

**MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
PADA PROGRAM PENILAIAN BUKU PENDIDIKAN AGAMA
DI KEMENTERIAN AGAMA**

Disusun Oleh:

NAMA : REZA PERWIRA
NPM : 2064001006
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR

Makalah Kebijakan diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar
Magister Terapan Administrasi Publik (M.Tr.Ap)



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
PROGRAM MAGISTER TERAPAN
2023**

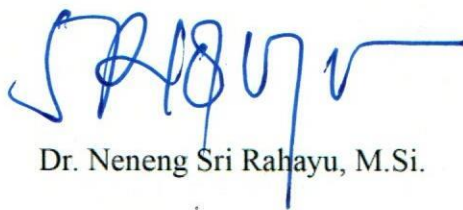
**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PERSETUJUAN MAKALAH KEBIJAKAN

Nama : Reza Perwira
NPM : 2064001006
Jurusan : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Sumber Daya Aparatur
Judul (Bahasa Indonesia) : Model *Collaborative Governance* pada
Program Penilaian Buku Pendidikan Agama di
Kementerian Agama
Judul (Bahasa Inggris) : Collaborative Governance Model in the Ministry
of Religious Affairs' Book Assessment Program
for Religious Education

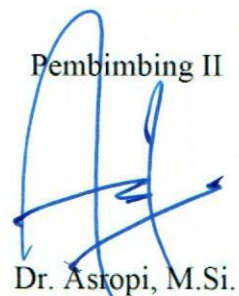
Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Pembimbing

Pembimbing I



Dr. Neneng Sri Rahayu, M.Si.

Pembimbing II



Dr. Astopi, M.Si.

LEMBAR PENGESAHAN

NAMA : REZA PERWIRA
NPM : 2064001006
JURUSAN : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR
JUDUL : MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE* PADA
PROGRAM PENILAIAN BUKU PENDIDIKAN AGAMA
DI KEMENTERIAN AGAMA

Telah mempertahankan makalah kebijakan di hadapan penguji
Program Magister Terapan Administrasi Pembangun Negara,
Politeknik STIA LAN Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, pada:

Hari : Jum'at
Tanggal : 10 November 2023
Pukul : 16.50 WIB

TELAH DINYATAKAN LULUS PENGUJI:

Ketua Sidang : Dr. Edy Sutrisno, M.Si.
Sekretaris : Dr. Ridwan Rajab, M.Si.
Anggota : Dr. Hamka, MA.
Anggota/Pembimbing 1 : Dr. Neneng Sri Rahayu, M.Si. :
Anggota/Pembimbing 2 : Dr. Asropi, M.Si. :



**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Reza Perwira
NPM : 2064001006
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Sumber Daya Aparatur

Dengan ini menyatakan bahwa, makalah kebijakan yang telah saya susun dengan Judul “MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE* PADA PROGRAM PENILAIAN BUKU PENDIDIKAN AGAMA DI KEMENTERIAN AGAMA” merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila di kemudian hari makalah kebijakan ini merupakan plagiat atau penjiplak terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan tata tertib di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak ada paksaan

Jakarta, 13 November 2023



(Reza Perwira)

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke khadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat, karunia serta nikmat yang tidak terhingga, sehingga kami dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini, dalam rangka mendapatkan gelar akademik Magister Terapan (M.Tr.Ap) pada Politeknik STIA LAN Jakarta. Penulis merasakan banyak sekali rintangan dan hambatan baik pada masa perkuliahan, maupun pada masa penulisan tugas akhir, serta di tengah kesibukan melaksanakan kewajiban sebagai pegawai ASN. Namun Alhamdulillah berkat doa dan dorongan semua pihak, makalah kebijakan ini dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah berusaha dan berupaya agar makalah kebijakan ini terselesaikan, yaitu:

1. Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos, MA. selaku Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta yang juga sekaligus dosen pengajar salah satu mata kuliah yang diambil penulis;
2. Dr. Neneng Sri Rahayu, M.Si. selaku pembimbing kesatu, dimana telah meluangkan banyak waktu, meyumbangkan tenaga dan pikiran di tengah kesibukan mengajar dan sebagai Wakil Direktur 2 Bidang Umum pada Politeknik STIA LAN Jakarta, untuk memberikan bimbingan kepada penulis dalam penyusunan makalah kebijakan ini;
3. Dr. Asropi, M.Si. selaku pembimbing kedua dan sekaligus dosen salah satu mata kuliah yang diambil penulis, dimana telah memberikan waktu, tenaga dan pikiran di tengah kesibukan mengajar dan sebagai Ketua Prodi Adiministrasi Pembangunan Negara Magister Terapan pada Politeknik STIA LAN Jakarta, untuk memberikan bimbingan kepada penulis dalam penyusunan makalah kebijakan ini;
4. Seluruh Dewan Penguji mulai dari sidang proposal makalah kebijakan, seminar hasil penelitian dan sidang akhir makalah kebijakan, yaitu: Dr. Edy Sutrisno, M.Si., Dr. Bambang Giyanto, SH, M.Pd., Dr. Hamka, MA., dan Dr. Ridwan Rajab, M.Si. yang telah banyak memberikan saran, pendapat dan pemikirannya dalam penyusunan makalah kebijakan ini;

5. Kepala Puslitbang Lektur, Khazanah Keagamaan dan Manajemen Organisasi Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama beserta staf dan tim Penilaian Buku Pendidikan Agama yang telah berkenan menjadi narasumber, sehingga penulis mendapatkan informasi bermanfaat untuk kebutuhan data makalah kebijakan ini;
6. Kepala Balai Litbang Agama Jakarta, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama yang telah memberikan kesempatan izin belajar kepada penulis sehingga penulis berhasil mendapatkan gelar M.Tr.AP dari Politeknik STIA LAN Jakarta;
7. Seluruh narasumber yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah memberikan informasi guna membantu penulis dalam penyusunan makalah kebijakan;
8. Istri dan anak-anak penulis yang selalu mendoakan dan memberikan dorongan moral yang tidak ternilai kepada penulis;
9. Seluruh Staf dan Sekretariat bidang akademik Politeknik STIA LAN Jakarta terutama Ibu Fida Faridanti, Ibu Mega Merdeka Lubis, dan mbak Seha yang telah dengan sangat sabar dan banyak membantu selama perkuliahan dan penyelesaian program studi ini;
10. Seluruh pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan namanya satu persatu, akhir kata, penulis berharap semoga Allah SWT membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Penulis menyadari bahwa makalah kebijakan ini jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan.

Jakarta, 13 November 2023

Peneliti

Reza Perwira

Abstract

MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE PADA PROGRAM PENILAIAN BUKU PENDIDIKAN AGAMA DI KEMENTERIAN AGAMA

Reza Perwira, Neneng Sri Rahayu, Asropi
reza_perwira@kemenag.go.id

Kebijakan penilaian buku pendidikan agama (PBPA) tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah, akan tetapi ada peran swasta (penerbit) dan juga masyarakat (pengguna). Orientasi ketiganya adalah memenuhi standar buku yang bermutu dan layak digunakan masyarakat. Proses PBPA dilaksanakan oleh Kementerian Agama dengan melibatkan *stakeholder* internal-eksternal Kementerian Agama. Meski telah melibatkan pihak luar Kementerian Agama, program tersebut di nilai belum membagi peran dan fungsi *stakeholder* secara seimbang sesuai dengan konsep *collaborative governance*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui wawancara, FGD, pengamatan, dan studi dokumen. Tujuan penelitian ini yaitu: untuk (1) menganalisis peran dan fungsi *stakeholder* (pemerintah, swasta dan masyarakat) yang terlibat dalam program PBPA berbasis indikator variabel kolaborasi konsep Ansell dan Gash (2007); dan (2) merumuskan model *collaborative governance* dalam program PBPA berbasis prinsip dinamika kolaborasi yang digunakan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) peran-fungsi *stakeholder* berjalan sesuai dengan kondisi awal; kelembagaan yang terstruktur; kepemimpinan yang berimbang; proses pelaksanaan melalui tatap muka; dan menerima hasil antara/pertengahan atas kesepakatan bersama. (2) Model *collaborative governance* dalam program PBPA (merujuk prinsip dinamika kolaborasi) berjalan berdasarkan prinsip keterlibatan (diskusi/FGD), berbagi motivasi antar individu yang sama (siklus berulang), dan mengembangkan kemampuan dalam menjalankan tugas. (3) Terdapat indikasi bahwa peran pemerintah cenderung lebih dominan, swasta (penerbit) hanya menjadi objek yang buku terbitannya di nilai dalam program PBPA, sedangkan peran masyarakat relatif tidak aktif dan tidak efektif. Rekomendasi yang diajukan yaitu: (1) Kementerian Agama perlu mengembangkan konsep *collaborative governance* dalam program PBPA berbasis pada indikator variabel kolaborasi yang mempertimbangkan kondisi harmonis, rancangan kelembagaan yang terstruktur, kepemimpinan kooperatif, proses kolaboratif tatap muka, menjunjung komitmen bersama, dan menyepakati hasil antara/pertengahan. (2) Kementerian Agama perlu mengembangkan model *collaborative governance* makro dan mikro dalam pelaksanaan program PBPA berbasis pada prinsip dinamika kolaborasi yang berazas keadilan, kesetaraan, dan keseimbangan pada peran-fungsi *stakeholder* baik kelembagaan maupun individu yang merepresentasikan pemerintah, swasta, dan masyarakat. (3) Pemerintah perlu memfasilitasi pembentukan organisasi pengawasan buku-buku pendidikan agama yang merepresentasikan kelompok swasta dan masyarakat dengan melibatkan perguruan tinggi agama, asosiasi profesi, majelis-majelis agama, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan tokoh masyarakat.

Kata Kunci: *pemerintahan kolaboratif; penilaian buku pendidikan agama; Kementerian Agama*

Abstrak

COLLABORATIVE GOVERNANCE MODEL IN THE MINISTRY OF RELIGIOUS AFFAIRS' BOOK ASSESSMENT PROGRAM FOR RELIGIOUS EDUCATION

Reza Perwira, Neneng Sri Rahayu, Asropi
reza_perwira@kemenag.go.id

The policy of appraising religious instruction books is not solely the duty of the government; the business sector (publishers) and the community (users) also play a role. The third goal is to achieve the standards for quality books that are suitable for general usage. The PBPA process is carried out by the Ministry of Religious Affairs in collaboration with internal and external partners. Although it has involved parties outside the Ministry of Religious Affairs, the program is considered to have not divided the roles and functions of stakeholders in a balanced manner in accordance with the concept of collaborative governance. This research uses qualitative methods through interviews, FGDs, observations, and document studies. The objectives of this study are: to (1) analyze the roles and functions of stakeholders (government, private and community) involved in PBPA programs based on variable indicators of collaboration concepts Ansell and Gash (2007); and (2) formulate a collaborative governance model in the PBPA program based on the principle of collaboration dynamics used by Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012). The findings of this study reveal that: (1) stakeholder functions are carried out in accordance with initial conditions; organised institutions; balanced leadership; face-to-face implementation process; and mutual acceptance of intermediate/intermediate results. (2) The collaborative governance model in the PBPA programme (relating to the principle of collaboration dynamics) is based on the principles of involvement (discussion / FGD), motivation sharing among the same individuals (repeating cycle), and task development. (3) There is evidence that the government's role is more prominent, that the private sector (publishers) is merely the object whose produced books are valued in the PBPA programme, and that the community's participation is generally inactive and ineffective. The proposed recommendations are: (1) The Ministry of Religious Affairs should develop the concept of collaborative governance in the PBPA programme based on variable indicators of collaboration that consider harmonious conditions, structured institutional design, cooperative leadership, face-to-face collaborative processes, uphold mutual commitments, and agree on intermediate/intermediate outcomes. (2) In order to implement PBPA programmes, the Ministry of Religious Affairs must develop macro and micro collaborative governance models based on the principle of collaborative dynamics based on justice, equality, and balance in the functions of stakeholders, both institutions and individuals representing the government, private sector, and society. (3) By involving religious higher education, professional associations, religious assemblies, nongovernmental organisations (NGOs), and community leaders, the government should facilitate the establishment of an organisation to supervise religious education books representing private groups and communities.

Keywords: collaborative governance, the assessment of religious education books, the Ministry of Religious Affairs.

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan	iii
Lembar Pernyataan	iv
Kata Pengantar	v
Abstrak	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Tabel	xii
Daftar Gambar.....	xiii
BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Rumusan Masalah	8
D. Tujuan Penelitian	9
E. Manfaat Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
A. Penelitian Terdahulu	10
B. Tinjauan Kebijakan dan Teoritis.....	21
1. Tinjauan Kebijakan.....	21
2. Tinjauan Teoritis.....	25
C. Kerangka Berpikir.....	37
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	40
A. Metode Penelitian	40
B. Teknik Pengumpulan Data.....	44

C. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	46
D. Prosedur Validasi Model	46
E. Instrumen Penelitian	47
BAB IV HASIL PENELITIAN	50
A. Program Penilaian Buku Pendidikan Agama (PBPA) di Kementerian Agama	50
1. Sejarah Perkembangan Program (PBPA) di Kementerian Agama	50
2. Pelaksana Program PBPA	54
3. Mekanisme Program PBPA	60
4. Proses Penilaian Buku Pendidikan Agama	62
B. Peran dan Fungsi <i>Stakeholder</i> dalam Program PBPA di Kementerian Agama	68
1. Kondisi Awal	68
2. Rancangan Kelembagaan	72
3. Kepemimpinan	76
4. Proses Kolaboratif	79
C. Model <i>Collaborative Governance</i> dalam Program PBPA di Kementerian Agama	84
1. Prinsip Keterlibatan	85
2. Berbagi Motivasi untuk Kebersamaan	85
3. Kemampuan dalam Melakukan Aktivitas Bersama	86
D. Analisis Hasil Penelitian	93
1. Kebijakan tentang Penilaian Buku Pendidikan Agama	93
2. Analisis Peran dan Fungsi <i>Stakeholder</i> pada Program PBPA	94
3. Analisis Model <i>Collaborative Governance</i> dalam Program PBPA ..	98
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	105

A. Kesimpulan	105
B. Saran.....	105
Daftar Pustaka	106
Lampiran-Lampiran	
Dokumentasi Wawancara	



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Rekapitulasi Jumlah Pelaksana Program Penilaian Buku Pendidikan Agama 2021	2
Tabel 1.2. Rekapitulasi Jumlah Profesi Penilai pada Program PBPA 2021	3
Tabel 2.1. Hasil Penelitian Terdahulu	17
Tabel 3.1. Informan untuk Penggalan Data Penelitian	44
Tabel 3.2. Pedoman Wawancara Penelitian Model <i>Collaborative Governance</i> pada Program Penilaian Buku Pendidikan Agama di Kementerian Agama (Aspek Peran dan Fungsi <i>Stakeholder</i> pada Indikator Variabel Kolaborasi)	47
Tabel 3.3. Pedoman Wawancara Penelitian Model <i>Collaborative Governance</i> pada Program Penilaian Buku Pendidikan Agama di Kementerian Agama (Aspek model <i>collaborative governance</i> dalam program PBPA di Kementerian Agama Berbasis Prinsip Dinamika Kolaborasi)	49
Tabel 4.1. Alokasi Buku dan Penilai dalam Program PBPA	61
Tabel 4.2. Klasifikasi Peran-Fungsi <i>Stakeholder</i> pada Program PBPA di Kementerian Agama Berbasis Konsep Organisasi Publik	97

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Tahapan Penyediaan Buku Pendidikan Agama di Kementerian Agama	32
Gambar 2.2. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> Internal dan Eksternal pada Program PBPA	33
Gambar 2.3. Skema Umum Kerangka Berpikir Penelitian Model <i>Collaborative governance</i> pada Program PBPA di Kementerian Agama	38
Gambar 2.4. Skema Spesifik Kerangka Berpikir Penelitian Model <i>Collaborative governance</i> pada Program PBPA di Kementerian Agama	38
Gambar 4.1. Alur Kerja Program PBPA di Kementerian Agama (SK Kepala Badan No. 62 Tahun 2021)	63
Gambar 4.2. Kondisi Awal Peran-Fungsi <i>Stakeholder</i> pada Program PBPA.....	72
Gambar 4.3. Struktur Kelembagaan dalam program PBPA di Kementerian Agama	76
Gambar 4.4. <i>Website</i> Program Penilaian Buku Pendidikan Agama di Kementerian Agama	92
Gambar 4.5. Model <i>Collaborative Governance</i> dalam Program PBPA di Kementerian Agama	98
Gambar 4.6. Skema Hasil Analisis Peran-Fungsi dan Identifikasi Model <i>Collaborative Governance</i> dalam Program PBPA di Kementerian Agama	103

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan menyebutkan bahwa tujuan dalam menyelenggarakan tata kelola perbukuan salah satunya adalah menghasilkan buku-buku pendidikan yang bermutu melalui peningkatan kualitas dan jumlah sumber daya perbukuan. Kebijakan pemenuhan standar buku pendidikan bermutu salah satunya dilakukan melalui proses penilaian terhadap buku-buku pendidikan. Penilaian terhadap buku-buku pendidikan merupakan kegiatan penelaahan dan penetapan terhadap buku yang ditulis. Hal itu dimaksudkan untuk memastikan kesesuaian dan kelayakan buku berdasarkan standar kualitas yang mencakup pada isi, penyajian, desain, dan grafika.

Ketentuan umum mengenai penilaian buku pendidikan disampaikan dalam PP No. 75 yang dikeluarkan pada 2019 mengenai Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sistem Perbukuan. Pelaksanaan penilaian buku pendidikan dilakukan dengan menjunjung tinggi prinsip profesionalitas, objektivitas, dan akuntabilitas yang diatur dalam pedoman penilaian yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri. Penilaian terhadap buku pendidikan umum dilakukan oleh lembaga/organisasi yang menyelenggarakan urusan bidang perbukuan di bawah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah tersebut, pedoman umum penilaian terhadap buku-buku pendidikan umum diatur dalam Permendikbud No. 8 tahun 2016 mengenai Buku yang Digunakan oleh Satuan Pendidikan. Sedangkan program penilaian buku pendidikan agama (PBPA) yang digunakan oleh/di lembaga pendidikan keagamaan dilaksanakan oleh pihak Kementerian Agama. Adapun pedoman umum penilaian terhadap buku-buku pendidikan agama diatur dalam Peraturan Menteri Agama RI Nomor 9 Tahun 2018 mengenai Buku Pendidikan Agama.

Pelaksanaan program PBPA di Kementerian Agama ini dilakukan pada setiap tahun oleh Badan Penelitian dan Pengembangan serta Pendidikan dan Pelatihan (Balitbang Diklat) Kementerian Agama dengan menunjuk unit di bawahnya, yaitu

Pusat Penelitian dan Pengembangan Lektur, Khazanah Keagamaan, dan Manajemen Organisasi (Puslitbang LKKMO). Merujuk pada SK Kepala Balitbang Diklat Kementerian Agama No. 62 tahun 2021 tentang Juknis PBPA pada Sekolah dan Madrasah, program PBPA secara substansi dan teknis dilaksanakan oleh tim yang melibatkan individu (personal) baik yang berasal dari dalam maupun luar Kementerian Agama, tentunya berdasarkan kriteria-kriteria yang ditetapkan.

Penjelasan secara terperinci terdapat dalam petunjuk teknis yang menyebutkan bahwa program PBPA dilaksanakan oleh tim yang terbagi dalam enam kelompok berlandaskan SK Kepala Puslitbang LKKMO, yaitu: (1) verifikator; (2) tim informasi teknologi (IT); (3) penilai buku; (4) supervisor; (5) penyelia utama; dan (6) pengembang instrumen penilaian. Pada setiap tim terdapat personal/individu yang berasal dari internal maupun eksternal Kementerian Agama berdasarkan kriteria-kriteria yang ditentukan dalam petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan.

Berikut rekapitulasi jumlah anggota pada setiap tim pada program PBPA yang dilaksanakan pada 2021.

Tabel 1.1 Rekapitulasi Jumlah Pelaksana Program Penilaian Buku Pendidikan Agama 2021

No.	Tim Pelaksana PBPA	Jumlah
1.	Verifikator	35 anggota
2.	Tim informasi teknologi (IT)	2 anggota
3.	Penilai buku	560 anggota
4.	Supervisor	15 anggota
5.	Penyelia utama	12 anggota
6.	Pengembang instrumen penilaian	5 anggota

Sumber: Laporan Pelaksanaan Program PBPA Balitbang Diklat Kementerian Agama 2021.

Tidak ada ketentuan berapa jumlah anggota pada setiap tim pelaksana dalam petunjuk teknis, namun berdasarkan laporan setiap tahun kegiatan PBPA tim pelaksana mengalami perubahan bergantung dari jumlah buku yang masuk dari penerbit ke Kementerian Agama untuk dinilai. Jumlah tim penilai buku lebih banyak dari tim lainnya karena banyaknya jumlah buku yang dinilai. Buku-buku pendidikan agama yang dilakukan penilaian berasal dari penerbit pemerintah dan non-pemerintah (masyarakat/swasta) yang tidak hanya berasal dari satu agama,

akan tetapi dari enam agama (Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Budha, dan Konghucu).

Laporan tahunan mengenai program PBPA mencatat bahwa pada 2019 terdapat 167 buku dari 30 penerbit yang mengajukan bukunya untuk dilakukan penilaian. Pada 2020 pelaksanaan program PBPA tidak maksimal karena terjadi pandemi covid-19. Kondisi tersebut mendorong pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang berdampak pada proses program penilain buku di Kementerian Agama. Proses penilaian yang semula dilakukan secara manual dirubah menjadi layanan yang bersifat virtual (digital). Buku-buku yang belum dinilai pada 2020 dialihkan pada 2021 yang terdapat 949 buku dari 71 penerbit (sumber: data dan wawancara studi awal dengan tim pelaksana program PBPA di Kementerian Agama).

Khusus untuk para penilai buku, Puslitbang LKKMO melakukan open rekrutmen dengan melakukan seleksi berdasarkan syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan. Penilai buku yang di seleksi adalah individu (personal) yang tidak hanya berasal dari unit kerja internal Kementerian Agama, tetapi juga dari eksternal Kementerian Agama. Berikut diuraikan dalam tabel rekapitulasi jumlah profesi penilai pada program PBPA 2021 yang bersumber dari laporan pelaksanaan rekrutmen yang dilaksanakan oleh unit tersebut.

Tabel 1.2. Rekapitulasi Jumlah Profesi Penilai pada Program PBPA 2021

No	Profesi Penilai 2021	Jumlah
1	Dosen Perguruan Tinggi Agama Islam	274
2	Dosen Guru Besar	11
3	Dosen Pendidikan Agama Hindu	1
4	Dosen Pendidikan Agama Katolik	1
5	Dosen Pendidikan Agama Kristen	2
6	Guru Agama Islam	99
7	Guru Pendidikan Agama Hindu	3
8	Guru Pendidikan Agama Katolik	2
9	Guru Pendidikan Agama Kristen	4
10	Kepala Sekolah	15
11	Non Fungsional Tenaga Kependidikan	37
12	Peneliti	7
13	Pengawas Madrasah	12
14	Pengawas Pendidikan Agama Hindu	1
15	Pengawas Pendidikan Agama Katolik	1
16	Pengawas Pendidikan Agama Kristen	1

17	Pengawas Pendidikan Agama Islam	11
18	Pengawas Sekolah	5
19	Widyaiswara Kementerian Agama	13
	Jumlah	500

Sumber: Laporan Pelaksanaan Program PBPA 2021.

Komposisi penilai buku yang terlibat lebih banyak berasal dari tenaga fungsional pada unit kerja di bawah Kementerian Agama seperti guru dan pengawas madrasah, dosen perguruan tinggi agama, pegawai Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, dan widyaiswara Kementerian Agama serta tenaga fungsional lainnya. Sedangkan penilai buku dari eksternal Kementerian Agama yang terlibat lebih sedikit, seperti guru dan pengawas pada sekolah umum dan dosen pada perguruan tinggi umum. Mereka yang terlibat baik yang berperan secara substansi maupun teknis dalam program PBPA mendapat kompensasi (honorarium) sesuai dengan peran, fungsi, dan jenis pekerjaan yang dilakukan.

Pelaksana program PBPA disesuaikan dengan ketersediaan buku yang akan dinilai dan kebijakan anggaran. Pada prosesnya, program PBPA dilaksanakan melalui beberapa tahap, yaitu: (1) proses persiapan; (2) persiapan penilaian; (3) proses penilaian; (4) proses perbaikan naskah hasil penilaian buku (rekomendasi penilai); (5) proses verifikasi dari hasil perbaikan dan penyusunan rekomendasi; (6) penetapan hasil dari penilaian atau pemberian tanda layak; dan (7) penyusunan laporan program (SK Kepala Balitbang Diklat Kementerian Agama No. 62 tahun 2021 tentang Juknis PBPA pada Sekolah dan Madrasah).

Tata kelola sistem perbukuan melalui program PBPA yang berlandaskan pada regulasi, secara tegas dinyatakan tidak hanya menjadi bagian dari tanggungjawab pemerintah, akan tetapi juga menjadi bagian dari tanggungjawab pihak swasta dan juga masyarakat. Namun demikian, peran dan fungsi ketiganya belum berjalan secara optimal padahal ketiganya memiliki tanggungjawab yang seimbang dalam meningkatkan kualitas sistem perbukuan dan menjamin kualitas buku pendidikan agama di Indonesia secara proporsional.

Merujuk pada PP No. 75 tahun 2019, pelaku perbukuan (penerbit swasta) dan masyarakat dapat melakukan pengawasan terkait mutu buku termasuk pada program PBPA. Pengawasan yang dilakukan oleh pelaku perbukuan (penerbit swasta) dapat dibentuk melalui organisasi profesi, sedangkan pengawasan yang

dilakukan baik individu-individu dari masyarakat atau dibentuk kelompok atau lembaga. Tentunya proses pengawasan dilakukan berdasarkan kewenangan, kapasitas dan kompetensi yang menggarisbawahi prinsip keterbukaan (transparansi) dan akuntabilitas publik sehingga laporan hasil temuannya dapat disampaikan kepada instansi berwenang.

Faktanya, sejauh ini belum terdapat lembaga independen di luar pemerintah yang berfungsi melakukan pengawasan pada pelaksanaan program PBPA di Kementerian Agama baik lembaga dari pelaku perbukuan (penerbit swasta) maupun lembaga independen dari kelompok masyarakat. Pengembangan sistem perbukuan Nasional berdasarkan amanat regulasi yang perlu dilakukan secara sistematis, komprehensif, dan terpadu membutuhkan kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat yang memiliki tanggungjawab seimbang agar kualitas sistem perbukuan dapat lebih terjamin dan bermanfaat secara proporsional.

Peran pemerintah selain Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama sebagai *leading sector* program PBPA, Direktorat-Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat di Kementerian Agama (Ditjen Bimas Katolik, Kristen, Hindu, Budha, dan Konghucu) dipandang perlu mengoptimalkan perannya dalam mendukung proses PBPA. Misalnya Direktorat-Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat perlu mengeluarkan regulasi turunan dari PMA No. 9 Tahun 2018 tentang Buku Pendidikan Agama terkait dengan pengkoordinasian pembentukan penilai buku pendidikan dari agama masing-masing. Selain itu, dalam PMA juga disebutkan unit-unit tersebut bertanggung jawab dalam melakukan pendistribusian dan pengawasan setelah dilakukannya penilaian.

Pihak penerbit swasta sebagai salah satu pelaku perbukuan yang menyelenggarakan penerbitan atas buku-buku pendidikan agama, saat ini hanya berperan sebagai 'objek' atau bagian dari *stakeholder* yang terlibat dalam program PBPA. Keterlibatannya hanya karena buku-buku mereka akan dinilai oleh pihak pemerintah (Kementerian Agama) untuk mendapatkan tanda pengesahan agar dapat diterbitkan dan dijual kepada masyarakat/sekolah. Pihak penerbit pada dasarnya memiliki tanggung jawab yang sama atas mutu buku pendidikan agama yang beredar di masyarakat. Oleh karenanya, para penerbit secara kelembagaan dapat

mendukung program PBPA dengan melakukan penyusunan dan penerbitan buku-buku pendidikan agama dengan berpedoman pada kurikulum dan langkah-langkah penyusunan buku sesuai pedoman umum penilaian yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Di sisi lain, penerbit yang berorientasi pada laba penjualan buku, juga dapat terlibat sebagai pengawas terhadap penerbitan dan pendistribusian buku pendidikan agama kepada masyarakat, baik dari aspek isi maupun harga pasar. Para penerbit dapat berkoordinasi dengan unit Kementerian Agama yang ditunjuk, yaitu: Badan Litbang dan Diklat (Islam), Direktorat-Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat (Katolik, Kristen, Hindu, Budha), dan Pusat Bimbingan Pendidikan Agama Khonghucu. Adapun lembaga swasta yang dapat terlibat, antara lain: Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI), perguruan tinggi agama swasta, asosiasi profesi (penilai buku, penyusun buku, dosen/peneliti dan pelaku perbukuan lainnya).

Masyarakat, yang selama ini hanya sebagai pihak pengguna buku-buku pendidikan agama hasil dari program PBPA, belum terwakilkan oleh organisasi tertentu yang merepresentasikan suara kelompok masyarakat. Buku-buku pendidikan agama hasil penilaian (program PBPA) yang diterbitkan mengandung nilai-nilai moral yang sangat bermanfaat bagi masyarakat khususnya peserta didik. Program PBPA belum banyak diketahui oleh masyarakat padahal buku-buku pendidikan agama bukan hanya sekedar untuk dikonsumsi sebagai bahan bacaan peserta didik, akan tetapi materi yang disajikan dalam buku tersebut diimplementasikan dalam keseharian masyarakat.

Elemen masyarakat perlu dilibatkan terkait dengan Program PBPA tersebut untuk memberi pengawasan terhadap buku-buku pendidikan agama yang beredar, baik pada aspek materi-materi yang disajikan dalam buku tersebut yang tidak sesuai atau bertentangan dengan penerjemahan serta penafsiran dari kitab suci pada setiap agama. Bersumber dari masyarakat, beberapa kebutuhan materi buku pendidikan berbasis agama yang sesuai dengan kondisi kearifan lokal masyarakat dapat diusulkan kepada pemerintah. Beberapa elemen masyarakat dapat membentuk lembaga pengawas terhadap buku-buku pendidikan agama, antara lain: organisasi keagamaan yang mewakili enam agama (MUI, PGI, KWI, PHDI, WALUBI,

MATAKIN), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh agama, dan tokoh masyarakat.

Pemerintah, penerbit/swasta, masyarakat yang juga merupakan bagian dari masyarakat secara langsung memanfaatkan buku-buku pendidikan agama melalui anak-anak mereka sebagai peserta didik di lembaga pendidikan formal. Buku pendidikan agama yang di dalamnya terdapat materi-materi yang bersumber dari kitab suci masing-masing agama dapat menjadi pedoman pada kehidupan keseharian masyarakat. Kontribusi ketiganya dipandang sangat relevan dan signifikan dalam pengembangan pengimplementasian kebijakan pemerintah yang *outputnya* dapat dinikmati oleh semua lapisan. Oleh karena itu, kajian mengenai program PBPA di Kementerian Agama dipandang perlu dilakukan secara lebih mendalam, karena program PBPA menjadi bagian dari tata kelola perbukuan Nasional yang perlu diketahui sejauhmana peran dan keterlibatan *stakeholder* berbasis *collaborative governance* sehingga melalui tata kelola yang professional juga dapat menghasilkan buku yang berkualitas.

B. Identifikasi Masalah

Teridentifikasi permasalahan dalam program PBPA yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama terkait dengan peran dan pelibatan *stakeholder* yang berbasis pada regulasi tata kelola perbukuan, antara lain:

1. Keterbatasan pelibatan pihak eksternal dan dominasi kewenangan Kementerian Agama dalam program PBPA yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama dipandang belum memenuhi standar tata kelola sistem perbukuan Nasional yang sistematis, komprehensif, dan terpadu.
2. Program PBPA yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama saat ini lebih banyak melibatkan *stakeholder* di bawah Kementerian Agama yang memungkinkan adanya intervensi kebijakan subyektif pengelola program yang cenderung dapat mengabaikan prinsip profesionalitas, objektivitas, dan akuntabilitas sesuai dengan paradigma *New Public Management*.
3. Tata kelola sistem perbukuan melalui program PBPA yang menjadi tanggungjawab pemerintah, pihak swasta dan masyarakat peran dan fungsi

ketiganya berbasis kolaboratif secara makro belum berjalan seimbang dan proporsional.

4. Direktorat-Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat di Kementerian Agama (Ditjen Bimas Katolik, Kristen, Hindu, Budha, dan Konghucu) dipandang belum maksimal mendukung program PBPA pada aspek substansi karena belum adanya regulasi turunan dari PMA No. 9 Tahun 2018 tentang Buku Pendidikan Agama meski dalam PMA tersebut menyebutkan peran dan fungsi unit-unit tersebut.
5. Direktorat-Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat di Kementerian Agama (Ditjen Bimas Katolik, Kristen, Hindu, Budha, dan Konghucu) dipandang belum maksimal mendukung program PBPA pada aspek teknis seperti melakukan koordinasi dengan Badan Litbang dan Diklat dalam membantu menyediakan para penilai dari agama masing-masing untuk kepentingan penilaian terhadap buku-buku pendidikan agama yang diajukan oleh penerbit.
6. Mempertimbangkan mutu dan harga buku pendidikan agama yang diterbitkan dan didistribusikan ke masyarakat sebagai tanggung jawab pihak swasta, belum adanya organisasi swasta seperti: Ikatan Penerbit Indonesia/IKAPI, perguruan tinggi agama, asosiasi profesi (penilai buku, penyusun buku, dosen/peneliti dan pelaku perbukuan lainnya), yang menjamin akan penyusunan buku berdasarkan pedoman umum standar penilaian sebagai dukungan atas program PBPA.
7. Organisasi yang merepresentasikan kelompok masyarakat berbasis keagamaan seperti majelis-majelis agama (MUI, PGI, KWI, PHDI, WALUBI, MATAKIN), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh agama, dan tokoh masyarakat belum difungsikan secara optimal dalam memberikan pengawasan terhadap standar kualitas pelaksanaan program PBPA di Kementerian Agama, padahal kebermanfaatan hasil dari program PBPA adalah buku pendidikan agama yang digunakan oleh masyarakat.

C. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini bermaksud untuk menegaskan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat dirumuskan pemecahan masalah sesuai dengan tujuan penelitian. Rumusan masalah difokuskan pada pertanyaan

penelitian yang bersifat kualitatif dengan merujuk pada fakta dan fenomena empiris serta rujukan teori *collaborative governance* yang digunakan, yaitu:

1. Bagaimana peran dan fungsi *stakeholder* pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program PBPA di Kementerian Agama?
2. Bagaimana model *collaborative governance* dalam program PBPA di Kementerian Agama?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui secara lebih mendalam pelaksanaan program PBPA dan sejauhmana pola kolaborasi serta peran keterlibatan *stakeholder* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) pada program yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama tersebut berbasis pada model *collaborative governance*. Tujuan penelitian ini secara lebih terperinci yaitu untuk:

1. Menganalisis peran dan fungsi *stakeholder* pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program PBPA di Kementerian Agama.
2. Merumuskan model *collaborative governance* dalam program PBPA di Kementerian Agama.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat Akademik

Manfaat dari penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat dikembangkan pada ilmu administrasi negara khususnya terkait dengan model *collaborative governance* dalam tata kelola perbukuan nasional melalui program PBPA di Kementerian Agama.

Manfaat Praktis

Pada aspek praktis, hasil dari kajian ini diharapkan dapat bermanfaat menjadi alternatif materi yang dimungkinkan untuk dapat dipertimbangkan serta masukan bagi kebijakan proses/pelaksanaan program PBPA yang dikembangkan oleh Kementerian Agama sebagai upaya meningkatkan kelembagaan yang profesional dan efektif dalam pembangunan sistem tata kelola perbukuan nasional.