

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kebijakan memiliki peran strategis dalam mewujudkan kualitas sumber daya manusia dalam segala aspek kehidupan di era globalisasi dan transformasi saat ini. Pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas hanya dapat dilakukan melalui proses pendidikan yang terarah, terstruktur, sistematis, dan terintegrasi antara pencapaian pengetahuan, keterampilan dan sikap. Proses pendidikan terintegrasi antara pembangunan yang bersifat fisik dan mental spiritual membutuhkan penguatan instrumen yang dapat mendukung pencapaian tersebut. Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi telah menyusun kebijakan sebagai salah satu penguatan instrumen itu berupa Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an (BTQ).

Berdasarkan hasil penelitian mengungkapkan bahwa tingkat prosentase buta aksara Al-Qur'an di Indonesia masih tinggi, menurut laporan Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat (LPKM) IIQ Jakarta mengungkapkan bahwa presentase buta aksara Al-Qur'an ada diangka 58,57% sampai dengan 65%. Hal ini sangat memprihatinkan mengingat

mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam.¹ Sementara Hasil Survei yang diselenggarakan oleh Direktorat Penais bekerja sama dengan BRIN serta Lembaga Kajian dan Kebijakan Pendidikan Universitas Indonesia (LK3P UI) pada 1 hingga 30 Juli 2023. Survei Nasional "Potensi Literasi Al-Qur'an Masyarakat Indonesia" melibatkan 10.347 responden. Pengambilan sampel dilakukan secara acak berjenjang, dengan tingkat kepercayaan 96 persen pada *level bound of error* 1 persen. Berdasarkan hasil survei, skor Indeks Literasi Al-Qur'an di Indonesia berada di angka 66,038. Survei juga menunjukkan bahwa responden mengenali huruf dan harakat Al-Qur'an (61,51%), mampu membaca susunan huruf menjadi kata (59,92%), mampu membaca ayat dengan lancar (48,96%), dan membaca Al-Qur'an dengan lancar sesuai tajwid (44,57%). Responden yang belum memiliki literasi baca Al-Qur'an sebesar 38,49%.² Kedua data ini menjadi penguat bahwa masih ada masalah yang krusial yang perlu diselesaikan oleh pemerintah dan masyarakat muslim dalam upaya peningkatan kemampuan BTQ siswa muslim Indonesia.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berdampak juga bagi otonomi

¹<https://iiq.ac.id/berita/tim-iiq-jakarta-paparkan-hasil-riset-tingginya-buta-aksara-al-quran-di-gedung-dpr-mpr-ri-senayan>, 5 Maret 2023.

²<https://kemenag.go.id/nasional/survei-kemenag-indeks-literasi-al-qur-an-kategori-tinggi-w0A7W> (Kamis, 12 Oktober 2023 · 05:39 WIB).

pendidikan. Dengan demikian, sebagai konsekuensi logis bagi proses pembuatan kebijakan pembelajaran BTQ oleh pemerintah Kabupaten/Kota perlu dilakukan penyesuaian kebijakan berdasarkan kebutuhan daerah. Hal ini juga dapat mendorong daerah untuk melakukan perubahan paradigma lama kebijakan pendidikan menuju kebijakan pendidikan baru yang lebih bernuansa otonomi dan lebih demokratis. Kebijakan Otonomi Daerah, termasuk dalam dunia pendidikan dapat dipahami sebagai pemberian kewenangan yang lebih luas, realistis dan bertanggung jawab secara profesional untuk membuat prakarsa dan merumuskan kebijakan secara partisipatif, koordinatif dengan memberdayakan seluruh potensi sumber daya pendidikan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kebutuhan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Indonesia adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa yang tercantum dalam sila pertama Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan filosofis diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ. Masyarakat Kabupaten Bekasi yang mayoritas beragama Islam, kemampuan membaca, menulis, dan memahami Al-Qur'an merupakan kebutuhan dasar dalam menjalankan ajaran agama Islam. Peraturan Daerah ini hadir

untuk memastikan generasi muda muslim memiliki kemampuan dasar yang sesuai dengan tuntunan agama Islam, sehingga terbentuk pribadi beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 3 menyebutkan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Pendidikan Agama Islam yang didalamnya adalah pembelajaran BTQ merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Nilai-Nilai Pancasila dan sistem pendidikan nasional, maka upaya meningkatkan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi merupakan usaha mewujudkan fungsi dan tujuan pendidikan nasional berdasarkan nilai luhur Pancasila.

Pendidikan Agama Islam melalui pembelajaran BTQ merupakan suatu upaya untuk mengembangkan potensi peserta didik melalui proses penanaman nilai-nilai dasar ajaran Islam agar peserta didik memiliki keimanan dan ketakwaan, beragam keterampilan serta berakhlak mulia.

Made Pidarta, mengatakan bahwa “ ada hubungan saling memberi dan menerima antara sekolah dengan masyarakat sekitarnya. Sekolah merealisasi apa yang dicita-citakan oleh warga masyarakat tentang pengembangan putra-putra mereka”.³ Kehadiran Peraturan Daerah tentang kebijakan BTQ memperkuat warisan tradisi keagamaan lokal, sekaligus menjaga nilai-nilai kultural yang telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat Kabupaten Bekasi. Landasan ini juga menegaskan peran pemerintah daerah dalam menjaga dan melestarikan budaya religius masyarakat Kabupaten Bekasi.

Berdasarkan studi pendahuluan tentang kebijakan peningkatan kemampuan BTQ ditemukan fakta bahwa data penduduk Kabupaten Bekasi pada tahun 2023 berjumlah 3.147.268 jiwa, penduduk yang menganut Agama Islam sebesar 95,18 % atau berjumlah 2.995.614 jiwa.⁴ Sementara jumlah Sekolah Dasar Negeri (SDN) berjumlah 710 sekolah dengan jumlah peserta didik 242.083 siswa, dan jumlah Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) berjumlah 98 sekolah dengan jumlah peserta didik 81.114 siswa.⁵ Mengingat

³Made Pidarta, *Manajemen Pendidikan Indonesia* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, cetakan kedua, 2004), 180.

⁴Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi, Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil, *Profil Administrasi Kependudukan Kabupaten Bekasi Tahun 2023* (Bekasi: Pemda Kabupaten Bekasi, 2023), 48.

⁵Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bekasi Tahun 2022, *Rencana Pembangunan Daerah (RPD) Kabupaten Bekasi Tahun 2023-2026* (Bekasi: Pemda Kabupaten Bekasi, 2023), 65-69.

jumlah penduduk yang beragama Islam di Kabupaten Bekasi begitu besar, sementara masih terdapat siswa SDN dan SMPN yang belum memiliki kemampuan BTQ secara memadai, maka tuntutan dan aspirasi masyarakat muslim pun menjadi dominan dalam proses perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi, dengan demikian maka sesuatu yang sangat wajar apabila Pemerintah Kabupaten Bekasi sejak Tahun 2012 membuat kebijakan yang memenuhi kebutuhan masyarakat muslim dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ.

Menindaklanjuti hasil kajian tentang pentingnya kebijakan pemerintah daerah dalam meningkatkan kemampuan BTQ mengungkapkan bahwa kebijakan tersebut mampu meningkatkan kualitas pembelajaran, tumbuh kembangnya beragam metode pembelajaran, meningkatkan keterlibatan instansi vertikal dalam implementasinya (kementerian agama), dan meningkatnya partisipasi stakeholder dalam proses pembelajaran BTQ (peran serta guru ngaji).⁶ Penyusunan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah melibatkan berbagai pihak, baik yang berkepentingan langsung maupun secara tidak langsung bagi kemajuan

⁶Hayadin, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Kemampuan Baca Tulis Al Qur'an* (Balai Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI: Volume 9, Nomor 1, 2011), 4389.

masyarakat, seperti legislatif, eksekutif, administrator, partai politik, interest group, organisasi masyarakat, perguruan tinggi, dan tokoh perorangan.⁷ Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi sudah dilaksanakan selama 12 tahun tidak terlepas dari berbagai kendala dan hambatan yang terjadi di lapangan, terutama yang berkaitan dengan pengaturan jumlah jam pelajaran BTQ, ketersediaan tenaga pendidik, sarana dan prasarana pembelajaran, biaya operasional pembelajaran BTQ, kurikulum pembelajaran BTQ, dan alat ukur yang akan digunakan untuk menilai tingkat ketercapaian peningkatan kemampuan BTQ peserta didik yang menyelesaikan pembelajaran pada setiap jenjang satuan pendidikan.

Kebijakan yang berkaitan dengan pembelajaran BTQ yang telah dibuat oleh beberapa Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota tidak akan memperoleh hasil sesuai harapan dan tujuan yang hendak dicapai pemerintah daerah apabila tidak dilaksanakan dengan baik oleh para pelaksana pada masing-masing tingkat jenjang satuan pendidikan. Ketidaktercapaian tujuan dan sasaran pelaksanaan kebijakan peningkatan kemampuan BTQ pada sekolah-sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah bisa terjadi karena kebijakan

⁷Abdul Rahman BP, Yusdayanti, Muhammad Nawir, Hidayah Quraisy, *Formulasi Kebijakan Pendidikan* (JURNAL PILAR: Jurnal Kajian Islam Kontemporer, Vol. 13, No. 1, 2022), 51-52.

tersebut dianggap selesai setelah diundangkan menjadi peraturan daerah, padahal kebijakan itu perlu terus dilaksanakan dengan lebih baik, dimonitoring secara berkala, dikawal pemberlakuannya, dievaluasi hasilnya, bahkan bisa jadi disempurnakan kearah yang lebih baik apabila ditemukan berbagai kelemahan dan kekurangan.

Masalah utama yang muncul ke permukaan adalah masih terdapat siswa-siswi pada tingkat SD dan SMP yang belum memiliki kemampuan BTQ yang memadai, sementara implementasi kebijakan peningkatan kemampuan BTQ sudah dilaksanakan pada satuan pendidikan dasar menjadi mata pelajaran muatan kurikulum lokal setelah kebijakan BTQ diterbitkan sebagai peraturan daerah, ini menjadi celah untuk dilakukan penelitian komprehensif tentang implementasi kebijakan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.

Negera Kesatuan Republik Indonesia telah menyediakan tempat untuk memelihara dan melestarikan kemajemukan yang ada di setiap daerah. Wadah untuk menjaga dan melestarikan kemajemukan tersebut berupa suatu kebijakan yang berbentuk kurikulum pembelajaran muatan lokal. Tujuan dibentuknya wadah tersebut agar pemerintahan daerah dapat leluasa mengembangkan potensi yang dimiliki untuk diwariskan kepada generasi muda sebagai generasi penerus bangsa melalui pendidikan formal. Landasan yuridis

pelaksanaan kurikulum muatan lokal yang diantaranya adalah BTQ yang menjadi bagian dari materi Pendidikan Agama Islam, mengacu pada Pasal 37 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Bab X Pasal 37 Ayat 1 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat : Pendidikan Agama, Pendidikan Kewarganegaraan, Bahasa, Matematika, Ilmu Pengetahuan Alam, Ilmu Pengetahuan Sosial, Seni dan Budaya, Pendidikan Jasmani dan Olahraga, Keterampilan / Kejuruan, dan Muatan Lokal.

Muatan Lokal merupakan seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran yang disusun oleh satuan pendidik sesuai dengan keragaman potensi daerah, karakteristik daerah, keunggulan daerah, kebutuhan daerah, dan lingkungan masing-masing serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai pendidikan tertentu.⁸ Muatan lokal menjadi bahan kajian pada satuan pendidikan yang berisi muatan dan proses pembelajaran tentang potensi dan keunikan lokal yang dimaksudkan untuk membentuk pemahaman peserta didik terhadap potensi di daerah tempat

⁸Muhamad Muchlason, *Prosedur Pengembangan Kurikulum Muatan Lokal Baca Tulis Al – Qur'an Tingkat Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Pasuruan* (Bidayatuna : Jurnal Pendidikan Guru Madrasah Ibtidaiyah, Vol. 4, No. 2, 2021), 261.

tinggalnya. Muatan lokal diartikan sebagai program pendidikan yang isi dan penyampaianya dikaitkan dengan lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan budaya serta kebutuhan dan kemampuan daerah / lembaga bersangkutan, termasuk di dalamnya adalah kebijakan pembelajaran BTQ yang diberlakukan di berbagai daerah Kabupaten / Kota di Indonesia.

Landasan pokok dalam pembelajaran Pendidikan Agama Islam adalah Al-Qur'an, yang merupakan tuntunan sekaligus tuntutan dalam membentuk karakter akhlak mulia dalam berperilaku, bertutur kata, dan beraktivitas keseharian di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berarti juga bahwa seseorang akan melahirkan sebuah norma nilai yang luhur dan mulia jika berpedoman kepada Al-Qur'an sebagai panduan untuk membangun pranata suatu masyarakat menuju sebuah kebudayaan dan peradaban yang bernuansa Islam. Membaca, menulis, dan mempelajari makna kandungan Al-Qur'an adalah suatu keharusan bagi umat Islam karena Al-Qur'an merupakan rujukan utama bagi umat Islam dalam menjalani kehidupan sehari-harinya. Kajian terhadap permasalahan dalam membahas mengenai kemampuan membaca, menulis, dan memahami Al-Qur'an di kalangan peserta didik akan diperoleh hasil yang bervariasi. Beberapa peserta didik mampu membaca dan menulis dengan baik dan pandai memahami isi kandungannya. Sementara beberapa

peserta didik begitu bagus dalam membaca dan menulis Al-Qur'an, tetapi tidak pandai memahami isi kandungan Al-Qur'an. Ada juga peserta didik yang kurang begitu bagus dalam membaca dan menulis Al-Qur'an, tetapi ia mampu memahami isi kandungan Al-Qur'an dan yang terakhir ada peserta didik yang memiliki kemampuan seimbang, mereka mampu membaca, menulis dan memahami Al-Qur'an dengan baik dan benar sesuai kaidah bacaan dan ilmu tajwid.

Kunci keberhasilan upaya meningkatkan kualitas kemampuan BTQ tidak akan terlepas dari peran manajemen dalam membuat kebijakan,⁹ penyediaan tenaga pendidik BTQ berkualitas juga sangat penting untuk dilakukan oleh kepala sekolah,¹⁰ dan muatan kurikulum BTQ yang integrative, sistematis, dan berkelanjutan juga perlu mendapat perhatian para kepala sekolah.¹¹ Pihak manajemen dalam penelitian ini adalah pihak yang mengeluarkan kebijakan tentang peningkatan kemampuan BTQ yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi atau Dinas Pendidikan atau sekolah yang menjadi pelaksana di tingkat lapangan. Tenaga Pendidik

⁹Rahendra Maya, dan Iko Lesmana, *Pemikiran Prof. Dr. Mujammil Qomar, M. Ag. Tentang Manajemen Pendidikan Islam* (Islamic Management : Volume 01, Nomor 02, 2018), 315.

¹⁰Nurhayati dan Kemas Imron Rosyadi, *Determinasi Manajemen Pendidikan Islam : Sistem Pendidikan, Pengelolaan Pendidikan, Dan tenaga Pendidikan* (Dinasti Riview, Jurnal Manajemen Pendidikan dan Ilmu Sosial : Vol. 3, Issue 1, 2022), 455.

¹¹Baso Marannu, *Pesona Kurikulum SMPI Terpadu Al Qolam Kota Kendari* (Jurnal Pusaka, Vol. 5. No. 2. 2017), 254.

adalah guru Pendidikan Agama Islam atau seseorang yang ditugaskan oleh sekolah untuk memberikan pembelajaran BTQ di sekolah. Muatan kurikulum adalah materi ajar BTQ untuk meningkatkan kemampuan BTQ peserta didik.

Pembelajaran BTQ menurut sudut pandang Pendidikan Agama Islam bahwa kebijakan yang telah diterbitkan sejumlah daerah Kabupaten / Kota dapat dikatakan positif karena dapat membangun sinergitas dalam mewujudkan peningkatan kemampuan, pengetahuan, dan pemahaman agama Islam bagi peserta didik di sekolah. Lahirnya kebijakan untuk meningkatkan kemampuan BTQ peserta didik di sekolah-sekolah yang dikelola oleh pemerintah, bisa dipahami bahwa Pendidikan Agama Islam tidak lagi menjadi kewajiban guru-guru agama di sekolah, tapi juga telah menjadi tugas pemerintah daerah, dan masyarakat secara keseluruhan dalam membumikan bacaan Al-Qur'an di seluruh negeri.

Peraturan Daerah yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi memiliki sejarah yang cukup panjang dan menjadi perbincangan dan pembahasan publik, terutama di kalangan para pengelola Lembaga Pendidikan Islam, mereka mengalami realitas di lapangan yang memprihatinkan karena para peserta didik Diniyah Takmiliah Awaliyah (DTA) terganggu proses belajar mengajarnya, oleh karena peserta didik mereka juga

bersekolah di SDN, sementara proses pembelajaran di sekolah-sekolah negeri tidak bisa dilaksanakan pada waktu pagi hari sampai dengan siang hari akibat keterbatasan ruang kelas, perbandingan antara jumlah peserta didik dengan jumlah ruang kelas yang tersedia tidak cukup untuk melaksanakan proses belajar mengajar di pagi hari sampai siang hari, mereka memberlakukan kegiatan proses belajar mengajar sampai dengan sore hari, dan juga banyak ditemukan peserta didik SDN yang melanjutkan ke jenjang Madrasah Tsanawiyah atau peserta didik dari jenjang SMPN ke Madrasah Aliyah belum memiliki kemampuan membaca dan menulis Al-Qur'an secara memadai sehingga perlu segera mencari solusi agar permasalahan peserta didik yang belum memiliki kemampuan BTQ yang terjadi di Kabupaten Bekasi dapat teratasi dengan tuntas.

Komponen peningkatan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ, salah satunya adalah pasal 2 tentang upaya meningkatkan kemampuan BTQ, meningkatkan minat BTQ dan menanamkan kecintaan terhadap Al-Qur'an, meningkatkan pemahaman, penghayatan, pengamalan dalam kehidupan sehari-hari, dan menggali makna Al-Qur'an untuk meningkatkan wawasan keislaman, keimanan, dan ketakwaan

kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan kultur luhur bangsa Indonesia¹².

Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi diharapkan dapat dilaksanakan secara konsisten, para pelaksana kebijakan di sekolah memegang teguh komitmen untuk selalu berusaha secara terus menerus mengawal pelaksanaan pembelajaran BTQ, serta mengalokasikan anggaran bagi tenaga pendidik maupun sarana dan prasarannya agar keberlangsungan dan kesuksesan program BTQ pada sekolah-sekolah yang dikelola oleh pemerintah dapat terwujud. Implementasi kebijakan peningkatan kemampuan BTQ yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku akan mampu meningkatkan kualitas dan kuantitas umat muslim yang memiliki kemampuan membaca Al-Qur'an pada semua jenjang satuan pendidikan tingkat dasar.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Bob Hudson, David Hunter and Stephen Peckham,¹³ yang mengungkapkan bahwa ada beberapa penyebab utama sebuah kebijakan mengalami

¹²Pemda Kabupaten Bekasi, *Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an* (Lembaran Daerah Kabupaten Bekasi Tahun 2012 Nomor 9), 4-7.

¹³Bob Hudson, David Hunter and Stephen Peckham, *Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help* (Policy Design and Practice, Vol. 2, No. 1, 2019), 1-14.

kegagalan dalam implementasinya. Pertama, pencapaian harapan yang terlalu optimis sementara implementasi itu sebuah proses yang sangat kompleks, sosialisasi kebijakan yang tidak menjangkau seluruh sasaran, kurang kerja sama, dan seringkali bertujuan jangka pendek. Kedua, Penyelenggaraan pemerintahan yang menyebar, berhasil di suatu tempat belum tentu berhasil pada tempat lainnya. Ketiga, Pembuatan kebijakan yang kurang kolaboratif, mestinya perencanaan dan implementasi kebijakan menjadi suatu proses yang terintegrasi. Keempat, Siklus politik yang cepat berubah, tujuan jangka panjang cenderung hilang ditelan masa. Beberapa hal yang perlu dilakukan untuk mendukung implementasi kebijakan, yaitu persiapan pelaksanaan kebijakan, pelacakan kebijakan, dukungan implementasi, peninjauan implementasi dan diskusi publik untuk menentukan jenis kebijakan dan strategi dukungan kebijakan.

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya tujuan yang menjadi dasar diterbitkannya suatu kebijakan. Implementasi kebijakan dapat mengungkap kekuatan dan kelemahan proses pengambilan keputusan suatu kebijakan karena antara implementasi kebijakan dengan pembuatan kebijakan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan keduanya sama-sama penting. Implementasi kebijakan melibatkan begitu banyak badan, kelompok kepentingan, dan masyarakat. Suatu kebijakan telah

dirumuskan maka proses implementasinya tidak mendapat jaminan keberhasilan.¹⁴ Namun demikian dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengorganisasian, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ini di tingkat sekolah penting untuk dilakukan penelitian terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut diatas maka peneliti menyimpulkan bahwa ada beberapa masalah penelitian yang perlu dikaji dalam pelaksanaan kebijakan tentang peningkatan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi, yaitu (1). Fokus implementasi kebijakan kepada tujuan kebijakan; (2). Aspek sosial dan budaya lingkungan masyarakat; (3). Sumber daya BTQ bertumpu kepada guru PAI yang tersedia pada sekolah; (4). Keterbatasan akses pembelajaran BTQ; (5). Desain monitoring dan evaluasi. Hal ini menjadi alasan bagi penulis untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan peningkatan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.

Penelitian penulis menghadirkan kajian implementasi kebijakan BTQ yang menghubungkan regulasi, respon para stakeholder, praktik pembelajaran BTQ di kelas maupun luar kelas, capaian keberhasilan yang terukur, dampak kebijakan

¹⁴Melody Brauns and Malcolm Wallis, *Policy Implementation And The Promotion Of Service Delivery Within The Public Health Sector In South Africa* (International Business & Economics Research Journal, Volume 13, Number 2, 2014), 203.

terhadap karakter siswa, keterlibatan orangtua dan komunitas BTQ, serta desain monitoring dan evaluasi yang dapat ditindaklanjuti untuk skalabilitas dan pemerataan dalam konteks lokal di Kabupaten Bekasi belum dilakukan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan gambaran baru tentang bagaimana implementasi kebijakan BTQ secara komprehensif berbasis lokal diterapkan di sekolah formal di tingkat SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka ada beberapa pertanyaan yang perlu diajukan dalam penelitian ini :

1. Apa Isi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ di Kabupaten Bekasi ?
2. Bagaimana Respon Sekolah SDN dan SMPN Terhadap Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ Siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi ?
3. Bagaimana Pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi ?
4. Apakah Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012

Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ Siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi dan Bagaimana Solusinya ?

5. Bagaimana Keefektifan Implementasi Kebijakan Peningkatan Kemampuan BTQ Siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi ?
6. Bagaimana Dampak Implementasi Kebijakan Peningkatan Kemampuan BTQ Siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan isi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.
2. Untuk mendeskripsikan respon sekolah jenjang pendidikan dasar di SDN dan SMPN tentang kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.
3. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.

4. Untuk menjelaskan faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi dan Solusi dalam Mengatasi Faktor Penghambatnya.
5. Untuk menjelaskan keefektifan implementasi kebijakan peningkatan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.
6. Untuk menemukan dampak implementasi kebijakan peningkatan kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian kualitatif yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah daerah tentang peningkatan kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an (BTQ) siswa Sekolah Dasar Negeri (SDN) dan Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) memiliki kegunaan secara teoritis dan praktis yang signifikan, baik untuk dunia akademik maupun kebijakan publik. Manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Memperkaya pemahaman teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi dalam memperkaya pemahaman teoritis tentang implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang memengaruhi

pelaksanaannya. Melalui analisis mendalam terhadap isi kebijakan, konteks lokal, dinamika organisasi, dan interaksi sosial, penelitian ini dapat memberikan wawasan yang lebih dalam tentang kompleksitas implementasi kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ siswa SDN dan SMPN di Kabupaten Bekasi.

- b. Mengembangkan teori baru, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar untuk mengembangkan teori baru atau memperluas teori yang sudah ada dalam bidang implementasi kebijakan pendidikan Islam. Temuan-temuan yang muncul dari penelitian dapat menginspirasi pembentukan konsep-konsep baru dan paradigma baru dalam studi kebijakan pendidikan Islam.
- c. Mendukung penelitian lanjutan, penelitian kualitatif fenomenologi yang penulis lakukan dapat dijadikan dasar untuk penelitian lanjutan. Temuan-temuan yang penulis kemukakan menjadi titik awal bagi penelitian-penelitian berikutnya yang lebih mendalam atau penelitian komparatif di berbagai konteks.

2. Manfaat Praktis :

- a. Memberikan masukan konstruktif terhadap implementasi kebijakan, temuan dari penelitian ini dapat memberikan masukan yang berharga bagi pembuat kebijakan dalam merencanakan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi kebijakan peningkatan kemampuan BTQ di SDN dan SMPN. Rekomendasi yang didasarkan pada pemahaman mendalam tentang tantangan dan peluang di lapangan dapat membantu meningkatkan efektivitas kebijakan.
- b. Meningkatkan kualitas implementasi kebijakan pendidikan Islam, dengan memahami secara mendalam faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, pemerintah daerah dan lembaga terkait dapat mengambil langkah-langkah kongkret untuk meningkatkan kualitas implementasi kebijakan pendidikan Islam. Ini dapat mencakup perbaikan dalam manajemen program, peningkatan kualifikasi guru, atau penyesuaian strategi pendekatan dengan kebutuhan masyarakat setempat, dan memberikan solusi terhadap permasalahan implementasi kebijakan pendidikan Islam.
- c. Mendorong keterlibatan masyarakat, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung program-program

peningkatan kemampuan BTQ di SDN dan SMPN, melalui pemahaman terhadap kebutuhan, harapan, dan aspirasi masyarakat, pemerintah daerah dan lembaga pendidikan dapat merancang program-program yang lebih sesuai dengan konteks lokal dan mendapatkan dukungan yang lebih kuat dari masyarakat.

E. Kerangka Berpikir

Pembelajaran Baca Tulis Al-Qur'an (BTQ) merupakan salah satu kebutuhan dasar dalam pendidikan agama Islam, terutama bagi peserta didik usia sekolah dasar dan menengah pertama. Kemampuan membaca dan menulis serta memahami Al-Qur'an menjadi fondasi penting dalam membentuk kepribadian yang religius, berakhlak mulia, serta memiliki ketahanan moral dalam menghadapi tantangan zaman. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menghadirkan kebijakan yang mendukung peningkatan kemampuan BTQ sebagai bagian integral dari pembangunan sumber daya manusia yang beriman dan bertakwa.

Kebijakan peningkatan kemampuan BTQ di sekolah-sekolah negeri memiliki peran strategis karena peserta didik di jenjang SDN dan SMPN merupakan kelompok usia kritis dalam pembentukan karakter. Melalui kebijakan ini, siswa tidak hanya diarahkan untuk mampu membaca dan menulis

Al-Qur'an dengan baik dan benar, tetapi juga ditanamkan nilai-nilai religius yang akan menjadi pedoman hidupnya di masa depan. Implementasi kebijakan ini diharapkan dapat menjadi solusi atas fenomena belum memadainya kemampuan baca tulis Al-Qur'an di kalangan siswa SDN dan SMPN, yang masih ditemukan di berbagai wilayah, khususnya yang berada di wilayah di Kabupaten Bekasi.

Pembinaan keagamaan masyarakat di Kabupaten Bekasi menjadi salah satu prioritas pembangunan, dengan jumlah penduduk muslim yang dominan, kebutuhan akan penguatan literasi Al-Qur'an semakin mendesak, terlebih di tengah arus globalisasi, digitalisasi, dan pergeseran nilai sosial. Pemerintah Kabupaten Bekasi merespon kebutuhan tersebut dengan merumuskan kebijakan peningkatan kemampuan BTQ di tingkat pendidikan dasar melalui regulasi dan program yang melibatkan dinas pendidikan, sekolah, guru PAI/BTQ, orang tua, serta komunitas masyarakat luas.

Implementasi terhadap sebuah kebijakan tidaklah sederhana, keberhasilan pelaksanaan kebijakan peningkatan kemampuan BTQ bergantung pada banyak faktor, seperti kesiapan sumber daya manusia terutama guru BTQ sebagai garda terdepan, ketersediaan sarana prasarana penyelenggaraan pendidikan BTQ, dukungan kurikulum, koordinasi antar pihak terkait, serta partisipasi masyarakat. Adanya realitas siswa dengan beragam variasi latar belakang

sosial keagamaan, baik dari keluarga religius maupun yang kurang mendapat perhatian atas pendidikan agama di rumah, menjadi tantangan tersendiri dalam mewujudkan pencapaian tujuan kebijakan.

Rumusan masalah penelitian ini akan menguraikan tentang isi rumusan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Kemampuan BTQ di Kabupaten Bekasi, respon sekolah SDN dan SMPN terhadap kebijakan peraturan daerah, mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan BTQ di sekolah, menemukan faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan BTQ serta memberikan berbagai alternatif solusinya, dan menjelaskan keefektifan implementasi kebijakan, serta menjelaskan dampak implementasi kebijakan.

Konsep implementasi kebijakan telah banyak dibahas oleh para pakar yang konsen dengan studi kebijakan publik dengan berbagai argumentasi yang menjadi patokan dalam merumuskan konsep tersebut, dari beragam pengertian implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, maka penulis merumuskan bahwa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan dalam penelitian ini adalah proses pelaksanaan kegiatan suatu keputusan formal organisasi pemerintah maupun swasta untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Sementara istilah peningkatan kemampuan BTQ adalah tingkat keberhasilan kemampuan

seseorang dalam membaca dan menulis huruf Al-Qur'an dengan baik dan benar sesuai dengan kaidah-kaidah ilmu tajwid.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi dengan tujuan untuk menggali makna dan pengalaman para pelaksana kebijakan di tingkat institusi pendidikan di Kabupaten Bekasi. Metode fenomenologi digunakan untuk menggali pengalaman subjektif para pelaksana kebijakan seperti guru PAI/BTQ, kepala sekolah SDN dan SMPN, para pejabat dinas pendidikan di bidang SD dan SMP. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap partisipan, observasi dan dokumentasi. Teori Grindle digunakan sebagai pisau analisis untuk memahami dinamika implementasi kebijakan secara mendalam, dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan atau hambatan implementasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih adaptif dan kontekstual terhadap implementasi kebijakan peningkatan BTQ di sekolah negeri.

Menurut teori dari Merilee S. Grindle bahwa keberhasilan dalam melaksanakan suatu kebijakan dapat dilihat dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yang berarti berhasil atau tidaknya tujuan dan sasaran yang akan dicapai. Kesuksesan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang

akan diraih harus ada *impact* atau efeknya serta perubahan, baik secara perorangan maupun kelompok dalam masyarakat. Kuantitas perubahan dan penerimaan kelompok sasaran. Bagaimana kebijakan dapat diimplementasikan, termasuk isi (*content of policy*) dan konteks pelaksanaannya (*context of implementation*), juga mempengaruhi seberapa besar keberhasilan suatu kebijakan dapat diimplementasikan.¹⁵

Berdasarkan teori dari Grindle tersebut diatas, yang termasuk isi kebijakan meliputi :

1. *Interest affected*, yang mengacu pada kepentingan yang dapat mempengaruhi bagaimana sesuatu diimplementasikan.
2. *Type of benefits*, yang mengacu pada jenis manfaat yang memberikan pengaruh positif yang dihasilkan.
3. *Extend of change envision*, yang berarti bagaimana perubahan yang akan dicapai dengan adanya implementasi, sehingga memberikan berapa besar perubahan yang dihasilkan.
4. *Site of decision making*, yang berarti letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Suatu keputusan yang ditetapkan berjalan dengan baik maka tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik.

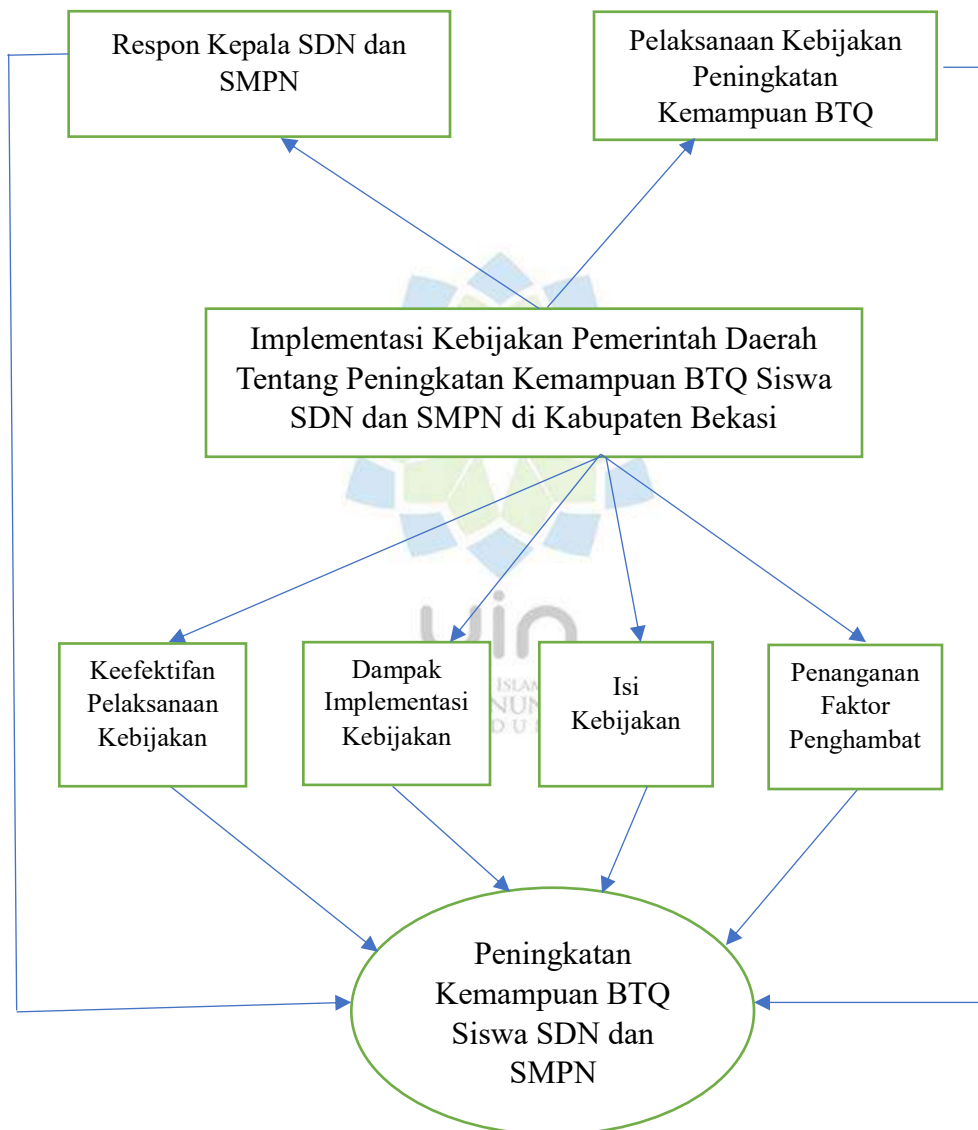
¹⁵Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980), 8-10.

5. *Program implementer*, merupakan kebijakan yang diimplementasikan atau sebuah program yang perlu didukung dengan adanya pelaksana yang berkompeten.
6. *Resources committed*, bahwa sumber daya yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berfungsi secara efektif. yang berarti sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Sementara yang termasuk dalam lingkungan pelaksanaan kebijakan meliputi :

1. *Power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat.
2. *Institution an regine characteristic*, yaitu mengenai karakteristik lembaga dan pemerintah yang memiliki wewenang sebagai wadah agar implementasi kebijakan yang dijalankan dapat terealisasi.
3. *Compliance and responsive* yaitu bagaimana ketaatan serta respon dalam menanggapi implementasi yang dilakukan oleh para pelaksana dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi yang dilakukan.

Bagan Kerangka Berpikir



F. Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan

Hasil penelitian dari Nur Azmi, Sri Suyanta, dan Saifullah Maysa menunjukkan bahwa perencanaan program BTQ terstruktur dengan baik, dimulai dengan asesmen awal kemampuan siswa, pengembangan kurikulum yang selaras dengan visi sekolah, dan penjadwalan yang tidak mengganggu kegiatan belajar lain. Implementasi program melibatkan berbagai pihak, termasuk kepala sekolah, guru PAI, dan orang tua, dengan metode pembelajaran yang berpusat pada siswa seperti iqra' dan tahsin. Monitoring dilakukan secara berkala melalui asesmen dan observasi kelas, dengan dukungan personal bagi siswa yang membutuhkan bantuan tambahan. Program BTQ dinilai efektif dalam meningkatkan kemampuan membaca Al-Qur'an siswa dan memperkuat karakter religius mereka¹⁶.

Penelitian ini mengkaji implementasi program Baca Tulis Al-Qur'an (BTQ) di SD Negeri 11 Sabang, yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan membaca Al-Qur'an siswa sesuai dengan kaidah Tajwid dan menumbuhkan karakter religius. Penelitian menggunakan pendekatan

¹⁶Nur Azmi, Sri Suyanta, dan Saifullah Maysa (*The Implemntation of The BTQ Program To Improve Qoran Reading Skills of Students at SDN 11 Sabang* (Teunuleh Scientific Journal, The International Journal of Social Sciences, Vol. 5, Issues. 4, December 2024), 197-211.

kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, lokus penelitian, dan teori yang digunakan. Penelitian terdahulu fokus kepada upaya peningkatan kemampuan BTQ melalui program BTQ, dengan pendekatan kualitatif deskriptif, lokus kegiatan di SDN 11 Sabang, dan teori yang digunakan teori pembelajaran diferensial dan spiral serta prinsip konstruktivisme, sementara penulis fokus ke kajian implementasi kebijakan BTQ dengan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi, dan teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan model Grindle.

Hasil Penelitian Michael Howes, et. al., para penulis menyoroti bahwa meskipun berbagai kebijakan telah dirancang untuk mendukung pembangunan berkelanjutan, hasilnya masih jauh dari harapan. Konflik antara kebijakan lingkungan dan kebijakan ekonomi, kurangnya insentif bagi pelaksanaan kebijakan lingkungan, serta kegagalan komunikasi dengan pemangku kepentingan menjadi faktor utama yang menyebabkan kebijakan lingkungan tidak berjalan efektif. Ketidakmampuan untuk meningkatkan keberlanjutan lingkungan disebabkan oleh sejumlah penyebab yang kompleks dan elemen yang signifikan adalah kegagalan

implementasi kebijakan dari tingkat internasional hingga tingkat pemerintah nasional, regional, dan lokal. Alasan kegagalan ini adalah serangkaian penyebab struktural yang kompleks, jebakan pelaksanaan, dan masalah pengetahuan/ruang lingkup yang saling terkait¹⁷.

Sementara alasan spesifik untuk kegagalan kebijakan individu sangat banyak dan bervariasi, tiga faktor kunci sering muncul. Pertama, terdapat insentif ekonomi yang terus berjalan (didukung oleh kebijakan) untuk kegiatan swasta dan publik yang terus mengeksploitasi sumber daya alam tanpa mempertimbangkan lebih dalam kerusakan yang terkait dengan lingkungan. Kedua, pemerintah tidak memiliki kapasitas dan/atau kemauan politik untuk menerapkan kebijakan keberlanjutan yang efektif. Ketiga, seriusnya masalah keberlanjutan dan kebutuhan mendesak untuk perubahan belum efektif disampaikan kepada pemangku kepentingan utama. Ada perbedaan kunci antara negara maju dan negara berkembang terkait dengan pengaruh relatif dari berbagai jenis faktor penyebab yang mengarah pada kegagalan implementasi kebijakan. Negara berkembang, misalnya, akan menghadapi tantangan tambahan terkait kemampuan sektor publik mereka untuk mengkatalisasi perubahan. Ini berarti bahwa strategi implementasi harus

¹⁷Michael Howes, et. al., *Environmental Sustainability: A Case of Policy Implementation Failure?* (Sustainability, 9, 165, 2017), 1-17.

disesuaikan agar sesuai dengan situasi masing-masing jika ingin efektif.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, metode penelitian, teori penelitian, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada implementasi kebijakan berkelanjutan antara bidang lingkungan dan ekonomi, dengan menggunakan metode *systematic quantitative literature review*, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ melalui pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori penelitian terdahulu menggunakan konsep dari Althaus, Bridgman and Davis dan Kraft and Kamieniecki untuk mengkategorikan penyebab kegagalan kebijakan, dan konsep Patton dan Sawicki terkait *theory failure*, sementara penulis menggunakan teori implementasi kebijakan model Grindle, lokus kegiatan penelitian terdahulu pada berbagai artikel di database Scopus hingga tahun 2015, sementara lokus penelitian penulis berada pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Siti Sapuroh, ditemukan bahwa kegiatan pelaksanaan BTQ selama 90 menit dapat meningkatkan kemampuan membaca Al-Qur'an bagi peserta

didik pada jenjang satuan pendidikan tingkat SLTP sebesar 56%¹⁸.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus ke kegiatan ekstrakurikuler BTQ, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, dan lokus kegiatan pada 1 SPMN (SMPN 9 Rejang Lebong Provinsi Bengkulu), sementara penulis fokus ke implementasi kebijakan BTQ sebagai muatan lokal, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, dan lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Gang Tian, dan Wen-Hsuan Tsai, disimpulkan bahwa kader daerah secara fleksibel mengimplementasikan kebijakan untuk menyeimbangkan kepentingan lokal dan menghindari pertanggungjawaban dari atasan. Tim inspeksi sebagai instrumen politik, untuk memastikan tingkat responsivitas yang lebih besar di tingkat akar rumput. Informasi mengenai kedatangan tim inspeksi menjadi sinyal bagi kader daerah untuk meningkatkan upaya pengendalian polusi udara. Terdapat kolusi antara pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi, yang mengakibatkan

¹⁸Siti Sapuroh, *Efektivitas Ekstrakurikuler BTQ Dalam Meningkatkan Kompetensi membaca Al-Qur'an Peserta Didik di SMPN Rejang Lebong* (EDUCATOR : Jurnal Inovasi Tenaga Pendidik dan Kependidikan, Volume 2, Nomor 1, 2022), 70.

pengendalian polusi udara menjadi kebijakan sekunder yang relatif tidak signifikan. Pemerintah provinsi dan kota cenderung memberikan informasi awal kepada pemimpin kabupaten mengenai kunjungan tim inspeksi. Kader daerah menunjukkan fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi dalam mengimplementasikan kebijakan, dengan mempertimbangkan kondisi lokal¹⁹.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, metode penelitian, teori penelitian, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada implementasi kebijakan dalam menjaga keseimbangan kondisi lokal antara penanganan polusi udara dengan pertumbuhan ekonomi, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ memakai pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, penelitian terdahulu menggunakan teori *hedging* dan teori sinyal (*signal theory*) sementara peneliti menggunakan teori Merilee S. Grindle, lokus peneliti terdahulu di Kabupaten Y sementara lokus penelitian penulis pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Erwin Subly Fadillah, Suhirman, dan Desy Eka Citra, menunjukkan bahwa Program BTQ terhadap

¹⁹Gang Tian, dan Wen-Hsuan Tsai, *The policy implementation strategies of county cadres: Political instrument and flexible local governance* (China Information, Vol. 36, Iss. 1, 2022), 23–45.

kemampuan BTQ di SMPN Bengkulu Selatan belum bisa untuk meningkatkan kemampuan BTQ di SMPN Bengkulu Selatan dikarenakan SMPN Bengkulu Selatan belum sepenuhnya menerapkan Program BTQ yang sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014, hanya 49% sekolah yang menerapkan Program BTQ dengan maksimal, namun berdasarkan uji *analisis korelasi signifikansi* Implementasi Program BTQ sangat signifikan hubungannya dengan kemampuan BTQ di SMP N Bengkulu Selatan karena nilai signifikansi $< 0,05$ yaitu $0,001 < 0,005$. Dapat disimpulkan jika SMP Negeri Bengkulu Selatan menerapkan program BTQ dengan maksimal maka bisa meningkatkan kemampuan BTQ di SMP Negeri Bengkulu Selatan²⁰.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada pendekatan penelitian, metode pengumpulan data, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu dengan pendekatan *Mix Method* dengan pendekatan *Sequential Explanatory Design*, Metode pengumpulan data penelitian terdahulu melalui kuesioner, dan lokus kegiatan pada 2 SPMN, sementara penulis melalui pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, metode pengumpulan data melalui observasi,

²⁰Erwin Subly Fadillah, dkk. *Implementasi Program Baca Tulis Al Qur'an untuk Meningkatkan Kemampuan baca Tulis Al Qur'an Siswa SMP N di Kabupaten Bengkulu Selatan* (Didaktika Islamika STIT Muhammadiyah Kendal, Vol. 14, No. 3, 2023), 595-604.

wawancara dan dokumentasi, serta lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Ahmad Firdaus, diperoleh data bahwa tenaga pengajar di SMPN 006 Kecamatan Bontang Selatan tentang BTQ masih belum memiliki sertifikat wajib mengajar pendidikan BTQ. Pelaksanaan dan pengawasan di SMPN 006 tersebut telah berjalan, namun hasil dari pelaksanaan dan pengawasan masih kurang optimal. Peran serta masyarakat di kelurahan bontang lestari terutama wali murid sangatlah penting, hal ini perlunya koordinasi antara dewan pendidikan, komite sekolah dan masyarakat dalam mendukung kegiatan baca tulis alquran di SMPN 006. Faktor penghambat meliputi kurangnya dana BOS dalam pelaksanaan BTQ, tenaga pengajar yang kurang kompeten di bidangnya, hasil dari bentuk pengawasan pemerintah daerah belum terlihat dan fasilitas pendukung kurang memadai. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara library research dan field work rearch yaitu observasi dan wawancara serta mempelajari dokumen – dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini. Sumber data diperoleh menggunakan teknik purposive sampling. Fokus penelitian ini adalah tenaga pengajar, pelaksanaan dan pengawasan, peran serta masyarakat²¹.

²¹Ahmad Firdaus, *Implementasi peraturan Daerah Kota Bontang Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Pendidikan Baca Tulis Al Qur'an SMPN 006*

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, teori penelitian, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada tenaga pengajar, pelaksanaan dan pengawasan, serta peran serta masyarakat sebagai sumber data dengan metode deskriptif kualitatif, teori yang dipakai adalah teori George C. Edward III, dan lokus kegiatan pada 1 SPMN, sementara penulis fokus kepada para pejabat dinas pendidikan di bidang SD dan SMP, para kepala sekolah, dan guru PAI/BTQ sebagai sumber data melalui pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori yang dipakai adalah teori Merilee S. Grindle, dan lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Bob Hudson, David Hunter & Stephen Peckham, bahwa ada kesenjangan antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan, maka untuk meminimalisir kesenjangan tersebut, perlu memberikan dukungan berkelanjutan kepada para pelaksana kebijakan di tingkat manajerial dan professional, termasuk memahami dilema dan diskresi yang dihadapi oleh mereka yang berada di garis depan implementasi. Mengembangkan dan merekrut komunitas yang berpengalaman dan tepercaya yang dapat membantu dalam mengatasi tantangan spesifik yang dihadapi

dalam implementasi kebijakan. Melakukan tinjauan secara rutin terhadap kebijakan dengan menetapkan *landmark* evaluasi jangka pendek, menengah, dan panjang, karena kebijakan kompleks memerlukan waktu untuk menunjukkan pencapaian. Meningkatkan transparansi akuntabilitas dan memastikan bahwa proses pengambilan keputusan didasarkan pada data yang kuat²².

Penelitian terdahulu fokus kepada kesenjangan antara rumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan wawancara, teori yang digunakan berakar pada pemahaman tentang kompleksitas implementasi kebijakan, yang mengakui bahwa implementasi adalah proses yang tidak hanya top-down tetapi juga melibatkan elemen bottom-up. Pendekatan positivis juga disebutkan, yang menekankan pada pengamatan empiris dan pengukuran kuantitatif. Sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ untuk meningkatkan kemampuan BTQ siswa, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, peneliti terdahulu memakai teori yang memadukan pendekatan *top-down* dan *bottom up* dalam membahas implementasi kebijakan, sementara penulis memakai teori Grindle, dan

²²Bob Hudson, et. al. *Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?* (Policy Design and Practice, 2:1, 2019), 1-14.

lokus penelitian terdahulu pada kegiatan eksplorasi tantangan dalam implementasi kebijakan dan efektivitas program dukungan kebijakan, sementara lokus penelitian penulis fokus pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Muhammad Sukron, Eneng Muslihah, dan Nining Syamsi Komariah, bahwa ketaatan terhadap Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Wajib Diniyah, menunjukkan bahwa nilai interpretasi efektivitas Perda Pendidikan Diniyah terhadap Sistem Penerimaan Peserta Didik Baru di SMPN 1 Kota Serang Provinsi Banten, predikat cukup dengan persentase ketaatan 75.2% (315 peserta didik dari 419 peserta didik), SMPN 1 Baros Kabupaten Serang, predikat agak rendah dengan persentase ketaatan 49.7% (166 peserta didik dari 334 peserta didik). Bentuk Tindak Lanjut Surat Pernyataan Orang tua yang dilakukan sekolah berupa memberikan bimbingan BTQ disela-sela pembelajaran PAI dan pada Ekskul BTQ sedangkan tindak lanjut diluar sekolah berupa peserta didik belajar BTQ kepada guru ngaji, Ustadz atau Ustadzah di Mushola, Masjid atau Majelis dan oleh orang tua/guru private di rumah²³.

²³Muhammad Sukron, dkk. *Ketaatan Sekolah Menengah Pertama Dalam Melaksanakan Pasal 26 Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Wajib Diniyah Pada Penerimaan Peserta Didik Baru Tahun 2021-2022* (Jurnal Qothruna, Vol. X, No. X, XXXX), 1-9.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, teori penelitian, metode pengumpulan data, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada ketaatan kebijakan wajib diniyah, dengan pendekatan *Mixed Method Research* dalam bentuk Eksplanatoris Sekuensial, teori yang dipakai tidak disebutkan, dan lokus kegiatan pada 2 SPMN, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ melalui pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori yang dipakai adalah teori Merilee S. Grindle, dan lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Tummers dan Bekkers, bahwa kebijakan mempengaruhi kebermanfaatan target sasaran karena birokrat yang berada pada level terbawah lebih mampu menyesuaikan keputusan dan prosedur yang mesti mereka ikuti sesuai situasi dan kebutuhan spesifik target sasaran mereka, karena keleluasaan (diskresi) memberikan kemungkinan untuk menerapkan penilaian mereka sendiri ketika berhadapan dengan kebutuhan dan keinginan target sasaran. Manakala birokrat yang berada pada level terbawah merasa bahwa pekerjaan mereka bermanfaat bagi target sasaran, hal ini tentu sangat mempengaruhi kesediaan mereka untuk melaksanakan kebijakan. Model teoritis dibangun yang menghubungkan kebermanfaatan target sasaran, dan keinginan melaksanakan kebijakan. Model ini diuji dalam

survey terhadap 1.317 profesional kesehatan mental yang menerapkan kebijakan baru. Model tersebut bekerja dengan baik sesuai dengan kebijakan baru itu, hasilnya menunjukkan bahwa memberikan manfaat kepada target sasaran ($R^2=14\%$) dan keinginan melaksanakan kebijakan ($R^2=45\%$). Hasil ini sangat baik untuk sebuah model pengukuran dan model struktural sehingga memperkuat reliabilitas dan validitas penelitian²⁴.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, teori penelitian, metode pengumpulan data, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada diskresi dalam implementasi kebijakan, menggunakan pendekatan kuantitatif, metode yang dipakai studi kasus, metode pengumpulan data melalui survey dengan menggunakan skala likert lima poin (sangat setuju, setuju, ragu-ragu, tidak setuju, dan sangat tidak setuju) lokus penelitian pada 2 (dua) Asosiasi Belanda, yaitu Asosiasi Psikolog Belanda dan Asosiasi Psikiatri Belanda, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ di Tingkat satuan Pendidikan dasar, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori yang dipakai adalah teori Merilee S. Grindle, metode pengumpulan data melalui

²⁴Tummers, L.G. & Bekkers, V.J.J.M. *Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion* (Public Management Review, 16, 4, 2014), 527-547.

observasi, wawancara dan dokumentasi, serta lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Hasil penelitian Moh. Ali Fauzi menegaskan bahwa keberhasilan pengajaran literasi Al-Qur'an sangat bergantung pada metode pengajaran yang personal dan terstruktur, serta dukungan yang konsisten dari pembimbing dan lingkungan pesantren yang mendukung. Program ini berhasil membuktikan bahwa pendekatan yang tepat dan konsisten dapat meningkatkan kompetensi santri dalam membaca dan memahami kitab suci mereka²⁵.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, metode penelitian, teori penelitian yang digunakan, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada proses pembelajaran Al-Qur'an, metode penelitian yang digunakan kualitatif deskriptif dengan metode studi kasus, teori yang dipakai teori pembelajaran sorogan dan pembelajaran personal, dan lokus kegiatan di Pondok Modern Al-Barokah Ngepung Patianrowo Kabupaten Nganjuk Jawa Timur, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ berupa peraturan daerah, metode penelitian melalui pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori yang digunakan Adalah teori

²⁵Moh Ali Fauzi, dkk., *Implementation of the Improvement of the Qur'an Literacy Program for Modern Boarding School Students*, (IERA: Islamic Education and Research Academy, Volume 5, Number 4, 2025), 175-185.

Merilee S. Grindle, dan lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Disertasi Safarudin diperoleh informasi bahwa implementasi kebijakan pendidikan dasar di era disrupsi dilakukan dengan enam indikator, yaitu : sasaran dan standar kebijakan pendidikan, sumber daya yang mendukung implelementasi, karakteristik agen pelaksana kebijakan pendidikan, sikap para pelaksana pembelajaran berjalan lancar, komunikasi antar organisasi, dan kondisi sosial, ekonomi dan politik berjalan sesuai dengan kapasitasnya masing-masing²⁶.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, teori penelitian, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus kepada implementasi kebijakan publik pendidikan dasar, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, teori yang dipakai menggunakan teori dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, dan lokus kegiatan di Kota Makassar, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori yang dipakai adalah teori Merilee S. Grindle, dan lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

²⁶Safarudin, *Implementasi Kebijakan Publik di Era Disrupsi (Studi Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Makassar* (Makassar: Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2022), 112.

Hasil penelitian Paola Abril Campos & Michael R. Reich, bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor politik, dan analisis politik yang terus-menerus serta strategi manajerial yang tepat sangat krusial untuk memastikan kebijakan tersebut benar-benar berubah menjadi praktik nyata di lapangan²⁷.

Perbedaannya dengan penelitian penulis terletak pada fokus penelitian, pendekatan penelitian, teori penelitian, dan lokus penelitian. Penelitian terdahulu fokus pada aspek politik dalam pelaksanaan kebijakan, menggunakan pendekatan literatur tinjauan atau review dengan metode studi literatur dan analisis dokumen, teori yang digunakan mengadopsi teori-teori dasar dari ilmu politik dan ilmu administrasi publik tentang stakeholder analysis dan kekuatan politik, dan lokus penelitian adalah negara-negara berpendapatan rendah dan menengah, sementara penulis fokus kepada implementasi kebijakan BTQ berupa peraturan daerah, menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode fenomenologi, teori yang dipakai adalah teori Merilee S. Grindle, dan lokus penelitian pada 4 SDN dan 2 SMPN di Kabupaten Bekasi.

Berdasarkan uraian hasil penelitian terdahulu tersebut diatas, penelitian penulis menghadirkan kajian implementasi kebijakan BTQ yang menghubungkan regulasi, praktik

²⁷Paola Abril Campos & Michael R. Reich, *Political Analysis for Health Policy Implementation*, (Health Systems & Reform, 5, 3, 2019), 224–235.

pembelajaran BTQ di kelas maupun luar kelas, capaian terukur, dampak karakter siswa, keterlibatan orangtua dan komunitas BTQ, serta desain monitoring dan evaluasi yang dapat ditindaklanjuti untuk skalabilitas dan pemerataan implementasi kebijakan BTQ yang dilakukan dalam konteks Kabupaten Bekasi. Penelitian terdahulu fokus kepada program BTQ sekolah, kegiatan ekstrakurikuler BTQ, pasal tertentu dari perautran daerah, fokus kepada tenaga pengajar, pengawasan dan peran serta masyarakat, dan kepada beberapa variable penelitian dalam melakukan kajian implementasi kebijakan pada berbagai bidang kehidupan. Kajian khusus pada implementasi peraturan daerah secara keseluruhan di tingkat sekolah negeri pada tingkat lokal belum dilakukan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan gambaran baru tentang bagaimana implementasi kebijakan BTQ secara komprehensif berbasis lokal diterapkan di sekolah formal di tingkat satuan pendidikan dasar (SDN dan SMPN).