

EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PROGRAM WAJIB BELAJAR MADRASAH DINIYAH AWALIAH DI KABUPATEN PANDEGLANG

M. Fathurrahman
Dosen STAISMAN Pandeglang Serang

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk: menganalisis efektivitas implementasi Program Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliah meliputi: sumber daya, sikap tenaga pendidik dan kependidikan, serta struktur birokrasi. Penelitian dilakukan pada Madrasah Diniyah Awaliah di Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten. Metode penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif. Responden penelitian kepala Madrasah Diniyah Awaliah sebanyak 70 orang. Instrumen penelitian sarana prasarana, sikap tenaga pendidik dan kependidikan serta struktur birokrasi menggunakan kuesioner. Hasil penelitian menunjukkan, tingkat sumber daya 27,14% mencukupi; 58,57% berada sangat mencukupi, dan 14,29 kurang mencukupi. Tingkat sikap tenaga pendidik dan kependidikan 38,57% sangat ramah, disiplin dan bertanggung jawab; 52,86% cukup ramah, disiplin dan bertanggung jawab; dan 8,57% kurang ramah, disiplin dan bertanggung jawab. Tingkat struktur birokrasi Madrasah Diniyah Awaliah 31,34% sangat efektif; 52,86% efektif, dan 15,71% kurang efektif.

Kata kunci: kebijakan publik, Madrasah diniyah Awaliah, sarana prasarana, sikap tenaga pendidik dan kependidikan, struktur birokrasi.

Abstract. This study aimed to: analyze the effectiveness of the implementation of the public policy Madrasah Diniyah Awaliah . include: resources, the attitude of educators, as well as the bureaucratic structure. The study was conducted at the Madrasah Diniyah Awaliah in Pandeglang District Banten Province. Respondents principalchip Madrasah Diniyah Awaliah many as 70 people. Instruments of research infrastructures, the attitude of educators and bureaucratic structures using a questionnaire. The results showed, level of infrastructure 27.14% sufficient; 58.57% is sufficient, and 14.29 insufficient. Level of attitude of educators 38.57% are very friendly, disciplined and responsible; 52.86% is quite friendly, disciplined and responsible; and 8.57% less friendly, disciplined and responsible. Level of burocracy of structure 31.34% is very effective; 52.68% Effective, and 15.71% are less effective.

Keywords: public policy, Madrasah Diniyah Awaliah, infrastructure, the attitude of educators, bureaucratic structure.

PENDAHULUAN

Pendidikan agama telah menjadi kesepakatan nasional karena telah ada peraturan tersendiri yang mengaturnya yaitu Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan. Pendidikan agama menjadi kesepakatan nasional karena menurut Saridjo (1999:64): “pendidikan agama merupakan kebutuhan mutlak bagi pembangunan watak bangsa dan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Hal ini dipertegas dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warganegara

berhak mendapat pendidikan, dan ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah mengusahakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan, ketaqwaan dan akhlak mulia.

Peraturan pemerintah No. 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan mempertegs keberadaan lembaga pendidikan Madrasah Diniyah dan Pondok Pesantren. Secara historis, keberadaan pendidikan keagamaan Madrasah Diniyah berbasis masyarakat menjadi sangat penting dalam upaya pembangunan masyarakat belajar, terlebih lagi karena bersumber dari aspirasi masyarakat yang sekaligus mencerminkan kebutuhan masyarakat sesungguhnya akan jenis layanan pendidikan. Menurut Fathoni (2005:40): Pendidikan diniyah setidaknya harus dapat dikembangkan dengan nilai keunggulan sebagai berikut: (1) berwarna *school base management*; (2) menjalankan konsep pengembangan kurikulum oleh satuan pendidikan; (3) kurikulum disusun dengan menjunjung tinggi diverifikasi minat dan bakat siswa serta memperhatikan tujuan institusional satuan pendidikan dan tuntutan lingkungan setempat, (4) mengurangi/memangkas budaya kental birokrasi; (5) menjalankan prinsip *pendidikan multy entry multy exit*.

Peraturan pemerintah No 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan mendapat respon dari beberapa pemerintah daerah. Salah satu pemerintah yang merespon Pendidikan Agama dan Keagamaan adalah pemerintah Kabupaten Pandeglang. Respon tersebut dalam bentuk Program Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah. Adapun tujuan adanya Program Wajib belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kabupaten Pandeglang sebagaimana dijelaskan dalam Bab II Bagian Ke satu Pasal 2 Peraturan Bupati Pandeglang No.1 tahun 2008 adalah untuk: Memberikan bekal kemampuan (pengetahuan, keterampilan dan sikap) beragama Islam kepada warga belajar dalam mengembangkan kehidupannya sebagai muslim yang beriman, bertakwa dan beramal sholeh serta bekhalk mulia; mampu mengimplementasikan ajaran agama Islam secara komprehensif (*kaaffah*) baik dalam hubungan dengan *Al-Khaliq (vertical)* maupun dalam interaksi sosial dengan sesama makhluk dan lingkungannya (*horizontal*); membina warga belajar agar memiliki pengetahuan, pengalaman dan keterampilan beribadah dan sikap terpuji yang berguna bagi pembangunan pribadinya; memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas hidupnya dalam masyarakat dan berbakti kepada Allah SWT guna mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat; dan untuk mempersiapkan warga belajar agar dapat mengikuti pendidikan agama Islam pada jenjang madrasah diniyah yang lebih tinggi.

Kondisi ideal di atas banyak dipertanyakan oleh masyarakat. masih banyak orang yang mempertanyakan keberhasilan pendidikan Agama Islam di sekolah seperti uraian Rahim (2001:37) sebagai berikut: *Pertama*, kenyataan anak didik setelah belajar 12 tahun (SD, SLTP, dan SMU/K), umumnya tidak mampu membaca Al-Qur'an dengan baik, tidak melakukan shalat dengan tertib, tidak melakukan puasa di bulan Ramadhan dan tidak berakhlak. *Kedua*, masih seringnya terjadi tawuran antar siswa sekolah yang tidak jarang memakan korban jiwa, juga masih banyaknya pelanggaran susila serta tingginya prosentase pengguna obat terlarang dan minuman keras di kalangan anak sekolah. *Ketiga*, makin meluasnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di semua sektor kemasyarakatan, merupakan isyarat masih lemahnya kendali akhlak dalam diri seseorang, sehingga ia bersifat konsumtif, berperilaku hidup mewah, dan mudah tergoda untuk berbuat tidak baik. Ini menggambarkan kurang beperannya pendidikan agama.

Khusus pada madrasah Diniyah menurut Fathoni (2005:41) permasalahan yang dihadapi adalah: Masyarakat pelaksana pendidikan formal diniyah setidaknya dihadapkan kepada tahapan perencanaan: (1) menghitung kualitas sumber daya manusia yang dimiliki; (2) menyusun kurikulum tingkat satuan pendidikan, jika tidak mampu maka dapat melakukan konsultasi/kerjasama misalnya dengan pesantren lain, komite sekolah/madrasah, dinas/kantor Kementerian Agama dan Dewan Pendidikan; (3) mendapatkan bantuan dari

Negara atau pihak lain sebagaimana hak yang bisa dinikmati oleh satuan pendidikan lain yang memperolehnya; (4) mewujudkan hak-hak lulusan diniyah untuk memperoleh layanan pendidikan, sosial dan politik sebagaimana mestinya, khususnya melalui kordinasi dengan pemerintah jika menemukan kendala.

Berdasarkan uraian di atas penelitian ini bertujuan menanalisis efektivitas implementasi Program Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah (sumber daya, sikap tenaga pendidik dan kependidikan, serta struktur). Sehingga rumusan masalahnya adalah bagaimana efektivitas implementasi Program Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah (sumber daya, sikap tenaga pendidik dan kependidikan, serta struktur).

KAJIAN TEORITIK

Kebijakan Publik

Dalam studi kebijakan publik, terdapat beberapa model mengenai proses implementasi kebijakan. Menurut Van Mater dan Van Horn (1974 : 462) terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan (*performance*). Model ini tidak hanya mengkhususkan hubungan antara variabel bebas (*independent variable*) dengan variabel terikat (*dependent variable*), tetapi juga hubungan antar variabel bebas itu sendiri. Keenam variabel tadi terdiri dari dua variabel utama dan empat variabel antara. Dua variabel utama tadi adalah variabel standar dan tujuan, dan variabel sumber daya (*resources*). Sedangkan empat variabel antara yaitu meliputi komunikasi, antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan (*interorganization communication and implementing agencies*), kondisi sosial ekonomi dan politik (*economic, social and political conditions*) serta disposisi pelaksana (*the disposition of implementors*).

Implementasi kebijakan (Wahab, 2002 : 65) tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Mazmanian dan Sabatier (1983 : 4) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan : memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahrkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Mengacu kepada pendapat Edwards III (1984 : 10), bahwa empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi : *communication, resources, dispositions, dan bureaucratic structure*. Komunikasi penting bagi kehidupan sosial, budaya, pendidikan, dan politik. Hovland dalm Efendy (1984:10) mengatakan bahwa “Komunikasi adalah proses mengubah perilaku orang lain (*Communicatio is the proces to modify the behavior of other individualis*)”.

Sumber Daya kebijakan harus tersedia dalam rangka memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud (Widodo, 2001 : 201) antara lain mencakup : a) Staf. Dalam konteks ini setiap staf harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan. Disamping itu harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah

staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya; b) Dana. Diperlukan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijaksanaan; c) Informasi. Informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut. Hal yang demikian ini dimaksudkan, agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang cara bagaimana mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Disamping itu informasi ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya; d) Kewenangan. Diperlukan untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki; e) Fasilitas. Merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi, antara lain gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan

Sikap pelaksana atau disposisi dalam implementasi kebijakan publik diartikan sebagai "kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan" (Edwards III, 1980 : 53). Jika ingin implementasi kebijakan berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Edwards III, 1980 : 11).

Menurut Westra et. al. (1982;48): "Birokrasi berasal dari kata Buereaucracy yang berarti suatu tipe organisasi yang di dalamnya terdapat suatu tata kerja yang telah ditentukan dalam suatu peraturan yang selalu dilaksanakan dengan sepenuhnya ". Konsep birokrasi digagas oleh Max Weber dari Jerman, dan istilah ini dipopulerkan oleh *physiocrat* Perancis bernama Vincent de Gournay yang untuk pertama kali memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem pemerintahan Prusia di tahun 1745.

Struktur menurut Gibson (1990 : 7) merupakan sebuah alasan penting dari perilaku individual dan kelompok. Berikutnya pentingnya struktur sebagai sumber pengaruh sehingga diuraikan konsep bahwa struktur organisasi untuk keperluan secara luas sebagai ciri organisasi yang berfungsi untuk mengendalikan atau membedakan semua bagiannya. Dalam melaksanakan kebijakan publik harus ada struktur organisasi, artinya harus ada penjenjangan dan tanggungjawab diantara mereka yang terlibat dalam proses kebijakan publik, ada yang bertindak sebagai pimpinan dan ada yang sebagai staf, pelaksana, atau bawahan. Dengan adanya hierarki ini setiap orang yang terlibat dalam kegiatan usaha kerjasama dalam organisasi menjadi tahu, ia harus bertanggungjawab dan melapor kepada siapa, dan sebaliknya tahu kepada siapa mereka harus meminta laporan dan tanggungjawab. Hierarki ini akan mempermudah berlangsungnya proses koordinasi, pelaporan, dan pengendalian.

Madrasah Diniyah

Madrasah sudah menjadi bagian kegiatan pendidikan umat Islam Indonesia. Madrasah bercorak pendidikan keagamaan meliputi Diniyah Awaliyah, Madrasah Diniyah Wustha' dan Madrasah Diniyah 'Ulya. Rumusan terbaru Madrasah Diniyah menurut Kementerian Agama (2004:10) adalah: Satuan Pendidikan Keagamaan Luar sekolah yang menyelenggarakan Pendidikan Agama Islam, baik yang terorganisir secara klasikal, rombongan belajar maupun dalam bentuk pengajian anak, majelis taklim, kursus agama atau sejenisnya. Peraturan pemerintah RI No 55 tahun 2007 merumuskan bahwa: "Pendidikan

diniyah adalah pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan pada semua jalur dan jenjang pendidikan”

Madrasah diniyah memiliki beberapa tujuan yaitu: 1) Memberikan bekal kompetensi dasar kepada warga belajar untuk mengembangkan kehidupannya sebagai: a) Pribadi muslim yang beriman dan bertaqwa serta berakhlak mulia; b) Warganegara Indonesia yang berkepribadian, percaya pada diri sendiri, serta sehat jasmani dan rohani. 2) Membina warga belajar agar memiliki pengalaman, pengetahuan, keterampilan beribadah dan sikap terpuji yang berguna bagi pengembangan pribadinya. 3) Mempersiapkan warga belajar untuk dapat mengikuti pendidikan lanjutan pada madrasah diniyah lebih lanjut.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif untuk menganalisis data mengenai variabel-variabel yang akan diteliti secara deskriptif. Data diperoleh melalui pengumpulan secara empirik. Selanjutnya hasil penelitian yang dilakukan dengan metode kuantitatif diinterpretasi dan dibahas secara kualitatif menggunakan kaidah dan nalar. Pendekatan penelitian kuantitatif dapat dilakukan dengan pendekatan deskriptif analitis. Menurut Nazir (1988:105) bahwa: “penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, termasuk studi melukiskan secara akurat sifat dari beberapa fenomena, kelompok atau individu”.

Penelitian ini dilaksanakan pada Madrasah Diniyah Awaliyah di Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten. Penetapan penelitian ini didasarkan pada pertimbangan kemudahan, keterbatasan dan dana yang tersedia dalam penelitian ini. Penelitian ini dilakukan terhadap para kepala Madrasah Diniyah Awaliyah di Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten.

Instrumen penelitian menggunakan angket. Instrumen sumber daya mengukur tentang: 1) kualitas tenaga pendidik dan kependidikan, (2) sarana prasarana, (3) dana pendukung program.. Instrumen sikap tenaga pendidik mengukur: 1) keramahan, 2) tanggung jawab, dan 3) disiplin. Dan instrumen struktur birokrasi mengukur: 1) uraian tugas, 2) pengawasan, 3) pengendalian, serta 4) pelaporan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Sumber Daya

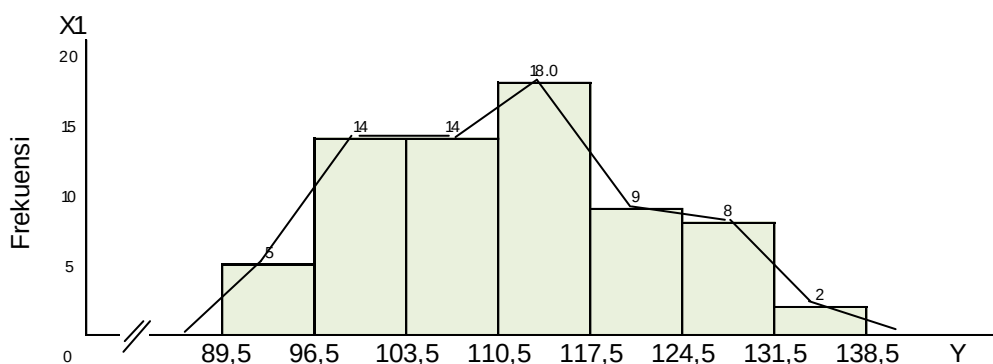
Rentangan skor variabel sumber daya memiliki rentang teoritik 32 sampai 170, dan rentang skor empirik antara 90 sampai 138. Dari hasil perhitungan statistik deskriptif diperoleh skor rata-rata rata-rata (M) = 111,21 standar deviasi (SD) = 11,11, varians = 123,48 median (ME) = 112 dan modus (MO) = 112.

Adapun sebaran data variabel sumber daya dapat digambarkan dalam bentuk distribusi frekuensi seperti terlihat pada tabel 1 dan histogram pada grafik 1 dibawah ini:

Tabel 1 Distribusi Frekuensi Sumber Daya

No	Interval Kelas	Frekuensi Absolut	Frekuensi Relatif	Frekuensi Kumulatif
1	90 – 96	5	7.14	7.14
2	97 – 103	14	20.00	27.14
3	104 – 110	14	20.00	47.14
4	111 – 117	18	25.71	72.86
5	118 – 124	9	12.86	85.71
6	125 – 131	8	11.43	97.14
7	132 – 138	2	2.86	100.00
		70	100	

Berdasarkan tabel distribusi frekuensi skor sumber daya sebanyak 19 responden (27,14%) berada pada kelompok rata-rata, 50 responden (58,57%) berada di atas kelompok rata-rata dan 10 responden (14,29%) di bawah kelompok rata-rata. Penyebaran (distribusi) skor sumber daya secara visual disajikan dalam bentuk histogram pada grafik 1 berikut:



Grafik 1 Histogram Frekuensi Sumber Daya

Tingkat sumber daya adalah cukup tinggi yaitu rata-rata mencapai 111,89 dimana bila dibandingkan dengan skor ideal yaitu 170 mencapai 65,46%. Namun secara proporsional tingkat sumber daya Madrasah Diniyah Awaliyah 27,14% berada pada kelompok rata-rata atau mencukupi; 58,57% berada di atas kelompok rata-rata atau sangat mencukupi, dan 14,29% di bawah kelompok rata-rata atau kurang mencukupi.

Sumber daya yang sangat mencukupi dan mencukupi pada Madrasah Diniyah Awaliyah memang sudah difasilitasi dalam Peraturan Bupati Pandeglang No. 01 tahun 2008 tentang Implementasi Program Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah di Kabupaten

Pandeglang acuan pelaksanaannya diatur mengenai: Tujuan dan Dampak yang diinginkan, Penyelenggaraan, Tenaga Kependidikan, Warga Belajar, Kalender Pendidikan, Kurikulum, Waktu dan Tempat Pendidikan, Penilaian Hasil Belajar, Bagan Struktur Penyelenggara, Alokasi Anggaran, Mekanisme Pengajuan dan Penyaluran Anggaran Dana, Laporan Pertanggung Jawaban Keuangan. Pengawasan, Pengendalian, Pelaporan dan Sanksi (Peraturan Bupati Pandeglang No. 01 tahun 2008)

Sumber daya yang kurang mencukupi pada Madrasah Diniyah Awaliyah sesuai dengan pandangan Menteri Agama yang menyatakan bahwa: “Permasalahan pokok dari lembaga Pendidikan Agama dan Keagamaan adalah rendahnya mutu tenaga pengajar, terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan, lemahnya manajemen serta keterbatasan dana operasional dan dana pengembangan,” (http://id.kotabarukab.go.id/informasi/berita/kumpulan_berita/tantangan_depag_peningkatan_kualitas_pendidikan_agama_dan_keagamaa_n.html).

Fathoni menyatakan (2005:41) permasalahan yang dihadapi madrasah adalah: (1) menghitung kualitas sumber daya manusia yang dimiliki; (2) menyusun kurikulum tingkat satuan pendidikan, jika tidak mampu maka dapat melakukan konsultasi/kerjasama misalnya dengan pesantren lain, Komite sekolah/madrasah, Kantor Kementerian Agama dan Dewan Pendidikan; (3) mendapatkan bantuan dari Negara atau pihak lain sebagaimana hak yang bisa dinikmati oleh satuan pendidikan lain yang memperolehnya; (4) mewujudkan hak-hak lulusan diniyah untuk memperoleh layanan pendidikan, sosial dan politik sebagaimana mestinya, khususnya melalui kordinasi dengan pemerintah jika menemukan kendala.

Kondisi perkembangan madrasah sekarang ini: (a) kemampuan pengelolaan manajemen belum seperti yang diharapkan; (b) tingkat pendidikan guru kebanyakan belum sepadan dengan persyaratan yang ditetapkan dan kemampuan metodologi masih rendah; (c) kemampuan pembelajaran guru madrasah kebanyakan masih menekankan pada pengenalan konsep yang bersifat kognitif dan belum menekankan pada perilaku beragama, etika sosial dan akhlak mulia (Azizy; 2004:xxii).

Sikap Tenaga Pendidik dan Kependidikan

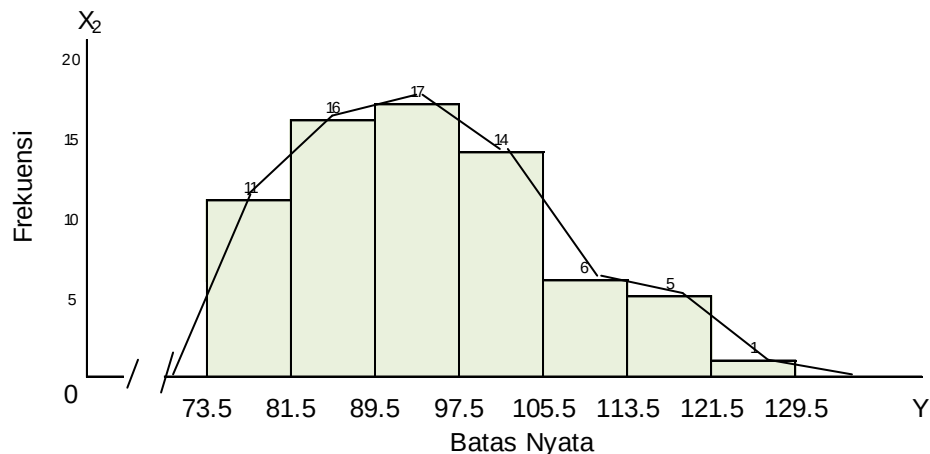
Rentangan skor variabel tenaga pendidik dan kependidikan memiliki rentang teoritik 28 sampai 140, dan rentang skor empirik antara 74 sampai 129. Dari hasil perhitungan statistik deskriptif diperoleh skor rata-rata rata-rata (M) = 95 standar deviasi (SD) = 12,36, varians = 152,72 median (ME) = 95 dan modus (MO) = 97.

Adapun sebaran data variabel sikap tenaga pendidik dan kependidikan dapat digambarkan dalam bentuk distribusi frekuensi seperti terlihat pada tabel 2 dan histogram pada gambar 2 dibawah ini:

Tabel 2 Distribusi Frekuensi Sikap Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Nomor	Interval Kelas	Frekuensi Absolut	Frekuensi Relatif (%)	Frekuensi Kumulati (%)
1	74- 81	11	15.71	15.71
2	82 – 89	16	22.86	38.57
3	90 – 97	17	24.29	62.86
4	98 – 105	14	20.00	82.86
5	106 – 113	6	8.57	91.43
6	114 – 121	5	7.14	98.57
7	122 - 129	1	1.43	100.00
Jumlah			70	100

Berdasarkan tabel 2 distribusi frekuensi skor sikap pendidik dan tenaga kependidikan 26 responden (38,57%) berada pada kelompok rata-rata, 37 responden (52,86%) berada di atas kelompok rata-rata dan 6 responden (8,57%) di bawah kelompok rata-rata. Penyebaran (distribusi) skor sikap tenaga pendidik dan kependidikan secara visual disajikan dalam bentuk histogram pada gambar 2 berikut:



Grafik 2 Histogram Frekuensi Sikap Tenaga Pendidik dan Kependidikan

Tingkat sikap tenaga pendidik dan kependidikan adalah cukup ramah, disiplin dan bertanggung jawab yaitu rata-rata mencapai 95 dimana bila dibandingkan dengan skor ideal yaitu 129 mencapai 74,21%. Namun secara proporsional tingkat sikap tenaga pendidik dan kependidikan 38,57% berada di atas kelompok rata-rata atau sangat ramah, disiplin dan bertanggung jawab; 52,86% berada pada kelompok rata-rata atau cukup ramah, disiplin dan bertanggung jawab; dan 8,57% di bawah kelompok rata-rata atau kurang ramah, disiplin dan bertanggung jawab.

Sikap tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang sangat dan cukup ramah, disiplin, dan bertanggung jawab pada Madrasah Diniyah Awaliyah seperti diungkapkan Pidarta (1995:67) seharusnya di lembaga pendidikan Madrasah/Sekolah tercipta: keakraban, kebersamaan, semangat kerja yang tinggi.

Dalam (mahmudi.multiply.com/journal/it/em/1) Muhammad Athiya al-Abrasyi, sebagaimana dikutip oleh Syamsul Nizar (Nizar, 2002:45-46), memberikan batasan tentang karakteristik guru Agama Islam, yaitu: 1) Memiliki sifat Zuhud, yaitu mencari keridhaan Allah; 2) Bersih fisik dan jiwanya; 3) Ikhlas dan tidak riya dalam melaksanakan tugasnya; 4) Bersifat pemaaf, sabar, dan sanggup menahan amarah, terbuka dan menjaga kehormatan; 5) Mencintai siswa; 6) Mengetahui karakter siswa; 7) Menguasai pelajaran yang diajarkannya dengan profesional; 8) Mampu menggunakan metode mengajar secara bervariasi dan mampu mengelola kelas; 9) mengetahui kehidupan psikis siswa

Di dalam situs (mahmudi.multiply.com/journal/it/em/1) Abdurrahman al-Nahlawi (al-nahlawi, 1989:239-246) memberikan gambaran tentang sifat-sifat pendidik muslim yaitu sebagai berikut : 1) Hendaknya tujuan, tingkahlaku, dan pola pikir guru tersebut bersifat Rabbani; 2) Hendaknya guru bersifat jujur menyampaikan yang diajarkannya; 3) Hendaknya guru senantiasa membekali diri dengan ilmu pengetahuan dan kesediaan untuk membiasakan mengajarkannya; 4) Hendaknya guru mampu menggunakan berbagai metode mengajar secara bervariasi dan menguasainya dengan baik serta mampu memiliki metode mengajar yang sesuai materi pelajaran serta situasi belajar mengajarnya; 5) Hendaknya guru mempelajari kehidupan psikis para pelajar selaras dengan masa perkembangannya ketika ia mengajar mereka sehingga guru dapat memperlakukan anak didiknya sesuai dengan kemampuan akal dan kesiapan psikis mereka; 6) Hendaknya guru tanggap terhadap berbagai kondisi dan perkembangan dunia yang mempengaruhi jiwa dan pola berfikir angkatan muda; 7) Hendaknya guru bersifat adil di antara para pelajarnya, artinya guru tidak cenderung kepada salah satu golongan di antara mereka serta tidak mengistimewakan seseorang di antara lainnya.

Sikap tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang kurang ramah, disiplin, dan bertanggung jawab pada Madrasah Diniyah Awaliyah memang sering dijumpai kurang kompetensinya guru di Indonesia terlihat dengan banyak ditemukannya guru yang kurang memiliki kecerdasan emosional. Aspek kecerdasan emosional berkaitan dengan kompetensi kepribadian dan kompetensi sosial. Sebagai contoh: banyak dijumpai guru yang sering marah-marah. Menurut E. Mulyasa (2005): Kemarahan yang muncul pada guru sering disebabkan oleh pelajar yang tidak mahir menyelesaikan masalah atau menjawab pertanyaan, padahal ia telah belajar dengan sungguh-sungguh. Marahnya seorang guru menandakan ketidak stabilan dan ketidak cerdasan guru secara emosional.

Akibat kemarahan, guru sering berlebihan dalam memberikan hukuman terutama hukuman fisik seperti yang dilakukan seorang guru di Kota Cilegon Banten Indonesia memukul pelajarnya sampai babak belur karena marah atas sikap pelajar (Beni Setiawan,

2000: 143). Kerana pelajar tersebut tidak memnunjukkan rasa terimakasih dan mencercanya walau sudah diberikan bantuan jawaban ujian nasional. Cara yang dilakukan guru tersebut keliru dengan cara mengirimkan jawaban ujian via SMS atau potongan kertas kecil yang dibagikan kepada siswa. Guru yang memiliki kecerdasan emosional pada saat ini tidak hanya mengendalikan dan memerintah, tetapi mendengarkan, menyediakan sumber daya, melayani, bahkan mau belajar untuk saling berhubungan (Muchtar dan Arvin; 2005)..

Menurut Muchtar dan Arvin (2005) terkadang masih sering kita jumpai seorang guru yang sangat mau menang sendiri, yang tidak mau mendengar informasi dan masukan yang tidak bisa diterimanya, apalagi masukan tersebut berasal dari peserta didiknya. Padahal, kebebasan dan keberanian mengungkapkan pendapat secara jujur merupakan harta yang berharga bagi dirinya, meskipun kedengarannya sangat pahit.

Seorang guru masa depan adalah mereka yang berdasarkan kecerdasan emosional memiliki: (1) keterampilan menjadi katalisator perubahan; (2) keterampilan beradaptasi; (3) keterampilan memanfaatkan keragaman; dan (4) keterampilan menjadi anggota tim (Mukhtar dan Ervin; 2003).

Struktur Birokrasi

Rentangan skor variabel struktur birokrasi memiliki rentang teoritik 29 sampai 145, dan rentang skor empirik antara 81 sampai 120. Dari hasil perhitungan statistik deskriptif diperoleh skor rata-rata rata-rata (M) = 98,03 standar deviasi (SD) = 10,93, varians = 119,54 median (ME) = 97,50 dan modus (MO) = 95.

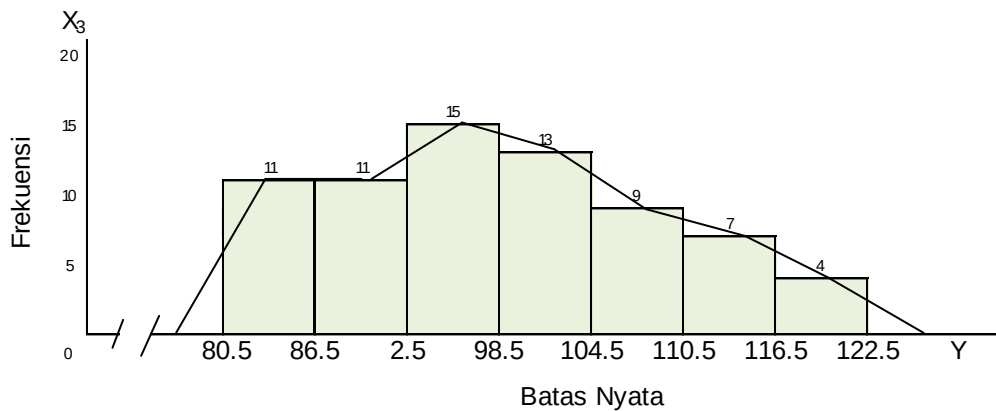
Adapun sebaran data variabel struktur birokrasi dapat digambarkan dalam bentuk distribusi frekuensi seperti terlihat pada tabel 3 dan histogram pada gambar 3 dibawah ini:

Tabel 3 Distribusi Frekuensi Struktur Birokrasi

Nomor	Interval Kelas	Frekuensi Absolut	Frekuensi Relatif (%)	Frekuensi Kumulati (%)
1	81 - 86	11	15.71	15.71
2	87 - 92	11	15.71	31.43
3	93 - 98	15	21.43	52.86
4	99 - 104	13	18.57	71.43
5	105 - 110	9	12.86	84.29
6	111 - 116	7	10.00	94.29
7	117 - 122	4	5.71	100.00
Jumlah		70	100	100

Berdasarkan tabel 3 distribusi frekuensi skor struktur birokrasi 22 responden (31,43%) berada pada kelompok rata-rata, 37 responden (52,86%) berada di atas kelompok

rata-rata dan 11 responden (15,71%) di bawah kelompok rata-rata. Penyebaran (distribusi) skor struktur birokrasi secara visual disajikan dalam bentuk histogram pada rajah 3 berikut:



Grafik 3 Histogram Frekuensi Struktur Birokrasi

Tingkat struktur birokrasi di Madrasah Diniyah Awliyah adalah cukup tinggi yaitu rata-rata mencapai 98,03 dimana bila dibandingkan dengan skor ideal yaitu 145 mencapai 67,60%. Namun secara proporsional tingkat struktur birokrasi Madrasah Diniyah Awliyah 31,34% berada di atas kelompok rata-rata atau sangat efektif; 52,86% berada pada kelompok rata-rata atau efektif, dan 15,71% di bawah kelompok rata-rata atau kurang efektif.

Struktur birokrasi yang sangat efektif dan efektif pada Madrasah Diniyah Awliyah karena dalam struktur birokrasi: Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi; Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi; Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu "sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten" dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu; Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan karena itu tanpa perasaan suka dan tak suka (Kumorotomo: 1999;62).

Struktur birokrasi yang kurang efektif pada Madrasah Diniyah Awliyah sesuai dengan pendapat Kumorotomo (2005 : 7) Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan mengapa selama ini banyak kebijakan, program, dan pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat. *Pertama*, para birokrat kebanyakan masih berorientasi kepada kekuasaan dan bukannya kepada kepentingan publik. Birokrat menempatkan dirinya sebagai penguasa. Budaya paternalistik seringkali juga mengakibatkan turunnya kualitas pelayanan publik. *Kedua*, terdapat kesenjangan yang lebar antara apa yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan yang dikehendaki oleh rakyat.

Hasil penelitian di Papua (assilo2003@yahoo.com:12) menunjukkan Masalah mendasarnya adalah derajat perhatian pemerintah terhadap sektor pendidikan memb:uktikan: “Bagaimana perhatian Bupati/Walikota dan DPRD di bidang pendidikan”, menghasilkan opini responden bahwa legislatif (DPRD Kabupaten/kota) lebih *concern* dalam dunia pendidikan daripada eksekutif (Bupati/Walikota). Bahkan kecenderungannya, perhatian pihak eksekutif justru dinilai kurang memadai. Temuan ini cukup mengejutkan karena sesungguhnya Bupati/Walikota telah menempatkan sektor pendidikan sebagai prioritas kebijakan pembangunannya. Kesalahan yang terjadi bukan pada sisi kebijakannya, tetapi lebih pada responsivitas institusi dalam mengimplementasikan kebijakan itu.

PENUTUP

Efektivitas implementasi kebijakan publik Program Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah: Sumber daya terbagi ke dalam tiga kategori yaitu kurang mencukupi, mencukupi, dan sangat mencukupi. Sumber daya yang ada pada Madrasah Diniyah Awaliyah menunjukkan kemampuan pengelolaan manajemen belum seperti yang diharapkan; tingkat pendidikan guru kebanyakan belum sepadan dengan persyaratan yang ditetapkan dan kemampuan metodologi masih rendah; kemampuan pembelajaran guru madrasah kebanyakan masih menekankan pada pengenalan konsep yang bersifat kognitif dan belum menekankan pada perilaku beragama, etika sosial dan akhlak mulia.

Sikap tenaga pendidik dan kependidikan terbagi dalam tiga kategori yaitu: kurang ramah, disiplin dan bertanggung jawab; ramah, disiplin dan bertanggung jawab; serta sangat ramah, disiplin dan bertanggung jawab. Sikap tenaga pendidik dan kependidikan di Madrasah Diniyah Awaliyah menunjukkan sikap Memiliki sifat Zuhud, yaitu mencari keridhaan Allah, Bersih fisik dan jiwanya, Ikhlas dan tidak riya dalam melaksanakan tugasnya, Bersifat pemaaf, sabar, dan sanggup menahan amarah, terbuka dan menjaga kehormatan. Mencintai siswa, Mengetahui karakter siswa, Menguasai pelajaran yang diajarkannya dengan professional, Mampu menggunakan metode mengajar secara bervariasi dan mampu mengelola kelas, mengetahui kehidupan psikis siswa.

Struktur birokrasi terbagi ke dalam tiga kategori yaitu: kurang efektif, efektif dan sangat efektif. Struktur birokrasi yang mendukung terlaksananya program wajib belajar Madrasah Diniyah Awaliyah melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi; Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi; Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu "sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten" dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu; Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan karena itu tanpa perasaan suka dan tak suka.

DAFTAR PUSTAKA

assilo2003@yahoo.com. *Resposivitas Institusi Pendidikan dalam Pelayanan Publik di Tanah Papua*. <http://www.google.co.id/#hl=id&source=hp&biw=1280&bih=608&q=struktur+birokrasi+pendididikan+&btnG=Penelusuran+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=struktur+birokrasi+pendididikan+&fp=8d7df18fd6542f58al-nahlawi,1989>

- Aizy, Q dan Saleh, A., 2004. *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. Daftar Pustaka
- Effendi, E.S. dan Paraja, J.S. 1984. *Pengantar Psikologi*. Bandung, Angkasa.
- Edward, G.C. 1980. *Implementating Public* (sixth edition). Washington DC: Congressional Quartley Press.
- Fathoni, M.K. 2005. *Pendidikan Islam dan Pendidikan Nasional*. (Paradigma Baru). Jakarta: Departemen Agama.
- Gibson, J.L. et.all. 1990. *Organisasi Jilid I: Perilaku Struktur, Proses*. Terjemahan Djoerban Wahid. Jakarta: Erlangga.
- http://id.kotabarukab.go.id/informasi/berita/kumpulan_berita/tantangan_depag_peningkatan_kualitas_pendidikan_agama_dan_keagamaan.html
- Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 3 tahun 2003: tentang: *Madrasah Diniyah*.
- Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 3 tahun 2003: tentang: *Kurikulum Madrasah Diniyah*.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar.
- Kumurotomo. W. 1996. *Etika Adminstrasi Negara*. Jakarta: PT.Grafindo Persada.
- Mukhtar dan Ervin A. Priambodo. 2003. *Mengukir Prestasi. Panduan Menjadi Guru Profesional*. Jakarta: Misaka Galiza.
- Mulyasa, E. 2005. *Menjadi Guru Profesional Menciptakan Pembelajaran Kreatif dan Menyenangkan*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Peraturan pemerintah No. 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan
- Peraturan Bupati Pandeglang No. 01 tahun 2008. Tentang *Wajib Belajar Madrasah Diniyah*.
- Peraturan Pemerintah Republik Inonesia No. 55 yahun 2007 tentang: *Pendidikan Agama dan Keagamaan*.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 13 : 2007 tentang: *Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Kepala Sekolah*, Biro Hukum dan Organisasi Departemen Pendidikan Nasional.
- Rahim, H. 2001. *Arah Baru Pendidikan Islam di Indoenesia*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Stiawan, Beni. 2008. *Agenda Pendidikan Nasional*. Jogyakarta: Ar-Ruz Media.

- Saridjo, Marwan. 1999. *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*. Depag RI. Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam.
- Wahab, S. 2002. *Analisis Kebijaksanaan (Dari formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara)*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Westra, P, 1982 *Ensiklopedi Administarsi*, Jakrta: Gunung Agung
- Widodo, J, 2001. *Good Governance. Telaah dari Dimensi, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikiya.