatnya bermanfaat perlu dikembangkan, hal ini juga akan menghambat implementasi kebijakan pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum.

### **PENUTUP**

Implementasi pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum secara umum ditemukan perbedaan persepsi antara Kemenag dan Kemendiknas terhadap beberapa peraturan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan kementerian Keuangan terhadap optimalisasi kebijakan pengangkatan maupun pengembangan guru-guru pendidikan agama di sekolah umum, ataupun sebaliknya pengangkatan guru umum oleh Pemerintah daerah yang ditempatkan di madrasah.

*Komunikasi*, dari tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, kejelasan dan Konsistensi dapat disimpulkan bahwa pola komunikasi para pembuat kebijakan perlu ditingkatkan intensitas koordinasinya, komunikasi antara Kementerian Agama, Diknas dan BKD harus bersinergi, dengan demikian implementasi kebijakan pengangkatan guru pendidikan agama dapat berjalan efektif dan efisien, tanpa adanya ego sektoral.

*Sumber daya*, berkaitan dengan hal ini maka ada tiga point penting yang mendasari sumber daya yakni Informasi, wewenang dan fasilitas, temuan lapangan menyimpulkan bahwa sistem informasi yang di bangun oleh Kementerian Diknas dan Kementerian Agama perlu dikembangkan dan disinergikan, terutama kaitannya dengan guru pendidikan agama. Wewenang pemberi (pemerintah) dan penerima (guru pendidikan agama) kebijakan perlu disesuaikan dengan kapasitas dan kapabilitasnya.

**Kecenderungan/sikap pelaksana**, Kecenderungan dari pelaksana kebijakan konsekwensinya penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Perlu adanya dukungan terhadap suatu kebijakan dan kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh

para pembuat keputusan awal, kesimpulan dari temuan lapangan adalah keberpihakan para pejabat pembuat kebijakan yang tidak merugikan kedua pihak (kementerian agama dan Kementerian Diknas) terutama dari “politik anggaran” pada kedua kementerian tersebut, kekuasaan secara desentralisasi perlu dipahami oleh semua pejabat, sehingga tidak terkesan berjalan sendiri-sendiri.

*Struktur Birokrasi*. Persoalan utama menyangkut implementasi kebijakan guru pendidikan agama di sekolah umum, adalah eselonisasi pada masing-masing Kementerian di tingkat daerah, dengan perbedaan tingkat eselon yang menangani guru pendidikan agama tentunya juga berpengaruh pada sistem koordinasi di dua kementerian.

Sedangkan dalam hal Implementasi kebijakan dalam penelitian ini disimpulkan dalam tiga hal, pertama *Pembuat Kebijakan* perlunya sinergitas yang lebih intensif para pejabat setingkat eselon II dan III pada masing-masing kementerian (Diknas dan Kemenag) maupun Badan kepegawaian daerah termasuk di Kementerian keuangan Pusat. Kedua *Dokumen kebijakan* Kementerian terkait (Kemenag, Kemendiknas, BKD) segala kebijakan yang dikeluarkan cenderung masih berpihak kepada peningkatan kualitas pendidikan secara umum. Ketiga *Penerima kebijakan* MGMP dan pengawas Pendidikan Agama pendidikan Agama di sekolah umum perlu proaktif mencari informasi yang berkaitan dengan pengembangan SDM mereka termasuk update kebijakan terbaru.

### **Rekomendasi**

#### ***Kementerian Pendidikan Nasional***

Memberikan peluang yang sama untuk mengikuti pengembangan kualitas dan kapasitas SDM guru-guru pendidikan agama seperti halnya untuk guru mata pelajaran lainnya di bawah binaan Kementerian Pendidikan nasional

Koordinasi yang berkala bukan hanya dengan pihak sekolah tapi juga dengan kementerian agama berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan guru pendidikan agama, terkhusus untuk menyusun formasi

pengangkatan guru pendidikan agama di sekolah umum

Perlunya Kementerian Pendidikan Nasional, membentuk pejabat setingkat eselon IV yang menangani secara khusus guru-guru pendidikan agama di sekolah umum, yang memudahkan koordinasi dengan Kementerian Agama.

Perlu direalisasikan integrasi sistem informasi yang mengakomodir guru pendidikan agama yang ada di sekolah umum dan guru pengangkatan pemerintah daerah yang ditempatkan di madrasah

#### ***Kementerian Keuangan***

Perlunya keberpihakan pejabat berwenang terutama kementerian keuangan dalam hal politik anggaran untuk lebih meningkatkan kualitas pendidikan agama secara umum di Indonesia.

Perlunya regulasi yang jelas, tentang penganggaran pendidikan khususnya guru pendidikan agama yang melibatkan Kementerian Agama dan Kementerian Diknas

#### ***Kementerian Agama***

perlunya koordinasi dan komunikasi yang lebih baik para pejabat eselon II dan III antara dua kementerian yakni Kementerian Agama dan Kementerian Diknas.

Beberapa kebijakan yang bersifat teknis, perlu melibatkan secara optimal pengawas guru mata pelajaran Pendidikan Agama dan para kepala sekolah.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Anas Sudijono, 2008. Pengantar Evaluasi pendidikan, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Anton Bakker & Achmad Charris Zubair. 1990. Metodologi Penelitian Filsafat, Yogyakarta: Kanisius, 1990
- Boedowi, Ahmad. Dkk. 2015. Potret Pendidikan Kita. Jakarta: Pustaka Alvaber.
- Danim, S. 2005. Pengantar Studi Penelitian kebijakan. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

- Dokumen Pedoman Pelaksanaan Ujian Sekolah Berstandar Nasional (USBN) Pendidikan Agama Islam SD, SMP, SMA/SMK, Tahun Pelajaran 2011/2012
- Dunn. S. 2003. Analisa Kebijakan Publik. (Peny. Muhadjir Darwin) Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Fakhrudin Asef Umar. 20019 Menjadi Guru Favorit, Yogyakarta: DIVA Press.
- Fatah, Nanang, 2012, Analisis Kebijakan Pendidikan, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Hayadin, 2012. Pengelolaan guru pendidikan agama dalam konteks Desentralisasi pendidikan, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, Vol. 18, Nomor 2, Juni 2012
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Bandung: Fokusmedia.
- Lane, Jan-Eric and Svante Ersson. Policy Implementation in Poor Countries, Umea University, Sweden,...
- Lexy J. Meloeng, Metodologi Penelitian Kualitatif, (Bandung: PT. Rosdakarya, 2007),
- M. Iqbal Hasan 2002. Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- McGinn and T. Wels. 2003. Desentralisasi Pendidikan. Jakarta: Logos Wacana Ilmu
- Nugroho. R. 2009. Public Policy. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo
- Peraturan Menteri Agama No.16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah
- Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, penerbit Jakarta: Sinar Grafika, 2006
- Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008 tentang Guru
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2017 Tentang Manajemen pegawai negeri sipil
- Peraturan Pemerintah RI. Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan.

- Putra, Nusa dan Hendarman. 2012. *Metode Penelitian Kebijakan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Putro Widoyoko, Eko. 2010. *Evaluasi Program Pembelajaran*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djemari Mardapi. 2007. *Teknik Penyusunan Instrument Tes dan Non Tes*, Yogyakarta: Mitra Cendekia Press.
- Saifudin Azwar, 2004. *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sarjono, 2008. *Panduan Penulisan Skripsi, (Jurusan Pendidikan Agama Islam) Fakultas Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*.
- Soejono dan Abdurrahman, 2008. *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: PT. Alex Media Komputindo
- Suprpto, Tommy. 2006. *Pengantar Teori Komunikasi*. Yogyakarta: Media Pressindo
- Syarifuddin, 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan. Konsep, strategi, dan aplikasi kebijakan menuju organisasi sekolah efektif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tafsir Ahmad, 1992. *Ilmu Pendidikan Dalam Persepektif Islam*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang SISDIKNAS, (Jakarta: Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah, 2003
- Undang-Undang No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia tentang *Sistem Pendidikan Nasional* No. 20 Tahun 2003
- Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Cet. 14 Jakarta: Sinar Grafika.
- Winarno Surahman, 1990. *Persyaratan Penelitian Ilmiah Dasar*, Jakarta: Tarsita.
- Winarto Surahmad,1990. *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung: Tarsito, 1990

