

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan fondasi utama bagi pembangunan berkelanjutan suatu bangsa. Dalam konteks Indonesia, pendidikan memiliki peran strategis dalam membentuk karakter dan kapasitas sumber daya manusia yang berdaya saing dan berakhlak mulia. Salah satu bentuk pendidikan formal yang penting di Indonesia adalah pendidikan usia dini, yang mencakup lembaga pendidikan Raudhatul Athfal/RA (Salman & Widodo, 2020). Sebagai lembaga pendidikan pra-sekolah yang bercirikan Islam, RA memiliki peran sentral dalam membentuk fondasi karakter dan pengetahuan anak sejak dini. Mengingat pentingnya pendidikan usia dini, peningkatan mutu lembaga pendidikan RA menjadi salah satu fokus utama dalam pembangunan pendidikan nasional (Garira, 2020).

Kementerian Agama Republik Indonesia, sebagai instansi pemerintah yang membawahi urusan agama dan keagamaan, termasuk pendidikan agama, memiliki tanggung jawab besar dalam meningkatkan mutu pendidikan di lembaga-lembaga pendidikan di bawah naungannya, termasuk RA. Untuk itu, Kementerian Agama telah menyusun Rencana Strategis (Renstra) 2015-2019 sebagai pedoman untuk meningkatkan kualitas lembaga pendidikan RA. Renstra ini merupakan dokumen perencanaan yang memberikan arah dan tujuan strategis bagi kementerian dalam jangka waktu lima tahun, mencakup berbagai program dan kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas pendidikan RA (Putri, 2020). Evaluasi terhadap implementasi Renstra ini penting untuk menilai sejauh mana tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat tercapai serta mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi khususnya pada pendidikan pra sekolah (Saimroh, 2021).

Lembaga pendidikan Raudhatul Athfal memainkan peran penting dalam pendidikan anak usia dini dengan pendekatan yang berlandaskan nilai-nilai Islam (Sufiani, 2022). RA diharapkan tidak hanya memberikan pendidikan dasar yang berkualitas tetapi juga menanamkan nilai-nilai keislaman yang akan membentuk karakter anak sejak dini. Namun, dalam perjalanannya, banyak RA yang menghadapi berbagai tantangan, baik dari segi kualitas tenaga pendidik, sarana dan

prasarana, kurikulum, hingga manajemen lembaga. Peningkatan mutu RA menjadi agenda penting bagi Kementerian Agama. Renstra Kementerian Agama 2015-2019 menekankan pada beberapa aspek penting dalam peningkatan mutu pendidikan RA, antara lain penguatan kompetensi tenaga pendidik, pengembangan kurikulum, peningkatan sarana dan prasarana, serta manajemen dan pengelolaan RA (Rachman, 2020).

Penguatan kompetensi tenaga pendidik merupakan salah satu fokus utama dalam Renstra Kementerian Agama 2015-2019. Guru RA sebagai ujung tombak pendidikan diharapkan memiliki kompetensi yang memadai untuk mendidik anak-anak usia dini. Kementerian Agama menyediakan berbagai pelatihan dan program peningkatan kapasitas bagi guru RA agar mereka mampu mengajar dengan metode yang efektif dan sesuai dengan perkembangan anak (Farahsani & Harmanto, 2021). Selain itu, pengembangan kurikulum juga menjadi perhatian penting. Kurikulum RA harus dikembangkan sesuai dengan standar nasional pendidikan serta memasukkan nilai-nilai keislaman yang holistik, sehingga dapat mendukung perkembangan anak secara menyeluruh, baik dari segi intelektual, emosional, maupun spiritual (Zahra, 2022).

Kompetensi tenaga pendidik dan pengembangan kurikulum, peningkatan sarana dan prasarana juga menjadi fokus dalam Renstra Kementerian Agama 2015-2019. Sarana dan prasarana yang memadai sangat penting untuk mendukung proses pembelajaran yang optimal di RA. Menyediakan fasilitas yang memadai, seperti ruang kelas yang nyaman, alat peraga edukatif, dan fasilitas bermain yang aman dan mendukung perkembangan anak. Peningkatan kualitas manajemen dan tata kelola lembaga RA juga menjadi perhatian penting. Dengan manajemen yang baik, lembaga RA diharapkan dapat dikelola secara profesional dan akuntabel, sehingga dapat memberikan layanan pendidikan yang berkualitas (Mesiono, 2017)

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi Renstra Kementerian Agama 2015-2019 dalam peningkatan mutu lembaga pendidikan RA. Penelitian ini diharapkan dapat menilai efektivitas program-program yang telah dilaksanakan dalam rangka peningkatan mutu RA, mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam implementasi program-program tersebut, serta

memberikan rekomendasi untuk perbaikan program dan kebijakan di masa mendatang. Evaluasi ini penting untuk mengetahui sejauh mana program-program yang dirancang dalam Renstra Kementerian Agama 2015-2019 dapat mencapai tujuannya dan memberikan dampak positif bagi peningkatan mutu pendidikan RA.

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah memberikan gambaran yang komprehensif mengenai implementasi Renstra Kementerian Agama 2015-2019, menyediakan informasi yang bermanfaat bagi pembuat kebijakan dalam merancang program-program yang lebih efektif untuk peningkatan mutu RA, dan menjadi acuan bagi lembaga pendidikan RA dalam mengembangkan strategi peningkatan kualitas pendidikan di lembaganya. Memberikan kontribusi signifikan bagi pengembangan kebijakan pendidikan yang lebih efektif dan berkelanjutan di Indonesia, khususnya dalam konteks pendidikan usia dini berbasis keagamaan.

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini mencakup teori manajemen pendidikan, termasuk manajemen kepemimpinan dalam pendidikan pra sekolah (Marzuki, 2024), teori kebijakan publik, dan teori pendidikan anak usia dini, dan teori evaluasi. Teori manajemen pendidikan digunakan untuk memahami bagaimana pengelolaan pendidikan dilakukan di lembaga RA, mencakup aspek manajemen SDM, keuangan, dan operasional. Teori kebijakan publik memberikan perspektif mengenai bagaimana kebijakan pendidikan pra sekolah dirancang, diimplementasikan, dan dievaluasi (Nafsika Alexiadou C. H., 2022). Teori pendidikan anak usia dini mengarahkan analisis pada prinsip-prinsip pendidikan yang relevan bagi anak usia dini dalam berbagai kondisi (Rahiem, 2024). Sementara itu, teori evaluasi digunakan untuk melihat bagaimana pemerintah (Kementerian Agama) dalam menjalankan amanat Pendidikan dan bagaimana capaiannya dalam rentang waktu tertentu (Fadillah Annisak, 2024), khususnya terkait dengan pendidikan pra sekolah, dalam hal ini Raudhatul Athfal.

Studi tentang pendidikan anak usia dini di Indonesia, kebijakan pendidikan di Indonesia, dan implementasi Renstra di instansi pemerintah. Studi-studi terdahulu mengenai kualitas dan tantangan pendidikan anak usia dini di Indonesia akan memberikan gambaran mengenai konteks pendidikan RA di Indonesia. Kajian tentang kebijakan pendidikan di Indonesia akan memberikan pemahaman mengenai

bagaimana kebijakan pendidikan dirancang dan dampaknya terhadap mutu pendidikan. Studi mengenai implementasi Renstra di instansi pemerintah akan memberikan wawasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi Renstra Kementerian Agama 2015-2019.

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang mendalam mengenai implementasi Renstra Kementerian Agama 2015-2019 dalam peningkatan mutu lembaga pendidikan Raudhatul Athfal. Evaluasi ini tidak hanya penting untuk menilai pencapaian program-program yang telah dilaksanakan, tetapi juga untuk mengidentifikasi area-area yang memerlukan perbaikan. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan bagi pengembangan kebijakan pendidikan yang lebih efektif dan berkelanjutan di Indonesia, khususnya dalam konteks pendidikan usia dini berbasis keagamaan. Rekomendasi strategis bagi Kementerian Agama dan lembaga pendidikan RA untuk meningkatkan efektivitas program peningkatan mutu di masa mendatang, sehingga dapat mencapai tujuan pendidikan nasional yang diharapkan.

Usia dini disebut sebagai tahap perkembangan kritis atau usia emas (*golden age*). Tahap ini sebagian besar jaringan sel-sel otak berfungsi sebagai pengendali setiap aktivitas dan kualitas anak, oleh karena itu dua tahun pertama kehidupan manusia sangat penting bagi perkembangan anak (Nurmalitasari, 2015). Tahun-tahun pertama usia anak antara 0-8 tahun diperlukan rangsangan pertumbuhan otak anak melalui kesehatan pribadi anak, gizi yang seimbang dan adanya layanan Pendidikan (Sugiarto, 2021). Oleh karena itu '*golden age*' merupakan masa yang sangat efektif untuk dilakukannya optimalisasi berbagai potensi kecerdasan anak menuju sumber daya manusia yang berkualitas (Loeziana Uce, 2017). Hal ini berarti momentum perkembangan pada usia *golden age* tidak akan berulang dan jika tidak di stimulasi dalam pendidikan yang berkualitas, maka akan sangat merugikan masa depan anak.

UNESCO (2015) menekankan pentingnya Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) diantaranya: (1) sebagai fondasi awal dalam pendidikan, (2) investasi bagi keluarga dan pemerintah, (3) untuk menghentikan roda kemiskinan. UNESCO ingin memastikan bahwa hak setiap anak untuk memperoleh pendidikan dijamin

oleh undang-undang negara yang bersangkutan, karenanya peran aktif pemerintah menjadi modal utama pencapaian pendidikan yang berkelanjutan dan berkualitas (Rulandari, 2021), bahkan adanya kebijakan pemerintah tentang program PAUD minimal satu tahun sebelum memasuki sekolah dasar menjadi wujud upaya yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019, Nawacita Presiden, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Istiniah et al., 2023; Solihati & Rachmawati, 2020)

Dalam perspektif hukum Indonesia, pada hakekatnya anak Indonesia memiliki hak akan jaminan hidup untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasal 28 B Ayat (2) yang menyatakan bahwa:

“Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Anak memerlukan rangsangan yang tepat bagi setiap potensi yang dimiliki sehingga dapat tumbuh dan berkembang dengan optimal (Bahri, 2021), walaupun indeks perkembangan anak menunjukkan sepertiga anak-anak secara global tidak mencapai potensi perkembangan dengan baik

Anak-anak merupakan warga negara yang berhak mendapat pendidikan sebagaimana yang ditetapkan oleh UUD 1945 Pasal 31 Ayat 1: *Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan*. Pendidikan yang dimaksud oleh pasal di atas dijelaskan dalam UUD 1945 Pasal 31 Ayat (2):

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menghendaki peningkatan mutu pendidikan dilaksanakan secara terencana dan berkala. Akses pendidikan yang bermutu merupakan hak fundamental setiap warga Negara yang tidak dibatasi oleh status sosial, ekonomi, suku, etnis, agama, dan gender. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam pasal 31

ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 dan Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas).

Peningkatan dan penjaminan mutu pendidikan yang didalamnya juga terdapat pendidikan pra sekolah merupakan salah satu sasaran program dan kebijakan prioritas pemerintah sebagaimana arah kebijakan pembangunan pendidikan (Anggrayni, 2018) yang dalam dokumen RPJMN 2015-2019 memuat diantaranya yaitu: (1) Meningkatkan akses dan kualitas layanan pendidikan dasar, serta memperluas dan meningkatkan pemerataan, akses, kualitas dan relevansi pendidikan menengah; (2) Meningkatkan kualitas pembelajaran melalui penguatan penjaminan mutu pendidikan, pengembangan kurikulum dan pelaksanaannya, serta penguatan sistem penilaian pendidikan yang komprehensif dan kredibel; (3) Meningkatkan profesionalisme, kualitas, pengelolaan dan penempatan guru; (4) Revitalisasi (Lembaga Pendidikan dan Tenaga Kependidikan) LPTK secara menyeluruh untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan keguruan; (5) Meningkatkan akses dan kualitas pendidikan masyarakat dan layanan pendidikan anak usia dini; (6) Meningkatkan kualitas pendidikan vokasi serta pendidikan dan pelatihan keterampilan kerja; (7) Meningkatkan akses, kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan tinggi.

Mutu Pendidikan Prasekolah sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024 dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) tahun 2017-2030 juga menjadi perhatian pemerintah. Selain itu dalam prioritas pembangunan bangsa Indonesia periode 2019-2024 yang pertama adalah pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM), dimana *leading* sektornya berada pada lembaga pendidikan (Dewi Anggraeni, 2024). Setiap jenjang pendidikan merupakan bagian-bagian dari keseluruhan sebagai suatu kesatuan yang tidak terpisahkan untuk mencapai tujuan pendidikan. Sebagai suatu sistem, maka Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) merupakan fondasi dalam pengembangan SDM pada Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah dan Pendidikan Tinggi. PAUD sebagai peletakan dasar pendidikan sangat strategis dalam menentukan kualitas pendidikan selanjutnya (Suherman et al., 2009).

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Pendidikan anak-anak (prasekolah) merupakan asset atau nilai yang tidak ternilai bagi masa depan masyarakat (Lim-Ratnam, 2013). Hasil penelitian tersebut didukung juga oleh Iskandar, yang menyatakan bahwa investasi di bidang pendidikan, khususnya PAUD merupakan faktor kunci dalam menentukan kemampuan Negara bertahan dalam globalisasi dunia (Iskandar, 2020). Anak usia dini juga memiliki karakteristik yang khas (Hartati: 2015). Beberapa karakteristik untuk anak usia dini tersebut diantaranya yaitu: memiliki rasa ingin tahu yang besar, merupakan pribadi yang unik, suka berfantasi dan berimajinasi, masa paling potensial untuk belajar, menunjukkan sikap egosentris, memiliki rentang daya konsentrasi yang pendek, dan sebagai bagian dari makhluk sosial.

Neuman (2021) dalam laporan World Bank mengemukakan bahwa anak kecil yang berpartisipasi dalam pendidikan anak usia dini yang berkualitas memungkinkan anak untuk memulai sekolah dasar tepat waktu, dan kemungkinan kecil putus sekolah, bahkan cenderung dapat menyelesaikan pendidikan para jenjang berikutnya. Ini menunjukkan bahwa pentingnya pendidikan anak usia dini menjadi salah satunya modal dasar menjadi indikator penting dalam pembangunan pendidikan berkelanjutan (Erma Damayanti, 2024) yang dimulai sejak pra sekolah. Momen ini jika mendapat perhatian serius dari pemerintah berupa berbagai kebijakan yang mendukung pendidikan pra sekolah tentunya dapat menambah peningkatan mutu pendidikan secara adil dan merata.

Evaluasi terhadap implementasi Renstra Kementerian Agama dalam peningkatan mutu lembaga pendidikan Raudhatul Athfal (RA) selama periode 2015-2019 masih terbatas dan belum banyak dibahas secara mendalam dalam literatur akademis. Meskipun terdapat beberapa penelitian mengenai kualitas pendidikan usia dini dan kebijakan pendidikan di Indonesia, fokus khusus pada efektivitas program dan kebijakan yang dirancang oleh Kementerian Agama untuk RA masih minim. Studi yang ada lebih banyak menyoroti aspek umum dari pendidikan anak usia dini tanpa memberikan penekanan khusus pada implementasi kebijakan strategis Kementerian Agama (Saimroh, 2021) yang berfokus pada lembaga pendidikan keagamaan seperti RA.

Kebanyakan penelitian sebelumnya cenderung lebih deskriptif dan kurang menggunakan pendekatan evaluatif yang komprehensif untuk mengukur dampak dari Renstra Kementerian Agama. Kurangnya studi yang menggunakan metodologi kualitatif yang mendalam untuk menggali pengalaman dan pandangan dari berbagai pemangku kepentingan, seperti guru, pengelola RA, pejabat kementerian, dan orang tua murid, menciptakan celah signifikan dalam literatur (Halifah & Nisa, 2020). Penelitian yang ada sering kali tidak mengaitkan secara langsung program dan kebijakan dalam Renstra dengan hasil nyata di lapangan, sehingga sulit untuk menilai efektivitas dan efisiensi dari inisiatif yang dilakukan.

Evaluasi mengenai hambatan-hambatan yang dihadapi dalam implementasi Renstra juga belum banyak dibahas. Hambatan yang bersifat teknis, administratif, serta kebijakan seringkali diabaikan, padahal pemahaman yang mendalam mengenai kendala-kendala ini sangat penting untuk perbaikan program di masa depan. Penelitian yang lebih terfokus pada identifikasi dan analisis hambatan ini akan memberikan wawasan yang lebih jelas mengenai apa yang perlu ditingkatkan dan bagaimana strategi implementasi dapat disesuaikan untuk mencapai hasil yang lebih baik. Mengisi kekosongan tersebut dengan menyediakan evaluasi yang lebih terperinci dan holistik terhadap implementasi Renstra Kementerian Agama dalam meningkatkan mutu RA selama periode 2015-2019.

Kebijakan pemerintah terhadap pendidikan yang mendukung pendidikan sepanjang hayat adalah diakuinya PAUD (pendidikan anak usia dini) sebagai peletak dasar pondasi pendidikan. Hal ini tertuang dalam pasal 28 ayat 1 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. PAUD dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, non-formal atau informal (Sulusi Maizu, 2016). PAUD pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), dan Raudatul Athfal (RA). PAUD pada jalur pendidikan non-formal berbentuk Kelompok Bermain (KB), dan Taman Penitipan Anak (TPA).

Dalam perspektif hukum pendidikan nasional, status **Raudhatul Athfal (RA)** sebagai jenjang pra-sekolah berbasis keagamaan Islam masih menghadapi tantangan struktural, terutama karena belum secara eksplisit diakui sebagai bagian dari pendidikan yang **wajib dan dijamin negara** dalam Undang-Undang No. 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Undang-undang ini menetapkan pendidikan dasar sebagai titik awal dari kewajiban negara terhadap warga negara, sementara pendidikan anak usia dini (PAUD), termasuk RA, diposisikan sebagai pendidikan yang "dapat diselenggarakan." Hal ini menimbulkan ketimpangan konseptual dan implementatif, mengingat semakin banyak kajian menunjukkan bahwa fondasi kualitas SDM ditentukan justru pada usia dini (Heckman, 2011).

Ketiadaan mandat konstitusional untuk menjadikan pendidikan RA sebagai bagian dari sistem wajib belajar menyebabkan implikasi serius dalam **aspek pendanaan dan tata kelola mutu**. RA, yang mayoritas dikelola oleh masyarakat dan ormas keagamaan seperti Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, menghadapi keterbatasan sumber daya, rendahnya rasio guru bersertifikasi, serta lemahnya dukungan infrastruktur pendidikan. Sementara itu, studi oleh Guangyu Tan. (2019) dalam *Investment in Early Childhood Education in a Globalized World* menegaskan bahwa investasi negara dalam PAUD berbanding lurus dengan peningkatan kapasitas kognitif, sosial, dan literasi dasar anak, terutama dalam konteks negara berkembang. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan yang menempatkan RA secara legal sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional yang didanai negara (Tan et al., 2019.).

Upaya ini dapat direalisasikan melalui **revisi Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional**, dengan memasukkan klausul bahwa **wajib belajar dimulai dari pendidikan pra-sekolah usia 5–6 tahun**, termasuk RA sebagai bentuk PAUD berbasis keagamaan. Dengan status ini, maka RA berhak mendapatkan alokasi dari **20% dana pendidikan dalam APBN dan APBD** sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi (Muh.yusuf, 2013). Langkah ini akan memungkinkan standardisasi mutu RA, peningkatan kesejahteraan pendidik, serta pembangunan sarana-prasarana yang layak. Dalam studi kebijakan oleh Naudeau et al. (2011) yang diterbitkan di *World Bank Working Papers*, ditegaskan bahwa negara-negara yang menetapkan pra-sekolah sebagai bagian wajib belajar menunjukkan lonjakan signifikan dalam capaian literasi dan pengurangan kesenjangan antarwilayah. Dengan demikian, revisi UU Sisdiknas yang secara eksplisit mencantumkan **RA sebagai bagian dari**

wajib belajar nasional adalah strategi kunci untuk memastikan keadilan pendidikan sejak dini. Ini bukan hanya soal pemerataan akses, tetapi juga menyangkut upaya strategis dalam menciptakan generasi emas Indonesia 2045 yang memiliki fondasi moral, spiritual, dan akademik yang kuat sejak awal kehidupan. Tanpa pengakuan formal dalam kebijakan makro, pendidikan RA akan terus berada dalam bayang-bayang sistem pendidikan formal, padahal justru pada level inilah intervensi negara paling menentukan dalam siklus pembangunan manusia.

Raudhatul Athfal (RA) merupakan satuan pendidikan anak usia dini yang berada dalam pembinaan Kementerian Agama, dan keberadaannya terus berkembang sesuai kebutuhan masyarakat (Salman I. A., 2022). Menurut Saepudin pendidikan prasekolah dibawah Kemenag yakni RA belum menyelenggarakan RA percontohan atau Pembina sebagaimana TK dibawah binaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Saepudin, 2017), efek berikutnya untuk meningkatkan mutu pendidikan Raudhatul Athfal memerlukan banyak *stakeholder* terkait dengan berbagai cara dan upaya, salah satunya dengan melihat bagaimana implementasi rencana strategis dari Kementerian Agama tahun 2015-2019 dapat menjembatani peningkatan mutu Lembaga Pendidikan RA atau tidak kedepannya?.

Hal ini menjadi menarik karena, secara umum model pendidikan pra sekolah di Indonesia berbeda dengan berbagai negara. Terdapat dua instansi Kementerian (Kemenag dan Kemendikbud) sama-sama mengelola lembaga pendidikan, tetapi perlakuan dan perhatian ataupun pemerataan kualitasnya sangat jauh berbeda (Litbang, 2019). TK yang ada di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) sudah memiliki acuan standar merujuk kepada TK Pembina. Dari 92.433 TK yang ada, 3.566 berstatus sebagai TK Negeri yang berfungsi sebagai TK Pembina dan tersebar di berbagai provinsi dan berfungsi sebagai TK Pembina. Selain itu, secara struktur birokrasi, TK sudah mempunyai rencana strategis tersendiri melalui direktorat PAUDNI, berbeda hal dengan RA yang berada dibawah binaan Kementerian Agama. Padahal sebagai satuan pendidikan formal, RA pun dituntut memenuhi standar pendidikan sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005

tentang Standar Nasional Pendidikan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2013.

Lebih lanjut keberadaan RA di bawah Kementerian Agama, belum ada satupun yang berstatus negeri, padahal respon masyarakat menghendaki adanya peningkatan status dari swasta ke negeri (Salman, 2020) dengan intervensi yang maksimal dari pemerintah (Kemenag) dapat saja meningkatkan mutunya melalui penegerian lembaga RA. Sehingga tuntutan Raudhatul Athfal yang bermutu sebagaimana Permendikbud nomor 137 tahun 2014 dapat merata kualitasnya sesuai standar nasional Pendidikan.

Perbedaan secara kelembagaan pada jenjang pendidikan pra sekolah diatas, satu sisi dapat saja memunculkan disparitas terhadap peningkatan mutu pendidikan pada umumnya, dan pendidikan pra sekolah pada khususnya. Dalam aspek lain kecenderungan birokrasi pada lembaga pemerintahan cukup banyak biro-biro menyulitkan penyamaan pelayanan terhadap kualitas mutu (Solichin, 2015) kelembagaan pada pendidikan prasekolah. Imbasnya muncul perspektif yang berbeda terkait penyamaan layanan Pendidikan oleh negara, baik TK di bawah Kemendikbud maupun RA di bawah Kemenag, tetapi dalam praktiknya, kenyataan tersebut masih jauh dari harapan, sehingga memunculkan gap atau kesenjangan tersendiri dalam pemerataan kualitas atau mutu pendidikan pra sekolah yang diamanatkan undang-undang tanpa ada pengecualian.

Raudhatul Athfal adalah salah satu bentuk satuan pendidikan usia dini pada jalur pendidikan formal yang menyelenggarakan program pendidikan dengan kekhasan agama Islam bagi anak berusia 4 (empat) tahun sampai dengan 6 (enam) tahun. Raudhatul Athfal keberadaannya di bawah pembinaan Kementerian Agama, dan setara dengan Taman Kanak-kanak (TK). RA sebagai bagian dari Pendidikan usia dini menjadi sangat penting keberadaannya, mengingat potensi kecerdasan dan dasar-dasar perilaku seseorang terbentuk pada rentang usia ini dan kebijakan-kebijakan terkait PAUD yang muncul menjadi relevan untuk diprioritaskan ke depannya (Nath, 2006).

Imbas dari peran dan kedudukan PAUD yang memuat RA didalamnya, sehingga perlu mendapat perhatian tanggung jawab pemerintah, jangan hanya

fokus terus pada pendidikan wajar dikdas 12 tahun, tetapi Ketika pergantian pemerinathan yang baru Abdul Mu'ti justru mewacanakan program wajib belajar 13 tahun dimulai dari pendidikan pendidikan pra sekolah (Savitri, 2024), momentum ini tentunya perlu mendapatkan perhatian dna ada upaya untuk terus mengawal kedepannya terutama untuk pendidikan pra sekolah yang bercirikan keagamaan. Salah satu upaya untuk memaksimalkan peran pemerintah (negara) adalah meningkatkan mutu lembaga pendidikan bagi anak usia dini yang bercirikan khas agama (Islam) yaitu Raudhatul Athfal (RA) dilihat dari urgensi landasan yang mendukungnya, misalkan landasan filosofisnya dimana sejak usia dini anak telah dibekali dengan berbagai potensi yang perlu dikembangkan melalui stimulasi yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan seorang anak (Rahmat, 2018). Selain itu, landasan filosofis pentingnya peningkatan pendidikan prasekolah diantaranya, karena potensi perkembangan anak sebagai generasi penerus, perlu sehat, cerdas, dan terampil. Anak sebagai manusia memiliki kemampuan tak terbatas, dengan memperhatikan potensi perkembangan anak, maka dalam meletakkan dasar pondasi pertumbuhan dan perkembangan anak dibutuhkan situasi dan kondisi yang kondusif pada saat anak memberikan stimulasi dan upaya-upaya pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan yang tentu berbeda antara satu anak dengan anak yang lainnya.

Berdasarkan uraian singkat dalam Renstra Kemenag 2015-2019 diketahui pada tahun 2014, persentase guru madrasah dan RA/BA yang berkualifikasi minimal S1 sebesar 75,57% meningkat dari tahun 2010 yang sebesar 52,37%. Terkait dengan peningkatan mutu madrasah sebagai lembaga yang memberikan layanan pendidikan, upaya yang telah dilakukan adalah memberikan bantuan upgrading akreditasi kepada madrasah yang belum dan/atau tidak terakreditasi untuk mencapai Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan/atau Standar Nasional Pendidikan (SNP). Dari total 75.199 madrasah dan RA/BA pada tahun 2014, sebanyak 46.713 lembaga, atau sebesar 62,13% telah terakreditasi. Komposisi lembaga yang telah terakreditasi berdasarkan jenjang adalah sebagai berikut: RA/BA (Bustanul Athfal) sebanyak 9.816 lembaga (35,09%); Madrasah Ibtidaiyah (MI) sebanyak 19.324 lembaga (81,61%); Madrasah Tsanawiyah (MTs) sebanyak

12.085 lembaga (74,25%); dan Madrasah Aliyah (MA) sebanyak 5.488 lembaga (75,60%).

Berdasarkan data Kementerian Agama RI dalam angka tahun 2016 disebutkan bahwa jumlah RA sebanyak 27.999 lembaga dengan jumlah siswa sebanyak 1.231.101 anak. Dari sisi kualifikasi standar pendidikan nasional, jumlah RA yang terakreditasi A sebanyak 1.596 lembaga, terakreditasi B sebanyak 5.641 lembaga, terakreditasi C sebanyak 2.219 RA serta terdapat 18.543 lembaga RA yang belum terakreditasi. Dari sekian banyak jumlah RA, belum ada satu RA pun yang berstatus negeri. Sebagai data pembandingan, Taman Kanak-kanak di bawah pembinaan Ditjen Pendidikan Anak Usia Dini, Non Formal dan Informal (PAUD-NI) memiliki satuan Pendidikan Anak Usia Dini tingkat Taman Kanak-kanak berjumlah 85.174 lembaga dengan 3.207 di antaranya berstatus negeri.

Uraian diatas, setidaknya menunjukkan tingginya partisipasi masyarakat serta cepatnya perkembangan lembaga RA, ternyata belum diikuti dengan kualitas pembelajaran (mutu) yang standar. Dalam persoalan mutu, ditengarai ada dua titik lemah penyelenggaraan RA, yaitu: *Pertama*, jumlah dan kualifikasi guru RA. Dari sisi jumlah dan kualifikasi, perbandingan antara jumlah peserta didik dengan jumlah guru RA yang berkualitas sangat tidak sebanding. *Kedua*, belum adanya instrumen standar baku, baik yang menyangkut standar materi, sarana prasarana, model pembelajaran, evaluasi, maupun instrumen lainnya, menyebabkan tidak sedikit RA yang membuat kurikulum sesuai dengan kehendak dan kecenderungan masing-masing lembaganya, sehingga mutu antara satu RA dengan RA lainnya bervariasi karena belum ada RA Pembina yang dapat dijadikan rujukan.

Uraian diatas, setidaknya membenarkan bahwa problem mutu Pendidikan prasekolah yang didalamnya meliputi PAUD TK/RA masih menjadi kendala tersendiri. Hal ini seperti dikuatkan oleh Suryani (2007: 43) bahwa problem peningkatan mutu PAUD meliputi: 1). Belum terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan PAUD; 2). Kurangnya kualitas/kuantitas guru PAUD; 3). Kurangnya mutu PAUD; 4). Kurangnya animo masyarakat tentang urgensi pentingnya PAUD; dan 5). Kebijakan pemerintah tentang PAUD yang belum memadai.

Berbedanya status suatu lembaga pendidikan khususnya antara RA dan TK, satu sisi dapat memunculkan adanya kesenjangan mutu walaupun itu bukan salah satunya. Qian Tang (2018:25) sebagai Asisten Direktur Jenderal untuk Pendidikan dari The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) dalam peluncuran *Global Education Monitoring (GEM) Report 2016* di Jakarta mengatakan bahwa *"Kesenjangan mutu pendidikan masih menjadi kendala banyak negara, khususnya Indonesia"*. Adapun gambaran Pendidikan Prasekolah di Negara lain seperti China, sebagaimana diuraikan oleh Zhu (2009: 52) Pemerintah Cina membuat kebijakan di mana lembaga pendidikan dan perawatan anak usia dini dapat dijalankan oleh multi-departemen, multi-unit dan lainnya di sektor sosial dan dengan multi-dana. Ini mengindikasikan bahwa peran serta pemerintah untuk meningkatkan mutu Pendidikan prasekolah menjadi urusan banyak pihak atau lembaga. Hal ini justru bertolak belakang dengan model yang ada di Indonesia, dimana Kemendikbud dan Kemenag mempunyai urusan terkait bidang pendidikan sendiri-sendiri, dan keduanya berbeda dalam perlakuannya.

Penelitian lain terkait keterlibatan pemerintah pada pendidikan prasekolah diungkap oleh Jozeph Zadjia (2005, xix) mengungkapkan bahwa adanya model intervensi pemerintah China berimplikasi terhadap kualitas dan akuntabilitas dalam pendidikan. Penelitian tersebut idealnya dapat menjadikan alternatif kebijakan pemerintah semakin beralih ke analisis data pendidikan internasional yang bersifat komparatif, sehingga data yang bersifat nasional dapat disetarakan dengan data pendidikan yang ada pada level internasional. Penelitian Lutfia yang berjudul *Perkembangan Kebijakan Pendidikan Pra Sekolah: Fokus pada Inovasi Pendidikan TK* menyimpulkan bahwa kreativitas dan inovasi yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga sekolah dan guru memiliki kontribusi yang besar terhadap keberhasilan pelaksanaan pendidikan anak usia dini. (Annisa, Lutfia, 2021)

Menjawab respon tersebut, Kemendikbud dan Kemenag sudah membuat suatu kebijakan yang tertuang dalam rencana strategis dalam setiap periode kepemimpinan 2015 – 2019, tetapi hasilnya belum merata untuk semua jenjang Pendidikan. Disinilah peran strategis keberadaan penelitian ini, yang diharapkan

menghasilkan model ataupun konsep ideal terhadap penyelenggaraan pendidikan pra sekolah sesuai dengan rencana strategis yang ada pada Kementerian Agama.

Beberapa uraian diatas, tentunya ada banyak perbedaan dalam pengelolaan Pendidikan prasekolahnya, bahkan Renstra Kemenag 2015–2019 yang tertuang dalam KMA nomor 39 tahun 2015 dan merupakan implikasi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015–2019. Renstra tersebut, kebijakan pemerintah terhadap pendidikan pra-sekolah, khususnya RA masih sangat minim, hal ini dibuktikan hanya dalam poin nomor 6 bagian dari Renstra yaitu; peningkatan dan pemerataan akses dan mutu pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Lebih spesifik terkait pendidikan pra sekolah diterangkan bahwa persentase guru RA tahun 2014 berkualifikasi S1 sebesar 75,57%, lembaga RA terakreditasi sebesar 9.816 lembaga atau 35,09%, MI, 81,61%, MTs, 74,25%, dan MA 75,60%. Dari persentase tersebut nampak bahwa salah satu standar dalam akreditasi lembaga RA berada pada posisi terendah dibandingkan pendidikan dasar dan menengah yang ada dibawah binaan Kementerian Agama. Sedangkan pada Renstra Pendidikan 2020 – 2024 didorong untuk memprioritaskan program-programnya pada aspek mutu, tetapi mutu yang dimaksud juga belum mengarah pada upaya maksimal terhadap penyelenggaraan pendidikan pra sekolah khususnya RA.

Renstra Kemenag 2015-2019 dalam perspektif peneliti secara tidak langsung diasumsikan belum memberikan sentuhan yang berarti bagi perkembangan pendidikan pra-sekolah, sedangkan dalam turunan peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama sendiri, terdapat model bagaimana melakukan penerangan madrasah, yang didalamnya juga membahas peningkatan mutu RA, yaitu sebagaimana terdapat dalam Permenag nomor 14 tahun 2014 tentang Penerangan Madrasah. Sedangkan, jika mengacu pada dana pendidikan nasional yang 20% dari APBN kemudian dibagi lagi dengan instansi lainnya, maka dana untuk perbaikan mutu RA sangatlah minim (0,0005%). Ini mengindikasikan ada yang salah dalam merumuskan pendidikan pra sekolah yang ada pada Kementerian Agama, sehingga kebijakan dalam renstra idealnya dilakukan evaluasi.

Gambar 1.1 Posisi Penelitian Berdasarkan Bibliometric Vos Viewers

Sumber: Penulis, 2023

Berdasarkan visualisasi menggunakan vos viewer, maka akan ditemukan berbagai keterkaitan variabel ataupun fokus yang sudah dilakukan oleh peneliti dalam perspektif global. Sebagai gambaran. Penelitian tentang anak dengan menggunakan variabel evaluasi, intervensi, program, outcome, treatment, tenaga pendidik, proses pembelajaran, sampai pada efektivitasnya sudah banyak dilakukan. Justru beberapa variable seperti tujuan pembangunan berkelanjutan, regulasi, gap, kontribusi, dan pendidikan pra sekolah (taman kanak-

Sumber: Penulis, 2023

16

secara maksimal oleh pemerintah, dimana harapannya tidak ada lagi sekat-sekat dalam peningkatan mutunya, jika di TK sudah ada yang berstatus negeri, maka di RA pun harus ada yang berstatus negeri. Karena jika dengan penegerian sebagai salah satu optimalisasi peran serta negara dalam meningkatkan mutu akan semakin menunjukkan hasil, karena banyak intervensi yang dapat dilakukan secara maksimal. Untuk mengelaborasi lebih lanjut terkait hal tersebut, salah satu strateginya yaitu dengan menggunakan pendekatan dari Edward III tentang teori birokrasi dalam melihat bagaimana implementasi kebijakan diterapkan oleh pemangku kebijakan (Imran Hossain, 2024), khususnya terkait dengan peningkatan mutu pendidikan pra sekolah yang terimplementasikan dalam rencana strategis yang ada pada Kementerian Agama.

Penelitian tentang Evaluasi Renstra Kemenag 2015-2019 yang mengfokuskan pada Pendidikan Pra Sekolah dipandang penting, karena di berbagai negara ada kecenderungan berbeda dalam pengelolaan pendidikan pra sekolahnya (Nafsika Alexiadou, 2024), selain itu, peneliti belum banyak menemukan penelitian yang serupa yang mengkhususkan pada pendidikan prasekolah dalam suatu Rencana Strategis pada instansi kementerian/Lembaga, selain itu berdasarkan telaahan dari Renstra sebelumnya (2010-2014) dan Renstra terbaru 2020-2024 sebagai upaya pemerintah untuk memperhatikan pendidikan prasekolah juga belum terlalu nampak, bahkan seringkali terdapat perbedaan fokus ataupun tidak merata dalam mengimplementasikan Renstranya, sehingga berimbas pada mutu yang kurang berimbang untuk semua jenjang pendidikan.

Penelitian ini menawarkan kebaruan dalam dua aspek utama pertama pendekatan evaluatif yang mendalam dan fokus khusus pada lembaga pendidikan Raudhatul Athfal (RA) dalam konteks pelaksanaan Renstra Kementerian Agama 2015-2019. Sebagian besar studi sebelumnya cenderung deskriptif dan kurang menggali efektivitas program-program strategis yang diterapkan oleh Kementerian Agama. Fokus spesifik pada RA sebagai lembaga pendidikan pra-sekolah yang bercirikan Islam menawarkan perspektif baru dalam literatur pendidikan Indonesia. Sebagian besar penelitian sebelumnya lebih banyak membahas pendidikan anak usia dini secara umum tanpa memberikan perhatian khusus pada dimensi

keagamaan yang menjadi inti dari RA. Dengan mengeksplorasi implementasi Renstra Kementerian Agama yang menggabungkan aspek pendidikan umum dan keagamaan, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi keberhasilan dan tantangan unik yang dihadapi oleh RA. Temuan penelitian ini dapat memberikan rekomendasi yang lebih relevan dan kontekstual bagi peningkatan kualitas pendidikan di RA, serta membantu Kementerian Agama dalam menyempurnakan strategi dan kebijakan pendidikan yang lebih efektif dan berkelanjutan di masa mendatang.

Paradigma penelitian yang digunakan dalam penelitian ini lebih mengarah pada paradigma *interpretative constructivism* atau *post-modernism*, dimana pendekatan ini lebih menekankan pada masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi realitas (Nick Pilcher, 2024). Paradigma dalam konteks penelitian ini melihat sesuatu yang hidup dalam diri seseorang dan mempengaruhi orang tersebut dalam memandang realitas sekitarnya.

Guna menilai lebih objektif tentang keberhasilan dan kegagalan Renstra Kemenag 2015–2019, maka perlu dilakukan penelitian evaluasi, yakni evaluasi Renstra Kemenag 2015-2019 terhadap peningkatan mutu pendidikan prasekolah/RA. Menurut Sudjana (2006;21), evaluasi program adalah kegiatan sistematis untuk mengumpulkan, mengolah, menganalisis dan menyajikan data sebagai masukan untuk pengambilan keputusan. Sedangkan Committee (2003:13) mengemukakan, evaluasi program yaitu evaluasi yang menaksir kegiatan pendidikan yang memberikan pelayanan pada suatu dasar yang kontinyu dan sering melibatkan tawaran-tawaran kurikuler, atau yang sejenis. Spaulding (2008:5) mengemukakan program “*evaluation examines programs to determine their worth and to make recommendations for programmatic refinement and success*”.

Di Indonesia, pendidikan pra sekolah pada jenjang yang setara dengan Taman Kanak-Kanak (TK) seringkali menghadapi perbedaan perlakuan yang signifikan. Meskipun keduanya merupakan bagian dari pendidikan formal, terdapat ketimpangan yang mencolok dalam hal sumber daya, kurikulum, dan perhatian yang diberikan oleh pemerintah dan masyarakat. Hal ini tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) No. 23 Tahun 2003,

yang menjamin bahwa setiap anak berhak mendapatkan pendidikan yang berkualitas tanpa diskriminasi. TK biasanya memiliki akses yang lebih baik terhadap fasilitas, tenaga pendidik yang lebih terlatih, dan dukungan anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan lembaga pra sekolah lainnya seperti kelompok bermain atau playgroup. Akibatnya, anak-anak yang bersekolah di lembaga pra sekolah non-TK seringkali tidak mendapatkan pengalaman belajar yang seimbang dan setara, yang dapat mempengaruhi perkembangan mereka secara keseluruhan. Pemerintah dan pemangku kepentingan pendidikan perlu bekerja sama untuk mengatasi kesenjangan ini, memastikan bahwa semua bentuk pendidikan pra sekolah menerima dukungan yang memadai sehingga setiap anak mendapatkan kesempatan yang sama untuk berkembang dan belajar sesuai dengan potensinya.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam berbagai aspek terkait peningkatan mutu lembaga pendidikan Raudhatul Athfal (RA) melalui evaluasi implementasi Renstra Kementerian Agama 2015-2019. Pertama, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas program-program yang telah dilaksanakan oleh Kementerian Agama dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan RA. Dengan melakukan analisis mendalam terhadap berbagai aspek, seperti penguatan kompetensi tenaga pendidik, pengembangan kurikulum, peningkatan sarana dan prasarana, serta manajemen dan tata kelola lembaga, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi keberhasilan dan kekurangan dari implementasi Renstra tersebut.

Mengidentifikasi berbagai hambatan dan tantangan yang dihadapi selama pelaksanaan program-program strategis ini. Hambatan-hambatan yang bersifat teknis, administratif, maupun kebijakan akan diungkap dan dianalisis secara mendetail, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai faktor-faktor yang menghambat pencapaian tujuan peningkatan mutu RA. Hasil evaluasi ini, diharapkan dapat disusun rekomendasi strategis yang relevan dan aplikatif bagi Kementerian Agama dan lembaga pendidikan RA untuk memperbaiki dan menyempurnakan program-program peningkatan mutu di masa mendatang. Rekomendasi ini diharapkan tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga mencakup aspek kebijakan dan manajemen, sehingga dapat memberikan solusi

yang komprehensif dan berkelanjutan. Dapat menjadi acuan bagi pengambil kebijakan dalam merancang kebijakan pendidikan yang lebih efektif dan berorientasi pada peningkatan kualitas pendidikan anak usia dini berbasis keagamaan di Indonesia. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam upaya mewujudkan tujuan pendidikan nasional yang berdaya saing, berakhlak mulia, dan berlandaskan nilai-nilai keislaman yang kuat.

Berdasarkan hasil pra-observasi dan informasi-informasi yang peneliti peroleh, terdapat beberapa fenomena yang berkaitan dengan bagaimana mutu pendidikan prasekolah, khususnya RA dapat meningkat melalui rancangan kebijakan yang terdapat dalam renstra Kemenag 2015– 2019, lebih spesifik jika dituangkan dalam butir pernyataan yaitu:

1. Apakah Renstra Kemenag 2015–2019 memberikan urgensi bagi efektivitas perkembangan dan mutu pendidikan pra sekolah (RA) berdasarkan perolehan akreditasinya setiap tahun?
2. Bagaimana implementasi Renstra Kemenag 2015–2019 terhadap peningkatan mutu pendidikan pra sekolah, khususnya terhadap Raudhatul athfal jangka menengah, dan jangka panjang.
3. Bagaimana Evaluasi Dampak Renstra Kemenag 2015–2019 terhadap pendidikan pra sekolah di Jakarta.

1.2 Pembatasan Penelitian

Dalam penelitian ini, terdapat beberapa batasan yang diterapkan untuk memfokuskan lingkup dan mendefinisikan kerangka penelitian dengan lebih jelas. Pertama, batasan waktu penelitian difokuskan pada periode implementasi Renstra Kementerian Agama tahun 2015-2019. Pemilihan periode ini didasarkan pada pentingnya memeriksa hasil implementasi dalam jangka waktu yang cukup signifikan untuk mengevaluasi dampak kebijakan secara menyeluruh. Dengan demikian, penelitian ini tidak mencakup periode setelah tahun 2019, yang memungkinkan peneliti untuk mengevaluasi implementasi Renstra dengan akurat dan menyeluruh.

Evaluasi terhadap **Renstra Kemenag 2015–2019** bisa menjadi lebih menarik dan strategis dibandingkan dengan periode sebelumnya maupun sesudahnya karena berada dalam fase transisi penting menuju penguatan tata kelola berbasis kinerja, akuntabilitas publik, serta keselarasan dengan tujuan pembangunan global (SDGs). Berbeda dengan periode 2010–2014 yang masih berfokus pada output administratif dan kelembagaan, Renstra 2015–2019 mulai memetakan capaian berbasis indikator mutu, seperti akreditasi lembaga, kompetensi guru, inklusi layanan keagamaan, dan literasi keagamaan moderat. Di sisi lain, Renstra 2020–2024 justru menghadapi tantangan disrupsi kebijakan akibat pandemi dan tekanan digitalisasi, sehingga tidak bisa sepenuhnya menjadi acuan untuk pengukuran keberhasilan strategis. Oleh karena itu, **evaluasi Renstra 2015–2019 menjadi baseline penting** untuk melihat efektivitas kebijakan Kemenag dalam fase stabil pasca-reformasi birokrasi.

Pendekatan evaluatif terhadap Renstra ini juga menjadi menarik karena membuka ruang analisis berdasarkan **model implementasi kebijakan Edwards III**, yang menekankan empat variabel kunci keberhasilan implementasi kebijakan: **komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi**. Dalam konteks Renstra Kemenag 2015–2019, keempat aspek ini sangat relevan: pertama, karena terdapat penguatan sistem komunikasi kebijakan melalui SIMPATIKA dan EMIS yang ada di Kementerian Agama; kedua, distribusi anggaran dan sumber daya manusia yang difokuskan pada pendidikan madrasah dan pendidikan dini (RA); ketiga, adanya konsistensi sikap pelaksana di lapangan dalam mengadopsi program moderasi beragama; dan keempat, reformasi kelembagaan melalui pembentukan unit baru berbasis program prioritas. Model Edwards III ini telah terbukti relevan dalam mengevaluasi kebijakan pendidikan publik di negara berkembang (Pramono, 2020). Selain itu, **Renstra 2015–2019 juga unggul secara metodologis** karena adanya kejelasan kerangka logis dan indikator yang memungkinkan penggunaan evaluasi model CIPP (Context, Input, Process, Product) dan *logic model evaluation*. Namun, integrasi pendekatan Edwards III memberikan penguatan pada aspek *implementability* dan *governance readiness*, yang sering kali menjadi kelemahan dalam evaluasi strategis berbasis

dokumen semata. Dengan pendekatan ini, evaluator dapat tidak hanya menilai capaian angka dan data, tetapi juga memahami hambatan-hambatan kontekstual dan kelembagaan yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Hal ini memperkaya diskursus kebijakan karena mempertimbangkan faktor manusia dan organisasi, bukan sekadar sistematisasi indikator teknokratik.

Secara keseluruhan, **evaluasi terhadap Renstra Kemenag 2015–2019 menjadi rujukan ideal** untuk mengkaji efektivitas perencanaan strategis kementerian di Indonesia. Bukan hanya karena dokumen ini menawarkan sistematika yang jelas dan terukur, tetapi juga karena ia menjadi representasi dari pergeseran paradigma pengelolaan pendidikan keagamaan menuju orientasi mutu dan moderasi. Dengan menggabungkan pendekatan **Edwards III** dan **CIPP**, evaluasi ini dapat menjawab pertanyaan kebijakan secara lebih menyeluruh: bukan hanya "apa yang telah dicapai," tetapi juga "mengapa capaian itu terjadi (atau gagal terjadi)," dengan melihat sisi teknis, politis, dan sosial-budaya kebijakan publik Kemenag.

Fokus penelitian ini terbatas pada lembaga pendidikan Raudhatul Athfal (RA) sebagai representasi dari lembaga pendidikan pra-sekolah di Indonesia. Meskipun penting untuk memperhatikan berbagai jenis lembaga pendidikan, termasuk taman kanak-kanak (TK) dan madrasah, penelitian ini memilih untuk memusatkan perhatian pada RA untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang implementasi Renstra di tingkat pendidikan pra-sekolah yang berbasis keagamaan. Oleh karena itu, batasan ini memungkinkan peneliti untuk menggali secara mendalam faktor-faktor yang mempengaruhi mutu pendidikan di RA.

Selanjutnya dalam hal pengumpulan data, batasan penelitian ini mengacu pada wilayah geografis tertentu, terutama di wilayah Indonesia. Penelitian ini terutama berfokus pada implementasi Renstra di RA di daerah tertentu, dengan mempertimbangkan konteks sosial, budaya, dan geografis yang khas di setiap wilayah. Meskipun demikian, penelitian ini tetap memperhatikan keragaman geografis dan demografis, sehingga hasilnya dapat memiliki relevansi dan

aplikabilitas yang lebih luas dalam konteks pendidikan pra-sekolah di Indonesia secara keseluruhan. Dengan batasan-batasan ini, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam dan akurat tentang implementasi Renstra Kementerian Agama dalam meningkatkan mutu pendidikan di lembaga pendidikan pra-sekolah, khususnya RA:

1) Periode Waktu Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada periode implementasi Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Agama tahun 2015-2019, untuk mengevaluasi dampak kebijakan selama jangka waktu tersebut.

2) Fokus Lembaga Pendidikan

Hanya terfokus pada lembaga pendidikan Raudhatul Athfal (RA), sebagai representasi dari lembaga pendidikan pra-sekolah di Indonesia, sehingga tidak mencakup taman kanak-kanak (TK) atau madrasah lainnya.

3) Wilayah Geografis

Batasan penelitian ini dibatasi pada wilayah geografis tertentu di Indonesia, untuk mempertimbangkan konteks sosial, budaya, dan geografis yang khas di setiap daerah, meskipun tetap memperhatikan keragaman yang ada untuk relevansi yang lebih luas.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Bagaimana konteks kesesuaian antara capaian dalam Renstra Kemenag 2015-2019 dengan realitas mutu, akses, jumlah RA, peringkat akreditasi dengan realita?
- 2) Bagaimana input ketepatan status kelembagaan, kualifikasi Pendidikan, yang ada dalam renstra Kemenag 2016-2019?
- 3) Bagaimana efektivitas implementasi program prioritas RA, kebijakan anggaran, pengelolaan lembaga RA ditinjau dari aspek komunikasi, komitmen, birokrasi dan disposisi.

- 4) Bagaimana capaian benchmark, RA Model, dan RA menjadi pilihan orang tua setelah 5 tahun renstra di implementasikan

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam proposal disertasi ini, yaitu:

- 1) Menganalisis dan mengelaborasi konteks kesesuaian antara capaian dalam Renstra Kemenag 2015-2019 dengan realitas mutu, akses, jumlah RA, peringkat akreditasi dengan realita
- 2) Menganalisis dan mengelaborasi input ketepatan status kelembagaan, kualifikasi Pendidikan, yang ada dalam renstra Kemenag 2016-2019?
- 3) Menganalisis dan mengelaborasi efektivitas implementasi program prioritas RA, kebijakan anggaran, pengelolaan lembaga RA ditinjau dari aspek komunikasi, komitmen, birokrasi dan disposisi.
- 4) Menganalisis dan mengelaborasi capaian benchmark, RA Model, dan RA menjadi pilihan orang tua setelah 5 tahun renstra di implementasikan

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori manajemen strategis dalam konteks pendidikan, khususnya bagaimana rencana strategis dapat diimplementasikan untuk meningkatkan mutu lembaga pendidikan.
- b. Penelitian ini dapat memperkaya literatur tentang implementasi kebijakan publik dalam sektor pendidikan. Studi ini bisa memberikan wawasan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kendala dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan.
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengembangkan atau memperbaiki model evaluasi kebijakan pendidikan, khususnya yang berfokus pada pendidikan anak usia dini (PAUD) seperti Raudhatul Athfal.

2. Manfaat Praktis

- a. Temuan dari penelitian ini dapat digunakan oleh Kementerian Agama untuk memperbaiki dan menyempurnakan strategi dan kebijakan yang diterapkan dalam rencana strategis berikutnya, sehingga mutu lembaga pendidikan Raudhatul Athfal dapat lebih ditingkatkan.
- b. Lembaga pendidikan Raudhatul Athfal dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai acuan untuk mengidentifikasi area yang perlu diperbaiki dan strategi yang efektif untuk meningkatkan mutu pendidikan.
- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar bagi pembinaan dan pengawasan yang lebih baik terhadap lembaga pendidikan Raudhatul Athfal. Kementerian Agama dapat memfokuskan upaya pembinaan dan pengawasan berdasarkan temuan tentang implementasi renstra yang efektif.

1.6 State of The Art

State of the art dalam evaluasi implementasi Renstra Kementerian Agama dalam peningkatan mutu lembaga pendidikan Raudhatul Athfal (RA) mencakup penerapan pendekatan penelitian campuran (*mixed methods*) yang menggabungkan analisis kuantitatif dan kualitatif untuk memperoleh gambaran komprehensif tentang efektivitas kebijakan tersebut selama periode 2015-2019. Pendekatan ini memanfaatkan data kuantitatif dari kuesioner dan angket untuk mengukur pencapaian indikator kinerja utama, serta data kualitatif dari wawancara mendalam yang dianalisis menggunakan perangkat lunak NVivo untuk mengungkap persepsi dan pengalaman berbagai pemangku kepentingan, termasuk guru, pengelola RA, dan pejabat kementerian. Inovasi ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi gap dalam implementasi kebijakan, mengungkap faktor-faktor penentu keberhasilan dan hambatan yang dihadapi, serta memberikan rekomendasi berbasis bukti yang relevan untuk perbaikan kebijakan dan praktik pendidikan pra-sekolah berbasis keagamaan di Indonesia.

Tabel 1.1. Matriks Penelitian Terdahulu

Aspek	Penelitian Sebelumnya	Penelitian Ini
Cakupan Penelitian	Penelitian yang ada saat ini lebih bersifat umum, tidak spesifik menyebutkan rencana strategis pendidikan pra sekolah/Raudhatul Athfal	Cakupan penelitian lebih fokus pada pendidikan pra sekolah yang ada dibawah binaan Kementerian Agama (Raudhatul Athfal)
Aspek Penelitian	Aspek penelitian yang sudah ada: 1. Meningkatkan kualitas taman kanak-kanak pendidikan di Singapura: kebijakan dan strategi di abad ke-21. (Tan Ching Ting 2017) 2. Analisis Angka Partisipasi Kasar Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) di Seluruh Indoensia (Nani Rohmani, 2021). 3. Analisis Kebijakan Rencana Strategis 10 Tahun Pendidikan Anak usia Dini di Selandia Baru (NgāHuarahi Arataki 2012) 4. Evaluasi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2017 Prioritas Nasional Bidang Pendidikan: (Yenni Anggraeni, 2018) 5. Mutu Raudhatul Athfal Di Kota Jambi Dalam Perspektif Standar Pendidikan Anak Usia Dini (Juju Saepudin, 2017) 6. Evaluasi Capaian Pembangunan Agama 2015-2019. (Balitbang Agama Jakarta 2020). 7. Academic Orientation in Preschool Education (Mohamad Samsudin, Husni Rahim, dan Didin Saepudin, 2021)	Aspek penelitian lebih ditekankan kepada evaluasi implementasi kebijakan pendidikan pra sekolah dilihat dari faktor komunikasi, faktor komitmen, faktor struktur organisasi dan faktor sumber daya.
Hasil Penelitian	Terdapat perbedaan pengelolaan dalam rencana strategis pendidikan pra sekolah, dan penelitian lebih bersifat umum, serta berupa saran dan rekomendasi	Saran dan rekomendasi ditambah dengan Model Konseptual Implementasi Kebijakan

Sumber: Penulis, 2024

Dalam konteks ini peneliti berinisiatif untuk melengkapi atau menambahkan pendekatan yang berbeda dengan yang sudah dilakukan sebelumnya, yakni penggabungan model evaluasi CIPP dari Stufflebeam dan *Discrepancy Evaluation Model* dari Malcom Provus dan integrasi menggunakan teori birokrasi Edward III pada dimensi proses menjadi SIP-D Model.

Kebaruan penelitian ini yaitu menunjukkan bahwasannya terdapat penggunaan kombinasi gabungan model evaluasi yang digunakan yakni *CIPP + Discrepancy +* model proses dari Edwards III menjadi SIP-D Model dan kompleksitas pengelolaan pendidikan prasekolah (RA) dan partisipasi publik dalam pemerataan mutu pendidikan raudhatul athfal sudah maksimal, tetapi upaya intervensi pemerintah yang kurang maksimal menjadikan potret keadilan dan pemerataan mutu pendidikan prasekolah menjadi urgensi untuk diuraikan dan mendapatkan perhatian bersama, sebagaimana Salman (2020) kemukakan bahwa signifikansi pemerataan mutu pendidikan prasekolah berimplikasi pada pembentukan mental dan kepribadian anak (Ibnu Salman, 2020), dan sejalan pula dengan pendapat psikolog yang menyatakan bahwa tahun pertama kehidupan anak merupakan masa paling penting bagi pembentukan kepribadian dan penanaman sifat-sifat dasar yang didukung oleh kualitas lembaga pendidikan.

Perspektif expert lainnya justru menguatkan mengapa perlu dilakukan kombinasi gabungan model, yaitu ada kemungkinan peneliti untuk memiliki beberapa model berbeda dari fenomena yang sama yang sedang diselidiki, masing-masing memiliki asumsi yang dapat dibenarkan, dan masing-masing memberikan kesesuaian yang memadai dengan data yang tersedia. Dalam kasus seperti itu, penting untuk memiliki metode yang kuat untuk mengevaluasi dan memilih di antara model yang sesuai (Cavagnaro, 2015). Sedangkan menurut Kurucz kombinasi model evaluasi diperlukan dalam rangka membangun kerangka evaluasi yang sesuai dengan tujuan program (Elizabeth Kurucz, 2025)

Secara keseluruhan, kontribusi penelitian ini akan memberikan wawasan yang lebih luas tentang kompleksitas implementasi dari suatu program Renstra Kemenag 2015-2019 terhadap mutu Pendidikan prasekolah yang dirasakan belum

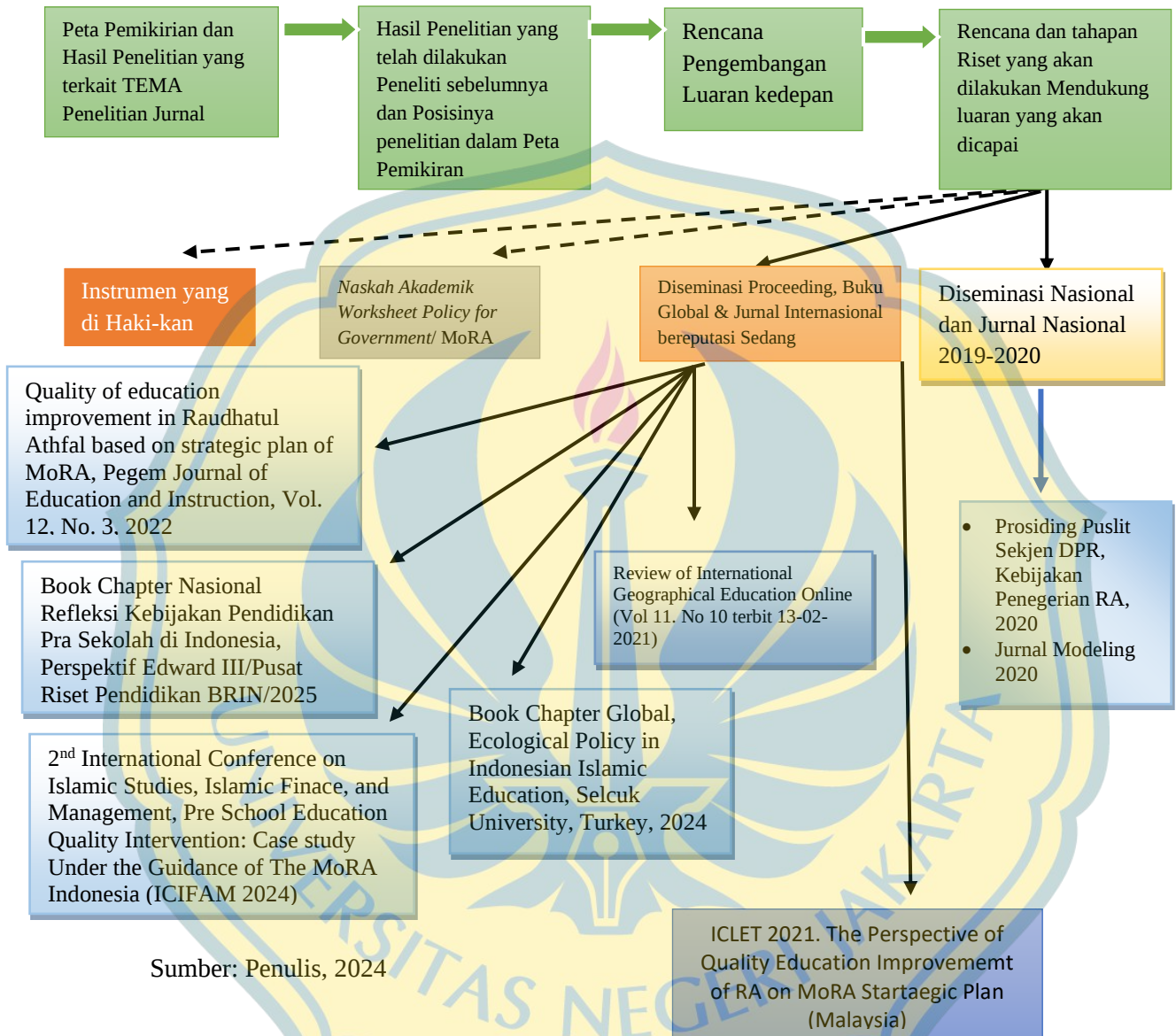
berpihak pada pendidikan Raudhatul Athfal, sehingga dapat dijadikan sebagai landasan kebijakan bagi stakeholder terkait. Adapun posisi kebaruan lebih lanjut dari rencana penelitian ini yaitu sebagaimana terdeskripsikan dalam tabel matrik relevan jurnal dibawah.

Uraian diatas, sekilas menunjukkan bahwa belum terakomodirnya peningkatan mutu Pendidikan prasekolah khususnya raudhatul athfal pada berbagai penelitian yang dilakukan menunjukkan strategisnya penelitian ini. Selain itu, berdasarkan telaah literature dalam 3 kali renstra Kemenag menunjukkan bahwasannya terdapat gap yang dapat memunculkan bahwa upaya peningkatan mutu Pendidikan prasekolah yang sudah dilakukan oleh pemerintah dapat dinilai sia-sia, seolah-olah terdapat juga implementasi kebijakan yang menurut Edwards III belum diterapkan secara maksimal dilingkungan Kementerian Agama. Dalam perspektif lainnya dapat saja penyusunan Renstra Kemenag tidak melibatkan stake holder terkait yang meliputi (peneliti bidang Pendidikan agama dan keagamaan pada Badan Litbang dan Diklat, organisasi profesi Pendidikan prasekolah dilingkungan Kemenag seperti Ikatan Guru RaudhatulAthfal (IGRA), dan Kelompok Kerja Kepala Raudhatul Athfal (K3RA) dan pengawas RA).

1.7 Road Map Penelitian

Road map penelitian terkait Evaluasi Implementasi Renstra Kementerian Agama Dalam Peningkatan Mutu Lembaga Pendidikan Raudhatul Athfal (Studi pada Rencana Strategis Kementerian Agama 2015-2019) yaitu seperti tergambar dalam tabel dibawah.

Gambar 1.4 Road Map Penelitian



Sumber: Penulis, 2024