



# ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN-KEBIJAKAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN BANYUMAS DI BIDANG SOSIAL KEAGAMAAN

*Abdul Basit*<sup>\*)</sup>

<sup>\*)</sup> Penulis adalah Magister Agama (M.Ag.), dosen tetap dan Ketua Jurusan Komunikasi (Dakwah) STAIN Purwokerto. Bukunya yang telah terbit berjudul Wacana Dakwah Kontemporer (Pustaka Pelajar, STAIN Purwokerto Press, 2006).

**Abstract:** Perda (local-regencies rule) enacted by Banyumas Regency on social-religious domain generally are explanation or elaboration of higher act or rule. It's a realization of implementation Local Autonomy Act. Analyzing from existing perdas, showing that reformation on Banyumas Regency Government emphasize on institution and administration system. However, system and institutional reformation can't work smoothly if without cultural reformation, that being done by work programs of every local agency and technical institution. In order to enhancing culture, necessitating support from perda as highest local-rule, so that community dynamics and creativity can develop. We have to recognize that there's a few perda by Banyumas Regency Government that in purpose fulfilling people's need and demand. But not yet as strong basis empower society. Therefore, in the future we should think about perdas with this goal, namely enhancing social participation. **Keywords:** Perda, Local Autonomy Act, social-religious, empower society.

## I. PENDAHULUAN

Dengan keluarnya Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki warna baru. Hal ini ditandai dengan adanya pergeseran paradigma dalam pembangunan daerah, yakni dari paradigma *government* yang bercorak sentralistis dan telah melahirkan monopoli peran pemerintah dalam segala aspek kehidupan, ke arah paradigma *governance* yang bercorak desentralistis, yang akan memberikan peran dan tanggung jawab seimbang di antara pilar utama pembangunan daerah, yaitu pemerintah, masyarakat, dan swasta.<sup>1</sup>

Sejalan dengan perubahan paradigma tersebut, maka filosofi pembangunan daerah pun mengalami perubahan. Filosofi pembangunan tidak lagi mengedepankan filosofi "membangun daerah", yang dalam praktiknya telah melahirkan tingkat ketergantungan yang besar, baik secara ekonomi maupun politik kepada pusat, tetapi akan lebih mengedepankan filosofi "daerah membangun", yang menekankan pada upaya menumbuhkembangkan kreativitas, pemberdayaan masyarakat, dan kemandirian daerah baik secara ekonomi maupun politik.

Di samping perubahan paradigma, ada beberapa perubahan atau ciri khusus dari undang-undang yang baru ini, yaitu *pertama*, rekrutmen pejabat pemerintah daerah dan proses legislasi diberikan kepada daerah untuk menentukannya. *Kedua*, titik berat otonomi daerah diletakkan kepada daerah kabupaten dan kota, bukan kepada daerah provinsi. *Ketiga*, otonomi daerah menganut sistem otonomi luas dan nyata. Dengan sistem ini, pemerintah daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, kecuali lima hal, yaitu politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama.<sup>2</sup>

*Keempat*, tidak mengenal sistem otonomi bertingkat. *Kelima*, daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya. Dengan kewenangan itu, maka daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana

keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh segenap lapisan masyarakat. *Keenam*, penguatan rakyat melalui peran DPRD.<sup>3</sup>

Bertitik tolak dari adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintahan RI tentang Otonomi Daerah, maka masing-masing daerah di Indonesia akan melakukan respons dan melaksanakan kebijakan tersebut. Persoalannya, sejauhmana pemerintahan daerah merespons dan melaksanakan kebijakan tersebut sangat bergantung kepada cara pandang, potensi, peluang, tantangan, karakter masyarakat, dan berbagai faktor lain. Hal tersebut berlaku untuk semua daerah, tidak terkecuali pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas.

Untuk merespons dan menjalankan Undang-Undang Otonomi Daerah, pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas telah mengambil langkah-langkah, baik yang bersifat strategis maupun yang bersifat teknis. Langkah-langkah tersebut diturunkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan, baik berbentuk peraturan daerah (perda), kebijakan-kebijakan khusus, maupun aturan-aturan teknis yang mengatur program pembangunan daerah.

Persoalan yang menarik untuk diketahui dan dikaji; apakah kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas memiliki semangat dan komitmen yang tinggi untuk memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokratisasi sesuai dengan semangat Undang-undang Otonomi Daerah seperti diuraikan pada bagian atas? Dalam hal ini, perlu dilakukan evaluasi dan analisis mendalam dari produk-produk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan Kabupaten Banyumas. Apakah tujuan yang hendak dicapai dari kebijakan-kebijakan tersebut?; bagaimana proses pelaksanaannya?; mengapa dikeluarkan kebijakan?; apakah kebijakan sesuai dengan problem dan kebutuhan masyarakat?; bagaimana melakukannya?; dan berbagai macam pertanyaan lain yang tidak dapat diidentifikasi satu persatu.

Kebijakan-kebijakan yang dijadikan bahan kajian adalah kebijakan-kebijakan di bidang sosial-keagamaan, yakni bidang pendidikan, pemberdayaan masyarakat, dan agama. Alasan dasar untuk mengkaji bidang sosial-keagamaan adalah *pertama*, bidang ini merupakan bidang yang strategis untuk investasi sumber daya manusia di masa depan. *Kedua*, bidang ini merupakan bidang yang dapat menciptakan demokratisasi dan keterlibatan masyarakat begitu kuat dalam proses pembangunan daerah. *Ketiga*, bidang ini menjadi problem dan tuntutan masyarakat selama ini. *Keempat*, bidang ini menjadi ruh (semangat) untuk mempengaruhi bidang-bidang yang lainnya.

## II. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan ini mengarah kepada keadaan-keadaan dan individu-individu secara holistik. Dengan perkataan lain, pendekatan kualitatif menghasilkan data kualitatif berupa ungkapan-ungkapan atau catatan orang itu sendiri atau tingkah laku orang yang terobservasi.<sup>4</sup> Penelitian ini mencari makna atau esensi dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas melalui dokumen-dokumen tertulis dan juga mengkaji sikap atau perilaku elite pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas dalam merencanakan, menggerakkan, dan melakukan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil.

Data primer penelitian ini bersumber dari kebijakan-kebijakan di bidang sosial-keagamaan yang diputuskan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas yang berbentuk tulisan, dan telah disimpan dalam bentuk dokumen-dokumen atau arsip-arsip. Data-data ini diperlukan untuk mengetahui kebijakan-kebijakan apa saja yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas.

Selanjutnya, untuk mengetahui proses perencanaan dan pelaksanaan, diperlukan data-data yang bersumber dari informan langsung yang terlibat. Dalam hal ini adalah DPRD, Sekretariat Daerah (Sekda), Kepala Bagian, dan Kepala Dinas yang terkait dengan bidang sosial-keagamaan. Di samping data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder yang bersumber dari buku-buku, majalah, koran, dan



makalah-makalah yang relevan dengan permasalahan yang ada.

Adapun metode pengumpulan datanya menggunakan: *pertama*, dokumentasi yang diperoleh dari bagian hukum dan organisasi sekretariat daerah Kabupaten Banyumas maupun berasal dari instansi atau aparatur yang terkait dengan bidang sosial-keagamaan. *Kedua*, wawancara dengan menggunakan wawancara bebas (informal) agar memberi kesempatan sebanyak-banyaknya kepada informan untuk menanggapi masalah atau memberikan data-data terkait dengan masalah yang diteliti.

Berbeda dengan penelitian kuantitatif, di mana analisis datanya dilakukan setelah data terkumpul, sedangkan penelitian kualitatif proses pengumpulan data dan analisis data terjalin sirkulasi. Mile dan Huberman menggambarkan sirkulasi terjadi antara pengumpulan data, penyajian data, reduksi data, dan kesimpulan-kesimpulan. Semuanya dilakukan dalam proses yang tidak terpisah.<sup>5</sup>

Dari pengumpulan data dibuat reduksi data untuk memilah data yang relevan dan bermakna, yang selanjutnya disajikan. Dalam proses reduksi data, peneliti memilih data yang relevan dan bermakna, memfokuskan pada data yang mengarah untuk pemecahan masalah, penemuan, pemaknaan atau untuk menjawab pertanyaan penelitian, kemudian menyederhanakan dan menyusun secara sistematis dengan memfokuskan hal-hal yang dianggap penting tentang hasil dan temuan. Selanjutnya, disajikan dalam bentuk penyajian data atau penulisan laporan dan menarik kesimpulan-kesimpulan.

### III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Kebijakan-Kebijakan Pemerintahan Daerah Kabupaten Banyumas di Bidang Sosial Keagamaan.

Berdasarkan data, yang penulis peroleh dari bagian hukum Setda Kabupaten Banyumas, tercatat bahwa perda yang dikeluarkan pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas dari tahun 2000 hingga 31 Agustus tahun 2006 adalah sebagai berikut.

NO	TAHUN	JUMLAH PERDA
1	2000	27
2	2001	21
3	2002	12
4	2003	21
5	2004	35
6	2005	19
7	2006	11

Dari sejumlah perda yang dikeluarkan, hanya sedikit sekali yang terkait dengan bidang pemberdayaan masyarakat, pendidikan, dan agama. Berikut ini penjelasan dari masing-masing bidang.

##### 1. Bidang Pemberdayaan Masyarakat

Perda yang dikeluarkan pemerintahan Banyumas merupakan penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut paradigma yang dibangun tidak bertumpu pada membangun masyarakat, melainkan pada masyarakat membangun, artinya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat diharapkan.

Mengingat mayoritas penduduk di Indonesia umumnya berada di pedesaan, maka sudah seharusnya

desa diberdayakan secara maksimal dalam melakukan perannya. Desa menjadi tumpuan utama dalam memberdayakan masyarakat. Oleh karenanya perubahan organisasi pemerintahan desa, dibentuklah lembaga-lembaga yang melibatkan masyarakat dan mendesain anggaran pendapatan desa merupakan hal-hal yang urgen untuk dilakukan. Oleh karena itu, langkah yang dilakukan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas dalam mengeluarkan perda yang berkenaan dengan pemerintahan desa cukup beralasan dan memiliki makna yang strategis.

Pada tahun 2000, kurang lebih ada 11 perda yang mengatur tentang Pemerintahan Desa. Demikian juga perda yang dikeluarkan pada tahun 2001, dari 21 perda yang dikeluarkan, ada 2 perda yang membahas tentang Pemerintahan Desa. Setelah berjalan 2 tahun perda-perda tentang Pemerintahan Desa dilakukan evaluasi dan diubah menjadi perda baru. Perubahan-perubahan ini didasarkan atas dua pertimbangan, yaitu *pertama*, adanya perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Kedua*, adanya masukan-masukan dan evaluasi dari pelaksanaan perda di lapangan.<sup>6</sup> Dari dua pertimbangan dasar di atas, Perda tentang Pemerintahan Desa diubah karena adanya evaluasi terhadap pelaksanaan perda di lapangan.

Untuk memberdayakan masyarakat tidak cukup hanya dengan melakukan reformasi kelembagaan di tingkat pemerintahan desa. Oleh karenanya pemerintahan Kabupaten Banyumas mengeluarkan perda yang dapat menyentuh langsung pada masyarakat. Perda Nomor 13 Tahun 2000 yang diubah menjadi Perda Nomor 18 tahun 2003 tentang pembentukan lembaga kemasyarakatan desa dan Perda Nomor 2 tahun 2005 tentang Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Perda-perda tersebut menjadi penting untuk memberdayakan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan. Selain itu, dengan adanya perda tersebut diharapkan akan terjadi koordinasi yang baik antara lembaga kemasyarakatan dan lembaga pemberdayaan yang ada dengan pemerintahan desa/kelurahan.

Selanjutnya, pemerintahan Kabupaten Banyumas juga mengeluarkan Perda Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat (DKSPM) Kabupaten Banyumas. Perda ini kemudian dijabarkan secara teknis dengan Peraturan Bupati Banyumas Nomor 15 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas Jabatan, dan Tata Kerja pada Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat kabupaten Banyumas.

Melalui dinas inilah, program-program pemberdayaan masyarakat digulirkan. Sesuai dengan tugas pokok dari Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat (DKSPM), yaitu perumusan kebijakan teknis di bidang kesejahteraan sosial dan pemberdayaan masyarakat; penyusunan rencana dan program kerja dinas; pelaksanaan kebijakan teknis, pemberian bimbingan, pembinaan, pengawasan, dan evaluasi di bidang kesejahteraan sosial dan pemberdayaan masyarakat; pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum di bidang kesejahteraan sosial dan pemberdayaan masyarakat; dan penyiapan dan pemberian informasi di bidang kesejahteraan sosial dan pemberdayaan masyarakat.<sup>7</sup>

Dalam menjalankan programnya, dinas ini memiliki susunan organisasi yang khusus menangani pemberdayaan masyarakat, yakni *pertama*, bidang pemberdayaan kelembagaan dan ekonomi masyarakat, yang terdiri dari seksi pemberdayaan kelembagaan masyarakat dan seksi pemberdayaan ekonomi dan teknologi tepat guna. *Kedua*, bidang pemberdayaan perempuan, keluarga, lansia, dan perlindungan anak, yang terdiri dari seksi pemberdayaan perempuan dan seksi pemberdayaan keluarga, lansia, dan perlindungan anak.<sup>8</sup>

## **2. Bidang Pendidikan**

Ada beberapa perda yang membahas tentang pendidikan, yaitu *pertama*, Perda Nomor 20 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah Kabupaten Banyumas. *Kedua*, Perda Nomor 2 Tahun 2001 yang diubah menjadi Perda Nomor 3 Tahun 2003 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Banyumas tahun



2002-2006. *Ketiga*, Perda Nomor 18 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas. Dalam perda ini dibahas tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja dinas pendidikan. *Keempat*, Perda Nomor 29 Tahun 2004 tentang Eselon Jabatan Kepala Tata Usaha SMP, SMA, SMK di lingkungan Pemda Banyumas. *Kelima*, Perda Nomor 7 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) daerah transisi Kabupaten Banyumas tahun 2007 – 2008. Dalam perda ini dibahas tentang gambaran umum di bidang pendidikan, pemberdayaan masyarakat di bidang pendidikan dan strategi pembangunan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan, dan pemuda dan olah raga.

Dari perda-perda di atas kemudian dijabarkan secara teknis dalam Peraturan Bupati Banyumas. Berikut ini sebagian dari Peraturan Bupati yang berhubungan dengan pendidikan;

- a. Peraturan Bupati Nomor 69 Tahun 2000 tentang Izin Pemungutan Dana Penyelenggaraan Porseni SD dan Pembinaan Olah Raga Pemuda Kabupaten Banyumas.
- b. Peraturan Bupati Nomor 116 Tahun 2000 tentang Tugas Pokok Fungsi Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- c. Peraturan Bupati Nomor 7 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Layanan Perpustakaan di Luar Jam Kerja pada Perpustakaan Umum Kabupaten Banyumas.
- d. Peraturan Bupati Nomor 27 tahun 2001 tentang Pembentukan Tugas Pokok, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Tata Usaha SLTP, SMU, dan SMK di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- e. Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2001 tentang Pembentukan Tugas Pokok, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- f. Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2001 tentang Pembentukan Tugas Pokok, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Sanggar Kegiatan Belajar (SKB).
- g. Peraturan Bupati Nomor 86 Tahun 2001 tentang Persyaratan Anggota, Biaya, dan Pengelolaan Keuangan Anggota Perpustakaan Umum Kabupaten Banyumas.
- h. Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2002 tentang Ketentuan Tentang Penyelenggaraan Kisi-kisi dan Naskah Ulangan Umum Cawu I, II, dan III Tingkat SD di Kabupaten Banyumas.
- i. Peraturan Bupati Nomor 35 Tahun 2002 tentang Penugasan Guru PNS Sebagai Kepala Sekolah di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- j. Peraturan Bupati Nomor 51 tahun 2002 tentang Alokasi Pemberian Bantuan Dana Rehabilitasi SD/ MI Kabupaten Banyumas Tahun 2002.
- k. Peraturan Bupati Nomor 56 Tahun 2002 tentang Alokasi Pemberian Bantuan Dana Operasional Sekolah Swasta bagi SMU, MA, SMK, SLTP, MTS, SD, MI, dan SLB Kabupaten Banyumas Tahun 2002.
- l. Peraturan Bupati Nomor 69 tahun 2002 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- m. Peraturan Bupati Nomor 91 tahun 2002 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- n. Peraturan Bupati Nomor 94 Tahun 2002 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Unit Perpustakaan Kabupaten Banyumas.
- o. Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.
- p. Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Unit Pendidikan Kecamatan di Kabupaten Banyumas.

- q. Peraturan Bupati Nomor 24 tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja SMP, SMU, dan SMK di Lingkungan Kabupaten Banyumas.
- r. Peraturan Bupati Nomor 25 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) Kabupaten Banyumas.
- s. Peraturan Bupati Nomor 26 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Perpustakaan Kabupaten Banyumas.
- t. Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Unit Peningkatan Mutu Pendidikan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas.

### **3. Bidang Agama**

Dari keseluruhan perda yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas hanya ada dua perda yang terkait secara tidak langsung dengan agama dan satu perda yang membicarakan tentang program pembangunan di bidang agama. Diakui oleh Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Banyumas yang menangani bidang agama, sosial, dan pendidikan bahwa tidak ada perda yang secara khusus membahas tentang agama.

Pertimbangan dasarnya: *pertama*, agama dalam Undang-Undang Otonomi Daerah tidak menjadi kewenangan pemerintahan daerah. *Kedua*, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur masalah-masalah keberagamaan. *Ketiga*, tidak semua program atau aktivitas masyarakat yang berkaitan dengan agama harus dipayungi dengan perda. Meskipun demikian, DPRD Kabupaten Banyumas melalui komisi D akan merencanakan untuk membuat perda, terutama tentang kompetensi minimal yang dimiliki pelajar tingkat dasar dalam pengamalan ajaran agama dan perda tentang Zakat.<sup>9</sup> Bahkan, Departemen Agama Kabupaten Banyumas sudah membicarakan dengan DPRD dan bupati untuk mengeluarkan perda yang berhubungan dengan retribusi pernikahan.<sup>10</sup>

Perda yang terkait secara tidak langsung dengan agama, yaitu Perda Nomor 7 Tahun 2000 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Jenazah. Perda ini secara teknis dijabarkan dengan Peraturan Bupati Banyumas Nomor 80 Tahun 2000. Kemudian Perda Nomor 13 Tahun 2001 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Keras.

Sedangkan satu perda yang membahas program pembangunan bidang agama, yaitu Perda Nomor 2 Tahun 2001 yang diubah menjadi Perda Nomor 3 tahun 2003 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Banyumas Tahun 2002-2006. Dalam perda tersebut, pembangunan agama dijelaskan dalam bab VI.

Di dalam perda tersebut dikatakan bahwa agama mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat strategis, utamanya sebagai landasan spiritual, moral, dan etika. Agama sebagai sistem nilai seharusnya dipahami dan diamalkan oleh setiap individu, keluarga, masyarakat, serta menjiwai kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Untuk itu, perlu diberikan perhatian yang relatif besar, baik yang berkaitan dengan penghayatan dan pengamalan agama, pembinaan pendidikan agama, maupun pelayanan kehidupan beragama.

Pembangunan agama diharapkan dapat membentuk manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, berakhlak mulia, memiliki kepribadian yang mantap dan bertanggung jawab, cinta tanah air, memiliki etos kerja yang tinggi, berdisiplin sehingga dapat terwujud masyarakat yang damai, rukun, demokratis, mandiri, sejahtera, dan saling menghargai dalam bingkai Tri Kerukunan Hidup Beragama.

Arah kebijakan pembangunan agama adalah meningkatnya kualitas sumber daya manusia melalui pembangunan agama sehingga akan dapat dibentuk manusia yang beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berpengetahuan, beramal, berbudi pekerti yang luhur, serta memiliki kepribadian yang mantap dan bertanggung jawab.



Strategi kebijakan dalam pembangunan agama adalah sebagai berikut.

1. Meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa bagi pemeluk agama untuk menunjang daya tahan mental para pemeluk agama.
2. Meningkatkan pengetahuan agama bagi pemeluk agama sehingga memperluas pandangan para pemeluk agama.
3. Meningkatkan penghayatan dan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan bermasyarakat dan mantapnya persaudaraan bagi umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun damai serta hidup berdampingan, dan saling pengertian sehingga berkurangnya dampak negatif globalisasi.

Program-program pembangunan bidang agama adalah sebagai berikut.

1. Program penyediaan sarana dan prasarana peribadatan.
2. Program pembinaan tri kerukunan umat beragama.
3. Program peningkatan mutu layanan kehidupan beragama.
4. Program peningkatan kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya.
5. Program peningkatan pemahaman, penghayatan, dan pengamalan kitab suci agama sejak dini.
6. Program pembinaan tenaga keagamaan dan penataran petugas penyuluh agama.
7. Program pembinaan keagamaan di kalangan generasi muda.

## **B. Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Lahirnya Kebijakan-kebijakan Pemerintahan Daerah di Bidang Sosial Keagamaan**

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan pada Bab VI pasal 136 bahwa (1) perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD; (2) perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan; dan (3) perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.<sup>11</sup>

Dalam operasionalnya, perda dirancang oleh eksekutif (bupati) untuk diajukan kepada DPRD. Dalam merancang perda, pemerintah daerah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa perencanaan diawali dengan adanya masukan dari musyawarah rencana pembangunan desa/kelurahan. Hasil musyawarah ini diajukan kepada musyawarah rencana pembangunan di tingkat kecamatan. Kemudian hasil ini diajukan pada musyawarah rencana pembangunan di tingkat kabupaten. Dari hasil inilah dan berdasarkan kajian-kajian dari Bappeda dibuat rancangan untuk diajukan kepada DPRD.

Kemudian, di DPRD, rancangan tersebut diparipurnakan untuk mendapatkan pandangan umum dari masing-masing fraksi. Selanjutnya masuk di pansus untuk dikaji lebih jauh. Hasil kajian pansus dibahas dalam paripurna akhir dan ditetapkan.<sup>12</sup> Dalam proses pengkajian dan pembahasan rancangan perda, DPRD mengundang para pakar dari perguruan tinggi dan tokoh masyarakat dalam forum *public hearing* untuk dimintai masukan dan saran-sarannya.

Dilihat dari produk perda-perda yang dikeluarkan oleh Pemda Banyumas, faktor dominan yang melahirkan perda adalah penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam perda yang mengatur tentang Pemerintahan Desa dan Pendidikan merupakan penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan pemerintahan desa dan pendidikan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem

Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan sebagainya.

Hanya sebagian kecil perda yang dikeluarkan berdasarkan kepada tuntutan dan kebutuhan langsung masyarakat. Seperti Perda Nomor 7 Tahun 2000 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Jenazah dan Perda Nomor 13 Tahun 2001 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Keras. Perda Nomor 13 Tahun 2001 merupakan tuntutan dari sebagian masyarakat agar peredaran minuman keras dapat diawasi. Meskipun ada sebagian kelompok yang tidak setuju (terutama dari kalangan gereja) karena mereka memerlukan minuman keras untuk sebagian acara yang ada di gereja.<sup>13</sup>

### **C. Pelaksanaan Kebijakan-kebijakan Pemerintahan Daerah Kabupaten Banyumas di Bidang Sosial Keagamaan**

Dalam melaksanakan peraturan daerah (perda), pemerintah daerah mengeluarkan aturan teknis, baik berupa peraturan bupati, keputusan bupati, dan aturan-aturan teknis lainnya. Terkait dengan bidang pemberdayaan masyarakat, pendidikan, dan agama, instansi yang terkait langsung dengan pelaksanaan kebijakan di bidang ini adalah bidang kesejahteraan rakyat sekretariat daerah Kabupaten Banyumas, Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat (DKSPM), Dinas Pendidikan, dan Kantor Departemen Agama.

#### **1. Bidang Pemberdayaan Masyarakat**

Sesuai dengan Perda Nomor 16 Tahun 2004, pemberdayaan masyarakat menjadi bagian dari dinas DKSPM. Sebelumnya dinas pemberdayaan masyarakat menjadi dinas tersendiri sesuai dengan Perda Nomor 24 Tahun 2000. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, maka Perda Nomor 24 Tahun 2000 tidak sesuai lagi dan pemberdayaan masyarakat menjadi bagian dari DKSPM.

Dalam pasal 3 Perda Nomor 16 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat adalah unsur pelaksana tugas tertentu pemerintah daerah, dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah.<sup>14</sup>

Dalam pemberdayaan masyarakat ada dua bidang yang menjadi ujung tombaknya, yaitu bidang pemberdayaan kelembagaan dan ekonomi masyarakat dan bidang pemberdayaan perempuan, keluarga, lansia, dan perlindungan anak. Program kerja utama dalam pemberdayaan masyarakat yang sedang dijalankan adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan program manunggal TNI masuk desa.

Program pengembangan kecamatan merupakan program yang didanai dari pusat dan dari APBD. Program ini dalam proses pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat dan mendapat binaan dari sisi manajemen yang diambil dari para alumni perguruan tinggi. Pemerintah hanya bersifat sebagai fasilitator. Kebanyakan masyarakat dalam memanfaatkan dana ini untuk kegiatan pembangunan infrastruktur seperti jalan. Ada juga sebagian masyarakat yang memanfaatkan dana tersebut untuk usaha ekonomi produktif.<sup>15</sup>

Program pengembangan kecamatan ini telah berjalan dengan baik, dan dapat menekan tingkat kemiskinan yang ada di wilayah Kabupaten Banyumas. Dalam kurun waktu tahun 1999 sampai 2004 telah terjadi penurunan persentase penduduk miskin, dari 44,05% menjadi 21,48%. Persentase pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, dan 2004 berturut-turut adalah 44,05%, 39,20%, 32,18%, 22,88%, 21,50%, dan 21,48%. Sejak tahun 2005 angka kemiskinan melonjak lagi menjadi 58,96%, akibat adanya kenaikan harga BBM pada Oktober 2005, dan tahun 2006 mengalami penurunan menjadi 44,2%.<sup>16</sup>

Meskipun demikian masih terdapat beberapa kendala dalam menjalankan program tersebut, di



antaranya lemahnya sumber daya masyarakat di pedesaan sehingga pemanfaatan dana stimulan tersebut kurang dimanfaatkan dengan baik. Selain itu, ada sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa dana tersebut merupakan dana pemerintah, maka tidak perlu diberdayakan.<sup>17</sup>

Untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat, pemerintah Kabupaten Banyumas pada tahun 2007-2008 menargetkan untuk meningkatkan swadaya masyarakat dalam pembangunan menjadi  $\pm 30\%$  dari jumlah bantuan stimulan yang diberikan pemerintah Kabupaten Banyumas. Strategi yang ditempuh dalam mewujudkan target tersebut adalah *pertama*, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan. *Kedua*, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kesehatan. *Ketiga*, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan sosial politik dan ekonomi.

## 2. Bidang Pendidikan

Pemerintah terus menerus berusaha untuk meningkatkan alokasi anggaran pendidikan dari tahun ke tahun untuk mencapai 20% dari APBN dan APBD seperti diamanatkan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Pasal 49 ayat 1 UU Sisdiknas menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

Untuk merehabilitasi dan merevitalisasi bangunan gedung Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI), pemerintah pusat pada tahun ajaran 2005/2006 mewajibkan pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran sebesar 10% dari APBD.

Dalam melaksanakan pembangunan pendidikan telah dikeluarkan Perda Nomor 23 Tahun 2000 yang diubah menjadi Perda Nomor 9 Tahun 2002 dan diubah lagi menjadi Perda Nomor 18 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas. Dalam pasal 4 ayat 1 dinyatakan bahwa tugas pokok dinas pendidikan adalah melaksanakan kewenangan di bidang pendidikan, pemuda, dan olah raga. Dalam melaksanakan kewenangannya, bupati mengeluarkan Peraturan Nomor 22 Tahun 2004 yang mengatur tentang tugas pokok, fungsi, uraian tugas jabatan, dan tata-kerja pada dinas pendidikan Kabupaten Banyumas. Dalam peraturan tersebut juga diatur tugas dari masing-masing bidang pendidikan dasar, bidang pendidikan menengah, bidang pendidikan non-formal, pemuda dan olah raga, dan bidang ketenagaan.

Pembangunan pendidikan di Kabupaten Banyumas telah membuahkan hasil yang relatif baik, terlihat dari indeks pembangunan manusia menduduki urutan 11 di Jawa Tengah, dan urutan pertama di antara kabupaten di sekitar Banyumas. Angka melek huruf pada tahun 2002 sebesar 89,43% dan tahun 2003 sebesar 92,8% sehingga menunjukkan peningkatan sebesar 3,37%. Dengan demikian, pada tahun 2003 masih terdapat 7,2% dari jumlah penduduk belum dapat membaca dan menulis. Angka partisipasi murni SD/MI dan sederajat tahun 2002/2003 sebesar 97,31% dan tahun 2003/2004 sebesar 99,58% sehingga menunjukkan peningkatan sebesar 2,27%. Dengan demikian, pada tahun 2003/2004 anak usia 7-12 tahun yang belum masuk pendidikan SD/MI dan sederajat sebanyak 0,42%.

Meskipun beberapa indikator penanganan masalah pendidikan menunjukkan keberhasilan, namun masih terdapat beberapa indikator kualitas pendidikan yang belum meningkat di antaranya Angka Partisipasi Kasar (APK) SD/MI dan sederajat tahun 2002 sebesar 116,30% dan tahun 2005 sebesar 104,09% sehingga menunjukkan penurunan sebesar 12,21%. Angka Partisipasi Kasar (APK) SMP/MTS dan sederajat tahun 2002 terhadap APK SMP/MTS dan sederajat tahun 2005 menurun sebesar 2,72% dari 88,15% menjadi 85,43%. Sementara itu, Angka Transisi (AT) atau angka melanjutkan SD/MI dan sederajat ke SMP/MTS dan sederajat tahun 2002/2003 sebesar 94,5% dan pada tahun 2003/2004 sebesar 85,36% sehingga mengalami penurunan sebesar 9,15%. Dengan demikian, pada tahun 2003/2004 masih terdapat

14,64% lulusan SD/MI dan sederajat yang belum melanjutkan pendidikan ke SMP/MTS dan sederajat.

Keadaan fasilitas pendidikan, terutama dilihat dari jumlah sekolah yang ada, menunjukkan bahwa rata-rata tiap kelurahan atau desa di Kabupaten Banyumas mempunyai 3-4 SD/MI dengan jumlah SD keseluruhan 985 sekolah dan MI 173 sekolah. Jumlah SMP dan MTS secara berurutan 135 dan 41 sekolah dengan rata-rata setiap kecamatan 6-7 SMP/MTS. Jumlah sekolah menengah atas yang terdiri dari SMA, MA, dan SMK masing-masing 34, 10, dan 52 sekolah dengan rata-rata setiap kecamatan mempunyai 2 unit SMA/MA dan 1-2 unit SMK.

Rasio guru berbanding murid untuk SD adalah 24:22 dan MI 16:77, sedangkan untuk SMP dan MTS masing-masing 18:52 dan 15:101. Pada jenjang SMA rasio guru berbanding murid untuk SMA adalah 14:47; MA adalah 14:76; dan SMK adalah 17:20.

Distribusi sekolah untuk tiap jenjang pendidikan di wilayah kota dan desa, terutama untuk tingkat SD dan SMP cukup merata, sedangkan untuk tingkat SMA di wilayah pedesaan masih timpang. Oleh karena itu, diperlukan penambahan jumlah SMA di wilayah pedesaan atau memperbesar kesempatan belajar bagi masyarakat desa di sekolah-sekolah SMA di kota.<sup>18</sup>

Tantangan ke depan bagi program pembangunan pendidikan di Kabupaten Banyumas adalah *pertama*, belum tuntasnya program wajar diknas sembilan tahun. *Kedua*, masih banyaknya penduduk buta aksara. *Ketiga*, rendahnya APK dan APM di jenjang pendidikan SMP/MTS dan SMA/MA/SMK. *Keempat*, sarana dan prasarana pendidikan yang belum memadai. *Kelima*, masih banyaknya gedung sekolah yang rusak. *Keenam*, masih rendahnya kompetensi mengajar dan tingkat pendidikan tenaga pendidikan terutama di tingkat SD/MI. *Ketujuh*, kuantitas dan kualitas lulusan peserta ujian dan jenjang pendidikan SMP/MTS, SMA/SMK/Ma yang masih rendah. *Kedelapan*, kualitas sarana dan prasarana olah raga belum memadai. *Kesembilan*, kurangnya perhatian dan pembinaan kepada atlet-atlet berprestasi. *Kesepuluh*, tingginya ekspektasi masyarakat terhadap peningkatan pelayanan pendidikan. *Kesebelas*, rendahnya animo masyarakat terhadap budaya dan seni banyumas.<sup>19</sup>

### 3. Bidang Agama

Pembangunan agama di Kabupaten Banyumas tidak terlepas dari arah dan kebijakan pembangunan yang ada di pemerintah pusat. Dalam hal ini, pijakan dasarnya adalah Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009. Dua arah kebijakan pokok di bidang agama adalah sebagai berikut.

- a. Peningkatan kualitas pelayanan dan pemahaman beragama serta kehidupan beragama.
- b. Peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama.

Atas dasar arah kebijakan tersebut, disusun enam program di bidang agama, yaitu *pertama*, peningkatan pemahaman, penghayatan, pengamalan, dan pengembangan nilai-nilai keagamaan. *Kedua*, peningkatan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. *Ketiga*, peningkatan pelayanan kehidupan beragama. *Keempat*, pengembangan lembaga-lembaga sosial keagamaan dan lembaga pendidikan keagamaan. *Kelima*, penelitian dan pengembangan agama. *Keenam*, peningkatan kerukunan umat beragama.<sup>20</sup>

Arah kebijakan dan program kegiatan agama pemerintah pusat dijadikan acuan untuk mengatasi problematika pembangunan bidang agama di Kabupaten Banyumas. Problematika yang dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Masih kurangnya pemahaman terhadap pengertian zakat, infak, dan shadakah (ZIS) sehingga berakibat pada kurangnya kesadaran umat Islam untuk mengeluarkan ZIS.
- b. Masih belum optimalnya peran masjid/tempat ibadah untuk pembinaan umat.
- c. Masih kurangnya sarana pendukung untuk membina calon jemaah haji yang mandiri.
- d. Masih banyaknya umat yang belum memahamai dan menguasai kitab sucinya.



- e. Belum semua tempat ibadah mempunyai perpustakaan.
- f. Belum memadainya sarana prasarana, dan tenaga terutama sektor pendidikan, serta terbatasnya anggaran.
- g. Masih kurang terarahnya kegiatan remaja/generasi muda dalam bidang keagamaan, khususnya yang dilaksanakan di masjid/tempat ibadah lainnya, dan sedikitnya kegiatan organisasi remaja masjid.
- h. Tidak seimbang antara beban tugas dengan tenaga yang tersedia, khususnya di KUA kecamatan.
- i. Koordinasi internal untuk sinkronisasi program belum sepenuhnya terwujud akibat masih adanya ego sektoral, dll.
- j. Lemahnya etos kerja, kedisiplinan dan operasional fungsi manajemen sehingga belum mampu terwujud kinerja yang mantap (profesional).<sup>21</sup>

Bertolak dari permasalahan tersebut, maka diturunkan program kerja Departemen Agama Kabupaten Banyumas dalam pembangunan agama sebagai berikut.

- a. Peningkatan pelayanan kehidupan beragama.
- b. Peningkatan pemahaman dan pengamalan agama dan kerukunan hidup umat beragama.
- c. Peningkatan kualitas pendidikan agama.
- d. Pembinaan lembaga sosial keagamaan dan lembaga pendidikan tradisional keagamaan.
- e. Peningkatan disiplin kerja, koordinasi internal, dan optimalisasi tenaga yang tersedia.

Dalam mengoperasionalkan program-program, Departemen agama bekerja sama dengan bidang kesejahteraan rakyat sekretariat daerah Kabupaten Banyumas, khususnya subbagian agama dan budaya. Kerjasama bisa dalam bentuk kegiatan, pemberian bantuan dana, pembinaan, maupun dalam penyusunan rencana strategis dalam pengembangan kehidupan beragama. Bagian Kesra Setda Kabupaten Banyumas umumnya mengatur hal-hal yang bersifat strategis dan pendanaan, sedangkan Departemen Agama lebih bersifat teknis operasionalnya.<sup>22</sup>

Menurut Kepala Kandepag Kabupaten Banyumas, kegiatan-kegiatan agama yang melibatkan pada hajat orang banyak, maka pemerintah daerah terlibat di dalamnya. Seperti bupati mengeluarkan surat keputusan tentang biaya tambahan bagi calon jemaah haji, kegiatan MTQ, pendirian rumah ibadah, bazda, himbauan untuk menjaga kekhusukan di bulan Ramadhan, dan pemberian bantuan dana rehabilitasi pembangunan mushalla atau masjid dan rumah-rumah ibadah lainnya. Bahkan, dalam waktu dekat ini Departemen Agama dan Pemda Banyumas melakukan kerjasama untuk melakukan sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadah.<sup>23</sup>

Dari berbagai program pembangunan agama yang ada tampak bahwa pertumbuhan dan perkembangan kehidupan beragama di Kabupaten Banyumas semakin meningkat sejalan dengan peningkatan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh pendidikan agama. Pada tahun 2004 tercatat ada 283 RA/BA di Kabupaten Banyumas dengan jumlah murid 8.724 anak dan guru 870 orang, Madrasah Ibtidaiyah berjumlah 173 buah dengan jumlah siswa 21.563 anak dan guru 1.254 orang, Madrasah Tsanawiyah berjumlah 41 buah dengan jumlah siswa 11.305 anak dan guru 756 orang, Madrasah Aliyah berjumlah 10 buah dengan jumlah murid 2.978 anak dan guru 277 orang, Madrasah Diniyah 58 buah dengan jumlah murid 2.978 anak dan guru 153 orang. Taman pendidikan al-Qur'an berjumlah 825 buah dengan siswa sebanyak 2.948 anak dan ustadz/ustadzah 3.360 orang. Pondok pesantren berjumlah 92 buah dengan 13.647 santri dan 1.129 ustadz/ustadzah.<sup>24</sup>

Di samping itu, fasilitas sarana dan prasarana peribadatan juga menunjukkan jumlah yang menggembarakan. Pada tahun 2004 jumlah masjid tercatat 1.475 buah, langgar/mushalla 5575 buah, gereja Kristen 85 buah, gereja Katolik 15 buah, pura 3 buah, dan vihara 80 buah.

#### **D. Partisipasi Rakyat dalam Perencanaan dan pelaksanaan Kebijakan-kebijakan Pemerintahan Daerah Kabupaten Banyumas dalam Bidang Sosial Keagamaan.**

Jika mengacu pada uraian di atas jelas menunjukkan bahwa ada partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemda Banyumas.

Dalam perencanaan, masyarakat dilibatkan dalam merumuskan rencana pembangunan terutama melalui musyawarah rencana pembangunan baik yang ada di tingkat desa/kelurahan maupun di tingkat kecamatan dan kabupaten. Demikian pula dalam perumusan perda, sebelum ditetapkan terlebih dahulu dilakukan *public hearing* untuk mendapatkan masukan-masukan, baik dari ilmuwan maupun dari tokoh masyarakat. Bahkan, masyarakat umum pun bisa memberikan masukan melalui pemerintah, baik melalui bagian hukum maupun melalui Bappeda untuk perbaikan perda yang akan dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>25</sup>

Demikian juga dalam pelaksanaan perda yang berupa kegiatan pembangunan masyarakat dilibatkan, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan program pembangunan yang dilaksanakan oleh masing-masing instansi. Dalam program pengembangan kecamatan, seluruh program melibatkan partisipasi masyarakat secara penuh. Demikian juga dalam bidang pendidikan dan agama, partisipasi masyarakat dalam program pembangunan relatif tinggi.

Meskipun demikian, ada beberapa catatan untuk peningkatan di masa depan yaitu *pertama*, perda dan peraturan bupati yang telah ditetapkan hendaknya lebih disosialisasikan lebih jauh sehingga masyarakat luas lebih banyak mengetahui. *Kedua*, program-program yang dijalankan, terutama dalam pemberdayaan masyarakat, belum dilakukan secara maksimal. Masih banyak masyarakat yang belum tersentuh dengan program pengembangan kecamatan maupun program-program pemberdayaan lainnya, serta masih tingginya angka kemiskinan dan pengangguran di wilayah Kabupaten Banyumas.

#### **IV. PENUTUP**

Perda yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Banyumas dalam bidang sosial keagamaan umumnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi. Hal ini merupakan wujud dari pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah, seperti yang tertera dalam pasal 136 ayat 2 bahwa perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

Jika dianalisis dari produk perda yang ada, tampaknya reformasi yang didorong oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas lebih menitikberatkan pada reformasi dari sisi kelembagaan dan sistem pemerintahan. Padahal, reformasi kelembagaan dan reformasi sistem kurang berjalan dengan baik manakala reformasi dari sisi kultur tidak dilaksanakan. Di Kabupaten Banyumas reformasi kultur dilakukan melalui program-program kerja yang digulirkan oleh masing-masing dinas dan lembaga teknis daerah. Menurut penulis, untuk memberdayakan kultur amat diperlukan adanya dukungan dari perda sebagai payung tertinggi di daerah sehingga dinamika dan kreativitas masyarakat lebih berkembang.

Harus diakui bahwa ada sebagian kecil perda yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas dalam kerangka memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Akan tetapi, perda tersebut belum bisa dijadikan landasan yang kuat untuk memberdayakan masyarakat. Oleh karena itu, ke depan perlu dipikirkan perda-perda yang dapat mendorong lebih jauh partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.

Selanjutnya, dilihat dari proses persiapan perda yang akan dikeluarkan sudah memenuhi prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan



Pembangunan Nasional, yakni membuat rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintahan daerah dalam tahunan, dan rencana anggaran pendapatan belanja daerah tahunan. Selain itu juga partisipasi masyarakat dalam perencanaan perda ikut dilibatkan.

Demikian juga dilihat dari isi atau substansi yang terdapat di dalam perda yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas telah memenuhi asas sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 137 dan 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam implementasi kebijakan, menurut penulis, menggunakan model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Guun yang dikenal dengan model "the top down approach". Indikator dari penggunaan model ini ditandai dengan adanya partisipasi masyarakat dan lembaga yang terkait serta berbagai persyaratan yang ada seperti penulis uraikan pada bagian teori. Akan tetapi, dalam implementasi ini penulis memiliki keterbatasan untuk mengetahui lebih jauh dampaknya bagi masyarakat. Penulis tidak mendapatkan data langsung dari masyarakat dan ini merupakan salah satu kelemahan dari penelitian ini. Partisipasi yang cukup tinggi dari masyarakat dalam proses pembangunan seperti yang tertulis dalam dokumen-dokumen perda yang ada, entah didasari oleh kesadaran masyarakat itu sendiri dalam menjalani kewajiban sebagai warga atautkah karena ada pengaruh langsung dari perda yang dikeluarkan. Hal ini juga tidak bisa penulis ungkapkan dalam penelitian ini.

Hal terpenting yang bisa dilakukan dalam menyikapi adanya perda-perda yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas adalah perlunya masyarakat berpartisipasi dengan sebaik-baiknya. Kita bisa memberikan masukan dan saran untuk pengembangan daerah. Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah dijamin secara tegas bahwa partisipasi masyarakat sangat diharapkan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan. Dengan adanya partisipasi langsung dari masyarakat diharapkan akan muncul perda-perda yang sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat, khususnya dalam bidang pemberdayaan masyarakat, pendidikan, dan agama.

## ENDNOTE

<sup>1</sup> Lihat laporan pertanggungjawaban Bupati Banyumas kepada DPRD Kabupaten Banyumas, buku II, tahun 2001, hal. 1.

<sup>2</sup> Lihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 10 ayat 3.

<sup>3</sup> Affan Gafar, "Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya", dalam *Makalah* disampaikan dalam *Workshop for Lecturers Dosen Civic Education IAIN dan STAIN se-Indonesia*, pada 6-18 Agustus 2001, tidak dipublikasikan.

<sup>4</sup> Lihat Robert Bodgan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif Dasar-Dasar Penelitian* (Surabaya: Usaha Nasional, 1993), hal. 30.

<sup>5</sup> Mile dan Huberman, *Analisis Data Kualitatif* (Jakarta: UI-Press, 1992), hal. 20.

<sup>6</sup> Wawancara dengan Ketua Komisi D (M. Ihsan, S.Ag) DPRD Kabupaten Banyumas pada 18 Oktober 2006 di Sekretariat DPRD kabupaten Banyumas.

<sup>7</sup> Lihat pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2004 (Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 15 Tahun 2004 seri D).

<sup>8</sup> *Ibid.*, pasal 5.

<sup>9</sup> Wawancara dengan Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Banyumas pada 18 Oktober 2006.

<sup>10</sup> Wawancara dengan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Banyumas (Drs. H. Mughni Labib) pada 2 November 2006 di Kantor Departemen Agama Kabupaten Banyumas.

<sup>11</sup> Lihat Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 pasal 136 ayat 1 dan 3.

<sup>12</sup> Wawancara dengan Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Banyumas pada 18 Oktober 2006.

<sup>13</sup> Wawancara dengan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Banyumas pada 2 November 2006.

<sup>14</sup> Lihat Perda Nomor 16 Tahun 2004 Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 15 Tahun 2004 seri D.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Kabag Tata Usaha (Sunarso) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat pada 20 Oktober 2006.

<sup>16</sup> Lihat Perda Nomor 9 Tahun 2006 Bab IV strategi pembangunan daerah.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Kabag Tata Usaha (Sunarso) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat pada 20 Oktober 2006.

<sup>18</sup> Lihat Perda Nomor 9 tahun 2006 tentang RPJM daerah transisi Kabupaten Banyumas tahun 2007-2008.

<sup>19</sup> Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas tahun 2007.

<sup>20</sup> Muhammad M. Basyuni, *Kebijakan dan Strategi Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, 2006).

<sup>21</sup> Lihat laporan pelaksanaan Tugas tahun 2005 dan rencana kegiatan tahun 2006 Kandepag Kabupaten Banyumas.

<sup>22</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat (Drs. H. Thae'ur Arafat, M.Pd.I.) Setda Kabupaten Banyumas pada 18 Oktober 2006.

<sup>23</sup> Wawancara dengan Kepala Kandepag Kabupaten Banyumas pada 2 November 2006.

<sup>24</sup> Lihat Laporan Pelaksanaan Tugas Tahun 2005 dan Rencana Kegiatan Tahun 2006 Kandepag Kabupaten Banyumas.

<sup>25</sup> Wawancara dengan Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Banyumas pada 18 Oktober 2006.

## DAFTAR PUSTAKA

- Basyuni, Muhammad M. 2006. *Kebijakan dan Strategi Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI.
- Bodgan, Robert dan Steven J. Taylor. 1993. *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Gafar, Affan. 2001. "Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya", dalam *Makalah* disampaikan dalam Workshop for Lecturers Dosen Civic Education IAIN dan STAIN se-Indonesia, pada 6-18 Agustus 2001, tidak dipublikasikan.
- Laporan Pelaksanaan Tugas Tahun 2005 dan Rencana Kegiatan Tahun 2006 Kandepag Kabupaten Banyumas.
- Laporan Pertanggungjawaban Bupati Banyumas kepada DPRD Kabupaten Banyumas, buku II, tahun 2001.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Mayer, Robert R. dan Ernest Greenwood. 1984. *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Mile dan Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press.
- Muhadjir, Noeng. 1993. *Perencanaan dan Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Transisi Kabupaten Banyumas Tahun 2007-2008.
- Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tatakerja DKSPM Kabupaten Banyumas (Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 15 Tahun 2004 seri D).
- Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan tatakerja Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas (Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 17 Tahun 2004 seri D).
- Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah Kabupaten (Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas No. 33 Tahun 2000 Seri D).
- Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Banyumas Tahun 2002-2006.
- Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas Tahun 2007.
- Setyoko, Paulus Israwan. 2003. "Kualifikasi Bupati Banyumas", dalam *Makalah* disampaikan pada acara seminar sehari "Mencari Figur Pemimpin yang Ideal di Kabupaten Banyumas" pada 1 Maret 2003, tidak dipublikasikan.
- Soekartawi. 1990. *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tim Kamus Bahasa Indonesia. 1993. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Triyono Budi Sasongko, "Pemerintah Kabupaten Dalam Perspektif Otonomi, Globalisasi, dan Perwujudan Good Governance", *Makalah* disampaikan pada acara seminar sehari "mencari figur pemimpin yang ideal di Kabupaten Banyumas", pada 1 Maret 2003, tidak dipublikasikan.
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bandung: Citra Umbara, 2003.
- Undang-Undang Otonomi Daerah 2004. Yogyakarta: Absolut.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.