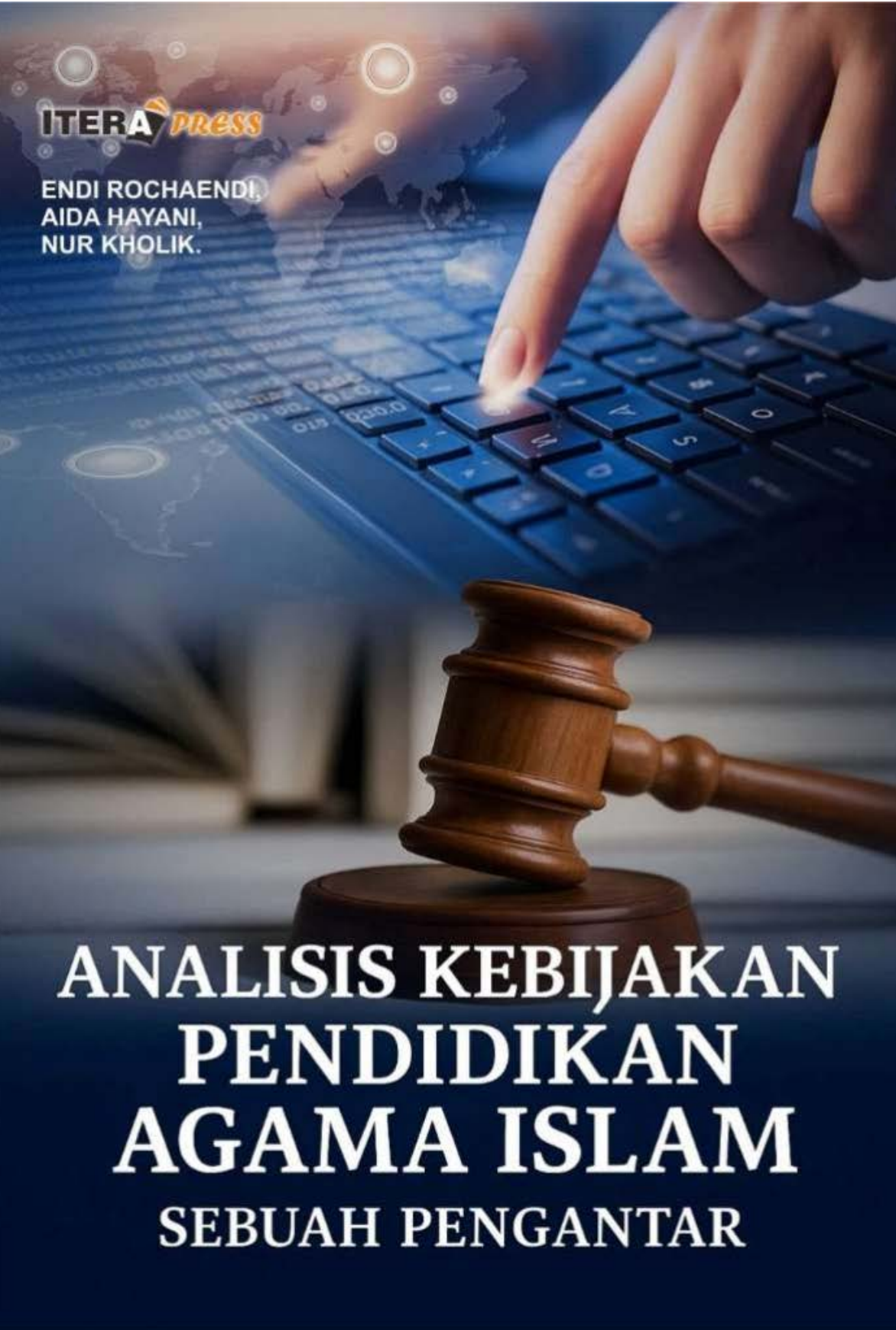




ITERA *PRESS*

ENDI ROCHAENDI,
AIDA HAYANI,
NUR KHOLIK.

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM SEBUAH PENGANTAR

**ANALISIS KEBIJAKAN
PENDIDIKAN AGAMA ISLAM:
SEBUAH PENGANTAR**

**ENDI ROCHAENDI
AIDA HAYANI
NUR KHOLIK**

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM: SEBUAH PENGANTAR



Institut Teknologi Sumatera (ITERA)
Jl. Terusan Ryacudu, Way Hui Kec. Jati Agung
Lampung Selatan 35365
Email: press@itera.ac.id

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM: SEBUAH PENGANTAR

Penulis

Endi Rochaendi
Aida Hayani
Nur Kholik

ISBN

978-634-7583-07-9
248 Hal: 15,5 x 23 cm
Terbitan Pertama, Desember 2025

Editor

Endi Rochaendi
Harits Setyawan

Desain dan Tata Letak

Kharizmma Phratamma Noorfathwa
Adhitama Ginongpratidina Noorrachman

Penerbit

ITERA Press
Anggota IKAPI

Redaksi

Gedung Kuliah Umum (GKU) Lantai 1
Institut Teknologi Sumatera (ITERA)
Jalan Terusan Ryacudu, Way Hui, Kecamatan Jati Agung
Lampung Selatan 35365
Email: press@itera.ac.id

**Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penulis dan/penerbit**

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya, proses penyusunan naskah buku ini dapat terselesaikan sebagai salah satu ikhtiar akademik untuk memperkaya khazanah kajian pendidikan Islam, khususnya pada ranah analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di Indonesia. Buku ini lahir dari sebuah perenungan panjang mengenai urgensi membangun landasan teoretis, metodologis, sekaligus praksis kebijakan PAI yang tidak hanya berorientasi administratif, tetapi berakar kuat pada nilai moral, spiritual, dan kemaslahatan sebagai inti pendidikan Islam. Pada titik ini, analisis kebijakan PAI bukan sekadar disiplin akademik, tetapi juga instrumen perubahan sosial, yang menghubungkan idealitas ajaran Islam dengan kenyataan institusi pendidikan yang terus berubah.

Perubahan sosial, dinamika politik, perkembangan teknologi pembelajaran, hingga berkembangnya wacana global mengenai moderasi beragama menuntut sistem pendidikan Islam memperbaharui orientasi kebijakan secara berkelanjutan. Realitas tersebut menunjukkan bahwa Pendidikan Agama Islam tidak lagi dapat dipahami sebagai disiplin normatif yang hanya berfungsi mentransmisikan ajaran, tetapi sebagai kebijakan publik strategis yang memerlukan analisis mendalam agar setiap kebijakan PAI mampu menjawab tantangan zaman, memperkuat karakter bangsa, serta membangun harmoni sosial lintas keberagamaan. Buku ini hadir sebagai jawaban akademik atas kebutuhan tersebut, yakni menyediakan kerangka analisis, pendekatan, dan model implementasi kebijakan PAI yang

komprehensif serta mengintegrasikan aspek normatif, empiris, dan teologis secara simultan.

Perhatian terhadap kebijakan PAI hari ini semakin mendesak karena kompleksitas persoalan pendidikan Islam kian meningkat: mulai dari kesenjangan mutu guru PAI, penataan kurikulum Islam moderat, peningkatan kompetensi digital, hingga kebutuhan internalisasi nilai karakter Islami di tengah derasnya arus sekularisasi pendidikan global. Situasi tersebut memerlukan perangkat analisis kebijakan yang mampu menembus dimensi struktural sistem pendidikan sekaligus menafsirkan nilai spiritual Islam secara tepat agar kebijakan yang lahir tidak tercerabut dari akar kemanusiaan dan moralitas Islam. Kehadiran buku ini diharapkan mampu memberikan perspektif bahwa pendidikan Islam memerlukan basis argumentasi kebijakan yang kuat, berbasis data, bernilai spiritual, serta berpijak pada amanat konstitusional bangsa.

Kajian mengenai Analisis Kebijakan PAI dalam buku ini tidak hanya bertumpu pada telaah teoritis, tetapi juga memadukan pendekatan paradigmatis, pendekatan empiris, pendekatan nilai, hingga pendekatan partisipatif sebagai landasan melihat kebijakan pendidikan Islam secara multidimensional. Pembaca akan menemukan bagaimana analisis kebijakan PAI berjalan di antara dua ruang epistemik sekaligus: ruang normatif yang bersandar pada nilai ajaran Islam dan ruang empiris yang dihadapkan pada realitas sosial masyarakat muslim Indonesia. Posisi ini menunjukkan bahwa analisis kebijakan PAI memiliki karakter khas dibanding analisis kebijakan umum, karena setiap argumentasi kebijakan pada pendidikan Islam harus selalu menimbang maqāṣid, moralitas, serta kemaslahatan sebagai aspek paling mendasar.

Buku ini sekaligus berupaya mengurai problem klasik implementasi kebijakan PAI yang selama ini menjadi titik lemah penyelenggaraan pendidikan Islam nasional. Tidak sedikit kebijakan yang dirumuskan secara ideal, tetapi menemui hambatan implementasi karena kurangnya komunikasi kebijakan, keterbatasan kompetensi pelaksana, hingga struktur birokrasi PAI yang masih bertumpuk dan belum sepenuhnya responsif. Kerangka analisis implementasi kebijakan George C. Edward III yang dibahas dalam buku ini diharapkan mampu menjadi instrumen akademik untuk mengevaluasi implementasi kebijakan PAI secara sistematis, terutama melalui empat variabel utama: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Empat variabel tersebut menjadi titik masuk penting untuk membaca realitas implementasi PAI pada tingkat sekolah dan madrasah secara lebih objektif, komprehensif, dan strategis.

Kehadiran buku ini juga diarahkan sebagai bahan kajian akademik bagi mahasiswa, dosen, peneliti, dan praktisi pendidikan Islam, khususnya yang berkecimpung pada bidang kurikulum PAI, manajemen pendidikan Islam, pengawasan madrasah, maupun penyusunan kebijakan pendidikan Keagamaan di Indonesia. Buku ini tidak hanya menguraikan teori kebijakan, tetapi juga menampilkan analisis aplikatif yang bersumber dari kebijakan-kebijakan PAI seperti KMA, Program Moderasi Beragama, Penguatan Pembelajaran Qur'ani, sampai penataan profesi guru PAI. Secara khusus, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi teoritis sekaligus praktik kebijakan bagi kementerian, pemerintah daerah, lembaga pendidikan Islam, hingga satuan pendidikan di akar rumput.

Harapan terbesar penulis, buku ini mampu memperkuat tradisi keilmuan pendidikan Islam yang tidak sekadar

mengulang wacana normatif, tetapi berani mengembangkan kajian kebijakan berbasis teori analisis modern sekaligus berdiri kokoh pada pijakan nilai keislaman. Pendidikan Islam memerlukan keberanian intelektual untuk membaca realitas secara kritis, memproduksi kebijakan secara rasional, dan memberikan solusi kebangsaan yang beradab. Analisis kebijakan PAI seharusnya menjadi jalan pemikiran bagi lahirnya kebijakan yang berkeadilan, moderat, dan bermaslahat, serta mampu menjaga masa depan generasi muslim Indonesia yang unggul dan berkarakter.

Akhirnya, kepada seluruh pihak yang terlibat, penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya kepada keluarga, sahabat akademik, guru-guru kehidupan, serta seluruh sivitas akademika Institut Teknologi Sumatera yang telah memberikan dukungan moral, ilmiah, dan spiritual hingga buku ini selesai ditulis. Semoga buku ini menjadi kontribusi kecil bagi pengembangan literatur pendidikan Islam di Indonesia serta menjadi amal jariyah bagi siapa pun yang menggunakannya untuk kepentingan ilmu dan kemajuan pendidikan nasional. Segala kekurangan dari buku ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab penulis, dan kritik konstruktif dari pembaca sangat penulis nantikan untuk penyempurnaan edisi-edisi berikutnya.

Yogyakarta, Desember 2025

Penulis

SEBUAH CATATAN

Kajian mengenai Pendidikan Agama Islam (PAI) sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional tidak dapat dilepaskan dari dinamika sosial, politik, ekonomi, dan keagamaan yang mengelilinginya. Konfigurasi tersebut menunjukkan bahwa pendidikan Islam memerlukan landasan kebijakan yang kuat, baik secara hukum, institusional, maupun epistemologis sehingga pelaksanaan pendidikan Islam tidak sekadar menjadi rutinitas administratif, tetapi menjadi instrumen pembentukan peradaban yang berakar pada nilai-nilai luhur ajaran Islam. Pendidikan Agama Islam mengemban fungsi historis dan konstitusional dalam membangun identitas kebangsaan serta membentuk karakter moral peserta didik melalui pendekatan iman, akhlak, dan kemanusiaan sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional maupun perangkat kebijakan pemerintah yang mengatur penyelenggaraannya. Oleh karena itu, pembangunan pendidikan Islam menuntut pendekatan kebijakan yang bersifat ilmiah, rasional, serta mampu menjawab tantangan kontemporer yang semakin kompleks.

Persoalan mengenai kebijakan PAI bukan sekadar terkait perumusan kurikulum, penyediaan guru, dan penyelenggaraan evaluasi pembelajaran, tetapi mencakup tata kelola kelembagaan, proses implementasi, hingga strategi nasional dalam membangun karakter bangsa melalui pembelajaran agama Islam. Seluruh kebijakan tersebut tidak hanya memerlukan formulasi yang ideal, tetapi terutama memerlukan mekanisme implementasi yang tepat agar

pendidikan Islam mampu mencapai tujuan sebagaimana diamanatkan negara. Pada titik ini, analisis kebijakan PAI memiliki relevansi akademik sekaligus strategis, karena setiap intervensi pemerintah dalam bidang pendidikan Islam selalu berkaitan dengan pembentukan moralitas generasi bangsa. Analisis kebijakan PAI hadir sebagai disiplin ilmiah yang berfungsi membaca arah perubahan pendidikan Islam, menguji efektivitas pelaksanaan kebijakan, serta menilai sejauh mana program dan regulasi keagamaan berdampak terhadap formasi karakter peserta didik.

Pendidikan Agama Islam dihadapkan pada tantangan baru berupa perkembangan ilmu pengetahuan, globalisasi keagamaan, ekspansi ruang digital, serta meningkatnya penyebaran ideologi keagamaan yang tidak selalu sejalan dengan dasar negara. Perkembangan teknologi informasi telah mengubah orientasi pembelajaran agama, pola transmisi ilmu, serta cara peserta didik memahami Islam. Situasi ini memunculkan pandangan bahwa pendidikan Islam tidak lagi dapat dipahami sebagai ruang pengajaran normatif, tetapi menjadi ruang kontestasi wacana keagamaan yang memerlukan strategi kebijakan secara terukur dan berkelanjutan. Oleh sebab itu, analisis kebijakan PAI perlu mencermati perubahan sosial sekaligus memformulasikan pendekatan implementatif yang sesuai karakter keislaman Indonesia. Kehadiran buku ini diarahkan sebagai sumbangan pemikiran untuk memperkuat orientasi keilmuan pendidikan Islam pada perspektif kebijakan.

Analisis kebijakan PAI juga memerlukan perhatian terhadap pendekatan nilai dan paradigma teologis. Pendidikan agama Islam memiliki landasan normatif yang bersumber dari al-Qur'an, Hadis, serta tradisi keilmuan Islam. Nilai-nilai tersebut harus menjadi fondasi moral dalam

penyusunan dan pelaksanaan kebijakan sehingga arah pendidikan Islam tidak tercerabut dari prinsip rahmatan lil ‘alamin, akhlak karimah, dan moderasi beragama. Analisis kebijakan yang mengabaikan perspektif nilai berpotensi mengubah pendidikan Islam menjadi alat ideologis atau sekadar teknokrasi kebijakan tanpa orientasi kemaslahatan. Pendidikan Agama Islam seharusnya ditempatkan sebagai instrumen peradaban yang membentuk manusia beriman, berpengetahuan, dan berkepribadian Islam sehingga analisis terhadap kebijakan PAI memerlukan pendekatan yang holistik antara dimensi nilai dan kebijakan publik.

Kesadaran terhadap urgensi analisis kebijakan PAI semakin menguat seiring meningkatnya kebutuhan untuk memperkuat moderasi beragama pada lembaga pendidikan. Moderasi beragama sebagai kebijakan strategis pemerintah menghendaki pembelajaran PAI mengambil posisi sebagai penguat toleransi, inklusivitas, penghargaan terhadap keberagaman, serta peneguh nilai-nilai kemanusiaan yang universal. Kebijakan moderasi beragama menjadi salah satu medan implementasi yang harus dianalisis secara kritis karena pelaksanaannya tidak hanya memerlukan perangkat kurikulum, tetapi juga kesiapan sumber daya, disposisi pelaksana, dan dukungan institusi pendidikan Islam. Persoalan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PAI harus dianalisis tidak saja pada tingkat konsep, tetapi juga pada tingkat pelaksanaan, karena keberhasilan kebijakan pendidikan Islam sering kali tidak terletak pada desain kurikulumnya, tetapi pada cara kebijakan tersebut dijalankan.

Pendidikan Agama Islam memiliki kedudukan historis yang panjang dalam sejarah Indonesia. Tradisi pesantren, madrasah, serta lembaga pendidikan Islam lainnya telah

memberikan fondasi keilmuan yang berpengaruh besar terhadap pembentukan identitas keislaman masyarakat Indonesia. Namun demikian, transformasi pendidikan Islam dari ruang tradisional menuju sistem pendidikan nasional menimbulkan tuntutan baru terhadap tata kelola kebijakan PAI. Pendidikan Islam tidak lagi hanya menghadapi persoalan transmisi ilmu agama, tetapi juga menghadapi tantangan globalisasi, kemajuan teknologi, perubahan kurikulum, serta tuntutan modernisasi pendidikan. Situasi tersebut memerlukan strategi kebijakan yang bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga bersifat epistemologis sehingga transformasi pendidikan Islam tetap berakar pada nilai dan tradisi, sekaligus mampu menjawab kebutuhan zaman.

Analisis kebijakan PAI memerlukan pemahaman mendalam mengenai relasi antara agama dan negara, relasi masyarakat dan pemerintah, serta relasi politik pendidikan dan identitas keagamaan. Kebijakan PAI berada pada ruang dialektika antara kepentingan religius umat Islam dan mandat konstitusional negara. Konsekuensi tersebut menuntut analisis kebijakan untuk memahami bagaimana negara mengatur pendidikan agama, memfasilitasi pelaksanaannya, serta memberikan legitimasi terhadap institusi pendidikan Islam. Oleh karena itu, analisis kebijakan PAI bukan sekadar membaca dokumen formal, tetapi memerlukan interpretasi terhadap struktur kekuasaan, ideologi kebangsaan, serta relasi antara tradisi Islam lokal dan kebijakan pendidikan nasional. Pendidikan Islam di Indonesia memerlukan pendekatan yang mampu mengintegrasikan nilai keislaman, identitas nasional, dan dinamika global sehingga analisis kebijakan PAI seharusnya menjadi ruang epistemik untuk memahami arah pembangunan bangsa.

Analisis implementasi menjadi aspek yang paling menentukan dalam keberhasilan kebijakan PAI. Banyak kebijakan bersifat normatif ideal, tetapi tidak memberikan dampak signifikan terhadap hasil pembelajaran agama Islam. Persoalan tersebut sering kali disebabkan kurangnya komunikasi kebijakan, ketidaksiapan sumber daya, kelemahan disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi yang belum responsif terhadap kebutuhan implementasi kurikulum. Kajian terhadap implementasi menjadi kunci untuk menilai efektivitas kebijakan PAI di tingkat sekolah dan madrasah. Pada titik ini, model implementasi kebijakan George C. Edward III memiliki kontribusi penting karena memberikan kerangka analisis yang sistematis melalui empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Model Edward III memberikan dasar konseptual yang dapat mengukur keberhasilan implementasi kebijakan PAI secara terstruktur dan objektif.

Pendidikan Agama Islam memerlukan pola implementasi yang memperhatikan kondisi sosial umat Islam pada berbagai konteks daerah. Implementasi kebijakan PAI di satu daerah belum tentu dapat direplikasi pada daerah lain, karena perbedaan karakter masyarakat, sumber daya lembaga, dan kapasitas pelaksana. Analisis kebijakan PAI seharusnya mampu menangkap kekhasan tersebut sehingga implementasi kebijakan menjadi kontekstual sekaligus konsisten terhadap tujuan nasional. Oleh sebab itu, model Edward III tidak hanya relevan secara teoretis, tetapi juga relevan secara praktis untuk menemukan pola terbaik implementasi kebijakan PAI pada berbagai konteks sosial, baik pada sekolah umum, madrasah, maupun lembaga pendidikan Islam lainnya. Kesadaran tersebut mendorong

penulis untuk menyusun buku ini agar menjadi referensi konseptual sekaligus inspirasi implementatif bagi pemangku kebijakan dan praktisi pendidikan Islam.

Buku ini disusun untuk memperkuat kajian akademik mengenai analisis kebijakan PAI serta memberikan landasan teoretis bagi pelaksanaan kebijakan pendidikan Islam pada tingkat implementasi. Penulis berusaha menyusun uraian yang tidak hanya menampilkan teori kebijakan dan analisis implementasi, tetapi juga memadukan perspektif sejarah, sosial, hukum, dan pedagogik yang menjadi fondasi bagi pendidikan Islam. Pembaca diharapkan dapat memperoleh pemahaman komprehensif mengenai arah kebijakan PAI serta memiliki kemampuan menilai implementasi kebijakan secara kritis melalui perspektif akademik. Pendidikan Agama Islam di Indonesia memerlukan pendekatan kebijakan yang berorientasi pada nilai, berbasis penelitian, dan berpijak pada kepentingan umat dan bangsa sehingga analisis kebijakan PAI mempunyai peran signifikan sebagai disiplin ilmu strategis.

Buku ini dihadirkan bukan hanya sebagai bahan bacaan akademik, tetapi sebagai kontribusi ilmiah bagi pengembangan pengetahuan kebijakan PAI pada ranah penelitian dan praksis pendidikan Islam. Penulis berharap buku ini dapat menjadi rujukan ilmiah bagi mahasiswa, dosen, peneliti, kepala madrasah, pengawas PAI, dan pemangku kebijakan pendidikan Islam di Indonesia. Pendidikan Agama Islam membutuhkan literatur akademik yang mampu mengembangkan argumentasi kebijakan secara rasional, objektif, dan konstruktif, serta mampu memberikan kontribusi intelektual pada pembangunan karakter bangsa. Analisis kebijakan PAI adalah jalan ilmu yang menghubungkan nilai Islam, ilmu pengetahuan, dan kebijakan publik sehingga pendidikan Islam tidak hanya hadir

sebagai pengajaran agama, tetapi sebagai instrumen pembentukan manusia Indonesia seutuhnya.

DAFTAR ISI

	Hal
Kata Pengantar	i
Sebuah Catatan	v
Daftar Isi	xiii
Bab I Hakikat dan Pengertian Kebijakan	1
Bab II Hakikat dan Pengertian Kebijakan Pendidikan	15
Bab III Kebijakan Pendidikan Agama Islam: Tujuan, Arah dan Ruang Lingkup	27
Bab IV Pemahaman tentang Analisis Kebijakan Pendidikan	39
Bab V Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam: Arah, Tujuan dan Implementasi	47
Bab VI Proses Analisis Kebijakan Pendidikan ..	67
Bab VII Model dan Pendekatan Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam ...	93
Bab VIII Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam Di Sekolah/ Madrasah	115
Bab IX Evaluasi dan Rekomendasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam	159
Bab X Peran dan Fungsi Pelaksana Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Pusat dan di Daerah	193
Bab XI Best Practices Pelaksanaan Model Analisis Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III pada Konteks Kebijakan Pendidikan Agama Islam	213

Bab XII	Penutup	241
Glossarium		249
Daftar Pustaka		255

Kebijakan adalah denyut nurani yang menjelma menjadi tatanan; ia bukan sekadar dokumen, melainkan bahasa jiwa yang menuntun manusia memahami arah kebenaran di tengah riuh kepentingan. Ia lahir dari keheningan pikiran yang bersetia pada nilai, dari perenungan panjang tentang makna hidup bersama. Di dalamnya bersemayam cinta yang mencari keseimbangan antara keadilan dan kasih, antara kekuasaan dan kebijaksanaan. Kebijakan adalah cermin di mana manusia menatap dirinya sendiri—apakah ia memerintah dengan hati atau sekadar memerintah dengan tangan. Ia adalah doa yang menjelma dalam tindakan, hikmah yang menitis menjadi keputusan, dan cahaya yang menerangi lorong-lorong gelap ketidakpastian. Kebijakan sejati bukan untuk mengatur manusia, melainkan untuk memuliakannya; bukan untuk mengikat, melainkan membebaskan; bukan untuk mencipta jarak, melainkan menghadirkan kemanusiaan di hadapan Tuhan dan sejarah.

Endirc

BAB I

HAKIKAT DAN PENGERTIAN

KEBIJAKAN

1. Hakikat Kebijakan

Kebijakan pada hakikatnya merepresentasikan seperangkat keputusan strategis yang dirumuskan secara rasional oleh otoritas publik untuk mencapai tujuan yang dianggap bernilai bagi kepentingan masyarakat luas. Ia tidak sekadar dimaknai sebagai dokumen administratif yang bersifat prosedural, melainkan sebagai **instrumen normatif dan operasional** yang mengarahkan tindakan kolektif menuju perubahan sosial yang terencana dan bernilai (Anderson, 2018). Melalui kebijakan, pemerintah menyalurkan kehendak politik dan moralnya ke dalam tatanan sosial yang diharapkan mampu menjamin kesejahteraan, keadilan, serta keberlanjutan pembangunan manusia.

Secara filosofis, kebijakan memiliki **dua dimensi hakiki** yang saling melengkapi dan menentukan makna praksisnya. Pertama, *dimensi normatif*, yang berisi nilai, cita-cita, dan prinsip moral sebagai fondasi arah keputusan publik (Friedrich, 1963). Nilai ini memberikan legitimasi etis terhadap tindakan kebijakan, memastikan bahwa keputusan yang diambil tidak terlepas dari orientasi keadilan dan kemaslahatan sosial. Kedua, *dimensi empiris*, yang berwujud langkah-langkah konkret, sistematis, dan berbasis data untuk menerjemahkan nilai-nilai tersebut menjadi tindakan nyata yang dapat diukur dan

dievaluasi (Dunn, 2018). Sinergi antara dua dimensi ini menjadikan kebijakan bukan hanya produk politik, tetapi juga refleksi rasionalitas publik yang bermoral.

Dalam ranah pendidikan, kebijakan berfungsi sebagai **manifestasi komitmen negara terhadap pembangunan manusia seutuhnya**. Setiap kebijakan pendidikan dirancang tidak semata-mata untuk memperbaiki sistem pembelajaran, tetapi juga untuk membentuk karakter, identitas, dan peradaban bangsa. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan merupakan strategi kebudayaan yang diarahkan untuk membangun masyarakat berpengetahuan (*knowledge-based society*) dan berkarakter kebangsaan yang kokoh. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan selalu berimplikasi langsung terhadap pembentukan moralitas publik serta arah peradaban nasional yang berkeadilan.

Hakikat kebijakan bersifat **dinamis dan kontekstual**, bergantung pada perubahan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang melingkupinya (Parsons, 2001). Perubahan kondisi masyarakat menuntut kebijakan untuk selalu adaptif terhadap tantangan zaman, tanpa kehilangan akar nilai dan orientasi moralnya. Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI), misalnya, senantiasa mengalami rekontekstualisasi seiring perubahan paradigma kurikulum nasional, tuntutan moderasi beragama, serta dinamika pluralitas kehidupan berbangsa.

Kebijakan pada akhirnya bukanlah keputusan yang statis, melainkan **proses rasional dan reflektif** yang terus bergerak antara nilai, kekuasaan, dan kebutuhan publik (Dye, 2017). Ia merupakan ruang dialektis tempat idealitas moral dan realitas sosial bertemu, serta menjadi sarana bagi masyarakat untuk meneguhkan arah kehidupan bersama berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan keberlanjutan.

2. Pengertian Kebijakan Menurut Para Ahli

Pemaknaan terhadap kebijakan terus mengalami perkembangan seiring kemajuan ilmu pengetahuan dan perubahan paradigma pemerintahan. Disiplin ilmu politik, administrasi publik, serta manajemen pendidikan memberikan kontribusi signifikan terhadap pembentukan konsepsi kebijakan modern yang tidak hanya menekankan aspek prosedural, tetapi juga nilai strategis dan moralitas publik (Parsons, 2001). Oleh karena itu, pemahaman kebijakan tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial, politik, dan kelembagaan yang melingkupinya.

Thomas R. Dye (2017) mengartikan kebijakan sebagai *“whatever governments choose to do or not to do”*, yakni segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Pandangan ini menegaskan bahwa kebijakan merupakan **hasil pilihan strategis pemerintah** dalam merespons isu publik, di mana setiap keputusan atau ketidakputusan memiliki implikasi sosial dan politik yang nyata. Definisi Dye menempatkan kebijakan sebagai tindakan politis yang lahir dari proses seleksi nilai dan prioritas publik.

James E. Anderson (2018) menjelaskan bahwa kebijakan adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.”* Definisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan bersifat **tujuan dan tindakan terencana**, yang diambil oleh individu, kelompok, atau lembaga pemerintah untuk menyelesaikan suatu permasalahan publik. Anderson menekankan kebijakan sebagai proses rasional dan berorientasi pada pemecahan masalah (problem-solving orientation) melalui langkah yang sistematis dan terukur.

William N. Dunn (2018) menafsirkan kebijakan sebagai “*a pattern of interrelated decisions to allocate values for society.*” Perspektif ini memperluas makna kebijakan dari sekadar keputusan tunggal menjadi **pola keputusan yang saling berkaitan** dan berfungsi mendistribusikan nilai-nilai sosial kepada masyarakat. Kebijakan dalam pandangan Dunn mencerminkan proses alokasi nilai—baik keadilan, kesejahteraan, maupun partisipasi—yang ditetapkan melalui mekanisme politik dan administratif.

Friedrich (1963) menambahkan dimensi moral ke dalam konsep kebijakan melalui definisinya: “*a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy proposes to utilize and overcome in order to reach a goal or realize an objective or purpose.*” Pandangan ini menegaskan bahwa kebijakan tidak semata tindakan rasional, tetapi juga **sarana moral untuk mencapai tujuan sosial yang baik**. Kebijakan berfungsi sebagai bentuk tanggung jawab etis pemerintah terhadap masyarakatnya dalam menghadapi hambatan sekaligus memanfaatkan peluang.

Siagian (2019) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan **pedoman tindakan yang dirumuskan secara sadar oleh pemegang otoritas publik** guna mengarahkan kegiatan organisasi atau lembaga agar selaras dengan tujuan yang telah ditetapkan. Perspektif ini menegaskan fungsi kebijakan sebagai kerangka normatif dan administratif yang memberikan arah, konsistensi, serta legitimasi terhadap tindakan organisasi publik.

Keseluruhan pandangan para ahli tersebut menunjukkan bahwa kebijakan bukan sekadar keputusan teknokratis,

melainkan **proses intelektual dan moral yang kompleks** yang mencakup lima unsur utama. Pertama, *tujuan (goals)*, yakni arah perubahan yang ingin dicapai sebagai respon terhadap kebutuhan publik. Kedua, *tindakan (actions)*, yaitu langkah konkret yang direncanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Ketiga, *aktor (actors)*, yakni pihak-pihak yang berperan dalam perumusan dan implementasi kebijakan, terutama pemerintah dan lembaga publik. Keempat, *nilai (values)*, berupa prinsip moral, sosial, dan budaya yang menjadi dasar legitimasi kebijakan. Kelima, *lingkungan (environment)*, yaitu konteks sosial, ekonomi, politik, dan kultural yang membentuk serta memengaruhi proses pengambilan keputusan (Anderson, 2018; Dunn, 2018).

Kebijakan pada akhirnya dapat dipahami sebagai **pola keputusan rasional dan bernilai moral** yang diambil secara sadar oleh otoritas publik untuk mengarahkan tindakan kolektif menuju tujuan sosial yang berkeadilan, adaptif terhadap perubahan lingkungan, serta berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

3. **Ciri-Ciri dan Karakteristik Kebijakan**

Kebijakan memiliki karakteristik khas yang membedakannya secara substansial dari keputusan administratif yang bersifat rutin dan teknis. Dye (2017) menegaskan bahwa kebijakan publik selalu berhubungan dengan nilai, kepentingan, dan tujuan kolektif masyarakat, sehingga tidak dapat dipandang sebagai tindakan administratif yang netral. Karakteristik utama kebijakan mencerminkan proses pengambilan keputusan yang kompleks, melibatkan dimensi rasionalitas, moralitas, serta legitimasi kelembagaan.

Setiap kebijakan berorientasi pada **kepentingan publik**, bukan pada kepentingan individu atau kelompok tertentu. Orientasi ini menunjukkan bahwa kebijakan berfungsi sebagai instrumen pemerintah untuk mencapai kesejahteraan sosial, keadilan, dan pemerataan manfaat bagi seluruh warga negara (Anderson, 2018). Tujuan kolektif tersebut menjadikan kebijakan sebagai bentuk tanggung jawab moral negara dalam mengelola sumber daya dan aspirasi masyarakat secara adil dan transparan.

Karakter kebijakan bersifat **normatif sekaligus operasional**, yang berarti memadukan nilai-nilai ideal dengan tindakan nyata. Friedrich (1963) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan ekspresi nilai moral yang diwujudkan melalui mekanisme, peraturan, dan tindakan konkret. Pada satu sisi, kebijakan mengandung dimensi ideologis yang mencerminkan pandangan hidup bangsa; pada sisi lain, kebijakan harus dapat diimplementasikan melalui perangkat administratif dan hukum yang jelas agar efektif mencapai tujuan.

Setiap kebijakan juga **didasarkan pada proses yang rasional dan sistematis**. Dunn (2018) menyebut kebijakan sebagai hasil dari serangkaian analisis rasional terhadap masalah publik, identifikasi alternatif solusi, serta penilaian terhadap konsekuensi yang mungkin timbul. Rasionalitas ini menjadikan kebijakan bersifat ilmiah dan terukur, karena setiap keputusan publik diharapkan didukung oleh data, argumen logis, dan pertimbangan etis yang komprehensif.

Pelaksanaan kebijakan selalu berada di bawah otoritas **lembaga yang berwenang**. Parsons (2001) menegaskan bahwa kebijakan publik hanya sah apabila dirumuskan dan dijalankan oleh institusi yang memiliki legitimasi hukum, seperti

pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau lembaga publik yang diakui secara konstitusional. Kewenangan ini memberikan dasar legal bagi kebijakan untuk mengikat seluruh elemen masyarakat dan memastikan adanya akuntabilitas publik.

Karakter kebijakan juga bersifat **dinamis dan adaptif**, karena harus mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Grindle (1980) menjelaskan bahwa keberhasilan kebijakan ditentukan oleh kemampuannya merespons dinamika lingkungan dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Oleh sebab itu, kebijakan tidak bersifat final, melainkan terus mengalami revisi dan inovasi agar tetap relevan terhadap tantangan zaman.

Kebijakan memiliki **dampak yang luas** terhadap struktur sosial, budaya, dan perilaku masyarakat. Setiap keputusan publik membawa konsekuensi yang memengaruhi pola interaksi sosial, persepsi keadilan, serta nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat (Dunn, 2018). Dampak tersebut menjadikan kebijakan sebagai instrumen strategis dalam membentuk arah perubahan sosial dan pembangunan nasional.

Ciri-ciri tersebut menegaskan posisi kebijakan sebagai bagian integral dari prinsip **tata kelola pemerintahan yang baik (good governance)**, yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan partisipasi masyarakat (Anderson, 2018). Dalam konteks pendidikan, kebijakan berperan sebagai pengarah utama bagi seluruh komponen sistem pendidikan—termasuk kurikulum, pendidik, peserta didik, sarana, dan pembiayaan—agar bergerak secara terpadu menuju tujuan pendidikan nasional. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan merupakan jantung dari proses pembangunan manusia, sebab melalui kebijakanlah arah, nilai, dan cita-cita

pendidikan bangsa dapat diwujudkan secara sistematis dan berkelanjutan.

4. Kebijakan dalam Konteks Pendidikan

Kebijakan pendidikan merupakan bentuk konkret dari kebijakan publik yang secara khusus diarahkan pada sektor pendidikan sebagai instrumen strategis pembangunan manusia. Birkland (2020) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan mencakup seperangkat keputusan, peraturan, dan program pemerintah yang disusun secara sistematis untuk meningkatkan kualitas, pemerataan, dan relevansi pendidikan terhadap kebutuhan masyarakat. Hakikatnya, kebijakan pendidikan tidak hanya bertujuan mengatur sistem pembelajaran, tetapi juga menciptakan lingkungan sosial yang kondusif bagi pengembangan potensi peserta didik secara utuh—spiritual, intelektual, moral, dan sosial.

Konsep kebijakan pendidikan di Indonesia memiliki landasan hukum dan filosofis yang kuat. Sistem pendidikan nasional berakar pada **Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional**, yang menegaskan bahwa pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensinya. Ketentuan ini diperkuat oleh **Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan**, yang berfungsi sebagai acuan penyelenggaraan pendidikan di seluruh jenjang. Selain itu, berbagai **Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi** turut mengatur kebijakan teknis, seperti kurikulum, sertifikasi guru, serta penguatan pendidikan karakter

sebagai implementasi nilai-nilai Pancasila dalam dunia pendidikan (Tilaar, 2019).

Struktur kebijakan pendidikan di Indonesia bersifat multitoritatif, di mana tanggung jawab pengelolaan pendidikan umum berada di bawah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, sementara pendidikan keagamaan dikelola oleh Kementerian Agama. Pada konteks Pendidikan Agama Islam (PAI), kebijakan diatur secara khusus melalui regulasi Kementerian Agama, salah satunya Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab. Kebijakan ini menegaskan pentingnya integrasi antara penguasaan ilmu keagamaan dan nilai-nilai kemanusiaan universal, sehingga peserta didik tidak hanya memahami ajaran Islam secara tekstual, tetapi juga mampu mengaplikasikannya secara kontekstual dalam kehidupan sosial (Mujib, 2020).

Kebijakan PAI memiliki karakter yang khas karena memadukan dimensi **spiritual, moral, dan sosial** dalam satu kesatuan strategis. Tilaar (2019) menekankan bahwa kebijakan pendidikan agama harus berfungsi sebagai media pembentukan moralitas publik, bukan sekadar transmisi dogmatis ajaran agama. Tujuan kebijakan PAI diarahkan untuk membentuk peserta didik yang cerdas intelektual, beriman dan bertakwa, berakhlak mulia, toleran, serta memiliki semangat kebangsaan yang kuat. Di sisi lain, kebijakan ini juga menjadi sarana untuk menumbuhkan kesadaran keberagamaan yang moderat, terbuka terhadap perbedaan, dan berorientasi pada perdamaian sosial (Hasbullah, 2021).

Eksistensi kebijakan pendidikan agama dalam sistem pendidikan nasional memperlihatkan sinergi antara **nilai religius dan kebangsaan**, dua pilar utama yang menopang

tujuan pendidikan Indonesia. Anderson (2018) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan yang ideal harus bersifat inklusif, partisipatif, dan adaptif terhadap perubahan zaman. Oleh karena itu, kebijakan PAI di Indonesia bukan hanya instrumen administratif, melainkan juga strategi ideologis untuk membangun generasi yang berpengetahuan, berkarakter, serta berkeadaban.

5. **Esensi Kebijakan sebagai Instrumen Nilai**

Kebijakan pada hakikatnya tidak hanya berfungsi sebagai perangkat administratif, tetapi juga sebagai instrumen moral dan sosial untuk mendistribusikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Lasswell (1971) menegaskan bahwa setiap kebijakan publik selalu berkaitan dengan pertanyaan fundamental: *“Who gets what, when, and how?”*—siapa yang memperoleh apa, kapan, dan dengan cara bagaimana. Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa kebijakan tidak dapat dilepaskan dari dimensi keadilan distributif, karena setiap keputusan publik selalu menyangkut pembagian hak, kesempatan, dan sumber daya antarwarga negara.

Makna filosofis pertanyaan Lasswell menjadi sangat relevan ketika diterapkan dalam konteks pendidikan. Dye (2017) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan merupakan manifestasi pilihan politik dan moral suatu bangsa dalam menentukan siapa yang berhak memperoleh pendidikan berkualitas, kapan akses tersebut diberikan secara adil, dan bagaimana nilai-nilai kemanusiaan diwujudkan dalam sistem pendidikan. Artinya, kebijakan pendidikan tidak hanya menata struktur kelembagaan dan teknis pembelajaran, tetapi juga berfungsi sebagai mekanisme etis untuk memastikan keadilan

sosial dan pemerataan kesempatan belajar bagi seluruh lapisan masyarakat.

Kebijakan pendidikan, sebagaimana dinyatakan oleh Tilaar (2019), merepresentasikan nilai-nilai dasar yang menjadi ruh kehidupan berbangsa—keadilan, kemanusiaan, dan ketuhanan. Nilai-nilai tersebut berfungsi sebagai fondasi normatif yang menuntun arah kebijakan agar tidak terjebak pada efisiensi administratif semata, tetapi tetap berpihak pada kemaslahatan manusia. Parsons (2001) menambahkan bahwa setiap kebijakan publik memiliki dimensi simbolik yang mencerminkan sistem nilai dominan dalam masyarakat, sehingga kebijakan selalu menjadi wujud konkret dari ideologi dan aspirasi kolektif suatu bangsa.

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) secara khusus menggambarkan interaksi antara nilai spiritual dan sosial dalam kerangka kebijakan nasional. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI berfungsi bukan hanya sebagai panduan pelaksanaan pembelajaran agama, melainkan juga sebagai sarana transformasi nilai ketuhanan dan moralitas ke dalam praksis sosial. Melalui kebijakan tersebut, nilai-nilai keislaman seperti keadilan, kasih sayang, toleransi, dan tanggung jawab diwujudkan menjadi perilaku nyata di lingkungan pendidikan.

Esensi kebijakan pendidikan, termasuk kebijakan PAI, terletak pada upayanya **mengkonkretkan nilai-nilai luhur menjadi tindakan yang operasional dan bermakna sosial**. Kebijakan tidak berhenti pada tataran dokumen normatif, tetapi menjadi mekanisme kultural untuk membentuk kesadaran moral kolektif. Dunn (2018) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan jembatan antara cita-cita moral dan realitas sosial, yang menjadikan proses kebijakan sebagai upaya berkelanjutan untuk menerjemahkan nilai-nilai keadilan,

kemanusiaan, dan ketuhanan ke dalam praktik nyata kehidupan masyarakat.

6. Simpulan

Kebijakan pada hakikatnya merupakan hasil dari proses rasional, moral, dan politis yang mencerminkan kehendak publik untuk mencapai tujuan sosial yang bernilai. Ia tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai wujud dari komitmen negara terhadap kesejahteraan dan kemaslahatan masyarakat. Sebagaimana dijelaskan oleh Anderson (2018) dan Dye (2017), kebijakan merupakan keputusan strategis yang berakar pada dua dimensi utama, yakni dimensi normatif yang menuntun arah moral tindakan publik dan dimensi empiris yang menerjemahkan nilai-nilai tersebut ke dalam langkah konkret. Dalam konteks pendidikan, kebijakan berperan sebagai manifestasi pembangunan manusia seutuhnya yang menempatkan nilai moral, spiritual, dan keadilan sosial sebagai dasar pembentukan peradaban bangsa.

Berbagai pandangan para ahli memperkaya pemahaman terhadap makna kebijakan sebagai proses yang tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga sarat dengan nilai etis dan filosofis. Dye (2017) menekankan bahwa kebijakan merupakan hasil pilihan politik yang mencerminkan prioritas moral pemerintah, sementara Anderson (2018) dan Dunn (2018) melihatnya sebagai pola keputusan yang berorientasi pada pemecahan masalah sosial. Pandangan Friedrich (1963) memperluas makna tersebut dengan menegaskan unsur moral dalam kebijakan sebagai bentuk tanggung jawab etis terhadap masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan, dalam berbagai bentuknya, selalu mencakup tujuan yang jelas,

tindakan yang terencana, aktor yang berwenang, nilai-nilai yang menjadi legitimasi, dan konteks sosial yang membentuk implementasinya.

Kebijakan pendidikan, termasuk kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI), berfungsi sebagai sarana strategis untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan, kemanusiaan, dan ketuhanan dalam sistem sosial dan kultural. Tilaar (2019) memandang kebijakan pendidikan sebagai strategi kebudayaan yang membangun masyarakat berpengetahuan dan berkarakter kebangsaan. Sementara itu, Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI memiliki fungsi transformasional yang menjembatani nilai spiritual dan moral dengan realitas sosial. Oleh karena itu, esensi kebijakan pendidikan tidak hanya terletak pada penyusunan peraturan, tetapi juga pada kemampuannya mengkonkretkan nilai-nilai luhur menjadi tindakan nyata yang menumbuhkan kesadaran moral kolektif. Kebijakan pada akhirnya menjadi instrumen nilai yang menata kehidupan publik berdasarkan prinsip kemanusiaan, keadilan, dan keberlanjutan.

BAB II

HAKIKAT DAN PENGERTIAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN

1. **Hakikat Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan pendidikan pada hakikatnya merepresentasikan perwujudan visi negara terhadap arah pembangunan manusia yang beradab, berpengetahuan, dan bermartabat. Ia tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen administratif, melainkan sebagai **refleksi nilai, ideologi, dan cita-cita nasional** yang diwujudkan melalui sistem pendidikan yang terencana dan berkelanjutan. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan merupakan serangkaian keputusan strategis negara dalam membentuk masyarakat belajar yang memiliki integritas moral, kecerdasan intelektual, serta kesadaran sosial. Artinya, kebijakan pendidikan memiliki fungsi transformatif—mengarahkan seluruh potensi pendidikan untuk membangun manusia Indonesia yang berilmu, beriman, berakhlak, dan berdaya saing global.

Esensi kebijakan pendidikan dapat dipahami melalui tiga dimensi yang saling berkelindan. Pertama, **dimensi filosofis**, yang menempatkan kebijakan pendidikan sebagai turunan dari pandangan hidup bangsa, yakni Pancasila, serta tujuan pendidikan nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dimensi ini memberikan fondasi normatif dan arah moral bagi setiap keputusan pendidikan agar tetap berpijak pada

nilai-nilai kemanusiaan dan kebangsaan. Kedua, **dimensi struktural**, yang menegaskan peran kebijakan dalam mengatur, menyinergikan, dan mengarahkan seluruh komponen sistem pendidikan—mulai dari kurikulum, pendidik, peserta didik, sarana, pembiayaan, hingga tata kelola kelembagaan—agar berjalan secara harmonis dan efektif (Anderson, 2018). Ketiga, **dimensi fungsional**, yang menjadikan kebijakan pendidikan sebagai pedoman operasional dalam proses pembelajaran, pengelolaan lembaga, dan pembentukan karakter peserta didik (Dunn, 2018).

Kebijakan pendidikan pada dasarnya tidak bersifat netral, melainkan selalu berpaut pada nilai, ideologi, dan orientasi pembangunan bangsa. Parsons (2001) menegaskan bahwa setiap kebijakan publik mencerminkan struktur nilai masyarakat serta arah ideologis negara dalam membangun masa depan. Dalam konteks Indonesia, kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) menjadi contoh konkret dari orientasi tersebut. Hasbullah (2021) menjelaskan bahwa kebijakan PAI merupakan wujud komitmen negara untuk menumbuhkan karakter religius yang moderat, berkeadaban, dan sejalan dengan semangat kebinekaan nasional. Oleh karena itu, hakikat kebijakan pendidikan bukan hanya menata sistem pembelajaran, tetapi juga menjadi sarana strategis untuk membentuk manusia dan peradaban bangsa yang berpijak pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, dan keadilan sosial.

2. **Pengertian Kebijakan Pendidikan Menurut Para Ahli**

Kebijakan pendidikan secara konseptual dipahami sebagai bagian integral dari kebijakan publik yang berorientasi pada

pengelolaan, pengembangan, serta pemerataan kesempatan belajar bagi seluruh warga negara. Konsep ini mencerminkan peran negara dalam mengarahkan pembangunan pendidikan sebagai instrumen strategis untuk meningkatkan kualitas manusia dan membentuk masyarakat berpengetahuan. Dye (2017) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik yang mencakup “apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan dalam bidang pendidikan.” Pandangan tersebut menekankan bahwa setiap tindakan atau ketidaktindakan pemerintah dalam ranah pendidikan memiliki konsekuensi sosial, ekonomi, dan moral yang signifikan bagi masyarakat.

Anderson (2018) mendeskripsikan kebijakan pendidikan sebagai **serangkaian keputusan dan tindakan rasional** yang diambil pemerintah untuk mengatur, mengarahkan, dan memperbaiki proses pendidikan dalam masyarakat. Perspektif ini menempatkan kebijakan pendidikan sebagai proses yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga reflektif terhadap kebutuhan publik dan perubahan zaman. Dunn (2018) memperluas pandangan ini dengan menyatakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan **pola keputusan yang saling berkaitan** dan dirancang untuk mengalokasikan nilai, sumber daya, serta kesempatan belajar secara adil kepada seluruh warga negara. Definisi ini menegaskan bahwa kebijakan pendidikan bukan sekadar instrumen pengaturan, melainkan mekanisme distribusi nilai-nilai sosial yang berlandaskan keadilan dan pemerataan.

Tilaar dan Nugroho (2020) melihat kebijakan pendidikan sebagai **tindakan strategis negara** untuk menyesuaikan sistem pendidikan dengan kebutuhan masyarakat serta

tantangan global tanpa mengabaikan nilai-nilai budaya dan spiritual bangsa. Perspektif ini menempatkan kebijakan pendidikan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, di mana pendidikan berfungsi sebagai sarana adaptasi dan transformasi sosial. Sementara itu, Birkland (2020) menekankan bahwa kebijakan pendidikan adalah **proses politik dan administratif** yang bertujuan menciptakan keadilan sosial melalui pemerataan akses, peningkatan mutu, serta relevansi pendidikan terhadap kebutuhan masyarakat dan dunia kerja.

Sintesis dari berbagai pandangan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan merupakan **rangkaian keputusan, tindakan, dan strategi terencana** yang dilakukan oleh pemerintah dan pemangku kepentingan untuk mengelola, mengembangkan, serta meningkatkan mutu pendidikan sesuai dengan nilai dan tujuan nasional. Anderson (2018) menekankan bahwa kebijakan pendidikan harus berpijak pada prinsip rasionalitas dan akuntabilitas publik, sementara Tilaar (2019) menegaskan pentingnya dimensi moral dan kultural sebagai dasar legitimasi kebijakan. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan dapat dipahami sebagai jembatan antara visi ideologis negara dan kebutuhan nyata masyarakat dalam mewujudkan pendidikan yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

3. Ciri-Ciri dan Karakteristik Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik unik yang membedakannya dari kebijakan publik di sektor lain karena substansinya berorientasi pada pengembangan manusia seutuhnya. Tilaar (2019) menjelaskan bahwa kebijakan

pendidikan merupakan upaya strategis negara untuk menumbuhkan potensi peserta didik agar menjadi individu yang beriman, berilmu, dan bertanggung jawab sosial. Orientasi humanistik ini menempatkan pendidikan sebagai ruang transformasi nilai dan budaya, bukan sekadar instrumen administratif. Oleh sebab itu, setiap kebijakan pendidikan diarahkan pada pencapaian tujuan moral, spiritual, dan intelektual yang selaras dengan nilai-nilai dasar bangsa.

Ciri khas kebijakan pendidikan juga tampak dari **dimensi nilai dan moralitasnya**, yang berakar pada prinsip kemanusiaan, spiritualitas, dan kebangsaan. Anderson (2018) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai yang melandasi kehidupan berbangsa karena pendidikan berfungsi sebagai wahana pewarisan nilai-nilai luhur. Selain itu, karakter kebijakan pendidikan bersifat **multi-aktor dan multi-level governance**, di mana pelaksanaannya melibatkan sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, masyarakat, serta dunia usaha (Birkland, 2020). Kolaborasi lintas sektor ini memastikan kebijakan pendidikan bersifat partisipatif, transparan, dan adaptif terhadap konteks sosial yang dinamis.

Ciri lain yang menonjol adalah sifat **jangka panjang dan berkelanjutan** dari kebijakan pendidikan. Dunn (2018) menegaskan bahwa hasil kebijakan di bidang pendidikan tidak dapat diukur secara instan karena perubahan perilaku, karakter, dan kualitas manusia memerlukan proses yang gradual dan berkesinambungan. Selain itu, kebijakan pendidikan juga harus bersifat **adaptif terhadap perubahan zaman**, terutama terhadap arus globalisasi, perkembangan teknologi digital, serta

perubahan sosial budaya yang kompleks (Parsons, 2001). Pada ranah implementasi, kebijakan pendidikan mencakup berbagai bidang seperti kurikulum, pembinaan tenaga pendidik, pemerataan akses, penjaminan mutu, pendanaan, dan pendidikan karakter. Esensinya, kebijakan pendidikan berfungsi sebagai sistem pengarah untuk menciptakan tata kelola pendidikan yang efektif, efisien, berkeadilan, serta berorientasi pada pembangunan manusia dan peradaban bangsa.

4. Kebijakan Pendidikan sebagai Instrumen Nilai dan Transformasi Sosial

Kebijakan pendidikan pada hakikatnya bukan sekadar instrumen administratif yang mengatur sistem penyelenggaraan pendidikan, melainkan sarana strategis bagi negara untuk melakukan transformasi sosial secara berkelanjutan. Apple (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan selalu memiliki fungsi ganda, yakni sebagai *instrument of social control* yang menjaga stabilitas nilai-nilai sosial, serta *instrument of social change* yang mendorong perubahan sosial menuju tatanan yang lebih adil dan beradab. Artinya, setiap kebijakan pendidikan tidak hanya bertujuan meningkatkan efisiensi sistem, tetapi juga berperan menanamkan nilai-nilai keadilan, disiplin, tanggung jawab, kerja keras, dan toleransi yang menjadi fondasi kehidupan berbangsa.

Tilaar (2019) menilai bahwa kebijakan pendidikan merupakan manifestasi ideologis negara dalam membentuk karakter warga negara yang berdaya dan berakhlak. Melalui kebijakan, negara menanamkan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai pedoman moral dan sosial bagi seluruh peserta didik. Birkland (2020) menambahkan bahwa kebijakan pendidikan

20

memiliki dimensi sosial yang kuat karena bertujuan membangun kesadaran kolektif, solidaritas, dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan manusia. Di Indonesia, arah kebijakan pendidikan diwujudkan melalui penguatan *Profil Pelajar Pancasila*, yang mencakup dimensi beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, bernalar kritis, mandiri, kreatif, bergotong royong, serta memiliki kebinekaan global.

Kebijakan pendidikan pada dasarnya tidak hanya berorientasi pada peningkatan kompetensi akademik, tetapi juga berfungsi membentuk watak dan karakter bangsa sebagai modal sosial dalam menghadapi perubahan global. Anderson (2018) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan yang efektif adalah kebijakan yang mampu mengintegrasikan nilai-nilai moral ke dalam sistem pembelajaran dan tata kelola pendidikan. Contoh konkret dari hal ini dapat dilihat pada **kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)** yang dirancang untuk menumbuhkan keimanan, akhlak mulia, serta sikap moderat dan inklusif di tengah masyarakat yang plural. Hasbullah (2021) menekankan bahwa kebijakan PAI bukan hanya sarana pengajaran agama, melainkan juga media pembentukan kesadaran sosial yang meneguhkan nilai kemanusiaan, keadilan, dan harmoni antarumat. Kebijakan pendidikan, oleh karena itu, berfungsi sebagai instrumen nilai yang mendorong terjadinya transformasi sosial menuju masyarakat yang cerdas, berakhlak, dan berkeadaban.

5. Kebijakan Pendidikan dalam Perspektif Sistem

Kebijakan pendidikan dapat dipahami secara lebih komprehensif melalui pendekatan sistemik yang

menempatkannya sebagai bagian integral dari sistem kebijakan publik yang saling berinteraksi. Easton (1965) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan proses sistematis yang terdiri atas empat komponen utama, yaitu *input*, *process*, *output*, dan *outcome*. Pendekatan ini kemudian diperluas oleh Dunn (2018) yang menegaskan bahwa kebijakan pendidikan harus dilihat sebagai sistem terbuka yang dipengaruhi oleh lingkungan sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Melalui pendekatan sistem ini, kebijakan pendidikan dipahami bukan sebagai keputusan tunggal, melainkan sebagai siklus dinamis yang melibatkan partisipasi masyarakat, proses pengambilan keputusan, serta dampak sosial yang dihasilkan.

Komponen pertama, *input*, mencakup berbagai aspirasi publik, kebutuhan pendidikan, dan permasalahan yang muncul di masyarakat. Masukan ini menjadi dasar bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang relevan dan kontekstual. Komponen kedua, *process*, meliputi tahap-tahap perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan yang dilakukan secara rasional, partisipatif, dan berbasis data (Anderson, 2018). Komponen ketiga, *output*, berupa hasil konkret dari proses kebijakan seperti undang-undang, peraturan menteri, maupun program pendidikan yang dijalankan oleh lembaga terkait. Sementara komponen keempat, *outcome*, mengacu pada dampak jangka panjang kebijakan terhadap mutu, akses, pemerataan, dan relevansi pendidikan di masyarakat (Birkland, 2020).

Perspektif sistemik ini juga dapat diterapkan pada kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI). Input kebijakan PAI meliputi kebutuhan akan pembelajaran agama yang moderat, kontekstual, dan sejalan dengan semangat kebinekaan nasional.

Proses kebijakan mencakup perumusan kurikulum, pelatihan pendidik, serta pengembangan model pembelajaran yang integratif dan inklusif. Output dari kebijakan tersebut terwujud dalam regulasi formal seperti KMA Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab, yang menjadi acuan implementasi pembelajaran di berbagai satuan pendidikan. Outcome-nya diharapkan berupa peningkatan karakter religius, toleransi, dan kesadaran spiritual peserta didik (Hasbullah, 2021).

Pendekatan sistem memberikan kerangka analitis yang kuat untuk menilai efektivitas kebijakan pendidikan secara menyeluruh. Parsons (2001) menegaskan bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya diukur dari keberhasilan implementasi formal, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut menghasilkan nilai sosial, moral, dan kultural yang berkelanjutan. Oleh karena itu, pemahaman terhadap kebijakan pendidikan dalam perspektif sistem memungkinkan para analis dan pembuat kebijakan untuk menilai keterpaduan antar unsur kebijakan serta memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan mampu menghadirkan transformasi pendidikan yang adil, relevan, dan bermakna bagi masyarakat.

6. Esensi Kebijakan Pendidikan dalam Konteks Nasional

Esensi kebijakan pendidikan di Indonesia berakar pada falsafah hidup bangsa, yakni **Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945**, yang menempatkan pendidikan sebagai sarana strategis untuk membangun manusia seutuhnya. Tilaar (2019) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan nasional tidak hanya bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa, tetapi juga

membentuk manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, serta memiliki tanggung jawab sosial terhadap masyarakat dan bangsanya. Perspektif ini menunjukkan bahwa pendidikan di Indonesia dipandang sebagai proses kemanusiaan yang utuh, yang menyeimbangkan antara pengembangan intelektual, pembentukan karakter, dan penanaman nilai-nilai spiritual.

Struktur kebijakan pendidikan nasional bersifat **holistik dan integratif**, mencakup dimensi akademik, moral, spiritual, serta sosial budaya. Anderson (2018) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan yang efektif adalah kebijakan yang tidak hanya mengatur aspek teknis penyelenggaraan pendidikan, tetapi juga mengandung visi etis dan moral bagi pembangunan peradaban bangsa. Birkland (2020) menambahkan bahwa kebijakan pendidikan nasional harus mampu menjawab tantangan globalisasi dan modernitas tanpa mengabaikan identitas nasional dan nilai-nilai lokal. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan Indonesia dirancang untuk memperkuat harmoni antara kemajuan ilmu pengetahuan dan pengokohan jati diri bangsa sebagai masyarakat yang religius, berkeadaban, dan berkepribadian Pancasila.

Khusus pada konteks **Pendidikan Agama Islam (PAI)**, kebijakan pendidikan diarahkan pada penguatan nilai-nilai keislaman yang moderat, inklusif, dan selaras dengan kehidupan kebangsaan. Hasbullah (2021) menyatakan bahwa kebijakan PAI berfungsi untuk menginternalisasi nilai-nilai Islam ke dalam seluruh proses pembelajaran, membentuk sikap religius yang terbuka terhadap keberagaman, serta membangun jembatan antara ajaran keagamaan dan kehidupan sosial masyarakat. Tujuan akhirnya adalah menyiapkan peserta didik menjadi

warga negara yang beriman, berakhlak, toleran, serta memiliki kesadaran tanggung jawab sosial. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan semacam ini menjadi fondasi lahirnya generasi bangsa yang tidak hanya unggul secara intelektual, tetapi juga matang secara spiritual dan moral, sehingga mampu berperan sebagai agen pembaruan sosial yang berkarakter dan berintegritas.

7. Simpulan

Kebijakan pendidikan pada hakikatnya merepresentasikan strategi fundamental negara dalam mengarahkan proses pembangunan manusia melalui sistem pendidikan yang berorientasi pada nilai, terukur secara rasional, serta berlandaskan asas keadilan sosial. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan merupakan wujud konkret dari upaya negara untuk mentransformasikan visi nasional menjadi tindakan strategis dalam bidang pendidikan yang mampu membentuk manusia berkarakter, berpengetahuan, dan berakhlak. Proses perumusan kebijakan pendidikan lahir dari interaksi dinamis antara visi ideologis bangsa, kebutuhan masyarakat yang terus berkembang, dan nilai-nilai moral yang dijunjung tinggi sebagai panduan etis dalam pengambilan keputusan publik.

Kebijakan pendidikan yang ideal harus memenuhi tiga prinsip mendasar agar memiliki efektivitas substantif dan legitimasi moral dalam implementasinya. Anderson (2018) menekankan bahwa prinsip **relevansi** menjadi landasan utama, yakni kebijakan harus sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan zaman yang terus berubah. Prinsip **efektivitas dan efisiensi** sebagaimana dikemukakan Dunn (2018),

menuntut agar kebijakan mampu mencapai tujuan pendidikan secara optimal dengan pemanfaatan sumber daya yang proporsional. Prinsip ketiga adalah **keadilan dan inklusivitas**, yang menurut Birkland (2020) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan harus membuka akses yang setara bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi, sehingga pendidikan menjadi hak universal yang memperkuat kohesi sosial dan keberlanjutan bangsa.

Konteks **Pendidikan Agama Islam (PAI)** menempatkan kebijakan pendidikan pada posisi yang lebih luas dari sekadar pengaturan teknis pembelajaran agama. Hasbullah (2021) menjelaskan bahwa kebijakan PAI merupakan instrumen strategis negara untuk membangun manusia Indonesia yang beriman, berakhlak, dan memiliki kesadaran sosial tinggi dalam menjaga harmoni kehidupan berbangsa dan beragama. Fungsi kebijakan PAI tidak hanya menanamkan nilai spiritual dan moral, tetapi juga menumbuhkan kemampuan peserta didik dalam berperan aktif sebagai warga negara yang toleran, moderat, serta berorientasi pada perdamaian sosial. Esensi kebijakan pendidikan, oleh karena itu, terletak pada kemampuannya mengintegrasikan dimensi nilai, pengetahuan, dan tindakan moral dalam membentuk peradaban bangsa yang berkeadaban dan berkeutuhan spiritual.

BAB III

KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM: TUJUAN, ARAH, DAN RUANG LINGKUP

1. Hakikat Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan bagian integral dari kebijakan pendidikan nasional yang memiliki orientasi pada pembentukan manusia Indonesia yang beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, serta mampu hidup harmonis dalam masyarakat yang majemuk. Tilaar (2019) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan agama tidak hanya berfungsi sebagai perangkat administratif, tetapi juga sebagai strategi kebudayaan yang mengarahkan bangsa pada pembangunan spiritual dan moral yang berkeadaban. Hakikat kebijakan PAI terletak pada upayanya membangun keseimbangan antara dimensi religius dan kebangsaan, sehingga pendidikan tidak hanya mencetak manusia cerdas secara intelektual, tetapi juga berjiwa luhur dan berorientasi pada kemaslahatan sosial.

Kebijakan PAI memiliki fungsi strategis sebagai jembatan antara nilai-nilai keislaman dan kehidupan kebangsaan yang demokratis, plural, dan berkeadilan. Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI bukan sekadar instrumen pengaturan proses pembelajaran agama di sekolah, melainkan juga kerangka ideologis dan moral yang menuntun arah seluruh kebijakan pendidikan nasional. Pandangan ini menegaskan bahwa PAI bukan hanya domain pedagogis, tetapi juga medan pembentukan

karakter dan moral publik yang berpijak pada ajaran Islam yang rahmatan lil ‘alamin. Melalui pendekatan kebijakan yang demikian, PAI menjadi medium bagi penguatan spiritualitas dan karakter bangsa di tengah dinamika sosial yang semakin kompleks.

Secara filosofis, kebijakan PAI menempatkan pendidikan sebagai sarana pembinaan moral dan peradaban (*tahdzīb al-naqṣ wa binā’ al-ummah*), yang mengintegrasikan nilai-nilai keislaman seperti kejujuran, amanah, tanggung jawab, toleransi, dan kerja keras ke dalam seluruh sistem pendidikan (Hasbullah, 2021). Pendekatan ini mengisyaratkan bahwa kebijakan PAI tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan berfungsi sebagai fondasi etis dalam membentuk warga negara yang religius dan berkeadaban. Parsons (2001) menambahkan bahwa kebijakan pendidikan agama yang berorientasi pada nilai memiliki peran strategis dalam menjaga keseimbangan antara idealitas spiritual dan realitas sosial, sehingga kebijakan PAI pada akhirnya menjadi sarana harmonisasi antara nilai keagamaan, kemanusiaan, dan kebangsaan.

2. Tujuan Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Tujuan kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) berakar pada cita-cita pendidikan nasional sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 **Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003** tentang Sistem Pendidikan Nasional, yakni untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab. Tilaar (2019) menjelaskan bahwa tujuan kebijakan pendidikan

nasional, termasuk kebijakan PAI, tidak hanya menekankan aspek kognitif, tetapi juga membangun dimensi afektif dan spiritual peserta didik agar mereka tumbuh menjadi individu yang utuh, berkepribadian seimbang, dan berorientasi pada kemaslahatan publik.

Kebijakan PAI secara lebih spesifik diarahkan untuk menanamkan dan menginternalisasikan nilai-nilai keislaman sebagai fondasi moral dalam kehidupan pribadi dan sosial peserta didik. Berdasarkan KMA No. 183 Tahun 2019, kebijakan ini bertujuan membentuk peserta didik yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, serta mampu merefleksikan ajaran Al-Qur'an dan hadis dalam sikap dan tindakan nyata. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI juga memiliki fungsi strategis dalam menumbuhkan semangat kebangsaan yang berpijak pada nilai-nilai Islam yang *rahmatan lil 'alamin*, sekaligus memperkuat rasa cinta tanah air dan tanggung jawab sosial. Selain itu, kebijakan ini mendorong terbentuknya sikap toleran, moderat, dan terbuka dalam beragama, sehingga peserta didik mampu berperan aktif menjaga harmoni sosial di tengah masyarakat yang plural.

Orientasi kebijakan PAI tidak berhenti pada pembentukan keimanan dan moralitas semata, melainkan juga pada pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berlandaskan etika religius. Anderson (2018) menilai bahwa kebijakan pendidikan yang ideal adalah kebijakan yang mampu mengintegrasikan antara kecerdasan intelektual dan keunggulan moral agar pendidikan menghasilkan manusia yang cerdas sekaligus beradab. Dalam konteks ini, kebijakan PAI menempatkan aspek religiusitas sebagai fondasi utama pembangunan manusia Indonesia seutuhnya — manusia yang

tidak hanya berpikir rasional, tetapi juga berperilaku etis, spiritual, dan berorientasi pada kemaslahatan umat.

3. **Arah Strategis Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di Indonesia berorientasi pada penguatan dimensi spiritual, moral, dan sosial dalam keseluruhan sistem pendidikan nasional. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan agama tidak hanya bertujuan membentuk manusia religius, tetapi juga berfungsi sebagai sarana strategis untuk memperkuat nilai-nilai kemanusiaan, kebangsaan, dan peradaban. Arah strategis PAI dirancang agar pendidikan agama menjadi lebih relevan, kontekstual, dan adaptif terhadap dinamika sosial serta tantangan global abad ke-21. Kementerian Agama Republik Indonesia (2020) dan Saepudin (2021) menegaskan bahwa arah kebijakan PAI mencakup empat fokus utama yang saling berkaitan: reorientasi nilai dan tujuan pendidikan, rekonstruksi kurikulum, peningkatan kompetensi guru, dan penguatan moderasi beragama.

Fokus pertama adalah **reorientasi nilai dan tujuan pendidikan agama**. Kebijakan PAI diarahkan untuk menanamkan nilai-nilai universal Islam yang toleran, inklusif, dan berorientasi pada perdamaian. Mujib (2020) menjelaskan bahwa pembelajaran agama seharusnya tidak hanya menekankan transfer pengetahuan keagamaan, melainkan juga transformasi moral dan penginternalisasian nilai-nilai kemanusiaan. Pendekatan *wasathiyah* atau moderasi menjadi dasar bagi arah baru kebijakan PAI, yang menekankan keseimbangan antara keyakinan religius dan keterbukaan terhadap keberagaman. Tujuan akhirnya adalah membentuk

kesadaran beragama yang rasional, damai, dan menghargai perbedaan sebagai bagian dari sunnatullah sosial.

Fokus kedua adalah **rekonstruksi kurikulum PAI**. Kebijakan PAI menitikberatkan pada pengembangan kurikulum yang integratif, tematik, dan kontekstual sebagaimana tertuang dalam KMA Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kurikulum PAI modern harus menyeimbangkan antara dimensi kognitif, afektif, dan psikomotorik, serta menekankan pembelajaran yang aktif, reflektif, dan berpusat pada peserta didik. Pendekatan ini menjadikan kurikulum PAI sebagai wahana untuk menumbuhkan kesadaran spiritual yang terimplementasi dalam perilaku sosial dan budaya.

Fokus ketiga adalah **peningkatan kompetensi dan profesionalisme guru PAI**. Parsons (2001) menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan pendidikan bergantung pada kapasitas aktor pelaksananya. Dalam konteks ini, guru PAI dipandang sebagai agen moral dan transformator nilai yang tidak hanya mengajar, tetapi juga meneladani akhlak Islam. Arah kebijakan diarahkan pada peningkatan pelatihan berbasis kompetensi, penguatan program pengembangan profesional berkelanjutan (*continuous professional development*), serta penerapan sertifikasi guru yang sesuai dengan standar nasional (Saepudin, 2021).

Fokus keempat adalah **penguatan moderasi beragama** sebagai bagian integral dari arah kebijakan PAI. Birkland (2020) menegaskan bahwa kebijakan publik yang efektif harus selaras dengan nilai-nilai kemanusiaan universal. Dalam kerangka ini, kebijakan PAI diintegrasikan dengan program nasional *Moderasi Beragama* yang menekankan keseimbangan antara

penghayatan iman dan penghormatan terhadap keragaman sosial. Nilai-nilai seperti toleransi, musyawarah, keadilan, dan kasih sayang menjadi ruh dari seluruh proses pembelajaran dan manajemen kebijakan PAI. Pendekatan ini menjadikan PAI sebagai kekuatan moral yang meneguhkan persaudaraan, memperkokoh kohesi sosial, serta memperkuat identitas kebangsaan di tengah masyarakat multikultural Indonesia.

4. **Ruang Lingkup Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Ruang lingkup kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) mencakup seluruh aspek yang berhubungan dengan penyelenggaraan pendidikan agama pada satuan pendidikan formal, nonformal, dan informal. Mujib (2020) menjelaskan bahwa kebijakan PAI tidak hanya berorientasi pada kegiatan belajar-mengajar di kelas, tetapi juga meliputi sistem nilai, tata kelola kelembagaan, serta penguatan budaya religius di lingkungan pendidikan. Kementerian Agama Republik Indonesia dan Kemendikbudristek telah merumuskan ruang lingkup kebijakan PAI secara komprehensif agar seluruh dimensi pendidikan agama dapat terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional secara efektif dan berkesinambungan.

Aspek pertama adalah **kurikulum dan pembelajaran**, yang meliputi perumusan standar kompetensi lulusan, standar isi, standar proses, serta sistem penilaian hasil belajar. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kurikulum PAI harus berfungsi ganda: sebagai sarana transmisi nilai keislaman dan wahana pembentukan kesadaran sosial peserta didik. Kurikulum diarahkan untuk mengembangkan kemampuan memahami ajaran Islam secara komprehensif, kontekstual, dan aplikatif

dalam kehidupan bermasyarakat. Pendekatan integratif yang menyeimbangkan aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik menjadi prinsip utama kebijakan kurikulum PAI.

Aspek kedua mencakup **tenaga pendidik dan kependidikan**, yang menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan PAI. Saepudin (2021) menyatakan bahwa guru PAI tidak hanya berperan sebagai pengajar, melainkan juga sebagai figur moral dan agen keteladanan. Kebijakan pendidikan diarahkan pada peningkatan profesionalisme melalui mekanisme rekrutmen, pembinaan, sertifikasi, serta pengembangan kompetensi berkelanjutan (*continuous professional development*). Tujuannya agar guru PAI memiliki kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional yang utuh.

Aspek ketiga adalah **sarana dan prasarana**, yang mencakup kebijakan penyediaan fasilitas pembelajaran seperti ruang kelas, laboratorium keagamaan, perpustakaan Islam, serta media pembelajaran digital. Hasbullah (2021) menekankan bahwa transformasi digital pendidikan menuntut pemerintah dan lembaga pendidikan menyediakan ekosistem pembelajaran yang mendukung literasi religius dan adaptif terhadap perkembangan teknologi. Ketersediaan sarana ini menjadi indikator penting bagi mutu implementasi kebijakan PAI di sekolah maupun madrasah.

Aspek keempat menyangkut **manajemen dan tata kelola pendidikan**, yang berhubungan dengan sistem pengelolaan, koordinasi antarlembaga, pengawasan mutu, serta evaluasi kinerja kelembagaan. Parsons (2001) menjelaskan bahwa tata kelola kebijakan pendidikan yang baik (*good governance*) harus berbasis akuntabilitas, transparansi, dan kolaborasi lintas lembaga. Dalam konteks PAI, tata kelola ini

melibatkan koordinasi antara Kementerian Agama dan Kemendikbudristek agar penyelenggaraan pendidikan agama berjalan sinergis dalam kerangka sistem pendidikan nasional.

Aspek kelima meliputi **evaluasi dan akreditasi**, yang berfungsi untuk menilai tingkat keberhasilan kebijakan PAI berdasarkan indikator spiritualitas, moralitas, dan sosialitas. Menurut Dunn (2018), kebijakan yang efektif harus memiliki mekanisme evaluasi berbasis kinerja dan hasil (*outcome-based evaluation*), sehingga kebijakan PAI dapat diukur bukan hanya dari output administratif, tetapi juga dari dampaknya terhadap karakter dan perilaku peserta didik. Mekanisme akreditasi madrasah dan lembaga pendidikan keagamaan menjadi instrumen penting untuk menjamin mutu layanan pendidikan agama.

Aspek terakhir adalah **kerja sama dan kemitraan**, yang mendorong kolaborasi antara pemerintah, lembaga pendidikan, organisasi masyarakat keagamaan, dan komunitas lokal. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan agama hanya dapat berfungsi optimal apabila terdapat sinergi antara kebijakan negara dan partisipasi masyarakat. Pendekatan kolaboratif ini memperkuat fungsi pendidikan agama sebagai sarana pembinaan moral bangsa, memperluas jangkauan kebijakan, dan memastikan bahwa nilai-nilai keislaman dapat berkontribusi secara nyata terhadap pembangunan manusia Indonesia yang beriman, berilmu, dan berakhlak mulia.

5. Kebijakan PAI dan Tantangan Implementasi

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) menghadapi tantangan implementatif yang bersifat multidimensional—baik

struktural maupun kultural. Parsons (2001) menegaskan bahwa efektivitas kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh sejauh mana sistem pelaksanaannya mampu menjembatani kesenjangan antara idealitas kebijakan dan realitas lapangan. Dalam konteks PAI, tantangan struktural meliputi disparitas mutu tenaga pendidik, ketimpangan distribusi sarana-prasarana pendidikan, serta lemahnya koordinasi antar lembaga penyelenggara pendidikan. Kondisi ini menyebabkan implementasi kebijakan PAI belum sepenuhnya merata dan optimal di seluruh satuan pendidikan, terutama di daerah terpencil dan berdaya dukung rendah.

Aspek kultural menjadi tantangan lain yang tidak kalah signifikan. Globalisasi, polarisasi sosial, serta penyebaran ideologi keagamaan yang ekstrem telah memengaruhi cara pandang peserta didik terhadap nilai-nilai keislaman. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan agama harus mampu menumbuhkan kesadaran beragama yang rasional, terbuka, dan toleran sebagai respons terhadap kompleksitas masyarakat modern. Dalam konteks ini, kebijakan PAI diharapkan mampu menanamkan nilai moderasi beragama (*wasathiyah*), yang menyeimbangkan antara penghayatan iman dan penghormatan terhadap keberagaman sosial. Pendekatan kurikulum yang integratif serta penguatan kapasitas guru dalam mengelola isu-isu keagamaan kontemporer menjadi kunci keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.

Hasbullah (2021) menekankan bahwa keberhasilan kebijakan PAI tidak dapat diukur hanya dari peningkatan capaian akademik, tetapi juga dari kemampuan pendidikan agama dalam membentuk peserta didik yang berakarakter, berakhlak mulia, dan mampu hidup damai di tengah

kemajemukan masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan PAI harus terus diperbaharui secara adaptif dan reflektif agar tetap relevan terhadap perubahan zaman, tanpa kehilangan akar nilai Islam yang universal dan kontekstual. Arah kebijakan masa depan perlu meneguhkan integrasi antara nilai-nilai spiritualitas, kebangsaan, dan kemanusiaan sebagai basis penguatan peran PAI dalam membangun masyarakat yang beradab dan berkeadilan.

6. Simpulan

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan refleksi konkret dari komitmen negara untuk membentuk manusia Indonesia yang beriman, berakhlak mulia, serta memiliki kesadaran kebangsaan yang kuat. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan agama tidak sekadar berfungsi sebagai aturan administratif, tetapi juga sebagai fondasi moral bagi pembangunan karakter dan peradaban bangsa. Melalui kebijakan ini, nilai-nilai Islam yang universal—seperti keadilan, kasih sayang, dan toleransi—dihadirkan dalam sistem pendidikan nasional sebagai pedoman hidup yang menuntun generasi muda menuju keseimbangan antara spiritualitas dan rasionalitas.

Arah kebijakan PAI secara strategis diarahkan pada penguatan kurikulum berbasis karakter, peningkatan profesionalisme tenaga pendidik, serta pengintegrasian nilai moderasi beragama sebagai landasan moral dalam setiap proses pendidikan. Hasbullah (2021) menekankan bahwa pendidikan agama yang efektif tidak hanya membentuk pemahaman keagamaan, tetapi juga menumbuhkan kemampuan untuk hidup berdampingan dalam kemajemukan. Ruang lingkup kebijakan

PAI yang luas—meliputi kurikulum, guru, sarana, tata kelola, hingga kemitraan—menunjukkan bahwa kebijakan ini bekerja secara sistemik dan berkesinambungan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang berkeadilan dan inklusif.

Kebijakan PAI pada akhirnya harus dipahami sebagai instrumen transformasi spiritual dan sosial, bukan sekadar mekanisme teknokratis. Mujib (2020) menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan PAI terletak pada kemampuannya menanamkan nilai religiusitas yang moderat dan kontekstual dalam kehidupan peserta didik. Artinya, PAI berperan menuntun masyarakat menuju tatanan peradaban yang berkeadilan, beriman, dan beradab. Melalui penguatan visi kebijakan yang holistik dan berorientasi nilai, PAI menjadi jembatan antara ajaran Islam dan realitas kebangsaan, serta sarana membangun generasi yang cerdas spiritual, tangguh moral, dan berdaya sosial tinggi.

BAB IV

PEMAHAMAN TENTANG ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN

1. Hakikat Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan proses ilmiah dan praktis yang berfungsi untuk memahami, menilai, serta memberikan alternatif rasional terhadap kebijakan publik agar mampu menjawab permasalahan sosial secara efektif dan berkeadilan. Parsons (2001) menegaskan bahwa analisis kebijakan tidak sekadar menilai isi kebijakan, tetapi juga menelaah konteks sosial, politik, dan administratif yang melatarbelakanginya. Dalam ranah pendidikan, analisis kebijakan berperan sebagai instrumen strategis untuk menilai sejauh mana kebijakan yang diterapkan telah mencerminkan tujuan pendidikan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Hakikat analisis kebijakan terletak pada karakter rasional, sistematis, dan berbasis data. Dye (2017) menilai bahwa analisis kebijakan merupakan jembatan antara teori dan praktik, di mana seorang analis berupaya menautkan idealitas norma kebijakan dengan realitas empiris di lapangan. Dunn (2018) menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah proses yang mengintegrasikan pengetahuan ilmiah, nilai moral, dan tindakan politik untuk memecahkan masalah publik secara efisien. Dalam konteks pendidikan, analisis kebijakan meliputi kegiatan identifikasi masalah pendidikan, perumusan alternatif

kebijakan, prediksi konsekuensi dari setiap alternatif, serta evaluasi terhadap efektivitas dan dampak implementasinya terhadap mutu, akses, serta pemerataan pendidikan.

Analisis kebijakan bersifat interdisipliner karena memanfaatkan pendekatan dari berbagai bidang ilmu seperti ekonomi, sosiologi, politik, manajemen, dan filsafat pendidikan. Tilaar (2019) menekankan bahwa analisis kebijakan pendidikan tidak hanya berfokus pada aspek teknokratis, tetapi juga harus mengungkap makna ideologis dan nilai-nilai moral yang terkandung di balik setiap keputusan publik. Pendekatan ini menjadikan analisis kebijakan sebagai aktivitas reflektif yang tidak hanya membaca teks kebijakan secara formal, melainkan juga menafsirkan konteks sosial dan etika yang memengaruhi implementasinya terhadap peserta didik, pendidik, serta dinamika sistem pendidikan secara keseluruhan.

2. Pengertian Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan secara konseptual merupakan kegiatan ilmiah yang berorientasi pada pemecahan masalah publik melalui kajian mendalam terhadap proses, substansi, serta dampak kebijakan terhadap masyarakat. Parsons (2001) menjelaskan bahwa analisis kebijakan merupakan upaya sistematis untuk memahami bagaimana dan mengapa suatu kebijakan dirumuskan, serta bagaimana implementasinya menghasilkan konsekuensi sosial tertentu. Dye (2017) menegaskan bahwa analisis kebijakan adalah *“the process of determining what governments do, why they do it, and what difference it makes”*, yaitu proses memahami tindakan pemerintah, alasan di balik kebijakan tersebut, serta dampak yang ditimbulkannya terhadap kehidupan publik. Perspektif ini

menempatkan analisis kebijakan sebagai jantung dari proses rasional dalam penyusunan dan penilaian keputusan publik.

Dalam konteks pendidikan, analisis kebijakan berperan penting untuk menilai sejauh mana kebijakan pendidikan telah memenuhi kebutuhan masyarakat dan selaras dengan tujuan pembangunan nasional. Dunn (2018) menyatakan bahwa analisis kebijakan pendidikan mencakup kegiatan sistematis untuk mengevaluasi efektivitas implementasi kebijakan, mengukur ketercapaian hasil, serta menilai keadilan distribusi manfaatnya bagi seluruh warga negara. Aspek yang dikaji meliputi empat dimensi utama: pertama, relevansi kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat; kedua, konsistensi terhadap visi dan tujuan nasional; ketiga, efektivitas dalam implementasi dan hasil; serta keempat, keadilan dan inklusivitas bagi semua peserta didik tanpa diskriminasi sosial, ekonomi, atau kultural.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa analisis kebijakan pendidikan tidak hanya bersifat evaluatif, tetapi juga mengandung dimensi normatif dan prediktif. Artinya, seorang analis kebijakan tidak cukup menjelaskan fenomena kebijakan yang ada, melainkan juga harus memberikan alternatif solusi yang lebih rasional, realistis, dan berbasis bukti empiris (*evidence-based policy*). Pendekatan ini menuntut analisis kebijakan untuk berperan aktif dalam memperbaiki kualitas kebijakan publik, memastikan bahwa setiap keputusan di bidang pendidikan berlandaskan pada keadilan sosial, keberlanjutan, serta kesejahteraan manusia yang menjadi inti dari misi pendidikan nasional.

3. Karakteristik dan Fungsi Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan memiliki karakteristik khas yang menjadikannya sebagai proses ilmiah dan praktis dalam memahami, menilai, serta memperbaiki kebijakan publik di bidang pendidikan. Dye (2017) menjelaskan bahwa analisis kebijakan selalu berorientasi pada penyelesaian masalah sosial yang kompleks dan berupaya menjembatani kesenjangan antara idealitas kebijakan dan realitas implementasi. Parsons (2001) menegaskan bahwa kekhasan analisis kebijakan terletak pada pendekatannya yang problematis, empiris, dan normatif sekaligus, karena setiap kebijakan publik tidak hanya harus rasional, tetapi juga bermakna secara moral dan sosial.

Karakteristik pertama dari analisis kebijakan pendidikan adalah **problem-oriented**, yaitu berfokus pada isu nyata yang dihadapi dunia pendidikan seperti peningkatan mutu guru, kesenjangan akses antarwilayah, atau efektivitas penerapan kurikulum (Tilaar, 2019). Karakteristik kedua adalah **empirical and rational**, karena seluruh analisis didasarkan pada data, logika, dan bukti ilmiah agar keputusan kebijakan tidak bersifat spekulatif (Dunn, 2018). Karakteristik ketiga bersifat **normative**, sebab kebijakan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai moral dan tujuan sosial yang hidup di masyarakat (Hasbullah, 2021). Karakteristik keempat adalah **action-oriented**, yakni analisis kebijakan harus menghasilkan rekomendasi yang aplikatif dan dapat diimplementasikan oleh para pengambil keputusan (Anderson, 2018). Terakhir, karakteristik **interdisciplinary** menunjukkan bahwa analisis kebijakan pendidikan memerlukan sinergi berbagai bidang ilmu—politik, ekonomi, manajemen, sosiologi, dan filsafat—

untuk memahami kompleksitas masalah kebijakan secara menyeluruh (Parsons, 2001).

Fungsi utama analisis kebijakan pendidikan mencerminkan peran strategisnya dalam mendukung proses pengambilan keputusan publik. Fungsi **deskriptif** berperan menjelaskan latar belakang, substansi, dan konteks kebijakan pendidikan agar dapat dipahami secara objektif (Dye, 2017). Fungsi **evaluatif** digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan berdasarkan kriteria efektivitas, efisiensi, dan keadilan (Dunn, 2018). Fungsi **prediktif** membantu memperkirakan konsekuensi dan dampak jangka panjang dari kebijakan terhadap sistem pendidikan di masa depan (Anderson, 2018). Sementara itu, fungsi **rekomendatif** bertujuan memberikan alternatif solusi kebijakan yang rasional, realistis, dan berkelanjutan agar dapat dijadikan dasar dalam perumusan kebijakan baru (Tilaar, 2019). Keempat fungsi tersebut menjadikan analisis kebijakan pendidikan bukan hanya sebagai alat evaluasi teknokratis, tetapi juga sebagai sarana reflektif untuk memastikan bahwa setiap kebijakan pendidikan berorientasi pada kemaslahatan manusia dan keadilan sosial.

4. **Relevansi Analisis Kebijakan dalam Pendidikan Agama Islam**

Analisis kebijakan dalam konteks Pendidikan Agama Islam (PAI) memiliki peran strategis dalam menilai sejauh mana kebijakan, regulasi, dan program yang diterapkan mampu mewujudkan tujuan spiritual dan sosial pendidikan nasional. Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI bukan hanya mengatur aspek kurikulum dan pembelajaran agama, tetapi juga merupakan instrumen ideologis yang berfungsi membentuk

manusia beriman, bertakwa, serta berakhlak mulia. Melalui pendekatan analitis yang rasional dan berbasis bukti, analisis kebijakan PAI dapat menilai efektivitas kebijakan dalam menanamkan nilai-nilai Islam yang moderat, humanis, dan kontekstual sesuai dengan dinamika masyarakat modern.

Tilaar (2019) menyebut bahwa analisis kebijakan PAI berfungsi menilai keterpaduan antara misi spiritual pendidikan Islam dan realitas sosial di sekolah. Analisis ini mencakup empat ranah utama: pertama, telaah terhadap dasar hukum kebijakan seperti KMA Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab; kedua, kajian terhadap efektivitas implementasi pembelajaran PAI di sekolah umum maupun madrasah; ketiga, penilaian terhadap program penguatan karakter dan moderasi beragama sebagai bagian dari internalisasi nilai-nilai Islam dalam kehidupan sekolah; dan keempat, evaluasi terhadap kebijakan peningkatan kompetensi guru PAI agar mereka mampu menjadi agen moral dan teladan bagi peserta didik. Keempat ranah tersebut menunjukkan bahwa analisis kebijakan PAI tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh dimensi etis, pedagogis, dan kultural dari proses pendidikan.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa relevansi analisis kebijakan PAI terletak pada kemampuannya mengidentifikasi kesenjangan antara idealitas kebijakan dan realitas implementasi. Kesenjangan tersebut sering kali terlihat pada aspek pemerataan tenaga pendidik PAI, disparitas antara sekolah negeri dan swasta, serta keterbatasan sumber daya dalam pengembangan metode pembelajaran berbasis nilai dan konteks sosial. Parsons (2001) menambahkan bahwa analisis kebijakan yang komprehensif harus mampu menghubungkan dimensi normatif dan empiris kebijakan—yakni antara cita-cita

spiritual Islam dan praktik sosial di lapangan. Melalui pendekatan tersebut, analisis kebijakan PAI dapat menjadi sarana reflektif untuk memastikan bahwa setiap kebijakan pendidikan agama benar-benar berfungsi sebagai instrumen pembentukan moralitas publik, penguatan kohesi sosial, dan peneguhan nilai-nilai keislaman yang moderat dalam sistem pendidikan nasional.

5. **Simpulan**

Analisis kebijakan pendidikan pada hakikatnya merupakan proses ilmiah dan strategis yang dirancang untuk memahami, mengevaluasi, serta memperbaiki kebijakan publik agar lebih efektif, efisien, dan berkeadilan. Parsons (2001) menegaskan bahwa analisis kebijakan berperan sebagai jembatan antara teori dan praktik pemerintahan yang memungkinkan keputusan publik dibuat berdasarkan argumentasi rasional dan bukti empiris. Dalam konteks Pendidikan Agama Islam (PAI), analisis kebijakan menjadi mekanisme penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan benar-benar selaras dengan tujuan pendidikan nasional dalam membentuk manusia yang religius, bermoral, dan berkarakter kebangsaan yang kuat.

Dye (2017) menjelaskan bahwa kebijakan publik yang baik tidak hanya diukur dari keberhasilannya dalam tataran administratif, tetapi juga dari kemampuannya menghasilkan dampak sosial yang bermakna. Perspektif ini mempertegas bahwa analisis kebijakan PAI tidak sekadar menelaah efektivitas kebijakan dari sisi pelaksanaan teknis, melainkan juga menilai konsistensi antara misi spiritual, moral, dan sosial yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Tilaar (2019) menambahkan bahwa analisis kebijakan pendidikan berfungsi

menegakkan prinsip rasionalitas dan keadilan agar kebijakan yang dihasilkan mampu menjawab kebutuhan masyarakat tanpa mengabaikan dimensi etis dan kemanusiaan.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa pemahaman terhadap hakikat analisis kebijakan mengajarkan bahwa kebijakan pendidikan bukan sekadar dokumen normatif, melainkan representasi dari nilai, visi, dan arah pembangunan manusia yang seutuhnya. Dalam konteks PAI, hal ini berarti kebijakan pendidikan agama tidak hanya dipahami dari sisi legalistik, tetapi juga dari makna filosofis yang menjadi fondasinya—yakni pembentukan insan beriman, berakhlak, dan berperan aktif dalam membangun harmoni sosial. Analisis kebijakan PAI, oleh karena itu, harus berfungsi sebagai instrumen reflektif dan transformatif yang memastikan pendidikan agama menjadi kekuatan moral dan spiritual dalam perjalanan bangsa menuju masyarakat yang berkeadaban dan berkeadilan.

BAB V

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM: ARAH, TUJUAN, DAN IMPLEMENTASI

1. Arah Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Arah analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) pada hakikatnya berfungsi sebagai panduan konseptual dan strategis dalam menilai sejauh mana kebijakan publik di bidang pendidikan keagamaan mampu mewujudkan cita-cita pembentukan manusia yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia. Mujib (2020) menjelaskan bahwa arah kebijakan PAI tidak sekadar menekankan dimensi religiusitas normatif, tetapi juga mencakup dimensi moral, sosial, dan kebangsaan yang menjadi fondasi keberlanjutan kehidupan bernegara. Arah tersebut berperan memastikan agar kebijakan PAI berjalan sinergis dengan tujuan pendidikan nasional serta menjawab tantangan modernitas dan globalisasi yang semakin kompleks.

Konsep arah kebijakan menuntut adanya keseimbangan antara idealitas nilai Islam dan realitas sosial yang dihadapi masyarakat. Tilaar (2019) menyatakan bahwa pendidikan agama yang hanya berorientasi pada doktrin teologis akan kehilangan relevansi sosialnya jika tidak diintegrasikan dengan konteks kebangsaan, kemanusiaan, dan keberagaman. Oleh sebab itu, analisis kebijakan PAI harus diarahkan pada pemahaman yang lebih luas—yakni bagaimana kebijakan, kurikulum, dan praktik pendidikan agama dapat membangun kesadaran keagamaan

yang moderat (*wasathiyah*), toleran, dan berorientasi pada perdamaian sosial. Arah semacam ini menjadi penting karena pendidikan agama memiliki posisi strategis dalam menumbuhkan kohesi sosial dan memperkuat karakter kebangsaan di tengah masyarakat multikultural.

Dye (2017) menegaskan bahwa arah kebijakan publik selalu berhubungan dengan pertanyaan “apa yang dilakukan pemerintah, mengapa melakukannya, dan apa dampaknya terhadap masyarakat.” Dalam konteks PAI, arah analisis kebijakan perlu menjawab bagaimana kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan agama berkontribusi terhadap pembentukan karakter bangsa. Arah ini meliputi tiga dimensi utama: pertama, dimensi normatif yang berakar pada nilai-nilai keislaman universal seperti keadilan, kasih sayang, dan persaudaraan; kedua, dimensi strategis yang mencakup perencanaan dan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan pendidikan agama yang berkeadilan; dan ketiga, dimensi transformatif yang menuntut kebijakan pendidikan mampu menjadi agen perubahan sosial ke arah yang lebih inklusif dan humanis.

Perubahan paradigma kebijakan pendidikan nasional menuntut agar PAI tidak hanya berfungsi sebagai mata pelajaran yang bersifat dogmatis, tetapi juga sebagai wahana pembentukan *moral citizenship*. Hasbullah (2021) menjelaskan bahwa arah kebijakan pendidikan Islam modern harus bergerak dari paradigma indoktrinatif menuju paradigma dialogis—di mana peserta didik diajak memahami nilai-nilai Islam dalam konteks kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pendekatan ini mengandaikan bahwa analisis kebijakan PAI perlu mengevaluasi sejauh mana sistem pendidikan agama

mampu menanamkan nilai kebersamaan, toleransi, serta tanggung jawab sosial di tengah keragaman keyakinan dan budaya bangsa Indonesia.

Arah analisis kebijakan PAI juga berhubungan erat dengan perubahan sosial dan politik di tingkat global. Birkland (2020) menyoroti bahwa kebijakan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari dinamika kekuasaan, ekonomi, dan ideologi yang membentuk struktur masyarakat. Dalam konteks Indonesia, arah kebijakan PAI harus sensitif terhadap pengaruh globalisasi yang membawa tantangan seperti sekularisasi nilai, materialisme, serta penetrasi budaya digital yang dapat menggerus kesadaran spiritual. Oleh karena itu, arah kebijakan PAI harus dirumuskan untuk memperkuat ketahanan moral dan spiritual peserta didik, sekaligus menegaskan identitas keagamaan yang terbuka terhadap perubahan tanpa kehilangan esensi nilai-nilai ilahiah.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa arah analisis kebijakan PAI perlu berpijak pada prinsip keberlanjutan nilai (*value sustainability*). Artinya, setiap kebijakan harus menjamin kesinambungan antara nilai agama, kebutuhan sosial, dan tuntutan zaman. Prinsip ini menghendaki agar kebijakan PAI tidak bersifat reaktif terhadap isu-isu sosial, tetapi proaktif dalam membangun sistem pendidikan yang tangguh, progresif, dan berkarakter spiritual. Pendekatan keberlanjutan ini sekaligus memastikan bahwa kebijakan PAI tidak berhenti pada pembentukan religiusitas pribadi, melainkan turut membangun kesadaran sosial yang berkeadilan dan berorientasi pada kemaslahatan umat.

Analisis terhadap arah kebijakan juga menuntut keterlibatan multi-aktor dan multi-level governance. Anderson

(2018) menjelaskan bahwa kebijakan publik yang efektif selalu melibatkan interaksi antara aktor pemerintah, lembaga pendidikan, masyarakat sipil, dan pemangku kepentingan lainnya. Dalam konteks PAI, arah analisis kebijakan harus mempertimbangkan kontribusi semua pihak—mulai dari Kementerian Agama, Kemendikbudristek, lembaga pendidikan Islam, hingga organisasi kemasyarakatan dan ormas keagamaan—sebagai elemen kolaboratif dalam mewujudkan pendidikan agama yang bermutu dan inklusif. Pola kebijakan yang partisipatif seperti ini memungkinkan terbangunnya sistem pengelolaan PAI yang lebih demokratis, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi publik.

Transformasi arah kebijakan PAI menuntut pula adanya keseimbangan antara rasionalitas administratif dan etika profetik. Tilaar (2019) menekankan bahwa kebijakan pendidikan yang ideal tidak cukup diukur melalui capaian birokratis, melainkan melalui sejauh mana kebijakan tersebut mampu menghadirkan keadilan dan kemanusiaan sebagai inti praksis pendidikan. Perspektif ini mengharuskan analisis kebijakan PAI untuk mengkaji kebijakan bukan hanya dari sisi efektivitas dan efisiensi, tetapi juga dari segi nilai-nilai moral dan spiritual yang menjadi orientasi utamanya. Dalam kerangka ini, arah kebijakan PAI diharapkan berfungsi sebagai jembatan antara nilai ilahiah dan realitas sosial, sehingga menghasilkan tata kelola pendidikan yang menumbuhkan kesadaran etik dan tanggung jawab publik.

Perubahan arah kebijakan PAI juga perlu memperhatikan dimensi epistemologis pendidikan Islam. Mujib (2020) menyebut bahwa arah kebijakan PAI tidak boleh terjebak pada reproduksi pengetahuan keagamaan semata, melainkan harus

mengarah pada *internalisasi nilai* dan *transformasi kesadaran*. Oleh karena itu, analisis kebijakan harus memperhatikan sejauh mana kurikulum, metode pembelajaran, serta evaluasi pendidikan mampu mengintegrasikan aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik secara harmonis. Pendekatan ini menegaskan bahwa arah kebijakan PAI harus menempatkan pendidikan agama sebagai sarana pembentukan *insan kamil*—manusia paripurna yang berpikir kritis, berjiwa spiritual, dan bertindak etis.

Bentuk konkret dari arah analisis kebijakan PAI juga tampak dalam penekanan terhadap penguatan moderasi beragama sebagai pilar kebijakan nasional. Saepudin (2021) menyatakan bahwa moderasi beragama menjadi instrumen strategis untuk menghadapi tantangan intoleransi dan radikalisme di lembaga pendidikan. Analisis kebijakan PAI karenanya diarahkan untuk menilai bagaimana program moderasi beragama diterapkan secara efektif dalam pembelajaran, manajemen sekolah, serta kegiatan kesiswaan. Kebijakan PAI yang berpijak pada moderasi akan memastikan bahwa ajaran Islam diajarkan secara kontekstual dan mendorong terciptanya tatanan masyarakat yang damai, inklusif, serta berkeadilan sosial.

Perumusan arah kebijakan yang visioner juga memerlukan dukungan data, riset, dan evaluasi berbasis bukti (*evidence-based policy*). Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan yang berkualitas harus berlandaskan pada penelitian empiris yang mampu menjelaskan sebab-akibat kebijakan secara sistematis. Dalam konteks PAI, analisis semacam ini penting untuk menilai efektivitas kebijakan kurikulum, kualitas guru, pemerataan sarana, serta dampak sosial dari program pendidikan keagamaan. Pendekatan berbasis bukti memastikan

bahwa arah kebijakan tidak ditentukan semata oleh pertimbangan ideologis, tetapi juga oleh rasionalitas ilmiah yang memperkuat kualitas keputusan publik.

Konsistensi arah kebijakan PAI juga sangat ditentukan oleh sinergi antara perumusan dan implementasi kebijakan. Hasbullah (2021) mengingatkan bahwa kesenjangan antara peraturan dan praktik di lapangan sering kali menjadi hambatan utama keberhasilan kebijakan pendidikan agama. Oleh sebab itu, analisis kebijakan perlu diarahkan untuk mengidentifikasi titik-titik lemah implementasi serta merumuskan strategi perbaikan yang realistis. Upaya tersebut mencakup peningkatan koordinasi antar lembaga, penguatan kapasitas manajemen sekolah, serta penyediaan sumber daya yang memadai bagi pelaksanaan kebijakan PAI secara merata di seluruh wilayah Indonesia.

Orientasi masa depan arah kebijakan PAI harus berpijak pada paradigma humanisasi pendidikan. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan yang berlandaskan nilai-nilai agama harus berfungsi untuk memanusiakan manusia, bukan sekadar menghasilkan individu yang patuh secara ritualistik. Analisis kebijakan PAI karenanya harus meninjau sejauh mana kebijakan mampu mendorong partisipasi aktif peserta didik dalam membangun kehidupan sosial yang harmonis dan berkeadilan. Humanisasi pendidikan menjadi arah fundamental bagi PAI agar tetap relevan di tengah perubahan sosial yang cepat, sekaligus memastikan bahwa nilai-nilai Islam berfungsi sebagai kekuatan transformatif dalam pembangunan bangsa.

Keseluruhan arah analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam menunjukkan bahwa pendidikan agama tidak lagi dapat dipandang sebagai entitas terpisah dari sistem pendidikan nasional. Ia merupakan bagian integral dari proses

pembangunan karakter bangsa dan peneguhan identitas moral masyarakat Indonesia. Mujib (2020) menegaskan bahwa arah analisis kebijakan PAI harus meneguhkan integrasi antara spiritualitas dan kebangsaan, antara iman dan ilmu, serta antara moralitas dan kemajuan. Arah semacam ini menuntut analisis kebijakan yang tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga reflektif, kritis, dan transformatif agar kebijakan PAI dapat terus berkembang sebagai instrumen pembentuk peradaban yang berkeadilan, beriman, dan beradab.

2. Tujuan Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Tujuan analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) pada dasarnya berakar pada upaya untuk mewujudkan efektivitas kebijakan pendidikan agama sebagai sarana pembentukan karakter bangsa yang religius, berakhlak mulia, dan berkeadaban. Parsons (2001) menjelaskan bahwa tujuan utama analisis kebijakan publik adalah membantu pengambil keputusan memahami konsekuensi sosial dari kebijakan yang diambil serta menilai apakah kebijakan tersebut selaras dengan nilai-nilai publik yang ingin dicapai. Dalam konteks PAI, analisis kebijakan berfungsi memastikan agar setiap kebijakan yang dirancang dan diimplementasikan benar-benar mengarah pada tujuan pendidikan Islam yang humanis, inklusif, dan berorientasi pada kemaslahatan umat.

Fungsi utama analisis kebijakan PAI ialah memberikan *insight* ilmiah dan praktis terhadap sejauh mana kebijakan pendidikan agama mampu menjawab kebutuhan spiritual dan sosial peserta didik di tengah perubahan zaman. Mujib (2020) menegaskan bahwa tujuan analisis kebijakan PAI tidak hanya

bersifat evaluatif terhadap regulasi dan pelaksanaannya, tetapi juga bersifat proaktif dalam menawarkan alternatif perbaikan kebijakan yang lebih relevan dan berkeadilan. Pendekatan ini memungkinkan analisis kebijakan berperan sebagai sarana reflektif yang menghubungkan nilai-nilai keagamaan dengan realitas sosial serta menuntun arah reformasi pendidikan Islam di Indonesia.

Tujuan pertama dari analisis kebijakan PAI adalah **menjamin kesesuaian antara idealitas nilai Islam dan kebijakan publik pendidikan nasional**. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan Islam harus menjadi sumber nilai moral dan spiritual yang menjiwai keseluruhan sistem pendidikan nasional. Artinya, analisis kebijakan perlu memastikan agar setiap kebijakan, baik di tingkat kurikulum, tenaga pendidik, maupun evaluasi pembelajaran, tidak bertentangan dengan prinsip keadilan, kemanusiaan, dan kebersamaan. Upaya ini mencakup telaah terhadap keselarasan antara kebijakan PAI dengan arah pembangunan nasional, khususnya dalam memperkuat Profil Pelajar Pancasila yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, dan berwawasan kebangsaan.

Tujuan kedua adalah **meningkatkan rasionalitas dan efektivitas kebijakan PAI melalui pendekatan berbasis bukti (*evidence-based policy*)**. Dunn (2018) menegaskan bahwa kebijakan publik yang baik harus didasarkan pada bukti empiris yang terukur dan bukan pada pertimbangan normatif semata. Dalam konteks ini, analisis kebijakan PAI harus memanfaatkan data lapangan, hasil penelitian pendidikan agama, serta evaluasi implementasi program yang telah berjalan. Tujuannya agar rekomendasi kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan riil masyarakat dan memiliki

dampak yang signifikan terhadap mutu pendidikan agama. Pendekatan berbasis bukti ini juga menghindarkan kebijakan dari kecenderungan simbolik atau seremonial yang tidak membawa perubahan substantif terhadap kualitas pendidikan.

Tujuan ketiga adalah **mengidentifikasi kesenjangan antara perumusan kebijakan dan implementasinya di lapangan**. Hasbullah (2021) mengungkapkan bahwa keberhasilan kebijakan pendidikan sering kali terhambat oleh lemahnya pelaksanaan di tingkat sekolah, terutama akibat keterbatasan sumber daya manusia, sarana, dan koordinasi kelembagaan. Melalui analisis kebijakan, kesenjangan tersebut dapat diidentifikasi secara sistematis agar dirumuskan strategi penyempurnaan yang lebih realistis. Dalam konteks PAI, hal ini meliputi evaluasi terhadap penyediaan guru agama, pemerataan sarana pembelajaran keagamaan, serta efektivitas pelatihan dan pengembangan profesionalisme pendidik.

Tujuan keempat adalah **menjamin keadilan dan pemerataan akses terhadap pendidikan agama yang bermutu**. Birkland (2020) menyatakan bahwa kebijakan publik yang adil harus memperhatikan prinsip *equity*, bukan hanya *equality*. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap peserta didik memiliki hak yang sama untuk memperoleh pendidikan agama berkualitas, meskipun latar sosial, ekonomi, dan geografis mereka berbeda. Analisis kebijakan PAI berperan menilai sejauh mana kebijakan yang diterapkan telah memberikan kesempatan belajar yang setara antara siswa di perkotaan dan perdesaan, antara sekolah negeri dan swasta, serta antara madrasah dan lembaga pendidikan umum. Kebijakan yang inklusif dan adil mencerminkan pelaksanaan nilai Islam yang universal, yaitu menegakkan keadilan dan menghindari diskriminasi.

Tujuan kelima adalah **mendorong terciptanya inovasi kebijakan pendidikan agama yang adaptif terhadap perubahan zaman**. Mujib (2020) menekankan bahwa pendidikan agama harus mampu beradaptasi dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tanpa kehilangan substansi spiritualnya. Oleh karena itu, analisis kebijakan harus diarahkan untuk menilai relevansi kebijakan yang ada terhadap konteks globalisasi, digitalisasi, serta tantangan moral generasi muda. Evaluasi terhadap kebijakan kurikulum PAI, misalnya, perlu mempertimbangkan penggunaan teknologi digital untuk pembelajaran nilai-nilai Islam, pengembangan platform literasi keagamaan daring, serta model pembelajaran kontekstual yang mengaitkan ajaran Islam dengan persoalan kemanusiaan dan ekologi modern.

Tujuan keenam adalah **menguatkan integrasi antara dimensi spiritual, moral, dan intelektual dalam sistem pendidikan Islam**. Tilaar (2019) menjelaskan bahwa pendidikan agama yang hanya berfokus pada aspek kognitif berisiko melahirkan generasi yang cerdas secara intelektual tetapi miskin kesadaran moral. Analisis kebijakan PAI harus memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan mengandung keseimbangan antara pengetahuan agama, pembinaan karakter, dan kemampuan berpikir kritis. Pendekatan integratif ini menjadi kunci dalam mencetak peserta didik yang tidak hanya memahami ajaran Islam secara konseptual, tetapi juga mampu mengaplikasikannya dalam tindakan sosial yang berkeadaban.

Tujuan ketujuh adalah **menumbuhkan partisipasi masyarakat dan kolaborasi lintas lembaga dalam pengembangan kebijakan PAI**. Anderson (2018) menyebut bahwa kebijakan publik yang efektif lahir dari keterlibatan

berbagai pemangku kepentingan—pemerintah, lembaga pendidikan, ormas keagamaan, dan masyarakat sipil. Analisis kebijakan PAI berfungsi menilai sejauh mana kolaborasi antarpihak ini telah berjalan, serta bagaimana partisipasi publik dapat diperluas agar kebijakan lebih aspiratif dan kontekstual. Pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan juga menjadi wujud nyata dari prinsip *shura* (musyawarah) dalam Islam, yang menegaskan pentingnya demokrasi partisipatif dalam pengambilan keputusan publik.

Tujuan kedelapan adalah **menilai sejauh mana kebijakan PAI mampu menegakkan nilai moderasi beragama dan perdamaian sosial**. Saepudin (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI yang efektif harus berfungsi sebagai alat pembinaan karakter moderat, bukan sebagai instrumen ideologis yang eksklusif. Analisis kebijakan berperan mengidentifikasi apakah implementasi kebijakan di sekolah dan madrasah telah mendorong peserta didik menjadi pribadi yang toleran, menghargai perbedaan, serta menjauhi ekstremisme. Pendekatan ini penting untuk menjaga stabilitas sosial dan memperkuat ketahanan ideologis bangsa dari ancaman disintegrasi yang bersumber dari penyalahgunaan agama.

Tujuan kesembilan adalah **memastikan kebijakan PAI selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)**. Parsons (2001) menegaskan bahwa tata kelola kebijakan yang baik mencakup transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan efektivitas. Analisis kebijakan PAI karenanya berfungsi mengkaji sejauh mana sistem manajemen pendidikan agama telah dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip tersebut. Hal ini termasuk pengawasan terhadap penggunaan anggaran, transparansi pelaporan kinerja, dan keterlibatan

masyarakat dalam evaluasi kebijakan. Kebijakan yang dikelola secara akuntabel akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga pendidikan Islam dan memperkuat legitimasi moral negara dalam bidang keagamaan.

Tujuan terakhir dari analisis kebijakan PAI adalah **membangun kebijakan pendidikan yang berorientasi pada peradaban (*civilizational policy*)**. Hasbullah (2021) menekankan bahwa kebijakan pendidikan Islam harus diarahkan tidak hanya untuk membentuk individu saleh secara pribadi, tetapi juga untuk menciptakan masyarakat yang berperadaban dan berkeadilan. Analisis kebijakan berfungsi menilai apakah kebijakan yang diterapkan mampu menghubungkan dimensi spiritual Islam dengan pembangunan sosial, ekonomi, dan kultural bangsa. Orientasi ini memastikan bahwa kebijakan PAI tidak bersifat eksklusif, melainkan menjadi kekuatan moral yang mendorong kemajuan nasional dan kemanusiaan universal.

Tujuan-tujuan tersebut memperlihatkan bahwa analisis kebijakan PAI bukan sekadar kegiatan teknokratis, melainkan juga praksis moral dan intelektual yang menuntut kepekaan terhadap nilai, konteks, dan dampak sosial kebijakan. Mujib (2020) menyatakan bahwa analisis kebijakan PAI harus berfungsi sebagai *moral compass* bagi sistem pendidikan nasional—penuntun agar setiap kebijakan pendidikan tetap berpijak pada nilai-nilai ketuhanan dan kemanusiaan. Artinya, analisis kebijakan PAI tidak hanya menilai efektivitas administratif, tetapi juga meneguhkan fungsi pendidikan sebagai wahana pembentukan peradaban spiritual dan sosial bangsa.

3. Implementasi Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Implementasi analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan tahap krusial yang menentukan keberhasilan transformasi nilai, tujuan, dan arah kebijakan ke dalam praktik nyata di satuan pendidikan. Parsons (2001) menegaskan bahwa tahap implementasi kebijakan adalah fase di mana keputusan politik diterjemahkan menjadi tindakan administratif dan program operasional. Dalam konteks PAI, implementasi analisis kebijakan berfungsi menilai sejauh mana kebijakan keagamaan yang telah dirumuskan benar-benar dijalankan secara efektif di tingkat lembaga pendidikan, guru, dan peserta didik. Evaluasi terhadap proses ini menjadi penting karena keberhasilan kebijakan pendidikan agama tidak hanya bergantung pada isi kebijakan, tetapi juga pada kapasitas lembaga pelaksana, sumber daya manusia, serta dukungan sosial dan budaya yang melingkupinya.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa implementasi kebijakan pendidikan agama merupakan bagian dari proses pembudayaan nilai. Artinya, kebijakan PAI harus mampu diinternalisasi menjadi sistem nilai yang hidup di lingkungan sekolah, bukan sekadar prosedur administratif. Implementasi yang ideal menuntut adanya kesesuaian antara visi normatif kebijakan dan perilaku aktor pelaksana di lapangan. Dalam hal ini, guru PAI menjadi agen utama yang menjembatani antara konsep kebijakan dan realitas pembelajaran. Mereka berperan tidak hanya sebagai penyampai materi ajar, tetapi juga sebagai penafsir kebijakan yang menerjemahkan nilai spiritual Islam ke dalam praktik pedagogis yang humanis dan kontekstual.

Dye (2017) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks karena selalu melibatkan interaksi antara struktur, aktor, dan konteks. Dalam konteks PAI, implementasi kebijakan dapat dipahami melalui tiga dimensi utama: *structural capacity*, *actor capacity*, dan *contextual responsiveness*. Dimensi struktural mencakup ketersediaan regulasi, pendanaan, dan mekanisme koordinasi antar lembaga seperti Kementerian Agama, Kemendikbudristek, dan sekolah. Dimensi aktor menyoroti kompetensi, motivasi, dan integritas para pelaksana kebijakan, khususnya guru dan kepala sekolah. Sementara dimensi kontekstual merujuk pada kemampuan kebijakan beradaptasi terhadap dinamika sosial, budaya, dan teknologi yang memengaruhi sistem pendidikan agama di Indonesia. Ketiga dimensi ini menentukan keberhasilan penerapan kebijakan PAI dalam menciptakan pendidikan agama yang relevan, efektif, dan berdaya guna.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa salah satu tantangan implementasi kebijakan PAI terletak pada kesenjangan antara rumusan kebijakan dan realitas lapangan. Misalnya, meskipun kebijakan telah mengatur penguatan moderasi beragama dan pendidikan karakter, praktik di sekolah masih sering bersifat tekstual dan kurang kontekstual. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh sejauh mana para pelaksana memahami esensi filosofis di balik kebijakan tersebut. Oleh karena itu, analisis kebijakan perlu memantau dan mengevaluasi dinamika implementasi di lapangan melalui penelitian terukur, observasi mendalam, serta umpan balik dari berbagai pemangku kepentingan pendidikan.

Pendekatan evaluatif terhadap implementasi kebijakan PAI dapat dilakukan melalui lima aspek utama: *input*, *process*,

output, outcome, dan impact. Dunn (2018) menjelaskan bahwa *input* mencakup sumber daya yang digunakan seperti tenaga pendidik, sarana pembelajaran, dan pendanaan. *Process* merujuk pada mekanisme pelaksanaan kebijakan di tingkat sekolah. *Output* adalah hasil langsung dari kebijakan seperti penyusunan kurikulum, pelaksanaan pembelajaran, atau kegiatan keagamaan. *Outcome* mencerminkan perubahan perilaku, nilai, dan pengetahuan peserta didik. Sementara *impact* adalah dampak jangka panjang terhadap moralitas publik dan kohesi sosial. Melalui pendekatan ini, analisis kebijakan PAI dapat mengidentifikasi titik keberhasilan sekaligus menemukan hambatan struktural yang menghalangi efektivitas implementasi.

Mujib (2020) menambahkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan PAI tidak dapat dilepaskan dari kapasitas guru sebagai pelaksana utama. Guru PAI dituntut tidak hanya menguasai materi ajar, tetapi juga memiliki kompetensi reflektif dan inovatif dalam menafsirkan kebijakan. Peningkatan profesionalisme guru menjadi faktor penentu keberlanjutan implementasi kebijakan yang berkualitas. Oleh sebab itu, kebijakan pengembangan kompetensi guru melalui pelatihan, sertifikasi, dan pembinaan berkelanjutan perlu menjadi bagian integral dari analisis kebijakan PAI. Upaya ini bertujuan memastikan bahwa setiap guru memiliki kemampuan metodologis dan spiritual untuk menerjemahkan nilai-nilai Islam ke dalam praktik pembelajaran yang inspiratif.

Birkland (2020) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik bergantung pada sejauh mana kebijakan tersebut mampu menyesuaikan diri terhadap konteks sosial dan politik yang berubah. Dalam konteks Indonesia yang

majemuk, implementasi kebijakan PAI harus memperhatikan dinamika pluralisme agama, budaya, dan bahasa. Analisis kebijakan karenanya perlu menilai apakah kebijakan PAI telah benar-benar mencerminkan semangat inklusivitas dan moderasi. Salah satu contoh penerapan yang relevan ialah integrasi moderasi beragama ke dalam kegiatan kokurikuler dan ekstrakurikuler di sekolah. Upaya ini bukan hanya memperluas ruang pembelajaran nilai, tetapi juga menanamkan sikap toleran melalui pengalaman sosial yang konkret.

Tilaar (2019) memandang bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan agama juga bergantung pada *leadership alignment*, yakni keselarasan kepemimpinan antara pusat dan daerah. Kepala sekolah dan pengawas madrasah berperan penting dalam memastikan bahwa kebijakan yang dirumuskan di tingkat nasional diterapkan sesuai dengan konteks lokal tanpa mengurangi substansinya. Analisis kebijakan PAI dalam hal ini perlu mengidentifikasi sejauh mana koordinasi dan komunikasi kebijakan berjalan efektif antarlevel birokrasi. Keterpaduan antara regulasi pusat dan inisiatif lokal menjadi kunci bagi terciptanya sistem pendidikan agama yang adaptif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Hasbullah (2021) mengingatkan bahwa implementasi kebijakan PAI menghadapi tantangan baru pada era digitalisasi pendidikan. Perubahan teknologi menuntut inovasi dalam metode pembelajaran agama agar nilai-nilai Islam dapat disampaikan melalui media yang relevan bagi generasi digital. Analisis kebijakan perlu menilai sejauh mana kebijakan PAI telah mengantisipasi transformasi digital melalui penyediaan konten pembelajaran berbasis teknologi, pelatihan guru dalam literasi digital, serta pengawasan terhadap informasi keagamaan

di ruang maya. Penguatan kebijakan digitalisasi PAI merupakan bentuk respons strategis terhadap tantangan globalisasi nilai dan arus informasi yang kian deras.

Anderson (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan yang baik tidak berhenti pada evaluasi, tetapi juga menghasilkan umpan balik untuk penyempurnaan kebijakan berikutnya. Implementasi kebijakan PAI karenanya harus dipandang sebagai proses dinamis yang terus diperbarui sesuai hasil analisis dan evaluasi lapangan. Siklus kebijakan ini melibatkan *policy feedback* di mana hasil implementasi menjadi dasar bagi revisi kebijakan, perumusan pedoman baru, atau penyesuaian program pendidikan agama. Pendekatan ini memastikan bahwa kebijakan PAI selalu kontekstual, progresif, dan sejalan dengan perkembangan sosial maupun teknologi pendidikan.

Mujib (2020) menekankan pentingnya pendekatan kolaboratif dalam implementasi kebijakan PAI, di mana keberhasilan kebijakan bergantung pada kerja sama antaraktor—pemerintah, lembaga pendidikan, organisasi masyarakat, dan keluarga. Penerapan kebijakan yang partisipatif mencerminkan semangat *ukhuwah* dan *musyawarah* dalam Islam, yang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari tanggung jawab moral kolektif. Analisis kebijakan PAI dalam konteks ini perlu menilai sejauh mana mekanisme kolaborasi dan partisipasi telah difasilitasi oleh kebijakan pemerintah, termasuk dukungan terhadap ormas keagamaan dalam pembinaan karakter dan moderasi beragama di sekolah.

Implementasi kebijakan PAI juga perlu dilihat dalam perspektif keberlanjutan nilai dan pembentukan budaya sekolah. Tilaar (2019) mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan yang berhasil tidak hanya mengubah struktur, tetapi juga membangun

kultur. Analisis kebijakan PAI karenanya harus memperhatikan apakah pelaksanaan kebijakan di sekolah telah berhasil menanamkan budaya religius yang toleran, disiplin, dan produktif. Transformasi nilai menjadi budaya sekolah merupakan indikator keberhasilan implementasi yang paling mendalam, karena menunjukkan bahwa kebijakan tidak berhenti di tingkat dokumen, melainkan telah hidup dalam praktik keseharian warga sekolah.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa evaluasi implementasi kebijakan PAI harus bersifat menyeluruh dan berkelanjutan. Evaluasi ini tidak hanya mengukur output kebijakan seperti jumlah pelatihan guru atau revisi kurikulum, tetapi juga menilai outcome berupa perubahan sikap, perilaku, dan kesadaran religius peserta didik. Analisis kebijakan yang komprehensif harus mampu menjawab pertanyaan: apakah kebijakan PAI telah menciptakan peserta didik yang beriman, berakhlak mulia, dan mampu hidup damai di tengah keragaman? Pertanyaan ini menjadi tolok ukur keberhasilan sejati kebijakan PAI sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.

Keterpaduan antara arah, tujuan, dan implementasi analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam memperlihatkan bahwa pendidikan agama di Indonesia bukan hanya instrumen pembelajaran keagamaan, tetapi juga sarana strategis pembangunan moral dan sosial bangsa. Parsons (2001) menyebut bahwa kebijakan publik yang efektif adalah kebijakan yang mampu menghubungkan visi moral dengan tindakan praktis. Dalam konteks ini, analisis kebijakan PAI harus berfungsi sebagai mekanisme reflektif yang terus menilai kesesuaian antara nilai Islam yang universal, tujuan pendidikan nasional, dan realitas sosial masyarakat.

Orientasi implementasi kebijakan PAI masa depan harus diarahkan pada penguatan kualitas manusia Indonesia yang beriman, berilmu, dan berdaya sosial tinggi. Mujib (2020) menegaskan bahwa pendidikan agama harus menjadi sumber inspirasi bagi perubahan sosial, bukan sekadar pelestarian tradisi. Analisis kebijakan yang mendalam dan berkelanjutan menjadi prasyarat utama agar kebijakan PAI tidak berhenti pada formalitas administratif, tetapi benar-benar menjadi kekuatan transformatif yang menuntun bangsa menuju masyarakat yang beradab, toleran, dan berkeadilan.

4. Simpulan

Analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merepresentasikan suatu proses ilmiah, reflektif, dan strategis yang menempatkan pendidikan agama sebagai instrumen fundamental pembangunan moral, spiritual, dan sosial bangsa. Parsons (2001) menegaskan bahwa kebijakan publik yang efektif harus berakar pada nilai, berpijak pada bukti, dan berorientasi pada kemaslahatan. Prinsip tersebut menjadikan analisis kebijakan PAI sebagai mekanisme penting untuk menjamin bahwa setiap keputusan pendidikan agama—baik dalam aspek kurikulum, tenaga pendidik, maupun tata kelola kelembagaan—berjalan selaras dengan tujuan pendidikan nasional dan nilai-nilai Islam universal. Arah analisis kebijakan PAI harus memastikan terciptanya keseimbangan antara idealitas spiritual dan realitas sosial, sehingga kebijakan tidak berhenti pada dokumen normatif, tetapi terwujud dalam tindakan nyata yang membangun peradaban yang berkeadilan dan berkeadaban.

Tujuan utama analisis kebijakan PAI terletak pada upaya mengukur efektivitas, efisiensi, dan relevansi kebijakan dalam membentuk insan beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia.

Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan yang baik harus bersifat *evidence-based*, rasional, dan kontekstual. Dalam konteks ini, analisis kebijakan PAI tidak hanya berfungsi menilai keberhasilan administratif kebijakan, tetapi juga menelaah nilai-nilai etis dan spiritual yang terkandung di dalamnya. Evaluasi terhadap kesenjangan antara formulasi kebijakan dan pelaksanaannya menjadi langkah penting untuk memastikan bahwa kebijakan PAI mampu menjawab tantangan pendidikan di era globalisasi—mulai dari penguatan moderasi beragama, pemerataan tenaga pendidik, hingga adaptasi teknologi dalam pembelajaran keagamaan.

Implementasi analisis kebijakan PAI berfungsi memastikan bahwa kebijakan pendidikan agama benar-benar hidup dan berdampak di tingkat praksis. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya diukur dari perubahan struktur kelembagaan, tetapi dari transformasi nilai dan perilaku masyarakat pendidikan. Implementasi kebijakan yang berhasil akan melahirkan kultur religius yang moderat, disiplin, dan inklusif, serta menumbuhkan peserta didik yang berpikir kritis, berperilaku etis, dan berjiwa sosial tinggi. Analisis kebijakan PAI, karenanya, tidak semata bertujuan menilai, tetapi juga membimbing arah pembangunan pendidikan Islam agar tetap kontekstual, berkelanjutan, dan selaras dengan visi peradaban bangsa yang beriman, berilmu, dan berkeadilan.

BAB VI

PROSES ANALISIS KEBIJAKAN

PENDIDIKAN

1. Hakikat Proses Analisis Kebijakan

Proses analisis kebijakan merepresentasikan aktivitas ilmiah yang sistematis, rasional, dan reflektif dalam memahami bagaimana kebijakan publik dirancang, diterapkan, serta dievaluasi untuk menjawab kebutuhan masyarakat secara efektif. Dunn (2018) menjelaskan bahwa analisis kebijakan bukan sekadar proses teknokratis, melainkan juga arena etis dan politis karena setiap keputusan kebijakan selalu mengandung nilai, kepentingan, dan konsekuensi sosial. Pada ranah pendidikan, proses ini menjadi penting sebab kebijakan pendidikan tidak hanya berorientasi pada efisiensi administratif, tetapi juga pada pembentukan karakter manusia dan arah pembangunan bangsa. Proses analisis kebijakan karenanya merupakan mekanisme penyeimbang antara rasionalitas ilmiah dan moralitas publik yang saling menguatkan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan.

Esensi utama proses analisis kebijakan terletak pada upayanya menjembatani kesenjangan antara cita-cita normatif kebijakan (policy intention) dan praktik implementasi di lapangan (policy in action). Parsons (2001) menegaskan bahwa kebijakan publik yang ideal sering kali menghadapi tantangan ketika diterjemahkan menjadi tindakan nyata, karena kompleksitas sosial dan birokratis menyebabkan penyimpangan

dari tujuan awal. Pada konteks pendidikan, hal ini tampak dalam pelaksanaan kebijakan kurikulum, distribusi guru, dan program penguatan karakter yang tidak selalu sejalan dengan arah normatif yang dirancang oleh pemerintah. Analisis kebijakan berperan untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut masih berada pada rel yang diharapkan serta menawarkan rekomendasi strategis untuk mengembalikannya kepada tujuan substantifnya.

Proses analisis kebijakan juga mencakup empat tahapan yang saling berkelindan, yaitu identifikasi masalah, perumusan alternatif kebijakan, implementasi, dan evaluasi hasil. Dye (2017) menyebut tahapan ini sebagai siklus reflektif yang menuntut kejelian akademik dan kepekaan sosial. Tahap identifikasi masalah bertujuan menemukan isu kebijakan yang memiliki urgensi publik tinggi, seperti rendahnya literasi keagamaan atau kesenjangan akses pendidikan. Tahap perumusan kebijakan berfokus pada penciptaan alternatif solusi berdasarkan data empiris dan nilai keadilan sosial. Selanjutnya, implementasi menguji efektivitas keputusan tersebut dalam konteks sosial yang dinamis. Evaluasi menjadi tahap akhir yang menilai dampak kebijakan terhadap perubahan perilaku, sistem, dan nilai masyarakat. Keseluruhan proses ini bersifat siklikal, di mana hasil evaluasi menjadi dasar bagi reformulasi kebijakan berikutnya.

Tilaar (2019) menambahkan bahwa analisis kebijakan pendidikan harus memadukan pendekatan ilmiah dan moral, sebab pendidikan bukan hanya instrumen pembangunan ekonomi, melainkan wahana pembentukan manusia beradab. Proses analisis kebijakan pendidikan agama, misalnya, harus melibatkan pertimbangan nilai spiritual dan sosial agar tidak

kehilangan orientasi etiknya. Setiap tahap analisis perlu mempertimbangkan keseimbangan antara efektivitas kebijakan dan kemanusiaan sebagai landasan filosofisnya. Analisis yang hanya berfokus pada hasil kuantitatif tanpa memperhatikan dampak moral berpotensi melahirkan kebijakan yang efisien secara teknis, namun gagal membangun kesadaran nilai dan karakter bangsa.

Mujib (2020) menegaskan bahwa dalam konteks Pendidikan Agama Islam (PAI), proses analisis kebijakan berfungsi sebagai sarana penilaian normatif terhadap sejauh mana kebijakan keagamaan mampu menginternalisasi nilai Islam ke dalam sistem pendidikan nasional. Analisis kebijakan pada bidang ini tidak cukup hanya menilai kurikulum dan implementasi pembelajaran, melainkan juga harus mengkaji nilai-nilai teologis, etis, dan kultural yang mendasarinya. Hal ini menjadikan analisis kebijakan PAI bersifat multidimensi karena menyatukan pendekatan ilmiah, sosial, dan spiritual. Prosesnya tidak hanya menjawab pertanyaan tentang efektivitas kebijakan, tetapi juga tentang keselarasan kebijakan dengan tujuan luhur pendidikan Islam, yakni membentuk insan kamil yang beriman, berilmu, dan berakhlak mulia.

Hasbullah (2021) menyoroti pentingnya analisis kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policy analysis*) agar proses pengambilan keputusan tidak didominasi oleh kepentingan politik atau ideologi. Kebijakan yang berhasil harus berakar pada data empiris, riset akademik, dan kebutuhan masyarakat yang nyata. Dalam konteks pendidikan, hal ini berarti setiap kebijakan yang dihasilkan perlu melewati proses analisis mendalam terhadap indikator mutu pendidikan, kesejahteraan guru, serta pemerataan layanan belajar. Pendekatan berbasis bukti

menjadikan kebijakan lebih transparan, akuntabel, dan berorientasi pada hasil yang dapat diukur secara objektif.

Analisis kebijakan yang ideal menuntut keseimbangan antara aspek teknokratis dan partisipatif. Anderson (2018) menekankan bahwa kebijakan publik yang efektif selalu lahir dari dialog antara pemerintah, akademisi, dan masyarakat. Proses analisis kebijakan harus membuka ruang partisipasi publik agar keputusan yang diambil mencerminkan kebutuhan riil dan aspirasi bersama. Pada bidang pendidikan, partisipasi tersebut dapat terwujud melalui forum guru, dewan pendidikan, lembaga keagamaan, dan organisasi masyarakat sipil yang berperan memberikan masukan terhadap rancangan kebijakan. Pendekatan partisipatif ini tidak hanya meningkatkan legitimasi kebijakan, tetapi juga memperkuat rasa memiliki masyarakat terhadap proses pendidikan.

Kekuatan analisis kebijakan terletak pada kemampuannya memadukan rasionalitas, moralitas, dan keadilan sosial dalam satu kesatuan logika kebijakan yang koheren. Dunn (2018) menegaskan bahwa kebijakan yang baik bukan hanya yang dapat diimplementasikan secara efisien, tetapi juga yang mampu menumbuhkan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan. Dalam konteks pendidikan agama, proses analisis kebijakan menjadi sarana memastikan bahwa setiap kebijakan bukan sekadar keputusan administratif, melainkan manifestasi tanggung jawab moral negara terhadap pembentukan peradaban. Proses ini, oleh karena itu, bukan hanya soal bagaimana kebijakan dibuat, tetapi bagaimana ia berkontribusi terhadap kehidupan manusia yang lebih bermartabat dan berkeadilan.

2. Tahapan Proses Analisis Kebijakan

Proses analisis kebijakan mencerminkan dinamika intelektual dan praktis dalam memahami, menilai, serta merancang kebijakan publik agar selaras dengan kebutuhan masyarakat dan nilai keadilan sosial. Dunn (2018) dan Bardach & Patashnik (2020) mengemukakan bahwa analisis kebijakan bukanlah kegiatan linear, melainkan proses siklik yang terus diperbarui berdasarkan hasil evaluasi dan umpan balik dari implementasi sebelumnya. Setiap tahapan berfungsi memperkuat rasionalitas keputusan publik sekaligus menjaga relevansi kebijakan terhadap konteks sosial yang senantiasa berubah. Dalam ranah pendidikan, khususnya Pendidikan Agama Islam (PAI), proses analisis kebijakan berperan penting untuk memastikan bahwa arah, isi, dan implementasi kebijakan benar-benar mencerminkan visi spiritual dan moral bangsa.

a. Identifikasi dan Definisi Masalah (Problem Identification)

Tahap pertama analisis kebijakan dimulai dari kemampuan mengenali dan mendefinisikan masalah publik secara tepat. Dunn (2018) menegaskan bahwa kebijakan yang baik hanya dapat lahir dari pemahaman yang benar terhadap akar masalah (*root cause*), bukan sekadar gejala permukaan. Identifikasi masalah menuntut pendekatan ilmiah dan empirik agar keputusan kebijakan tidak bias atau bersifat reaktif. Pada konteks pendidikan, rendahnya prestasi belajar siswa misalnya, tidak dapat serta-merta diartikan sebagai kelemahan kurikulum, melainkan harus ditelusuri dari faktor-faktor seperti kualitas guru, budaya belajar, dan dukungan lingkungan sekolah.

Analisis masalah menuntut adanya kejelasan dalam menjawab empat pertanyaan mendasar: apa masalah yang

terjadi, siapa pihak yang terdampak, mengapa masalah itu muncul, dan bagaimana urgensi penyelesaiannya terhadap kepentingan publik. Parsons (2001) menyebut tahap ini sebagai *diagnostic phase*, yaitu upaya untuk mendiagnosis kondisi sosial dan institusional yang menyebabkan masalah kebijakan muncul. Dalam konteks PAI, permasalahan bisa meliputi rendahnya internalisasi nilai keislaman dalam perilaku peserta didik, minimnya pelatihan guru PAI, atau lemahnya integrasi moderasi beragama di sekolah umum. Identifikasi yang akurat menjadi fondasi penting agar kebijakan yang dihasilkan bersifat solutif, bukan sekadar administratif.

Pendekatan multidimensional perlu diterapkan pada tahap ini karena masalah kebijakan bersifat kompleks dan saling berhubungan. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa masalah pendidikan tidak bisa disederhanakan ke satu aspek tunggal, melainkan harus dilihat sebagai interaksi antara struktur, budaya, dan sumber daya manusia. Oleh karena itu, analisis masalah dalam kebijakan PAI perlu mempertimbangkan variabel sosial, psikologis, dan spiritual yang berperan dalam pembentukan perilaku religius peserta didik.

b. Perumusan Alternatif Kebijakan (Policy Formulation)

Tahap berikutnya adalah merumuskan alternatif kebijakan yang dapat menjadi pilihan solusi terhadap masalah yang telah diidentifikasi. Bardach & Patashnik (2020) menekankan bahwa perumusan kebijakan menuntut kreativitas dan rasionalitas, karena tidak ada satu solusi tunggal untuk setiap permasalahan publik. Setiap alternatif harus dipertimbangkan berdasarkan efektivitas, efisiensi, dan kelayakan politiknya. Dalam kebijakan pendidikan, alternatif solusi dapat berupa revisi kurikulum,

program penguatan karakter, peningkatan kapasitas guru, atau digitalisasi sumber belajar.

Dalam ranah PAI, alternatif kebijakan dapat diformulasikan melalui empat pendekatan utama. Pertama, penyusunan kurikulum yang mengintegrasikan nilai keislaman, sains, dan kebangsaan agar peserta didik tidak hanya religius tetapi juga produktif dan terbuka terhadap perbedaan. Kedua, peningkatan profesionalisme guru melalui pelatihan berbasis kompetensi dan pengembangan profesional berkelanjutan (*continuous professional development*). Ketiga, integrasi nilai moderasi beragama ke dalam kegiatan intrakurikuler dan ekstrakurikuler. Keempat, pemanfaatan teknologi digital sebagai media pembelajaran dan dakwah moderat. Mujib (2020) menegaskan bahwa perumusan kebijakan PAI yang inovatif harus berlandaskan pada nilai-nilai *rahmatan lil 'alamin* agar tetap kontekstual dan inklusif terhadap realitas sosial masyarakat.

Proses perumusan kebijakan memerlukan analisis biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*) serta pemetaan pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*). Dye (2017) menyebut bahwa kebijakan publik yang efektif harus memperhitungkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang berpotensi dirugikan oleh suatu keputusan. Dalam konteks PAI, misalnya, kebijakan peningkatan pelatihan guru harus mempertimbangkan keseimbangan antara beban anggaran, manfaat peningkatan kompetensi, dan keberlanjutan program. Analisis ini menegaskan pentingnya pendekatan partisipatif agar setiap kebijakan yang dirumuskan mendapatkan dukungan sosial dan legitimasi moral dari masyarakat luas.

c. *Prediksi atau Peramalan Dampak Kebijakan (Policy Forecasting)*

Tahapan selanjutnya adalah memperkirakan konsekuensi yang mungkin timbul dari setiap alternatif kebijakan. Dunn (2018) menjelaskan bahwa peramalan kebijakan berfungsi membantu pembuat keputusan memahami risiko dan peluang sebelum kebijakan diimplementasikan. Analisis prediktif dapat menggunakan pendekatan kuantitatif seperti *trend analysis*, *regression modeling*, maupun pendekatan kualitatif seperti studi komparatif dan simulasi kebijakan. Tujuan utamanya ialah menyediakan proyeksi yang rasional dan berbasis bukti agar pengambil kebijakan dapat memilih alternatif paling realistis.

Dalam kebijakan pendidikan, peramalan dapat mencakup dampak perubahan kurikulum terhadap hasil belajar, efek pelatihan guru terhadap peningkatan kualitas pembelajaran, atau pengaruh program moderasi beragama terhadap perilaku sosial siswa. Tilaar (2019) menekankan pentingnya analisis jangka panjang karena kebijakan pendidikan bersifat kumulatif dan memerlukan waktu untuk menunjukkan hasilnya. Misalnya, kebijakan yang berorientasi pada penguatan karakter baru akan berdampak nyata setelah melewati beberapa generasi peserta didik.

Pada konteks PAI, peramalan kebijakan dapat dilakukan dengan meninjau data empiris mengenai perkembangan religiusitas siswa, indikator toleransi antaragama, serta efektivitas pembelajaran berbasis nilai. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa kemampuan memprediksi dampak kebijakan adalah indikator kedewasaan sistem kebijakan publik. Pemerintah yang memiliki kapasitas analisis prediktif tinggi akan mampu mengantisipasi kegagalan kebijakan sebelum terjadi dan menyiapkan strategi mitigasi yang sesuai.

d. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Evaluasi menjadi jantung dari keseluruhan proses analisis kebijakan. Dunn (2018) menegaskan bahwa evaluasi berfungsi untuk menilai sejauh mana kebijakan yang diterapkan telah mencapai tujuan yang diharapkan dan memberikan manfaat nyata bagi publik. Evaluasi dapat dilakukan pada tiga fase: *ex-ante* (sebelum kebijakan diterapkan), *on-going* (saat kebijakan berjalan), dan *ex-post* (setelah kebijakan selesai). Ketiga fase ini memastikan bahwa kebijakan tidak hanya relevan pada tahap awal, tetapi juga efektif dan berkelanjutan sepanjang implementasinya.

Kriteria evaluasi kebijakan meliputi efektivitas, efisiensi, keadilan, daya tanggap, dan keberlanjutan. Anderson (2018) menjelaskan bahwa kebijakan yang efektif adalah kebijakan yang menghasilkan perubahan nyata sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Efisiensi menilai sejauh mana kebijakan menggunakan sumber daya secara optimal. Keadilan menekankan distribusi manfaat yang setara antar kelompok masyarakat. Daya tanggap mengukur kemampuan kebijakan merespons kebutuhan publik, sementara keberlanjutan menunjukkan sejauh mana dampak kebijakan dapat bertahan dalam jangka panjang.

Evaluasi kebijakan pendidikan, terutama PAI, perlu menilai capaian spiritual dan moral peserta didik. Mujib (2020) menyatakan bahwa ukuran keberhasilan kebijakan PAI tidak semata-mata ditentukan oleh indikator kuantitatif seperti nilai ujian atau kelulusan, tetapi juga oleh terbentuknya karakter, toleransi, dan kesadaran religius. Oleh karena itu, pendekatan evaluatif yang digunakan harus holistik, mencakup indikator akademik, afektif, dan sosial. Evaluasi yang menyeluruh

membantu memastikan bahwa kebijakan PAI bukan hanya efektif secara administratif, tetapi juga berdampak pada pembentukan kepribadian bangsa.

e. Rekomendasi Kebijakan (Policy Recommendation)

Tahap terakhir dari proses analisis kebijakan adalah penyusunan rekomendasi yang berbasis bukti (*evidence-based recommendation*). Bardach & Patashnik (2020) menegaskan bahwa rekomendasi kebijakan harus bersifat realistis, aplikatif, dan berorientasi pada hasil. Rekomendasi bukan hanya daftar solusi ideal, tetapi peta jalan strategis yang dapat dijadikan pedoman bagi pengambil keputusan. Proses penyusunan rekomendasi memerlukan sintesis antara hasil analisis, evaluasi empiris, dan nilai-nilai normatif yang relevan dengan konteks sosial budaya.

Rekomendasi kebijakan pendidikan dapat mencakup berbagai dimensi. Misalnya, penguatan kurikulum berbasis nilai Pancasila dan moderasi beragama, peningkatan kompetensi guru PAI melalui pelatihan daring-luring terpadu, serta pengembangan sistem evaluasi berbasis data untuk memantau perkembangan peserta didik secara komprehensif. Tilaar (2019) menegaskan bahwa rekomendasi kebijakan yang baik tidak hanya menyentuh aspek teknis, tetapi juga memperkuat dimensi filosofis pendidikan sebagai proses pembentukan manusia seutuhnya. Oleh sebab itu, setiap rekomendasi kebijakan harus mencerminkan keseimbangan antara kebutuhan praktis dan cita-cita moral bangsa.

Dalam konteks PAI, rekomendasi kebijakan harus berorientasi pada pembangunan spiritualitas publik yang moderat dan produktif. Hasbullah (2021) menyarankan agar

kebijakan keagamaan memperkuat kolaborasi antara pemerintah, lembaga pendidikan, dan masyarakat sipil dalam menanamkan nilai toleransi dan kebangsaan. Pendekatan kolaboratif ini memperluas makna kebijakan PAI sebagai instrumen pembentukan masyarakat religius yang terbuka, adaptif, dan berperadaban.

Proses analisis kebijakan, sebagaimana diuraikan, menggambarkan siklus reflektif yang terus bergerak antara teori dan praktik, antara moralitas dan rasionalitas. Dunn (2018) menyebut bahwa kekuatan analisis kebijakan terletak pada kemampuannya menggabungkan logika ilmiah dengan kepekaan sosial. Dalam pendidikan agama, setiap tahapan proses kebijakan harus memastikan bahwa keputusan yang diambil tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga selaras dengan nilai kemanusiaan dan spiritualitas bangsa. Integrasi antara analisis empiris, refleksi moral, dan rekomendasi berbasis bukti menjadikan proses analisis kebijakan PAI sebagai fondasi strategis bagi pembangunan pendidikan nasional yang berkeadilan, berkeadaban, dan berorientasi pada kemaslahatan umat manusia.

3. Model Pendekatan dalam Proses Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan disiplin yang bersifat multidimensional dan dinamis, karena di dalamnya terkandung unsur rasionalitas, nilai, dan kekuasaan yang saling berinteraksi dalam menentukan arah keputusan publik. Dunn (2018) menjelaskan bahwa pemilihan model analisis kebijakan harus disesuaikan dengan karakter masalah dan tujuan intervensi yang ingin dicapai, sebab tidak ada satu pendekatan tunggal yang

mampu menjawab kompleksitas permasalahan publik. Pada konteks pendidikan, terutama Pendidikan Agama Islam (PAI), analisis kebijakan tidak hanya berfungsi menilai efektivitas program dan regulasi, tetapi juga memastikan kebijakan tersebut sejalan dengan nilai-nilai keadilan, kemanusiaan, dan spiritualitas bangsa.

a. *Model Rasional-Komprehensif (Rational-Comprehensive Model)*

Pendekatan rasional-komprehensif dikembangkan oleh Lasswell (1971) yang menekankan bahwa pengambilan keputusan publik harus berdasarkan pertimbangan logis, analitis, dan berbasis data yang lengkap. Model ini berasumsi bahwa pembuat kebijakan memiliki akses terhadap informasi yang akurat mengenai semua alternatif solusi dan dapat memprediksi konsekuensi dari setiap keputusan. Prosesnya mencakup identifikasi masalah, formulasi tujuan, eksplorasi alternatif, analisis biaya dan manfaat, serta pemilihan opsi terbaik berdasarkan rasionalitas maksimal.

Dalam konteks pendidikan, pendekatan ini digunakan untuk merancang kebijakan berbasis data yang objektif, seperti kebijakan pemerataan guru, perencanaan anggaran pendidikan, atau penyusunan kurikulum nasional. Birkland (2020) menegaskan bahwa model rasional-komprehensif memberikan keunggulan pada aspek efisiensi dan efektivitas karena setiap keputusan dipertimbangkan secara ilmiah dan sistematis. Namun, Tilaar (2019) menambahkan bahwa pendekatan ini sering menghadapi keterbatasan praktis, sebab dalam kenyataannya, kebijakan publik sering dihadapkan pada keterbatasan informasi, waktu, dan sumber daya, sehingga rasionalitas absolut sulit tercapai.

Dalam kebijakan PAI, model ini relevan untuk mengembangkan kebijakan berbasis data empiris, seperti hasil asesmen religiusitas siswa, efektivitas kurikulum, atau hasil pelatihan guru PAI. Pendekatan ini menegaskan pentingnya integrasi antara rasionalitas ilmiah dan nilai-nilai moral dalam setiap proses perumusan kebijakan pendidikan agama.

b. Model Inkremental (Incremental Model)

Lindblom (1959) memperkenalkan pendekatan inkremental sebagai reaksi terhadap idealisme model rasional. Model ini berasumsi bahwa kebijakan publik tidak selalu dapat dirancang dari nol secara komprehensif, melainkan berkembang melalui perubahan kecil dan bertahap berdasarkan pengalaman sebelumnya. Proses pengambilan keputusan bersifat pragmatis, di mana pembuat kebijakan mempertimbangkan kondisi yang ada dan memperbaiki kebijakan secara gradual untuk menghindari risiko besar.

Dalam bidang pendidikan, pendekatan ini tampak pada proses revisi kurikulum nasional yang dilakukan secara periodik, bukan secara revolusioner. Misalnya, perubahan dari Kurikulum 2013 menuju Kurikulum Merdeka dilakukan melalui serangkaian evaluasi bertahap terhadap efektivitas pembelajaran, relevansi konten, dan kesiapan guru. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa model inkremental lebih realistis dalam konteks birokrasi pendidikan karena mempertimbangkan keterbatasan politik, ekonomi, dan sosial yang dihadapi pemerintah.

Pada kebijakan PAI, model ini terlihat pada pembaruan bertahap terhadap kurikulum dan materi pembelajaran agama untuk menyesuaikan dengan dinamika masyarakat modern tanpa menghilangkan nilai-nilai inti keislaman. Proses adaptif

ini memungkinkan kebijakan tetap kontekstual dan relevan terhadap perkembangan zaman, sambil menjaga kesinambungan antara tradisi dan modernitas.

c. *Model Sistemik (System Model)*

Pendekatan sistemik berakar pada teori sistem yang dikembangkan oleh Easton (1965), yang melihat kebijakan sebagai hasil interaksi antara input (masukan masyarakat), proses politik, output (keputusan kebijakan), dan feedback (umpan balik dari implementasi). Model ini menekankan bahwa kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari lingkungan sosial, ekonomi, dan budaya tempat kebijakan tersebut dijalankan.

Pada konteks pendidikan, model sistemik membantu memahami hubungan timbal balik antara kebijakan, lembaga pendidikan, tenaga pendidik, dan masyarakat. Parsons (2001) menyebutkan bahwa pendekatan ini menempatkan kebijakan sebagai sistem adaptif yang terus menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan. Misalnya, kebijakan PAI yang menekankan moderasi beragama harus berinteraksi dengan sistem sosial yang pluralistik agar tidak menimbulkan resistensi budaya.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa model sistemik sangat relevan bagi kebijakan pendidikan di Indonesia karena memperhatikan dimensi ideologis, sosial, dan kultural secara bersamaan. Kebijakan PAI yang dihasilkan melalui pendekatan ini akan lebih inklusif dan kontekstual, karena mempertimbangkan dinamika masyarakat yang majemuk serta aspirasi berbagai aktor sosial dalam sistem pendidikan nasional.

d. Model Koalisi Advokasi (*Advocacy Coalition Framework*)

Model koalisi advokasi dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) yang menyoroti pentingnya peran nilai, ideologi, dan jaringan aktor dalam membentuk hasil kebijakan. Kebijakan publik dalam pandangan ini bukanlah hasil keputusan individual, melainkan produk negosiasi antar kelompok kepentingan (*advocacy coalitions*) yang memiliki keyakinan dan tujuan serupa.

Dalam konteks pendidikan, model ini menjelaskan bagaimana kebijakan dapat terbentuk melalui kolaborasi antara pemerintah, akademisi, ormas keagamaan, dan masyarakat sipil. Mujib (2020) menjelaskan bahwa kebijakan PAI sering kali merupakan hasil kompromi antara berbagai koalisi yang memiliki visi keagamaan dan sosial yang berbeda, tetapi sepakat terhadap nilai-nilai dasar seperti keimanan, toleransi, dan keadilan. Proses ini menghasilkan kebijakan yang lebih demokratis dan representatif karena melibatkan partisipasi banyak pihak dalam perumusannya.

Pendekatan koalisi advokasi juga menekankan pentingnya komunikasi strategis dan pembentukan konsensus. Bardach & Patashnik (2020) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik sangat bergantung pada kemampuan membangun kepercayaan antaraktor kebijakan. Dalam kebijakan PAI, model ini mendorong sinergi antara Kementerian Agama, lembaga pendidikan, organisasi keagamaan, dan masyarakat dalam memperkuat implementasi nilai-nilai Islam yang moderat dan berkeadaban.

e. Model Berbasis Bukti (Evidence-Based Policy Model)

Pendekatan berbasis bukti menekankan bahwa setiap kebijakan harus berlandaskan pada data empiris, hasil penelitian, dan evaluasi ilmiah yang terukur. Nutley, Walter, dan Davies (2007) menjelaskan bahwa kebijakan yang didasarkan pada bukti memberikan legitimasi rasional dan moral bagi pemerintah, karena keputusan yang diambil mencerminkan realitas sosial yang objektif.

Pada bidang pendidikan, model ini digunakan untuk menilai efektivitas kebijakan berdasarkan indikator kinerja seperti hasil belajar, tingkat partisipasi siswa, dan mutu tenaga pendidik. Anderson (2018) menegaskan bahwa pendekatan ini penting bagi kebijakan pendidikan modern karena menghindarkan pembuat kebijakan dari keputusan yang bersifat ideologis atau spekulatif.

Dalam konteks PAI, model berbasis bukti digunakan untuk menilai keberhasilan kurikulum keagamaan, efektivitas pelatihan guru, dan dampak program moderasi beragama terhadap perilaku sosial siswa. Hasbullah (2021) menyatakan bahwa model ini mendorong budaya evaluatif dalam kebijakan PAI, di mana setiap keputusan harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan etis. Pendekatan berbasis bukti memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan kredibilitas kebijakan keagamaan di tengah masyarakat plural.

f. Sintesis Model dalam Konteks Pendidikan Agama Islam

Kebijakan Pendidikan Agama Islam yang kompleks memerlukan integrasi dari berbagai model analisis kebijakan.

Dunn (2018) menyarankan pendekatan eklektik yang menggabungkan rasionalitas ilmiah, fleksibilitas inkremental, dan partisipasi koalisi dalam proses perumusan kebijakan publik. Dalam konteks PAI, hal ini berarti kebijakan harus berlandaskan data empiris (model berbasis bukti), disusun secara bertahap dan adaptif (model inkremental), serta dikembangkan melalui partisipasi multi-aktor (model koalisi advokasi).

Tilaar (2019) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan pendidikan agama tidak hanya diukur dari capaian administratif, tetapi dari kemampuannya menanamkan nilai moral dan spiritual yang memperkuat identitas kebangsaan. Pendekatan integratif dalam analisis kebijakan PAI memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan tidak sekadar rasional secara teknis, tetapi juga berakar pada nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan ketuhanan. Integrasi model ini memperkaya paradigma kebijakan publik di bidang pendidikan keagamaan dan menegaskan bahwa kebijakan PAI sejatinya adalah manifestasi sinergis antara pengetahuan, iman, dan kemaslahatan sosial.

4. Ciri Kritis Proses Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan memiliki karakteristik khas yang menempatkannya sebagai proses ilmiah, normatif, dan reflektif yang melampaui sekadar aktivitas teknokratis. Kebijakan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari misi kemanusiaan dan tanggung jawab moral negara terhadap pembentukan generasi berpengetahuan dan berkeadaban. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah bentuk praksis nilai, bukan sekadar alat administratif. Proses analisis kebijakan pendidikan karenanya menuntut pemahaman yang

holistik—menggabungkan rasionalitas ilmiah, moralitas sosial, dan kepekaan terhadap konteks budaya. Setiap tahap analisis harus diarahkan untuk memastikan bahwa kebijakan tidak hanya efektif secara teknis, tetapi juga adil dan manusiawi dalam penerapannya.

Karakter pertama yang menonjol dari analisis kebijakan pendidikan adalah orientasinya pada nilai-nilai humanistik dan moralitas. Parsons (2001) menjelaskan bahwa pendidikan merupakan ruang moral di mana kebijakan harus memanusiakan manusia, bukan menjadikannya sekadar objek pembangunan. Analisis kebijakan yang berfokus pada dimensi humanistik akan menempatkan peserta didik sebagai subjek utama proses pendidikan, sehingga setiap kebijakan harus diuji berdasarkan kontribusinya terhadap pengembangan potensi kemanusiaan. Dalam konteks Pendidikan Agama Islam (PAI), pendekatan humanistik berarti kebijakan harus mengedepankan nilai kasih sayang, keadilan, dan penghormatan terhadap martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hasbullah (2021) menekankan bahwa pendidikan agama yang berorientasi pada kemanusiaan universal mampu membangun harmoni sosial tanpa mengorbankan nilai-nilai keislaman yang fundamental.

Ciri berikutnya adalah keterlibatan multiaktor dalam seluruh proses analisis kebijakan. Dye (2017) menjelaskan bahwa kebijakan publik bersifat kolaboratif karena dipengaruhi oleh berbagai kepentingan yang saling berinteraksi. Analisis kebijakan pendidikan, oleh karena itu, tidak hanya menjadi ranah pemerintah pusat, tetapi juga melibatkan sekolah, lembaga masyarakat, dunia usaha, dan organisasi keagamaan. Setiap aktor berperan memberikan perspektif dan kepentingan

yang berbeda, yang apabila dikelola dengan baik akan menghasilkan kebijakan yang inklusif dan representatif. Mujib (2020) menambahkan bahwa dalam konteks PAI, keterlibatan ormas keagamaan, pesantren, dan lembaga dakwah menjadi penting karena mereka memiliki legitimasi moral dan sosial dalam menanamkan nilai-nilai Islam di masyarakat. Model kolaboratif ini menciptakan kebijakan yang tidak hanya legal secara administratif, tetapi juga diterima secara kultural dan religius.

Aspek berikutnya yang membedakan analisis kebijakan pendidikan adalah tuntutan keseimbangan antara rasionalitas dan etika sosial. Bardach & Patashnik (2020) menegaskan bahwa kebijakan yang baik tidak hanya lahir dari perhitungan logis dan data empiris, tetapi juga harus mempertimbangkan dampak etis terhadap masyarakat. Dalam konteks pendidikan, keputusan yang terlalu rasional tanpa mempertimbangkan dimensi moral dapat menghasilkan kebijakan yang efisien tetapi kehilangan ruh kemanusiaan. Tilaar (2019) menilai bahwa keseimbangan antara rasionalitas dan etika merupakan kunci keberhasilan kebijakan pendidikan, karena pendidikan sejatinya adalah medan pembentukan nilai dan karakter bangsa. Dalam kebijakan PAI, keseimbangan ini terlihat pada upaya mengharmonikan antara tuntutan modernitas pendidikan dengan nilai-nilai spiritualitas Islam. Setiap kebijakan harus mampu mengakomodasi inovasi teknologi dan kemajuan ilmu pengetahuan tanpa mengabaikan prinsip ketuhanan dan moralitas sosial.

Dunn (2018) menambahkan bahwa analisis kebijakan yang baik juga harus berlandaskan pada asas keadilan dan pemerataan kesempatan belajar. Keadilan dalam pendidikan berarti memastikan setiap individu, tanpa memandang latar

belakang sosial, ekonomi, atau budaya, memiliki akses yang sama terhadap layanan pendidikan bermutu. Asas ini menegaskan bahwa pendidikan merupakan hak publik, bukan privilese kelompok tertentu. Pada kebijakan PAI, prinsip keadilan mencakup pemerataan akses terhadap pendidikan agama, penyediaan guru PAI yang berkualitas di seluruh daerah, serta pengakuan terhadap keragaman praktik keagamaan di Indonesia. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI yang adil dan inklusif akan memperkuat kohesi sosial serta menumbuhkan rasa saling menghormati di tengah pluralitas bangsa.

Karakter lain dari proses analisis kebijakan pendidikan adalah sifatnya yang reflektif. Parsons (2001) menjelaskan bahwa reflektivitas adalah kemampuan kebijakan untuk mengkritisi dirinya sendiri—menilai sejauh mana kebijakan yang diterapkan masih relevan terhadap tujuan awal dan konteks masyarakat yang berubah. Analisis kebijakan pendidikan yang reflektif mendorong adanya evaluasi berkelanjutan dan perbaikan kebijakan berdasarkan umpan balik dari implementasi di lapangan. Dalam konteks PAI, reflektivitas berarti kebijakan harus terbuka terhadap kritik akademik dan sosial, terutama terkait efektivitas kurikulum, profesionalitas guru, serta relevansi nilai-nilai keagamaan terhadap kehidupan modern. Mujib (2020) menyebut reflektivitas ini sebagai bentuk *ijtihad kebijakan*, yaitu upaya intelektual untuk menafsirkan kembali nilai Islam agar tetap kontekstual dan solutif terhadap persoalan masyarakat kontemporer.

Karakter berikutnya adalah sifat kontekstual dari analisis kebijakan pendidikan. Birkland (2020) menyatakan bahwa kebijakan publik tidak pernah bebas nilai dan harus disesuaikan

dengan lingkungan sosial, politik, dan budaya di mana ia diterapkan. Analisis kebijakan pendidikan yang kontekstual memahami bahwa setiap keputusan harus berakar pada realitas lokal tanpa kehilangan arah universalnya. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan di Indonesia, termasuk PAI, harus mencerminkan semangat kebinekaan dan nilai-nilai Pancasila. Oleh sebab itu, kebijakan PAI harus mampu mengintegrasikan ajaran Islam yang universal dengan karakter kebangsaan Indonesia yang pluralistik. Pendekatan kontekstual memastikan bahwa kebijakan tidak hanya relevan secara teologis, tetapi juga adaptif terhadap perubahan sosial dan kebutuhan masyarakat.

Selain reflektif dan kontekstual, proses analisis kebijakan pendidikan juga bersifat transformatif. Bardach & Patashnik (2020) menekankan bahwa kebijakan yang baik bukan hanya mempertahankan status quo, tetapi mendorong perubahan ke arah yang lebih baik. Analisis kebijakan pendidikan harus berfungsi sebagai alat pembaruan sosial yang mampu menata ulang sistem pendidikan agar lebih berkeadilan dan berorientasi pada kemajuan manusia. Pada kebijakan PAI, pendekatan transformatif tercermin dalam upaya menjadikan pendidikan agama sebagai motor pembentukan karakter bangsa yang berakhlak, toleran, dan berorientasi pada perdamaian. Mujib (2020) menyatakan bahwa kebijakan PAI yang transformatif mampu mengubah pendidikan agama dari sekadar transfer pengetahuan menjadi proses pembentukan kesadaran spiritual dan tanggung jawab sosial.

Pendekatan kritis terhadap proses analisis kebijakan pendidikan juga menuntut keberanian untuk mengidentifikasi bias ideologis dan ketimpangan struktural dalam kebijakan

publik. Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan tidak boleh netral secara moral karena setiap keputusan publik memiliki implikasi terhadap keadilan sosial. Dalam kebijakan pendidikan, terutama PAI, analisis kebijakan perlu mengidentifikasi apakah kebijakan yang diambil memperkuat dominasi kelompok tertentu atau justru mendorong inklusivitas. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa analisis kebijakan keagamaan yang kritis akan mampu mencegah munculnya kebijakan yang diskriminatif, intoleran, atau bertentangan dengan prinsip kebangsaan. Kritis dalam konteks ini berarti berpihak pada nilai kemanusiaan dan keadilan universal.

Keterpaduan antara dimensi rasional, moral, sosial, dan spiritual menjadikan proses analisis kebijakan pendidikan sebagai aktivitas yang kompleks sekaligus strategis. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan adalah wahana pembentukan peradaban, sehingga analisis kebijakannya harus melibatkan nalar ilmiah sekaligus kesadaran etik. Dalam konteks PAI, analisis kebijakan yang kritis dan reflektif menjadi sarana untuk memastikan bahwa nilai-nilai Islam diterjemahkan secara tepat dalam kebijakan publik tanpa kehilangan makna substansialnya. Kebijakan yang dihasilkan dari proses semacam ini bukan hanya instrumen administratif, tetapi manifestasi moral bangsa yang berkomitmen terhadap kemanusiaan, keadilan, dan kemaslahatan bersama.

Ciri-ciri kritis tersebut menunjukkan bahwa analisis kebijakan pendidikan merupakan kegiatan intelektual dan moral yang saling berpadu. Dunn (2018) menutup gagasannya bahwa kebijakan yang baik selalu lahir dari refleksi mendalam tentang manusia, masyarakat, dan masa depan. Pendidikan yang berlandaskan nilai-nilai spiritual, etika sosial, dan rasionalitas

ilmiah akan melahirkan kebijakan yang tidak hanya mencerdaskan, tetapi juga memanusiakan. Oleh karena itu, analisis kebijakan PAI harus menjadi wahana pembelajaran sosial yang berkelanjutan—tempat nilai, ilmu, dan iman berjumpa untuk membangun sistem pendidikan yang berkeadilan, berperadaban, dan berorientasi pada kesejahteraan umat manusia.

5. **Simpulan**

Proses analisis kebijakan merupakan mekanisme ilmiah dan rasional yang berfungsi membantu pengambil keputusan memahami realitas sosial, merumuskan alternatif solusi, serta menilai konsekuensi dari setiap tindakan publik. Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan bekerja sebagai proses reflektif yang menghubungkan pengetahuan ilmiah, nilai-nilai sosial, dan tindakan politik dalam upaya menyelesaikan masalah publik secara efektif dan berkeadilan. Setiap tahapan analisis—mulai dari identifikasi masalah, formulasi alternatif, peramalan dampak, evaluasi kebijakan, hingga penyusunan rekomendasi—merupakan bagian dari sistem yang saling terkait dan berorientasi pada pencapaian tujuan pembangunan manusia. Pendekatan semacam ini menuntut kepekaan terhadap konteks sosial, budaya, serta nilai-nilai normatif yang hidup di masyarakat agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar berpihak pada kemaslahatan publik.

Kebijakan pendidikan, sebagaimana ditegaskan oleh Tilaar (2019), tidak dapat dipahami semata sebagai instrumen administratif, melainkan sebagai refleksi moral dan ideologis dari komitmen negara terhadap pembangunan manusia

seutuhnya. Analisis kebijakan dalam bidang pendidikan memiliki posisi strategis karena memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil mencerminkan keseimbangan antara rasionalitas ilmiah dan etika kemanusiaan. Dalam konteks Pendidikan Agama Islam (PAI), analisis kebijakan berfungsi menilai sejauh mana kebijakan yang diterapkan mampu menumbuhkan nilai keimanan, akhlak mulia, dan kesadaran kebangsaan di tengah masyarakat yang majemuk. Mujib (2020) menegaskan bahwa analisis kebijakan PAI yang baik harus berlandaskan pada paradigma spiritual dan kontekstual agar pendidikan agama tidak hanya menjadi kegiatan ritualistik, tetapi juga menjadi sarana pembentukan moral dan karakter bangsa.

Efektivitas kebijakan pendidikan bergantung pada kemampuan proses analisisnya dalam mengintegrasikan rasionalitas teknis, nilai moral, dan pertimbangan sosial. Parsons (2001) menjelaskan bahwa kebijakan publik yang berhasil adalah kebijakan yang mampu menggabungkan dimensi empiris—yang bersumber dari data dan fakta—dengan dimensi normatif yang berakar pada nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan. Dalam kebijakan PAI, keseimbangan ini tampak pada upaya mengharmonikan tujuan akademik dan spiritual dalam kurikulum, memperkuat profesionalitas guru PAI, serta menanamkan nilai moderasi beragama dalam seluruh aspek pembelajaran. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan yang berbasis nilai akan lebih adaptif terhadap tantangan global, karena memiliki fondasi moral yang kuat untuk menjaga keutuhan sosial dan kemanusiaan.

Analisis kebijakan yang ideal adalah yang mampu menjadikan kebijakan pendidikan sebagai instrumen perubahan

sosial dan pembentukan peradaban. Bardach & Patashnik (2020) menekankan bahwa hasil akhir dari proses analisis kebijakan tidak hanya berupa dokumen formal, tetapi berupa transformasi nilai yang diwujudkan dalam tindakan nyata dan sistem yang berkeadilan. Dalam konteks Pendidikan Agama Islam, kebijakan yang lahir dari proses analisis yang komprehensif akan mampu menghadirkan keseimbangan antara ilmu dan iman, antara pengetahuan dan kebijaksanaan. Pendekatan ini mempertegas bahwa kebijakan PAI bukan sekadar pedoman administratif, melainkan wahana pembentukan manusia religius yang reflektif, toleran, dan bertanggung jawab terhadap kemanusiaan universal.

BAB VII

MODEL DAN PENDEKATAN ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM

1. Pengantar

Analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan disiplin yang menempatkan nilai spiritual, moral, dan sosial sebagai fondasi dalam perumusan dan evaluasi kebijakan pendidikan. Pendekatan ini menegaskan bahwa kebijakan PAI tidak dapat dipahami semata-mata sebagai keputusan administratif, melainkan sebagai instrumen strategis yang merefleksikan nilai keislaman, kebangsaan, dan kemanusiaan. Mujib (2020) menekankan bahwa analisis kebijakan pendidikan agama menuntut integrasi antara rasionalitas ilmiah dan kesadaran teologis, agar kebijakan yang dihasilkan mampu menjawab tantangan modern tanpa kehilangan akar nilai ilahiah. Melalui analisis kebijakan yang sistematis, pemerintah dan akademisi dapat menilai sejauh mana kebijakan PAI telah berfungsi untuk memperkuat karakter religius, toleransi, serta harmoni sosial dalam konteks masyarakat yang majemuk.

Kehadiran model dan pendekatan analisis kebijakan dalam ranah PAI menjadi penting karena kompleksitas masalah pendidikan agama yang tidak hanya menyangkut aspek kurikulum dan pedagogi, tetapi juga dimensi sosial, politik, dan ideologis. Parsons (2001) menjelaskan bahwa kebijakan publik, termasuk kebijakan pendidikan, selalu merupakan hasil

interaksi antara aktor, nilai, dan kekuasaan. Oleh karena itu, analisis kebijakan PAI harus bersifat multidisipliner—menggabungkan pendekatan politik, sosiologis, psikologis, dan pedagogis. Pendekatan ini memberikan kerangka konseptual yang memungkinkan para analis mengevaluasi efektivitas kebijakan secara komprehensif, termasuk dampaknya terhadap pembentukan identitas keagamaan peserta didik dan penguatan nilai-nilai kebangsaan.

Pendekatan analisis kebijakan pendidikan agama juga berperan sebagai alat reflektif dan korektif terhadap dinamika implementasi kebijakan. Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan yang baik tidak hanya menjelaskan apa yang telah dilakukan pemerintah, tetapi juga mengapa dan bagaimana kebijakan tersebut perlu diperbaiki. Dalam konteks PAI, hal ini mencakup penilaian terhadap efektivitas kurikulum keagamaan, kompetensi guru PAI, serta sejauh mana kebijakan mampu mendorong moderasi beragama di tengah arus globalisasi dan digitalisasi pendidikan. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa analisis kebijakan yang berbasis nilai dan bukti (*value- and evidence-based policy*) merupakan prasyarat bagi terbentuknya kebijakan PAI yang adaptif, inklusif, dan berkeadilan sosial.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa model dan pendekatan analisis kebijakan pendidikan agama harus diarahkan untuk mencapai transformasi nilai, bukan sekadar perubahan prosedural. Artinya, analisis kebijakan PAI harus menempatkan pendidikan agama sebagai kekuatan moral bangsa yang berfungsi menumbuhkan kesadaran spiritual dan tanggung jawab sosial. Pendekatan ini memungkinkan kebijakan PAI berperan lebih luas sebagai instrumen peradaban yang menyeimbangkan antara kecerdasan intelektual, spiritual, dan

moral. Setiap model—baik rasional, inkremental, sistemik, maupun berbasis bukti—harus diterapkan secara kontekstual agar kebijakan PAI tidak hanya relevan secara akademik, tetapi juga efektif dalam membentuk manusia Indonesia yang beriman, berilmu, dan berakhlak mulia.

2. Model Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan bagian integral dari kebijakan pendidikan nasional yang berfungsi membentuk peserta didik beriman, berakhlak, dan berkeadaban dalam konteks masyarakat Indonesia yang plural dan dinamis. Sebagai instrumen strategis negara dalam membangun manusia religius dan toleran, kebijakan PAI perlu dianalisis secara komprehensif melalui pendekatan ilmiah yang menggabungkan dimensi rasional, moral, dan spiritual. Analisis kebijakan PAI berfungsi tidak hanya untuk memahami proses pembuatan keputusan, tetapi juga untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut merefleksikan nilai-nilai Islam rahmatan lil ‘alamin serta menjawab tantangan pendidikan modern. Seperti dikemukakan Dunn (2018), analisis kebijakan merupakan proses rasional dan normatif untuk menjembatani kesenjangan antara kebijakan ideal dan praktik di lapangan. Oleh karena itu, model analisis kebijakan PAI harus mampu memadukan rasionalitas teknis, etika religius, dan relevansi sosial secara seimbang.

a. Model Rasional-Komprehensif (Rational-Comprehensive Model)

Pendekatan rasional-komprehensif berangkat dari pandangan bahwa kebijakan publik seharusnya dirumuskan

secara logis, sistematis, dan berbasis bukti. Lasswell (1971) menyatakan bahwa model ini menuntut pengambil keputusan untuk mempertimbangkan seluruh alternatif kebijakan dan konsekuensinya sebelum menentukan pilihan terbaik. Model ini menekankan pentingnya pengumpulan data empiris, analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis*), serta perumusan tujuan yang jelas dan terukur.

Dalam konteks PAI, model rasional-komprehensif dapat diterapkan dalam perancangan kurikulum keagamaan, pengembangan program pelatihan guru, dan penyusunan kebijakan moderasi beragama. Misalnya, perumusan KMA Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab dilakukan melalui proses panjang yang melibatkan riset empiris, konsultasi publik, serta kajian akademik yang berorientasi pada relevansi dan efektivitas. Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI yang berbasis pada model rasional akan menghasilkan kebijakan yang objektif, transparan, dan berorientasi pada capaian yang terukur, tanpa mengabaikan nilai-nilai spiritualitas Islam. Pendekatan ini sangat penting bagi pendidikan agama agar mampu menyesuaikan diri dengan dinamika masyarakat global tanpa kehilangan arah nilai moral dan teologisnya.

Kelebihan model ini terletak pada kemampuannya menyediakan dasar keputusan yang kuat secara ilmiah, namun keterbatasannya muncul ketika diterapkan pada isu-isu yang bersifat nilai dan ideologis. Parsons (2001) menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan yang sarat nilai tidak selalu dapat dianalisis secara kuantitatif atau ekonometrik. Dalam PAI, kebijakan yang terlalu rasional dapat berisiko mengabaikan aspek transendental yang menjadi inti pendidikan agama.

Karena itu, pendekatan rasional perlu dipadukan dengan perspektif normatif agar kebijakan tetap berakar pada nilai keislaman dan humanitas.

b. Model Inkremental (*Incremental Model*)

Model inkremental yang dikemukakan oleh Lindblom (1959) menekankan bahwa kebijakan publik lebih sering berkembang melalui perubahan bertahap daripada reformasi besar-besaran. Keputusan kebijakan diambil berdasarkan perbaikan kecil dari kebijakan sebelumnya, menyesuaikan dengan pengalaman, kondisi sosial, dan keterbatasan sumber daya. Model ini dikenal dengan istilah *muddling through*, yaitu proses pengambilan keputusan yang pragmatis dan adaptif.

Dalam konteks kebijakan PAI, model inkremental dapat dilihat dari evolusi kurikulum pendidikan agama yang terus diperbarui tanpa menghapus dasar nilai keislaman. Misalnya, perubahan kurikulum dari pendekatan normatif-doktrinal menuju pendekatan kontekstual dan karakter (Tilaar, 2019). Kebijakan moderasi beragama yang diperkuat sejak tahun 2019 juga merupakan hasil akumulasi kebijakan-kebijakan sebelumnya yang berupaya menjawab tantangan radikalisme di dunia pendidikan. Hasbullah (2021) menilai bahwa pendekatan inkremental dalam PAI lebih realistis karena memperhitungkan resistensi sosial dan kompleksitas politik yang menyertai kebijakan keagamaan.

Kelebihan model ini adalah kemampuannya menjaga stabilitas sosial dan meminimalkan risiko kebijakan. Namun, model ini juga dapat menghambat inovasi apabila tidak diimbangi dengan visi jangka panjang. Dalam konteks pendidikan agama, perubahan yang terlalu bertahap dapat menyebabkan keterlambatan adaptasi terhadap perkembangan

globalisasi, teknologi, dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, model inkremental sebaiknya dikombinasikan dengan model berbasis bukti agar proses perubahan tetap dinamis namun terukur.

c. *Model Sistemik (System Model)*

Pendekatan sistemik memandang kebijakan publik sebagai hasil dari interaksi antara berbagai elemen dalam suatu sistem sosial dan politik. Easton (1965) menggambarkan kebijakan sebagai siklus yang terdiri dari input (aspirasi masyarakat), proses politik (pembuatan kebijakan), output (keputusan kebijakan), dan feedback (tanggapan publik). Model ini menekankan bahwa kebijakan tidak berdiri sendiri, tetapi dipengaruhi oleh konteks lingkungan sosial, ekonomi, budaya, dan ideologis.

Kebijakan PAI sangat relevan dianalisis melalui pendekatan sistemik karena pendidikan agama beroperasi dalam ekosistem yang luas—melibatkan kementerian, lembaga pendidikan, ormas Islam, dan masyarakat. Parsons (2001) menekankan bahwa analisis kebijakan sistemik membantu memahami hubungan sebab-akibat antara kebijakan dan lingkungan sosialnya. Misalnya, implementasi kebijakan moderasi beragama tidak dapat dinilai hanya dari hasil belajar siswa, tetapi juga dari dukungan masyarakat, keteladanan guru, dan konsistensi pemerintah dalam menjaga kebijakan yang toleran. Mujib (2020) menambahkan bahwa sistem kebijakan PAI harus mampu mengakomodasi keragaman mazhab, budaya lokal, serta dinamika kehidupan berbangsa agar kebijakan pendidikan agama tetap kontekstual dan berkelanjutan.

Kelebihan pendekatan sistemik adalah kemampuannya melihat kebijakan secara menyeluruh dan adaptif terhadap

perubahan lingkungan. Namun, kelemahannya terletak pada kecenderungannya menghasilkan analisis yang kompleks dan sulit diterjemahkan ke dalam rekomendasi konkret. Untuk itu, analisis kebijakan sistemik perlu diimbangi dengan pendekatan normatif agar nilai spiritual dan moral tetap menjadi pusat orientasi kebijakan pendidikan agama.

d. Model Koalisi Advokasi (Advocacy Coalition Framework)

Model koalisi advokasi dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) yang menyoroti bahwa kebijakan publik terbentuk melalui interaksi antara koalisi aktor yang memiliki nilai dan keyakinan serupa. Dalam model ini, kebijakan tidak hanya merupakan hasil keputusan rasional, tetapi juga produk negosiasi politik dan ideologis antara kelompok kepentingan yang berpengaruh.

Pendekatan ini sangat relevan untuk kebijakan PAI yang kerap melibatkan berbagai pihak seperti Kementerian Agama, Kemendikbudristek, organisasi masyarakat Islam, lembaga pendidikan, dan komunitas akademik. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan PAI tidak dapat dilepaskan dari kemampuan pemerintah membangun konsensus di antara berbagai kelompok nilai yang memiliki pandangan keagamaan berbeda. Misalnya, penyusunan kurikulum PAI yang menekankan moderasi beragama merupakan hasil dialog antara berbagai ormas Islam dan lembaga pendidikan yang memiliki pendekatan berbeda terhadap ajaran agama.

Model koalisi advokasi memungkinkan analisis kebijakan untuk memahami bagaimana ideologi, jaringan sosial, dan komunikasi antaraktor membentuk isi kebijakan. Parsons (2001) menjelaskan bahwa pendekatan ini penting dalam

masyarakat demokratis karena memastikan partisipasi publik dan memperkuat legitimasi kebijakan. Dalam konteks PAI, model ini berperan dalam menciptakan keseimbangan antara nilai keagamaan dan nilai kebangsaan, antara pandangan konservatif dan moderat. Bardach & Patashnik (2020) menambahkan bahwa keberhasilan koalisi advokasi bergantung pada kapasitas aktor untuk berkompromi tanpa mengorbankan nilai inti yang diyakini.

e. Model Berbasis Bukti (Evidence-Based Policy Model)

Pendekatan berbasis bukti menekankan bahwa kebijakan publik harus didasarkan pada data empiris, hasil penelitian, dan evaluasi objektif. Nutley, Walter, dan Davies (2007) menyatakan bahwa kebijakan berbasis bukti merupakan bentuk akuntabilitas ilmiah dalam pengambilan keputusan publik. Model ini berupaya meminimalkan pengaruh subjektivitas politik dan memastikan bahwa keputusan yang diambil benar-benar efektif dalam menjawab masalah masyarakat.

Dalam konteks kebijakan PAI, model ini dapat diterapkan melalui analisis kuantitatif dan kualitatif terhadap capaian pendidikan agama. Misalnya, evaluasi terhadap efektivitas metode pembelajaran PAI, hasil asesmen religiusitas siswa, atau dampak program moderasi beragama terhadap peningkatan toleransi antarumat. Hasbullah (2021) menekankan bahwa pendekatan berbasis bukti memungkinkan kebijakan PAI lebih akurat dan responsif terhadap perubahan sosial. Selain itu, model ini membantu menghindari politisasi kebijakan keagamaan dengan menempatkan hasil riset sebagai dasar legitimasi keputusan publik.

Keunggulan model berbasis bukti adalah kemampuannya menghasilkan kebijakan yang transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan berorientasi pada hasil. Namun, Mujib (2020) mengingatkan bahwa dalam kebijakan PAI, bukti empiris harus diimbangi dengan kebijaksanaan moral (*moral wisdom*), sebab tidak semua aspek spiritual dan etis dapat diukur secara kuantitatif. Oleh karena itu, analisis kebijakan PAI berbasis bukti harus disertai interpretasi filosofis terhadap nilai-nilai Islam agar kebijakan tidak kehilangan ruh spiritualitasnya.

f. Model Sintesis (*Integrative Model*)

Model sintesis muncul sebagai pendekatan eklektik yang menggabungkan keunggulan dari berbagai model analisis kebijakan. Dunn (2018) menjelaskan bahwa kebijakan publik yang kompleks memerlukan pendekatan integratif untuk mengatasi keterbatasan masing-masing model. Dalam konteks PAI, model sintesis berarti menggabungkan rasionalitas ilmiah (rasional-komprehensif), adaptivitas sosial (inkremental), perspektif sistemik, partisipasi koalisi (*advocacy coalition*), dan akuntabilitas empiris (*evidence-based*).

Pendekatan sintesis ini relevan karena kebijakan pendidikan agama tidak dapat dipahami hanya dari satu dimensi. Kebijakan PAI memerlukan data empiris untuk memastikan efektivitas, partisipasi aktor untuk memperkuat legitimasi, serta pemahaman nilai untuk menjaga arah moralnya. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendekatan integratif menjadikan kebijakan pendidikan agama lebih adaptif terhadap perubahan sosial tanpa kehilangan fondasi ideologisnya. Pendekatan ini juga memperkuat fungsi kebijakan PAI sebagai sarana transformasi sosial yang mengedepankan nilai keadilan, keseimbangan, dan kemanusiaan universal.

Model sintesis menawarkan paradigma baru dalam analisis kebijakan PAI: bahwa kebijakan pendidikan agama bukan semata proses administratif, melainkan tindakan moral dan intelektual yang melibatkan dialog antara ilmu dan nilai. Parsons (2001) menambahkan bahwa pendekatan integratif membuka ruang bagi inovasi kebijakan yang tidak hanya mengandalkan data, tetapi juga kebijaksanaan kolektif (*collective wisdom*) yang lahir dari interaksi antara akademisi, praktisi, dan pemangku kepentingan keagamaan. Melalui model ini, kebijakan PAI dapat berfungsi sebagai jembatan antara ilmu pengetahuan modern dan ajaran Islam yang transenden.

Analisis terhadap berbagai model kebijakan menunjukkan bahwa tidak ada satu pendekatan tunggal yang paling tepat untuk diterapkan pada kebijakan Pendidikan Agama Islam. Setiap model memiliki keunggulan dan keterbatasan, namun keseluruhannya dapat saling melengkapi bila diintegrasikan secara sistematis. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan PAI bergantung pada kemampuannya menggabungkan rasionalitas ilmiah, spiritualitas keagamaan, dan keadilan sosial. Kebijakan pendidikan agama yang dihasilkan dari proses analisis yang komprehensif akan mampu membentuk generasi yang tidak hanya cerdas secara intelektual, tetapi juga matang secara moral dan spiritual.

Tilaar (2019) menutup gagasannya bahwa kebijakan pendidikan agama harus dipandang sebagai instrumen peradaban—bukan sekadar keputusan administratif. Melalui penerapan model analisis yang rasional, partisipatif, dan berbasis nilai, kebijakan PAI dapat menjadi pilar moral bangsa dalam menghadapi tantangan globalisasi dan krisis kemanusiaan. Integrasi berbagai model analisis kebijakan akan

menuntun arah pendidikan Islam menuju cita-cita luhur: membangun manusia Indonesia yang beriman, berilmu, berakhlak mulia, dan berkontribusi aktif bagi kemajuan dunia.

3. Pendekatan Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan disiplin strategis yang menggabungkan dimensi ilmiah, moral, dan spiritual untuk memahami, menilai, serta memperbaiki arah kebijakan pendidikan nasional berbasis nilai-nilai Islam. Kebijakan PAI bukan hanya instrumen administratif, tetapi juga manifestasi dari pandangan hidup bangsa tentang hubungan antara manusia, Tuhan, dan masyarakat. Mujib (2020) menegaskan bahwa analisis kebijakan PAI harus melampaui sekadar telaah teknokratis; ia harus menjadi proses reflektif yang menempatkan nilai-nilai keislaman—seperti keadilan, keseimbangan, dan kemaslahatan—sebagai prinsip dasar dalam perumusan dan implementasi kebijakan pendidikan. Pendekatan analisis kebijakan PAI, karenanya, berfungsi untuk memastikan agar seluruh kebijakan pendidikan tidak kehilangan ruh spiritualnya di tengah arus rasionalisasi dan modernisasi global.

Kebijakan PAI memiliki posisi yang unik karena beroperasi di antara dua ranah sekaligus: ranah normatif yang berlandaskan wahyu dan nilai agama, serta ranah empiris yang dituntut untuk mengikuti perkembangan zaman dan dinamika sosial. Parsons (2001) menegaskan bahwa analisis kebijakan yang baik harus mampu menyeimbangkan antara idealisme nilai dan realitas politik. Dalam konteks PAI, keseimbangan ini terwujud melalui

berbagai pendekatan analisis yang saling melengkapi, mulai dari pendekatan rasional hingga pendekatan nilai dan partisipatif. Pendekatan-pendekatan ini tidak hanya berfungsi untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan, tetapi juga untuk menilai sejauh mana kebijakan PAI mampu menjadi kekuatan moral bangsa yang menjaga kerukunan dan memperkuat karakter spiritual peserta didik.

a. Pendekatan Rasional-Empiris (*Rational-Empirical Approach*)

Pendekatan rasional-empiris menekankan pentingnya data, logika, dan analisis ilmiah dalam memahami serta menilai kebijakan publik. Lasswell (1971) menjelaskan bahwa pendekatan ini berasumsi bahwa keputusan kebijakan yang baik harus didasarkan pada bukti empiris dan argumentasi rasional, bukan pada intuisi atau pertimbangan politik semata. Dalam konteks PAI, pendekatan ini digunakan untuk menilai efektivitas implementasi kurikulum, kualitas guru, dan capaian peserta didik secara objektif.

Sebagai contoh, evaluasi terhadap penerapan Kurikulum PAI dan Bahasa Arab (KMA No. 183 Tahun 2019) menuntut analisis berbasis data mengenai perubahan hasil belajar, persepsi guru, serta dampaknya terhadap perilaku keagamaan siswa. Mujib (2020) menegaskan bahwa pendekatan ini penting untuk membuktikan bahwa kebijakan PAI tidak hanya bernilai ideologis, tetapi juga dapat dibuktikan secara empiris melalui capaian pendidikan yang terukur. Pendekatan rasional-empiris memungkinkan kebijakan PAI bergerak dari ranah normatif menuju ranah kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*), sehingga keputusan yang diambil lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik maupun moral.

Namun demikian, pendekatan ini memiliki keterbatasan karena tidak semua dimensi keagamaan dapat diukur secara kuantitatif. Parsons (2001) mengingatkan bahwa kebijakan yang sepenuhnya berbasis rasionalitas ilmiah berisiko mengabaikan aspek nilai dan spiritualitas. Oleh sebab itu, penerapan pendekatan rasional-empiris dalam PAI harus selalu disertai kerangka interpretatif yang menempatkan data empiris sebagai dasar pengambilan keputusan tanpa menegasikan nilai-nilai ilahiah yang melandasi pendidikan agama.

b. Pendekatan Normatif-Filosofis (Normative-Philosophical Approach)

Pendekatan normatif-filosofis berfokus pada dimensi nilai, etika, dan pandangan hidup yang melandasi kebijakan pendidikan. Kebijakan PAI, menurut Tilaar (2019), harus berangkat dari pandangan filosofis tentang manusia sebagai makhluk spiritual, moral, dan sosial. Analisis kebijakan melalui pendekatan ini berupaya memahami makna substantif dari kebijakan, bukan hanya menilai aspek teknisnya. Artinya, kebijakan pendidikan agama dipandang sebagai bagian dari proses pembentukan manusia beriman dan berakhlak, bukan sekadar peraturan administratif.

Dalam konteks PAI, pendekatan ini digunakan untuk menilai apakah kebijakan telah mencerminkan prinsip-prinsip Islam seperti keadilan (*‘adl*), keseimbangan (*tawāzun*), dan kemaslahatan (*maslahah*). Misalnya, kebijakan peningkatan mutu guru PAI tidak hanya dievaluasi dari sisi efisiensi pelatihan, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut menumbuhkan kesadaran moral dan spiritual guru dalam menjalankan tugasnya. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa pendidikan agama berfungsi sebagai benteng moral masyarakat,

sehingga analisis kebijakan di bidang ini tidak dapat dilepaskan dari dimensi etika dan nilai-nilai keagamaan.

Pendekatan normatif-filosofis menjadi penting untuk menjaga agar kebijakan pendidikan agama tidak terjebak pada formalisme. Mujib (2020) menekankan bahwa analisis kebijakan PAI harus mengintegrasikan nilai-nilai Islam sebagai fondasi kebijakan agar arah pendidikan tetap mengantarkan manusia menuju kesempurnaan moral dan spiritual. Pendekatan ini memastikan kebijakan tidak hanya menjawab kebutuhan ekonomi dan politik, tetapi juga menegakkan nilai-nilai keadilan sosial dan keberadaban manusia.

c. Pendekatan Sistemik-Konseptual (Systemic-Conceptual Approach)

Pendekatan sistemik-konseptual menempatkan kebijakan sebagai bagian dari sistem sosial, budaya, dan politik yang saling berinteraksi. Easton (1965) menggambarkan kebijakan publik sebagai sistem yang terdiri dari input (aspirasi publik), proses (pengambilan keputusan), output (keputusan kebijakan), dan feedback (tanggapan masyarakat). Dalam konteks PAI, pendekatan ini digunakan untuk memahami bagaimana kebijakan pendidikan agama dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ideologi politik, dan dinamika keagamaan di masyarakat.

Sebagai contoh, kebijakan tentang moderasi beragama tidak dapat dipisahkan dari konteks sosial-politik Indonesia yang pluralistik. Kebijakan ini muncul sebagai respons terhadap tantangan intoleransi, radikalisme, dan polarisasi sosial. Hasbullah (2021) menilai bahwa penerapan pendekatan sistemik dalam analisis kebijakan PAI memungkinkan peneliti dan pembuat kebijakan untuk memahami hubungan kompleks antara pemerintah, lembaga pendidikan, masyarakat, dan

organisasi keagamaan. Pendekatan ini membantu memastikan bahwa kebijakan tidak bersifat top-down, tetapi lahir dari dialog antara berbagai elemen dalam sistem pendidikan nasional.

Pendekatan sistemik juga memungkinkan evaluasi kebijakan secara menyeluruh—tidak hanya menilai efektivitas implementasi, tetapi juga dampaknya terhadap ekosistem sosial yang lebih luas. Parsons (2001) menambahkan bahwa analisis kebijakan yang sistemik akan menghasilkan rekomendasi yang lebih realistis karena mempertimbangkan keterkaitan antaraktor dan sumber daya. Dalam konteks PAI, hal ini berarti memperhatikan keterpaduan antara kurikulum, tenaga pendidik, dukungan masyarakat, dan kultur sekolah sebagai satu kesatuan yang menentukan keberhasilan pendidikan agama.

d. Pendekatan Partisipatif dan Kolaboratif (Participatory and Collaborative Approach)

Pendekatan partisipatif menekankan pentingnya keterlibatan aktif para pemangku kepentingan dalam seluruh proses kebijakan, mulai dari perumusan hingga evaluasi. Kebijakan pendidikan agama yang efektif harus melibatkan guru, kepala sekolah, tokoh agama, orang tua, dan masyarakat sebagai bagian dari pengambilan keputusan. Bardach & Patashnik (2020) menegaskan bahwa pendekatan kolaboratif memperkuat legitimasi dan efektivitas kebijakan karena mempertemukan berbagai perspektif dan kepentingan dalam satu ruang dialog.

Dalam kebijakan PAI, pendekatan partisipatif diterapkan, misalnya, dalam penyusunan kurikulum berbasis moderasi beragama yang melibatkan ormas Islam, akademisi, dan praktisi pendidikan. Mujib (2020) menilai bahwa pelibatan masyarakat dan tokoh agama dalam kebijakan PAI bukan hanya kebutuhan teknis, tetapi juga keharusan moral agar kebijakan

mencerminkan aspirasi umat. Pendekatan ini memperkuat rasa memiliki (sense of ownership) terhadap kebijakan dan meminimalkan resistensi dalam implementasinya.

Selain itu, pendekatan kolaboratif mendorong sinergi antar lembaga. Misalnya, kerja sama antara Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dalam program penguatan karakter religius melalui kegiatan lintas sekolah. Hasbullah (2021) menekankan bahwa kolaborasi antarsektor akan memperluas dampak kebijakan, menjadikan PAI bukan sekadar mata pelajaran, tetapi kultur pendidikan yang menjiwai seluruh proses belajar. Pendekatan partisipatif dan kolaboratif menjadikan analisis kebijakan lebih demokratis, adaptif, dan sesuai dengan prinsip musyawarah dalam Islam.

e. Pendekatan Berbasis Nilai dan Bukti (Value and Evidence-Based Approach)

Pendekatan berbasis nilai dan bukti merupakan sintesis antara rasionalitas ilmiah dan etika keagamaan. Dunn (2018) menyebut bahwa kebijakan publik yang ideal harus memadukan dua sumber legitimasi: bukti empiris dan nilai moral. Pendekatan ini mengharuskan analisis kebijakan untuk menggabungkan data riset dengan prinsip-prinsip keadilan, kemaslahatan, dan moderasi.

Dalam kebijakan PAI, pendekatan ini sangat relevan untuk menjawab dua tantangan utama: bagaimana memastikan kebijakan efektif secara ilmiah dan tetap berlandaskan nilai Islam yang universal. Contohnya, kebijakan peningkatan kompetensi guru PAI tidak hanya harus didukung oleh data hasil pelatihan dan kinerja pembelajaran, tetapi juga harus memperhatikan nilai keikhlasan, keteladanan, dan tanggung jawab moral sebagai pendidik. Tilaar (2019) menegaskan bahwa

kebijakan pendidikan berbasis nilai adalah kebijakan yang mengarahkan manusia pada pembentukan karakter, bukan hanya pada penguasaan pengetahuan.

Pendekatan ini menjadi penting di era digital ketika kebijakan pendidikan rentan terhadap dehumanisasi dan pragmatisme. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI harus menjadi penyeimbang antara kemajuan teknologi dan moralitas kemanusiaan. Oleh karena itu, pendekatan berbasis nilai dan bukti berperan untuk memastikan bahwa kebijakan pendidikan agama tetap relevan dengan tuntutan zaman sekaligus setia pada nilai-nilai luhur Islam.

f. Pendekatan Kritis-Transformasional (Critical-Transformational Approach)

Pendekatan kritis-transformasional bertujuan membebaskan kebijakan dari bias kekuasaan dan memperkuat fungsi pendidikan sebagai alat perubahan sosial. Paulo Freire (1972) menggambarkan pendidikan sebagai proses pembebasan kesadaran (conscientization) dari penindasan struktural. Dalam konteks PAI, pendekatan ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana kebijakan pendidikan agama mampu menumbuhkan kesadaran spiritual, sosial, dan politik peserta didik untuk menjadi agen perubahan yang berkeadilan.

Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI seharusnya tidak hanya menanamkan pengetahuan agama, tetapi juga membangun kesadaran kritis terhadap realitas sosial, termasuk ketimpangan, intoleransi, dan kemiskinan. Pendekatan kritis menilai apakah kebijakan PAI benar-benar mampu menjadi instrumen emansipasi sosial, bukan sekadar reproduksi nilai tradisional. Tilaar (2019) menambahkan bahwa pendidikan agama yang transformatif harus mendorong peserta

didik untuk memahami Islam secara dinamis dan kontekstual, sehingga mampu berperan aktif dalam membangun peradaban yang adil dan beradab.

Pendekatan ini juga menuntut evaluasi terhadap struktur kebijakan yang mungkin mengandung ketimpangan. Misalnya, pemerataan distribusi guru PAI antara kota dan desa, atau akses terhadap pelatihan profesional yang belum merata. Hasbullah (2021) menyebut bahwa analisis kritis terhadap kebijakan PAI harus diarahkan pada terciptanya sistem pendidikan yang lebih adil, partisipatif, dan membebaskan dari bias struktural. Dengan demikian, pendekatan kritis-transformasional menjadikan kebijakan PAI bukan hanya wahana transfer nilai, tetapi juga sarana pembentukan masyarakat yang berkeadilan sosial dan spiritual.

Analisis terhadap berbagai pendekatan menunjukkan bahwa kebijakan Pendidikan Agama Islam menuntut metodologi yang integratif—menggabungkan rasionalitas ilmiah, spiritualitas, nilai moral, dan keadilan sosial. Setiap pendekatan memiliki kekuatan yang unik: pendekatan rasional-empiris menjamin objektivitas; normatif-filosofis menjaga orientasi nilai; sistemik menjamin keterpaduan kebijakan; partisipatif menjamin legitimasi sosial; berbasis nilai dan bukti menjamin keseimbangan antara data dan moral; sementara pendekatan kritis-transformasional menjamin keberpihakan pada kemanusiaan dan perubahan sosial.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan PAI bukan hanya diukur dari capaian akademik, melainkan dari kemampuannya menumbuhkan generasi beriman, berilmu, dan berakhlak. Parsons (2001) menambahkan bahwa analisis kebijakan yang baik harus menghasilkan

keputusan yang adil dan bermakna bagi kehidupan publik. Oleh sebab itu, pendekatan analisis kebijakan PAI harus diarahkan untuk menjembatani antara rasionalitas dan spiritualitas, antara kebijakan negara dan nilai-nilai Islam universal.

Tilaar (2019) menyimpulkan bahwa masa depan kebijakan Pendidikan Agama Islam bergantung pada kemampuan para analis, akademisi, dan pembuat kebijakan dalam mengembangkan pendekatan yang reflektif, kontekstual, dan transformatif. Melalui integrasi berbagai pendekatan analisis kebijakan, PAI dapat berperan bukan hanya sebagai instrumen pendidikan, tetapi juga sebagai kekuatan moral yang menuntun bangsa menuju masyarakat yang berkeadaban, beriman, dan berkeadilan.

4. Simpulan

Model dan pendekatan analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) berfungsi sebagai kerangka konseptual yang membantu memahami, menilai, dan memperbaiki kebijakan secara ilmiah, rasional, serta berlandaskan nilai spiritual. Setiap model analisis—baik rasional-komprehensif, inkremental, sistemik, koalisi advokasi, maupun berbasis bukti—menawarkan cara pandang yang berbeda terhadap proses kebijakan, mulai dari tahap perumusan, implementasi, hingga evaluasi. Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI yang ideal adalah kebijakan yang tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga bermakna secara moral dan teologis. Karena itu, analisis kebijakan harus mampu menyeimbangkan antara dimensi rasionalitas teknis dan keadilan nilai agar kebijakan pendidikan agama berfungsi sebagai sarana pembentukan manusia beriman, berilmu, dan berakhlak mulia.

Pendekatan analisis kebijakan PAI yang beragam menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan agama tidak dapat dipahami secara tunggal. Parsons (2001) menjelaskan bahwa kebijakan publik selalu merupakan hasil interaksi kompleks antara aktor, nilai, dan struktur sosial. Pendekatan rasional memberikan dasar ilmiah untuk pengambilan keputusan, sementara pendekatan normatif-filosofis menjaga arah moral dan spiritualitas kebijakan. Di sisi lain, pendekatan sistemik dan partisipatif memastikan keterlibatan masyarakat dan lembaga keagamaan dalam proses kebijakan, sehingga kebijakan PAI mencerminkan aspirasi kolektif umat. Hasbullah (2021) menilai bahwa keseimbangan antara rasionalitas dan spiritualitas merupakan kunci agar kebijakan PAI tidak hanya menjadi produk administratif, tetapi juga instrumen transformasi sosial yang berakar pada nilai kemanusiaan.

Kebijakan Pendidikan Agama Islam menuntut analisis yang reflektif dan kontekstual. Pendekatan berbasis nilai dan bukti memastikan kebijakan tetap relevan terhadap perubahan zaman, sementara pendekatan kritis-transformasional menegaskan fungsi PAI sebagai kekuatan emansipatoris yang membebaskan manusia dari ketimpangan struktural dan kultural. Tilaar (2019) menekankan bahwa pendidikan agama yang sejati adalah pendidikan yang tidak berhenti pada transfer pengetahuan, tetapi menumbuhkan kesadaran spiritual, sosial, dan etis peserta didik. Oleh karena itu, analisis kebijakan PAI harus diarahkan untuk menciptakan sistem pendidikan yang humanis, moderat, dan berkeadilan sosial, agar nilai-nilai Islam dapat menjadi energi peradaban, bukan sekadar simbol formal dalam kurikulum.

Kontekstualisasi model dan pendekatan analisis kebijakan PAI menjadi kebutuhan mendesak bagi masa depan pendidikan

Indonesia yang religius dan toleran. Integrasi antara model rasional, sistemik, dan berbasis bukti dengan pendekatan normatif, partisipatif, dan transformasional akan menghasilkan kebijakan yang adaptif, inklusif, dan berorientasi pada kemaslahatan. Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan yang efektif adalah yang mampu menggabungkan ilmu pengetahuan dan nilai untuk menciptakan keputusan yang bermakna bagi manusia. Melalui penerapan model dan pendekatan yang integratif, kebijakan Pendidikan Agama Islam dapat menjadi pilar moral bangsa—menuntun generasi muda menuju keseimbangan antara ilmu, iman, dan amal dalam menghadapi tantangan global yang kian kompleks.

BAB VIII

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM DI SEKOLAH/MADRASAH

1. Hakikat Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap paling krusial dalam siklus kebijakan publik karena menentukan sejauh mana keputusan politik dapat mewujudkan menjadi tindakan nyata dan berdampak sosial. Sebagaimana ditegaskan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983), implementasi adalah proses mentransformasikan keputusan kebijakan menjadi aktivitas operasional yang menghasilkan perubahan sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan. Proses ini mencerminkan dimensi praksis dari kebijakan, di mana idealisme perumusan kebijakan diuji melalui realitas pelaksanaan di lapangan. Parsons (2001) menambahkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya diukur dari kualitas perumusannya, tetapi dari efektivitas dan konsistensi pelaksanaannya di tingkat implementatif. Oleh sebab itu, tahapan implementasi menjadi arena strategis yang menghubungkan antara formulasi normatif dan hasil empirik kebijakan publik.

Implementasi kebijakan pendidikan dapat dipahami sebagai upaya sistematis untuk menerjemahkan visi, misi, dan prinsip kebijakan menjadi tindakan konkret di lingkungan pendidikan. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan yang baik tidak berhenti pada naskah normatif,

tetapi harus diwujudkan melalui program, kegiatan, dan perilaku institusional yang berorientasi pada pembentukan manusia seutuhnya. Dalam konteks ini, kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) berfungsi sebagai instrumen moral dan sosial yang mengarahkan sistem pendidikan agar selaras dengan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, dan kebangsaan. Implementasi kebijakan PAI berarti memastikan bahwa nilai-nilai Islam seperti kejujuran, tanggung jawab, dan toleransi tidak hanya diajarkan secara verbal, tetapi juga diinternalisasikan melalui kebijakan sekolah, budaya organisasi, serta interaksi antara guru dan peserta didik.

Proses implementasi kebijakan PAI mencakup dimensi pedagogis, manajerial, dan kultural. Pada dimensi pedagogis, implementasi terlihat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran agama yang berorientasi pada keseimbangan antara ranah kognitif, afektif, dan psikomotorik. Mujib (2020) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi PAI tidak cukup diukur dari capaian akademik siswa dalam memahami ajaran Islam, tetapi juga dari sejauh mana siswa mampu menghidupkan nilai-nilai tersebut dalam perilaku sehari-hari. Pada dimensi manajerial, implementasi kebijakan PAI mencakup tata kelola kurikulum, penugasan guru, evaluasi pembelajaran, serta sinergi antar lembaga pendidikan dan Kementerian Agama. Sedangkan pada dimensi kultural, implementasi kebijakan menuntut terciptanya iklim sekolah yang religius, inklusif, dan berkarakter moderat sebagai refleksi nyata dari nilai Islam rahmatan lil ‘alamin.

Hakikat implementasi kebijakan PAI juga terletak pada sifat transformatifnya. Hasbullah (2021) menyatakan bahwa kebijakan pendidikan agama yang berhasil bukan sekadar

mengubah perilaku administratif, tetapi mentransformasi kesadaran moral warga sekolah menuju keutuhan spiritual dan sosial. Implementasi kebijakan harus mampu menjembatani kesenjangan antara teks normatif dan konteks sosial—antara idealisme ajaran Islam dan realitas pendidikan modern. Oleh karena itu, implementasi kebijakan PAI tidak dapat dilepaskan dari pendekatan kolaboratif antara guru, kepala sekolah, orang tua, dan masyarakat. Pendekatan ini menjadikan implementasi bukan hanya urusan teknis birokratis, tetapi juga proses sosial yang menumbuhkan kesadaran kolektif tentang pentingnya pendidikan agama bagi pembangunan peradaban bangsa.

Konsepsi hakikat implementasi kebijakan PAI pada akhirnya menunjukkan bahwa tahap ini adalah titik pertemuan antara kebijakan sebagai wacana dan kebijakan sebagai tindakan. Parsons (2001) menegaskan bahwa efektivitas implementasi sangat ditentukan oleh kemampuan para pelaksana kebijakan untuk menafsirkan tujuan secara kontekstual, menyesuaikan dengan kondisi lokal tanpa kehilangan orientasi nilai universalnya. Pendidikan Agama Islam, dalam hal ini, menempati posisi strategis sebagai kebijakan yang berfungsi menanamkan spiritualitas di tengah tantangan rasionalitas modern. Mujib (2020) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi PAI bukan hanya diukur dari angka, tetapi dari kemampuan kebijakan tersebut menumbuhkan manusia yang beriman, berakhlak, dan bertanggung jawab sosial. Hakikat implementasi kebijakan PAI, karena itu, adalah proses dinamis yang memadukan antara idealisme normatif, efektivitas administratif, dan transformasi moral menuju tercapainya tujuan pendidikan yang holistik dan berkeadaban.

2. Komponen-Komponen Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Keberhasilan implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) sangat bergantung pada berbagai komponen yang saling berinteraksi secara dinamis dalam sistem pendidikan. Grindle (1980) dan Edwards III (1980) menjelaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan kebijakan, tetapi juga oleh kondisi sosial, sumber daya, dan aktor yang menjalankannya. Implementasi kebijakan merupakan proses kompleks yang menuntut sinkronisasi antara isi kebijakan, konteks pelaksanaan, kemampuan pelaksana, serta dukungan lingkungan yang memungkinkan. Dalam konteks PAI, keberhasilan implementasi ditentukan oleh sejauh mana kebijakan dapat diinternalisasikan ke dalam praktik pendidikan, budaya sekolah, dan perilaku moral peserta didik secara konsisten.

a. Isi Kebijakan (*Policy Content*)

Isi kebijakan merupakan substansi utama yang menentukan arah dan kualitas implementasi di lapangan. Grindle (1980) menegaskan bahwa isi kebijakan mencerminkan kepentingan, nilai, serta tujuan yang hendak dicapai oleh pembuat kebijakan. Pada konteks PAI, isi kebijakan tercermin dalam regulasi formal seperti Keputusan Menteri Agama Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum Pendidikan Agama Islam dan Bahasa Arab. Kebijakan ini menekankan keseimbangan antara penguasaan pengetahuan agama, pembiasaan nilai, dan keterampilan spiritual. Mujib (2020) menilai bahwa isi kebijakan PAI bukan hanya bersifat kognitif, tetapi juga transformatif—yakni mengarahkan peserta didik untuk mempraktikkan nilai Islam dalam kehidupan sosial.

Kebijakan PAI menuntut kurikulum yang tidak hanya berfokus pada hafalan teks keagamaan, tetapi juga mendorong pembelajaran kontekstual, berbasis proyek, serta penguatan karakter pelajar Pancasila. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kurikulum PAI yang ideal adalah yang mampu menanamkan nilai keislaman universal seperti kejujuran, keadilan, dan tanggung jawab sosial ke dalam seluruh aspek pendidikan. Oleh sebab itu, isi kebijakan menjadi titik awal yang memastikan arah pelaksanaan pendidikan agama tidak kehilangan substansi spiritual dan relevansinya terhadap tantangan zaman.

b. Konteks Implementasi (Policy Context)

Konteks implementasi mencakup kondisi sosial, budaya, politik, dan ekonomi yang memengaruhi keberhasilan kebijakan di tingkat pelaksana. Edwards III (1980) menyatakan bahwa konteks pelaksanaan menentukan seberapa jauh kebijakan dapat diadaptasi sesuai kebutuhan lokal tanpa kehilangan tujuan utamanya. Dalam lingkungan pendidikan yang plural, implementasi kebijakan PAI menghadapi tantangan khusus: bagaimana menanamkan nilai Islam yang moderat dan inklusif di tengah keberagaman agama dan budaya. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa guru PAI harus mampu menjadi agen harmoni yang menanamkan semangat toleransi tanpa mengorbankan prinsip keimanan.

Selain faktor sosial, dukungan kelembagaan juga menentukan efektivitas implementasi. Kepala sekolah, komite pendidikan, dan masyarakat sekitar berperan sebagai mitra strategis dalam menciptakan iklim pendidikan yang kondusif bagi penerapan nilai-nilai Islam. Parsons (2001) menekankan bahwa konteks implementasi juga dipengaruhi oleh dinamika politik kebijakan, terutama dalam hal koordinasi antara

Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan PAI sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan tersebut mampu beradaptasi terhadap konteks sosial dan kelembagaan tanpa mengaburkan esensi moralnya.

c. *Aktor Pelaksana (Implementing Actors)*

Aktor pelaksana merupakan komponen yang memegang peranan sentral dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Edwards III (1980) menyebut pelaksana kebijakan sebagai *street-level bureaucrats* yang menghubungkan kebijakan negara dengan masyarakat. Dalam konteks PAI, aktor utama yang berperan meliputi guru PAI, kepala sekolah, peserta didik, serta pengawas madrasah atau pendidikan agama. Guru PAI memiliki posisi strategis sebagai *policy implementer* sekaligus *moral agent* yang bertugas mentransmisikan nilai-nilai Islam ke dalam kehidupan sekolah. Mujib (2020) menegaskan bahwa guru PAI bukan hanya penyampai pengetahuan, tetapi juga teladan moral yang membentuk kesadaran spiritual peserta didik.

Kepala sekolah berfungsi sebagai *policy integrator* yang memastikan nilai-nilai keagamaan diinternalisasikan ke dalam budaya organisasi sekolah. Sementara itu, pengawas madrasah bertugas menjaga konsistensi dan kualitas pelaksanaan kebijakan melalui pembinaan dan evaluasi berkelanjutan. Tilaar (2019) menyebut bahwa implementasi kebijakan pendidikan tidak akan berhasil tanpa adanya komitmen pelaksana yang memiliki integritas, kompetensi, dan semangat pengabdian. Artinya, keberhasilan kebijakan PAI bergantung pada sinergi antara aktor yang memahami nilai kebijakan dan mampu mengeksekusinya dalam praktik yang bermakna.

d. Sumber Daya (Resources)

Ketersediaan sumber daya merupakan faktor fundamental yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Grindle (1980) menegaskan bahwa kebijakan yang baik dapat gagal apabila tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, baik dari sisi manusia, finansial, maupun infrastruktur. Dalam kebijakan PAI, sumber daya mencakup kualitas guru, ketersediaan fasilitas belajar, media pembelajaran digital, serta dukungan anggaran pendidikan keagamaan. Banyak satuan pendidikan menghadapi keterbatasan sumber daya, seperti minimnya laboratorium keagamaan, buku ajar kontekstual, atau akses pelatihan profesional bagi guru PAI.

Mujib (2020) menilai bahwa peningkatan sumber daya manusia harus menjadi prioritas utama dalam implementasi kebijakan PAI. Guru perlu dibekali kompetensi pedagogis, kepribadian, sosial, dan profesional yang berlandaskan nilai-nilai spiritual. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa sumber daya material seperti sarana pembelajaran digital dapat memperluas akses pembelajaran agama yang menarik dan interaktif. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan cenderung berjalan secara administratif dan kehilangan dimensi pembentukan karakter. Oleh karena itu, manajemen sumber daya menjadi unsur strategis dalam memastikan keberlanjutan dan keberhasilan implementasi kebijakan PAI.

e. Komunikasi dan Koordinasi

Komunikasi merupakan jantung dari implementasi kebijakan yang efektif. Edwards III (1980) menjelaskan bahwa komunikasi yang jelas, konsisten, dan berkesinambungan memastikan para pelaksana memahami maksud, tujuan, dan

mekanisme kebijakan secara utuh. Dalam konteks PAI, komunikasi kebijakan melibatkan Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, kepala sekolah, guru, dan masyarakat. Koordinasi yang harmonis antar level pemerintahan dan antar lembaga pendidikan menjadi syarat mutlak agar kebijakan dapat diterapkan secara konsisten di berbagai daerah.

Hambatan komunikasi sering muncul karena perbedaan persepsi antara pembuat kebijakan dan pelaksana di lapangan. Parsons (2001) menegaskan bahwa miskomunikasi antara aktor pusat dan lokal dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara kebijakan tertulis dan praktik implementasi. Misalnya, perbedaan tafsir terhadap integrasi kurikulum atau metode evaluasi nilai keagamaan. Hasbullah (2021) mengingatkan bahwa komunikasi yang efektif harus bersifat dua arah, di mana guru dan sekolah diberikan ruang untuk memberikan umpan balik atas pelaksanaan kebijakan. Melalui komunikasi partisipatif, kebijakan PAI dapat dijalankan secara lebih kontekstual, adaptif, dan selaras dengan kondisi sosial sekolah.

f. Disposisi atau Sikap Pelaksana (Disposition)

Sikap, komitmen, dan motivasi pelaksana kebijakan merupakan dimensi psikologis yang menentukan keberhasilan implementasi. Edwards III (1980) menyebut *disposition of implementers* sebagai faktor kunci yang memengaruhi sejauh mana kebijakan diterjemahkan sesuai tujuan. Dalam konteks PAI, guru yang memiliki integritas moral tinggi, semangat pengabdian, dan motivasi religius yang kuat akan lebih berhasil dalam menghidupkan kebijakan keagamaan di sekolah. Mujib (2020) menegaskan bahwa sikap spiritual dan dedikasi guru menentukan efektivitas pembelajaran PAI karena nilai-nilai

agama lebih mudah ditransfer melalui keteladanan dibandingkan instruksi verbal.

Sebaliknya, pelaksana yang hanya menjalankan kebijakan secara administratif akan cenderung menafsirkan PAI secara prosedural tanpa menyentuh aspek afektif peserta didik. Tilaar (2019) menyebut bahwa disposisi positif pelaksana dapat ditumbuhkan melalui pembinaan berkelanjutan, supervisi humanistik, dan penguatan motivasi profesional. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa kebijakan pendidikan agama akan berhasil apabila para pelaksananya memaknai tugas bukan sekadar pekerjaan, tetapi sebagai ibadah dan amanah moral. Oleh karena itu, pembentukan disposisi pelaksana yang berintegritas menjadi investasi jangka panjang bagi keberhasilan implementasi kebijakan PAI di semua jenjang pendidikan.

Keseluruhan komponen implementasi—mulai dari isi kebijakan, konteks, aktor pelaksana, sumber daya, komunikasi, hingga disposisi—membentuk satu ekosistem yang saling mempengaruhi. Grindle (1980) menyebut bahwa keberhasilan implementasi bergantung pada tingkat sinergi di antara seluruh komponen tersebut. Kebijakan PAI hanya akan bermakna apabila seluruh elemen sistem pendidikan bergerak secara harmonis dalam satu visi moral dan spiritual. Mujib (2020) menegaskan bahwa implementasi kebijakan pendidikan agama adalah proses spiritualisasi kebijakan publik, di mana nilai Islam diterjemahkan ke dalam praksis pendidikan yang menumbuhkan iman, ilmu, dan amal.

Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan PAI bukan hanya ditentukan oleh kesempurnaan regulasi, tetapi oleh konsistensi pelaksanaan, kejelasan komunikasi, kecukupan sumber daya, dan kualitas pelaksana yang berjiwa religius. Tilaar

(2019) menutup pandangannya bahwa kebijakan pendidikan agama yang efektif adalah kebijakan yang hidup di hati dan perilaku masyarakat pendidikan, bukan hanya tertulis dalam dokumen negara. Implementasi kebijakan PAI pada akhirnya merupakan proses panjang yang menuntut kolaborasi, keikhlasan, dan kesadaran kolektif untuk menjadikan pendidikan agama sebagai pilar utama pembangunan manusia Indonesia yang beradab, toleran, dan berketuhanan.

3. Analisis Efektivitas Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Efektivitas implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan indikator utama untuk menilai sejauh mana kebijakan yang dirumuskan secara formal dapat berfungsi secara nyata dalam membentuk karakter religius peserta didik. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan ditentukan oleh sejauh mana tujuan kebijakan dapat dioperasionalkan dan menghasilkan dampak sesuai harapan pembuat kebijakan. Dalam konteks pendidikan, efektivitas tidak hanya diukur melalui hasil akademik, tetapi juga transformasi moral, spiritual, dan sosial. Mujib (2020) menilai bahwa efektivitas kebijakan PAI baru dapat dikatakan optimal apabila seluruh komponen sistem pendidikan—kurikulum, pendidik, peserta didik, serta budaya sekolah—bergerak sinergis dalam mewujudkan nilai-nilai Islam yang rahmatan lil ‘alamin.

Konsep efektivitas implementasi kebijakan PAI berakar pada tiga dimensi utama: kesesuaian antara tujuan dan pelaksanaan, dukungan kelembagaan serta kepemimpinan sekolah, dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan. Ketiga dimensi ini membentuk kerangka evaluatif

yang memungkinkan peneliti dan pengambil kebijakan menilai secara objektif keberhasilan dan kelemahan pelaksanaan PAI di berbagai konteks sosial dan kelembagaan. Dunn (2018) menegaskan bahwa efektivitas implementasi bukan hanya persoalan kepatuhan terhadap aturan, melainkan kemampuan kebijakan menjawab kebutuhan masyarakat serta menginternalisasikan nilai ke dalam tindakan nyata. Oleh sebab itu, efektivitas kebijakan PAI tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial budaya tempat kebijakan tersebut diterapkan.

a. Kesesuaian antara Tujuan dan Pelaksanaan

Efektivitas implementasi kebijakan pertama-tama diukur dari sejauh mana pelaksanaan kebijakan di lapangan sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan secara normatif. Grindle (1980) menjelaskan bahwa kesesuaian antara *policy design* dan *policy practice* menjadi ukuran utama keberhasilan implementasi. Kebijakan PAI sebagaimana tertuang dalam KMA Nomor 183 Tahun 2019 memiliki tujuan utama membentuk peserta didik yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, serta memiliki sikap toleran dan cinta tanah air. Namun, realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara idealisme kebijakan dan praktik pembelajaran.

Sebagian besar guru masih menempatkan PAI sebagai mata pelajaran kognitif yang berfokus pada aspek pengetahuan keagamaan, bukan pembentukan karakter dan praksis sosial. Tilaar (2019) mengingatkan bahwa pendidikan agama kehilangan ruhnya ketika terjebak dalam pendekatan tekstual dan tidak menumbuhkan kesadaran moral serta tanggung jawab sosial. Mujib (2020) menambahkan bahwa PAI seharusnya berorientasi pada pembelajaran reflektif dan aplikatif, yang tidak hanya mengajarkan konsep tauhid, ibadah, dan akhlak, tetapi

juga mendorong internalisasi nilai melalui keteladanan, pembiasaan, serta proyek sosial keagamaan di sekolah.

Kesesuaian antara tujuan dan pelaksanaan kebijakan juga dipengaruhi oleh kemampuan guru sebagai pelaksana utama. Guru yang memahami filosofi kebijakan akan mampu mengimplementasikan kurikulum secara kreatif dan kontekstual. Sebaliknya, guru yang hanya berorientasi pada administrasi cenderung mengajarkan PAI secara prosedural tanpa memperhatikan kebutuhan psikologis dan sosial peserta didik. Hasbullah (2021) menilai bahwa efektivitas PAI bergantung pada keseimbangan antara orientasi kognitif dan afektif. Ketika pelaksanaan kebijakan mampu menjembatani kedua ranah tersebut, pendidikan agama akan berfungsi sebagai kekuatan pembentuk karakter dan perilaku etis peserta didik di masyarakat.

b. Dukungan Kelembagaan dan Kepemimpinan Sekolah

Kepemimpinan sekolah dan dukungan kelembagaan menjadi faktor kedua yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan PAI. Edwards III (1980) menegaskan bahwa kepemimpinan berperan sebagai *policy enabler*, yaitu aktor yang memastikan kebijakan diterjemahkan ke dalam program dan tindakan konkret. Kepala sekolah bukan hanya administrator, tetapi agen transformasi yang menghidupkan nilai kebijakan melalui keteladanan dan manajemen partisipatif. Sekolah yang memiliki kepemimpinan transformatif umumnya berhasil menginternalisasikan nilai-nilai keagamaan dalam seluruh kegiatan sekolah—baik kurikuler, kokurikuler, maupun ekstrakurikuler.

Tilaar (2019) menjelaskan bahwa kepemimpinan pendidikan yang efektif ditandai oleh kemampuan menciptakan *school culture* yang mendukung pembelajaran berbasis nilai. Di sekolah yang memiliki budaya religius kuat, kebijakan PAI tidak berhenti pada pengajaran di kelas, tetapi diwujudkan dalam kegiatan rutin seperti tadarus pagi, salat berjamaah, pembiasaan adab berbicara, serta kegiatan sosial berbasis empati dan solidaritas. Program seperti “Gerakan Literasi Al-Qur’an” dan “Jumat Berbagi” merupakan contoh konkret implementasi kebijakan yang berhasil dihidupkan melalui kepemimpinan partisipatif.

Sebaliknya, pada sekolah dengan kepemimpinan administratif dan sentralistik, kebijakan PAI sering kali hanya berfungsi sebagai dokumen formal tanpa transformasi budaya. Parsons (2001) menyatakan bahwa struktur organisasi yang birokratis dan minim inisiatif menyebabkan kebijakan kehilangan fleksibilitas adaptifnya. Mujib (2020) menekankan bahwa kepala sekolah yang efektif harus memiliki visi moral dan spiritual agar mampu menggerakkan seluruh warga sekolah menuju tujuan kebijakan. Artinya, efektivitas implementasi kebijakan PAI hanya dapat terwujud apabila kepemimpinan sekolah mampu memadukan peran administratif dan peran moral-spiritual secara seimbang.

c. *Partisipasi Masyarakat dan Komite Sekolah*

Partisipasi masyarakat merupakan indikator penting dari keberhasilan implementasi kebijakan PAI. Grindle (1980) menyebut bahwa kebijakan publik yang berhasil adalah kebijakan yang mendapat dukungan sosial luas dari pihak yang menjadi sasaran dan pelaksanaannya. Dalam konteks PAI, masyarakat, orang tua, dan komite sekolah berperan sebagai *co-*

implementers yang mendukung keberlangsungan pendidikan agama baik di sekolah maupun di lingkungan keluarga. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa pendidikan agama tidak dapat berhasil tanpa keterlibatan aktif masyarakat dalam menanamkan nilai-nilai keislaman di luar ruang kelas.

Sekolah yang mampu membangun kolaborasi dengan masyarakat cenderung lebih efektif dalam menginternalisasikan nilai-nilai PAI secara kontekstual. Misalnya, pelibatan orang tua dalam kegiatan keagamaan sekolah, kerja sama dengan masjid atau pesantren lokal, serta penyelenggaraan kegiatan sosial seperti bakti lingkungan dan santunan anak yatim. Tilaar (2019) menilai bahwa partisipasi masyarakat menciptakan kesinambungan nilai antara sekolah dan lingkungan sosial, sehingga pembelajaran agama tidak terisolasi dari realitas kehidupan. Mujib (2020) menambahkan bahwa partisipasi masyarakat juga berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial terhadap implementasi kebijakan, memastikan bahwa pelaksanaannya sesuai dengan nilai Islam dan kebutuhan lokal.

Sebaliknya, kebijakan yang bersifat top-down dan minim pelibatan masyarakat sering kali kehilangan daya hidupnya. Parsons (2001) menyatakan bahwa kebijakan yang tidak mengakomodasi aspirasi publik akan mengalami resistensi kultural dan tidak berkelanjutan. Dalam banyak kasus, kebijakan PAI yang diimplementasikan secara sepihak gagal mencapai efektivitas karena tidak ada dukungan moral dan sosial dari masyarakat sekitar. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan pendidikan agama memerlukan pendekatan partisipatif yang menghargai kearifan lokal dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan.

d. Analisis Integratif terhadap Efektivitas Implementasi Kebijakan PAI

Efektivitas implementasi kebijakan PAI tidak dapat dipahami secara parsial, karena keberhasilan setiap komponen saling terkait secara sistemik. Mazmanian dan Sabatier (1983) menjelaskan bahwa implementasi yang efektif menuntut adanya keselarasan antara tujuan kebijakan, kapasitas pelaksana, dan dukungan lingkungan sosial. Pada konteks PAI, hal ini berarti efektivitas hanya dapat dicapai apabila kebijakan, kepemimpinan, dan partisipasi masyarakat saling menguatkan dalam satu kerangka moral dan spiritual. Mujib (2020) menegaskan bahwa efektivitas kebijakan pendidikan agama terwujud ketika nilai-nilai Islam tidak hanya diajarkan, tetapi dihidupkan dalam budaya sekolah dan praktik keseharian.

Evaluasi efektivitas kebijakan PAI juga perlu memperhatikan dimensi proses dan hasil. Edwards III (1980) membedakan antara efektivitas implementasi proses (bagaimana kebijakan dijalankan) dan efektivitas hasil (apa yang dihasilkan kebijakan). Proses implementasi yang baik akan menciptakan iklim pembelajaran yang humanis, partisipatif, dan reflektif. Hasil implementasi yang efektif ditandai oleh meningkatnya kesadaran religius, moralitas sosial, serta kemampuan peserta didik menerapkan nilai Islam dalam kehidupan nyata. Tilaar (2019) menggarisbawahi bahwa kebijakan pendidikan agama yang efektif adalah yang mampu membentuk kesatuan antara iman, ilmu, dan amal, sehingga pendidikan menjadi sarana pembentukan peradaban spiritual dan sosial.

Pendekatan integratif terhadap efektivitas kebijakan juga menuntut evaluasi berkelanjutan. Hasbullah (2021) menegaskan

bahwa efektivitas kebijakan bersifat dinamis dan kontekstual; perubahan sosial, kemajuan teknologi, serta pluralitas budaya memerlukan adaptasi berkelanjutan. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan PAI harus selalu dikaji ulang melalui refleksi akademik dan penilaian empiris terhadap hasil pembelajaran serta dampak sosialnya. Evaluasi yang bersifat partisipatif dan berbasis data (evidence-based policy) menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa kebijakan PAI tetap relevan, inklusif, dan berdaya guna dalam menghadapi perubahan zaman.

Efektivitas implementasi kebijakan PAI pada akhirnya bukan sekadar ukuran administratif, tetapi refleksi dari keberhasilan sistem pendidikan dalam membangun manusia Indonesia yang beriman, berakhlak, dan berperan aktif dalam masyarakat multikultural. Mujib (2020) menegaskan bahwa efektivitas sejati kebijakan pendidikan agama terletak pada kemampuannya menumbuhkan kesadaran spiritual yang melahirkan perilaku etis dan sosial yang konsisten. Tilaar (2019) menambahkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya menciptakan individu yang religius, tetapi juga masyarakat yang toleran, demokratis, dan berkeadilan sosial.

Hasbullah (2021) menilai bahwa kebijakan PAI yang efektif adalah kebijakan yang hidup di tengah masyarakat—bukan sekadar dokumen formal, tetapi nilai yang mengalir dalam perilaku, hubungan sosial, dan budaya sekolah. Efektivitas kebijakan, oleh karena itu, menuntut kesinambungan antara niat kebijakan (policy intention) dan tindakan kebijakan (policy in action). Parsons (2001) menyimpulkan bahwa kebijakan pendidikan agama yang efektif hanya dapat terwujud ketika setiap unsur—pemerintah, sekolah, guru, orang tua, dan masyarakat—memiliki komitmen moral yang sama untuk

menjadikan pendidikan agama sebagai fondasi pembangunan manusia yang beradab dan berketuhanan.

Efektivitas implementasi kebijakan PAI merupakan refleksi dari kesatuan antara nilai, struktur, dan tindakan. Ketika seluruh komponen pendidikan bekerja dalam satu keselarasan nilai ilahiah dan visi kemanusiaan, kebijakan PAI tidak hanya menjadi kebijakan pendidikan, tetapi juga gerakan moral bangsa. Implementasi yang efektif pada akhirnya akan melahirkan generasi yang tidak hanya cerdas secara intelektual, tetapi juga matang secara spiritual dan etis—mampu menebar kedamaian, keadilan, dan kemanusiaan universal sebagaimana cita-cita Islam rahmatan lil ‘alamin.

4. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Efektivitas implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) pada hakikatnya dipengaruhi oleh dinamika interaksi antara faktor pendukung dan faktor penghambat di tingkat kelembagaan maupun sosial. Grindle (1980) menegaskan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kualitas desain kebijakan, tetapi juga pada kondisi lingkungan, kapasitas pelaksana, serta dukungan aktor yang terlibat di lapangan. Dalam konteks pendidikan, keberhasilan implementasi kebijakan PAI tidak semata ditentukan oleh kejelasan peraturan formal, melainkan juga oleh kemampuan institusi pendidikan untuk menanamkan nilai-nilai Islam secara kontekstual dan berkelanjutan. Mujib (2020) menambahkan bahwa faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pendidikan agama harus dianalisis secara

komprehensif karena keduanya membentuk struktur peluang dan kendala yang menentukan arah perubahan pendidikan keagamaan di sekolah.

a. *Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan PAI*

Kekuatan pendorong dalam implementasi kebijakan PAI berperan sebagai katalis yang mempercepat terwujudnya tujuan pendidikan spiritual dan moral di sekolah. Faktor-faktor ini mencakup kepemimpinan kepala sekolah yang visioner, profesionalisme guru PAI, budaya sekolah yang religius, serta kolaborasi antarlembaga pendidikan dan masyarakat. Keempat faktor tersebut menjadi pondasi utama dalam memastikan kebijakan PAI tidak hanya dilaksanakan secara administratif, tetapi juga hidup dalam praktik keseharian di lingkungan sekolah.

1). *Kepemimpinan Kepala Sekolah yang Visioner*

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor paling menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan. Edwards III (1980) menekankan bahwa pemimpin yang visioner berperan sebagai *policy enabler* yang mampu menjembatani kebijakan makro dengan realitas mikro di tingkat sekolah. Kepala sekolah yang memiliki visi spiritual dan moral akan menciptakan iklim religius yang kondusif, di mana setiap kebijakan dan kegiatan sekolah diarahkan untuk memperkuat karakter dan nilai keislaman. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kepemimpinan pendidikan yang efektif tidak hanya mengelola aspek administratif, tetapi juga menumbuhkan budaya organisasi yang berlandaskan nilai.

Dalam konteks kebijakan PAI, kepala sekolah yang visioner berperan dalam membangun kolaborasi antarguru, mendorong

inovasi pembelajaran agama, serta menjadikan kegiatan keagamaan sebagai bagian integral dari budaya sekolah. Mazmanian dan Sabatier (1983) menambahkan bahwa kepemimpinan yang berorientasi transformasi akan mampu menumbuhkan semangat kolektif untuk menjadikan pendidikan agama sebagai fondasi pembentukan peradaban sekolah. Kepala sekolah yang demikian tidak hanya mengawasi pelaksanaan kebijakan, tetapi juga menjadi inspirator dan teladan bagi seluruh warga sekolah.

2). Profesionalisme Guru Pendidikan Agama Islam

Guru PAI merupakan pelaksana utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan di ruang kelas. Mujib (2020) menegaskan bahwa profesionalisme guru tidak hanya diukur dari kemampuan pedagogis, tetapi juga dari integritas moral dan spiritualitas pribadi. Guru yang profesional mampu mengintegrasikan nilai-nilai keagamaan ke dalam seluruh aspek pembelajaran, baik kognitif, afektif, maupun psikomotorik. Ia tidak hanya mentransfer pengetahuan agama, tetapi juga menanamkan kebiasaan dan perilaku Islami melalui keteladanan dan interaksi yang humanistik.

Hasbullah (2021) menjelaskan bahwa profesionalisme guru PAI berperan sebagai jembatan antara teks agama dan konteks sosial, sehingga nilai-nilai Islam dapat diterapkan secara relevan terhadap kehidupan peserta didik. Tilaar (2019) menambahkan bahwa guru yang memiliki semangat reflektif dan adaptif akan mampu menyesuaikan pendekatan pembelajaran dengan perkembangan zaman tanpa kehilangan substansi moralnya. Oleh karena itu, peningkatan kompetensi dan kesejahteraan guru menjadi faktor penentu keberlanjutan implementasi kebijakan PAI di sekolah.

3). Budaya Sekolah yang Religius

Budaya sekolah religius merupakan ekosistem nilai yang menopang keberhasilan implementasi kebijakan PAI. Parsons (2001) menegaskan bahwa kebijakan publik tidak akan efektif apabila tidak didukung oleh kultur institusional yang selaras dengan nilai kebijakan tersebut. Dalam konteks pendidikan agama, budaya sekolah religius tercermin melalui pembiasaan kegiatan spiritual seperti tadarus Al-Qur'an, salat berjamaah, peringatan hari besar Islam, dan kegiatan sosial keagamaan. Aktivitas tersebut berfungsi sebagai wahana internalisasi nilai-nilai Islam dalam kehidupan sehari-hari peserta didik.

Tilaar (2019) memandang budaya sekolah sebagai “jiwa” pendidikan yang membentuk perilaku moral kolektif. Sekolah yang berhasil menumbuhkan budaya religius umumnya menunjukkan tingkat kedisiplinan, solidaritas, dan tanggung jawab sosial yang tinggi. Mujib (2020) menambahkan bahwa budaya religius yang kuat memperkuat hubungan antara kebijakan dan praksis, menjadikan nilai agama bukan sekadar norma formal, tetapi pola hidup yang dijalankan secara sadar. Oleh sebab itu, penguatan budaya religius perlu menjadi bagian strategis dari implementasi kebijakan PAI yang berorientasi pada pembentukan karakter.

4). Kolaborasi Antar Lembaga dan Masyarakat

Implementasi kebijakan PAI tidak dapat berjalan efektif tanpa adanya sinergi antar lembaga pendidikan dan dukungan masyarakat. Grindle (1980) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik sangat ditentukan oleh koordinasi antar aktor yang memiliki otoritas dan kepentingan berbeda. Kolaborasi antara Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, sekolah, dan

organisasi masyarakat keagamaan menjadi faktor penting dalam memperkuat kualitas dan kontinuitas kebijakan PAI.

Hasbullah (2021) menjelaskan bahwa kerja sama lintas lembaga memungkinkan terjadinya pertukaran sumber daya, inovasi program, serta integrasi kebijakan yang saling melengkapi. Misalnya, sinergi antara madrasah dan sekolah umum dapat memperkaya model pembelajaran agama yang lebih kontekstual dan inklusif. Mujib (2020) menekankan bahwa kolaborasi yang efektif akan memperluas jangkauan kebijakan dan memastikan nilai-nilai PAI diterapkan secara berkelanjutan di masyarakat. Ketika sekolah, keluarga, dan masyarakat bergerak bersama, pendidikan agama akan menjadi gerakan sosial yang menumbuhkan moralitas publik dan ketahanan spiritual bangsa.

b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan PAI

Setiap kebijakan publik selalu menghadapi hambatan yang bersumber dari keterbatasan sumber daya, kompleksitas sosial, hingga lemahnya mekanisme pengawasan. Edwards III (1980) menegaskan bahwa faktor penghambat implementasi muncul karena adanya kesenjangan antara kapasitas pelaksana, kondisi lingkungan, dan tujuan kebijakan. Dalam kebijakan PAI, hambatan implementasi sering kali muncul karena keterbatasan fasilitas, tantangan pluralitas masyarakat, orientasi program yang seremonial, serta lemahnya sistem evaluasi dan monitoring kebijakan. Faktor-faktor tersebut menjadi penghalang struktural dan kultural yang perlu diatasi melalui strategi kebijakan adaptif dan kolaboratif.

1). Keterbatasan Sumber Daya

Sumber daya merupakan elemen fundamental dalam setiap implementasi kebijakan. Grindle (1980) menegaskan bahwa tanpa dukungan sumber daya manusia, finansial, dan infrastruktur yang memadai, kebijakan tidak dapat dijalankan secara optimal. Banyak sekolah di Indonesia masih menghadapi keterbatasan fasilitas seperti laboratorium keagamaan, media pembelajaran digital, serta akses terhadap buku ajar PAI yang kontekstual. Kondisi ini menghambat upaya guru dalam mengembangkan metode pembelajaran yang interaktif dan relevan dengan kebutuhan zaman.

Mujib (2020) menyoroti bahwa ketimpangan distribusi sumber daya pendidikan agama memperdalam kesenjangan mutu antar sekolah, terutama antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa anggaran pendidikan agama sering kali belum menjadi prioritas dalam kebijakan daerah, sehingga implementasi kebijakan PAI bergantung pada inisiatif individual sekolah. Ketidakmerataan ini berdampak pada rendahnya efisiensi kebijakan, karena program-program PAI sulit dijalankan secara seragam di seluruh wilayah.

2). Tantangan Pluralitas dan Sekularisasi Sosial

Pluralitas masyarakat Indonesia merupakan realitas sosial yang menuntut kebijakan PAI beradaptasi secara bijak. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan agama di masyarakat multikultural harus mengedepankan prinsip moderasi dan toleransi. Namun, di beberapa sekolah, pluralitas sering menimbulkan resistensi terhadap implementasi nilai-nilai religius tertentu, terutama ketika interpretasi agama dipandang eksklusif atau berpotensi menyingkirkan perbedaan.

Hasbullah (2021) menilai bahwa tantangan lain muncul dari pengaruh sekularisasi sosial yang menggeser makna agama dari ruang publik ke ruang privat. Kondisi ini membuat PAI menghadapi dilema antara mempertahankan nilai-nilai normatif Islam dan menyesuaikan diri dengan realitas sosial yang semakin sekuler. Mujib (2020) mengingatkan bahwa kebijakan PAI harus mampu menyeimbangkan antara keteguhan prinsip keagamaan dan keterbukaan terhadap keberagaman. Tanpa pendekatan kontekstual yang inklusif, kebijakan PAI berisiko kehilangan relevansi sosialnya.

3). Implementasi yang Bersifat Seremonial

Salah satu persoalan klasik dalam implementasi kebijakan pendidikan di Indonesia ialah orientasi seremonial dan formalistik. Edwards III (1980) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan yang hanya menekankan kepatuhan administratif sering kali mengabaikan dimensi substantif dari kebijakan itu sendiri. Banyak program PAI dijalankan sebatas pemenuhan target dokumen, seperti kegiatan peringatan hari besar Islam tanpa makna reflektif dan internalisasi nilai.

Tilaar (2019) menilai bahwa orientasi seremonial ini menyebabkan pendidikan agama kehilangan daya transformatifnya. Guru dan peserta didik terjebak dalam rutinitas ritual tanpa pemahaman spiritual yang mendalam. Mujib (2020) menekankan bahwa pendidikan agama yang sejati harus melibatkan proses refleksi, pengalaman, dan keteladanan, bukan sekadar pelaksanaan prosedur. Oleh sebab itu, efektivitas kebijakan PAI memerlukan pembaruan paradigma implementasi dari pendekatan seremonial menuju pendekatan partisipatif dan kontekstual yang menekankan esensi nilai.

4). Kurangnya Evaluasi dan Pengawasan Kebijakan

Sistem evaluasi dan pengawasan yang lemah menjadi penghambat signifikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan PAI. Grindle (1980) menegaskan bahwa mekanisme monitoring dan evaluasi merupakan bagian integral dari proses kebijakan untuk memastikan efektivitas dan akuntabilitas. Namun, pada banyak kasus, evaluasi terhadap pelaksanaan PAI masih bersifat administratif dan kurang berbasis data empiris.

Hasbullah (2021) menyebut bahwa ketiadaan indikator evaluasi yang terukur menyebabkan sulitnya menilai keberhasilan internalisasi nilai keagamaan di sekolah. Mazmanian dan Sabatier (1983) menambahkan bahwa evaluasi yang efektif harus dilakukan secara berkelanjutan dan partisipatif, melibatkan guru, kepala sekolah, dan masyarakat sebagai penilai kualitas implementasi kebijakan. Mujib (2020) menilai bahwa kebijakan pendidikan agama harus dikawal oleh sistem evaluasi berbasis evidence yang tidak hanya menilai hasil pembelajaran, tetapi juga dampak moral dan sosialnya terhadap peserta didik.

Analisis terhadap faktor pendukung dan penghambat menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan PAI tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi pada integrasi nilai, kapasitas, dan kolaborasi seluruh pihak. Grindle (1980) menegaskan bahwa implementasi efektif terjadi ketika lingkungan kebijakan bersifat mendukung dan aktor pelaksana memiliki komitmen moral yang kuat. Mujib (2020) menambahkan bahwa faktor pendukung perlu diperkuat melalui kebijakan pelatihan berkelanjutan, penguatan budaya sekolah, dan pembentukan jaringan kolaboratif lintas lembaga.

Sebaliknya, faktor penghambat seperti keterbatasan sumber daya dan lemahnya evaluasi harus diatasi melalui inovasi kebijakan dan pendekatan berbasis bukti. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan PAI harus menjadi instrumen pembaruan moral bangsa, bukan sekadar administrasi pendidikan agama. Ketika kepemimpinan, profesionalisme guru, budaya religius, dan partisipasi masyarakat bersatu dalam satu visi, implementasi kebijakan PAI akan menjadi gerakan moral yang transformatif—membangun generasi beriman, berilmu, dan berakhlak yang mampu menuntun bangsa menuju kehidupan yang adil, damai, dan berkeadaban.

5. Implikasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam terhadap Pembentukan Karakter Peserta Didik

Implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) yang dirancang dan dilaksanakan secara efektif memiliki implikasi mendalam terhadap pembentukan karakter peserta didik. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan harus diukur tidak hanya dari tingkat kepatuhan administratif, tetapi dari dampak transformasionalnya terhadap perilaku dan moralitas peserta didik. PAI sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional berfungsi tidak sekadar mentransfer pengetahuan keagamaan, melainkan membentuk manusia beriman, berakhlak, dan berperilaku sesuai nilai-nilai Islam yang universal. Tilaar (2019) memandang bahwa pendidikan agama menjadi instrumen peradaban yang menuntun peserta didik untuk menginternalisasi nilai moral, spiritual, dan sosial ke dalam identitas diri. Oleh karena itu, kebijakan PAI yang berhasil

diimplementasikan secara konsisten akan melahirkan generasi berkarakter yang tidak hanya cerdas secara intelektual, tetapi juga matang secara spiritual dan etis.

a. PAI sebagai Instrumen Pembentukan Karakter Religius dan Moral

Pendidikan Agama Islam memiliki posisi strategis dalam menanamkan nilai-nilai moral dan spiritual yang menjadi fondasi utama pembentukan karakter bangsa. Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI dirancang untuk menumbuhkan kesadaran beragama yang tidak hanya berhenti pada tataran kognitif, tetapi juga meluas ke dimensi afektif dan psikomotorik. Proses pembelajaran yang kontekstual memungkinkan peserta didik memahami ajaran Islam sebagai panduan hidup yang relevan dengan realitas sosial. Implementasi PAI yang terintegrasi dalam seluruh kegiatan sekolah memperkuat pembiasaan perilaku religius seperti kejujuran, tanggung jawab, disiplin, serta penghormatan terhadap perbedaan.

Rahmat (2021) menemukan bahwa sekolah yang mengintegrasikan nilai-nilai PAI ke dalam kegiatan intra dan ekstrakurikuler menunjukkan peningkatan signifikan dalam perilaku religius siswa. Misalnya, program seperti tadarus pagi, shalat berjamaah, mentoring keagamaan, dan kegiatan sosial berbasis zakat atau sedekah terbukti memperkuat internalisasi nilai-nilai keislaman dalam keseharian peserta didik. Hasbullah (2021) menilai bahwa pembelajaran agama yang menekankan praktik dan keteladanan memiliki efektivitas lebih tinggi dibandingkan pendekatan instruksional yang hanya berorientasi pada hafalan teks suci. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan PAI yang mengedepankan pengalaman spiritual dan sosial

berperan penting dalam membangun kepribadian religius yang autentik.

Kebijakan PAI juga memperkuat pembentukan karakter moral melalui internalisasi nilai-nilai universal Islam seperti kejujuran (*shidq*), tanggung jawab (*amanah*), keadilan (*'adl*), dan kasih sayang (*rahmah*). Tilaar (2019) menyatakan bahwa nilai-nilai tersebut harus dihidupkan dalam sistem pendidikan agar menjadi habitus sosial yang membentuk kesadaran kolektif. Peserta didik yang mengalami proses pembelajaran PAI secara bermakna akan mengembangkan sensitivitas moral yang tinggi terhadap persoalan keadilan, empati sosial, dan integritas pribadi. Oleh karena itu, efektivitas implementasi kebijakan PAI memiliki dampak langsung terhadap pembentukan karakter individual sekaligus karakter kebangsaan yang berakar pada nilai religius dan humanistik.

b. PAI sebagai Dasar Pembentukan Karakter Sosial dan Toleransi

Pendidikan agama tidak hanya membentuk kesalehan individu, tetapi juga membangun kepekaan sosial yang mendorong terciptanya kehidupan yang harmonis dalam masyarakat majemuk. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan PAI harus berorientasi pada penguatan nilai-nilai moderasi beragama yang mendorong sikap toleransi, dialog, dan saling menghormati antar umat beragama. Implementasi kebijakan PAI yang berhasil akan menciptakan ruang pembelajaran yang menumbuhkan kesadaran bahwa keberagaman merupakan bagian dari kehendak Tuhan yang harus dirawat secara damai.

Mujib (2020) menyebutkan bahwa pendekatan pembelajaran yang menekankan nilai *wasathiyah* (moderasi)

menjadi kunci dalam menumbuhkan karakter sosial yang inklusif. Guru PAI memiliki peran sentral sebagai mediator yang mengarahkan pemahaman agama agar tidak eksklusif, melainkan terbuka terhadap perbedaan. Kegiatan pembelajaran berbasis proyek sosial, seperti kolaborasi lintas agama dalam kegiatan kemanusiaan, dapat menjadi implementasi konkret dari kebijakan PAI yang berorientasi pada pembentukan karakter toleran dan empatik.

Tilaar (2019) menilai bahwa pendidikan yang menumbuhkan kesadaran pluralistik akan memperkuat ikatan sosial dan mencegah fragmentasi di lingkungan sekolah. Implementasi kebijakan PAI yang menekankan nilai-nilai perdamaian, keadilan, dan solidaritas sosial secara langsung membentuk peserta didik menjadi warga negara yang siap hidup dalam harmoni sosial. Rahmat (2021) menegaskan bahwa sekolah yang menerapkan pendekatan inklusif dalam PAI cenderung menghasilkan siswa dengan sikap terbuka dan empatik terhadap keberagaman budaya serta keyakinan. Implikasi kebijakan semacam ini menunjukkan bahwa PAI tidak hanya membentuk individu yang religius, tetapi juga membangun modal sosial yang memperkuat ketahanan nasional melalui nilai-nilai kemanusiaan universal.

c. Keterkaitan Implementasi PAI dengan Pembiasaan Nilai dan Budaya Sekolah

Efektivitas implementasi kebijakan PAI dalam pembentukan karakter peserta didik tidak dapat dipisahkan dari budaya sekolah yang mendukung internalisasi nilai. Parsons (2001) menegaskan bahwa lembaga pendidikan berfungsi sebagai sistem sosial yang mentransmisikan nilai dan norma melalui struktur, interaksi, serta ritual kolektifnya. Sekolah yang

memiliki budaya religius kuat menjadikan PAI sebagai “jiwa organisasi” yang menuntun perilaku seluruh warga sekolah.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan yang berhasil adalah yang mampu menciptakan sinergi antara nilai formal kebijakan dan praktik sosial di lingkungan pelaksana. Dalam konteks ini, kegiatan seperti shalat berjamaah, peringatan hari besar Islam, tadarus pagi, dan kegiatan sosial keagamaan menjadi bentuk nyata integrasi kebijakan dengan budaya sekolah. Mujib (2020) menegaskan bahwa pembiasaan nilai melalui rutinitas keagamaan lebih efektif dalam membentuk karakter dibandingkan pengajaran yang bersifat kognitif.

Tilaar (2019) menilai bahwa pembiasaan religius yang konsisten memperkuat pembentukan kepribadian yang stabil dan disiplin. Peserta didik tidak hanya memahami ajaran agama, tetapi juga membiasakan diri untuk hidup sesuai prinsip moral dan etika Islam. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa budaya sekolah yang berlandaskan nilai PAI akan menciptakan lingkungan pendidikan yang aman, inklusif, dan beradab, sehingga peserta didik belajar dalam suasana yang menumbuhkan empati, kejujuran, dan tanggung jawab. Oleh karena itu, kebijakan PAI yang terintegrasi dalam budaya sekolah memiliki implikasi strategis dalam menciptakan sistem pendidikan yang membentuk karakter melalui lingkungan sosial yang mendidik.

d. Potensi Moral Disconnect dan Tantangan Implementasi Nilai

Efektivitas implementasi kebijakan PAI tidak selalu berjalan linear dengan hasil pembentukan karakter. Fenomena *moral disconnect*—ketika peserta didik memahami ajaran agama

secara kognitif namun gagal menerapkannya dalam perilaku nyata—menjadi salah satu tantangan serius dalam pendidikan agama modern. Rahmat (2021) mencatat bahwa kesenjangan antara pemahaman dan praktik moral sering kali muncul akibat pendekatan pembelajaran yang masih bersifat instruksional dan tidak kontekstual.

Mujib (2020) menjelaskan bahwa moral disconnect terjadi karena lemahnya keterhubungan antara pengetahuan keagamaan dan kesadaran moral. Pembelajaran agama yang hanya menekankan hafalan teks suci tanpa mengaitkan nilai-nilai tersebut dengan pengalaman hidup sehari-hari membuat peserta didik sulit menginternalisasikan makna ajaran Islam. Tilaar (2019) menegaskan pentingnya pendekatan reflektif dalam PAI, di mana peserta didik diajak merenungi pengalaman pribadi, sosial, dan spiritual mereka untuk membentuk pemahaman moral yang lebih autentik.

Hasbullah (2021) menambahkan bahwa moral disconnect juga dapat muncul akibat kurangnya keteladanan guru dan lingkungan sekolah. Ketika peserta didik menyaksikan inkonsistensi antara ucapan dan tindakan, nilai-nilai yang diajarkan dalam kelas kehilangan otoritas moralnya. Oleh sebab itu, guru PAI perlu menampilkan integritas dan kejujuran sebagai bagian dari proses pembelajaran nilai. Keteladanan (*uswah hasanah*) menjadi bentuk implementasi kebijakan yang paling kuat dalam menghubungkan pemahaman agama dan perilaku nyata.

e. Implikasi Transformasional terhadap Pembentukan Kepribadian dan Identitas Bangsa

Implementasi kebijakan PAI yang efektif tidak hanya berdampak pada pembentukan karakter individu, tetapi juga

berkontribusi terhadap pembentukan identitas kebangsaan yang religius dan inklusif. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan agama berfungsi sebagai instrumen integratif dalam membangun kesatuan nilai antara keislaman, keindonesiaan, dan kemanusiaan. Peserta didik yang tumbuh dalam sistem pendidikan yang menginternalisasikan PAI secara holistik akan memiliki karakter kebangsaan yang kuat, menghargai perbedaan, dan menolak ekstremisme.

Mazmanian dan Sabatier (1983) memandang bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan harus diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut membentuk perilaku kolektif yang berorientasi pada kemaslahatan sosial. Dalam konteks ini, kebijakan PAI yang menumbuhkan nilai moderasi dan tanggung jawab sosial akan memperkuat ketahanan moral bangsa. Hasbullah (2021) menilai bahwa PAI memiliki potensi besar sebagai sarana rekonsiliasi antara spiritualitas dan modernitas, antara tradisi religius dan tantangan global.

Mujib (2020) menekankan bahwa pembentukan karakter melalui implementasi PAI adalah upaya strategis untuk menyiapkan generasi masa depan yang berakhlak dan berwawasan global. Pendidikan agama yang menekankan integrasi ilmu, iman, dan amal akan mencetak manusia berkarakter yang mampu menavigasi kehidupan modern tanpa kehilangan orientasi moralnya. Nilai-nilai Islam yang rahmatan lil ‘alamin menjadi dasar pembentukan etika sosial, kesadaran ekologis, serta tanggung jawab terhadap kemanusiaan. Implikasi kebijakan PAI yang efektif, oleh karena itu, melampaui ranah pendidikan formal dan menjadi kekuatan moral bangsa yang memperkuat peradaban Indonesia yang berkeadilan dan beradab.

Kebijakan Pendidikan Agama Islam yang diimplementasikan secara efektif terbukti memiliki implikasi signifikan terhadap pembentukan karakter peserta didik yang utuh—spiritual, moral, dan sosial. Mujib (2020) menegaskan bahwa implementasi kebijakan PAI harus bergerak dari tataran administratif menuju praksis nilai yang terinternalisasi dalam seluruh aspek kehidupan sekolah. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa pendidikan agama yang berorientasi pada keteladanan, pembiasaan, dan refleksi spiritual akan melahirkan manusia yang beriman sekaligus berkeadaban.

Rahmat (2021) membuktikan secara empiris bahwa sekolah yang mengintegrasikan nilai-nilai PAI ke dalam kurikulum, budaya sekolah, dan kegiatan sosial memiliki tingkat karakter religius yang lebih tinggi dibandingkan sekolah yang hanya menempatkan PAI sebagai mata pelajaran formal. Tilaar (2019) menyimpulkan bahwa pendidikan agama harus dipahami sebagai gerakan moral, bukan sekadar program administratif. Ketika kebijakan PAI diimplementasikan secara reflektif, partisipatif, dan kontekstual, hasilnya bukan hanya peserta didik yang religius secara individual, tetapi juga generasi bangsa yang toleran, berintegritas, dan bertanggung jawab sosial.

Kebijakan PAI yang efektif pada akhirnya menjadi medium pembentukan karakter yang menyatukan nilai spiritualitas dan kemanusiaan. Implementasinya yang berorientasi pada penguatan iman, akhlak, dan toleransi menjadikan pendidikan agama tidak hanya sebagai instrumen pedagogis, tetapi juga pilar moral yang menopang pembangunan nasional. Tilaar (2019) menegaskan bahwa bangsa yang beradab hanya dapat lahir dari sistem pendidikan yang berakar pada nilai-nilai keagamaan yang hidup dan dihayati secara mendalam. Implementasi kebijakan

PAI yang berhasil, karenanya, bukan hanya mencetak peserta didik yang religius, tetapi juga membentuk manusia Indonesia seutuhnya—beriman, berilmu, berakhlak, dan berperan aktif dalam mewujudkan peradaban yang damai, berkeadilan, dan berkeadaban.

6. Strategi Penguatan Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Keberhasilan implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) sangat ditentukan oleh strategi sistemik yang mampu menjembatani idealisme kebijakan dengan realitas praktik pendidikan di lapangan. Grindle (1980) menegaskan bahwa strategi implementasi kebijakan yang efektif harus bersifat adaptif, kontekstual, dan partisipatif agar mampu menghadapi kompleksitas sosial, budaya, dan teknologi yang terus berkembang. Pendidikan agama, dalam konteks ini, memerlukan pendekatan yang tidak hanya normatif tetapi juga transformasional—menjadikan nilai-nilai Islam relevan bagi dinamika kehidupan modern. Mujib (2020) menambahkan bahwa strategi penguatan kebijakan PAI harus mencakup dimensi struktural, kultural, dan personal, agar mampu menghasilkan perubahan sistemik pada perilaku, pola pikir, dan etos spiritual peserta didik maupun guru.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menyebutkan bahwa strategi implementasi kebijakan publik harus meliputi tiga ranah: desain kebijakan yang jelas, kapasitas pelaksana yang memadai, dan dukungan lingkungan sosial yang mendukung. Dalam konteks pendidikan agama, hal ini berarti strategi penguatan kebijakan PAI harus memperhatikan kesesuaian

antara visi spiritual, metode pembelajaran, dan dukungan ekosistem sekolah. Tilaar (2019) menekankan bahwa pendidikan agama yang transformatif tidak cukup disusun dalam bentuk peraturan, melainkan perlu diwujudkan melalui praksis yang memadukan dimensi intelektual, emosional, dan spiritual. Oleh sebab itu, strategi penguatan kebijakan PAI harus diarahkan pada lima pilar utama: rekontekstualisasi pembelajaran, digitalisasi materi, penguatan supervisi berbasis nilai, kolaborasi pemangku kepentingan, dan revitalisasi peran guru sebagai teladan moral.

a. *Rekontekstualisasi Pembelajaran PAI: Menuju Pendidikan Reflektif dan Transformatif*

Rekontekstualisasi pembelajaran PAI menjadi langkah strategis dalam mengaktualisasikan nilai-nilai keislaman sesuai perkembangan zaman. Mujib (2020) menjelaskan bahwa pendidikan agama harus menggeser orientasinya dari pola indoktrinatif menuju pembelajaran reflektif yang membangkitkan kesadaran spiritual dan sosial peserta didik. Model pembelajaran berbasis refleksi, pengalaman, dan proyek sosial memungkinkan peserta didik memahami ajaran Islam melalui pengalaman hidup, bukan sekadar hafalan teks.

Tilaar (2019) menilai bahwa pembelajaran agama yang relevan dengan kehidupan nyata akan lebih mudah diterima oleh peserta didik karena menghadirkan agama sebagai sumber makna, bukan beban kognitif. Implementasi rekontekstualisasi dapat diwujudkan melalui pendekatan *experiential learning*, *service learning*, dan *project-based learning* yang menekankan keterlibatan aktif peserta didik dalam kegiatan sosial keagamaan. Misalnya, proyek berbagi makanan, kegiatan

kebersihan masjid, atau pengabdian masyarakat berbasis nilai Islam dapat menjadi wahana konkret internalisasi karakter.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa pendekatan ini juga mendorong terjadinya proses pembelajaran yang dialogis dan partisipatif antara guru dan peserta didik. Interaksi semacam ini membentuk iklim kelas yang humanis, di mana nilai-nilai keislaman dihidupkan melalui refleksi bersama atas pengalaman sosial. Rekontekstualisasi pembelajaran PAI, oleh karena itu, bukan sekadar inovasi metodologis, tetapi langkah filosofis untuk mengembalikan fungsi pendidikan agama sebagai pembentuk kesadaran moral yang hidup, dinamis, dan kontekstual terhadap realitas sosial.

b. Digitalisasi Materi dan Media PAI: Memperluas Akses dan Inovasi Pembelajaran

Pemanfaatan teknologi digital menjadi faktor strategis dalam memperkuat implementasi kebijakan PAI di era Revolusi Industri 4.0. Mujib (2020) menyatakan bahwa integrasi teknologi dalam pembelajaran agama membuka peluang besar untuk memperluas akses, memperkaya sumber belajar, dan menciptakan pengalaman belajar yang lebih interaktif. Pemanfaatan platform digital seperti *Learning Management System (LMS)*, video interaktif, podcast keagamaan, atau aplikasi edukatif berbasis Al-Qur'an dapat mengubah paradigma pembelajaran dari *teacher-centered* menjadi *learner-centered*.

Rahmat (2021) menyoroti bahwa digitalisasi materi PAI mampu meningkatkan keterlibatan emosional dan kognitif peserta didik karena menghadirkan pembelajaran yang menarik dan fleksibel. Misalnya, siswa dapat mengakses kajian tafsir, sejarah Islam, atau kisah keteladanan Nabi melalui konten multimedia yang kontekstual dan inspiratif. Tilaar (2019)

menegaskan bahwa digitalisasi tidak hanya meningkatkan efektivitas, tetapi juga relevansi pendidikan agama di tengah perkembangan teknologi dan globalisasi nilai.

Hasbullah (2021) menambahkan bahwa strategi digitalisasi juga harus mempertimbangkan etika penggunaan media digital agar tidak sekadar menjadi sarana informasi, tetapi juga transformasi moral. Guru PAI memiliki tanggung jawab untuk mengarahkan peserta didik agar bijak memanfaatkan teknologi sebagai sarana dakwah dan refleksi spiritual. Oleh karena itu, digitalisasi kebijakan PAI harus diikuti dengan penguatan literasi digital religius (*religious digital literacy*), agar peserta didik mampu memfilter informasi keagamaan secara kritis, ilmiah, dan moderat.

c. Penguatan Supervisi Akademik dan Evaluasi Berbasis Nilai

Supervisi akademik dan evaluasi kebijakan PAI perlu diarahkan pada penilaian berbasis nilai dan karakter, bukan sekadar hasil kognitif. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan publik bergantung pada mekanisme evaluasi yang konsisten dan terarah pada tujuan substantif kebijakan. Dalam konteks PAI, pengawasan dan evaluasi harus menilai sejauh mana proses pembelajaran berkontribusi terhadap pembentukan kepribadian religius peserta didik.

Tilaar (2019) menilai bahwa pendekatan evaluasi berbasis nilai mengharuskan adanya indikator kualitatif seperti kejujuran, kedisiplinan, empati, tanggung jawab, dan sikap sosial. Sistem penilaian semacam ini menuntut guru dan kepala sekolah untuk tidak hanya menilai hasil ujian, tetapi juga perilaku keseharian peserta didik. Mujib (2020) menambahkan

bahwa supervisi akademik harus bersifat konstruktif dan kolaboratif, di mana kepala sekolah dan pengawas PAI berperan sebagai *mentor* dalam membantu guru memperbaiki proses pembelajaran.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa penguatan supervisi juga memerlukan sistem monitoring yang terintegrasi berbasis data digital untuk menjamin akuntabilitas kebijakan. Evaluasi berbasis nilai dan supervisi akademik yang terarah akan menciptakan lingkungan belajar yang lebih berfokus pada internalisasi nilai daripada pencapaian angka. Strategi ini tidak hanya memperkuat efektivitas kebijakan PAI, tetapi juga menumbuhkan kesadaran moral sebagai hasil utama pendidikan agama.

d. Kolaborasi Antar Pemangku Kepentingan: Membangun Sinergi Struktural dan Sosial

Implementasi kebijakan PAI yang berkelanjutan memerlukan sinergi antara seluruh pemangku kepentingan, baik di tingkat institusi pendidikan, pemerintah, maupun masyarakat. Grindle (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada kolaborasi antaraktor yang memiliki otoritas dan kepentingan berbeda. Dalam konteks PAI, kolaborasi antara guru, kepala sekolah, komite sekolah, orang tua, dan lembaga keagamaan menjadi kunci penguatan nilai keislaman di lingkungan pendidikan.

Tilaar (2019) menyatakan bahwa pendidikan adalah proses sosial yang tidak dapat berjalan efektif tanpa keterlibatan komunitas. Sekolah yang menjalin kemitraan dengan masjid, pesantren, organisasi masyarakat Islam, dan lembaga sosial keagamaan lainnya akan memiliki daya dukung moral dan

spiritual yang lebih kuat. Kolaborasi semacam ini dapat diwujudkan melalui program pembinaan rohani, pengabdian sosial, atau pelatihan pengembangan karakter religius yang melibatkan semua unsur masyarakat.

Mujib (2020) menambahkan bahwa kolaborasi juga harus terjadi antara Kementerian Agama dan Dinas Pendidikan untuk memastikan keselarasan kebijakan kurikulum dan sistem evaluasi. Hasbullah (2021) menilai bahwa sinergi kebijakan antar lembaga pemerintahan dapat mempercepat harmonisasi program PAI di sekolah umum maupun madrasah. Kolaborasi yang efektif menciptakan ruang partisipasi publik yang luas, di mana pendidikan agama bukan hanya tanggung jawab guru, tetapi menjadi gerakan sosial bersama untuk membentuk masyarakat yang berakhlak dan berkeadaban.

e. Revitalisasi Peran Guru PAI sebagai Teladan Moral

Guru PAI merupakan aktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan karena menjadi figur yang menghubungkan antara nilai-nilai normatif Islam dan realitas kehidupan peserta didik. Mujib (2020) menegaskan bahwa guru bukan hanya pengajar (*teacher*), tetapi juga pendidik (*educator*) dan pembimbing spiritual (*murabbi*). Revitalisasi peran guru PAI berarti mengembalikan posisi mereka sebagai *moral agent* yang menanamkan nilai melalui keteladanan, bukan sekadar instruksi.

Tilaar (2019) menilai bahwa keberhasilan pendidikan karakter berakar pada kehadiran sosok guru yang memiliki integritas, empati, dan kedalaman spiritual. Keteladanan guru dalam bersikap, berbicara, dan mengambil keputusan menjadi sarana paling efektif untuk menanamkan nilai-nilai moral pada

peserta didik. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa guru PAI yang berperan aktif dalam kehidupan sosial sekolah mampu menciptakan iklim spiritual yang hangat dan menginspirasi. Misalnya, guru yang konsisten menampilkan perilaku disiplin dan penuh kasih akan menjadi model nyata bagi siswa dalam menjalani kehidupan religius yang seimbang.

Rahmat (2021) menyebut bahwa guru PAI yang menjalankan perannya secara reflektif dan komunikatif dapat memperkuat hubungan emosional dengan siswa, yang pada gilirannya mempermudah proses internalisasi nilai. Revitalisasi peran guru juga perlu didukung oleh kebijakan pelatihan berkelanjutan, peningkatan kesejahteraan, dan penghargaan terhadap prestasi mereka. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik menuntut adanya motivasi dan kapasitas pelaksana yang tinggi. Oleh karena itu, guru PAI perlu diberdayakan tidak hanya sebagai pelaksana kurikulum, tetapi juga sebagai agen perubahan sosial dan spiritual yang menuntun generasi muda menuju akhlak mulia.

Efektivitas strategi penguatan implementasi kebijakan PAI bergantung pada keselarasan antar komponen sistem pendidikan. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan bersifat sistemik: perubahan pada satu aspek harus diimbangi oleh dukungan pada aspek lainnya. Rekontekstualisasi pembelajaran tanpa digitalisasi media akan kehilangan jangkauan, sementara supervisi tanpa kolaborasi akan kehilangan kekuatan sosial. Oleh karena itu, strategi-strategi yang telah disebutkan harus berjalan dalam satu ekosistem pendidikan yang saling memperkuat.

Mujib (2020) menyatakan bahwa pendidikan agama yang berhasil membutuhkan keseimbangan antara inovasi pedagogis, integrasi teknologi, pengawasan moral, dan keteladanan guru. Tilaar (2019) menambahkan bahwa strategi penguatan PAI harus berakar pada nilai spiritual Islam yang universal—rahmatan lil ‘alamin—agar kebijakan tidak terjebak pada formalisme, tetapi berfungsi sebagai sarana pembentukan manusia beriman dan beradab. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa keberhasilan jangka panjang kebijakan PAI hanya dapat dicapai melalui partisipasi sosial yang luas dan kepemimpinan pendidikan yang visioner.

Strategi penguatan implementasi kebijakan PAI pada akhirnya diarahkan untuk menciptakan pendidikan agama yang berdaya transformatif dan relevan terhadap tantangan zaman. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan Islam harus menjadi ruang pembentukan kesadaran moral yang dinamis—mampu berdialog dengan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan perubahan sosial. Mujib (2020) menambahkan bahwa kebijakan PAI yang kuat adalah yang menumbuhkan manusia beriman yang adaptif, reflektif, dan berkomitmen pada nilai kemanusiaan universal.

Hasbullah (2021) menyimpulkan bahwa strategi penguatan implementasi kebijakan harus memadukan rasionalitas kebijakan dan spiritualitas pendidikan. Ketika rekontekstualisasi pembelajaran, digitalisasi, supervisi berbasis nilai, kolaborasi lintas lembaga, dan keteladanan guru bersatu dalam satu sistem, maka pendidikan agama Islam akan berfungsi sebagai kekuatan moral bangsa. Rahmat (2021) menegaskan bahwa strategi ini bukan hanya memperkuat efektivitas kebijakan, tetapi juga memastikan bahwa nilai-nilai Islam benar-benar hidup di

tengah masyarakat pendidikan—menjadi inspirasi bagi generasi penerus dalam membangun kehidupan yang beriman, berilmu, berkarakter, dan berperadaban.

7. Simpulan

Implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) menempati posisi paling strategis sekaligus paling kritis dalam keseluruhan siklus kebijakan pendidikan nasional. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan, tetapi oleh sejauh mana kebijakan tersebut dapat diterjemahkan secara efektif ke dalam praktik nyata. PAI pada hakikatnya bukan sekadar instrumen administratif, melainkan proses transformatif yang berorientasi pada pembentukan manusia beriman, berilmu, dan berakhlak. Grindle (1980) menambahkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat bergantung pada keselarasan antara struktur kebijakan, aktor pelaksana, dan kondisi sosial tempat kebijakan dijalankan. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan PAI menuntut harmonisasi antara substansi kebijakan, konteks sosial, dukungan kelembagaan, serta kapasitas guru dan kepala sekolah sebagai pelaku utama pendidikan.

Tilaar (2019) menjelaskan bahwa keberhasilan kebijakan PAI tidak dapat diukur hanya dari kuantitas kegiatan keagamaan, tetapi dari kedalaman internalisasi nilai-nilai Islam dalam perilaku, budaya sekolah, dan karakter peserta didik. Pendidikan agama yang hidup dan bermakna tercermin dari sejauh mana nilai kejujuran, tanggung jawab, dan toleransi menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari di lingkungan

sekolah. Mujib (2020) menegaskan bahwa kebijakan PAI yang berhasil adalah yang mampu menjadikan nilai keagamaan bukan sekadar materi pelajaran, melainkan sistem nilai yang menghidupi seluruh aktivitas pendidikan. Ketika kebijakan PAI terintegrasi ke dalam kultur sekolah, pembelajaran agama tidak lagi berdiri sendiri, tetapi menjadi fondasi moral yang menuntun arah pengembangan peserta didik dan komunitas pendidikan secara menyeluruh.

Rahmat (2021) menunjukkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan PAI akan meningkat ketika dilaksanakan secara partisipatif dan kontekstual. Partisipasi seluruh elemen—guru, kepala sekolah, orang tua, dan masyarakat—menciptakan ekosistem pendidikan yang selaras antara tujuan spiritual dan praksis sosial. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa pendekatan kontekstual dalam implementasi kebijakan memungkinkan nilai-nilai Islam diadaptasi ke dalam dinamika sosial dan budaya setempat tanpa kehilangan substansi universalnya. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan PAI tidak boleh bersifat mekanistik, melainkan harus menjadi proses pembudayaan nilai melalui keteladanan, pembiasaan, dan refleksi moral yang berkelanjutan.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan agama yang efektif akan berfungsi sebagai ruh bagi sistem pendidikan nasional—menghidupkan visi pembentukan manusia Indonesia yang beriman, berilmu, dan berkeadaban. Mazmanian dan Sabatier (1983) menyebut bahwa kebijakan yang baik selalu menghasilkan perubahan perilaku dan nilai yang berjangka panjang. Dalam konteks ini, PAI tidak hanya berperan membentuk kesalehan pribadi, tetapi juga meneguhkan moralitas publik yang berkeadilan dan humanis.

Ketika implementasi kebijakan dijalankan secara integratif dan berorientasi pada transformasi moral, maka PAI akan menjadi pilar peradaban bangsa—menumbuhkan iman yang kokoh, memperkuat akhlak yang mulia, serta menuntun peserta didik menuju kehidupan yang beradab, damai, dan penuh makna.

BAB IX

EVALUASI DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM

1. Hakikat Evaluasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Evaluasi kebijakan merupakan fase penentu dalam keseluruhan siklus kebijakan publik yang berfungsi untuk menilai keberhasilan, efektivitas, serta relevansi implementasi kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Dunn (2018) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan adalah proses ilmiah dan reflektif untuk mengidentifikasi sejauh mana suatu kebijakan publik memberikan dampak nyata bagi masyarakat, sekaligus mengukur kesesuaian antara hasil yang dicapai dan tujuan yang dirumuskan. Evaluasi tidak hanya berorientasi pada aspek administratif, melainkan menjadi instrumen penting untuk memahami kualitas keputusan publik dan implikasinya terhadap tata kehidupan sosial. Parsons (2001) menambahkan bahwa hakikat evaluasi kebijakan terletak pada kemampuannya menautkan antara bukti empiris dan nilai normatif, sehingga hasilnya dapat digunakan untuk memperbaiki kebijakan di masa depan serta memastikan keadilan dan keberlanjutan dalam pelaksanaannya.

Tilaar (2019) menyatakan bahwa dalam konteks pendidikan, evaluasi kebijakan berperan sebagai proses reflektif untuk memastikan bahwa kebijakan benar-benar berfungsi sebagai sarana peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.

Evaluasi pendidikan tidak semata menilai capaian kuantitatif, tetapi juga menelusuri dimensi kualitatif berupa transformasi perilaku, moral, dan budaya belajar peserta didik. Berdasarkan pandangan tersebut, evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) memiliki orientasi yang lebih luas daripada sekadar pengukuran administratif. Mujib (2020) menjelaskan bahwa PAI sebagai kebijakan pendidikan religius menuntut evaluasi yang melibatkan dimensi spiritual, sosial, dan moral, karena keberhasilannya tidak dapat dinilai hanya dari angka atau indikator teknokratis, melainkan dari perubahan karakter dan kesalehan sosial yang dihasilkan.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan yang efektif harus berorientasi pada tiga dimensi utama: efektivitas implementasi, efisiensi penggunaan sumber daya, dan relevansi kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat. Ketiga dimensi ini memiliki makna strategis dalam evaluasi kebijakan PAI. Efektivitas mencerminkan sejauh mana program keagamaan, kurikulum, dan kegiatan pembelajaran mampu mencapai tujuan penguatan iman, takwa, dan akhlak mulia. Efisiensi berkaitan dengan kemampuan lembaga pendidikan memanfaatkan sumber daya secara optimal untuk mendukung kegiatan PAI, baik dalam penyediaan tenaga pengajar, media pembelajaran, maupun infrastruktur religius. Relevansi, sebagaimana dijelaskan oleh Hasbullah (2021), menjadi tolok ukur sejauh mana kebijakan PAI mampu menjawab kebutuhan spiritual masyarakat yang terus berkembang di tengah arus globalisasi, pluralitas budaya, dan modernisasi nilai.

Evaluasi kebijakan PAI bukan hanya menilai keberhasilan administratif atau teknis, tetapi juga mengkaji sejauh mana

kebijakan tersebut berdampak terhadap pembentukan spiritualitas publik dan harmoni sosial. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan agama memiliki fungsi sosial yang melampaui ruang kelas; ia berperan dalam membangun kesadaran moral masyarakat dan memperkuat integrasi nasional. Oleh sebab itu, evaluasi kebijakan PAI perlu diarahkan pada upaya menilai kontribusinya terhadap pengembangan karakter religius yang inklusif, penghormatan terhadap keragaman, serta penguatan nilai-nilai Islam rahmatan lil ‘alamin dalam kehidupan kebangsaan. Rahmat (2021) menambahkan bahwa keberhasilan evaluasi PAI juga diukur dari sejauh mana peserta didik mampu mempraktikkan nilai-nilai keislaman dalam kehidupan sehari-hari, bukan hanya memahami ajarannya secara teoritis.

Mujib (2020) menggarisbawahi bahwa evaluasi kebijakan PAI yang komprehensif harus mencakup dimensi akademik, moral, sosial, dan spiritual secara simultan. Dimensi akademik berkaitan dengan sejauh mana kebijakan mampu meningkatkan kualitas pembelajaran agama dan penguasaan materi keislaman secara ilmiah. Dimensi moral menilai bagaimana kebijakan berkontribusi terhadap pembentukan integritas dan akhlak mulia peserta didik. Dimensi sosial menyoroti peran kebijakan dalam menciptakan lingkungan pendidikan yang harmonis, toleran, dan berkeadaban, sedangkan dimensi spiritual mengevaluasi sejauh mana kebijakan berhasil menumbuhkan kesadaran ketuhanan dan tanggung jawab moral individu terhadap sesama.

Evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam pada akhirnya bukan hanya proses administratif, tetapi juga refleksi epistemologis dan etis terhadap arah pembangunan pendidikan

nasional. Hasbullah (2021) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan yang bernilai adalah yang mampu menumbuhkan keseimbangan antara kecerdasan intelektual, kepekaan sosial, dan kedalaman spiritual. Ketika evaluasi kebijakan dijalankan secara komprehensif, partisipatif, dan berbasis nilai, maka hasilnya tidak hanya menghasilkan perbaikan kebijakan, tetapi juga memperkuat fungsi pendidikan agama sebagai kekuatan moral bangsa. Evaluasi yang berbasis nilai-nilai Islam dan prinsip keadilan sosial menjadi pijakan bagi upaya perbaikan berkelanjutan, sehingga PAI benar-benar berfungsi sebagai pilar pembentukan manusia Indonesia yang beriman, berakhlak, dan berkeadaban.

2. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) memiliki posisi strategis sebagai instrumen reflektif untuk memastikan efektivitas, relevansi, dan keberlanjutan kebijakan pendidikan keagamaan. Dunn (2018) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan berfungsi ganda, yakni sebagai mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan sekaligus sarana pembelajaran bagi penyempurnaan kebijakan publik di masa mendatang. Pada konteks PAI, evaluasi tidak semata diarahkan pada penilaian administratif atau kinerja teknis, tetapi juga pada bagaimana kebijakan tersebut berkontribusi terhadap pembentukan manusia beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia. Tilaar (2019) menyebut evaluasi kebijakan pendidikan sebagai “proses pembacaan kembali arah moral pendidikan nasional”, di mana kebijakan harus terus disesuaikan dengan nilai-nilai luhur

bangsa serta tuntutan perubahan sosial dan spiritual masyarakat.

Tujuan evaluasi kebijakan PAI berorientasi pada dua dimensi utama, yaitu formatif dan sumatif. Mujib (2020) menjelaskan bahwa orientasi formatif mengacu pada proses evaluasi yang dilakukan secara berkelanjutan selama kebijakan masih dijalankan, dengan fokus pada identifikasi kendala implementasi, efektivitas metode pelaksanaan, serta strategi perbaikan yang diperlukan. Evaluasi formatif berfungsi memberikan *feedback loop* bagi para pelaksana kebijakan agar pelaksanaan di lapangan tetap selaras dengan visi dan nilai dasar pendidikan agama. Orientasi sumatif, sebagaimana dijelaskan oleh Bardach dan Patashnik (2020), berfokus pada hasil akhir dari pelaksanaan kebijakan, yaitu sejauh mana kebijakan PAI berhasil mencapai tujuan normatifnya dalam meningkatkan kualitas iman, takwa, dan akhlak peserta didik. Dua orientasi ini saling melengkapi: formatif menjamin proses tetap adaptif dan kontekstual, sedangkan sumatif memberikan legitimasi atas hasil akhir yang dicapai.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa fungsi utama evaluasi kebijakan adalah memastikan bahwa setiap kebijakan publik benar-benar memberikan manfaat yang terukur bagi masyarakat. Dalam konteks PAI, fungsi evaluasi berfokus pada lima aspek fundamental. Pertama, mengukur tingkat ketercapaian tujuan kebijakan, yaitu pembentukan karakter religius, penguatan moralitas, dan peningkatan spiritualitas peserta didik. Kedua, menilai efektivitas metode implementasi yang digunakan, baik dalam bentuk pendekatan pedagogis, kurikulum, maupun strategi pembelajaran. Ketiga, mengidentifikasi kesenjangan antara kebijakan normatif dan

realitas empiris pelaksanaannya di sekolah dan madrasah. Keempat, menyediakan dasar ilmiah dan data empiris bagi perumusan kebijakan baru yang lebih adaptif terhadap konteks sosial, budaya, dan teknologi. Kelima, memperkuat fungsi akuntabilitas publik, sebagaimana ditegaskan oleh Parsons (2001), bahwa evaluasi adalah sarana moral bagi pemerintah dan lembaga pendidikan untuk mempertanggungjawabkan kebijakan yang dijalankan kepada masyarakat.

Anderson (2018) memperluas pemahaman ini dengan menyatakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan bagian dari *policy learning process*, yakni mekanisme pembelajaran sosial yang memastikan agar kebijakan publik tidak bersifat stagnan, tetapi terus berkembang berdasarkan pengalaman, bukti empiris, dan perubahan nilai masyarakat. Konsep ini sangat relevan untuk kebijakan PAI yang bersifat dinamis dan kontekstual. Tilaar (2019) menilai bahwa evaluasi kebijakan pendidikan keagamaan bukan hanya upaya teknokratis untuk mengukur keberhasilan program, tetapi juga proses etis untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan universal dan spiritualitas Islam yang rahmatan lil ‘alamin. Evaluasi semacam ini menempatkan pendidikan agama sebagai proses pembelajaran sosial yang berkesinambungan—bukan hanya bagi peserta didik, tetapi juga bagi lembaga pendidikan, pemerintah, dan masyarakat secara luas.

Hasbullah (2021) menekankan bahwa evaluasi kebijakan PAI memiliki peran penting dalam memperkuat tata kelola pendidikan yang transparan dan berkeadilan. Melalui proses evaluasi yang sistematis dan partisipatif, para pengambil kebijakan dapat memperoleh gambaran utuh mengenai capaian,

hambatan, serta potensi inovasi dalam pelaksanaan pendidikan agama. Evaluasi yang dirancang dengan prinsip formatif dan sumatif ini akan memastikan bahwa kebijakan PAI tidak berhenti pada tataran administratif, tetapi berfungsi sebagai sistem pembinaan moral yang hidup dan relevan terhadap tantangan zaman. Rahmat (2021) menegaskan bahwa keberhasilan evaluasi PAI tercermin ketika hasilnya mampu menjadi dasar perbaikan berkelanjutan yang tidak hanya meningkatkan kualitas akademik peserta didik, tetapi juga memperkuat dimensi spiritual dan kemanusiaannya.

Evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam pada akhirnya memiliki peran ganda: sebagai alat pengawasan terhadap efektivitas implementasi kebijakan dan sebagai instrumen reflektif untuk menumbuhkan kesadaran moral dalam praktik pendidikan. Dunn (2018) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan yang baik harus bersifat adaptif, kontekstual, dan berorientasi pada nilai. Ketika fungsi-fungsi evaluasi dijalankan secara konsisten, partisipatif, dan berbasis bukti, maka kebijakan PAI tidak hanya akan berfungsi sebagai kebijakan administratif, tetapi juga sebagai proses transformasi spiritual dan sosial yang berkelanjutan—mengarahkan pendidikan nasional menuju pembentukan insan beriman, berilmu, dan berkeadaban.

3. Dimensi Evaluasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan suatu proses reflektif dan sistematis yang berfungsi untuk mengukur sejauh mana kebijakan yang diterapkan mampu menghasilkan perubahan substantif terhadap mutu

pendidikan keagamaan, perilaku religius, dan karakter sosial peserta didik. Dunn (2018) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan aktivitas ilmiah untuk menentukan nilai dan kebermaknaan suatu kebijakan berdasarkan kriteria tertentu seperti efektivitas, efisiensi, keadilan, daya tanggap, dan keberlanjutan. Pendekatan multidimensional ini menjadi penting bagi kebijakan PAI karena pendidikan agama tidak hanya berfungsi mentransfer pengetahuan teologis, tetapi juga membentuk kesadaran moral dan spiritual yang berkelanjutan. Tilaar (2019) menambahkan bahwa evaluasi pendidikan agama harus menyentuh seluruh ranah pembentukan manusia—kognitif, afektif, dan psikomotorik—agar kebijakan yang dijalankan benar-benar berdampak pada transformasi karakter dan kehidupan sosial peserta didik.

a. *Dimensi Efektivitas*

Efektivitas menjadi indikator pertama dalam menilai keberhasilan kebijakan PAI. Mazmanian dan Sabatier (1983) mendefinisikan efektivitas kebijakan sebagai ukuran sejauh mana tujuan yang dirumuskan dapat diwujudkan secara nyata di lapangan. Dalam konteks PAI, efektivitas diukur melalui keberhasilan program pendidikan agama dalam meningkatkan pemahaman keislaman, pembentukan moralitas, dan sikap toleran peserta didik. Mujib (2020) menekankan bahwa efektivitas kebijakan PAI tidak cukup dinilai melalui capaian kognitif seperti penguasaan materi Al-Qur'an dan hadis, tetapi juga harus dilihat dari perubahan perilaku dan spiritualitas peserta didik dalam kehidupan sehari-hari.

Fenomena yang terjadi di berbagai sekolah menunjukkan adanya kesenjangan antara pemahaman konseptual dan implementasi moral. Rahmat (2021) menemukan bahwa banyak

peserta didik memiliki pengetahuan agama yang tinggi, namun belum menunjukkan perilaku religius yang konsisten, seperti kejujuran, disiplin, dan kepedulian sosial. Kesenjangan ini menandakan bahwa efektivitas kebijakan PAI belum sepenuhnya tercapai, karena proses internalisasi nilai belum berhasil mengubah kesadaran menjadi tindakan nyata. Evaluasi yang berfokus pada efektivitas harus mendorong lahirnya strategi baru—seperti pembelajaran berbasis refleksi dan praktik sosial-keagamaan—agar pendidikan agama lebih bermakna dan aplikatif dalam kehidupan nyata.

b. Dimensi Efisiensi

Efisiensi kebijakan PAI berkaitan dengan sejauh mana pelaksanaan kebijakan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal untuk mencapai hasil maksimal. Dunn (2018) menyatakan bahwa efisiensi merupakan rasio antara input dan output kebijakan, yang menunjukkan seberapa jauh sumber daya publik digunakan tanpa pemborosan. Dalam konteks PAI, efisiensi dapat dilihat dari bagaimana anggaran, waktu, tenaga, dan sarana pendidikan digunakan untuk memperkuat kualitas pembelajaran keagamaan.

Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa efisiensi juga menuntut adanya koordinasi kelembagaan yang baik antara lembaga pengambil kebijakan dan pelaksana di lapangan. Namun, kebijakan PAI di Indonesia sering menghadapi tantangan koordinasi antara Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Tumpang tindih kewenangan ini berdampak pada inefisiensi penggunaan sumber daya, terutama dalam hal pelatihan guru, penyediaan kurikulum, dan pengawasan mutu. Tilaar (2019) menyebut situasi tersebut sebagai “fragmentasi

struktural kebijakan pendidikan,” yang dapat menurunkan daya guna program keagamaan di sekolah. Efisiensi implementasi kebijakan PAI memerlukan sinergi antarlembaga dan optimalisasi manajemen berbasis data agar setiap sumber daya dapat diarahkan pada kegiatan yang memberi dampak nyata terhadap pembelajaran agama.

c. *Dimensi Keadilan (Equity)*

Keadilan menjadi pilar fundamental dalam evaluasi kebijakan publik, termasuk kebijakan PAI. Grindle (1980) menekankan bahwa keadilan dalam kebijakan pendidikan berarti pemerataan akses, kualitas, dan hasil belajar bagi seluruh peserta didik tanpa memandang latar belakang sosial, ekonomi, atau geografis. Kebijakan PAI yang adil harus memastikan bahwa setiap peserta didik memperoleh kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan agama yang bermutu.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa ketimpangan akses masih menjadi tantangan utama dalam pelaksanaan kebijakan PAI. Hasbullah (2021) mengidentifikasi bahwa sekolah-sekolah di daerah terpencil sering mengalami kekurangan tenaga guru PAI yang berkualitas dan minim sarana pembelajaran berbasis digital. Kondisi ini menyebabkan ketidakmerataan hasil pembelajaran dan menimbulkan kesenjangan spiritual antarwilayah. Mujib (2020) menegaskan bahwa keadilan dalam kebijakan PAI bukan hanya persoalan distribusi sumber daya, tetapi juga terkait pemerataan kesempatan untuk mengembangkan potensi religius secara utuh. Evaluasi yang berorientasi pada dimensi keadilan harus mendorong kebijakan afirmatif seperti peningkatan alokasi dana pendidikan agama di daerah tertinggal, pemerataan distribusi guru, serta penyediaan fasilitas pembelajaran berbasis teknologi

agar tidak terjadi eksklusi pendidikan spiritual di wilayah terpencil.

d. *Dimensi Daya Tanggap (Responsiveness)*

Kebijakan yang efektif harus adaptif terhadap perubahan sosial dan kebutuhan masyarakat. Easton (1965) menyebut daya tanggap kebijakan sebagai kapasitas sistem politik untuk merespons masukan dari lingkungan sosialnya. Dalam konteks PAI, daya tanggap berarti sejauh mana kebijakan pendidikan agama mampu menyesuaikan diri terhadap dinamika sosial, kultural, dan teknologi yang memengaruhi kehidupan beragama peserta didik.

Rahmat (2021) menunjukkan bahwa tantangan terbesar kebijakan PAI saat ini adalah bagaimana menjawab isu-isu kontemporer seperti digitalisasi pendidikan, degradasi moral remaja, radikalisme, dan krisis nilai di era globalisasi. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan yang tidak kontekstual terhadap perubahan zaman akan kehilangan relevansi dan gagal membentuk karakter generasi muda. Karena itu, evaluasi dimensi daya tanggap harus menilai sejauh mana kurikulum PAI, metode pembelajaran, dan pelatihan guru mampu beradaptasi terhadap tuntutan zaman. Mujib (2020) mengusulkan agar evaluasi kebijakan PAI memasukkan indikator inovasi kurikulum, kreativitas pedagogis, dan pemanfaatan teknologi pendidikan sebagai bagian dari penilaian responsivitas kebijakan. Kebijakan yang responsif bukan hanya menyesuaikan diri terhadap perubahan, tetapi juga berperan sebagai kekuatan moral yang mampu mengarahkan perubahan sosial menuju tatanan yang lebih berkeadaban.

e. Dimensi Keberlanjutan (*Sustainability*)

Keberlanjutan merupakan dimensi terakhir yang menentukan stabilitas dan dampak jangka panjang kebijakan PAI. Bardach dan Patashnik (2020) mendefinisikan keberlanjutan kebijakan sebagai kemampuan kebijakan untuk mempertahankan manfaatnya dalam jangka waktu panjang melalui konsistensi pelaksanaan, dukungan publik, dan adaptasi terhadap perubahan lingkungan. Evaluasi keberlanjutan dalam konteks PAI menyoroti sejauh mana nilai-nilai keagamaan yang ditanamkan mampu melekat dalam kehidupan peserta didik dan budaya sekolah secara berkesinambungan.

Tilaar (2019) menilai bahwa kebijakan pendidikan agama yang berkelanjutan harus menumbuhkan “ekologi nilai” di sekolah—suatu atmosfer di mana prinsip-prinsip keislaman seperti kejujuran, tanggung jawab, dan kerja sama menjadi kebiasaan hidup, bukan sekadar kegiatan ritual atau seremonial. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa keberlanjutan kebijakan juga bergantung pada kemampuan lembaga pendidikan dalam menjaga konsistensi pelaksanaan program, meskipun terjadi pergantian kepemimpinan atau perubahan kebijakan nasional. Evaluasi terhadap keberlanjutan harus mencakup penilaian terhadap sistem pembinaan karakter jangka panjang, penguatan budaya religius sekolah, serta kontinuitas pelatihan guru agar nilai-nilai PAI tidak berhenti pada tataran formal, tetapi tertanam dalam kehidupan nyata peserta didik.

Kelima dimensi tersebut—efektivitas, efisiensi, keadilan, daya tanggap, dan keberlanjutan—tidak berdiri sendiri, melainkan saling berinteraksi dan membentuk kesatuan evaluatif yang komprehensif. Dunn (2018) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan yang efektif harus memadukan berbagai

dimensi tersebut agar dapat memberikan gambaran utuh tentang kinerja dan kualitas kebijakan publik. Dalam konteks PAI, integrasi kelima dimensi ini menghasilkan pemahaman bahwa kebijakan pendidikan agama bukan hanya alat administratif, tetapi juga medium spiritual untuk membangun karakter bangsa. Mujib (2020) menegaskan bahwa keberhasilan evaluasi kebijakan PAI tidak hanya terletak pada peningkatan skor akademik atau indikator kinerja formal, tetapi pada munculnya generasi yang mampu menghayati dan mengamalkan nilai-nilai Islam secara moderat, toleran, dan kontributif terhadap kehidupan sosial.

Hasbullah (2021) menutup argumentasi ini dengan pandangan bahwa evaluasi kebijakan PAI yang multidimensional harus diarahkan pada tujuan moral tertinggi pendidikan, yakni pembentukan manusia paripurna (*insan kamil*). Evaluasi semacam ini tidak hanya mengukur hasil, tetapi juga menilai proses spiritual, kesadaran etis, dan keberlanjutan nilai dalam diri peserta didik. Ketika kebijakan PAI dievaluasi secara utuh melalui kelima dimensi tersebut, maka hasilnya tidak sekadar menghasilkan perbaikan administratif, tetapi juga menghadirkan arah baru bagi pendidikan agama sebagai fondasi moral dan spiritual bangsa Indonesia di tengah kompleksitas zaman.

4. Hasil Evaluasi Umum terhadap Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Evaluasi umum terhadap kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di Indonesia menunjukkan bahwa upaya pembaruan pendidikan keagamaan telah mengalami kemajuan signifikan,

terutama sejak diberlakukannya *Keputusan Menteri Agama* (KMA) Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab. Kebijakan tersebut menandai perubahan paradigma dari pendekatan dogmatis menuju pembelajaran kontekstual, interaktif, dan berorientasi pada penguatan moderasi beragama. Kementerian Agama (2020) menegaskan bahwa kurikulum baru ini dirancang untuk membentuk peserta didik yang tidak hanya memahami ajaran Islam secara tekstual, tetapi juga mampu mengimplementasikan nilai-nilai keislaman dalam konteks kehidupan kebangsaan yang plural. Tilaar (2019) menilai kebijakan semacam ini sebagai bentuk modernisasi pendidikan Islam yang menekankan sintesis antara spiritualitas dan rasionalitas. Namun, efektivitas implementasi di lapangan menunjukkan ketidakterseragaman antarwilayah akibat perbedaan kualitas sumber daya, dukungan kelembagaan, dan kapasitas pendidik.

Perkembangan kurikulum PAI mencerminkan kemajuan konseptual yang progresif, tetapi hasil evaluasi menunjukkan masih terdapat kesenjangan implementatif di berbagai daerah. Mujib (2020) mengemukakan bahwa standar kurikulum yang menekankan keseimbangan antara aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik belum sepenuhnya dipahami secara seragam oleh para pendidik. Di sejumlah sekolah, kurikulum PAI masih diimplementasikan secara konvensional, berpusat pada guru, dan berorientasi pada hafalan doktrin agama. Kondisi ini berbanding terbalik dengan semangat kurikulum 2019 yang menuntut pendekatan kontekstual, reflektif, dan berbasis nilai. Rahmat (2021) menegaskan bahwa kesenjangan implementasi ini sering disebabkan oleh kurangnya pelatihan lanjutan bagi guru serta minimnya forum profesional untuk berbagi praktik baik. Hal ini menandakan bahwa keberhasilan kurikulum PAI

sangat bergantung pada dukungan kelembagaan dan keberlanjutan program pembinaan profesional guru.

Kualitas guru PAI menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan laporan Kementerian Agama (2022), kompetensi guru PAI mengalami peningkatan signifikan dalam hal penguasaan materi, kemampuan pedagogis, dan pemahaman terhadap nilai moderasi beragama. Namun, disparitas antarwilayah masih mencolok—sekolah-sekolah di perkotaan memiliki akses yang lebih baik terhadap pelatihan dan sumber daya digital dibandingkan dengan sekolah di daerah terpencil. Hasbullah (2021) menyoroti bahwa ketimpangan ini bukan hanya persoalan teknis, tetapi juga struktural karena berkaitan dengan alokasi sumber daya dan kapasitas manajerial daerah. Guru di daerah terpencil sering menghadapi kendala fasilitas, jaringan internet, dan keterbatasan bahan ajar kontekstual. Akibatnya, kemampuan mereka dalam mengintegrasikan nilai-nilai Islam yang moderat dan toleran ke dalam pembelajaran menjadi tidak optimal. Evaluasi menunjukkan perlunya kebijakan afirmatif yang menjamin pemerataan akses pelatihan profesional guru PAI agar kualitas pendidikan agama tidak hanya menjadi monopoli wilayah urban.

Kebijakan PAI yang mengedepankan nilai *moderasi beragama* juga menunjukkan hasil yang variatif tergantung pada konteks budaya dan ekosistem sekolah. Anderson (2018) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh karakter institusi yang melaksanakannya, termasuk dukungan budaya organisasi dan pola kepemimpinan kepala sekolah. Sekolah-sekolah yang memiliki budaya kolaboratif, kepemimpinan transformatif, dan partisipasi aktif

warga sekolah terbukti lebih berhasil menginternalisasi nilai moderasi beragama ke dalam keseharian peserta didik. Di sisi lain, sekolah yang masih menerapkan model pembelajaran konvensional cenderung memandang moderasi sebagai wacana administratif tanpa penerapan yang bermakna. Rahmat (2021) menemukan bahwa implementasi program moderasi beragama berjalan efektif ketika nilai-nilainya diintegrasikan dalam seluruh kegiatan sekolah—mulai dari pembelajaran, upacara, kegiatan ekstrakurikuler, hingga budaya organisasi. Hal ini memperkuat pandangan Tilaar (2019) bahwa moderasi beragama bukan hanya program pendidikan, tetapi strategi kebudayaan yang harus menjiwai sistem nilai di sekolah.

Aspek evaluasi terhadap hasil belajar menunjukkan bahwa dimensi kognitif masih mendominasi instrumen penilaian PAI. Mujib (2020) menilai bahwa sebagian besar lembaga pendidikan masih mengukur keberhasilan siswa berdasarkan kemampuan hafalan ayat dan pengetahuan teoritis agama, sementara aspek afektif (sikap dan perilaku religius) serta aspek praksis sosial belum mendapat perhatian yang proporsional. Padahal, salah satu tujuan utama PAI menurut KMA Nomor 183 Tahun 2019 adalah pembentukan karakter religius yang terejawantah dalam tindakan nyata, seperti empati sosial, tanggung jawab moral, dan penghormatan terhadap perbedaan. Hasbullah (2021) menekankan bahwa evaluasi hasil belajar harus bergeser dari paradigma kognitif ke paradigma transformatif, di mana penilaian tidak hanya mengukur apa yang diketahui siswa, tetapi juga bagaimana mereka menginternalisasi dan mempraktikkan nilai-nilai keislaman dalam kehidupan sosial. Pendekatan ini menuntut desain evaluasi berbasis proyek dan portofolio yang mampu menilai proses pembelajaran secara holistik.

Partisipasi masyarakat dan komite sekolah dalam implementasi kebijakan PAI masih menjadi titik lemah dalam sistem pendidikan agama. Grindle (1980) menjelaskan bahwa efektivitas kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh sejauh mana masyarakat dilibatkan sebagai pemangku kepentingan aktif, bukan sekadar penerima manfaat. Berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Agama (2023), keterlibatan masyarakat dalam program PAI masih tergolong rendah, terutama pada aspek pengawasan, dukungan moral, dan fasilitasi kegiatan keagamaan di sekolah. Di banyak daerah, hubungan antara sekolah, orang tua, dan tokoh masyarakat belum terbentuk secara sinergis. Hal ini bertolak belakang dengan prinsip *community-based education* yang menempatkan masyarakat sebagai mitra pendidikan dalam menanamkan nilai-nilai spiritual dan sosial. Mujib (2020) menggarisbawahi bahwa keberhasilan kebijakan PAI bergantung pada kolaborasi lintas sektor—antara sekolah, rumah tangga, lembaga keagamaan, dan komunitas lokal—karena internalisasi nilai keislaman tidak mungkin berhasil tanpa dukungan sosial yang berkelanjutan.

Kesenjangan implementasi antarwilayah juga menimbulkan tantangan baru dalam konteks pemerataan pendidikan agama. Parsons (2001) menegaskan bahwa keseragaman kebijakan tidak menjamin keseragaman hasil, karena setiap lingkungan memiliki kapasitas institusional dan kondisi sosial yang berbeda. Evaluasi kebijakan PAI menunjukkan bahwa sekolah-sekolah di wilayah perkotaan umumnya lebih siap mengadopsi inovasi pembelajaran berbasis teknologi dan moderasi beragama, sedangkan sekolah di pedesaan masih berfokus pada pola pengajaran tradisional. Hasbullah (2021) menyatakan bahwa hal ini disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia dan rendahnya literasi

digital di kalangan guru. Kebijakan nasional perlu memperkuat *policy alignment* antara pusat dan daerah, memastikan bahwa adaptasi kebijakan tetap mengacu pada prinsip keadilan dan pemerataan mutu. Strategi desentralisasi pendidikan harus diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang memastikan setiap satuan pendidikan mampu melaksanakan kurikulum PAI secara efektif sesuai konteks lokalnya.

Secara keseluruhan, hasil evaluasi kebijakan PAI menunjukkan arah kemajuan yang positif, tetapi juga mengindikasikan perlunya perbaikan berkelanjutan pada tataran implementatif dan kelembagaan. Bardach dan Patashnik (2020) menegaskan bahwa kebijakan publik yang berhasil bukan hanya diukur dari kejelasan dokumen peraturan, tetapi dari *policy impact*—dampak nyata terhadap perilaku dan struktur sosial. Dalam konteks PAI, keberhasilan kebijakan harus tercermin dalam perubahan paradigma pendidikan: dari pembelajaran dogmatis menuju praksis spiritual yang membebaskan dan inklusif. Tilaar (2019) mengingatkan bahwa pendidikan agama tidak boleh berhenti pada ritualisme, tetapi harus menjadi sarana pembebasan moral dan pembentukan kesadaran sosial. Oleh karena itu, evaluasi umum terhadap kebijakan PAI perlu diarahkan untuk memastikan bahwa kurikulum, tenaga pendidik, metode pembelajaran, dan ekosistem sekolah berjalan harmonis dalam kerangka pembentukan manusia beriman, berilmu, dan berkeadaban.

Pandangan komprehensif ini menegaskan bahwa kebijakan PAI telah berada di jalur yang benar, namun masih menghadapi tantangan serius dalam pemerataan, efektivitas pedagogis, dan kolaborasi antaraktor pendidikan. Mujib (2020) menilai bahwa keberhasilan jangka panjang kebijakan PAI bergantung pada

kemampuan pemerintah, sekolah, dan masyarakat untuk menjadikan pendidikan agama sebagai proses kolektif yang menyentuh ranah intelektual sekaligus spiritual. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa sinergi antar lembaga—Kementerian Agama, Kemendikbudristek, dan organisasi keagamaan—harus terus diperkuat agar kebijakan tidak berjalan sektoral, tetapi terintegrasi dalam visi pendidikan nasional. Upaya peningkatan mutu kebijakan PAI di masa depan perlu menitikberatkan pada pemerataan kualitas guru, inovasi kurikulum berbasis karakter, digitalisasi pendidikan agama, serta penguatan budaya sekolah religius yang inklusif. Ketika seluruh komponen ini bergerak serempak, PAI akan benar-benar berfungsi sebagai fondasi spiritual bangsa dan instrumen pembentukan masyarakat Indonesia yang beriman, toleran, dan berkeadaban.

5. Tantangan dan Keterbatasan Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di Indonesia merupakan bagian integral dari sistem pendidikan nasional yang berfungsi membentuk karakter spiritual, moral, dan sosial peserta didik. Namun, sebagaimana kebijakan publik pada umumnya, implementasi PAI tidak terlepas dari tantangan yang bersifat struktural, kultural, ideologis, pedagogis, dan teknologis. Dunn (2018) menjelaskan bahwa setiap kebijakan publik selalu berhadapan dengan hambatan sistemik yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya, baik dari aspek perumusan, koordinasi kelembagaan, maupun adaptasi terhadap dinamika sosial. Dalam konteks PAI, tantangan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga ideologis dan nilai, sebab

pendidikan agama berperan langsung dalam membentuk kesadaran moral masyarakat. Tilaar (2019) menekankan bahwa kebijakan pendidikan agama harus senantiasa dikaji secara kritis agar tetap relevan terhadap perubahan zaman tanpa kehilangan orientasi spiritualnya.

a. Tantangan Struktural: Fragmentasi dan Tumpang Tindih Kelembagaan

Aspek struktural menjadi salah satu hambatan utama dalam efektivitas implementasi kebijakan PAI. Koordinasi antara Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi sering kali menunjukkan tumpang tindih kewenangan, terutama terkait pengembangan kurikulum, sertifikasi guru, dan evaluasi pembelajaran. Mazmanian dan Sabatier (1983) menegaskan bahwa koordinasi kelembagaan merupakan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan, karena kebijakan yang dijalankan oleh banyak aktor tanpa sistem integrasi yang jelas akan cenderung berjalan parsial dan inkonsisten.

Fenomena ini tampak pada perbedaan pendekatan antara pendidikan keagamaan di bawah naungan Kementerian Agama dan pendidikan umum di bawah Kemendikbudristek, yang menyebabkan variasi implementasi PAI antarwilayah. Mujib (2020) menilai bahwa fragmentasi birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan PAI berdampak pada ketidakterpaduan visi pendidikan agama nasional. Ketidaksinergian ini menghambat pengembangan kurikulum lintas lembaga dan menurunkan efisiensi pengelolaan sumber daya pendidikan. Untuk mengatasi tantangan struktural ini, dibutuhkan mekanisme *policy integration* yang kuat melalui sinergi antar kementerian, pembentukan forum koordinasi kebijakan lintas sektor, dan

penguatan sistem manajemen berbasis data terpadu agar kebijakan PAI dapat berjalan secara konsisten di seluruh jenjang pendidikan.

b. Tantangan Kultural: Kesenjangan antara Nilai Ideal dan Realitas Sosial

Kendala kultural menjadi tantangan yang lebih kompleks karena berhubungan langsung dengan nilai, sikap, dan perilaku peserta didik. Grindle (1980) menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh konteks sosial dan budaya masyarakat penerima kebijakan. Dalam konteks PAI, tantangan kultural muncul akibat adanya kesenjangan antara nilai-nilai ideal Islam yang diajarkan di sekolah dan praktik kehidupan sosial peserta didik di luar lingkungan pendidikan. Rahmat (2021) mengungkapkan bahwa pengaruh media digital, budaya populer, dan gaya hidup konsumtif menyebabkan nilai-nilai keagamaan yang diajarkan di sekolah sering kali tidak sepenuhnya terinternalisasi dalam perilaku sehari-hari siswa.

Kementerian Agama (2022) juga mencatat bahwa fenomena *moral dissonance* atau ketidaksesuaian antara pemahaman agama dan praktik sosial semakin meningkat di kalangan remaja. Tilaar (2019) memandang fenomena ini sebagai bentuk disorientasi moral akibat lemahnya fungsi pendidikan agama dalam membangun kesadaran reflektif peserta didik. Kurangnya dukungan keluarga dalam pembinaan nilai religius juga memperlemah proses internalisasi nilai di sekolah. Karena itu, kebijakan PAI harus lebih memperkuat dimensi kultural melalui program pendidikan karakter berbasis komunitas, kegiatan keagamaan kontekstual, dan kemitraan antara sekolah, keluarga, serta masyarakat agar nilai-nilai Islam dapat dihidupkan dalam praktik sosial peserta didik.

c. Tantangan Ideologis: Radikalisme, Intoleransi, dan Krisis Moderasi Beragama

Tantangan ideologis menjadi perhatian serius dalam pelaksanaan kebijakan PAI karena berkaitan dengan arah dan orientasi nilai keagamaan yang diajarkan di sekolah. Hasbullah (2021) menyebut bahwa munculnya fenomena intoleransi dan ekstremisme di sebagian kalangan peserta didik menjadi indikasi bahwa internalisasi moderasi beragama belum sepenuhnya efektif. Fenomena ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh sosial media, ideologi transnasional, dan lemahnya literasi keagamaan yang moderat.

Kementerian Agama (2021) melalui program *Moderasi Beragama* telah berupaya memperkuat kebijakan PAI agar mampu menjadi benteng ideologis terhadap narasi keagamaan ekstrem. Namun, implementasi di lapangan masih menghadapi kendala karena sebagian guru PAI belum memiliki pemahaman mendalam tentang konsep moderasi beragama sebagai pendekatan pedagogis. Mujib (2020) menegaskan bahwa moderasi beragama bukan sekadar slogan ideologis, melainkan paradigma pendidikan yang harus diterjemahkan ke dalam metode pengajaran, kurikulum, dan budaya sekolah. Tilaar (2019) menambahkan bahwa kebijakan PAI perlu menumbuhkan *dialog antariman* dan wawasan multikultural yang memungkinkan peserta didik memahami keberagaman sebagai realitas sosial dan spiritual yang harus dihargai. Evaluasi kebijakan PAI pada dimensi ideologis harus memastikan bahwa pendidikan agama menjadi ruang pembentukan karakter inklusif dan pelindung nilai kemanusiaan universal.

d. Tantangan Pedagogis: Dominasi Metode Tradisional dan Kurangnya Inovasi

Dimensi pedagogis merupakan inti dari efektivitas kebijakan PAI. Namun, berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa metode pengajaran PAI di sekolah masih didominasi pendekatan tradisional yang menekankan hafalan, ceramah, dan penilaian berbasis kognitif. Bardach dan Patashnik (2020) menjelaskan bahwa kebijakan yang tidak mampu menyesuaikan pendekatan pedagogisnya dengan kebutuhan zaman akan kehilangan relevansi dan daya transformasi. Kondisi ini juga tercermin pada pelaksanaan PAI yang cenderung berorientasi pada hasil ujian dan belum mengembangkan kemampuan berpikir kritis, empati sosial, serta kesadaran spiritual yang reflektif.

Rahmat (2021) menegaskan bahwa pembelajaran agama yang efektif harus bersifat reflektif dan dialogis, mendorong peserta didik untuk memahami makna nilai keislaman dalam kehidupan sosial. Model pembelajaran berbasis proyek dan pengalaman nyata (*experiential learning*) dinilai lebih efektif dalam menumbuhkan karakter religius dibanding metode hafalan semata. Mujib (2020) juga menyoroti bahwa guru PAI perlu dilatih untuk mengadopsi pendekatan *student-centered learning*, yang memberikan ruang bagi siswa untuk mengeksplorasi nilai-nilai keagamaan melalui praktik sosial dan kegiatan kolaboratif. Tantangan pedagogis ini menuntut reformasi kebijakan dalam bidang pelatihan guru, pengembangan kurikulum adaptif, dan integrasi teknologi pendidikan agar pembelajaran PAI lebih kontekstual dan relevan bagi generasi muda.

e. Tantangan Teknologis: Keterbatasan Digitalisasi dan Adaptasi Inovatif

Revolusi digital menghadirkan peluang sekaligus tantangan bagi implementasi kebijakan PAI. Menurut Birkland (2020), kebijakan publik di era digital harus mampu mengintegrasikan teknologi sebagai instrumen utama untuk memperluas akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Namun, implementasi kebijakan PAI menunjukkan bahwa transformasi digital dalam pembelajaran agama masih berjalan lambat dan tidak merata. Hasil kajian Kementerian Agama (2023) menunjukkan bahwa sebagian besar guru PAI belum sepenuhnya terampil dalam memanfaatkan teknologi pendidikan seperti *learning management system* (LMS), aplikasi interaktif, atau media sosial untuk kegiatan pembelajaran.

Hasbullah (2021) menilai bahwa rendahnya literasi digital guru menjadi hambatan utama dalam inovasi pedagogis. Padahal, digitalisasi dapat menjadi sarana efektif untuk menarik minat belajar peserta didik dan memperluas akses terhadap sumber pengetahuan keislaman yang kredibel. Mujib (2020) mengemukakan bahwa pembelajaran PAI berbasis teknologi memiliki potensi besar untuk mengintegrasikan nilai keislaman dengan kompetensi abad ke-21, seperti berpikir kritis, kolaborasi, dan kreativitas. Keterbatasan infrastruktur di beberapa wilayah juga memperlemah pemerataan implementasi kebijakan berbasis digital. Untuk mengatasi hal ini, kebijakan PAI perlu mendorong program *digital religious literacy* melalui pelatihan sistematis bagi guru, penyediaan platform pembelajaran daring, serta pengembangan konten digital yang moderat dan kontekstual.

Keseluruhan tantangan struktural, kultural, ideologis, pedagogis, dan teknologis menunjukkan bahwa kebijakan PAI berada di persimpangan antara idealisme nilai dan realitas pelaksanaan. Dunn (2018) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya diukur dari ketepatan desainnya, tetapi juga dari kemampuannya beradaptasi terhadap hambatan eksternal dan internal. Dalam konteks PAI, kemampuan adaptif tersebut harus diwujudkan melalui pembaruan paradigma kebijakan yang menempatkan pendidikan agama sebagai proses dialogis dan transformatif, bukan sekadar ritual administratif.

Tilaar (2019) menekankan pentingnya kebijakan PAI yang bersifat reflektif, holistik, dan partisipatif—yakni melibatkan semua pemangku kepentingan mulai dari pemerintah, lembaga pendidikan, guru, hingga masyarakat. Reformasi kebijakan juga menuntut integrasi nilai-nilai Islam yang universal ke dalam sistem pendidikan nasional agar pendidikan agama tidak berjalan terpisah dari pembangunan karakter kebangsaan. Hasbullah (2021) menambahkan bahwa tantangan ideologis dan kultural hanya dapat diatasi apabila kebijakan PAI mampu menumbuhkan kesadaran kritis, memperkuat literasi keagamaan, dan memanfaatkan teknologi secara kreatif untuk membangun generasi religius yang adaptif terhadap perubahan zaman.

Evaluasi terhadap berbagai tantangan tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan PAI telah mencapai kemajuan penting, namun masih memerlukan penyempurnaan strategis dalam tata kelola, inovasi pedagogis, serta kolaborasi lintas lembaga. Mujib (2020) menutup refleksi ini dengan pernyataan bahwa masa depan kebijakan PAI ditentukan oleh kemampuannya menjaga keseimbangan antara nilai spiritual

dan rasionalitas modern. Ketika kebijakan PAI mampu menjawab tantangan-tantangan struktural dan kultural secara kontekstual, serta memanfaatkan teknologi untuk memperluas jangkauan pendidikan moral, maka pendidikan agama akan benar-benar berfungsi sebagai instrumen peradaban—membentuk insan beriman, berilmu, dan berkeadaban dalam masyarakat global yang majemuk.

6. Rekomendasi Strategis Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)

Pendidikan Agama Islam (PAI) berperan strategis dalam membangun karakter spiritual dan moral generasi bangsa. Namun, efektivitas kebijakan PAI sangat ditentukan oleh kemampuannya beradaptasi terhadap perubahan sosial, teknologi, dan ideologis yang terus berkembang. Dunn (2018) menegaskan bahwa kebijakan publik yang efektif harus bersifat adaptif, reflektif, dan berbasis pada pembelajaran kebijakan berkelanjutan. Karena itu, kebijakan PAI perlu diarahkan pada strategi yang tidak hanya memperbaiki struktur implementasi, tetapi juga mentransformasi paradigma pendidikan agama agar lebih kontekstual, partisipatif, dan transformatif. Tilaar (2019) menambahkan bahwa pendidikan agama yang progresif tidak sekadar mengajarkan dogma, tetapi menghidupkan nilai-nilai Islam dalam kesadaran moral, sosial, dan kebangsaan.

a. Reorientasi Paradigma Pembelajaran PAI

Paradigma pembelajaran PAI perlu direformulasi dari sekadar *transfer of knowledge* menuju *transformation of values*, yaitu perubahan yang menekankan pembentukan kesadaran spiritual dan etika sosial. Mujib (2020) menjelaskan

bahwa transformasi nilai merupakan inti pendidikan Islam karena pengetahuan agama tanpa kesadaran moral akan melahirkan religiusitas yang kering dari makna sosial. Reorientasi ini menghendaki pembelajaran berbasis refleksi dan pengalaman, di mana siswa tidak hanya memahami ajaran Islam, tetapi mampu menghayati dan mempraktikkannya dalam kehidupan nyata.

Rahmat (2021) menilai bahwa model pembelajaran reflektif dan partisipatif dapat meningkatkan empati, kejujuran, dan tanggung jawab siswa, terutama ketika mereka dilibatkan dalam kegiatan sosial berbasis nilai keislaman seperti proyek kemanusiaan, bakti sosial, dan praktik ibadah kontekstual. Pendekatan semacam ini memperluas makna pembelajaran dari ruang kelas menuju ranah kehidupan. Tilaar (2019) menyebutnya sebagai pendidikan *transformatif humanis*, yang tidak hanya mengajarkan teks, tetapi juga menumbuhkan kesadaran etis untuk menjadi manusia yang berkeadaban.

b. Integrasi Moderasi Beragama ke dalam Seluruh Aspek Pendidikan

Moderasi beragama harus menjadi landasan filosofis dan etis seluruh kebijakan pendidikan Islam, bukan sekadar tema pembelajaran. Hasbullah (2021) menyatakan bahwa moderasi beragama merupakan paradigma kebijakan yang meneguhkan nilai keseimbangan, toleransi, dan kebersamaan dalam kehidupan multikultural. Dalam konteks PAI, integrasi moderasi beragama harus diwujudkan melalui kurikulum, pelatihan guru, kegiatan lintas iman, serta budaya sekolah yang menghormati perbedaan.

Kementerian Agama (2022) menegaskan bahwa sekolah perlu menjadi laboratorium perdamaian yang menanamkan

kesadaran pluralitas. Program seperti *dialog lintas agama*, pembelajaran kolaboratif antar sekolah berlatar belakang berbeda, serta penyusunan modul moderasi beragama berbasis konteks lokal dapat memperkuat kohesi sosial. Rahmat (2021) menekankan bahwa moderasi bukanlah kompromi terhadap prinsip keagamaan, tetapi penguatan spiritualitas yang menghargai kemanusiaan universal. Kebijakan PAI yang terintegrasi dengan moderasi beragama akan melahirkan peserta didik yang tidak hanya beriman, tetapi juga mampu hidup berdampingan secara damai di tengah keberagaman.

c. *Penguatan Profesionalisme Guru PAI*

Guru merupakan aktor utama dalam keberhasilan kebijakan pendidikan agama. Mujib (2020) menegaskan bahwa profesionalisme guru PAI tidak hanya diukur dari kemampuan pedagogis, tetapi juga dari integritas moral dan kapasitas spiritualnya sebagai teladan bagi siswa. Pemerintah perlu memperkuat program *continuous professional development* (CPD) yang menekankan pada tiga kompetensi inti: pedagogik digital, literasi keagamaan kontekstual, dan kompetensi sosial.

Tilaar (2019) menilai bahwa guru agama yang profesional harus menjadi *moral architect* yang mampu membangun budaya religius di sekolah melalui tindakan dan keteladanan. Oleh karena itu, pelatihan guru perlu diarahkan pada pengembangan metode pembelajaran inovatif berbasis proyek sosial, refleksi nilai, serta pemanfaatan teknologi pembelajaran. Rahmat (2021) menambahkan bahwa pelatihan guru harus mencakup peningkatan kapasitas literasi moderasi beragama agar para pendidik mampu menghadapi isu-isu intoleransi, radikalisme, dan penyalahgunaan tafsir agama. Guru PAI idealnya tidak hanya menjadi penyampai pengetahuan, tetapi

agen perubahan sosial yang membimbing generasi muda menuju kesadaran religius yang inklusif.

d. Digitalisasi Pembelajaran PAI

Transformasi digital merupakan keharusan strategis bagi kebijakan PAI agar tetap relevan di era Revolusi Industri 4.0. Bardach dan Patashnik (2020) menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan pendidikan bergantung pada kemampuan adaptasinya terhadap teknologi informasi. Digitalisasi pembelajaran PAI perlu diarahkan pada pengembangan *learning management system* (LMS), konten multimedia interaktif, dan platform edukasi berbasis nilai Islam yang ramah generasi muda.

Hasbullah (2021) menilai bahwa digitalisasi dapat memperluas akses pembelajaran agama sekaligus meningkatkan partisipasi siswa melalui media yang lebih menarik seperti *podcast dakwah interaktif*, *game edukatif Islami*, dan video pembelajaran reflektif. Namun, Rahmat (2021) mengingatkan bahwa digitalisasi harus diimbangi dengan *digital ethics* agar penggunaan teknologi tidak menurunkan kesakralan nilai-nilai agama. Mujib (2020) mengusulkan integrasi antara teknologi dan spiritualitas melalui pengembangan *AI-based Islamic learning analytics* yang mampu menilai capaian spiritual siswa secara adaptif. Kebijakan ini akan menjadikan pendidikan agama lebih kontekstual, inovatif, dan relevan bagi kebutuhan generasi digital.

e. Sinergi Lintas Lembaga dan Partisipasi Masyarakat

Kebijakan PAI yang berkelanjutan membutuhkan kolaborasi antarlembaga dan partisipasi masyarakat yang kuat. Grindle (1980) menyatakan bahwa kebijakan publik yang efektif

selalu melibatkan *policy network* yang terdiri atas pemerintah, lembaga pendidikan, dan komunitas masyarakat. Dalam konteks PAI, sinergi perlu dibangun antara Kementerian Agama, Kemendikbudristek, organisasi masyarakat Islam, perguruan tinggi, dan keluarga.

Hasbullah (2021) menekankan bahwa partisipasi masyarakat bukan hanya pada tataran seremonial, tetapi harus diwujudkan melalui keterlibatan dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan agama. Rahmat (2021) mencontohkan bahwa kolaborasi antara sekolah dan masjid, atau antara guru dan tokoh masyarakat lokal, mampu memperkuat ekosistem pendidikan keagamaan yang berbasis komunitas. Sinergi lintas lembaga juga dapat menciptakan keberlanjutan nilai-nilai PAI di luar ruang kelas, menjadikan masyarakat sebagai laboratorium nilai Islam yang hidup. Mujib (2020) menegaskan bahwa kolaborasi sosial seperti ini mencerminkan semangat *ukhuwah insaniyyah*, yaitu persaudaraan kemanusiaan yang meneguhkan peran pendidikan agama sebagai pengikat sosial.

f. Reformasi Evaluasi dan Akuntabilitas Pendidikan PAI

Evaluasi kebijakan PAI perlu mengalami reformasi paradigma agar tidak hanya menilai hasil akademik, tetapi juga perkembangan spiritual dan sosial peserta didik. Dunn (2018) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik yang baik harus bersifat multidimensional, mencakup dimensi hasil, proses, dan dampak sosial. Sistem evaluasi PAI sebaiknya tidak sekadar mengukur hafalan ayat atau nilai ujian, melainkan menilai sejauh mana peserta didik menunjukkan perilaku religius, empati sosial, dan tanggung jawab moral.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa keberhasilan pendidikan agama harus dinilai dari pembentukan karakter, bukan sekadar capaian kognitif. Rahmat (2021) mengusulkan pengembangan instrumen evaluasi berbasis *portfolio spiritual*, yaitu dokumentasi kegiatan keagamaan, refleksi pribadi, dan keterlibatan sosial siswa. Model evaluasi semacam ini menekankan proses pembelajaran holistik dan memperkuat fungsi pendidikan sebagai sarana pembentukan kepribadian. Selain itu, sistem akuntabilitas PAI harus bersifat transparan dan partisipatif, melibatkan guru, kepala sekolah, orang tua, dan komite pendidikan agar penilaian kebijakan menjadi lebih objektif dan berorientasi perbaikan berkelanjutan.

g. Pembangunan Budaya Sekolah Religius yang Inklusif

Budaya sekolah religius yang inklusif menjadi fondasi strategis bagi keberhasilan kebijakan PAI. Mujib (2020) menegaskan bahwa nilai-nilai Islam hanya dapat hidup dan bertahan jika dijadikan bagian dari budaya organisasi sekolah. Budaya religius bukan sekadar rutinitas ritual seperti tadarus, shalat berjamaah, atau peringatan hari besar Islam, tetapi atmosfer etis yang menumbuhkan empati, keadilan, dan toleransi. Hasbullah (2021) menilai bahwa sekolah yang berhasil membangun budaya religius inklusif mampu menumbuhkan rasa hormat terhadap perbedaan dan menciptakan iklim psikologis yang sehat bagi seluruh warga sekolah.

Rahmat (2021) menambahkan bahwa budaya religius inklusif harus berakar pada nilai-nilai universal Islam seperti kasih sayang (*rahmah*), keadilan (*'adl*), dan persaudaraan (*ukhuwah*). Kementerian Agama (2022) mendorong agar sekolah menjadikan nilai-nilai tersebut sebagai pedoman dalam

seluruh kegiatan pendidikan—baik formal maupun nonformal. Pembiasaan seperti saling menyapa dengan sopan, kerja sama lintas agama, dan diskusi etis di kelas merupakan praktik sederhana yang menumbuhkan karakter spiritual yang terbuka. Tilaar (2019) menegaskan bahwa budaya sekolah religius yang berorientasi inklusivitas menjadi penopang utama bagi pembangunan masyarakat yang beradab dan toleran.

Keseluruhan rekomendasi strategis tersebut menunjukkan bahwa kebijakan PAI tidak dapat lagi dipandang sebagai sektor terpisah dari sistem pendidikan nasional, melainkan sebagai inti moral yang mengarahkan seluruh proses pendidikan. Dunn (2018) menyebut strategi kebijakan transformatif sebagai kebijakan yang tidak hanya memperbaiki prosedur, tetapi mengubah orientasi nilai. Dalam konteks PAI, strategi semacam ini berarti membangun ekosistem pendidikan yang menyatukan dimensi spiritual, sosial, intelektual, dan digital secara harmonis.

Tilaar (2019) menegaskan bahwa masa depan kebijakan pendidikan agama harus berlandaskan pada tiga pilar utama: humanisasi, liberasi, dan transendensi. Humanisasi berarti pendidikan agama harus memanusiakan manusia; liberasi berarti membebaskan dari kebodohan dan fanatisme; sementara transendensi berarti mengarahkan manusia kepada nilai-nilai Ilahi. Mujib (2020) menilai bahwa penerapan pilar-pilar ini hanya mungkin jika kebijakan PAI dijalankan melalui reorientasi paradigma, penguatan guru, digitalisasi pembelajaran, sinergi kelembagaan, serta evaluasi berbasis karakter.

Hasbullah (2021) menutup refleksi ini dengan pernyataan bahwa keberhasilan kebijakan PAI akan diukur bukan dari banyaknya program keagamaan yang dijalankan, tetapi dari sejauh mana nilai-nilai Islam benar-benar terinternalisasi dalam

budaya sekolah dan perilaku masyarakat. Ketika rekomendasi strategis ini diterapkan secara konsisten, PAI tidak hanya menjadi instrumen pendidikan religius, tetapi kekuatan transformatif yang menuntun bangsa menuju peradaban yang berkeadaban, moderat, dan berkeimanan mendalam.

7. Kesimpulan

Evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) menegaskan bahwa kebijakan ini berperan fundamental dalam membangun fondasi moral dan spiritual bangsa. Tilaar (2019) menyatakan bahwa pendidikan agama memiliki fungsi strategis sebagai instrumen pembentukan kesadaran etis dan sosial yang menopang kehidupan berbangsa. Namun, efektivitas implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan pedagogis. Mujib (2020) menilai bahwa kebijakan PAI belum sepenuhnya mampu menjamin pemerataan mutu antarwilayah serta belum optimal dalam mengembangkan pendekatan pembelajaran yang kontekstual dan reflektif. Selain itu, upaya internalisasi nilai moderasi beragama masih memerlukan penguatan agar mampu menjawab tantangan intoleransi dan disorientasi nilai di kalangan peserta didik.

Pendidikan agama yang ideal menurut Hasbullah (2021) adalah yang berfungsi sebagai sistem nilai hidup, bukan hanya mata pelajaran formal. Oleh karena itu, kebijakan PAI perlu dikembangkan berdasarkan prinsip “adaptif terhadap zaman, namun konsisten terhadap nilai.” Prinsip ini menegaskan pentingnya keseimbangan antara inovasi dan konservasi moral. Rahmat (2021) mengingatkan bahwa adaptivitas kebijakan pendidikan tidak boleh meniadakan ruh spiritualitas Islam yang rahmatan lil ‘alamin. Pembaruan kebijakan PAI harus

merespons perkembangan sosial, budaya, dan teknologi secara dinamis, namun tetap berakar pada nilai-nilai universal Islam seperti keadilan, kasih sayang, dan kebijaksanaan.

Pendekatan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*) menjadi arah strategis yang penting bagi masa depan PAI. Dunn (2018) menjelaskan bahwa kebijakan yang berlandaskan pada riset dan data empiris lebih mampu menghasilkan keputusan yang efektif dan berkelanjutan. Dalam konteks PAI, pendekatan berbasis bukti perlu disertai orientasi nilai (*value-oriented policy*), agar kebijakan tidak kehilangan makna moralnya. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan agama yang ideal harus mengintegrasikan rasionalitas kebijakan publik dengan spiritualitas Islam. Hal ini akan memastikan bahwa setiap langkah kebijakan tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga bermakna secara moral dan sosial.

Rahmat (2021) menutup argumentasinya dengan pandangan bahwa kebijakan PAI yang berorientasi pada pembentukan karakter (*character-based education*) akan menjadi kekuatan moral bangsa di era disrupsi. Pendidikan agama yang dijalankan secara reflektif, kontekstual, dan partisipatif mampu menuntun generasi muda menuju keseimbangan antara iman, akal, dan kemanusiaan. Mujib (2020) menambahkan bahwa masa depan PAI bergantung pada sejauh mana kebijakan mampu menumbuhkan manusia yang beriman, cerdas, dan berkeadaban. Ketika nilai Islam terinternalisasi secara autentik dalam sistem pendidikan nasional, PAI akan menjadi sumber kekuatan moral dan spiritual yang meneguhkan arah kemajuan bangsa Indonesia.

BAB X

PERAN DAN FUNGSI PELAKSANA ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM DI PUSAT DAN DI DAERAH

1. Pengantar

Analisis kebijakan pendidikan agama Islam (PAI) menempati posisi strategis dalam sistem pendidikan nasional karena berfungsi sebagai instrumen rasional untuk memastikan bahwa kebijakan keagamaan berjalan efektif, efisien, dan sesuai dengan tujuan pembentukan karakter bangsa. Dunn (2018) menegaskan bahwa analisis kebijakan merupakan proses ilmiah yang membantu pembuat keputusan memahami masalah publik, menilai alternatif solusi, dan merumuskan rekomendasi yang berbasis data serta nilai. Dalam konteks PAI, kegiatan ini menjadi jembatan antara idealisme nilai-nilai Islam yang ingin diwujudkan negara dan realitas pelaksanaannya di satuan pendidikan. Oleh karena itu, pelaksana analisis kebijakan—baik di tingkat pusat maupun daerah—berperan penting dalam menjamin keterpaduan arah kebijakan, konsistensi implementasi, dan relevansi program dengan kebutuhan masyarakat.

Kementerian Agama sebagai lembaga pengampu utama PAI memiliki peran sentral dalam mengoordinasikan, memformulasikan, dan mengevaluasi kebijakan secara nasional. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan keagamaan di tingkat pusat harus berpijak pada visi kebangsaan dan nilai-nilai universal Islam yang rahmatan lil ‘alamin, namun

juga membuka ruang adaptasi kontekstual di daerah. Pada tataran operasional, pelaksana analisis kebijakan di pusat—terutama di Direktorat Jenderal Pendidikan Islam—bertugas melakukan telaah regulasi, menyusun indikator kinerja kebijakan, serta mengembangkan model implementasi yang dapat diadopsi oleh pemerintah daerah. Peran strategis ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga epistemologis, yakni memastikan bahwa kebijakan PAI berpijak pada dasar filosofis dan evidence-based policy yang kokoh.

Di tingkat daerah, pelaksana analisis kebijakan memiliki fungsi yang lebih aplikatif dan adaptif. Mujib (2020) menjelaskan bahwa konteks lokal sering kali menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan agama. Oleh sebab itu, pelaksana di daerah—baik di Kantor Wilayah Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, maupun lembaga pendidikan Islam—berperan sebagai *policy interpreter* yang menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam konteks sosial, budaya, dan religius setempat. Mereka harus mampu menyesuaikan desain program dengan kebutuhan masyarakat lokal tanpa menyimpang dari prinsip nasional. Proses ini mencerminkan karakter kebijakan desentralistik yang diidealkan oleh sistem otonomi daerah Indonesia.

Koordinasi antara pelaksana pusat dan daerah menjadi kunci keberhasilan analisis kebijakan PAI. Hasbullah (2021) menilai bahwa kebijakan publik di bidang pendidikan agama sering kali terhambat bukan karena lemahnya substansi, tetapi karena kurangnya komunikasi lintas tingkat pemerintahan. Kolaborasi analitik yang melibatkan peneliti, praktisi, dan pengambil kebijakan di semua level akan memperkuat keselarasan antara arah kebijakan dan implementasi lapangan.

Selain itu, pelaksana di daerah berperan dalam memberikan umpan balik empiris kepada pemerintah pusat melalui laporan kinerja, data implementasi, dan evaluasi berbasis indikator mutu.

Rahmat (2021) menegaskan bahwa keberhasilan pelaksana analisis kebijakan tidak hanya diukur dari kepatuhan terhadap regulasi, tetapi dari sejauh mana mereka mampu menjadikan kebijakan PAI sebagai sarana transformasi moral dan sosial. Di era digital, pelaksana kebijakan di pusat maupun daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan teknologi informasi dalam analisis data, pelaporan, dan komunikasi kebijakan. Transformasi digital ini memperkuat transparansi, partisipasi publik, serta efektivitas pengambilan keputusan. Ketika pelaksana analisis kebijakan di pusat dan daerah bekerja secara sinergis, reflektif, dan berbasis nilai, maka kebijakan PAI tidak hanya menjadi instrumen administratif, melainkan juga kekuatan moral yang menuntun sistem pendidikan nasional menuju arah spiritualitas, kemanusiaan, dan keadaban.

2. Tugas Pokok Pelaksana Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Pusat dan di Daerah

Pelaksana analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di tingkat pusat dan daerah memiliki tugas pokok yang saling melengkapi dalam kerangka sistem kebijakan nasional. Dunn (2018) menjelaskan bahwa analisis kebijakan merupakan aktivitas sistematis untuk mengidentifikasi masalah, merumuskan alternatif, mengevaluasi implementasi, serta memberikan rekomendasi berbasis bukti. Dalam konteks PAI, tugas pokok pelaksana analisis kebijakan bukan hanya

administratif, tetapi juga strategis dan reflektif karena menyangkut upaya penerjemahan nilai-nilai Islam dalam kebijakan pendidikan yang kontekstual, adil, dan berkelanjutan.

a. Tugas Pokok Pelaksana Analisis Kebijakan PAI di Tingkat Pusat

Pelaksana analisis kebijakan di tingkat pusat—terutama di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia—memegang peran konseptual dan normatif. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan di tingkat pusat harus berfungsi sebagai panduan strategis nasional yang memastikan konsistensi arah pembangunan pendidikan agama. Oleh karena itu, tugas pokok pelaksana di tingkat pusat mencakup:

1). Perumusan dan Harmonisasi Kebijakan Nasional PAI

Pelaksana bertugas mengidentifikasi isu strategis di bidang PAI dan merumuskan kebijakan nasional yang sejalan dengan visi pendidikan nasional serta nilai Islam yang universal. Mereka juga berperan dalam mengharmonisasikan regulasi agar selaras antara Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan, dan lembaga terkait lainnya (Hasbullah, 2021).

2). Analisis Data dan Penyusunan Naskah Kebijakan

Pelaksana pusat melakukan analisis berbasis data empiris terhadap capaian program, tren sosial keagamaan, dan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan temuan tersebut, disusunlah *policy brief* dan *policy paper* yang menjadi dasar pengambilan keputusan oleh pimpinan kementerian (Mujib, 2020).

3). Koordinasi dan Supervisi Implementasi di Daerah

Sebagai pengarah kebijakan, pelaksana di tingkat pusat bertanggung jawab membangun sistem koordinasi dan supervisi agar kebijakan nasional diterjemahkan secara konsisten oleh pemerintah daerah. Rahmat (2021) menilai bahwa koordinasi efektif dapat mencegah tumpang tindih kebijakan dan meningkatkan efisiensi implementasi program PAI.

4). Evaluasi dan Pembaruan Kebijakan

Pelaksana pusat juga memiliki tugas untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap efektivitas kebijakan yang telah berjalan. Berdasarkan hasil evaluasi, mereka mengusulkan pembaruan kebijakan (policy renewal) agar tetap relevan terhadap dinamika sosial, teknologi, dan keagamaan (Bardach & Patashnik, 2020).

5). Penguatan Kapasitas Institusional dan Sumber Daya Manusia

Upaya penguatan kelembagaan menjadi tanggung jawab penting pelaksana pusat. Mereka harus memastikan adanya pengembangan kapasitas sumber daya manusia—terutama guru, pengawas, dan tenaga kependidikan—melalui pelatihan, sertifikasi, dan program pengembangan profesional berkelanjutan.

b. Tugas Pokok Pelaksana Analisis Kebijakan PAI di Tingkat Daerah

Pelaksana analisis kebijakan di daerah—terdiri atas Kantor Wilayah Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, dan lembaga pendidikan keagamaan—memegang fungsi implementatif dan adaptif. Mujib (2020) menyatakan bahwa konteks lokal sangat menentukan keberhasilan kebijakan pendidikan agama, karena

pelaksana di daerah berada di garis depan interaksi antara kebijakan nasional dan kebutuhan masyarakat.

1). Adaptasi dan Implementasi Kebijakan Nasional ke Konteks Lokal

Pelaksana daerah bertugas menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam program dan kegiatan yang sesuai dengan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat setempat. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kemampuan adaptasi ini merupakan bentuk *contextual governance* yang memastikan kebijakan tidak bersifat seragam, melainkan responsif terhadap realitas lokal.

2). Pengumpulan Data, Monitoring, dan Evaluasi Lapangan

Pelaksana daerah berperan penting dalam mengumpulkan data primer terkait implementasi kebijakan PAI di sekolah dan madrasah. Data tersebut menjadi dasar evaluasi nasional serta bahan masukan bagi pembaruan kebijakan di pusat (Rahmat, 2021). Selain itu, pelaksana daerah bertanggung jawab memonitor efektivitas pembelajaran, pembinaan karakter, dan penguatan nilai moderasi beragama di satuan pendidikan.

3). Fasilitasi dan Pembinaan Lembaga Pendidikan

Pelaksana di daerah berperan memfasilitasi satuan pendidikan melalui bimbingan teknis, sosialisasi kebijakan, serta pendampingan guru dan kepala sekolah. Hasbullah (2021) menilai bahwa peran ini krusial untuk memastikan kebijakan PAI tidak berhenti pada dokumen administratif, tetapi hidup dalam praktik pembelajaran dan budaya sekolah.

4). Penguatan Kemitraan dan Kolaborasi Masyarakat

Pelaksana daerah juga memiliki tugas membangun kemitraan antara sekolah, masyarakat, dan organisasi keagamaan. Kolaborasi ini memperkuat dimensi sosial kebijakan PAI serta meningkatkan partisipasi publik dalam pendidikan keagamaan. Mujib (2020) menyebut peran ini sebagai bentuk *policy co-creation*, di mana kebijakan menjadi hasil dialog antara pemerintah dan masyarakat.

5). Pemberdayaan Guru dan Pengawas PAI di Daerah

Pelaksana daerah bertanggung jawab terhadap peningkatan profesionalisme guru dan pengawas PAI melalui pelatihan kontekstual, lokakarya reflektif, serta forum komunitas belajar. Rahmat (2021) menegaskan bahwa guru PAI merupakan pelaksana kebijakan yang paling strategis, karena merekalah yang mewujudkan nilai kebijakan dalam tindakan pendidikan nyata.

c. Sinergi dan Hubungan Kerja antara Pelaksana Pusat dan Daerah

Hubungan antara pelaksana pusat dan daerah bersifat simbiotik. Bardach dan Patashnik (2020) menggambarkan sebagai siklus kebijakan yang berjalan dua arah: pusat menetapkan kerangka normatif dan standar mutu, sedangkan daerah memberikan umpan balik empiris untuk perbaikan kebijakan. Tilaar (2019) menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan PAI hanya dapat dicapai melalui koordinasi yang harmonis, komunikasi efektif, dan kesamaan visi antara seluruh pelaksana kebijakan.

Hasbullah (2021) menegaskan bahwa pelaksana pusat dan daerah harus saling melengkapi: pusat menjadi pengarah visi kebijakan, sedangkan daerah menjadi pelaksana sekaligus

pengukur efektivitasnya. Kementerian Agama berperan sebagai pengawal ideologis dan normatif, sementara pemerintah daerah memperkuat dimensi pragmatis dan implementatif. Kolaborasi ini mencerminkan prinsip *governance synergy*, yaitu tata kelola kebijakan yang terintegrasi dan berorientasi hasil.

d. Orientasi Nilai dan Etika Pelaksana Kebijakan PAI

Pelaksana analisis kebijakan PAI tidak hanya dituntut memiliki kompetensi teknokratik, tetapi juga integritas moral dan spiritual. Rahmat (2021) menyatakan bahwa pelaksana kebijakan pendidikan agama harus berperan sebagai *policy moralist*, yaitu pengawal nilai keislaman yang moderat, toleran, dan berkeadaban. Tugas pokok mereka tidak berhenti pada perumusan program, tetapi mencakup tanggung jawab etis untuk memastikan setiap kebijakan selaras dengan prinsip keadilan, kemanusiaan, dan spiritualitas Islam.

Mujib (2020) menambahkan bahwa keberhasilan pelaksana kebijakan PAI bukan semata diukur dari capaian administratif, tetapi dari kemampuan mereka menjaga ruh moral pendidikan Islam di tengah perubahan zaman. Ketika pelaksana di pusat dan daerah bekerja secara reflektif, berbasis data, serta berorientasi nilai, kebijakan PAI tidak hanya menjadi dokumen birokratis, tetapi instrumen peradaban yang membentuk manusia beriman, cerdas, dan berakhlak mulia.

3. Fungsi Pelaksana Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Pusat dan di Daerah

Pelaksana analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di tingkat pusat dan daerah memiliki fungsi strategis dalam memastikan kesinambungan antara perumusan,

pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan keagamaan. Menurut Dunn (2018), fungsi utama analisis kebijakan adalah menjembatani antara dimensi konseptual kebijakan dan praktik implementatif agar tujuan publik dapat tercapai secara efektif, efisien, dan berkeadilan. Oleh karena itu, fungsi pelaksana kebijakan PAI tidak semata administratif, tetapi juga bersifat intelektual, moral, dan sosial karena menyangkut pembentukan manusia beriman dan berakhlak mulia sesuai amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

a. Fungsi Pelaksana Analisis Kebijakan PAI di Tingkat Pusat

Pelaksana di tingkat pusat berperan sebagai pengarah kebijakan strategis nasional. Tilaar (2019) menjelaskan bahwa lembaga pusat memiliki fungsi sebagai perumus arah, penjamin konsistensi nilai, dan pengendali mutu kebijakan pendidikan. Fungsi-fungsi utama pelaksana pusat meliputi:

1). Fungsi Perumusan Kebijakan Strategis Nasional

Pelaksana bertanggung jawab menyusun arah kebijakan PAI berdasarkan visi pembangunan nasional, kebutuhan masyarakat, serta dinamika sosial-keagamaan. Mereka memastikan bahwa seluruh regulasi dan kebijakan yang dikeluarkan Kementerian Agama selaras dengan prinsip moderasi beragama, kebinekaan, dan keadilan sosial (Hasbullah, 2021).

2). Fungsi Koordinasi dan Sinkronisasi Kebijakan Antar-Lembaga

Kebijakan pendidikan keagamaan sering bersinggungan dengan ranah Kementerian Pendidikan, Kementerian Dalam Negeri, serta lembaga keagamaan. Oleh karena itu, pelaksana di

pusat berfungsi mengoordinasikan berbagai pihak agar kebijakan berjalan sinergis dan tidak tumpang tindih (Rahmat, 2021).

3). Fungsi Pembinaan dan Supervisi Daerah

Mujib (2020) menyatakan bahwa pelaksana pusat memiliki kewenangan untuk memberikan arahan, pembinaan, serta supervisi terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah. Fungsi ini memastikan kebijakan nasional diterjemahkan sesuai konteks tanpa kehilangan substansi ideologisnya.

4). Fungsi Evaluasi dan Penjaminan Mutu Kebijakan Nasional

Pelaksana pusat bertanggung jawab mengevaluasi keberhasilan implementasi PAI di seluruh wilayah Indonesia berdasarkan indikator efektivitas, efisiensi, dan relevansi sosial. Hasil evaluasi menjadi dasar perumusan kebijakan lanjutan yang lebih adaptif dan berbasis bukti (Tilaar, 2019).

5). Fungsi Advokasi dan Representasi Nilai-Nilai Islam dalam Kebijakan Nasional

Sebagai penjaga nilai spiritual, pelaksana di pusat berperan memastikan bahwa kebijakan pendidikan nasional tidak bertentangan dengan prinsip keislaman dan kemanusiaan universal. Fungsi ini bersifat normatif sekaligus etis karena mengawal kebijakan agar tetap berpijak pada nilai-nilai moral Islam (Hasbullah, 2021).

b. Fungsi Pelaksana Analisis Kebijakan PAI di Tingkat Daerah

Pelaksana analisis kebijakan PAI di daerah—terdiri atas Kantor Wilayah Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, dan lembaga keagamaan—berfungsi sebagai pelaksana teknis sekaligus agen

adaptasi kebijakan. Mujib (2020) menegaskan bahwa daerah merupakan ruang praksis tempat kebijakan diuji relevansinya terhadap kondisi sosial, budaya, dan religius masyarakat. Fungsi pelaksana di tingkat daerah meliputi:

1). Fungsi Implementasi dan Adaptasi Kebijakan Nasional

Pelaksana daerah bertanggung jawab menerjemahkan kebijakan pusat ke dalam program yang sesuai dengan konteks lokal. Tilaar (2019) menyebutnya sebagai *policy contextualization*, yaitu upaya menyesuaikan kebijakan agar mampu menjawab kebutuhan masyarakat tanpa kehilangan arah normatifnya.

2). Fungsi Monitoring dan Pengawasan Pelaksanaan Program PAI

Pelaksana daerah berfungsi mengawasi jalannya implementasi kebijakan di satuan pendidikan melalui pengumpulan data, analisis capaian, serta penyusunan laporan evaluatif yang dikirim ke tingkat pusat. Rahmat (2021) menekankan pentingnya peran monitoring ini sebagai bentuk *feedback loop* dalam siklus kebijakan publik.

3). Fungsi Fasilitasi dan Pembinaan Satuan Pendidikan

Pelaksana di daerah memfasilitasi sekolah dan madrasah agar mampu melaksanakan kebijakan PAI dengan baik. Mereka memberikan bimbingan teknis, sosialisasi kurikulum, serta mendukung peningkatan kompetensi guru dan tenaga kependidikan. Hasbullah (2021) menyebut fungsi ini sebagai *policy empowerment*, yaitu pemberdayaan pelaksana lapangan agar kebijakan berjalan efektif.

4). Fungsi Pemberdayaan Guru dan Komunitas Pendidikan Agama

Guru PAI merupakan ujung tombak implementasi kebijakan. Oleh karena itu, pelaksana daerah berfungsi mengembangkan profesionalisme guru melalui pelatihan, komunitas belajar, dan pendampingan berkelanjutan. Mujib (2020) menilai fungsi ini vital karena keberhasilan kebijakan PAI sangat bergantung pada kapasitas pelaksana pendidikan di lapangan.

5). Fungsi Kemitraan dan Partisipasi Sosial

Pelaksana daerah berperan membangun kemitraan antara sekolah, masyarakat, dan organisasi keagamaan untuk memperkuat basis sosial implementasi kebijakan. Tilaar (2019) menyatakan bahwa kebijakan yang partisipatif memiliki daya hidup lebih kuat dibanding kebijakan yang bersifat top-down.

c. Fungsi Sinergis antara Pusat dan Daerah

Fungsi pelaksana kebijakan di pusat dan daerah bersifat komplementer dan berkelanjutan. Bardach dan Patashnik (2020) menjelaskan bahwa sistem kebijakan publik yang efektif harus membangun *vertical coherence*, yaitu keselarasan vertikal antara pembuat kebijakan dan pelaksana di lapangan. Pelaksana pusat bertindak sebagai perancang arah dan pengendali kebijakan, sementara pelaksana daerah berfungsi sebagai penerjemah, pelaksana, dan pengumpul data empirik untuk perbaikan berkelanjutan.

Hasbullah (2021) menekankan pentingnya *feedback system* dalam fungsi sinergis ini. Daerah memberikan data dan pengalaman lapangan sebagai bahan refleksi bagi pusat untuk memperbarui regulasi, sedangkan pusat memberikan standar,

pedoman, dan sumber daya agar daerah dapat melaksanakan kebijakan secara optimal. Pola hubungan ini menciptakan tata kelola kebijakan yang adaptif, partisipatif, dan berbasis hasil.

d. Fungsi Etis dan Nilai dalam Pelaksanaan Kebijakan PAI

Selain fungsi administratif dan teknokratis, pelaksana analisis kebijakan PAI memiliki fungsi moral dan etis. Rahmat (2021) mengingatkan bahwa pendidikan agama bukan hanya instrumen birokratis, melainkan jalan pembinaan karakter bangsa. Oleh karena itu, pelaksana kebijakan di semua level harus memegang prinsip keikhlasan, integritas, dan tanggung jawab moral dalam menjalankan tugasnya.

Mujib (2020) menambahkan bahwa pelaksana kebijakan pendidikan agama sejatinya adalah *policy moral guardian*—penjaga nilai yang memastikan setiap kebijakan mencerminkan visi spiritual Islam dan semangat kebangsaan. Ketika fungsi etis ini dijalankan secara konsisten, kebijakan PAI akan menjadi kekuatan transformatif yang menuntun masyarakat menuju peradaban yang berkeadilan, beriman, dan berakhlak mulia.

Secara keseluruhan, fungsi pelaksana analisis kebijakan PAI di pusat dan daerah tidak hanya menitikberatkan pada aspek perumusan dan implementasi kebijakan, tetapi juga pada dimensi nilai, refleksi, dan pembelajaran sosial. Koherensi fungsi ini memastikan bahwa kebijakan PAI tidak berhenti pada teks regulasi, melainkan hidup dalam tindakan nyata, membentuk manusia Indonesia yang religius, toleran, dan berkeadaban.

4. Tugas Pokok dan Fungsi Pelaksana Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Satuan Pendidikan (Sekolah/Madrasah)

Pelaksana analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) di tingkat satuan pendidikan—baik sekolah maupun madrasah—memiliki peran fundamental dalam menjembatani kebijakan nasional dengan realitas pelaksanaan di ruang kelas. Mereka merupakan *policy implementers* yang secara langsung mewujudkan nilai, tujuan, dan arah kebijakan pendidikan keagamaan menjadi praktik pembelajaran, budaya sekolah, serta pembentukan karakter peserta didik. Tilaar (2019) menegaskan bahwa implementasi kebijakan pendidikan hanya dapat berhasil apabila pelaksana di satuan pendidikan memahami substansi, konteks, dan nilai moral dari kebijakan tersebut secara utuh.

a. Tugas Pokok Pelaksana Analisis Kebijakan PAI di Satuan Pendidikan

1). Mengimplementasikan Kebijakan PAI ke dalam Program Pendidikan

Pelaksana di sekolah atau madrasah bertanggung jawab menerjemahkan kebijakan nasional dan daerah menjadi kegiatan pembelajaran dan pembinaan yang konkret. Mujib (2020) menyatakan bahwa pelaksana di tingkat sekolah berperan memastikan kebijakan Kementerian Agama, seperti KMA Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab, dioperasionalkan dalam proses belajar mengajar, kegiatan ekstrakurikuler, serta budaya religius sekolah.

2). Melakukan Analisis Terhadap Implementasi Kebijakan PAI

Guru, kepala sekolah, dan tim kurikulum perlu melakukan penelaahan terhadap efektivitas pelaksanaan kebijakan PAI di

satuan pendidikan. Analisis ini meliputi identifikasi hambatan, kebutuhan sarana prasarana, serta capaian tujuan pendidikan agama Islam, baik pada aspek kognitif, afektif, maupun psikomotorik.

3). Menyusun Laporan Evaluatif dan Rekomendasi Kebijakan Sekolah

Pelaksana berkewajiban menyusun laporan berkala tentang hasil implementasi kebijakan PAI yang mencakup data pembelajaran, perilaku siswa, dan efektivitas kegiatan keagamaan. Berdasarkan hasil tersebut, disusun rekomendasi kebijakan internal untuk perbaikan berkelanjutan (*continuous improvement*).

4). Mengembangkan Inovasi Program Pendidikan Keagamaan

Pelaksana di satuan pendidikan dituntut untuk berinovasi melalui program keagamaan yang kontekstual, partisipatif, dan berorientasi pada kebutuhan peserta didik. Rahmat (2021) menilai bahwa inovasi seperti *project-based learning*, *religious mentoring*, atau *community service berbasis masjid sekolah* dapat memperkuat efektivitas kebijakan PAI.

5). Melaksanakan Pengawasan Internal dan Refleksi Kinerja

Kepala sekolah dan guru PAI memiliki tanggung jawab untuk mengawasi implementasi kegiatan keagamaan di sekolah, sekaligus melakukan refleksi terhadap hasil kebijakan. Proses ini memastikan bahwa setiap kebijakan dijalankan bukan hanya secara prosedural, tetapi juga substantif dan berorientasi nilai.

b. Fungsi Pelaksana Analisis Kebijakan PAI di Satuan Pendidikan

1). Fungsi Implementatif

Fungsi utama pelaksana di sekolah atau madrasah adalah menerapkan kebijakan PAI dalam kegiatan pembelajaran, pembiasaan, dan pembinaan moral siswa. Mereka menjadi penghubung langsung antara kebijakan makro (nasional/daerah) dan konteks mikro (kelas dan lingkungan sekolah).

2). Fungsi Evaluatif

Pelaksana berfungsi mengevaluasi efektivitas penerapan kebijakan PAI melalui instrumen penilaian hasil belajar, observasi perilaku religius, serta umpan balik dari peserta didik dan orang tua. Hasil evaluasi ini menjadi dasar penyusunan kebijakan sekolah yang lebih adaptif dan berbasis bukti (Dunn, 2018).

3). Fungsi Edukatif dan Pembinaan Karakter

Pelaksana kebijakan di sekolah tidak hanya berperan sebagai pengajar, tetapi juga sebagai pembimbing dan teladan moral. Mereka menanamkan nilai Islam melalui keteladanan, pembiasaan ibadah, dan penguatan budaya religius. Tilaar (2019) menegaskan bahwa pendidikan karakter berbasis agama tidak dapat dipisahkan dari keteladanan moral guru dan kepala sekolah.

4). Fungsi Koordinatif dan Kolaboratif

Pelaksana kebijakan harus membangun koordinasi antara guru, kepala sekolah, komite, serta masyarakat sekitar agar kebijakan PAI berjalan sinergis. Kolaborasi dengan lembaga

keagamaan lokal seperti masjid, pondok pesantren, dan organisasi Islam memperkuat relevansi sosial kebijakan pendidikan agama (Hasbullah, 2021).

5). Fungsi Inspiratif dan Transformasional

Pelaksana kebijakan di tingkat sekolah berfungsi sebagai agen perubahan sosial (*transformational agent*). Rahmat (2021) menekankan bahwa guru dan kepala sekolah harus mampu menumbuhkan semangat religiusitas yang inklusif serta menanamkan nilai Islam rahmatan lil ‘alamin kepada peserta didik melalui pendekatan kontekstual dan empatik.

6. Fungsi Pengembangan Profesional dan Kelembagaan

Pelaksana kebijakan juga berfungsi memperkuat kapasitas institusional sekolah melalui peningkatan profesionalisme guru, penggunaan media digital dalam pembelajaran PAI, serta pengembangan sistem evaluasi internal yang berorientasi mutu.

c. Esensi Peran Pelaksana di Satuan Pendidikan

Pelaksana kebijakan PAI di tingkat sekolah/madrasah merupakan garda terdepan yang menentukan keberhasilan aktualisasi nilai-nilai Islam dalam dunia pendidikan. Mujib (2020) menegaskan bahwa pelaksana di tingkat mikro bukan hanya operator kebijakan, tetapi juga penjaga moral institusi pendidikan. Mereka berperan menafsirkan kebijakan nasional ke dalam praktik yang selaras dengan karakteristik peserta didik, budaya sekolah, dan kebutuhan masyarakat.

Hasbullah (2021) menambahkan bahwa pelaksana kebijakan di satuan pendidikan harus memiliki kemampuan analitik, empatik, dan reflektif. Analitik untuk memahami arah kebijakan, empatik untuk menyesuaikan dengan kondisi

siswa, dan reflektif untuk mengevaluasi dampak kebijakan secara berkelanjutan.

d. Orientasi Nilai dan Akuntabilitas Pelaksana Kebijakan PAI

Fungsi dan tugas pelaksana kebijakan PAI di satuan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari orientasi nilai. Tilaar (2019) menekankan bahwa pelaksana harus menjaga keseimbangan antara rasionalitas kebijakan dan nilai moral agama. Setiap keputusan dan tindakan mereka harus mencerminkan prinsip keikhlasan, keadilan, dan tanggung jawab spiritual.

Rahmat (2021) menegaskan bahwa akuntabilitas pelaksana tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga moral dan sosial. Mereka bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebijakan PAI benar-benar menjadi sarana pembentukan karakter bangsa yang beriman, berilmu, dan berkeadaban.

Secara keseluruhan, tugas pokok dan fungsi pelaksana analisis kebijakan PAI di satuan pendidikan bertumpu pada tiga pilar utama: **implementasi yang kontekstual, evaluasi yang reflektif, dan pembinaan yang bernilai spiritual**. Ketika pelaksana di sekolah dan madrasah mampu menjalankan peran ini secara integratif dan beretika, maka kebijakan Pendidikan Agama Islam tidak hanya menjadi dokumen formal, tetapi menjadi kekuatan moral yang menghidupkan budaya religius, memperkuat karakter siswa, dan meneguhkan peran pendidikan sebagai pembentuk peradaban bangsa.

5. Kesimpulan

Pelaksana analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) berfungsi sebagai penghubung yang memastikan nilai,

tujuan, dan strategi kebijakan terkonversi menjadi kinerja nyata pada sistem pendidikan. Peran ini menegaskan analisis kebijakan sebagai proses ilmiah–normatif untuk mengenali masalah, menimbang alternatif, dan merumuskan rekomendasi berbasis bukti sekaligus nilai (Dunn, 2018). Orientasi tersebut membuat PAI tidak berhenti pada regulasi, melainkan menjadi perangkat rasional untuk membangun fondasi moral–spiritual bangsa yang selaras dengan visi kebangsaan dan Islam rahmatan lil ‘alamin (Tilaar, 2019).

Arsitektur peran di tingkat pusat bersifat konseptual dan normatif—meliputi perumusan arah, harmonisasi regulasi, supervisi, serta penjaminan mutu—sementara di daerah bersifat aplikatif dan adaptif—menerjemahkan kebijakan ke konteks sosial–budaya lokal, memonitor implementasi, dan memberi umpan balik empiris (Mujib, 2020; Rahmat, 2021). Dikotomi fungsional ini bukan pemisahan, melainkan komplementaritas: pusat menjaga konsistensi nilai dan standar nasional, daerah memastikan kebijakan hidup dan relevan di lapangan. Hasilnya adalah keterpaduan antara kerangka normatif dan praksis pendidikan agama yang responsif.

Kunci keberhasilan terletak pada koordinasi vertikal–horizontal yang membentuk *feedback loop* berkelanjutan: pusat menyediakan arah, pedoman, dan sumber daya; daerah memasok data, temuan implementasi, dan rekomendasi perbaikan (Bardach & Patashnik, 2020). Pola ini memperkuat *vertical coherence* kebijakan sekaligus mencegah tumpang tindih kewenangan yang kerap melemahkan efektivitas program (Hasbullah, 2021). Ketika siklus pengetahuan–kebijakan–praktik bekerja sinergis, PAI bergerak dari administrasi ke transformasi sosial yang terukur.

Pada tataran satuan pendidikan, guru, kepala sekolah, dan tim kurikulum menjadi *policy implementers* sekaligus *policy learners*: mengoperasionalkan kurikulum, mengevaluasi hasil, mengembangkan inovasi berbasis konteks, dan membangun budaya religius yang inklusif. Keberhasilan tidak hanya diukur dari capaian kognitif, melainkan pembentukan karakter, internalisasi moderasi beragama, dan praktik sosial yang berkeadaban (Tilaar, 2019; Rahmat, 2021). Orientasi etis—keikhlasan, integritas, tanggung jawab moral—menjadi prasyarat agar setiap keputusan kebijakan mencerminkan keadilan dan kemanusiaan (Mujib, 2020).

Simpul akhirnya, ekosistem pelaksana PAI—pusat, daerah, dan satuan pendidikan—harus bertumpu pada tiga pilar: implementasi yang kontekstual, evaluasi yang reflektif, dan pembinaan bernilai spiritual. Modernisasi tata kelola melalui data, teknologi informasi, dan *evidence-based policy* perlu berjalan seiring penjagaan ruh nilai agar kebijakan tetap adaptif terhadap zaman tetapi konsisten pada esensi Islam yang memuliakan manusia (Dunn, 2018; Tilaar, 2019). Ketika seluruh mata rantai beroperasi sinergis, kebijakan PAI beralih dari dokumen birokratis menjadi kekuatan moral yang meneguhkan iman, mencerdaskan nalar, dan memajukan peradaban.

BAB XI

BEST PRACTICES PELAKSANAAN MODEL ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MENURUT GEORGE C. EDWARD III PADA KONTEKS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM

1. Pengantar

Kajian implementasi kebijakan senantiasa menjadi medan analisis penting pada administrasi publik, terlebih pada konteks kebijakan pendidikan Islam yang secara historis selalu bersinggungan antara dinamika regulasi negara dan kebutuhan keagamaan masyarakat muslim di Indonesia. Relevansi implementasi kebijakan pada ranah Pendidikan Agama Islam (PAI) terletak pada kemampuan pemerintah menerjemahkan tujuan normatif pendidikan Islam ke dalam praktik penyelenggaraan pendidikan serta pembelajaran yang efektif di sekolah dan madrasah. Model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III memberikan kerangka analitis komprehensif untuk menilai sejauh mana tujuan pendidikan Islam dapat tercapai melalui instruksi kebijakan, program administratif, dan pelaksanaan kurikulum di tingkat satuan pendidikan (Edwards III, 1980). Perspektif ini berkontribusi menjelaskan bahwa realitas pelaksanaan kebijakan selalu ditentukan oleh kapasitas komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi yang menjalankan mandat pendidikan agama Islam.

Urgensi analisis implementasi pada PAI semakin mengemuka seiring kebutuhan negara membangun tata kelola

pendidikan Islam yang mampu merespons tantangan transformasi digital, moderasi beragama, pendidikan karakter profil pelajar Pancasila, hingga kebijakan kurikulum merdeka. Banyak penelitian kontemporer menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PAI masih menghadapi kendala struktural berupa kesenjangan sumber daya guru, keterbatasan pemahaman terhadap regulasi, serta hambatan birokrasi antara Kementerian Agama dan sekolah/madrasah (Wahab, 2021). Perspektif implementasi berperan menemukan sejauh mana kebijakan PAI berhasil diterjemahkan menjadi praktik pembelajaran yang selaras visi pendidikan nasional, pendidikan Islam, serta kebutuhan sosial masyarakat muslim Indonesia (Muhaimin, 2009). Artinya, implementasi bukan hanya dimensi administratif, melainkan fase strategis menentukan kualitas religiusitas, kompetensi, dan karakter peserta didik.

Posisi implementasi sebagai fase kritis dari siklus kebijakan memberi tekanan bahwa keberhasilan PAI tidak cukup ditentukan formulasi kurikulum, regulasi, ataupun penganggaran, tetapi terutama ditentukan efektivitas pelaksanaannya pada ranah pembelajaran dan manajemen satuan pendidikan Islam. Perspektif teori kebijakan publik menegaskan bahwa setiap tujuan kebijakan nasional akan menghadapi tantangan interpretasi, penerjemahan, dan adaptasi oleh aktor pelaksana yang berada pada berbagai tingkat pemerintahan (Dunn, 2018). Implementasi kebijakan pendidikan Islam memerlukan pemahaman bahwa kebijakan PAI bukan satu entitas tunggal, melainkan seperangkat kebijakan strategis yang melibatkan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Kementerian Agama, lembaga pendidikan formal, madrasah, hingga masyarakat sebagai pemangku kepentingan pendidikan Islami (Tilaar, 2002). Situasi

ini memperlihatkan bahwa implementasi PAI harus dibaca melalui perspektif multi-aktor dan multi-level governance agar mampu menjawab persoalan sistemik penyelenggaraan pendidikan agama Islam secara nasional.

Pemikiran George C. Edward III memberikan kerangka aplikatif sekaligus sistematis bagi analisis implementasi kebijakan PAI. Pemikiran ini sering dianggap paling rasional dan operasional karena berupaya memetakan penyebab kegagalan implementasi melalui empat variabel mendasar, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Edwards III, 1980). Model ini menempatkan komunikasi sebagai instrumen yang mentransfer kebijakan dari pembuat regulasi ke pelaksana kebijakan serta kelompok sasaran pendidikan. Sumber daya disoroti sebagai determinan kesiapan implementasi karena pelaksanaan kebijakan PAI bergantung pada kapasitas guru, pengawas, sarana pembelajaran, dana BOS, hingga kemampuan teknologi informasi madrasah. Disposisi pelaksana dipahami sebagai orientasi sikap, komitmen, serta integritas pelaksana untuk memastikan tujuan PAI berjalan sesuai arah kebijakan. Struktur birokrasi menempati posisi strategis karena penyelenggaraan PAI berada pada dua rumpun kementerian serta seringkali menghadapi kerumitan koordinasi antar lembaga.

Konteks kebijakan PAI di Indonesia menunjukkan bahwa implementasi kurikulum pendidikan agama Islam pada satuan pendidikan Islam membutuhkan best practices pelaksanaan model analisis Edward III. Kurikulum PAI pada jenjang SD hingga MA memerlukan kesiapan komunikasi kebijakan agar guru mampu memahami perubahan regulasi, struktur capaian pembelajaran, serta konsep moderasi beragama sebagaimana

menjadi orientasi strategis kebijakan PAI di bawah Kementerian Agama. Selain itu program GPBLHS Islami, program madrasah mandiri, pendidikan karakter, hingga transformasi digital pada madrasah perlu dianalisis melalui variabel sumber daya dan struktur kelembagaan PAI agar implementasi kebijakan tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi menghasilkan perubahan praksis pendidikan (Kemenag RI, 2022). Perspektif best practices diarahkan untuk mengidentifikasi pola pelaksanaan implementasi yang dapat direplikasi pada satuan pendidikan Islam.

Analisis implementasi kebijakan PAI pada konteks kontemporer menuntut pendekatan evaluatif yang tidak hanya menilai kualitas regulasi, tetapi menilai kesiapan pelaksana kebijakan serta kapasitas kelembagaan untuk memfasilitasi transformasi pendidikan Islam. Banyak kebijakan pendidikan Islam gagal mencapai tujuan strategis karena kelemahan komunikasi kebijakan, ketidakjelasan pedoman teknis, keterbatasan anggaran, dan kurangnya komitmen pelaksana. Sering ditemukan bahwa banyak satuan pendidikan Islam belum memiliki sarana digital, kompetensi literasi teknologi, maupun fleksibilitas birokrasi dalam melaksanakan pembelajaran PAI berbasis kompetensi dan moderasi beragama (Zarkasyi, 2019). Kondisi ini menunjukkan pentingnya penyusunan best practices implementasi kebijakan PAI sebagai dasar pengembangan strategi pelaksanaan kebijakan yang lebih adaptif.

Tujuan penulisan ini diarahkan menemukan pola best practices pelaksanaan Model Analisis Implementasi Kebijakan menurut George C. Edwards III pada konteks kebijakan Pendidikan Agama Islam. Perumusan best practices bukan sekadar deskripsi normatif, tetapi merupakan upaya teoritis

menautkan perspektif administrasi publik, administrasi pendidikan Islam, dan teori implementasi kebijakan modern. Analisis kritis terhadap model Edward III memberikan kontribusi ilmiah terhadap pengembangan teori implementasi kebijakan pada ranah PAI sekaligus memberikan kontribusi praktis bagi pemerintah, pemangku kebijakan, serta lembaga pendidikan Islam untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan kebijakan pendidikan agama Islam. Fokus analitis diarahkan pada perumusan alternatif mekanisme implementasi kebijakan PAI yang lebih sistematis, efektif, dan selaras sasaran kebijakan nasional.

2. Konsepsi Dasar Implementasi Kebijakan

Ruang kajian implementasi kebijakan telah mengalami perkembangan konseptual yang cukup luas, terutama sejak perdebatan akademik bergeser dari pendekatan formulasi ke pendekatan pelaksanaan. Implementasi tidak lagi dipahami sebagai tahap administratif belaka, tetapi telah berubah menjadi proses yang menentukan legitimasi fungsi negara serta keberhasilan tujuan kebijakan di level praksis (Parsons, 2005). Perspektif analitis tersebut mengandaikan bahwa kebijakan publik yang baik tidak sekadar diukur melalui dokumen perencanaan atau peraturan formal, tetapi diukur melalui perubahan yang terjadi pada sistem, organisasi, maupun perilaku sasaran kebijakan (Dunn, 2018). Ruang kajian implementasi akhirnya mencakup telaah struktur organisasi, perilaku pelaksana, relasi antaraktor, kesiapan sumber daya, hingga dinamika sosial pada arena pelaksanaan kebijakan. Pada konteks pendidikan agama Islam, ruang implementasi berhubungan langsung dengan kemampuan birokrasi

pendidikan Islam dan lembaga pendidikan Islam menjalankan mandat kebijakan keagamaan yang bersifat normatif sekaligus pedagogis.

Hubungan antara implementasi kebijakan dan administrasi publik menunjukkan bahwa teori kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari perangkat administrasi negara sebagai pelaksana kebijakan. Administrasi publik memiliki fungsi mentransformasikan tujuan negara menjadi program pelayanan publik yang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Pemerintahan pada akhirnya dinilai bukan berdasarkan visi normatif semata, tetapi dinilai oleh kinerja implementasi yang mampu menyediakan pelayanan pendidikan yang bermutu dan bermakna (Grindle, 2017). Relasi ini memperlihatkan bahwa implementasi merupakan fungsi vital administrasi publik karena seluruh instrumen birokrasi diarahkan untuk menjamin pelaksanaan kebijakan secara konsisten. Administrasi pendidikan Islam pada konteks Indonesia memiliki karakteristik tersendiri karena melibatkan dua entitas kelembagaan yaitu Kementerian Agama dan lembaga pendidikan Islam, sehingga hubungan implementasi kebijakan dengan manajemen birokrasi pendidikan Islam menjadi lebih kompleks.

Implementasi sering diposisikan sebagai kritik terhadap formulasi kebijakan. Banyak kebijakan pendidikan agama Islam telah dirumuskan cukup baik secara normatif, tetapi gagal mencapai tujuan substantif akibat lemahnya pelaksanaan di lapangan. Kegagalan implementasi tersebut menjadi kritik terhadap pendekatan formulatif yang hanya menekankan perencanaan kebijakan tanpa memastikan kesiapan pelaksana atau kesiapan sistem (Nugroho, 2020). Perspektif kritis melihat implementasi sebagai koreksi terhadap asumsi bahwa kebijakan

selalu dapat dilaksanakan sesuai dokumen resmi. Pada kebijakan PAI fenomena tersebut tampak pada kesenjangan antara kurikulum nasional dan realitas pelaksanaan pembelajaran PAI pada sekolah maupun madrasah yang berbeda karakteristik geografis, budaya, maupun ketersediaan sumber daya belajar (Muhaimin, 2009). Kondisi ini menunjukkan kedudukan implementasi sebagai kritik terhadap rasionalitas formatif.

Posisi teoritis implementasi kebijakan tidak hanya sekadar salah satu tahapan siklus kebijakan, tetapi fase yang menentukan keberhasilan program pendidikan. Teori implementasi kebijakan telah berkembang melalui ragam pendekatan seperti top-down, bottom-up, hingga kombinasi keduanya. Model implementasi menurut George C. Edwards III berada pada tradisi pemikiran top-down yang menekankan dominasi instruksi kebijakan dari pembuat kebijakan ke pelaksana (Edwards III, 1980). Pemikiran tersebut mengandaikan bahwa implementasi yang baik mensyaratkan kejelasan instruksi kebijakan, konsistensi komunikasi, kecukupan sumber daya, serta struktur birokrasi yang mendukung implementasi. Persepektif Edward III cocok digunakan pada kebijakan PAI karena kebijakan PAI bersifat hierarkis dan sentralistik sehingga implementasi sangat bergantung pada arahan kebijakan, pedoman regulasi, dan struktur birokrasi pada Kementerian Agama.

Posisi implementasi pada kebijakan PAI mengalami penegasan khusus karena pendidikan agama Islam tidak hanya bertujuan mentransfer ilmu keagamaan, tetapi juga membentuk karakter religius, akhlak karimah, moderasi beragama, dan identitas keislaman peserta didik. Konsepsi implementasi pada kebijakan PAI berhubungan erat dengan dimensi normatif ajaran Islam, kebijakan nasional, serta visi pembangunan

karakter bangsa (Kemenag RI, 2022). Konsepsi ini memberikan ruang kajian yang lebih luas karena implementasi PAI tidak hanya dinilai melalui capaian administratif, tetapi dinilai melalui kualitas transformasi pembelajaran agama Islam pada pendidikan dasar dan menengah. Realitas tersebut menegaskan bahwa implementasi PAI memiliki dimensi keagamaan, pedagogis, sosial, dan moral secara bersamaan.

Analisis implementasi kebijakan PAI tidak dapat dilepaskan dari perubahan paradigma pendidikan Islam pada era kontemporer. Transformasi kurikulum pendidikan Islam, revolusi teknologi pembelajaran, serta isu global seperti moderasi beragama menuntut birokrasi PAI meningkatkan kapasitas implementasi kebijakan agar tetap relevan terhadap dinamika zaman (Azizy, 2003). Perubahan tersebut menuntut terjadinya pemahaman mendalam pada unit pelaksana kebijakan serta komitmen pelaksana untuk menjalankan arah kebijakan PAI secara konsisten. Banyak persoalan implementasi PAI muncul akibat minimnya internalisasi kebijakan pada tingkat guru, kepala sekolah, dan pengawas, sehingga pembelajaran PAI tidak selalu mengikuti arah kebijakan nasional.

Kajian konsepsi implementasi kebijakan PAI memerlukan penjelasan bahwa pelaksanaan kebijakan tidak hanya ditentukan faktor struktural, tetapi juga dipengaruhi faktor sosio-kultural masyarakat muslim Indonesia. Sistem pendidikan Islam memiliki keragaman tradisi keagamaan, kultur pembelajaran, serta orientasi lembaga yang berbeda antara satu wilayah dan wilayah lainnya. Realitas tersebut menegaskan bahwa implementasi PAI membutuhkan pendekatan adaptif terhadap konteks lokal agar kebijakan pendidikan Islam tidak kehilangan relevansi dan efektivitas pelaksanaannya (Muhaimin, 2009).

Best practices implementasi PAI pada akhirnya diarahkan untuk menemukan pola pelaksanaan yang berhasil pada berbagai konteks sosial sistem pendidikan Islam.

Penekanan konsepsi implementasi kebijakan pada bagian ini menunjukkan bahwa kajian implementasi kebijakan pendidikan agama Islam perlu memadukan perspektif administrasi publik, teori implementasi modern, serta praksis penyelenggaraan pendidikan Islam pada satuan pendidikan. Konsepsi tersebut memberikan landasan akademik untuk melanjutkan pembahasan pada pemikiran George C. Edward III sebagai kerangka analisis implementasi yang mampu menjelaskan problem implementasi PAI serta menemukan pola best practices pelaksanaan kebijakan pendidikan Islam di Indonesia.

3. Model Analisis George C. Edward III

Uraian konseptual mengenai model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III didasarkan pada pandangan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik selalu dipengaruhi empat variabel utama yang saling berelasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Edwards III, 1980). Pemikiran tersebut hadir sebagai kritik terhadap pendekatan implementasi birokrasi tradisional yang hanya memusatkan perhatian pada kepatuhan pelaksana terhadap instruksi kebijakan. Pendekatan Edward III menawarkan kerangka sistematis yang lebih operasional dan terukur karena mengintegrasikan faktor perilaku pelaksana, kemampuan institusi, dan pola struktur organisasi pemerintah sebagai determinan implementasi. Perspektif ini kemudian menjadi salah satu model implementasi yang paling banyak

dirujuk pada studi kebijakan publik, termasuk pada penelitian-penelitian administrasi pendidikan agama Islam di Indonesia.

Uraian konseptual Edward III menempatkan komunikasi sebagai instrumen kunci yang menjembatani tujuan kebijakan dan tindakan pelaksana. Komunikasi kebijakan memerlukan kejelasan pesan, konsistensi penafsiran, serta alur penyampaian instruksi yang jelas agar pelaksana memahami apa yang harus dikerjakan, bagaimana cara melaksanakannya, dan indikator apa yang harus dicapai. Model ini mengandaikan bahwa komunikasi tidak berhenti pada proses penyampaian informasi, tetapi harus menghasilkan pemahaman teknis pada semua level pelaksana kebijakan (Parsons, 2005). Pada konteks pendidikan agama Islam, karakter komunikasi kebijakan sangat menentukan kualitas pelaksanaan kurikulum PAI, program pembelajaran moderasi beragama, dan layanan pembelajaran yang berakar pada nilai Islam. Kejelasan komunikasi sering menjadi penentu apakah guru memahami arah kebijakan spiritualitas, nilai kebangsaan, dan penguatan karakter keislaman.

Relasi teoretis model Edward III memperlihatkan keterhubungan antara doktrin top-down implementasi dan kebutuhan pembuat kebijakan mengendalikan jalannya program melalui pedoman yang terstruktur. Pemikiran Edward III banyak dikomentari oleh Sabatier & Mazmanian (1983) sebagai model yang memberikan pedoman praktis, terutama pada implementasi kebijakan pendidikan dan kebijakan sosial di negara berkembang. Model ini memandang pelaksana kebijakan sebagai bagian dari sistem administratif yang harus mematuhi arahan pembuat kebijakan melalui instruksi komunikasi yang jelas. Relasi teoretis model ini relevan digunakan menganalisis kebijakan Pendidikan Agama Islam karena kebijakan PAI

bersifat sentralistik pada otoritas Kementerian Agama yang memiliki struktur hierarkis mulai dari Ditjen Pendidikan Islam hingga unit madrasah pada tingkat daerah.

Asumsi dasar model Edward III menetapkan bahwa implementasi ideal membutuhkan sinkronisasi antara instruksi kebijakan, kesiapan organisasi, dan kemauan pelaksana. Tanpa konsistensi komunikasi, tanpa sumber daya yang cukup, tanpa disposisi pelaksana yang mendukung, dan tanpa struktur birokrasi yang responsif, kebijakan kemungkinan besar akan gagal mencapai tujuan. Model ini tidak memandang implementasi hanya sebagai tindakan administratif, tetapi sebagai rangkaian dinamika antaraktor, proses kelembagaan, dan interaksi struktur birokrasi yang memengaruhi kualitas pelaksanaan kebijakan (Grindle, 2017). Pada pendidikan agama Islam, implementasi kurikulum tidak hanya dipengaruhi faktor dokumen kurikulum, tetapi dipengaruhi ketersediaan guru, pemahaman materi keagamaan, dan kemampuan sekolah menafsirkan arah kebijakan Kementerian Agama.

Variabel komunikasi merupakan variabel pertama yang menentukan keberhasilan implementasi menurut Edward III. Komunikasi kebijakan yang tidak jelas, ambigu, atau multitafsir akan menyebabkan kebijakan diterjemahkan berbeda pada unit pelaksana sehingga implementasi tidak berjalan sesuai tujuan. Kebijakan PAI banyak menghadapi tantangan komunikasi karena perbedaan kemampuan guru membaca regulasi, minimnya sosialisasi teknis, serta kesenjangan literasi digital pada sekolah Islam di daerah (Wahab, 2021). Kondisi ini memperlihatkan bahwa komunikasi bukan hanya penyampaian pedoman kurikulum, tetapi proses pedagogik untuk memastikan guru memahami visi kebijakan pendidikan Islam.

Variabel sumber daya pada model Edward III mencakup ketersediaan staf, anggaran, sarana, perangkat digital, pengetahuan teknis, dan kompetensi pelaksana kebijakan (Edwards III, 1980). Banyak kebijakan pendidikan agama Islam menghadapi persoalan implementasi karena keterbatasan guru bersertifikat, keterbatasan kapasitas digital, dan ketidakmerataan dukungan anggaran. Sistem pendidikan Islam pada banyak daerah belum memiliki kesiapan sarana teknologi, ruang pembelajaran inklusif, atau kompetensi guru dalam pembelajaran digital (Muhaimin, 2009). Variabel sumber daya menjadi penentu apakah kurikulum PAI dapat dijalankan secara efektif sesuai arah pembelajaran moderasi beragama dan nilai karakter Islam.

Variabel disposisi pelaksana menggambarkan sikap, komitmen, dan orientasi nilai para pelaksana kebijakan. Implementasi PAI sangat dipengaruhi integritas guru agama Islam, pemahaman teologis, komitmen terhadap moderasi beragama, serta orientasi dalam membentuk karakter peserta didik. Disposisi pelaksana bukan hanya persoalan administratif, tetapi persoalan nilai, etika, dan orientasi moral pelaksana kebijakan (Nugroho, 2020). Realitas implementasi PAI menunjukkan bahwa sikap pelaksana dapat memengaruhi interpretasi nilai Islam yang diajarkan dan cara nilai-nilai itu ditanamkan pada peserta didik.

Variabel struktur birokrasi menempatkan organisasi pemerintah sebagai institusi yang mengatur mekanisme implementasi kebijakan melalui prosedur yang formal. Struktur implementasi kebijakan pendidikan agama Islam melibatkan dua kementerian, pemerintah daerah, madrasah, dan lembaga masyarakat sehingga koordinasi sering menjadi persoalan implementatif (Kemenag RI, 2022). Struktur birokrasi ideal

membutuhkan alur koordinasi yang jelas, penataan hierarki yang tidak berlapis-lapis, serta fleksibilitas prosedur yang memudahkan pelaksana menjalankan kebijakan. Banyak persoalan implementasi PAI muncul akibat dualisme kewenangan, tumpang tindih regulasi, serta minimnya sinergi antar unit pemerintahan.

Model Edward III memberi makna strategis bagi analisis implementasi kebijakan PAI karena model ini menyediakan kerangka analitis sistematis untuk menilai kapasitas komunikasi, kesiapan pelaksana, serta struktur kelembagaan dalam menjalankan kebijakan pendidikan Islam. Pemikiran Edward III memberikan dasar akademik kuat untuk menilai kelemahan implementasi kebijakan PAI serta menemukan pola best practices pelaksanaan kebijakan yang dapat direplikasi pada satuan pendidikan Islam di Indonesia.

4. Aplikasi Empiris pada Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Contoh empiris implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam di Indonesia menunjukkan bahwa model analisis Edward III memiliki relevansi tinggi terhadap kebutuhan identifikasi problem pelaksanaan kebijakan pada level nasional, regional, dan satuan pendidikan. Implementasi kebijakan kurikulum PAI pada sekolah dan madrasah misalnya, selalu berhadapan pada tantangan komunikasi kebijakan serta kesiapan sumber daya guru. Banyak guru PAI belum memperoleh pelatihan yang memadai terkait capaian pembelajaran kurikulum baru, sehingga materi pembelajaran PAI tidak selalu mengikuti arah kurikulum nasional yang menekankan nilai keislaman moderat, karakter religius, dan internalisasi ajaran akhlak secara

kontekstual (Muhaimin, 2009). Realitas tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kurikulum PAI tidak sekedar masalah administratif, tetapi masalah komunikasi pedagogik antara pemerintah dan guru.

Kebijakan kurikulum PAI pada tingkat SD hingga MA mengalami perkembangan signifikan sejak munculnya Kurikulum 2013 dan Kurikulum Merdeka. Pemerintah berupaya memperkuat dimensi spiritual Islam melalui pendidikan karakter, moderasi beragama, literasi keagamaan digital, serta kemampuan berpikir kritis atas teks keagamaan. Transformasi tersebut membutuhkan konsistensi komunikasi regulasi kurikulum agar guru memahami muatan teologis, nilai pedagogis, serta metode pembelajaran Islam yang tidak hanya berbasis hafalan, tetapi berbasis pemahaman mendalam terhadap al-Qur'an, Hadis, fikih, akhlak, dan sejarah Islam (Kemenag RI, 2022). Keterbatasan pelatihan guru menjadi salah satu problem implementasi yang memperlihatkan bahwa variabel sumber daya tidak hanya menyangkut ketersediaan guru, tetapi juga kompetensi pedagogis mereka.

Implementasi program moderasi beragama menjadi contoh empiris yang menunjukkan pentingnya disposisi pelaksana. Pemerintah melalui Kementerian Agama telah mengembangkan program moderasi beragama sebagai salah satu orientasi pendidikan Islam. Implementasi program ini memerlukan sikap pelaksana yang mendukung narasi Islam moderat, toleran, dan bersumber pada pemikiran fiqh moderat di Indonesia (Azizy, 2003). Banyak guru PAI masih berpegang pada pendekatan literalis sehingga proses internalisasi moderasi beragama membutuhkan proses adaptasi pedagogik serta penafsiran ulang ajaran Islam sesuai visi pendidikan Islam

nasional. Perspektif disposisi pelaksana pada model Edward III memberikan ruang analisis bahwa sikap pelaksana dapat mempengaruhi interpretasi nilai Islam yang diajarkan dalam kelas.

Implementasi pendidikan Islam berbasis karakter juga menguat pada kebijakan PAI nasional. Pemerintah menetapkan bahwa PAI tidak hanya mentransfer materi keilmuan Islam, tetapi juga membentuk karakter, moralitas, dan akhlak peserta didik. Pelaksanaan kebijakan tersebut banyak menghadapi hambatan karena keterbatasan sarana pembelajaran, kompetensi guru, serta kesulitan evaluasi pembelajaran karakter berbasis nilai Islam (Zarkasyi, 2019). Program pendidikan karakter membutuhkan kelengkapan instrumen evaluasi, bahan ajar, dan kegiatan kokurikuler berbasis nilai yang mendukung penguatan akhlak siswa. Perubahan tersebut memerlukan kesiapan struktur birokrasi sekolah atau madrasah agar pendidikan karakter tidak berhenti sebagai slogan, tetapi menjadi bagian integral dari budaya sekolah Islam.

Kebijakan guru PAI sering menjadi isu implementatif paling menonjol pada konteks empiris. Guru PAI merupakan pelaksana utama kebijakan pendidikan Islam, tetapi banyak kebijakan guru masih menghadapi persoalan sertifikasi, tunjangan profesi guru (TPG), kompetensi profesional, dan keterbatasan buku ajar PAI yang sesuai tuntutan kurikulum moderat (Kemenag RI, 2022). Implementasi kebijakan guru PAI membutuhkan ketersediaan pelatihan profesional berkelanjutan, penguatan literasi pedagogik, serta akses sumber daya digital agar guru mampu mengimplementasikan nilai Islam yang kontekstual pada zaman digital. Variabel sumber daya pada model Edward III menjadi kunci untuk memahami problem

implementasi kebijakan guru PAI, terutama terkait ketimpangan kompetensi antara wilayah perkotaan dan daerah.

Aplikasi empiris berikutnya tampak pada struktur birokrasi lembaga pendidikan Islam. Sistem pendidikan Islam di Indonesia berada pada dua kementerian berbeda, yaitu Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi serta Kementerian Agama. Dualisme ini menyebabkan koordinasi implementasi kebijakan menjadi rumit. Madrasah berada di bawah Kementerian Agama, tetapi sekolah umum mengimplementasikan kebijakan PAI melalui Kementerian Pendidikan sehingga sering muncul tumpang tindih regulasi, perbedaan standar, dan ketidaksamaan prosedur. Model Edward III memberikan perspektif bahwa struktur birokrasi dapat memperkuat atau menghambat implementasi jika tidak dirancang responsif terhadap kebutuhan pelaksanaan kebijakan di lapangan (Grindle, 2017).

Analisis empiris implementasi PAI memperlihatkan bahwa Kementerian Agama melalui Kanwil, Kankemenag, dan unit madrasah memainkan peran utama pada pelaksanaan kebijakan pendidikan Islam. Banyak kebijakan PAI memerlukan koordinasi antarunit struktural, mulai dari penjabaran visi PAI nasional hingga pelaksanaan kurikulum PAI di tingkat kelas. Kapasitas struktural kementerian menentukan kualitas implementasi kebijakan PAI terutama pada pemberdayaan guru, penyediaan buku ajar digital, penguatan literasi Qur'ani, hingga pelaksanaan pendidikan moderasi beragama. Peran struktur birokrasi menjadi sangat relevan karena implementasi kebijakan PAI membutuhkan instruksi top-down serta kesiapan pelaksana pada tingkat sekolah atau madrasah.

Aplikasi empiris model Edward III dapat diamati pada implementasi program madrasah mandiri, literasi Qur'ani,

penguatan profil pelajar Pancasila dimensi beriman dan berakhlak mulia, serta transformasi digital pembelajaran PAI. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa implementasi program ini sangat dipengaruhi kapasitas komunikasi kebijakan dari Kementerian Agama, ketersediaan pelatihan guru, dan kesiapan infrastruktur digital (Wahab, 2021). Banyak madrasah menghadapi persoalan implementasi karena keterbatasan sumber daya manusia dan minimnya fasilitas digital sehingga implementasi kebijakan PAI tidak berlangsung merata. Model Edward III menyediakan kerangka evaluatif yang dapat menjelaskan dinamika implementasi tersebut.

Aplikasi empiris pada konteks PAI menunjukkan bahwa implementasi tidak hanya persoalan regulasi dan instruksi, tetapi persoalan struktural, kapasitas organisasi, serta konteks sosial yang memengaruhi cara kebijakan dijalankan oleh guru maupun kepala madrasah. Peran pelaksana menjadi sangat sentral pada kebijakan PAI karena guru agama berperan sebagai agen moralitas, agen kebudayaan, sekaligus agen transformasi nilai Islam pada peserta didik. Situasi ini menunjukkan bahwa model Edward III memberikan kerangka konseptual kuat untuk menganalisis persoalan implementasi pendidikan agama Islam serta menemukan pola best practices implementasi untuk memperkuat kualitas kebijakan PAI di Indonesia.

5. Best Practices Pelaksanaan Model Edward III pada Kebijakan Pendidikan Agama Islam

Best practices pelaksanaan model Edward III pada kebijakan Pendidikan Agama Islam dapat dirumuskan melalui empat variabel utama yang menjadi indikator keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya,

disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Rumusan best practices tidak hanya memerhatikan sisi normatif kebijakan, tetapi lebih menekankan pada strategi implementatif yang dapat direplikasi oleh Kementerian Agama, sekolah, dan madrasah pada konteks pelaksanaan kebijakan PAI. Proses identifikasi best practices dimaksudkan untuk menemukan pola keberhasilan implementasi kebijakan yang telah terbukti efektif di berbagai satuan pendidikan sehingga dapat diterapkan sebagai model implementasi kebijakan PAI secara nasional dan berkelanjutan. Perspektif best practices pada riset implementasi modern sering diarahkan untuk mengkaji strategi pelaksana kebijakan yang sukses mengatasi hambatan struktural, hambatan teknis, hingga hambatan kultural pada tingkat pelaksana (Grindle, 2017), sehingga konsep best practices pada konteks PAI melibatkan keterhubungan antara dimensi regulatif, pedagogik, sosial, dan moral.

Strategi komunikasi PAI merupakan bagian integral dari penerjemahan regulasi dan instruksi kebijakan sehingga guru, kepala sekolah, dan pengawas mampu memahami arah kebijakan pendidikan Islam yang bersifat normatif sekaligus pedagogis. Komunikasi kebijakan ideal memerlukan penyampaian pesan kebijakan secara bertingkat, mulai dari level kementerian, unit pelaksana di daerah, hingga guru sebagai aktor penerjemah kurikulum ke dalam praktik pembelajaran agama. Strategi komunikasi multi level dan multi kanal sering digunakan sebagai pendekatan modern untuk memastikan dokumen kurikulum, pedoman implementasi, dan instruksi teknis tidak berhenti sebagai wacana administratif, tetapi benar-benar dipahami pelaksana untuk kemudian diimplementasikan secara pedagogis pada satuan pendidikan (Parsons, 2005). Strategi komunikasi juga harus mengantisipasi kesenjangan

literasi kebijakan antara wilayah perkotaan dan daerah yang masih terbatas sumber daya digital.

Instrumen komunikasi PAI ideal menggunakan pendekatan multi kanal yang tidak hanya mengandalkan dokumen kebijakan tertulis, tetapi juga memanfaatkan media sosialisasi digital, pelatihan daring, webinar implementasi kurikulum, hingga forum kajian ilmiah mengenai moderasi beragama dan pedagogik Islam. Kebijakan PAI memiliki karakter teologis dan pedagogis yang memerlukan penjelasan terminologis agar guru memahami muatan materi seperti tauhid, akhlak, fikih, dan sejarah Islam secara tepat sesuai arah kebijakan nasional (Wahab, 2021). Pemanfaatan ekosistem digital madrasah dapat memperkuat akses guru terhadap dokumen PAI, sumber ajar digital, serta modul pembelajaran moderasi beragama. Kebijakan implementasi PAI pada era digital memerlukan perangkat komunikasi yang lebih responsif serta bersifat dua arah antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan di lapangan.

Monitoring komunikasi kebijakan juga menjadi bagian penting dari best practices implementasi PAI. Monitoring komunikasi tidak hanya diarahkan pada evaluasi pelaksanaan kurikulum, tetapi diarahkan pada identifikasi kendala pelaksanaan, kebutuhan pendampingan guru, dan kebutuhan peningkatan kompetensi pedagogik Islam pada satuan pendidikan. Forum komunikasi seperti rapat akademik madrasah, musyawarah guru mata pelajaran PAI, dan forum pengawas madrasah dapat dijadikan arena klarifikasi kebijakan sekaligus penguatan interpretasi guru terhadap materi ajar PAI. Salah satu problem utama implementasi PAI terletak pada tidak adanya mekanisme umpan balik yang melembaga antara

pelaksana dan pembuat kebijakan sehingga guru tidak memiliki ruang menyampaikan kendala substantif dalam pelaksanaan materi ajar (Muhaimin, 2009). Monitoring komunikasi yang terstruktur akan mendorong pelaksana sekolah Islam lebih responsif dan adaptif terhadap arah kebijakan kurikulum.

Penguatan sumber daya PAI menjadi elemen strategis karena implementasi kebijakan pendidikan Islam sangat ditentukan kesiapan pelaksana, kompetensi guru, dukungan infrastruktur pembelajaran, serta sarana pendidikan agama Islam yang memadai. Sumber daya pelaksana kebijakan PAI tidak hanya bersifat kuantitatif, tetapi bersifat multidimensional karena mencakup kompetensi teologis, kompetensi pedagogis, kompetensi sosio-religius, serta kemampuan literasi digital guru PAI (Kemenag RI, 2022). Peningkatan kompetensi guru menjadi bagian dari best practices pelaksanaan kebijakan PAI yang sering diarahkan pada pelatihan profesional guru, pendidikan kompetensi pedagogik Islam, dan literasi digital sebagai prasyarat menjalankan kurikulum modern yang terintegrasi teknologi berbasis nilai Islam.

Pelaksanaan pelatihan guru PAI tidak cukup hanya mengutamakan pengetahuan materi ajar, tetapi juga orientasi pembelajaran moderasi beragama, pembelajaran Qur'ani interaktif, dan pendekatan digital Islam yang menanamkan nilai Islam secara kritis, reflektif, dan konstruktif. Banyak guru PAI masih mengalami hambatan implementatif karena belum memahami teknik pembelajaran agama yang mengintegrasikan nilai Islam wasathiyah, nilai kebangsaan, dan realitas kehidupan digital peserta didik. Pelaksanaan program pelatihan PAI harus diarahkan pada peningkatan kapabilitas pedagogik guru dan tingkat literasi keislaman kontemporer (Azizy, 2003). Pelatihan

profesional tidak lagi sekadar bersifat instruktif, tetapi harus menanamkan orientasi nilai agar guru mampu mengimplementasikan kurikulum PAI secara substantif.

Strategi peningkatan sumber daya juga berkaitan dengan sistem penempatan guru PAI, pemerataan distribusi guru profesional, serta penguatan peran pengawas PAI sebagai aktor supervisi implementasi kurikulum. Sistem sertifikasi guru dan tunjangan profesi guru (TPG) seharusnya diarahkan pada peningkatan kualitas implementasi melalui kapasitas pedagogik dan kemampuan reflektif menjalankan nilai Islam pada pembelajaran. Banyak kebijakan PAI gagal menghasilkan perubahan karena guru masih memandang kebijakan sertifikasi sebatas prosedur administratif, bukan instrumen profesionalisme guru (Zarkasyi, 2019). Best practices sumber daya akhirnya diarahkan pada penataan kelembagaan guru PAI sehingga proses implementasi PAI berlangsung berkelanjutan.

Disposisi pelaksana menempati posisi strategis karena implementasi PAI bersifat nilai, moral, dan religius. Pelaksana kebijakan PAI seperti kepala madrasah, guru, dan pengawas seringkali menjadi penentu tercapainya tujuan kebijakan karena pelaksana memiliki kewenangan interpretatif terhadap materi ajar agama Islam dan nilai akhlak. Sikap pelaksana yang kompeten, moderat, dan profesional akan memperkuat implementasi kurikulum PAI yang berorientasi pada ajaran Islam rahmatan lil ‘alamin. Realitas empiris menunjukkan bahwa sikap pelaksana dapat mempengaruhi pelaksanaan materi ajar sehingga pendidikan PAI dapat berjalan ke arah eksklusivisme Islam jika pelaksana memiliki orientasi ideologi yang tertutup terhadap pluralitas Islam (Azizy, 2003). Best practices disposisi pelaksana diarahkan pada pendidikan

karakter guru, pengembangan kajian Islam kontemporer, dan pendalaman moderasi beragama.

Pengembangan best practices disposisi pelaksana juga membutuhkan desain supervisi akademik yang berfungsi mendampingi guru PAI membaca arah kebijakan moderasi beragama, penguatan akhlak, dan nilai kebangsaan pada pembelajaran agama Islam. Banyak kebijakan PAI mengalami penyimpangan karena pelaksana melakukan interpretasi yang tidak sesuai target moderasi sehingga pembelajaran agama terkadang malah menonjolkan orientasi ideologis tertentu. Pelaksana kebijakan perlu mendapatkan pendampingan profesional untuk melakukan interpretasi kurikulum berbasis nilai Islam yang moderat dan kontekstual terhadap kehidupan modern, sekaligus menghindari pendekatan eksklusif atau tekstual yang tidak relevan terhadap perkembangan zaman.

Pola best practices struktur birokrasi PAI diarahkan pada konsolidasi kelembagaan Kementerian Agama mulai tingkat pusat hingga tingkat madrasah agar implementasi kebijakan PAI berlangsung efektif. Struktur birokrasi ideal membutuhkan penyederhanaan prosedur administrasi kebijakan PAI, penguatan koordinasi antarunit, dan penegasan otoritas implementatif madrasah. Kementerian Agama harus memainkan peran aktif sebagai koordinator implementasi kebijakan PAI sehingga pelaksanaan kurikulum tidak bersifat sporadis pada satuan pendidikan Islam tertentu. Struktur birokrasi pendidikan Islam sering bersifat hierarkis dan berlapis sehingga implementasi kebijakan memerlukan konsolidasi struktural agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan (Grindle, 2017).

Desain tata kelola kelembagaan PAI sebaiknya dikembangkan melalui pendekatan kolaboratif antara guru,

kepala madrasah, pengawas madrasah, Kanwil Kemenag, dan kementerian pusat. Proses konsolidasi birokrasi PAI juga memerlukan pemanfaatan teknologi digital agar alur implementasi, mekanisme pelaporan, dan langkah supervisi kebijakan lebih cepat, transparan, dan akuntabel. Teknologi digital memberikan akses luas pada satuan pendidikan Islam dalam mengakses regulasi, pedoman implementasi, hingga instruksi kebijakan secara real time (Kemenag RI, 2022). Strategi digitalisasi birokrasi PAI pada akhirnya memperkuat responsivitas pelaksanaan kebijakan di lapangan.

Penguatan struktur birokrasi juga dapat diarahkan pada reformulasi peran pengawas madrasah sebagai agen moderasi beragama, agen perubahan kurikulum, serta agen peningkatan profesionalisme guru PAI pada satuan pendidikan. Pengawas PAI memiliki peran mendampingi guru dan kepala madrasah dalam menjalankan implementasi kurikulum akademik PAI secara sinkron antara nilai Qur'ani, moderasi beragama, dan tujuan pendidikan nasional. Reformasi birokrasi PAI perlu memberikan otoritas supervisi yang lebih tegas terhadap pengawasan implementasi kurikulum sehingga pelaksana tidak hanya menjalankan prosedur administratif, tetapi menjalankan proses pembelajaran Islam yang transformatif pada peserta didik.

Keseluruhan rumusan best practices pelaksanaan model Edward III pada kebijakan PAI mengarah pada pentingnya konsistensi komunikasi, pemerataan sumber daya, profesionalisme pelaksana, dan responsivitas struktur birokrasi terhadap kebutuhan implementasi pendidikan Islam. Model Edward III memberi batasan konseptual yang dapat digunakan pemerintah, lembaga pendidikan Islam, dan guru agama sebagai

acuan implementatif agar pelaksanaan kebijakan PAI berjalan efektif serta mencerminkan fungsi pendidikan Islam sebagai pembentuk akhlak mulia, karakter kebangsaan, dan moderasi beragama bagi peserta didik. Best practices pelaksanaan model Edward III pada konteks pendidikan Islam dapat dijadikan fondasi pengembangan strategi kebijakan PAI yang lebih adaptif, responsif, dan berbasis transformasi kelembagaan menuju penyelenggaraan pendidikan Islam yang unggul dan berkelanjutan di Indonesia.

6. Simpulan

Simpulan dari kajian best practices pelaksanaan model analisis implementasi kebijakan menurut George C. Edward III pada konteks Pendidikan Agama Islam memperlihatkan signifikansi kajian implementasi sebagai fase strategis yang menentukan efektivitas kebijakan PAI di Indonesia. Posisi implementasi menjadi titik kritis pada siklus kebijakan karena kebijakan tidak akan bermakna apabila pelaksana tidak memahami substansi regulasi, tidak memiliki dukungan sumber daya, atau tidak memperoleh arahan birokrasi yang jelas mengenai pedoman teknis pelaksanaan. Model Edward III menawarkan perangkat analisis konseptual berbasis empat variabel implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi sebagai determinan utama keberhasilan implementasi kebijakan, termasuk kebijakan Pendidikan Agama Islam. Empat variabel tersebut menunjukkan signifikansi hubungan antaraktor, struktur tata kelola, serta interpretasi pelaksana terhadap muatan kebijakan PAI yang menuntut pemahaman teologis dan kapasitas pedagogik yang memadai.

Esensi model Edward III memperlihatkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan PAI tidak hanya ditentukan kualitas formulasi kebijakan, tetapi lebih ditentukan bagaimana kebijakan dijalankan melalui praktik pendidikan Islam pada level sekolah dan madrasah. Proses implementasi kebijakan PAI yang berhasil membutuhkan komunikasi kebijakan yang jelas, sumber daya memadai, komitmen pelaksana yang konsisten, serta birokrasi responsif sebagai instrumen tata kelola kebijakan. Model Edward III pada konteks PAI menemukan relevansi tinggi karena pendidikan agama Islam merupakan kebijakan yang bersifat normatif, moral, teologis, sekaligus pedagogis sehingga implementasi memerlukan proses pemahaman mendalam terhadap orientasi kebijakan, konsep moderasi beragama, serta nilai Islam yang rahmatan lil 'alamin. Keempat variabel Edward III menjadi dasar dalam menilai kualitas implementasi kurikulum PAI, pembelajaran moderasi beragama, dan kebijakan guru agama Islam di Indonesia.

Analisis implementasi pada konteks PAI memperlihatkan bahwa variabel komunikasi memiliki peran substansial karena setiap kebijakan pendidikan Islam memerlukan sosialisasi pedagogis yang memperjelas orientasi nilai Islam, pedoman kurikulum, dan strategi pembelajaran akhlak mulia. Kebijakan PAI hanya dapat dilaksanakan secara efektif apabila guru memahami konsep moderasi, nilai Islam inklusif, serta cara mengembangkan kurikulum berbasis karakter keislaman. Komunikasi tidak hanya bersifat informatif, tetapi bersifat pedagogik sehingga pelaksana dapat mengintegrasikan nilai Islam ke dalam strategi pembelajaran secara transformatif. Perspektif best practices menunjukkan bahwa strategi komunikasi multi kanal, sosialisasi berlapis, serta monitoring

komunikasi menjadi kunci keberhasilan implementasi kebijakan PAI pada satuan pendidikan.

Pentingnya variabel sumber daya memperlihatkan bahwa implementasi PAI membutuhkan dukungan kompetensi guru, fasilitas pembelajaran, instrumen digital, serta sarana pembelajaran agama Islam yang memadai. Pelaksanaan kebijakan kurikulum PAI hanya dapat berlangsung optimal apabila pelaksana memiliki kapasitas pedagogik Islam, literasi Qur'ani, dan kompetensi ajar sesuai paradigma moderasi beragama. Keberhasilan sumber daya tidak hanya ditentukan kuantitas guru, tetapi kualitas guru dalam menginternalisasi nilai Islam yang kontekstual pada pembelajaran. Perspektif best practices mengarahkan pada pentingnya sistem pelatihan berkelanjutan, digitalisasi pembelajaran PAI, serta pemberdayaan guru PAI sebagai agen transformasi nilai Islam di lingkungan sekolah dan madrasah.

Peran disposisi pelaksana memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan PAI sangat dipengaruhi sikap, komitmen, dan integritas pelaksana kebijakan. Sikap pelaksana yang inklusif, moderat, dan mencerminkan moralitas Islam menjadi penentu tercapainya tujuan pendidikan agama Islam. Pelaksana kebijakan PAI memerlukan kemampuan reflektif untuk menerjemahkan nilai-nilai Islam pada materi ajar dan kehidupan siswa di sekolah. Sikap pelaksana yang tidak memahami paradigma moderasi beragama dapat menyebabkan distorsi nilai dan penyimpangan implementatif pada pembelajaran agama. Best practices implementasi pada dimensi ini memerlukan pembinaan profesionalisme guru dan edukasi moderasi beragama agar implementasi kebijakan PAI tidak hanya bersifat administratif, tetapi bersifat moral dan teologis.

Struktur birokrasi menjadi variabel terakhir yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan Islam memerlukan tata kelola kelembagaan responsif terhadap kebutuhan implementasi. Kompleksitas birokrasi pendidikan Islam yang melibatkan Kementerian Agama, madrasah, dan satuan pendidikan menyebabkan implementasi kebijakan memerlukan koordinasi struktural serta penyederhanaan prosedur agar pelaksanaan kurikulum PAI tidak bersifat parsial atau tergantung inisiatif sekolah. Perspektif best practices menunjukkan bahwa unit Kementerian Agama memiliki posisi strategis sebagai koordinator implementasi PAI, khususnya pada penguatan pengawas madrasah, supervisi kurikulum, dan konsolidasi kelembagaan madrasah berbasis moderasi beragama.

Keseluruhan simpulan memperlihatkan bahwa model Edward III dapat menjadi kerangka konseptual dan operasional yang efektif untuk mengkaji dan mengembangkan kualitas implementasi kebijakan Pendidikan Agama Islam. Model ini memberikan kontribusi bagi analisis kebijakan PAI karena menempatkan implementasi sebagai praksis kelembagaan dan praksis pedagogik yang membutuhkan struktur komunikasi efektif, sumber daya memadai, disposisi pelaksana moderat, serta birokrasi responsif. Perspektif best practices pada konteks PAI dapat menjadi rekomendasi strategis untuk memperkuat capaian pendidikan Islam melalui penguatan komunikasi kebijakan, peningkatan kualitas guru PAI, pengembangan pendidikan karakter Islam moderat, serta tata kelola implementasi yang terintegrasi antara pusat dan daerah. Model Edward III pada akhirnya memberikan arah strategis bagi pengembangan kebijakan pendidikan agama Islam ke depan sebagai instrumen pembentukan karakter bangsa, penguatan

moderasi beragama, dan pembangunan pendidikan Islam nasional yang berkelanjutan dan humanis.

BAB XII

PENUTUP

Kajian menyeluruh terhadap **Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI)** menunjukkan bahwa kebijakan keagamaan bukan sekadar instrumen birokratis, melainkan kompas moral yang menuntun arah pembangunan manusia Indonesia. PAI hadir sebagai medium integratif antara iman, ilmu, dan akhlak, yang berperan membentuk peserta didik agar tidak hanya cerdas secara intelektual, tetapi juga matang secara spiritual dan sosial. Analisis kebijakan dalam konteks PAI diperlukan untuk menjamin bahwa kebijakan, program, dan pelaksanaan pendidikan keagamaan selalu berorientasi pada efektivitas, keadilan, relevansi, dan keberlanjutan. Proses analisis ini melibatkan kajian multidimensional—mencakup dimensi filosofis, normatif, administratif, dan empiris—agar kebijakan tidak berhenti pada tataran formal, tetapi menjelma menjadi kekuatan transformatif yang nyata dalam praktik pendidikan.

Pada hakikatnya, **analisis kebijakan PAI** merupakan upaya sistematis untuk menilai sejauh mana kebijakan pendidikan agama mencapai tujuan fundamentalnya: pembentukan manusia beriman, bertakwa, berakhlak mulia, serta berkontribusi terhadap kemajuan bangsa. Dunn (2018) menyebutkan bahwa analisis kebijakan berfungsi untuk mengevaluasi ketercapaian tujuan, efektivitas pelaksanaan, dan relevansi kebijakan terhadap kebutuhan publik. Dalam konteks PAI, analisis ini menegaskan bahwa kebijakan tidak hanya harus

sesuai dengan doktrin normatif agama, tetapi juga relevan dengan kondisi sosial dan tantangan zaman. Keseimbangan antara nilai dan bukti (value and evidence) menjadi kunci agar kebijakan PAI tidak kehilangan substansinya di tengah dinamika modernisasi dan globalisasi.

Kebijakan Pendidikan Agama Islam beroperasi dalam tiga lapisan yang saling berkaitan, yaitu **pusat (nasional), daerah (regional), dan satuan pendidikan (mikro)**. Setiap lapisan memiliki peran dan fungsi berbeda, tetapi semuanya bergerak menuju satu tujuan: penyelenggaraan pendidikan agama yang bermakna, moderat, dan berkeadilan. Pada tingkat pusat, Kementerian Agama berperan sebagai **pengarah dan pengendali kebijakan strategis nasional**. Pelaksana kebijakan di tingkat pusat bertugas merumuskan kebijakan, menetapkan standar mutu, menyusun regulasi, serta melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program di seluruh wilayah Indonesia. Tilaar (2019) menegaskan bahwa kebijakan pendidikan keagamaan nasional harus berpijak pada nilai universal Islam, tetapi tetap memberi ruang bagi adaptasi lokal agar tidak kehilangan konteks sosialnya.

Di tingkat daerah, pelaksana analisis kebijakan bertindak sebagai **policy interpreter**—penerjemah kebijakan nasional ke dalam konteks sosial, budaya, dan ekonomi lokal. Mujib (2020) menekankan bahwa keberhasilan kebijakan publik, termasuk kebijakan pendidikan agama, sangat bergantung pada kemampuan daerah menyesuaikan implementasi kebijakan dengan karakter masyarakatnya. Pelaksana di daerah memiliki peran sebagai penghubung antara kebijakan nasional dan pelaksana teknis di satuan pendidikan. Mereka melakukan fungsi monitoring, supervisi, serta memberikan laporan dan

rekomendasi untuk perbaikan kebijakan secara berkelanjutan. Sinergi antara pusat dan daerah membentuk suatu siklus kebijakan yang dinamis, di mana kebijakan nasional terus diperbarui berdasarkan data dan pengalaman empiris dari daerah.

Pada tingkat satuan pendidikan, pelaksana analisis kebijakan memiliki peran paling konkret sekaligus paling menentukan. Guru, kepala sekolah, dan pengawas PAI bukan hanya pelaksana teknis, tetapi juga **agen moral dan transformasi sosial**. Mereka bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan PAI ke dalam praktik pembelajaran, pembiasaan keagamaan, dan budaya sekolah. Rahmat (2021) menyebutkan bahwa keberhasilan kebijakan PAI di sekolah sangat bergantung pada kapasitas guru untuk menjadi teladan nilai dan agen pembaharuan pedagogis. Guru PAI harus memiliki kemampuan reflektif, literasi digital, serta keterampilan pedagogis berbasis karakter agar pembelajaran agama menjadi kontekstual, inspiratif, dan menyentuh ranah afektif peserta didik.

Fungsi pelaksana kebijakan PAI di setiap level pemerintahan memperlihatkan hubungan **sinergis dan komplementer**. Bardach dan Patashnik (2020) menggambarkan bahwa sistem kebijakan publik yang efektif harus memiliki *vertical coherence*—yakni keselarasan vertikal antara perumus kebijakan dan pelaksana lapangan. Dalam konteks PAI, pusat menjadi penjaga arah kebijakan, daerah menjadi penghubung adaptif, dan sekolah menjadi ruang konkret penerapan nilai. Hubungan ini membentuk *policy ecosystem* yang saling memberi masukan, di mana pusat tidak hanya memberi instruksi, tetapi juga belajar dari praktik terbaik

di daerah dan sekolah. Model sinergi ini mencerminkan pendekatan **collaborative governance**, yang menjadikan kebijakan sebagai hasil interaksi antara struktur birokrasi, komunitas pendidikan, dan masyarakat luas.

Evaluasi kebijakan PAI perlu dilakukan secara **komprensif dan multidimensional**. Berdasarkan berbagai temuan penelitian dan laporan implementasi (Kementerian Agama, 2020–2023), terdapat kemajuan signifikan dalam mutu kurikulum, peningkatan kompetensi guru, dan penguatan nilai moderasi beragama. Namun demikian, masih terdapat tantangan dalam pemerataan mutu, disparitas antara wilayah perkotaan dan pedesaan, serta keterbatasan dalam pengintegrasian teknologi digital dalam pembelajaran agama. Evaluasi juga menunjukkan bahwa sebagian besar praktik PAI di sekolah masih berfokus pada aspek kognitif dan belum menyentuh ranah afektif secara mendalam. Hal ini menandakan perlunya **reorientasi paradigma pembelajaran** dari sekadar transfer pengetahuan menjadi transformasi nilai dan pembentukan karakter.

Tantangan kebijakan PAI tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga **struktural, kultural, dan ideologis**. Secara struktural, masih terdapat tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan, yang menyebabkan kurangnya sinkronisasi kebijakan. Secara kultural, pelaksanaan PAI di beberapa daerah masih menghadapi kesenjangan antara nilai ideal Islam dan praktik sosial masyarakat akibat pengaruh budaya populer dan media digital. Sementara secara ideologis, munculnya paham ekstremisme dan intoleransi menjadi ancaman serius yang harus diantisipasi melalui penguatan moderasi beragama. Dalam konteks ini, kebijakan PAI tidak

hanya berfungsi sebagai alat pendidikan, tetapi juga sebagai instrumen ideologis yang menjaga kohesi sosial dan keutuhan bangsa.

Untuk menghadapi tantangan tersebut, dibutuhkan **strategi penguatan implementasi kebijakan PAI** yang bersifat sistemik dan adaptif. Strategi tersebut mencakup: (1) *rekontekstualisasi pembelajaran PAI* agar lebih aplikatif dan berbasis pengalaman, (2) *digitalisasi materi dan media pembelajaran* untuk memperluas jangkauan dan menarik minat generasi muda, (3) *penguatan supervisi akademik dan evaluasi berbasis nilai* agar fokus pada internalisasi karakter, bukan sekadar hasil ujian, (4) *kolaborasi multipihak* antara pemerintah, sekolah, masyarakat, dan ormas keagamaan, serta (5) *revitalisasi peran guru PAI sebagai figur moral dan agen perubahan*. Strategi-strategi ini memastikan bahwa kebijakan PAI tidak hanya berjalan secara administratif, tetapi juga berfungsi sebagai sarana pemberdayaan moral dan sosial.

Kebijakan PAI yang efektif harus berakar pada prinsip **transformasi nilai (transformation of values)**, bukan sekadar transfer pengetahuan (*transfer of knowledge*). Paradigma ini menempatkan PAI sebagai proses pembentukan kesadaran spiritual dan etika sosial yang diwujudkan melalui pengalaman belajar yang reflektif dan partisipatif. Moderasi beragama juga harus menjadi inti dari seluruh kebijakan pendidikan agama, bukan hanya slogan normatif. Moderasi harus terwujud dalam praktik dialog lintas agama, toleransi sosial, serta penghargaan terhadap keberagaman keyakinan di ruang publik. Pelaksana kebijakan di semua level perlu menginternalisasi semangat moderasi ini agar pendidikan agama menjadi ruang pertemuan yang damai, bukan arena polarisasi ideologis.

Selain aspek substantif, dimensi **teknologis dan digitalisasi kebijakan** juga menjadi faktor penting dalam era pendidikan modern. Transformasi digital dalam kebijakan PAI membuka peluang untuk memperluas akses, meningkatkan transparansi, dan memperkuat partisipasi publik. Platform digital dapat digunakan untuk pengumpulan data kebijakan, pemantauan kinerja guru, serta evaluasi hasil pembelajaran berbasis indikator karakter. Namun, pemanfaatan teknologi ini harus diiringi dengan literasi etis agar tidak menimbulkan reduksi nilai atau banalitas spiritualitas. Teknologi harus menjadi sarana penguatan nilai-nilai kemanusiaan, bukan sekadar alat efisiensi administratif.

Secara kelembagaan, efektivitas kebijakan PAI juga ditentukan oleh **kapasitas sumber daya manusia** di setiap tingkatan pelaksana. Guru, pengawas, dan pejabat pendidikan harus dibekali kemampuan analisis kebijakan, literasi digital, serta kompetensi reflektif agar mampu memahami dan merespons dinamika perubahan sosial. Pengembangan profesionalisme berkelanjutan (*continuous professional development*) perlu menjadi prioritas nasional agar kebijakan PAI dapat dijalankan secara konsisten dan berkelanjutan. Pelatihan berbasis refleksi, mentoring spiritual, dan forum kolaborasi lintas wilayah merupakan beberapa upaya strategis yang dapat memperkuat kapabilitas pelaksana kebijakan.

Seluruh proses analisis dan implementasi kebijakan PAI harus berlandaskan **etika keislaman dan tanggung jawab moral**. Keberhasilan kebijakan tidak hanya diukur dari kepatuhan administratif atau capaian indikator kinerja, tetapi dari sejauh mana kebijakan tersebut berkontribusi terhadap pembentukan karakter bangsa yang religius dan berkeadaban.

Pelaksana kebijakan di semua level harus memandang tugasnya sebagai *amanah moral*, bukan sekadar pekerjaan birokratis. Keikhlasan, integritas, dan akuntabilitas menjadi tiga pilar etis yang menentukan kualitas pelaksanaan kebijakan. Ketika dimensi etika ini dijaga, kebijakan PAI akan memiliki daya hidup yang kuat dan berdampak jangka panjang terhadap pembangunan peradaban bangsa.

Pada akhirnya, **kesimpulan umum dari keseluruhan kajian** ini menunjukkan bahwa analisis kebijakan PAI merupakan proses reflektif dan transformatif yang menghubungkan nilai keagamaan dengan realitas kebangsaan. PAI berfungsi bukan hanya sebagai sarana pembelajaran agama, tetapi sebagai strategi pembangunan moral bangsa. Keberhasilan kebijakan ini ditentukan oleh tiga elemen utama: (1) sinergi vertikal antara pusat, daerah, dan satuan pendidikan; (2) integrasi nilai spiritual dengan pendekatan ilmiah dan teknologi; dan (3) komitmen etis pelaksana kebijakan terhadap prinsip kemaslahatan dan keadilan sosial.

Pendidikan Agama Islam yang dianalisis, dirancang, dan diimplementasikan secara reflektif akan menjadi **kekuatan moral bangsa**—meneguhkan iman, memperluas wawasan, dan menumbuhkan kesadaran kemanusiaan. Kebijakan PAI yang berbasis data, nilai, dan etika bukan hanya mencetak individu religius, tetapi membangun masyarakat yang inklusif, toleran, dan berkeadaban. Itulah tujuan akhir dari seluruh upaya analisis kebijakan: menjadikan Pendidikan Agama Islam bukan sekadar mata pelajaran, melainkan **pilar peradaban yang menuntun manusia Indonesia menuju kemuliaan akhlak, kejernihan nalar, dan kedalaman spiritualitas**.

GLOSSARIUM

Administrasi Pendidikan Islam – proses pengelolaan lembaga pendidikan Islam yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, serta pengawasan terhadap aktivitas pendidikan pada satuan pendidikan keagamaan.

Akhlak Karimah – nilai moralitas Islam yang mencerminkan perilaku terpuji dan menjadi tujuan utama dari pembelajaran dan kebijakan Pendidikan Agama Islam.

Akhlaq al-Islamiyah – seperangkat nilai etik dan moral Islam yang dijadikan landasan berpikir serta bertindak dalam proses pembelajaran PAI.

Analisis Implementasi – kajian evaluatif mengenai pelaksanaan kebijakan guna menilai efektivitas dan kendala implementasi regulasi PAI pada tataran operasional.

Analisis Kebijakan PAI – pendekatan ilmiah untuk menilai rancangan, pelaksanaan, dan dampak kebijakan Pendidikan Agama Islam pada sekolah dan madrasah.

Arah Kebijakan PAI – orientasi strategis pemerintah dalam mengembangkan penyelenggaraan Pendidikan Agama Islam pada seluruh jenjang pendidikan nasional.

Bimbingan Keagamaan – upaya penguatan pemahaman nilai Islam melalui pembinaan ibadah serta moralitas bagi peserta didik di lingkungan sekolah.

Birokrasi Pendidikan – struktur kelembagaan yang mengatur perumusan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan keagamaan.

Buku Ajar PAI – sumber belajar resmi yang memuat materi keagamaan sebagai acuan pembelajaran Pendidikan Agama Islam.

Disposisi Pelaksana – sikap, komitmen, serta motivasi para pelaksana kebijakan dalam menjalankan regulasi Pendidikan Agama Islam.

Evaluasi Kebijakan PAI – proses penilaian sistematis terhadap efektivitas pelaksanaan kebijakan Pendidikan Agama Islam pada satuan pendidikan.

Fatwa Pendidikan – pedoman keagamaan yang dijadikan rujukan moral dalam proses pelaksanaan kebijakan PAI.

Guru Pendidikan Agama Islam – tenaga pendidik profesional yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembelajaran agama Islam di sekolah dan madrasah.

Implementasi Kebijakan – proses pelaksanaan instruksi kebijakan melalui mekanisme organisasi pendidikan Islam pada tingkat praktik pembelajaran.

Instruksi Kebijakan – perintah regulatif yang mengatur pelaksanaan Pendidikan Agama Islam pada lembaga pendidikan.

Islam Rahmatan lil ‘Alamin – paradigma Islam yang menjunjung nilai kedamaian, toleransi, dan kemaslahatan sebagai fondasi pendidikan Islam.

Kebijakan Kurikulum PAI – regulasi mengenai tujuan, isi, metode pedagogik serta sistem penilaian pembelajaran agama Islam.

Kebijakan Moderasi Beragama – instrumen kebijakan pemerintah dalam menguatkan sikap keberagamaan yang toleran, anti kekerasan, dan inklusif.

Kebijakan PAI – regulasi pemerintah yang mengatur penyelenggaraan Pendidikan Agama Islam dalam sistem pendidikan nasional.

Kemenag – lembaga pemerintah yang memiliki otoritas dalam merumuskan dan mengawasi pelaksanaan kebijakan Pendidikan Agama Islam.

Kompetensi Guru PAI – kemampuan pedagogik, spiritual, sosial, serta profesional yang wajib dimiliki guru agar mampu mengimplementasikan pembelajaran PAI secara efektif.

Kompetensi Spiritual – kemampuan memahami nilai rohani dan moral Islam sebagai dasar pembentukan karakter peserta didik.

Komunikasi Kebijakan – proses penyampaian informasi dan instruksi regulatif kepada pelaksana kebijakan Pendidikan Agama Islam.

Kurikulum PAI – dokumen regulatif yang memuat tujuan, ruang lingkup, serta standar isi pembelajaran agama Islam di sekolah dan madrasah.

Madrasah – lembaga pendidikan Islam formal yang mengintegrasikan pembelajaran umum dan keagamaan dalam satu kesatuan institusional.

Madrasah Aliyah – satuan pendidikan menengah berbasis Islam yang setara dengan SMA.

Madrasah Ibtidaiyah – satuan pendidikan dasar berbasis Islam yang setara tingkat sekolah dasar.

Madrasah Tsanawiyah – satuan pendidikan menengah pertama berbasis Islam yang setara tingkat SMP.

Moderasi Beragama – sikap keberagamaan yang menolak ekstremisme dan menegaskan nilai toleransi dalam praktik keagamaan.

Moralitas Islam – prinsip etika dan moralitas Islam yang menjadi basis pembentukan karakter peserta didik.

Model Edward III – pendekatan analisis implementasi kebijakan melalui variabel komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Nilai Islam – prinsip dasar ajaran Islam yang menjadi landasan moral pendidikan agama.

PAI Berbasis Teknologi – implementasi pembelajaran agama Islam yang mengintegrasikan media digital dan teknologi pembelajaran.

Pembelajaran PAI – proses pendidikan dan pembimbingan peserta didik untuk memahami ajaran Islam secara komprehensif dan aplikatif.

Pendekatan Wasathiyah – pendekatan pendidikan Islam yang berbasis nilai keseimbangan, toleransi, serta penolakan terhadap ekstremisme.

Pendekatan Normatif Islam – pendekatan pembelajaran yang mendasarkan seluruh kegiatan pada ajaran al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber nilai utama.

Pendekatan Empiris Kebijakan – pendekatan analisis yang menggunakan data lapangan untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan PAI.

Pendekatan Teologis – cara pandang analisis kebijakan Pendidikan Agama Islam yang bertumpu pada prinsip keimanan dan ajaran Islam.

Peraturan Menteri Agama – perangkat regulatif teknis penyelenggaraan kebijakan Pendidikan Agama Islam.

Perspektif Kebijakan Islam – sudut pandang akademik yang memadukan kajian pendidikan, kebijakan publik, serta ajaran Islam.

Reformasi Pendidikan Islam – transformasi sistem pendidikan Islam menuju kualitas dan modernitas.

Sertifikasi Guru PAI – proses legal untuk menilai kelayakan profesional guru Pendidikan Agama Islam.

Sistem Implementasi Madrasah – mekanisme pelaksanaan regulasi Pendidikan Agama Islam pada lingkungan madrasah.

Sistem Pendidikan Nasional – kerangka pendidikan yang mengatur penyelenggaraan sekolah, madrasah, serta lembaga pendidikan agama.

Sumber Daya Kebijakan – aspek pendukung implementasi kebijakan berupa kompetensi guru, fasilitas, serta dukungan pembiayaan pendidikan Islam.

Struktur Birokrasi PAI – susunan kelembagaan Kementerian Agama hingga madrasah yang mengatur implementasi kebijakan PAI.

Strategi Implementasi – langkah sistematis yang ditempuh untuk menjalankan kebijakan agar tujuan keagamaan tercapai.

Translasi Kebijakan PAI – proses penerjemahan regulasi Pendidikan Agama Islam menjadi praktik pembelajaran.

Transformasi Pendidikan Islam – perubahan strategi pendidikan Islam menuju sistem modern dan berbasis nilai kemajuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Azizy, A. Q. (2003). *Membangun pendidikan Islam yang unggul*. Pustaka Pelajar.
- Anderson, J. E. (2018). *Public Policy-Making: An Introduction* (8th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Apple, M. W. (2019). *Ideology and Curriculum* (4th ed.). New York: Routledge.
- Birkland, T. A. (2020). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (5th ed.). New York: Routledge.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). New York: Routledge.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy* (15th ed.). Boston: Pearson Education.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Edwards, G. C. III. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Hasbullah, H. (2021). *Kebijakan Pendidikan Islam: Teori, Konsep, dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2020). *Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 183 Tahun 2019 tentang Kurikulum PAI dan Bahasa Arab*. Jakarta: Kemenag RI.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Preview of Policy Sciences*. New York: Elsevier.
- Muhaimin. (2009). *Pengembangan kurikulum pendidikan agama Islam di sekolah dan madrasah*. RajaGrafindo Persada.
- Mujib, A. (2020). *Kebijakan Pendidikan Islam di Era Globalisasi: Tantangan dan Peluang*. Yogyakarta: Deepublish.
- Nugroho, R. (2020). *Kebijakan publik: Teori, manajemen, dan analisis proses kebijakan*. Elex Media Komputindo.
- Parsons, W. (2001). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Saepudin, A. (2021). *Manajemen Pendidikan Islam dan Implementasi Kebijakan PAI di Sekolah dan Madrasah*. Bandung: Alfabeta.
- Siagian, S. P. (2019). *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strategi Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tilaar, H. A. R. (2019). *Kebijakan Pendidikan: Kajian Teoretis dan Analisis Empiris di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Tilaar, H. A. R., & Nugroho, R. (2020). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan sebagai Proses, Produk, dan Kajian*. Jakarta: Pustaka Pelajar.

Wahab, S. A. (2021). *Analisis kebijakan: Dari formulasi ke implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara.

Zarkasyi, H. F. (2019). *Islam moderat: Studi pemikiran dan implementasi pendidikan Islam di Indonesia*. Gema Insani.

Buku Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam: Sebuah Pengantar disusun sebagai rujukan akademik yang komprehensif untuk memahami dinamika perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan Pendidikan Agama Islam (PAI) dalam konteks sistem pendidikan nasional. Berbasis pada kerangka teoretis kebijakan publik, pendekatan socio-pedagogis, serta prinsip-prinsip tata kelola pendidikan modern, buku ini membahas bagaimana kebijakan PAI dibentuk melalui interaksi antara aktor negara, lembaga pendidikan, pemangku kepentingan masyarakat, dan tuntutan perkembangan zaman, termasuk era digital dan globalisasi nilai. Setiap bab disusun secara kritis-analitis dengan merujuk pada literatur mutakhir, regulasi formal, serta praktik implementasi di lapangan, sehingga pembaca memperoleh pemahaman konseptual yang kuat sekaligus perspektif aplikatif. Buku ini tidak hanya menguraikan landasan filosofis, yuridis, dan normatif kebijakan PAI, tetapi juga menawarkan analisis interpretatif terhadap tantangan struktural, isu-isu kontemporer, serta arah pengembangan kebijakan di masa depan. Dengan demikian, karya ini menjadi bacaan penting bagi mahasiswa, peneliti, guru, pengambil kebijakan, serta siapa pun yang ingin memahami secara mendalam bagaimana kebijakan PAI bekerja dan bagaimana ia dapat ditransformasikan untuk memenuhi kebutuhan pendidikan Islam yang relevan, inklusif, dan berkelanjutan.

ITERA Press

Website: press.itera.ac.id

Email: press.itera.ac.id

ISBN 978-634-7583-07-9 (PDF)



9

786347

583079