



Bahwa dampak implementasi kebijakan pendidikan di era otonomi daerah walaupun secara langsung tidak ditujukan pada madrasah, namun selain memiliki dampak positif, yaitu mampu memotivasi timbulnya madrasah unggulan, madrasah model, madrasah regular atau kejuruan dan madrasah yang berdampingan dengan pesantren yang kesemuanya sebagai bentuk upaya madrasah untuk menjadi lembaga pendidikan yang *survive*, juga menimbulkan dampak negatif. Dampak negative diantaranya sulitnya meningkatkan kualitas bidang Kelembagaan, pendanaan dan ketenagaan madrasah.

ISBN 978 602 7775 74 9



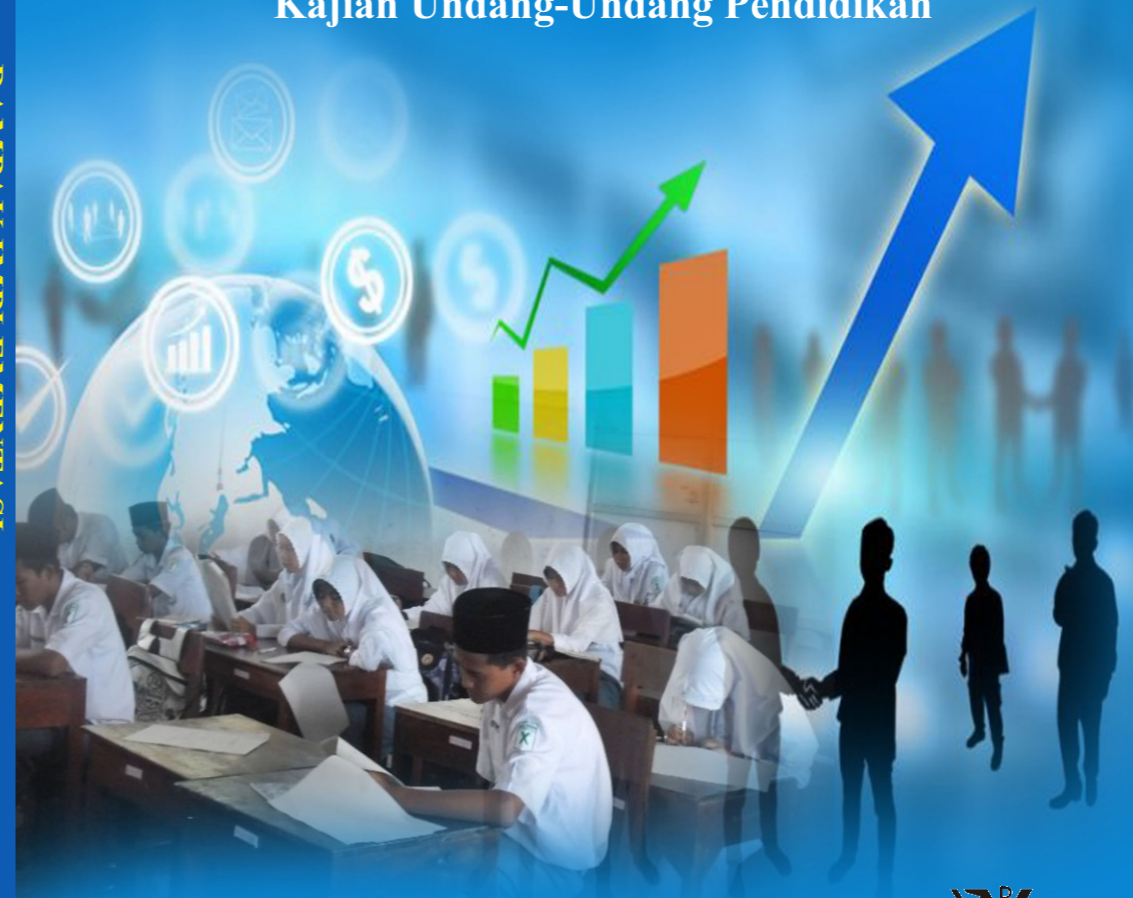
Dr. Umi Kultsum, MA

**DAMPAK IMPLEMENTASI  
OTONOMI DAERAH PADA MADRASAH**  
Kajian Undang-Undang Pendidikan

Dr. Umi Kultsum, MA

# DAMPAK IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH PADA MADRASAH

Kajian Undang-Undang Pendidikan



**DAMPAK IMPLEMENTASI  
OTONOMI DAERAH PADA MADRASAH  
Kajian Undang-Undang Pendidikan**



**DAMPAK IMPLEMENTASI  
OTONOMI DAERAH PADA MADRASAH  
Kajian Undang-Undang Pendidikan**

**Dr. Umi Kultsum, MA**



**Penerbit  
2017**

**Judul buku**  
**DAMPAK IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH PADA**  
**MADRASAH**  
**Kajian Undang-Undang Pendidikan**

**Penulis**  
Dr. Umi Kultsum, MA

**Layout**  
Juna Excel

**ISBN 978-602-7775-74-9**  
viii + 323 hal. ; ukuran buku 22 cm x 15 cm

© Hak Cipta **Dr. Umi Kultsum, MA**, 2017  
Hak penerbitan dimiliki Young Progressive Muslim.  
Dilarang mengkopi sebagian atau seluruh isi buku ini dengan  
cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi,  
tanpa izin sah dari penerbit.

Young Progressive Muslim  
Jl. Talas II Pondok Cabe Ilir  
Pamulang Rt.05 Rw.01  
Tangerang Selatan 15418

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadiran Allah SWT. karena berkat taufiq dan hidayah-Nya, Penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul; “Dampak Implementasi Otonomi Daerah pada Madrasah (Studi di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang)” ini. Shalawat dan salam semoga tetap dilimpahkan kepada Nabi besar Muhammad SAW., keluarga dan sahabatnya yang telah membawa umat dari alam kegelapan ke alam yang terang benderang.

Ditertasi ini ditulis dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar doktor dalam bidang pendidikan agama Islam. Selama penulisan disertasi ini penulis memperoleh bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan banyak terimakasih, Ucapan terima kasih penulis kepada kedua promotor yaitu Prof. Dr. H. Abuddin Nata MA., dan Prof. Dr. Suwito MA., yang telah memberikan dukungan dan bimbingannya yang sangat berharga selama penulisan disertasi ini.

Tidak lupa juga penulis mengucapkan terimakasih kepada Rektor UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Prof. Dr .Dede Rosyada, MA., serta bapak Prof. Dr. Masykuri Abdillah dan bapak Prof. Didin Saepudin, MA. selaku Direktur dan Sekretaris Sekolah Pasca Sarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan seluruh para Dosen dan staf akademik yang telah banyak membantu penulis selama menempuh proses pembelajaran.

Ungkapan trimakasih juga penulis sampaikan kepada Rektor IAIN “Sultan Maulana Hasanuddin” Banten yang telah memungkinkan penulis untuk melanjutkan perkuliahan Strata 3 di Sekolah Pasca Sarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, dalam hal ini Prof. Dr. Fauzul Iman MA., dan juga segenap keluarga besar IAIN “Sultan Maulana Hasanuddin” Banten.

Ucapan terimakasih yang tidak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua, ayahanda H. Karja (alm) dan ibunda Hj. Roebah yang telah memberikan dukungan penuh selama penulis menuntut ilmu sejak tingkat dasar sampai saat sekarang ini; juga seluruh keluarga besar, kakak dan adik yang selalu memberikan motivasi kepada penulis.

Ucapan terimakasih yang mendalam juga penulis sampaikan kepada suami tercinta Drs. H .Encep Mukadi yang telah menemani penulis dalam suka dan duka selama penulisan ini berlangsung bersama anak tersayang Yunus Ubaidillah S.Pi, semoga masa depannya lebih baik dari ibu dan abah.

Terimakasih mendalam juga penulis sampaikan kepada mertua dan seluruh keluarga besar H. Tarmidzi (alm) yang selalu mendukung dalam penulisan disertasi ini.

Harapan penulis, semoga Allah SWT. akan memberikan balasan yang setimpal atas jasa dan bantuan yang telah mereka berikan.

Pada akhirnya hanya penulis jualah yang harus bertanggung jawab atas ketidak sempurnaan dan segala kekurangan yang ada dalam penulisan disertasi ini, tentu saja dengan harapan adanya kritik perbaikan dari seluruh pihak, demi terciptanya penulisan-penulisan yang lebih baik di masa-masa yang akan datang.

Jakarta, Maret 2017

Umi Kultsum

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Pedoman transliterasi Arab - Latin yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### A. Konsonan

b = ب	z = ز	f = ف
t = ت	s = س	q = ق
th = ث	sh = ش	k = ك
j = ج	ṣ = ص	l = ل
ḥ = ح	ḍ = ض	m = م
kh = خ	ṭ = ط	n = ن
d = د	ẓ = ظ	h = ه
dh = ذ	‘ = ع	w = و
r = ر	gh = غ	y = ي

### B. Vokal

#### 1. Vokal Tunggal

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
◌َ	fathah	A	A
◌ِ	Kasrah	I	I
◌ُ	dhammah	U	U

#### 2. Vokal Rangkap

Tanda	Nama	Gabungan Huruf	Nama
◌َ◌ِ	fathah dan ya	Ai	a dan i
◌َ◌ِ◌ِ	fathah dan wau	Au	a dan w



Contoh:

حُسَيْن : Ḥusain حَوْل : ḥaul

### C. Maddah

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	fathah dan alif	ā	a dan garis di atas
يَ	kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
وُ	dhammah dan wau	ū	u dan garis di atas

### D. Ta' marbutah ( ة )

Transliterasi ta' marbutah ditulis dengan "h" baik dirangkai dengan kata sesudahnya maupun tidak contoh mar'a (مرأة) madrasah ( )

مدرسة

Contoh:

المدينة المنورة : al-Madīnah al-Munawwara

### E. Shaddah

Shaddah/tasydīd di transliterasi ini dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang bersaddah itu.

Contoh:

ربنا : rabbanâ نزل : nazzal

### F. Kata Sandang

Kata sandang "الـ" dilambangkan berdasar huruf yang mengikutinya, jika diikuti huruf syamsiyah maka ditulis sesuai huruf yang bersangkutan, dan ditulis "al" jika diikuti dengan huruf qamariyah. Selanjutnya ل ا ditulis lengkap baik menghadapi al-Qomariyah contoh kata al-Qomar (القمر) maupun al- Syamsiyah seperti kata al-Rajulu ( الرجل )

Contoh:

الشمس : al-Shams القلم : al-Qalam

### G. Pengecualian Transliterasi

Adalah kata-kata bahasa arab yang telah lazim digunakan di dalam bahasa Indonesia dan menjadi bagian dalam bahasa Indonesia, seperti lafal الله, *asmā' al-husnā* dan *ibn*, kecuali menghadirkannya dalam konteks aslinya dan dengan pertimbangan konsistensi dalam penulisan.

## DAFTAR ISI

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	
	A. Latar Belakang Masalah .....	1
	B. Identifikasi Masalah.....	28
	C. Pembatasan dan Perumusan Masalah .....	29
	D. Tujuan Penulisan .....	33
	E. Kajian Terdahulu yang Relevan.....	34
	F. Metodologi Penelitian .....	38
	G. Penyajian Penulisan.....	40
<b>BAB II</b>	<b>LEMBAGA PENDIDIKAN MADRASAH</b>	
	A. Madrasah dan Kebijakan Pemerintah .....	43
	B. Madrasah sebagai Intitusi Pendidikan .....	62
	C. Peran Lembaga Madrasah dalam Pendidikan.....	76
	D. Kajian Islam tentang Lembaga Madrasah .....	87
<b>BAB III</b>	<b>UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH</b>	
	A. Proses Lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah.....	97
	B. Perubahan Kewenangan Daerah .....	104
	C. Integralisasi Lembaga Madrasah dalam Pendidikan Nasional .....	109
	D. Bentuk Eksistensi Madrasah .....	119
	E. Tantangan Madrasah di Era Globalisasi .....	151
<b>BAB IV</b>	<b>OTONOMI DAERAH DAN KUALITAS MADRASAH DI KABUPATEN SERANG DAN PANDEGLANG.</b>	
	A. Serang dan Pandeglang sebagai Daerah Otonom ..	163
	B. Konsep Otonomi Pendidikan .....	167
	C. Pelaksanaan Otonomi Daerah .....	184
	D. Problematika Otonomi Daerah pada Pendidikan...	201
	E. Problematika yang Dihadapi Madrasah.....	214
	F. Posisi Madrasah di era Otonomi Daerah .....	257
	G. Implementasi Otonomi Daerah pada Madrasah dan Kualitas Pendidikan. ....	262

<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A. Kesimpulan .....	279
	B. Saran dan rekomendasi .....	280
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....		281
<b>GLOSORY</b> .....		305
<b>INDEX</b> .....		315

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-undang Otonomi Daerah,<sup>1</sup> sesungguhnya tidak ditujukan pada lembaga madrasah, karena sampai saat ini madrasah tetap bertahan pada bentuk sentralisasi, sesuai dengan bunyi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 10 ayat 3 huruf f, disebutkan bahwa salah satu urusan pemerinthan yang tidak didesentralisasi ke daerah adalah urusan “ agama”,<sup>2</sup> meskipun begitu undang-undang otonomi daerah, khususnya otonomi pendidikan di tingkat implementasi secara tidak langsung berdampak pada rumitnya persoalan lembaga madrasah, karena posisi madrasah menjadi serba salah dan bagai “anak tiri” di negara Indonesia yang faktanya mayoritas penduduknya ber-agama Islam.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional, posisi lembaga madrasah hakekatnya telah

---

<sup>1</sup>Otonomi daerah sebagai bentuk perwujudan kebijakan publik di Indonesia memiliki empat tujuan utama. Pertama. mendorong peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas daerah. Kedua. Meningkatkan keselarasan hubungan antara pemerintah dan daerah dan antar daerah dengan daerah dalam kewenangan dan keuangan. Ketiga menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat dan keempat menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah. lihat Undang-Undang Otonomi Daerah edisi terbaru, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, Cet.1. Lihat juga Uno, H.B. *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008.

<sup>2</sup>Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya: dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan dalam menumbuh kembangkan keagamaan. Lihat, Undang-Undang Otonomi Daerah edisi terbaru, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, Cet.1.

disejajarkan dengan sekolah umum, yang artinya madrasah menjadi satu kesatuan pendidikan secara nasional, kesejajaran posisi tersebut berdampak pada meningkatnya motivasi para pendiri dan pengelola lembaga madrasah untuk melakukan berbagai perubahan dan perombakan madrasah, agar secara kualitas mampu bersaing dengan lembaga pendidikan umum. Misalnya dengan munculnya berbagai bentuk model lembaga madrasah yang hakekatnya adalah bertujuan agar madrasah menjadi lembaga pendidikan yang *survave* di tengah-tengah gelombang perubahan kebijakan.<sup>3</sup>

Selanjutnya dengan konteks yang tertuang pada undang-undang otonomi pemerintah daerah tersebut di atas, madrasah seakan terbelah menjadi dua bagian, pertama pada fisik kelembagaan madrasah menjadi bagian dari makna pendidikan, yang kewenangannya berada pada pemerintah daerah, sedangkan pada muatan keilmuan (agama) madrasah kewenangannya berada pada pemerintah pusat. Dampak positif sesungguhnya bisa dirasakan oleh lembaga madrasah, kalau saja pada faktanya kedua pemerintahan (pusat dan daerah) masing-masing berusaha dengan serius untuk mengembangkan dan meningkatkan lembaga madrasah, akan tetapi yang terjadi malah sebaliknya, kedua pemerintahan (pusat dan daerah) masing-masing terkesan berbeda penafsiran. Pemerintah pusat karena merasa bahwa madrasah adalah sebagai bentuk lembaga pendidikan yang berada di wilayah daerah otonom, maka yang berhak melakukan pembinaan adalah pemerintah daerah, sedangkan dari muatan keilmuannya (agama) pemerintah daerah merasa bahwa pembinaan bidang keagamaan adalah wewenang pemerintah pusat.

Sebagai contoh perbedaan pemahaman adalah pada kebijakan anggaran APBD Propinsi dan Kabupaten/Kota yang

---

<sup>3</sup>Perubahan sistem pendidikan yang mengikuti perubahan sistem pemerintahan yang *sentralistik* menuju *desentralistik* atau yang lebih dikenal dengan otonomi pendidikan dan kebijakan otonomi nasional itu mempengaruhi sistem pendidikan Indonesia, lihat Suyanto, *Dinamika Pendidikan Nasional (Dalam Persatuan Dunia Global)*, PSAP Muhammadiyah, Jakarta: 2006, xi., baca juga Roni Ekha Putera dan Tengku Rika Valentina, *Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Solok*, Jurnal Demokrasi, Vol.IX, No.1 Tahun 2010., 1

tersandung oleh Surat Edaran (SE) Kementerian Dalam Negeri Moh.Ma'ruf nomor 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2006 dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD 2005. Surat tersebut oleh sebagian kepala daerah difahami sebagai larangan alokasi APBD untuk pendidikan keagamaan, karena bidang agama tidak mengalami desentralisasi, sehingga anggarannya dialokasikan dari APBN bukan dari APBD. Surat tersebut selanjutnya difahami secara beragam oleh kepala daerah.<sup>4</sup>

Lima bulan setelah surat edaran Kemendagri tersebut terbit, selanjutnya pada bulan februari 2006, Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Depdagri membuat surat klarifikasi bahwa "dukungan dana APBD", surat tersebut ditujukan kepada Gubernur, Bupati, Walikota serta ketua DPRD Propinsi, Kabupaten dan Kota menegaskan bahwa sekolah yang dikelola masyarakat, termasuk di dalamnya yang berbasis keagamaan, seperti madrasah dapat didanai melalui APBD selama pendanaan yang bersumber dari APBN belum atau tidak memadai. Berdasarkan surat klarifikasi tersebut, seharusnya Pemerintah Daerah memberikan alokasi dana APBN yang seimbang kepada lembaga pendidikan umum dan lembaga pendidikan agama.

---

<sup>4</sup>Ada beberapa kepala daerah yang merasa gelisah, karena satu sisi tidak ingin disalahkan dalam mengalokasikan anggaran, tapi di sisi lain tidak ingin berkonfrontasi dengan para tokoh agama yang ada di berbagai daerah, ada juga beberapa kepala daerah yang tidak memperdulikan larangan tersebut, diantara kepala daerah yang tidak memperdulikan surat edaran tersebut diantaranya Bupati Pekalongan Jawa Tengah dan Gresik serta Banyuwangi Jawa Timur. Di Banyuwangi surat Kemendagri tersebut hanya sebagai wacana, tapi tidak mempengaruhi anggaran. Baca Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor: 59 tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, baca juga Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 30 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2008. Lihat Nanang Fatah, Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan, Bandung: Remaja Rosdakarya, Cet.v. 2009, h..23-24

sehingga tidak menimbulkan diskriminasi serta dapat menjaga keberlangsungan proses belajar mengajar pada masing-masing daerah.<sup>5</sup>

Namun faktanya di Kabupaten Serang dan Pandeglang yang terjadi adalah munculnya diskriminasi pemahaman dikalangan kepala daerah, yaitu tetap terjadi perbedaan perhatian pada lembaga pendidikan madrasah dengan lembaga pendidikan umum, sehingga berdampak pada semakin lambatnya peningkatan kualitas madrasah, baik dari aspek kelembagaan, pendanaan maupun ketenagaan. Madrasah terlihat hanya berkembang dari sisi kuantitas, belum pada sisi kualitas.

Di saat yang bersamaan, sebagaimana halnya daerah-daerah otonom yang ada di Indonesia, undang-undang otonomi daerah di tingkat implementasi<sup>6</sup> dimaknai secara beragam di berbagai daerah, dan secara mayoritas tersandung pada persoalan keinginan daerah untuk mendapat kebebasan yang sebesar-besarnya, yang selanjutnya keinginan tersebut menyatu dalam permainan percaturan politik di

---

<sup>5</sup>Kemudian ad interim Widodo AS (karena Moh. Ma'ruf sakit) selanjutnya mengeluarkan peraturan Kemendagri nomor 30 tahun 2007 tentang pedoman penyusunan APBD 2008, peraturan ini menekankan dilarangnya diskriminasi dalam alokasi anggaran. Artinya dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadilan, dalam bentuk pemerataan pelayanan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat di wilayahnya. Sumber Humas Depdagri, Berita Nasional (5333 view) Kamis, 23 Februari 2006, 16: 25 :00, baca juga Nanang Fatah, Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan, Bandung: Remaja Rosdakarya, Cet.v. 2009, h..23-24

<sup>6</sup>Kegagalan implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan sering disebabkan oleh keinginan untuk menciptakan desentralisasi secara penuh dan tidak terbatas yang memisahkan garis tegas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam dua kubu yang tidak terkait satu sama lain, Bentuk otonomi semacam ini diwujudkan dalam bentuk implementasi otonomi daerah yang seluas-luasnya. Lihat Bhenyamin Hoessein, *Implikasi Globalisasi bagi Pemerintahan Demokrasi di Tingkat Lokal* (TELSTRA, nomor 47, Juli-Agustus, 1997 ), 16. Baca juga Bhenyamin Hoessein, *Otonomi Daerah di Masa Depan* (Harian Media Indonesia, Senin, 10 Desember 2001), bandingkan Malcolm Wallis, *Local Government and the Development: A Guide to the Literatur* (Environment and Urbanization, III,I, 128 ).

tingkat daerah, kondisi politik daerah inilah yang selanjutnya mengusung pemahaman otonomi daerah, yaitu bahwa otonomi daerah, berarti wilayah atau daerah otonom adalah milik putra-putra daerah. meski pada awalnya isu itu dimunculkan untuk memuluskan tujuan politik pejabat daerah, guna mendapatkan posisi jabatan tertentu tanpa harus bersusah payah melakukan persaingan secara kompetitif, akan tetapi isu itu kemudian digunakan juga untuk mendapatkan jabatan sebagai kepala atau pengelola madrasah, yang pada umumnya dengan jalan lobi-lobi diantara kalangan para pejabat daerah.

Selanjutnya pemahaman tersebut semakin meluas kepada masyarakat madrasah, hususnya madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang, umumnya di Provinsi Banten, karena secara kultur masyarakat provinsi banten mayoritas memiliki sikap kekeluargaan yang kuat, atau biasa dikenal dengan istilah “*baraya*” kondisi tersebut nampak kental pada lembaga madrasah, baik yang berstatus negeri apalagi yang berstatus swasta, karena pada umumnya lembaga madrasah swasta dimiliki oleh dinasti keluarga, yang pada umumnya kebanyakan dikelola oleh keluarga, sehingga dari kepala sekolah, tenaga pendidikan dan kependidikan selalu didominasi oleh sistem “*familier*”, bahkan tidak jarang sampai pada kepemilikan dan pengelolaan kantin harus di laksanakan oleh keluarga, walaupun ada yang bukan keluarga, jumlahnya sangatlah minim.

Alhasil secara struktur lembaga pendidikan madrasah tidak bisa hanya bergantung pada perhatian pemerintah (baik pusat maupun daerah), sedangkan sebagai lembaga yang akarnya berbasis masyarakat, madrasah di hadapkan pada persoalan kultur yang belakangan ini semakin mengemuka, meski faham ke daerahan ini tidak menjangkiti seluruh warga madrasah, akan tetapi sikap ini dikhawatirkan akan memicu warga madrasah, khususnya tenaga kependidikan menjadi lemah kompetitif dan minim kreatifitas.

Faham kedaerahan ini, selanjutnya melahirkan pola pikir adanya pengkotak-kotakan golongan, hususnya berdasarkan daerah, suku dan golongan, Padahal menurut hemat penulis lembaga pendidikan madrasah seharusnya lebih *independent* terhadap segala bentuk perbedaan, serta lebih terbuka pada setiap golongan maupun aliran sesuai dengan ruh ajaran Islam, baik secara tekstual maupun



kontekstual. Oleh karena arah tujuan luhur pendidikan madrasah adalah lebih luas, tidak hanya pada level nasional, akan tetapi internasional (seluruh umat).

Artinya lembaga madrasah di era otonomi daerah mendapat pengaruh yang tidak langsung dari konteks undang-undang tersebut di atas, yang pada intinya adalah dikarenakan pertama, adanya politik jabatan dan kedua adanya penyalahgunaan wewenang sehingga dampaknya lembaga madrasah cenderung belum bisa mendongkrak kualitas seperti yang diharapkan oleh banyak kalangan ahli pendidikan Islam.

Pada dasarnya studi tentang undang-undang otonomi daerah itu sendiri sampai sekarang terus menjadi sebuah perdebatan yang sangat panjang. Sepanjang sejarah kekuasaan yang ada di Indoensia. Meski berdasarkan faktanya bahwa ketika "*The Founding Father*" bersidang pada sidang panitia persiapan kemerdekaan Indonesia guna merumuskan Undang-Undang dengan satu tekad yang sama bahwa negara baru yang ber-eksistensi di dunia internasional adalah dalam bentuk negara kesatuan.<sup>7</sup>

Namun hasil kesepakatan awal tersebut di atas belum mampu memberikan sebuah solusi dalam rangka merangkul seluruh aspirasi di daerah yang ada di Indonesia. Hal ini dibuktikan bahwa sejak Indonesia menyatakan dirinya sebagai sebuah negara yang merdeka pada tahun 1945 sampai sekarang, kebijakan undang-undang cenderung berubah-ubah yang pada tingkat implementasi tidak jarang menimbulkan problematika yang tidak bisa dianggap ringan (sepele). Bahkan wacana tentang desentralisasi dan kebijakan otonomi daerah terus menggelinding.

---

<sup>7</sup>.Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan dalam Abdurahman (ed.) Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah* (Jakarta: PT Media Sarana Press, 1987), 59, Lihat J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002).

Menurut Tri Widodo, begitu ramainya perdebatan tentang implementasi<sup>8</sup> dan implikasi otonomi tersebut, bahkan banyak orang yang melupakan hakekat otonomi itu sendiri.<sup>9</sup>

Otonomi daerah dengan konsep *desentralisasi* mengacu pada *tren global* dalam pemindahan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau lokal. Hal ini ditandai oleh semakin banyaknya negara yang mengadopsi kebijakan desentralisasi pemerintahan guna mempercepat proses pembangunan bangsa.<sup>10</sup> Hal ini juga sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Nugraha.<sup>11</sup> Meskipun begitu pengertian dan penafsiran terhadap desentralisasi sangat beragam antar negara, ilmuwan, maupun antar praktisi pemerintahan. Istilah desentralisasi memiliki makna yang berbeda untuk orang yang berbeda,

---

<sup>8</sup> Konsep implementasi kebijakan minimal memiliki tiga makna. Pertama, Implementasi sebagai suatu proses atau pelaksanaan kebijakan. Kedua, Implementasi sebagai suatu kondisi akhir atau pencapaian suatu kebijakan (output) dan Ketiga, Implementasi sebagai proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Lihat A.S.Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1982), hal.426. Lihat juga J.L.Presswman dan A.Widavsky, *Implementation, 3<sup>rd</sup> Edition* (California: University of California Press, 1984) Xxiv-xxv. baca juga M.S.Grindle dan J.W Thomas, *Public Choices and Policy Changes: The Political Economy of Reform in Developing Countries* (Baltimore and London: The John Hopking University Press, 1995).

<sup>9</sup> Tri Widodo Utomo "Otonomi dan Ancaman Otoritarianisme di Daerah, *Harian Kompas* ( 1 April 2003 ).

<sup>10</sup> Di Negara-negara berkembang terdapat 116 telah melaksanakan system desentralisasi dan 106 diantaranya menggunakan system desentralisasi dalam kerangka Negara kesatuan, lihat J.M.Cohen dan Stephen B. Petersen, *Administrative Decentralization: Strategis for Developing Countriss* (est Hatford: CN. Kumarian Press. 1999).

<sup>11</sup> Terdapat 3 faktor yang mempengaruhi kebijakan publik, pertama, aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. Kedua, karakteristik dari agen pelaksana dan ketiga, kecenderungan dari pelaksana itu sendiri. Lihat R.Nugraha, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: PT. Elexmedia Komputindo, 2003), 167-169. lihat juga A. Dwiyanto *Reformasi Birokrasi Publik* ( Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, 2002), 7

dan pendekatan terhadap desentralisasipun sangat bervariasi dari negara yang satu ke negara yang lain (*the term decentralization means different things to different people, and the approach to decentralization has varied widely between countries*).<sup>12</sup>

Secara teoritis-empiris, urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom dimanifestasikan dalam pelayanan publik bagi masyarakat setempat dalam semangat kesejahteraan (*welfare state*) sesuai arahan dan amanat UUD 1945. Suara dan pilihan masyarakat setempat akan dijadikan orientasi daerah otonom. Secara filosofis sebagaimana yang dikemukakan Lowndes, bahwa: *Ideas of locality and community are fundamental to the rationale for local government. Such ideas have a 'practical' and a 'moral' dimension. Practically, local government is suited to the provision of basic-level services consumed by individuals, households and communities. Morally, it can be argued that the local community constitutes the wellspring of citizenship and democracy and is fundamental building block for any government system.*<sup>13</sup>

Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Sebab, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat. Dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu negara. Artinya daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional.

Meskipun demikian, pemahaman umum tentang definisi dan ruang lingkup desentralisasi banyak mengacu kepada pendapat Rondinelli dan Bank Dunia. Desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lembaga semi-pemerintah, maupun kepada

---

<sup>12</sup> Nick Devas, Indonesia: "What do we mean by Decentralization?", *Public Administration and Development Journal*, Vol. 17, 1997, 351-352.

<sup>13</sup> Vivin Lowndes, *Locality and Community; Choices for Local Government*", dalam *Leach Steve, Davis Horward and Associates, Enabling or Disabling Local Government: Choices for The Future* (Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1996 ).

swasta (*decentralization is the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations and/or private sector*). Desentralisasi terdiri atas empat jenis, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administratif, desentralisasi fiskal, serta desentralisasi pasar.<sup>14</sup>

Sebagai sebuah konsep, Dennis Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada unit di bawahnya atau organisasi pemerintahan semi independen (*the transfer of authority and responsibility of public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations*).<sup>15</sup>

Sementara itu, Marck Turner dan David Hulme berpendapat bahwa desentralisasi di dalam sebuah negara mencakup pelimpahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang harus dilayani (*a transfer of authority to perform some service to the public from an individual or an agency in central government to some other individual or agency which is 'closer' to the public to be served*).<sup>16</sup> Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi selalu berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Baik di bidang politik maupun sosial ekonomi. Dengan kata lain, desentralisasi yang muncul di sebagian besar negara di dunia lebih banyak dipicu oleh alasan-alasan politik dan ekonomi.

James Ford dan Aser B. Javier memberikan ilustrasi tentang pertimbangan politis perlunya desentralisasi di beberapa negara. James Ford dan Aser B. Javier mengungkapkan temuan bahwa di Amerika

---

<sup>14</sup>Dennis Rondinelli, "What is Decentralization?", in Word Bank, Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers, 1999

<sup>15</sup>Dennis Rondinelli, "What is Decentralization?" dalam Jennie Litvack and Jessica Seddon (ed), *Decentralization Briefing Notes* ( Word Bank Institute, 1999 ) <http://www.worldbank.org/29> Desember 2013

<sup>16</sup>Mark Turner And David Hulme, *Governance, Administration and Development; Making the State Work* ( London: Macmillan Press Ltd, 1997) 152.

Latin, desentralisasi adalah bagian dari proses demokratisasi. Di mana rezim autokrasi digantikan oleh pemerintahan yang dipilih oleh rakyat berdasarkan konstitusi yang baru. Di Afrika, penyebaran sistem politik multi partai telah mengakibatkan tuntutan diakomodasikannya suara rakyat dalam pengambilan keputusan. Sementara itu di beberapa negara seperti Ethiopia, desentralisasi ditempuh sebagai reaksi terhadap tuntutan dari daerah atau kelompok-kelompok etnik terhadap sebuah kontrol partisipasi yang lebih besar dalam proses politik. Dalam bentuknya yang lebih ekstrim, desentralisasi menggambarkan suatu upaya yang serius agar sebuah negara mampu mengelola berbagai tekanan dan tuntutan secara lebih baik melalui pemberian otonomi yang lebih besar.<sup>17</sup>

Begitu juga desentralisasi dapat dilihat sebagai kebutuhan intrinsik bagi pemerintah. Kebutuhan ini lahir sebagai akibat kegagalan pasar (*market failures*) yang pada gilirannya merangsang timbulnya ide sentralisasi dalam pemerintahan. Dalam hubungan ini, terdapat dua alasan ekonomis yang kuat tentang perlunya desentralisasi.

*Pertama*, adanya variasi dalam preferensi individual tentang barang dan jasa privat dan publik, serta kemanfaatannya yang secara umum dicirikan oleh keterbatasan spasial.<sup>18</sup> James Ford menambahkan alasan ekonomis yang mendukung desentralisasi, yakni pertimbangan efisiensi dalam alokasi sumber-sumber ekonomi.

Desentralisasi dianggap penting untuk meningkatkan daya saing dan daya dukung (*competitiveness*) pemerintah dan memacu

---

<sup>17</sup>Aser B..Javier, "New Politics and Government in an Era of Decentralized Polity: the Local Government of The Pilippines, dalam "The Decentralization Training Program for Trainers of The Indonesian Public Administration Agency" ( GSID Nagoya University, 2000 ) 2-3. Lihat juga James Ford, "Rationale for Decentralization", dalam Jennie Litvack and Jessica Seddon (ed) "Decentralization Briefing Notes, (Word Bank Institute: 1999), <http://www.worrrddbank.org/> 29 Desember 2013

<sup>18</sup>Jeffrey Owens and Giorgio Panella (ed), *Local Government: An International Perspective* ( North-Holland, 1991 ) 6

inovasi usaha, sehingga pemerintah dapat berbuat sesuatu untuk memuaskan harapan masyarakat.<sup>19</sup>

Berbagai argumen yang mendukung upaya negara untuk mempercepat kebijakan desentralisasi. Misalnya Jennie Litvack, Junaid Ahmad dan Richard Bird memberikan uraian tentang alasan-alasan ekonomi politik atas kebijakan desentralisasi.<sup>20</sup> Demikian halnya Dennis Rondinelli dan G. Shabbir Cheema mengemukakan bahwa kebijakan desentralisasi selain keuntungan secara umum juga terdapat keuntungan yang spesifik di berbagai wilayah,<sup>21</sup> khususnya bagi Negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia.

Konsensus nasional mengenai keberadaan desentralisasi dalam negara kesatuan Indonesia, mengandung arti bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi negara Indonesia tidak hanya semata-mata atas dasar asas tersebut. Akan tetapi juga atas dasar desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Dengan demikian, setidaknya-tidaknya penyelenggara organisasi negara Indonesia telah menerima pemikiran mendasar bahwa sentralisasi dan desentralisasi masing-masing sebagai asas organisasi tidak ditempatkan pada kutub yang berlawanan (*dichotomy*), tetapi kedua asas tersebut merupakan suatu rangkaian kesatuan (*continuum*). Kedua asas ini memiliki fungsi yang berlainan, tetapi saling melengkapi bagi keutuhan organisasi Negara. Sentralisasi berfungsi menciptakan keseragaman. Sedangkan

---

<sup>19</sup>James Ford, "Rationale for Decentralization", dalam Jennie Litvack and Jessica Seddon (ed) "Decentralization Briefing Notes (Word Bank Institute: 1999), <http://www.worrrdbank.org/29> Desember 2013/

<sup>20</sup>Jennie Litvack, Junaid Ahmad, Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries, The Word Bank* ( Washington DC.,1998 ) 5, terdapat juga pada Jennie Litvack dalam "Regional Demands and Fiscal Federalism"; In Christine Wallich, ed., *Russia and The Challenge of Fiscal Federalism, A Regional and Sectoral Study* ( Washington DC: World Bank, 1994).

<sup>21</sup>Dennis Rondinelli and G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction" dalam Cheema and Rondinelli (ed.), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries: Sage Publication in Cooperation with UNCRD, 1983, 15-16.*

kebijakan desentralisasi menciptakan suasana keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini berarti bahwa, desentralisasi bukan tujuan tetapi sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas pemerintah daerah. Keseluruhan hubungan antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah dalam kewenangan dan keuangan, untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, kesejahteraan masyarakat dan menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah. Pada hakikatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai perwujudan paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.

Istilah otonomi daerah mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, seperti apa dikemukakan oleh Hoessein.<sup>22</sup> Sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yakni (a) sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi; dan (b) sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. Secara teoritis, hubungan kekuasaan antara pemerintah dengan pemerintah daerah berdasarkan atas tiga asas, yaitu: (a) asas desentralisasi; (b) asas dekonsentrasi; dan (c) asas tugas pembantuan.

Maka tujuan utama kebijaksanaan otonomi daerah<sup>23</sup> adalah, *pertama*, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak

---

<sup>23</sup> Menurut UU RI nomor 32 tahun 2004 adalah wewenang, hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. untuk lebih jelas lihat Ateng Safrudin dalam bukunya “ *Titik Berat Otonomi Pada Otonomi Tingkat II dan Pembangunannya*, 61 Bandingkan Bagir Manan dalam bukunya “ *Menyongsong Fajar Otonomi*

perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga berkesempatan untuk mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.

**Kedua**, dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah mendapat kewenangan lebih dari pemerintah pusat. Maka daerah akan mengalami proses pembelajaran dan pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Dalam konteks desentralisasi di Indonesia, *Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* menemukan bukti bahwa desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi sebagai berikut:<sup>24</sup>

**Pertama**, meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal. Di wilayah yang di survey, terdapat indikasi kuat menguatnya partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik. Masyarakat makin menuntut kinerja pemerintah yang semakin baik dan dalam merespon tuntutan masyarakat ini, banyak Pemerintah Daerah yang menjadi berorientasi pada masyarakat (*customer oriented*) serta membuka dialog publik tentang kinerja pemerintahan dan upaya mewujudkannya.<sup>25</sup>

**Kedua**, perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena fungsi pelayanan berada di tangan pemerintah daerah yang secara spasial lebih dekat dan mudah diakses oleh masyarakat. Maka adalah hal yang wajar ketika masyarakat

---

*Daerah*” 24-25 atau J. Kaloh dalam bukunya “*Mencari Bentuk Otonomi Daerah*”.

<sup>24</sup>Indonesia Rapid Decentralization Appraisal, *Decentralization and Lokal Government in Indonesia: First Report on The Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* ( Jakarta: Asia Foundation, 2002 ), 10

<sup>25</sup>Indonesia Rapid Decentralization Appraisal, *Decentralization and Lokal Government in Indonesia: First Report on The Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* ( Jakarta: Asia Foundation, 2002 ) 10



menjadi lebih mudah untuk mengekspresikan perasaan dan tuntutan nya terhadap pelayanan publik tersebut. Di bidang pelayanan, ditemukan fakta bahwa kualitas dan kuantitas pelayanan makin meningkat di beberapa daerah dan ada pula yang menurun di sebagian daerah lainnya. Meskipun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah mampu menjaga tingkat kualitas pelayanan minimal sama seperti pada saat pelayanan itu diberikan oleh pemerintah pusat.<sup>26</sup>

**Ketiga**, berkaitan dengan prospek kerjasama regional adalah bahwa antar pemerintah Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota dengan pemerintah Propinsi saling bekerjasama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Adanya kepentingan bersama untuk meningkatkan pelayanan publik dan pendapatan daerah, serta hasrat untuk menyelesaikan konflik yang muncul dari kebijakan desentralisasi, telah mendorong pemerintah daerah untuk saling membantu.

Meskipun begitu beberapa dampak negatif terlihat dan tidak dapat dihindari. Menurut Verdi R. Hadiz berdasarkan hasil pengamatannya bahwa desentralisasi di Indonesia telah membawa dampak berupa korupsi yang terdesentralisasi dan tersebar. Aturan yang dijalankan oleh pejabat yang berjiwa "*predator*" (*predatory local officials*) dan merebaknya *money politics* serta konsolidasi politik *gangster*. Dalam konteks ini. Pertanyaan pokoknya adalah 'siapa yang mendapat manfaat terbesar dari desentralisasi?' dan 'siapa yang menjadi penerima manfaat terbesar dari munculnya sistem demokrasi yang pada hakikatnya didasari oleh logika *money politics* dan politik kekerasan'?.<sup>27</sup>

Asumsi tersebut di atas tergambar dalam laporan penelitian berjudul "*Regional Autonomy and the Business Climate: Three Kabupaten Case from West Java*", SMERU mengungkap fakta bahwa

---

<sup>26</sup>Indonesia Rapid Decentralization Appraisal, *Decentralization and Lokal Government in Indonesia: First Report on The Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* ( Jakarta: Asia Foundation, 2002 ) 14

<sup>27</sup>Vedi R. Hadiz, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective*, Working Papers Series *No. 47* ( City University of Hong Kong: Southeast Asia Research Center, 2003 ) 16 <http://www.gtzsfdm.or.id/documents/.29> Desember 2013

Kabupaten Cirebon tengah menyiapkan kebijakan tentang pemberlakuan 18 jenis pajak dan retribusi baru; sementara Kabupatenn Garut telah mengeluarkan 24 pajak dan retribusi baru. Kondisi serupa ditemukan di Ciamis yang memiliki 35 jenis pendapatan daerah, terdiri atas 6 pajak, 27 retribusi, dan 2 sumbangan pihak ketiga.<sup>28</sup>

Hirotsune Kimura menawarkan enam poin kunci untuk membangun kapasitas pemerintah daerah (*local government capacity building*). Keenam hal tersebut adalah: *Establishing nation-wide minimum standard of services, improving policy formulation capacity, modernizing bureaucracy, reorganizing boundary between lgus, promoting check and balance system in local level, and strengthening financial basis* (standarisasi pelayanan pemerintah secara nasional, kapasitas kebijakan pembangunan dan proses implementasinya, modernisasi birokrasi dalam rangka reformasi administrasi, reorganisasi batas wilayah pemerintah daerah, sistem *check and balance* dalam pemerintah daerah serta penguatan basis keuangan).<sup>29</sup>

Meskipun memiliki dua sisi manfaat dan kelemahan, namun terdapat sebuah kesepakatan umum bahwa desentralisasi sangat diperlukan untuk mempromosikan model pemerintahan yang lebih baik, lebih efektif, dan lebih demokratis (*good governance*). Baik di negara maju maupun negara berkembang. desentralisasi merupakan salah satu elemen kunci terhadap agenda reformasi yang dijalankan di negara yang bersangkutan.<sup>30</sup>

Terlepas adanya pro kontra tersebut di atas, menjadi sebuah pertanyaan besar adalah apakah pemberlakuan Undang-Undang No.22

---

<sup>28</sup>SMERU, Regional Autonomy and Investent Opportunity: The Case in Tree Districts in West Java Province, Indonesian version, ( Jakarta, Laporan Penelitian, 2002 ) 21-22 <http://www.smeru.or.id/report/field/29> Desember 2013

<sup>29</sup>Adrian Leftwich, *States of Development: On The Primacy of Politics in Development*, ( Cambridge: Polity Press, 2000 ) 160-167.

<sup>30</sup> Bandingkan di Jepang misalnya; Desentralisasi dipandang sebagai reformasi besar ke 3 ( the third major reform) pada era modern, setelah Restorasi Meiji pada pertengahan abad XIX dan reformasi administrative setelah berakhirnya PD. II, lihat JLGG Newsletter, Decentralization: New Legislation Boosts Japan's Local Authorrities, Issue No. 31, Summer 1999, 1

Tahun 1999 tentang otonomi daerah, memberi dampak terhadap pelaksanaan pada manajemen pendidikan?. Yaitu manajemen yang memberi ruang gerak yang lebih luas kepada pengelolaan pendidikan untuk menemukan strategi berkompetisi dalam era kompetitif mencapai output pendidikan yang berkualitas dan mandiri. Setidaknya ada 4 dampak positif untuk mendukung kebijakan desentralisasi pendidikan, yaitu : 1) Peningkatan mutu. yaitu dengan kewenangan yang dimiliki sekolah maka sekolah lebih leluasa mengelola dan memberdayakan potensi sumber daya yang dimiliki; 2) Efisiensi Keuangan. Hal ini dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak lokal dan mengurangi biaya operasional; 3) Efisiensi Administrasi. Dengan memotong mata rantai birokrasi yang panjang dengan menghilangkan prosedur yang bertingkat-tingkat; 4) Perluasan dan pemerataan. Membuka peluang penyelenggaraan pendidikan pada daerah pelosok sehingga terjadi perluasan dan pemerataan pendidikan.<sup>31</sup>

Selanjutnya berdasarkan PP No 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dengan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom mengatur desentralisasi pendidikan. Dimana pemerintah pusat hanya mengatur pada beberapa masalah. Pertama, Penerapan Standar Materi Pelajaran Pokok. Kedua, Penetapan Standar Kompetensi Siswa. Ketiga, Pengaturan Kurikulum Nasional dan Penilaian Hasil Belajar. Keempat, Penetapan dan Penggunaan Gelar Akademik dan Kelima Penetapan Persyaratan, Penerimaan, Perpindahan, Sertifikasi siswa dan mahasiswa.<sup>32</sup>

Seperti di ketahui bahwa tahun 1999, membawa perubahan fundamental dalam sistem pendidikan nasional.<sup>33</sup> Artinya sistem pendidikan Indonesia mulai menyesuaikan dengan model otonomi. Kebijakan otonomi di bidang pendidikan (otonomi pendidikan),

---

<sup>31</sup>[http://www.hariansib.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8202&Itemid=9](http://www.hariansib.com/index.php?option=com_content&task=view&id=8202&Itemid=9) 29 Desember 2013

<sup>32</sup> Husni Rahim, *“Madrasah Dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2005 ), Cet. 1

<sup>33</sup>Roni Ekha Putera dan Tengku Rika Valentina, *Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Solok*, Jurnal Demokrasi, Vol.IX, No.1 Tahun 2010., 1

kondisi ini selanjutnya banyak membawa harapan pada perbaikan sistem pendidikan di Indonesia di masa yang akan datang.<sup>34</sup>

Artinya penataan konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi<sup>35</sup> diakomodir dengan ditetapkannya undang – undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Paradigma tersebut selanjutnya tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional<sup>36</sup> dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 jo. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah,<sup>37</sup> menggeser paradigma model penyelenggaraan pemerintahan daerah. Model dan paradigma penyelenggaraan pemerintah daerah yang dulunya *Structural efficiency*, model yang menekankan efisiensi dan keseragaman ditinggalkan dan dianut model *local democracy*, model yang menekankan pada nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintah lokal.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup>Roni Ekha Putera dan Tengku Rika Valentina, Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupatenn Solok, Jurnal Demokrasi, Vol.IX, No.1 Tahun 2010., 1

<sup>35</sup>Perubahan sistem pendidikan yang mengikuti perubahan sistem pemerintahan yang *sentralistik* menuju *desentralistik* atau yang lebih dikenal dengan otonomi pendidikan dan kebijakan otonomi nasional itu mempengaruhi sistem pendidikan Indonesia, lihat Suyanto, *Dinamika Pendidikan Nasional (Dalam Persatuan Dunia Global)*, PSAP Muhammadiyah, Jakarta: 2006, xi., baca juga Roni Ekha Putera dan Tengku Rika Valentina, Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupatenn Solok, Jurnal Demokrasi, Vol.IX, No.1 Tahun 2010., 1

<sup>36</sup>Dalam pasal 11 UU tersebut diuraikan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin tersedianya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Negara tanpa diskriminasi dan menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Lihat UU No 20 tahun 2003.

<sup>37</sup>Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, Lihat UU Nomor 32 tahun 2004.

<sup>38</sup>Bhenyamin Hoessein, *Presfektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, disampaikan pada diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Jangka Panjang, Pappenas 29 Nopember 2002, 2.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan. Pasal 13 ayat (1) huruf f, menentukan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi; “ penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial”. Selanjutnya, pasal 14 ayat (1) huruf f, menegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi; “penyelenggaraan pendidikan”.

Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pendidikan, selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan Pemerintahan, antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 7 ayat (1) menentukan bahwa “urusan wajib”<sup>39</sup>

Selanjutnya pada pasal 10 ayat 3 huruf f undang-undang pemerintahan daerah disebutkan bahwa, salah satu urusan pemerintahan yang tidak didesentralisasi ke daerah adalah urusan agama.<sup>40</sup> Selanjutnya undang undang ini difahami oleh beberapa ahli pendidikan dengan beragam pemikiran. Maka posisi madrasah di era otonomi daerah ini memunculkan beberapa pendapat. Menurut Haidar alasan kenapa madrasah di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional/Pemerintah daerah adalah karena masalah pendidikan telah diotonomkan dan dikhawatirkan lembaga madrasah yang selama ini

---

Bandingkan Bhenyamin Hoessein, “Kebijakan Desentralisasi” makalah pada Seminar Nasional Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002,4.

<sup>39</sup>Urusan pemerintah wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah, yang berkaitan dengan pelayanan dasar (*basic service*), bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>40</sup>Yusuf Hasyim, Harian Suara Merdeka Senin, 2 Juni 2008

dianggap tertinggal akan semakin tertinggal. Untuk itulah kenapa pendidikan madrasah dianggap akan lebih baik apabila berada dibawah naungan Departement Pendidikan Nasional (Sisdiknas).<sup>41</sup>sedangkan pembagian wewenang antara Departement Agama/Kementrian Agama dengan pemerintah daerah secara tehnis akan diatur tersendiri.<sup>42</sup>

Bagaimanapun undang-undang kebijakan pemerintah daerah atau lokal maupun pusat tentang madrasah, harus menjadi perhatian yang serius dan mendalam. Karena lembaga pendidikan madrasah diakui oleh banyak para ahli pendidikan dan para sarjana Islam sebagai lembaga pendidikan yang sesungguhnya banyak memberikan sumbangan penting bagi dunia pendidikan di Indonesia dan perkembangan tradisi college dan universitas modern di Barat.<sup>43</sup>

Awal munculnya lembaga madrasah terkadang masih diperdebatkan oleh para ahli sejarah. Pertama ada pendapat yang mengatakan bahwa madrasah merupakan transformasi dari masjid.<sup>44</sup> Pendapat ini dipertegas dengan melihat kondisi fisik madrasah pada abad pertengahan Islam, dasarnya adalah bangunan masjid yang melakukan renovasi penambahan lokal-lokal khusus yang digunakan pendidikan dan pemondokan.<sup>45</sup>Sedangkan pendapat yang kedua

---

<sup>41</sup>Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Madia Group, 2007)

<sup>42</sup>Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Madia Group, 2007)

<sup>43</sup>Untuk mengkaji bagaimana perkembangan beberapa lembaga pendidikan islam dan hubungannya dengan tradisi akademik Barat, lihat dua karya George Makdisi, *The Rise of Colleges: Institutions of Learning in Islam and the west* (Edinburgh: Edinburgh University Press,1981) dan *The Rise of Humanism in Classical Islam and the Christian west* (Edinburg: Edinburg University,1990).

<sup>44</sup>Hasan Abū al-Al, *al-Tarbiyah al-Islāmiyah fī al-Qarn al-Rābi' al-Hijri* (Kairo: Dār al-Fikr al-'Arabi, 1978), h. 14

<sup>45</sup>Lihat Muhammad Munir Mursi, *al-Tarbiyat al-Islāmiyah Ushūluha wa Tatawwuruha fī al-Bilād al-'Arabiyah*, (Kairo: Dar al-Ma'arif, 1978) 209, baca juga Said Mursi Ahmad, "*Tawawwur al-Fikr al-Tarbawi*" (kairo: Alam al-kutub, 1982), h. 32 meskipun pendapat diatas disanggah oleh Syalabi, menurutnya bahwa teori yang menyatakan bahwa masjid mengajarkan sekaligus ilmu-ilmu syari'ah dan ajnabiyah agaknya terlalu

mengatakan, bahwa lembaga pendidikan madrasah berasal dari pesantren yang berusaha memperbaiki diri guna menjawab tantangan lembaga modern.

Apapun perdebatan yang terjadi di kalangan para ahli tentang munculnya lembaga pendidikan madrasah, pada kenyataannya dalam sejarah Islam lembaga madrasah sudah menjadi fenomena yang menarik perhatian sejak awal abad 11-12 M (abad 5 H).<sup>46</sup>

Selanjutnya berdasarkan catatan sejarah, pada kenyataannya lembaga madrasah dalam tradisi pendidikan Islam di Indonesia tergolong fenomena modern yang dimulai sekitar abad 20. Meski secara tertulis buku-buku sejarah pendidikan Islam di Indonesia, agaknya belum ada yang menginformasikan secara pasti awal munculnya lembaga pendidikan Islam yang dikenal dengan madrasah tersebut, serta bagaimana penyebaran dan perkembangannya secara rinci di Nusantara. Akan tetapi secara umum dapat digambarkan bahwa proses kelembagaan madrasah di wilayah Indonesia ini bermula dari pondok pesantren, menjadi madrasah kemudian menjadi sekolah.<sup>47</sup>

---

mengeneralisasikan kenyataan yang ada, karena teori itu mungkin hanya berlaku bagi beberapa masjid saja dan tidak semua masjid menyelenggarakan keilmuan semisal madrasah, pendapat tersebut didukung oleh Hisyam Nashabe bahwa terdapat masjid Andalus di Spanyol yang menjadi kebanggaan masyarakat muslim pada kenyataannya menolak mengajarkan filsafat (Yunani), Lihat Ahmad Syalabi *"History of Muslim Education"* (Beirut: Dar al-Kasyshaf, 1954) 111-112, lihat juga Hisam Nashabe, *"Muslim Educational Intitution"* (Beirut: Libralic Du Liban, 1989 )

<sup>46</sup>Muhammad Syaifuddin, *Kebijakan Pemerintah Tentang Yayasan dan Eksistensi Madrasah Swasta di Indonesia; Solusi dan Permasalahannya* ( Jurnal Ilmiah Keislaman al-Fikra Vol.5 No. Januari – Juni 2006 ) hal. 90 atau Yusuf Hasyim, *Eksistensi Madrasah di Tengah Polemik Pembaharuan Pendidikan* ( Majalah Rindang, Kanwil Depag. Jawa Tengah, No. 3 th. XXVIII Oktober 2002 ) 25. Lihat juga Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Logos, 1999), 79 l

<sup>47</sup>Untuk sekedar perbandingan, di Malaysia perkembangan pendidikan Islam bermula dari Majelis pengajaran al-Quran, pondok pesantren dan akhirnya madrasah. Pada kondisi ini diakui bahwa munculnya madrasah pada awal abad 20 sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap sistem pondok yang dianggap terlalu sempit dengan pengajaran yang terbatas pada ilmu-ilmu

Salah satu bentuk lembaga pendidikan yang dianggap sesuai dengan visi pendidikan Islam adalah bentuk madrasah terpadu.<sup>48</sup> Yakni lembaga madrasah dari berbagai jenjang baik tingkat Ibtidaiyah, Tsanawiyah maupun Aliyah, yang kesemuanya memiliki potensi dan kekuatan masing-masing. Bentuk lembaga madrasah terpadu dibangun berdasarkan beberapa prinsip.<sup>49</sup>

Pertama, menerapkan pendidikan madrasah tingkat dasar selama 12 tahun secara berkelanjutan. Dimulai pada tingkat Ibtidaiyah sampai tingkat Aliyah. Kedua, mewujudkan pendidikan madrasah yang memadukan “mata pelajaran umum” dan “mata pelajaran agama” secara integral. Meski penyelenggaraan bentuk pemaduan mata pelajaran itu menambah beban berat bagi lembaga madrasah, namun tetap berharap dapat berhasil secara optimal dan yang ketiga, orientasi lembaga madrasah pada pembentukan manusia seutuhnya yakni berusaha mewujudkan keseimbangan antara ilmu pengetahuan (tehnologi) dan Iman (taqwa).<sup>50</sup>

Meskipun perhatian pemerintah pada madrasah, terutama madrasah negeri nampaknya meyakinkan. Misalnya pada beberapa provinsi di Indonesia<sup>51</sup> dibangun madrasah model guna dijadikan madrasah percontohan. Baik pada level Ibtidaiyah, Tsanawiyah maupun Aliyah, dengan bantuan pembiayaan dari World Bank dan

---

faridu 'ain. lihat Rosnani Hashim, *Educational Dualism Implication for Theory and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) buku ini merupakan disertasinya.

<sup>48</sup>Yaitu menguasai pengetahuan umum yang mengarah pada keunggulan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), menjunjung tinggi kepribadian dan komitmen kepada agama yang termanifestasikan dalam ilmu dan taqwa (IMTAK) M. Sobry Sutikno, *Manajemen Pendidikan, Langkah Praktis Mewujudkan Lembaga Pendidikan Yang Unggul (Tinjauan Umum dan Islami)* (Lombok: Holistica, 2012) 187.

<sup>49</sup>Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Logos, 2001), Cct.1, 19

<sup>50</sup>Husni Rahim, *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Logos, 2005) 38 – 40.

<sup>51</sup>Jamaluddin, *Mendiskusikan Kembali Eksistensi Madrasah* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003 ) 99.



Asean Development Bank (ADB). Yang diperuntukkan memperbaiki gedung, pengadaan laboratorium IPA, Bahasa , perpustakaan dan sebagainya. Sementara madrasah swasta yang dianggap unggul pada umumnya karena di *back-up* oleh yayasan swasta yang sudah mapan seperti Madrasah Aliyah Insan Cendikia Serpong dan Madrasah Aliyah Insan Cendikia Gorontalo yang dulu dibina oleh BBPT pada masa presiden B.J. Habibie yang sekarang di alihkan kepada Kementerian Agama dan selanjutnya dijadikan madrasah percontohan.<sup>52</sup>

Akan tetapi berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Penelitian Kementerian Agama yang dilakukan di 15 propinsi yaitu propinsi Sumatera Utara, Riau, Lampung, Sumatera Selatan, Banten, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, NTT dan NTB.<sup>53</sup> Dengan sasaran penelitian Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) swasta yang terdapat pada 15 Kabupaten/Kota penelitian ini berkesimpulan bahwa, terdapat kesamaan permasalahan yang dihadapi madrasah. Antara lain aspek pendanaan, ketenagaan dan pihak yang terlibat. Yang berakibat pada tingkat pencapaian pendanaan madrasah tidak maksimal serta tidak mampu mencukupi kebutuhan. Permasalahan lain adalah belum maksimalnya keberpihakan pemerintah daerah dalam pengalokasian pendanaan bagi madrasah.

Aspek kelembagaan yang berkaitan dengan sarana prasarana, terlihat pada kondisi gedung yang mulai rusak, jumlah ruang kelas tidak sesuai dengan rombongan belajar, bahkan masih banyak lembaga madrasah yang belum memiliki gedung sendiri. Sementara bantuan pendanaan oleh pemerintah daerah baru dapat menutupi sebagian kecil permasalahan hanya pada beberapa lembaga madrasah, terutama yang memiliki kerusakan paling parah. Hal ini disebabkan karena belum adanya alokasi pendanaan APBD yang dikhususkan untuk membantu madrasah.

---

<sup>52</sup>Jamaluddin, *Mendiskusikan Kembali Eksistensi Madrasah* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003 ) 99

<sup>53</sup>Ummul Hidayati, “*Survey Aspirasi Masyarakat Tentang Otonomi Pendidikan di Madrasah*”, Puslitbang Pendidikan Agama dan Kegamaan Kementerian Agama, 2006

Aspek Pendanaan/ Biaya, dana pendidikan pada hakekatnya berfungsi untuk menyediakan sarana prasarana dan penambahan program pembelajaran, pada madrasah persoalan dana juga berimbas pada kelengkapan fasilitas dan program kurikulum yang ditawarkan. Faktanya mayoritas madrasah dananya sangat minim sehingga di era otonomi daerah saat ini madrasah diberikan kebebasan untuk mengembangkan kurikulum termasuk kurikulum muatan lokal. Namun dalam kenyataan pengembangan kurikulum selama ini belum banyak melibatkan pihak-pihak terkait antara lain komite madrasah, yayasan, masyarakat dan instansi terkait lainnya. Akan tetapi lebih banyak menjadi beban dan tanggungjawab pendidik dan kepala madrasah. Padahal jika dilihat dari potensi yang ada, lembaga pendidikan Islam sesungguhnya memiliki kekuatan yang cukup besar. Akan tetapi para pengelola lembaga belum bisa memanfaatkan sumber-sumber kekuatan tersebut secara maksimal. Hal ini seperti apa yang dikemukakan oleh Marno bahwa kelemahan pada lembaga madrasah adalah belum berjalannya fungsi-fungsi managerial dengan baik.<sup>54</sup>

Aspek ketenagaan, permasalahan yang dihadapi madrasah adalah belum memadainya SDM yang ada baik secara kuantitas (jumlah tenaga yang ada kurang memadai) maupun secara kualitas (tingkat kualifikasi dan kompetensi guru rendah dan masih banyak yang mismacth).<sup>55</sup> Sementara pengadaan guru honor dan guru kontrak dari pemerintah daerah/Kemen Diknas lebih diprioritaskan pada sekolah di bawah Kemen Diknas. Meskipun Kementerian Agama mendapat jatah, namun karena pengadaan guru tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan, maka permasalahan di bidang ketenagaan tidak dapat teratasi secara tuntas.

---

<sup>54</sup>Marno Triyo Supriyono, *Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan Islam* ( Jakarta: PT. Refika Aditama, 2008 ) 6

<sup>55</sup>Masyhuri AM, dkk; *Problematik Madrasah*, (Jakarta: Dirjen Kelembagaan Agama Islam Depag. RI, 2001), 18, baca juga Yusuf Hakim, *Jurnal Pendidikan Agama Islam Vol. V, No. 1*, (Jawa Tengah: 2008), sebagai bahan bandingan baca juga Philip.H.Coombs, "What is Educational Planning?" (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1970) 20

Dasar pemikiran penulis dengan mengemukakan permasalahan madrasah di atas, adalah karena ada indikasi bahwa pertama, pada proses pendidikan terdapat intervensi kekuasaan terhadap dunia pendidikan terutama pada lembaga madrasah. Sehingga terkesan kurang memberikan motivasi yang serius bagi terbentuknya kemerdekaan manusia sebagai insan. Padahal kalau dikaji sejarah, maka sesungguhnya nafas landasan normatif dari UUD 1945 adalah memiliki nilai kemerdekaan. Untuk itu selayaknya manusia sebagai insan tersebut mengikuti perkembangan zaman tidak terbatas hanya sekedar “eksis” atau bertahan terhadap pola yang telah ada. Akan tetapi mampu membangun kreatifitas yang tidak terbatas, baik oleh diri maupun lingkungan sekitarnya.

Alasan yang kedua, sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah.<sup>56</sup> sampai sekarang ternyata tidak ada perubahan yang berarti dalam dunia pendidikan madrasah. Karena pada kenyataannya intervensi kekuasaan masih tetap melekat dan nampak. Hal ini dikarenakan intervensi tersebut agaknya hanya bergeser dari kekuasaan pusat pada kekuasaan daerah. Sehingga kebijakan terhadap pengelolaan pendidikan khususnya lembaga pendidikan madrasah tidak jauh berbeda. Artinya masih dalam kondisi “Jalan di tempat”.

Alasan yang ketiga, dasar otonomi yang digagas oleh para pengambil kebijakan (pemerintah) agaknya ditafsirkan dengan pemahaman yang keliru dan sempit oleh sebagian pejabat daerah yang secara tidak langsung dampaknya meluas kepada masyarakat madrasah sehingga pada setiap pola kebijakan di daerah selalu diwarnai dengan faham primodialisme/ sikap kedaerahan yang berlebihan. Hal ini menyebabkan terindikasi adanya pembagian wilayah diantara para penguasa di daerah, yang melahirkan istilah putra daerah dan bukan putra daerah. Sadar atau tidak kondisi tersebut menyebabkan tumpuhnya

---

<sup>56</sup> Otonomi Daerah Pendidikan secara tegas dinyatakan dalam PP. No. 5 tahun 200, lihat juga Indra Djati Sidi, Otonomi Daerah di bidang Pendidikan ( Jurnal Studi Pembangunan, Kemasyarakatan dan Lingkungan, Vol. 3 No. 1, 2001 ), M.Chan dan Tuti T.Sam “*Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*” ( PT. Raja Grafindo Persanad, 2007 ) Cet. 3, serta karya Sujanto dalam buku yang berjudul “ *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab* “(Graha Indonesia, Jakarta, 1990 ).

persaingan yang sehat diantara para tenaga pendidik dan kependidikan serta pengelola lembaga pendidikan madrasah, serta yang sangat mengkhawatirkan adalah terjadinya dis-Integrasi bangsa sebagai Negara kesatuan.

Di sisi lain, berhembusnya wacana publik dengan istilah masyarakat madani atau masyarakat sipil atau warga, dimana esensi dari wacana tersebut adalah adanya pengakuan secara positif – konstruktif terhadap kemerdekaan yang utuh dalam diri setiap manusia, agaknya termotivasi oleh keinginan yang kuat untuk membangun kehidupan yang lebih manusiawi, yaitu kehidupan yang memberikan penghargaan setinggi-tingginya terhadap kemerdekaan manusia. Sehingga sebagai manusia agaknya dengan segala keberaniannya dapat membangun peradabannya dengan pola pemikiran yang tertuang pada sebuah lembaga pendidikan semisal madrasah.

Namun agaknya seperti apa yang diungkapkan oleh Malik Fajar bahwa selama ini masyarakat hanya menikmati kemerdekaan yang semu. Karena pada kenyataannya masyarakat seringkali dihadapkan pada regulasi dan institusi yang berpotensi mematikan, kemerdekaannya bahkan lebih luas lagi dapat memunculkan konflik ras dan suku baik secara tersembunyi maupun terang-terangan<sup>57</sup>. Apalagi dengan perkembangan politik yang akhir-akhir ini kurang sehat maka jelas peran pemerintah daerah semakin besar dan hampir menjadi tidak terbatas.

Perbedaan yang paling menonjol dengan adanya kebijakan otonomi adalah peran itu bergeser dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Padahal kalau kita mau belajar dari kearifan dan kepekaan gagasan dengan keberanian mendesain pendidikan dua tokoh pendidikan Ki Hajar Dewantara dan K.H.Ahmad Dahlan mungkin lebih terinspirasi tentang bagaimana kedua tokoh ini menyokong adanya kebebasan manusia dengan kodrat alam tanpa menekan adanya “perintah” atau “Paksaan”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>Pengantar pada Kajian Insentif “Pemikiran dan Metodologi Pendidikan”, LP3 dari Jurusan Tarbiyah FAI-UMY, 25 Februari 2002

<sup>58</sup>Pengantar pada Kajian Insentif “Pemikiran dan Metodologi Pendidikan”, LP3 dari Jurusan Tarbiyah FAI-UMY, 25 Februari 2002, 2

Seiring dengan prinsip tersebut, Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.<sup>59</sup>

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan diantara daerah.

Hal yang paling penting adalah bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah. Dengan tujuan harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Maka munculnya undang-undang otonomi daerah diharapkan menjadi motivasi bagi partisipasi seluruh masyarakat tanpa harus menghilangkan wawasan nasional.

Tentu saja semua pemikiran dan aksi nyata dari para ahli pendidikan di atas sangat berpengaruh pada eksistensi lembaga pendidikan madrasah. Ini berarti dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan kalangan lembaga pendidikan madrasah dalam proses dinamikanya yang sangat panjang. Dengan segala kompleksnya permasalahan sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Pada dasarnya adalah bertujuan guna mencari format yang ideal bagi peningkatan mutu pendidikan lembaga madrasah itu sendiri. Tanpa terkecuali lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang provinsi Banten. Konsep pemikiran ini dikarenakan penulis merasa bahwa madrasah di kedua wilayah tersebut

---

<sup>59</sup>Pendapat Ross dalam Abu Dohou bahwa secara politis desentralisasi sebagai bentuk tuntutan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dan berkontribusi dalam membangun diri dan masa depannya, secara social desentralisasi juga akan mendorong terjadinya interaksi yang lebih dinamis antar anggota masyarakat dalam menjalani kehidupan dan memenuhi kualikhidupannya. Lihat Abu Duhou, *School-based management fundamental of educational planning series*, No. 62 (Paris: UNISCO International Institute for Educational Planning, 1999) 9.

mengalami berbagai persoalan yang tidak mudah, misalnya mayoritas lembaga madrasah yang berstatus swasta dengan kondisi lembaga yang masih memprihatinkan, tenaga pendidik yang masih belum berkualitas serta format kurikulum yang belum seimbang. Ditambah dengan munculnya sikap kedaerahan dari beberapa masyarakat madrasah yang belakangan ini agaknya semakin menghawatirkan. Untuk itu penulis melakukan studi tentang bagaimana sesungguhnya lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang Provinsi Banten setelah lahirnya undang-undang otonomi daerah.

Meski secara "*De-Yure*" undang-undang otonomi daerah tidak mengatur tentang pendidikan madrasah yang dalam hal ini dibawah naungan Kementerian Agama akan tetapi secara "*De-Facto*" pemerintah daerah turut andil mengatur pendidikan madrasah. Terutama dalam perekrutan tenaga ahli pendidikan maupun non kependidikan. Maka meskipun pada awalnya undang-undang otonomi daerah ini direspon oleh para pengelola pendidikan madrasah cukup positif. Indikatornya nampak ditandai dengan mulai menggeliatnya pendidikan madrasah guna melakukan perubahan yang berarti. Akan tetapi pada kenyataannya perubahan yang muncul adalah terkesan hanya sekedar eksis dengan mengikuti ruang modern yang disediakan oleh lembaga-lembaga pendidikan umum.

Pemikiran di atas didasarkan karena banyaknya lembaga-lembaga madrasah dalam pengelolaannya, kurang memunculkan kreatifitas masyarakat. Madrasah hanya berlomba-lomba membuka program unggulan dengan mayoritas muatan materi yang diberikan adalah pelajaran umum, sama seperti pada lembaga sekolah umum, begitu juga yang menjadi tolok ukur keberhasilannya adalah nilai dalam bentuk angka NEM dari materi pelajaran umum tersebut. Hal ini berarti ada kekhawatiran bahwa lembaga madrasah yang ada di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Propinsi Banten, demi mempertahankan eksistensinya sepiantas hanya tersisa bungkusnya atau merknya saja. Akan tetapi secara hakikatnya perlahan-lahan menjadi pudar, dan kekhawatiran ini agaknya semakin lebih memprihatinkan ketika perlahan tapi pasti kultur sebagian masyarakatnya mulai dikotori dengan munculnya faham primodialisme(kedaerahan)

Kekhawatiran dan keprihatinan penulis rasanya tidak berlebihan karena kenyataan ini penulis temukan dari perkembangan lembaga madrasah yang terdapat di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten, mulai memahami undang-undang Otonomi Daerah secara sempit, yakni munculnya sikap kedaerahan yang dapat melemahkan kratifitas dan kompetitif di antara mereka, yang menurut penulis sikap tersebut bisa menjadi salah satu alasan kemajuan dan berkembang lembaga madrasah menjadi tersendat, berarti juga bahwa cara pandang masyarakat lembaga pendidikan madrasah tidak lagi obyektif yang bersumber nilai-nilai positif, independen dan terbuka sebagai salah satu ciri pendidikan Islam yang modern.

Oleh karena permasalahan tersebut diatas, maka penulis melakukan studi di Kabupaten Serang dan Pandeglang Provinsi Banten dengan judul “Dampak Implementasi Otonomi Daerah pada Lembaga Madrasah”.

## **B. Identifikasi Masalah.**

Dari panjangnya proses pembaharuan pada lembaga pendidikan Islam, berawal dari pesantren dengan bentuknya yang tradisional dan kemudian mengalami perubahan bentuk yang lebih modern sekitar abad ke 20 M., sampai seperti saat ini, adalah sebagai bentuk terobosan baru dengan cara mengadopsi sistem kelembagaan Eropa, serta menggunakan beragam metode. Meski terkesan hanya sekedar eksis, namun madrasah sejak awal bendirinya yang bersifat tradisional, mengalami beberapa transformasi dari berbagai sisi, baik kelembagaan, pengelolaan bahkan sampai muatan keilmuannya di abad 20 (modern), bahkan sampai sekarang abad informasi (globalisasi) di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Propinsi Banten dapat dikaji dari beberapa masalah sebagai berikut:

1. Kondisi lembaga madrasah yang sangat memprihatinkan, khususnya dari sisi bangunan dan sarana prasarasa dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum dibawah naungan Kementrian Pendidikan Nasional.
2. Perbedaan subsidi dan perhatian pemerintah terhadap lembaga madrasah dengan lembaga sekolah umum, membuat madrasah

harus berjuang lebih mengandalkan pada dukungan masyarakat.

3. Kondisi ketenagaan yang masih dianggap *underqualified* dan ditemukan tenaga pendidik *missmatch* serta belum berstatus pegawai negeri yang secara merata hampir dihadapi oleh lembaga pendidikan madrasah.
4. Penggunaan kurikulum yang belum ter-integrasi antara materi pelajaran umum dan pelajaran agama, membuat beban bagi pengelola lembaga maupun bagi peserta didiknya tersendiri.
5. Perbedaan cara pandang masyarakat terhadap alumni madrasah, karena masih dipertanyakannya lulusan lembaga pendidikan madrasah dalam berkiprah pada dunia kerja apalagi dunia industri.
6. Undang-Undang Otonomi Daerah difahami secara sempit pada sebagian anggota masyarakat madrasah, sehingga melahirkan virus primordialisme, akibatnya dalam pengelolaan madrasah kurang membangun kreatifitas masyarakatnya.
7. Undang-Undang Otonomi daerah melahirkan pemahaman penggotakkan antara putra daerah dan bukan putra daerah, dampaknya pola pikir cenderung menjadi subyektif dan persaingan menjadi tumpul dikalangan para pengelola dan anggota masyarakat madrasah.

### **C. Pembatasan dan Perumusan Masalah**

Mengacu pada konteks identifikasi masalah di atas, dan mengingat kompleksnya permasalahan yang ditemukan pada lembaga madrasah, khususnya di era lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah, maka muncul inti permasalahan, bagaimana dampak implementasi kebijakan pendidikan di era otonomi daerah pada madrasah studi di Kabupaten Serang dan Pandeglang Provinsi Banten, dilihat dari aspek kultur maupun struktur dan mekanisme penyusunan serta pengelolaan pendidikan dalam kelembagaan, kurikulum serta tenaga pendidik dan kependidikan. Karena menurut hemat penulis pemilihan ketiga aspek tersebut adalah cukup menjadi sebuah tolok ukur yang paling mendasar bagi perkembangan, eksistensi dan peningkatan kualitas lembaga pendidikan madrasah.



**Pertama**, dari aspek kelembagaan madrasah, apakah kondisi lembaga madrasah di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang mengalami kemajuan, kemunduran, atau cenderung jalan ditempat. Serta dalam manajemen pengelolaannya harus dengan pertimbangan pada putra daerah dan bukan putra daerah yang berakibat pertama kurang mempertimbangkan pada kompetensi, kelayakan dan rasional-nasionalis, yang pada akhirnya dalam pengelolaannya cenderung kurang serius atau tidak kompetitif, sehingga berimbas pada kualitas lembaga.

**Kedua**, dari aspek Pendanaan apakah terdapat Perbedaan subsidi dan perhatian pemerintah terhadap lembaga madrasah dengan lembaga sekolah umum, membuat madrasah harus berjuang lebih mengandalkan pada dukungan masyarakat. Diskriminasi pendanaan juga menimbulkan terjadinya tarik ulur antara kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Karena secara fisik lembaga, madrasah merupakan lembaga pendidikan yang seharusnya pendanaan/ biaya ditanggung oleh pemerintah daerah, sedangkan secara muatan materi (agama) madrasah berada pada wewenang pusat, sehingga kebutuhan dana/biaya ditanggung oleh pemerintah pusat, kondisi inilah yang menjadi salah satu faktor kenapa kemudian munculnya diskriminasi kebijakan. Persoalan dana ini sesungguhnya menjadi persoalan inti, karena impasnya akan berpengaruh pada kondisi kelembagaan, sarana prasarana, juga pada kualitas SDM dan program-program yang akan ditawarkan oleh para peserta didik.

**Ketiga**, dari aspek ketenagaan, baik tenaga pendidik dan kependidikan terindikasi adanya sikap kedaerahan, sehingga kondisi lembaga madrasah memiliki tenaga didik yang kurang memadai, terutama pada bidang materi eksakta, penataan dan perekrutannya cenderung bersifat subyektif, dengan penekanan pada perbedaan antara putra daerah dan bukan putra daerah, dampaknya kompetitif dan kreatifitas menjadi melemah diantara mereka.

Gambaran lembaga pendidikan madrasah pada era lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah sampai sekarang tersebut di atas, penulis fokuskan pada wilayah Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten, serta hanya membahas dua bentuk lembaga madrasah yaitu satu model lembaga madrasah negeri

(madrasah murni) yang dalam hal ini pada umumnya mandiri tanpa berdampingan dengan pesantren dan yang kedua adalah lembaga pendidikan madrasah swasta yakni lembaga madrasah yang dalam pengelolaannya secara umum berdampingan dengan pesantren.

Penulis memilih dua model lembaga pendidikan madrasah di atas, karena penulis beranggapan bahwa bentuk implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah yang dilaksanakan pada kedua lembaga madrasah tersebut cukup mewakili sebagai bentuk lembaga yang telah berusaha untuk tetap eksis sebagai bentuk implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah dalam menghadapi era globalisasi.

Selain itu juga penulis memilih Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang di Provinsi Banten secara umum, karena Provinsi ini termasuk daerah yang masih baru menerima Otonomi sendiri dalam bentuk wilayah Provinsi yang kurang lebih memasuki tahun ke 16. Usia yang masih sangat muda bagi lahirnya sebuah wilayah, maka tentu saja wilayah Provinsi ini sedang giat-giatnya melakukan perubahan di berbagai bidang guna mengejar ketertinggalannya dengan daerah-daerah lain yang ada di Indonesia. Maka semangat perubahan yang dilaksanakan di Provinsi ini jangan sampai dikotori atau dirusak oleh kultur yang sesungguhnya akan merugikan perkembangan Provinsi Banten itu sendiri.

Penulis beranggapan bahwa, pada awalnya para tokoh yang berjasa melahirkan Banten menjadi sebuah Provinsi memiliki niat yang suci untuk membangun masyarakat Provinsi ini menjadi masyarakat yang memiliki kemampuan yang handal sehingga menjadi masyarakat yang minimal siap bersaing dengan daerah-daerah lain pada tingkat nasional, bukan masyarakat yang dimanjakan dengan cara dipersiapkan segala sesuatunya dengan alasan sebagai putra daerah. Karena bagaimanapun kultur primodialisme/kedaerahan ini akan menjadikan masyarakat Provinsi Banten menjadi sempit pemikiran (terbonsaikan).

Rasa kepemilikan yang berlebihan akan menyebabkan. **Pertama**, ketika menentukan kualifikasi pendidikan, kursus atau pelatihan-pelatihan dikhawatirkan cenderung asal-asalan, misalnya kuliah fillial (jarak jauh) dengan program extention, maka jadilah sebuah kompetensi yang instant.

**Kedua**, ada kemungkinan bagi yang dianggap bukan putra daerah, karena merasa kurang di perhatikan atau dihargai oleh pemerintah daerah Provinsi Banten, dikhawatirkan menjadi kurang bergairah, kurang serius ketika ikut terlibat membangun wilayah ini, dengan pemikiran bahwa bekerja serius untuk wilayah ini, tidak akan ada pengaruhnya dengan perkembangan kariernya di masa depan, sehingga orientasinya hanya mencari materi atau kekayaan (materi oriented).

**Ketiga**, cepat atau lambat dikhawatirkan akan terjadi dis-integrasi dikalangan warga masyarakat di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten itu sendiri. Hal ini dikarenakan wilayah Banten cukup luas dengan beberapa Kabupaten/Kota, tidak menutup kemungkinan masing-masing warga masyarakat dari tingkat Kabupaten/Kota menuntut untuk diistimewakan dan dimanjakankan sebagai putra daerah. Akibatnya muncullah kelompok-kelompok yang lebih dikenal dengan istilah raja-raja kecil atau kelompok-kelompok gangster. Kondisi tersebut tentu saja bisa sangat merugikan bagi pembangunan masyarakat Banten ke depan.

Agar pembahasan ini lebih jelas maka penulis coba membatasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi kelembagaan pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang Povinsi Banten setelah adanya kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah?
2. Bagaimana pendanaan/biaya pada lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten, setelah lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah. Apakah terdapat diskriminasi kebijakan?
3. Bagaimana kondisi ketenagaan, baik pendidik maupun kependidikan pada lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Propinsi Banten setelah adanya kebijakan undang-undang otonomi daerah?

Dari pembahasan masalah tersebut di atas, maka masalahnya dirumuskan dalam bentuk sebuah pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana dampak implementasi kebijakan pendidikan di era otonomi daerah pada lembaga madrasah (studi di Kabupaten Serang dan Pandeglang Provinsi Banten) terutama dilihat dari aspek

kelembagaan, aspek pendanaan/biaya dan aspek ketenagaan baik secara kultur maupun struktur?

Hasil perumusan masalah tersebut di atas, terdapat beberapa pertanyaan yang diajukan dari studi ini adalah;

1. Bagaimana dampak perkembangan kelembagaan madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang setelah lahirnya Otonomi Daerah?
2. Bagaimana dampak Pendanaan/biaya pada lembaga pendidikan madrasah setelah lahirnya otonomi daerah ?
3. Bagaimana dampak ketenagaan pada lembaga madrasah setelah lahirnya otonomi daerah ?

#### **D. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan pada perumusan dan pembatasan masalah di atas, maka kajian penulisan disertasi ini bertujuan;

1. Mengetahui kondisi perkembangan lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang Povinsi Banten setelah adanya kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah.
2. Mengetahui pendanaan/biaya yang digunakan pada lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang Provinsi Banten setelah adanya kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah.
3. Mengetahui peningkatan kualitas tenaga pendidik pada lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten. Terutama setelah lahirnya kebijakan undang-undang otonomi daerah.

Dari kajian penulisan disertasi ini, diharapkan juga dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi dunia pendidikan khususnya lembaga pendidikan madrasah yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah agar tidak dipahami secara sempit, baik secara kultur maupun struktur, sehingga dapat melahirkan pemikiran yang luas, bijak tidak terkotak-kotak, serta lebih independen dalam memahami nilai-nilai kebenaran.

Setelah terungkap bentuk implemetasi otonomi daerah yang diharapkan, maka pada pengelolaan lembaga pendidikan madrasah di

Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten. Artinya dapat difahami kenapa lembaga pendidikan madrasah dalam implementasi undang-undang otonomi daerah harus melakukan perubahan pola pikir pada pemahaman yang lebih luas. Sejalan dengan tujuan lembaga madrasah yang independen dan menerima segala bentuk perbedaan, baik etnis, agama dan budaya serta lebih menekankan pada konteks persatuan dan kesatuan bangsa.

### **E. Kajian Terdahulu yang Relevan**

Masalah implementasi otonomi daerah memang bukan suatu hal yang baru dalam dunia pendidikan. Bahkan mungkin banyak para ahli atau peneliti yang melakukan kajian tentang masalah otonomi daerah (*Desentralisasi*). Baik dengan cara kolektif maupun individual, yang tentunya dengan sudut pandang yang berbeda. Adapun kesamaan dengan peneliti yang terdahulu adalah sama-sama mengkritisi kebijakan undang-undang otonomi daerah baik kaitannya dengan pemerintahan maupun dengan pendidikan tentu saja dengan fokus yang berbeda misalnya;

Dari kajian kebijakan undang-undang Otonomi Daerah dan pemerintahan:

1. Studi yang dikembangkan Mick Moore dan James Putzel dalam "*A. Background Paper For The Word Development Report* " mengungkapkan bahwa desentralisasi adalah obat yang populer untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan, khususnya di negara berkembang. Desentralisasi juga dipercaya sebagai kebijakan yang pro penduduk miskin. Argumen paling umum adalah, karena definisi desentralisasi berarti membawa pemerintah lebih dekat kepada masyarakat baik dalam pengertian spasial maupun institutional, maka pemerintah akan menjadi lebih paham dan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup>Mick Moore and James Putzel, A. Background Paper For The Word Development Report 2000/1 (paper tidak dipublikasikan)12 <http://www.woldbank.org/poverty/> 29 Desember 2013

2. Verdi R. Hadiz juga melakukan pengamatannya dengan judul *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective* mengungkapkan bahwa desentralisasi di Indonesia telah membawa dampak berupa korupsi yang terdesentralisasi dan tersebar, aturan yang dijalankan oleh pejabat yang berjiwa “predator” (*predatory local officials*), serta merebaknya *money politics* dan konsolidasi politik *gangster*. Dalam konteks ini, pertanyaan pokoknya adalah ‘siapa yang mendapat manfaat terbesar dari desentralisasi?’ dan ‘siapa yang menjadi penerima manfaat terbesar dari munculnya sistem demokrasi yang pada hakikatnya didasari oleh logika *money politics* dan politik kekerasan’?<sup>61</sup>
3. Menurut pendapat Adrian Leftwich, pada tulisan yang berjudul “*State of Development: On The Primacy of Politics In Deverlopment*” persyaratan yang harus dipenuhi dalam meningkatkan daerah yang demokratis dan membangun (*democratic developmental regime*), ialah “*A dedicated developmental elite; relative autonomy for the state apparatus; a competent and insulated economic bureaucracy; an empowered civil society; a capacity to manage effectively local and foreign economic interest; and a varying balance of repression, legitimacy and performance*”.<sup>62</sup>

Dari kajian undang-undang Otonomi Daerah dan Madrasah.

1. Penelitian yang dilakukan Puslitbang Bidang Agama dan Keagamaan berkesimpulan bahwa ada beberapa permasalahan yang dihadapi madrasah antara lain aspek pendanaan, ketenagaan, sarana prasarana, kurikulum. Aspek pendanaan, permasalahan yang muncul disamping pada penggalian pendanaan dan pengalokasian pendanaan yakni terbatasnya

---

<sup>61</sup> Vedi R. Hadiz, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective*, Working Papers Series No. 47 (City University of Hong Kong: Southeast Asia Research Center, 2003), 16 <http://www.gtzsfdm.or.id/documents/29> Desember 2013

<sup>62</sup>Andrian Leftwich, *State of Development: On The Primacy of Politics In Deverlopment* ( Cambridge: Polity Press, 2000 ), 160-167.

sumber pendanaan, terbatasnya dana yang dihimpun dan pihak yang terlibat, yang berakibat pada tingkat pencapaian in come pendanaan madrasah tidak maksimal dan tidak mampu mencukupi kebutuhan. Permasalahan lain adalah belum maksimalnya keberpihakan pemerintah daerah dalam pengalokasian pendanaan bagi madrasah.<sup>63</sup>

2. Yusuf Hakim dalam salah satu surat kabar “Madrasah Menggugat Otonomi Daerah” mengemukakan bahwa Realitas yang terjadi di beberapa daerah. Mengindikasikan bahwa implementasi otonomi daerah melalui kebijakan-kebijakan pemerintah daerah, secara umum masih belum banyak memperhatikan eksistensi madrasah. Baik dalam kebijakan pembinaan pendidikan, anggaran, maupun bantuan sarana dan prasarana. Kita masih sering menjumpai kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap madrasah.<sup>64</sup>

Hirotsune Kimura menawarkan enam poin kunci untuk membangun kapasitas pemerintah daerah (*local government capacity building*). Keenam hal tersebut adalah: *Establishing nation-wide minimum standard of services, improving policy formulation capacity, modernizing bureaucracy, reorganizing boundary between LGUs, promoting check and balance system in local level, and strengthening financial basis* (standarisasi pelayanan pemerintah secara nasional, kapasitas kebijakan pembangunan dan proses implementasinya, modernisasi pada birokrasi dalam rangka reformasi administrasi, reorganisasi batas wilayah bagi pemerintah daerah, sistem *check and balance* dalam pemerintah daerah serta penguatan basis keuangan).<sup>65</sup>

Dalam kondisi seperti tersebut di atas, dapat dibangun sebuah pemahaman bahwa semakin efektif implementasi keenam prinsip pengembangan kapasitas tersebut, semakin kuat kapasitas suatu

---

<sup>63</sup>Ummul Hidayati dkk, Survey Aspirasi Masyarakat Tentang Otonomi Pendidikan di Madrasah (Puslitbang Bidang Agama dan Keagamaan Kementerian Agama )

<sup>64</sup>Yusuf Hakim, Madrasah Menggugat Otonomi Daerah , Artikel Harian Suara Merdeka Senin, 2 Juni 2008)

<sup>65</sup>Hirotsune Kimura, Desentralisasi: Bentuk Integrasi Nasional?, Jurnal Katananan Nasional, UGM, Nomor IV (3) Desember 1999, 37 -50

pemerintah daerah dalam merealisasikan program pembangunan di daerahnya masing-masing. Sehingga semakin besar pula peluangnya untuk menjadi rejim lokal yang demokratis. Dengan demikian, di tingkat implementasi kapasitas daerah adalah kunci keberhasilan desentralisasi. Karena tanpa ditopang oleh kapasitas yang memadai dan potensial, desentralisasi justru akan dapat banyak memunculkan berbagai persoalan dan permasalahan yang tidak ringan, atau bahkan bisa menjadi salah satu sumber kegagalan proses pembangunan di daerah.

Dari beberapa hasil penelitian terdahulu, agaknya kajian atau studi Kebijakan Otonomi Daerah/Desentralisasi yang terfokus atau menitik beratkan hanya pada peningkatan dan perkembangan ekonomi daerah, sementara disertasi ini lebih menitik beratkan pada kajian atau studi bidang sosiologi-komunikasi terutama di kalangan masyarakat lembaga pendidikan madrasah. Untuk itu Disertasi ini ingin menunjukkan bahwa:

1. Undang-Undang Otonomi Daerah sesungguhnya memiliki pola dasar ingin memberikan wewenang pada daerah agar lebih aktif dalam mengelola mengatur daerahnya masing-masing tanpa di nodai oleh virus primordialisme.
2. Meski secara *de jure* Undang-Undang Otonomi Daerah dimaksudkan pada lembaga pendidikan dibawah naungan kementerian pendidikan nasional, akan tetapi ditemukan keterlibatan pemerintah daerah pada management lembaga madrasah, khususnya dalam perekrutan tenaga didik dan kependidikan.
3. Lembaga madrasah adalah lembaga yang ikut terlibat dalam pembinaan karakter bangsa, maka selayaknya pola pikir pengelola dan pimpinan harus obyektif dan independen serta terbebas dari subyektifitas yang terkotak-kotak dengan faham primordialisme, karena tujuan lembaga madrasah jangkauannya tidak hanya sebatas cara pandang lokal, akan tetapi utuh secara nasional, bahkan internasional.
4. Kabupaten Serang dan Pandeglang merupakan bagian dari wilayah Provinsi Banten, dan Provinsi Banten adalah salah satu wilayah yang masih relative sangat muda, karena wilayah



ini tergolong baru disebut wilayah provinsi pada tanggal 04 Oktober tahun 2000, yang sebelumnya Provinsi Banten merupakan bagian dari wilayah Provinsi Jawa Barat, maka adalah sebuah kewajaran apabila provinsi baru menghadapi permasalahan yang sifatnya sangat kompleks dan salah satu masalah yang dipandang penulis agak mengawatirkan adalah merembaknya paham primodialisme di beberapa masyarakatnya, dan yang lebih mencemaskan adalah safam ini telah mewarnai dunia pendidikan, yang dalam hal ini adalah lembaga pendidikan madrasah. Kondisi tersebut agaknya perlu diwaspai dibenahi baik dalam bentuk struktur maupun kultur, agar bisa membangun wilayah yang utuh dalam konteks nasional.

## **F. Metodologi Penelitian.**

### **1. Objek Penelitian**

Objek studi penelitian ini adalah dampak implementasi kebijakan pendidikan di era otonomi daerah pada lembaga madrasah di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang, terutama pada aspek kelembagaan, pendanaan dan ketenagaan.

Penulis merasa bahwa wilayah ini layak dilakukan sebuah studi penelitian, mengingat lokasi tersebut sangat dekat dengan domisili penulis, di samping itu juga penulis pernah menjadi tenaga pendidik pada lembaga pendidikan madrasah selama 18 tahun di Provinsi Banten, yaitu sejak tahun 1993-2009.

### **2. Jenis dan Pendekatan.**

Jenis penelitian disertasi ini merupakan model kualitatif, dengan tehnik pengumpulan data menggunakan metode studi dokumentasi<sup>66</sup> dan analisis<sup>67</sup> lapangan, dengan pendekatan etnografi

---

<sup>66</sup>Yaitu merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, umumnya dokumentasi berbentuk tulisan, misalnya catatan harian, sejarah kehidupan, cerita, biografi, peraturan kebijakan. Baca Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung: Alfabeta, 2013. 240.

<sup>67</sup>Analisis data kualitatif adalah bersifat induktif, yaitu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis,

yang bersifat historis analisis, sesuai apa yang dikemukakan Bronislaw Malinowski bahwa tujuan etnografi adalah memahami cara pandang penduduk asli. Hubungannya dengan kehidupan. Guna memperoleh pandangannya mengenai dunianya.<sup>68</sup>

Hal senada diungkapkan oleh James P. Spradley bahwa tujuan etnografi adalah untuk memahami suatu pandangan hidup dari sudut pandang penduduk asli. Maka etnografi berguna untuk membangun sebuah pengertian yang sistemik tentang semua kebudayaan manusia dari perspektif orang yang telah mempelajari kebudayaan tersebut.<sup>69</sup>

### **3. Sumber dan Tehnik Pengumpulan Data**

Sumber data yang digunakan yaitu data primer penulis dapatkan dari data lapangan dengan bentuk informasi lapangan, baik melalui wawancara mendalam (*depth interview*) langsung dan intensif melalui observasi *participant action research* maupun studi dokumentasi terhadap dua model lembaga madrasah. Sedangkan data skunder diperkaya dengan mengembangkan melalui literature kepustakaan, baik dalam bentuk buku-buku, artikel, journal, majalah maupun tulisan lain hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan kajian disertasi. Artinya data lapangan yang penulis dapatkan adalah sebagai bentuk data empiris untuk menguatkan teori dari hasil penelitian terdahulu tentang persoalan otonomi daerah pada tingkat implementasi.

Sedangkan sumber kajian studi ini penulis lakukan dengan obyek kajian pada dua model lembaga pendidikan madrasah, yaitu madrasah mandiri (madrasah yang tidak didampingi dengan

---

artinya hipotesis yang dirumuskan berdasarkan data tersebut, selanjutnya dicarikan data lagi secara berulang-ulang, sehingga selanjutnya dapat disimpulkan apakah hipotesis tersebut diterima atau ditolak berdasarkan data yang terkumpul (primer maupun skunder). Baca Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung: Alfabeta, 2013. 245.

<sup>68</sup>James P. Spradly, *Metode Etnografi*, Terj. Misbah Zulfa Elizabeth (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007 ),3-4

<sup>69</sup>James P. Spradly, *Metode Etnografi*, Terj. Misbah Zulfa Elizabeth (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007 ) 13.

pesantren/madrasah negeri) dan madrasah yang berdampingan dengan pesantren (madrasah swasta), dimana penulis berupaya mengumpulkan beberapa data, yakni pengalaman pribadi (*personal experient*) selama penulis bertugas di lembaga madrasah tahun 1993-2009, melakukan wawancara mendalam (*depth interview*) langsung dan intensif dengan Kepala Seksi Pendidikan Madrasah, baik tingkat Kabupaten/Kota, pengawas madrasah, pengelola lembaga, tenaga pendidik dan kependidikan (nama informan digunakan inisial/dirahasiakan), baik lembaga madrasah negeri maupun lembaga madrasah swasta di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten.

Analisis studi ini dimulai dengan melihat data lapangan yang diperoleh, baik melalui pengalaman dalam bentuk pengamatan dan observasi maupun hasil wawancara dengan pihak pengelola lembaga pendidikan madrasah, tenaga pendidik maupun kependidikan. Maka obyek studi ini penulis lakukan pada dua model lembaga madrasah tersebut di atas.

Bagaimana kondisi lembaga pendidikan madrasah dari dua model yang berbeda di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten ditambah dengan berbagai sumber referensi sebagai data skunder yang berkaitan erat dengan kajian studi di atas, seperti buku-buku, journal, artikel atau penulisan-penulian yang relevant dan diakui agar dapat ditemukan data-data dan informasi akurat tentang hasil akhir dari suatu kajian.

### **G. Penyajian Penulisan.**

Adapun sistematika penulisan yang akan dilakukan dalam disertasi ini disesuaikan dengan pokok masalah yang akan dibahas. Penulisan disertasi ini diawali dengan menguraikan latar belakang masalah yang menjadi dasar studi penelitian. Agar lebih jelas maka sistematika pembahasan disertasi ini secara rinci sebagai berikut:

Bab pertama. Pendahuluan. Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, identifikasi dan pembatasan masalah, tujuan penulisan, tinjauan pustaka, metodologi penulisan dan sistematika pembahasan yang diharapkan menjadi bahan awal untuk memahami kajian disertasi ini secara keseluruhan.

Bab kedua. Lembaga Madrasah dan Kebijakan Pemerintah. Bab ini berisi tentang lembaga pendidikan madrasah, berkaitan dengan madrasah dan kebijakan pemerintah, madrasah sebagai institusi pendidikan, peran lembaga madrasah dalam pendidikan serta kajian Islam tentang lembaga madrasah.

Bab ketiga. Undang-Undang Otonomi Daerah. Bab ini berisi tentang undang-undang otonomi daerah dengan bagaimana proses lahirnya undang-undang otonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah dan dampak otonomi daerah pada pendidikan serta bagaimana mengintegrasikan lembaga madrasah dalam pendidikan Nasional.

Bab keempat. Otonomi Daerah dan Kualitas madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang. Bab ini berisi tentang beberapa bentuk lembaga madrasah, (unggulan, model dan regular/kejuruan). Kondisi lembaga madrasah, lembaga madrasah pendampingan dengan pesantren, konsep dasar madrasah berkualitas, konsep manajemen berbasis madrasah serta implementasi otonomi daerah pada madrasah dan pengaruhnya terhadap kualitas pendidikan.

Bab kelima. Penutup, merupakan Bab. terakhir yang berisi kesimpulan dan saran-saran.



## BAB II LEMBAGA PENDIDIKAN MADRASAH

### A. Lembaga Madrasah dan Kebijakan Pemerintah

Untuk memahami bagaimana kebijakan pemerintah pada madrasah,<sup>1</sup> ada baiknya melihat konsep definisi yang dikemukakan Eston bahwa kebijakan dipahami sebagai alokasi sumber daya yang banyak melibatkan pilihan nilai.<sup>2</sup> Hal ini dikarenakan bahwa kebijakan dalam dunia pendidikan sebagai bentuk kewenangan mengalokasikan

---

<sup>1</sup> Madrasah dalam bahasa arab dimaknai sebagai “keterangan tempat” (zharaf makan), diambil dari kata “darasa”. secara harfiah “Madrasah” difahami sebagai “tempat belajar para pelajar” atau “tempat untuk memeberikan pelajaran. Lihat Mehdi Nakosteen, *Kontribusi Islam atas Dunia Intelektual Barat; Deskripsi Analisis Abad Keemasan Islam*, Edisi Indonesia, Surabaya: Risalah Gusti, 1996, h.66. Secara lebih luas bisa dilihat dalam beberapa referensi misalnya Abu Luwis al-Yasu’i, *al-Munjid fi al-Lughah wa al-munjid fi al-A’lam*, Cet 23, Dar al-Masyriq, Beirut: tt, h.221. Sedangkan Malik fajar memaknainya sebagai “Sekolah” meski menurutnya kata madrasah bukan berasal dari bahasa Indonesia, baca H.A.Malik Fajar, *Visi Pembaharuan Pendidikan Islam*, Jakarta: LP3NI, 1998, h.iii. Bandingkan A.L.Tibawi “Origin and Karakter of al-Madrasah, Bulletin of The School of Oriental and African Studies 25 1962, h.227. Berbeda dengan pendapat Syalabi yang mengemukakan bahwa secara pemahaman madrasah di Indonesia telah mengalami pergeseran makna yakni tidak lagi mengarah pada perguruan tinggi, akan tetapi menjadi lembaga pendidikan tingkat dasar dan menengah. Lihat Ali Muhammad Syalabi, *Tarikh al-Ta’lim fi al-Mamlakah al-‘Arabiyah al-Su’udiyah*, Kuwait: Dar al-Qalam, 1987. Lihat Stanford J.Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge: Cambridge University Press, 1977 atau Badri Yatim, *Sejarah Sosial Keagamaan Tanah Suci; Hijaz (Makkah dan Madinah), 1800-1925*, Jakarta: Logos, 1999.

<sup>2</sup> Syarifuddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008, 59

nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat. Konsep ini mengindikasikan terdapat beberapa nilai yang berbeda antara alokasi yang diterapkan di lembaga pendidikan dengan alokasi nilai yang ada dalam masyarakat. Karena bagaimanapun alokasi yang diterapkan pada lembaga sekolah hanya mampu memuat beberapa bagian dari komponen nilai yang ada di masyarakat.

Artinya hanya sebagai bentuk miniaturnya saja dari kumpulan nilai-nilai tersebut. Akan tetapi bagaimanapun lembaga pendidikan sudah menjadi tugas bersama dalam masyarakat, maka tidaklah mengherankan bermunculan berbagai lembaga pendidikan dengan beragam bentuknya, dari yang bernama lembaga pendidikan formal, informal maupun non formal dalam bentuk pelatihan-pelatihan. Artinya guna melaksanakan tugas bersama tersebut dibutuhkan adanya norma-norma yang mampu mengaturnya, sehingga tujuan pendidikan yang diharapkan oleh masyarakat akan tergambar dalam bentuk program yang jelas dan utuh, sebagaimana mengacu pendapat Laswell, bahwa kebijakan adalah seseorang mendapat apa, kapan dan bagaimana.<sup>3</sup>

Dikarenakan tidak ada definisi yang baku dengan pemahaman yang sempurna, maka para ahli berbeda pendapat dalam memberikan pemahaman tentang kebijakan, tidak jarang kebijakan sering kali difahami yang sama dengan istilah politik, program, keputusan, undang-undang, aturan, ketentuan-ketentuan, kesepakatan, konvensi dan rencana strategis.<sup>4</sup> Namun begitu tidak jarang kebijakan pada umumnya adalah bentuk intervensi pemerintah dan publik guna mencari alternatif solusi dari masalah dalam pembangunan Negara atau organisasi.

Bahkan terkadang istilah kebijakan berbaur dengan istilah kebijaksanaan, padahal kalau difahami secara mendalam kedua istilah ini sangat berbeda dan cenderung perlawanan dari landasan dasarnya, yakni pada istilah kebijakan lebih menitik beratkan pada fungsi akal secara dominan, artinya munculnya norma-norma tersebut sangat

---

<sup>3</sup> Edgar L. Morphet, *Educational Organization and Administration*, New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1987, 155

<sup>4</sup>[http://ikmsatu.multiply.com/journal/item/2/Karakter\\_Kebijakan\\_Pendidikan\\_Nasional](http://ikmsatu.multiply.com/journal/item/2/Karakter_Kebijakan_Pendidikan_Nasional), Diakses pada tanggal 23 Januari 2015.

bergantung pada pertimbangan akal. Sedangkan pada istilah kebijaksanaan lebih menitik beratkan pada fungsi emosi atau lebih irasional, artinya pertimbangan yang digunakan lebih dominan emosi dibandingkan rasio. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Tillaar dalam bukunya bahwa suatu kebijaksanaan bukan berarti tidak mengandung unsur-unsur rasional.<sup>5</sup>

Dari konteks pemahaman di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa kebijakan merupakan salah satu alternatif tindakan pemerintah guna mengatasi berbagai masalah pembangunan, baik secara keseluruhan maupun hanya pada bidang-bidang tertentu dalam rangka mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya, dengan bentuk lahirnya sebuah keputusan yang strategis dan terencana, yang tentu saja dalam tataran tingkat bawah sangat dibutuhkan adanya sosialisasi dan implementasi dengan instrument yang tepat. Sebagaimana analogi David Easton dengan sistem biologinya yang mengungkapkan bahwa pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya.<sup>6</sup> Dalam konteks di atas, difahami Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik yang lebih dikenal dengan pendekatan tiga komponen yaitu Input, Proses dan Output.

Meskipun begitu salah satu kelemahan dalam pendekatan konteks ini adalah perhatiannya lebih terpusat pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah bukan pada tindakan-tindakan atau respon masyarakat, hal ini menjadi kekhawatiran tersendiri yang pada akhirnya akan kehilangan perhatian dari masyarakat terhadap pemerintah itu sendiri.

Oleh karena itu, sangat dibutuhkan sebuah kebijakaan dalam dunia pendidikan yang berkaitan dengan norma-norma kehidupan yang

---

<sup>5</sup> H.A.Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PustakamPelajar, 2009, Cet II, 16

<sup>6</sup> H.A.Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PustakamPelajar, 2009, Cet II, 207-209



mampu mengatur tidak hanya dalam lingkungan lembaga pendidikan, akan tetapi juga mampu mengatur seluruh kehidupan dengan masyarakat, secara umum atau mengatur sesama umat manusia. Sehingga pada akhirnya mampu menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relative stabil. Sebagaimana salah satu tujuan kebijakan diantaranya mendukung proses pembangunan agar berjalan ke arah yang lebih baik.

Arah kebijakan ini sebagai bentuk upaya pemerintah dalam memperkenalkan pola pembangunan. Atau kebijakan juga sebagai bentuk upaya untuk mengatasi kegagalan dalam proses pembangunan.<sup>7</sup>Dalam konteks tulisan ini tentu saja lebih mengarah pada konteks kegagalan di bidang pendidikan.

Selanjutnya guna mengkaji dan memahami bidang pendidikan yang dalam hal ini terfokus pada lembaga pendidikan, maka akan nampak keterkaitan yang sangat jelas antara kekuasaan dengan pendidikan, baik dari segi positif maupun dari sisi negatif. Akan tetapi yang perlu disadari bahwa pada intinya kekuasaan yang dalam hal ini pemerintah akan selalu berusaha membuat sebuah kebijakan yang bisa diterima oleh berbagai unsur masyarakat, karena bagaimanapun proses pendidikan tidak mungkin terjadi tanpa keterlibatan pemerintah yang berkuasa. Meskipun sebuah kekuasaan yang tanpa batas sesungguhnya akan membelenggu kebebasan rakyat (manusia secara umum), karena mereka menjadi cenderung tidak berdaya dan pelan-pelan dapat membunuh kreatifitas dan semangat masyarakat.

Dapat difahami bahwa sesungguhnya hubungan antara politik dan pendidikan bukanlah sesuatu hal yang baru dalam kancah peradaban umat manusia. Bahkan diduga sejak zaman Yunani kuno, para filosof setingkat Plato dan Aristoteles dan para pemikir politik diperkirakan telah memberikan perhatian yang cukup intens terhadap

---

<sup>7</sup>Toni Djogo, Sunaryo dan Martua Sirait, *Kelembagaan dan Kebijakan*

permasalahan ini.<sup>8</sup> Hal ini memberikan indikasi bahwa politik tidak bisa diabaikan begitu saja dalam dunia pendidikan, terutama yang berkaitan dengan lembaga pendidikan. Karena bagaimanapun maju dan mundurnya pendidikan dalam sebuah Negara akan sangat bergantung pada kebijakan politik penguasa Negara tersebut.

Sebagaimana yang di ungkapkan oleh Paulo Piere yang memandang politik pendidikan memiliki nilai yang sangat *urgen* guna menentukan kinerja pendidikan sebuah Negara. Menurutnya bangsa yang politik pendidikannya kurang baik, maka kinerja pendidikannya pun pasti kurang baik, begitupun sebaliknya, sebuah Negara yang politik pendidikannya baik, kinerja pendidikannya juga akan baik.<sup>9</sup>

Apa yang dikemukakan oleh Paulo Piere agaknya tidaklah terlalu berlebihan, karena bagaimanapun pada umumnya secara real keberhasilan dan kemajuan pendidikan pada hakekatnya berdasar pada kebijakan-kebijakan yang diambil oleh sebuah Negara, dan kebijakan politik sebuah Negara , pada umumnya sangat ditentukan oleh landasan idiologi yang dijadikan falsafat Negara tersebut.<sup>10</sup> begitu juga dengan Negara Indonesia dengan idiologi politiknya tentu saja harus sesuai dengan Pancasila dan Konstitusi Negara (Undang-Undang Dasar 1945). Untuk itulah antara kebijakan politik dalam berbagai bidang, pendidikan, ekonomi, budaya dan bidang-bidang yang lain tidak boleh saling berlawanan arah, artinya semuanya harus menjadi satu keterkaitan yang saling mendukung antara satu dengan yang lainnya.

Dari kajian di atas, maka dapat difahami bahwa terdapat hubungan yang erat antara politik Negara dengan pendidikan yang dalam hal ini adalah lembaga pendidikan tanpa terkecuali, baik langsung maupun tidak langsung, baik lembaga pemerintah maupun swasta, akan tetapi tidak menutup kemungkinan tidak semua warga

---

<sup>8</sup>Afif HM & Haidlor Ali hmad (ed.) *Bunga Rampai Pendidikan Agama dan Keagamaan*, Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama, 2005, 181

<sup>9</sup>Irawan Prayitno, *Memerdekakan Politik Pendidikan*, <http://mediaindonesia.com>, 13 Desember 2009

<sup>10</sup>M.Arifin, *Filsafat Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993, 41.

masyarakat setuju atau mendukung terhadap kenyataan tersebut, ada beberapa diantaranya yang justru mengalami kegelisahan dan kegalauan melihat kenyataan bagaimana politik Negara terlibat sangat dominan pada bidang pendidikan, mereka berkeinginan untuk melakukan upaya-upaya perubahan, agar dominasi pemerintah ini menjadi paling tidak berkurang atau meminimalisasikan atau bahkan sama sekali tidak terlibat dalam lembaga pendidikan. Bahkan secara tegas memisahkan antara kebijakan politik Negara dengan kebijakan politik pendidikan, dasar pemikiran ini pada hakekatnya membebaskan lembaga-lembaga pendidikan dari kepentingan para penguasa. Sehingga lembaga pendidikan dapat berjalan secara independen dalam relnya sebagai produk ilmu pengetahuan.

Pada dasarnya gagasan tentang *non political School* di Amerika muncul pada awal abad 19 dikembangkan dan disebarluaskan oleh para administrator sekolah serta para pendidik profesional yang berusaha melindungi pendidikan publik dari politik lokal dan nasional Amerika, yang berwatak korup dan kejam. Pandangan *Non Political* ini salah satunya di kemukakan oleh Thomas H.Eliot (1959) dalam *American Political Science Review* Vol.53 N0.4 Desember h.1032-1951 sebagaimana yang dikutip oleh Sirozi.<sup>11</sup> Logika Thomas tersebut pada masa sekarang dapat di fahami bahwa semua sistem lembaga sekolah telah dicemari oleh berbagai kepentingan politik yang masuk secara dipaksakan, khususnya nampak pada dominasi perekrutan tenaga pendidik dan kependidikan atau pada penentuan kontrak-kontrak kerja yang tidak jarang mengabaikan kemungkinan-kemungkinan tujuan pendidikan yang terbaik bagi para peserta didik.

Dalam pandangan penulis apa yang dikemukakan oleh Eliot diatas, tidaklah sulit untuk difahami dan dilaksanakan, asalkan ada keihlasan dari para penguasa untuk melepaskan keterlibatannya dalam kebijakan bidang pendidikan, paling tidak, jangan terlalu mendominasi atau menguranginya. dan yang lebih penting adalah adanya keseriusan dari para pengelola dan pelaksana lembaga pendidikan, alhasil dengan

---

<sup>11</sup> Thomas H.Eliot dalam M.Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2005, 20-22.

keberanian dan keseriusan dari para pengelola dan pelaksana para masyarakat lembaga pendidikan, maka mimpi dari eliot dan para pengikutnya tidak akan menjadi sebuah kemustahilan.

Meskipun banyak kalangan yang meragukannya, mereka yang menganggap mimpi Eliot ini mustahil untuk dilaksanakan, hal ini karena mereka berasumsi pada konteks bahwa politik tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia, sebagaimana yang dikemukakan oleh Joseph, bahwa manusia adalah makhluk yang berpolitik.<sup>12</sup>

Sementara itu kalau kita fahami secara sederhana politik merupakan kegiatan yang dilaksanakan pada satu sistem pemerintahan dalam sebuah Negara.<sup>13</sup> Sedangkan konteks Aristoteles (384-322 S.M), salah seorang tokoh Filosof Yunani yang diduga pertama kali memperkenalkan kata Politik yang berarti “Negara Kota” (polis). Yang selanjutnya lebih dipertegas lagi dalam bentuk pembagian kekuasaan oleh seorang filosof Perancis Montesquei (1689-1755) yang lebih dikenal dengan teori “*Trias Politica*” atau lebih simpelnya dikemukakan bahwa semua fungsi pemerintahan dapat dimasukkan pada kategori Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.<sup>14</sup>

Menjadi sebuah catatan penting adalah teori inilah yang kemudian diadopsi oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan penjabaran Legislatif sebagai bentuk peran pembuat Undang-Undang atau kebijakan yang dipegang oleh MPR dan DPR, sedangkan eksekutif merupakan bentuk peran pelaksana Undang-Undang yang

---

<sup>12</sup> John E. Joseph, *Language and Politics*, Edinburgh University Press, 2006, 13

<sup>13</sup> Pemerintah dalam konteks yang sempit merupakan kekuasaan eksekutif. Sedangkan dalam konteks yang lebih luas mencakup tiga unsur kekuasaan, yaitu Eksekutif, legislatif dan Yudikatif. Lihat H.A.W. Widjaya, *Etika Pemerintahan*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997, 15.

<sup>14</sup> Carlton Clymer Rodee (dkk) *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002, 2-3. Terjm, Zulkifli Hamid (Introduction to Political Science), lihat juga Nana Supriatna, *Sejarah Nasional Indonesia dan Umum*, Jakarta: Grafindo Media, 2002, 12

dalam hal ini adalah President beserta jajarannya, dan yudikatif merupakan bentuk peran lembaga peradilan yang mengawasi pelaksanaan Undang-Undang, yang dalam hal ini diperankan oleh MA, PTN dan PN. Meskipun pada kenyataannya bentuk peran dari ketiga kekuatan tersebut di atas tidak memiliki garis ketegasan yang terpisah dan kaku.

Oleh karena itu , konteks politik sekarang difahami oleh para ahli dimaknai secara beragam. Akan tetapi dapat diambil sebuah pemahaman bahwa secara modern politik berarti sebuah seni atau ilmu pemerintahan, sebagaimana yang dikemukakan oleh syafii Maarif bahwa politik adalah suatu ilmu yang berkaitan dengan prinsip pengaturan dan pengawasan rakyat dalam bermasyarakat.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan dunia pendidikan saat ini tuntutan masyarakat semakin luas, salah satunya yang paling essensial adalah pemenuhan kebutuhan guna meningkatkan taraf hidupnya di bidang ekonomi, meskipun ada juga pemenuhan kebutuhan dibidang rohani, adanya ketentraman, kestabilan dan keamanan dalam lingkungan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Namun pada kenyataannya terkadang kekuatan politik baik langsung maupun tidak, terang-terangan atau tersembunyi ikut mendominasi beberapa kegiatan pendidikan dengan bentuk yang beragam. Dalam bahasa H.A.R., Tilaar mengatakan, kekuatann tersebut dapat berwujud obyektif atau subyektif telah mengarahkan kegiatan-kegiatan yang dikenal dengan istilah *Hidden Curriculum*.<sup>16</sup>

Yang perlu difahami dengan kesadaran yang sangat tinggi adalah substansinya kebijakan dunia pendidikan, baik dengan keterlibatan politik pemerintah secara utuh maupun pada bagian-bagian tertentu saja, semuanya bermuara pada kesatuan masyarakat dan keutuhan berbangsa sebagai sebuah satu kesatuan yang utuh bahkan lebih luas lagi adalah pada kelestarian hidup manusia. secara

---

<sup>15</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES,1985,12

<sup>16</sup> H.A.R.Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, 142.

kemanusiaan atau humanisasi education. Hal ini tentunya sesuai dengan tujuan final dan mulia dari pendidikan,

Bagaimanapun juga kebijakan dan pendidikan merupakan dua unsur penting dalam sistem politik pada setiap Negara. Baik pada Negara-negara yang sudah maju maupun pada Negara-negara yang masih berkembang seperti Indonesia. Kedua unsur ini (kebijakan dan pendidikan) saling berhubungan satu sama lain dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat pada sebuah Negara. Bahkan keduanya secara intensif saling mempengaruhi.

Artinya lembaga-lembaga yang melaksanakan proses kegiatan pendidikan sangat berperan penting dalam membentuk perilaku kebijakan masyarakat pada Negara tersebut. Sebaliknya, lembaga lembaga yang melakukan proses kebijakan pada sebuah Negara akan sangat berpengaruh pada bentuk dan pola pendidikan pada sebuah Negara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Siroji bahwa hubungan keduanya adalah realitas empiris yang telah terjadi sejak awal perkembangan peradaban manusia di muka bumi ini dan menjadi perhatian para ilmuwan.<sup>17</sup>

Oleh karenanya politik dan pendidikan merupakan bidang kajian yang banyak melibatkan beragam ilmu-ilmu sosial, keduanya merupakan bidang kajian yang saling berkaitan dalam membangun cita-cita masyarakat yang cerdas dan demokratis. Maka dalam penataan sistem pendidikan, kontribusi politik sangat signifikan dalam merumuskan perundang-undangan dan berbagai peraturan bidang pendidikan guna memenuhi amanat kemerdekaan. Yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Lembaga-lembaga eksekutif dan legislatif menggunakan kekuasaan politik guna membuat kebijakan serta menetapkan anggaran pembiayaan pendidikan Nasional.<sup>18</sup> maknanya

---

<sup>17</sup> M.Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Peraktik Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2005, 1.

<sup>18</sup> Syafaruddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan Konsep, Strategi dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008, 57.

antara kegiatan prosen pendidikan dengan kebijakan politik saling memberikan kontribusi yang saling memainkan peranannya secara signifikan dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu teori sistem sosial mengungkapkan bahwa kebijakan dan pendidikan meski berbeda pada sistem, akan tetapi sangat berhubungan satu sama lain. Mengingat secara real pada umumnya seorang pendidik akan selalu memelihara kebijakan. Hal ini dikarenakan proses pendidikan memberikan sumber dan kontribusi nilai terhadap kebijakan, maka pendidik sangat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kebijakan yang diambil, terutama yang berkaitan dengan stabilisasi dan transformasi sistem kebijakan.<sup>19</sup>

Dengan demikian, Lembaga pendidikan yang dalam hal ini termasuk madrasah merupakan bagian dari unit sosial, maka lembaga pendidikan ini secara historis telah berkontribusi memberikan keyakinan dan pengetahuan tentang nilai-nilai yang menjadi sumber dalam membangun kebijakan sebagai fungsi esensial dalam seluruh sistem dan produk kebijakan yang muncul. Begitu juga kontribusi politisi dalam membangun dan mengembangkan kebijakan yang terlahir baik melalui undang-undang, hukum maupun aturan-aturan atau norma-norma yang berlaku.

Ungkapan di atas, sejalan dengan amanat pendidikan nasional yang berfungsi mengembangkan kemampuan guna membangun karakter dan peradaban bangsa yang bermartabat. Hal ini berarti bahwa arah tujuan final lembaga pendidikan nasional adalah keutuhan, persatuan dan kekuatan negara dan bangsa. Artinya seluruh aktifitas lembaga pendidikan nasional bermuara pada mencerdaskan kehidupan bangsa, bertaqwa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif dan mandiri sebagai warga Negara demokratis yang bertanggung jawab.<sup>20</sup>

Tujuan yang sangat luhur yang dilahirkan dari kebijakan tersebut rasanya sangat naïf kalau difahami dengan pemahaman yang

---

<sup>19</sup> John Thomas Thomson, *Policy Making in American Education*, New Jersey: Englewood Cliffs, 1976, 1.

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Jakarta: 2003

keliru, karena menurut pemahaman penulis tujuan mulia itu berarti bahwa bangsa Indonesia tidak memiliki pemikiran yang komunal, akan tetapi memiliki pemikiran yang universal dalam konsep berbangsa dan bernegara. Agar tidak terjadi dis-integrasi bangsa yang dapat membuat bangsa dan Negara Indonesia cacat martabat di mata bangsa dan Negara internasional.

Dapat dimahami, kenapa kemudian Tilaar berasumsi bahwa pendidikan Nasional saat ini menjadi bagian sub-ordinasi dari beberapa kekuatan politik praktis.<sup>21</sup> Asumsi ini berindikasi bahwa pendidikan telah menyatu dalam dunia politik. Maka dalam pandangan penulis bahwa pendidikan tidak lagi menjadi sesuatu yang netral dalam konteks keilmuan, tidak lagi sinergi dengan nilai-nilai kebenaran yang terbebas dari rasa subyektifitas. Meski pada kehidupan real sering dinyatakan bahwa nilai subyektifitas tidak bisa terlepas dari pandangan hidup manusia, akan tetapi paling tidak ada upaya mempertahankan nilai obyektifitas adalah tujuan inti dari ilmu pengetahuan, maka seharusnya patut diperjuangkan secara terus menerus dan lembaga yang paling berkompeten memperjuangkannya adalah lembaga pendidikan. Sehingga lembaga pendidikan tidak lagi menjadi rebutan lahan keuntungan/bisnis bagi kekuatan politik, kelompok atau golongan penguasa.

Melihat kenyataan yang terjadi, tidak bisa dipungkiri bahwa telah terjadi pergeseran pemahaman dasar tentang nilai-nilai pendidikan. Artinya dahulu nilai-nilai pendidikan begitu sangat luhur dengan membangun idealisme ingin memanusiaakan manusia. Pada saat ini sadar atau tidak nilai-nilai itu mulai pudar bahkan menjadi penghapusan terhadap nilai-nilai tersebut. Indikator yang bisa terlihat adalah diantara manusia yang satu dengan yang lain, saling menunjukkan kekuatannya dengan kendaraan politiknya masing-masing.

Kebenaran tidak lagi dinilai dari sisi ilmu pengetahuan, akan tetapi dengan pandangan dari kelompok mana kebenaran itu muncul. Dengan dasar pemikiran tersebut di atas, kemudian munculnya banyak

---

<sup>21</sup> H.A.R.Tilaar, *Standardisasi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006, 34



gagasan dan ide yang ditawarkan untuk melahirkan kebijakan pendidikan yang mengarah pada pembangunan nilai-nilai luhur pendidikan, yang bertujuan pada kualitas pendidikan Nasional. Bahkan beragam standarisasi dimunculkan sebagai bentuk alternatif kebijakan pendidikan. Yang pada hakekatnya seluruhnya ditujukan pada peningkatan kualitas pendidikan.

Dari pemahaman di atas, maka selayaknya para pengelola lembaga pendidikan harus mampu menuangkan dan menafsirkan segala kebijakan-kebijakan yang telah di undangkan, sebagaimana halnya Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang pendidikan Nasional. Muatan inti Undang-undang tersebut menurut hemat penulis adalah, mencerdaskan kehidupan bangsa. Maka ketika undang-undang tersebut pada kenyataannya malah membuat bangsa ini menjadi nampak kurang cerdas, dengan berbagai permainan politik penguasa, tujuan undang-undang tersebut menjadi tumpul dan tidak mencapai sasaran dengan baik. Bahkan Syaifuddin menggunakan istilah kurang cerdas ini sebagai pembodohan masyarakat.

Menurutnya jika sikap kurang cerdas ini dibiarkan secara terus menerus, maka pada gilirannya kemiskinan struktural akan menggurita dalam masyarakat. Bahkan akan memunculkan penyakit masyarakat yang lain, misalnya terjadi keapatisan, kerusakan, kerawanan sosial.<sup>22</sup> dan yang sangat mengkhawatirkan dan patut di waspadai adalah terjadinya dis-integrasi Bangsa. Menurut pandangan penulis dis-integrasi inilah yang dapat menghancurkan nilai-nilai keluhuran pendidikan, yang mampu memporak porandakan keutuhan Bangsa dan persatuan Negara.

Secara rasional seharusnya hakekat pendidikan adalah mewujudkan manusia yang memiliki potensi logika yang cerdas, kreatif serta kematangan rohani. Sehingga berfikir secara luhur yang memandang manusia dengan martabat yang sama, tidak komunal dan penilainnya menjadi sangat obyektif. Karena sesungguhnya dengan pendidikan yang baik, setiap individu manusia akan memahami hak dan

---

<sup>22</sup> Syaifuddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan; Konsep Strategi dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006, 10

tanggung jawabnya secara personal, sebagai anggota masyarakat, sebagai warga Negara dan sebagai makhluk Allah SWT. Bahkan proses pembentukan karakter pendidikan tersebut dibentuk sejak pendidikan tingkat Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Menengah Pertama, Menengah Atas sampai Perguruan Tinggi.

Begitu juga halnya pada lembaga pendidikan madrasah dan dalam proses sejarahnya mengalami jatuh bangun yang tidak bisa dianggap mudah, meski dengan berbagai upaya kebijakan yang silih berganti seperti yang telah penulis paparkan pada bab terdahulu. Namun dengan segala permasalahannya yang sangat kompleks itulah, lembaga madrasah tetap berupaya untuk mewujudkan kualitas yang dikehendaki masyarakatnya. Harapan untuk hal tersebut semakin besar ketika jatuhnya pemerintahan orde baru yang sangat berimplikasi pada seluruh bidang kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tanpa terkecuali pada bidang pendidikan. Bidang pendidikan mulai menggeliat penuh harapan, ketika lahir Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. meski secara tersurat lembaga madrasah tidak dalam konsep undang-undang tersebut, maka nampaknya era tersebut belum memberikan solusi yang tepat pada pengembangan dan kemajuan lembaga madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Artinya undang-undang nomor 20 tahun 2003 memberikan pemahaman bahwa pengelolaan lembaga pendidikan nasional diserahkan kepada pemerintah daerah dengan kewenangan otonomi daerah. Sedangkan lembaga madrasah pengelolaannya diserahkan pada pemerintah pusat dengan kewenangan sentralistik pendidikan.

Pada kenyataannya apa yang dapat difahami dari Undang-Undang tersebut secara otomatis akan diberlakukan secara tegas dalam batas-batas yang dikehendaki undang-undang. Karena sesungguhnya batasan itu menjadi fleksible diwujudkan pada tingkat daerah masing-masing. Seperti halnya yang terjadi di provinsi Banten. Kondisi dan situasi fleksible ini sesungguhnya sangat menguntungkan bagi posisi lembaga madrasah, karena bagaimanapun secara sistem lembaga madrasah menjadi tanggung jawab bagi pemerintah daerah, sebagai lembaga yang ikut andil dalam pembangunan wilayahnya. Akan tetapi yang menjadi fokus kajian penulis adalah keterlibatan pemerintah

daerah yang fanatisme komunal, kemudian menjadi sebuah ancaman yang sangat mengawatirkan, karena kondisi tersebut bagaimanapun akan menumbuhkan rasa ketidakadilan, kepatisan dan diskriminasi sosial di kalangan masyarakat madrasah. Apabila kondisi ini dibiarkan tumbuh, tidak mustahil akan menyebabkan terjadinya dis-integrasi bangsa. Padahal kalau menurut pemahaman penulis hakekat lahirnya undang-undang no 20 tahun 2003 mampu menjadi wadah aspirasi pemerintah daerah dalam bingkai persatuan bangsa dan kesatuan Negara. Karena nilai itu merupakan harga mati yang harus di jaga dan diperjuangkan.

Reformasi<sup>23</sup> dianggap sebagai era perubahan dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia sebagai bentuk koreksi terhadap pemerintahan Orde Baru. Karena reformasi merupakan era yang dilandasi semangat dan tekad membangun demokrasi. Yang selama pemerintahan orde baru dianggap telah gagal membangunnya. Dengan

---

<sup>23</sup>Reformasi berpijak pada sebuah cita-cita demokrasi dengan semangat otonomi, tuntutan transparansi yang dikawal mahasiswa sebagai bentuk gerakan moral di tahun 1998. Sebagai reaktualisasi dan revitalisasi dari nilai-nilai budaya, dan sebagai perwujudan dari; kebebasan untuk berpendapat, berbeda pendapat, kebebasan individu, kebudayaan rakyat, keterbukaan hak-hak manusia dan keinginan untuk membangun masyarakat madani (civil society). Soeharto dianggap tidak mampu melaksanakan cita-cita tersebut. Selanjutnya soeharto dipaksa mundur dari jabatan presiden. Tepatnya tanggal 21 Mei 1998 berakhirnya kepemimpinan soeharto ( lebih dikenal dengan masa Orde Baru). Pemerintahan selanjutnya digantikan oleh B.J .Habibi yang lebih dikenal dengan masa reformasi. Lihat [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) (diakses tanggal 4 April 2015), Baca juga H.A.Malik Fajar, et.al. Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani Kelompok Pendidikan dan Pengembangan SDM, *Platform Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen RI, 1999, xviii.

tekad itulah reformasi ingin menghapus dan mengantikannya dengan undang-undang atau konstitusi yang baru.

Dengan demikian lahirnya undang-undang otonomi daerah, sesungguhnya agar pemerintah pusat mau mendengar dan memahami seluruh aspirasi yang ada pada pemerintahan di tingkat daerah.<sup>24</sup> Bukan dimaksudkan agar setiap pemerintah dan masyarakat daerah memiliki kebebasan wilayahnya masing-masing, dalam konteks terpisah antara satu daerah dengan daerah yang lain. Akan tetapi dengan undang-undang otonomi, kebebasan aspirasi tersebut masih dalam batasan bingkai keutuhan Bangsa dan persatuan Negara. Maka menurut Malik Fajar pada prinsipnya gerakan reformasi memiliki empat tuntutan yang ingin diwujudkan dalam pemerintahan Negara. Yakni demokrasi, kebebasan berpendapat dan berbeda pendapat, keterbukaan serta otonomi.<sup>25</sup>

Dan kalau kita cermati dengan seksama, keempat prinsip tersebut sebagai wujud reaktualisasi dari beberapa nilai dari ragam

---

<sup>24</sup> Yang difahami dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam undang-undang otonomi daerah. Yaitu pemerintah pusat selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan pemerintahan daerah adalah pemerintahan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Lihat Undang-Undang Otonomi Daerah edisi terbaru, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, Cet.1, 5.

<sup>25</sup>H.A.Malik Fajar, et.al. Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani Kelompok Pendidikan dan Pengembangan SDM, *Platform Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen RI, 1999, 16.

budaya bangsa Indonesia yang tertuang dalam cita-cita proklamas kemerdekaan 1945. Sebagai bentuk respons atas keempat tuntutan reformasi tersebut, maka lahirlah kebijakan pemerintah dalam bentuk Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dan daerah, dan dilakukan revisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>26</sup>

Sedangkan pada bidang pendidikan disusun Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. dan Undang-Undang ini dianggap sebagai kebijakan hasil reformasi yang menjadi tumpuan harapan masyarakat Indonesia serta dianggap sebagai kebijakan yang revolusioner dalam sistem pemerintah nasional.

Pada hakekatnya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah telah mendelegasikan bidang pendidikan menjadi satu sistem pemerintah daerah, yang lebih dikenal dengan istilah “desentralisasi pendidikan”. Maka desentralisasi pendidikan adalah sebagai bentuk penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Dengan penyerahan wewenang tersebut diharapkan penyelenggaraan pendidikan atau pengelolaan pendidikan, baik pengembangan, perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasinya menjadi lebih cepat, tepat efisien dan efektif. Khususnya guna memenuhi harapan dan keinginan masyarakat yang ada di daerah dalam bidang pendidikan. Menurut Tilaar bahwa terdapat tiga hal di bidang pendidikan yang pada masa orde baru belum tercapai, dan diduga penyebabnya adalah karena kebijakannya pendidikan yang sentralistik.

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah edisi terbaru, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, Cet.1, 5.

Ketiga hal tersebut adalah pembangunan masyarakat demokrasi, pengembangan capital sosial dan peningkatan daya saing bangsa.<sup>27</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut dalam kenyataan beberapa lembaga pendidikan yang ada di masyarakat tidak jarang difungsikan sebagai alat kekuasaan dengan tujuan membentuk sikap dan arah politik para penguasa. Sebagaimana yang dikemukakan M.Sirozi bahwa aspek pembelajaran, terutama kurikulum dan bahan-bahan bacaan yang seringkali diarahkan pada politik tertentu.<sup>28</sup>

Hal senada juga dikemukakan oleh Eliot bahwa kerikulum bisa menjadi sosialisasi politik penguasa, pendapat tersebut mengingat karena kurikulum merupakan bagian terpenting dalam proses pendidikan.<sup>29</sup> Di berbagai Negara baik Negara maju maupun yang Negara berkembang, para politikus menyadari sepenuhnya bahwa peran pendidikan pada sebuah lembaga sangat efektif guna mencapai tujuan

---

<sup>27</sup> H.A.R.Tilaar, *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, 20.

<sup>28</sup> M.Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggara Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007

<sup>29</sup> Pada lembaga pendidikan terdapat tiga sumber utama kurikulum. Pertama, pendapat kelompok professional pendidikan melalui pelatihan-pelatihan dengan cara mengadaptasi dan mengadopsi pendapat tokoh penguasa yang berpengaruh dan cenderung di dewakan. Kedua dana yang dibutuhkan, mengakibatkan modifikasi program kurikulum untuk kepentingan penguasa dan mengantisipasi tuntutan public. Ketiga aktivitas beberapa kelompok yang berpengaruh, baik dari kalangan industri, perserikatan maupun organisasi sering mempengaruhi kurikulum yang secara khusus diaktualisasikan dalam pembelajaran. Lihat Thomas Eliot "Toward an Understanding of Public School Politics" dalam *American Political Science Review*, Vol.53, No. 4, 1959. 1047 Lihat juga M.Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggara Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007. 38

tujuan politiknya. Maka dengan berbagai cara mereka berusaha melakukan control sistem pendidikan dan tidak jarang menitipkan tujuan politiknya. Baik melalui kebijakan-kebijakan, metode maupun isi kurikulum (bahan ajar/*Curriculum content*) pendidikan.<sup>30</sup>

Pemahaman yang telah dikemukakan diatas, dapat diamati pada saat pemerintah Orde Baru berkuasa, pada masa ini penguasa mensosialisasikan kepentingan politiknya melalui lembaga pendidikan dengan menerapkan sistem sentralistik yang melahirkan kebijakan-kebijakan yang cenderung menyumbat aspirasi masyarakat. terutama masyarakat yang ada di daerah. Hal tersebut dengan harapan arah dan program pendidikan dikontrol dan dikendalikan guna mendukung keinginan dan arah politik pemerintah pada masa itu.

Kondisi tersebut kurang lebih berjalan selama 32 tahun. pada masa pemerintahan orde baru ini segala bentuk kebijakan pembangunan. Termasuk bidang pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia diatur secara terpusat (*sentralistik*). Konteks sentralistik tergambar dengan bentuk penyeragaman pengelolaan pendidikan hampir di seluruh wilayah Indonesia, terutama pada komponen kurikulum yang dilaksanakan, sehingga dampak yang terjadi adalah peserta didik yang kurang memahami daerah dan lingkungan sosialnya, mereka cenderung dipaksa untuk memahami budaya dan lingkungan sosial yang diharapkan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Malik Fajar.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> M.Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggara Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007. 38

<sup>31</sup> Dampak dari sentralisasi anak didik tercabut dari akar budaya, lingkungan fisik dan sosialnya. Pendidikan menjadi tidak fungsional dan jauh dari situasi nyata serta penekanan pendidikan lebih diarahkan pada dimensi kognitif dan mengabaikan dimensi lain dan pada akhirnya lahirlah manusia Indonesia dengan kepribadian pecah (*schizophrenic or split personality*) lihat H.A. Malik Fajar, et.al. *Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani Kelompok Pendidikan dan Pengembangan SDM, Platform Pendidikan dan*

Sekarang di era reformasi lembaga pendidikan, khususnya madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam mengalami perubahan yang cukup signifikan. Terutama pada status dan posisinya yang menyatu dalam sistem pendidikan nasional. perubahan status dan posisi madrasah sebagai lembaga pendidikan formal yang setara dengan pendidikan umum dan pendidikan kejuruan lainnya dalam sistem pendidikan nasional tertuang dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.<sup>32</sup>

Perubahan perundangan dari undang-undang Sistem Pendidikan Nasional nomor 2 tahun 1989 menjadi undang-undang nomor 20 tahun 2003. Pada prinsipnya termotivasi oleh adanya tiga isu sentral dalam pendidikan nasional. pertama, isu tentang demokrasi pendidikan dan multicultural.<sup>33</sup> kedua isu tentang pendidikan yang memberdayakan pada aspek intelektual kognitif, potensi psikomotorik, pragmatis dan potensi afektif psikologis pada peserta didik. Ketiga isu tentang mutu pendidikan. Isu tersebut sesuai dengan tantangan era globalisasi yang lebih menuntut sumber daya manusia yang unggul.<sup>34</sup>

Dengan semangat yang telah dikemukakan di atas, maka sangat dibutuhkan adanya sosialisasi yang intens di tingkat pemerintah

---

*Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen RI, 1999, xiv-xv.

<sup>32</sup>Abuddin Nata, *Modernisasi Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: UIN Jakarta Press, 2006, 75-78. Lihat juga Weinata Sairin, *Himpunan Peraturan di Bidang Pendidikan*, Jakarta: Yrama Widya, 2013, Cet 1, 1

<sup>33</sup> Demokrasi pendidikan adalah keterlibatan masyarakat pada bidang pendidikan. Dari tingkat pengelolaan daerah sampai pada tingkat lembaga pendidikan. Keterlibatan siswa pada proses pembelajaran yang pada gilirannya berimplikasi pada pendidikan multicultural yang memperhatikan keragaman dan heterogenitas para peserta didik. Lihat Abudi Nata, *Modernisasi Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: UIN Jakarta Press, 2006, 75- 80

<sup>34</sup>Abuddin Nata, *Modernisasi Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: UIN Jakarta Press, 2006, 80



wilayah, serta pentingnya pertemuan-pertemuan, baik dalam bentuk loka karya, work shop maupun pelatihan-pelatihan para pejabat tingkat daerah secara berkala dan intens. Karena pada kenyataannya konteks perubahan undang-undang tersebut dibutuhkan implementasi yang sesuai dan seimbang, agar tidak terjadi kerancuan pemahaman pada tingkat pemerintah daerah.

Apabila terjadi pembiaran yang berlebihan, tidak menutup kemungkinan semangat masyarakat di daerah dikotori dengan pemahaman bahwa undang-undang otonomi daerah atau desentralisasi adalah sebagai bentuk pembagian wilayah tingkat daerah bagi masyarakatnya masing-masing. Sehingga menumbuhkan sikap kedaerahan yang berlebihan. Dan pada gilirannya nanti konsep persatuan bangsa dan kesatuan Negara RI menjadi terpecah atau terjadinya dis-integrasi bangsa. Artinya, apa yang menjadi tujuan luhur dari lahirnya undang-undang otonomi daerah menjadi gagal dan tidak mencapai sasaran.

## **B. Madrasah Sebagai Intitusi Pendidikan.**

Menilik ayat al'Quran yang terdapat dalam surat an-Nahl ayat ke 78.

وَاللَّهُ أَخْرَجَكُمْ مِنْ بُطُونِ أُمَّهَاتِكُمْ لَاتَعْلَمُونَ شَيْئًا وَجَعَلَ لَكُمُ السَّمْعَ وَالْأَبْصَارَ  
وَالْأَفْئِدَةَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ

Pada ayat tersebut di atas, dapat difahami bahwa sesungguhnya manusia sejak awal diciptakan (dilahirkan) pada hakekatnya tidak membawa pengetahuan. Maka perlu difahami bahwa peserta didik adalah insan muda yang sangat potensial, dan belum mencapai taraf maksimal. Untuk itu sangat dibutuhkan sebuah proses yang mampu mengantarkan mereka pada taraf maksimal tersebut, agar tercapainya kematangan sebagai sosok manusia yang mengemban amanah Allah sebagai seorang khalifah dimuka bumi. Salah satu proses yang dimaksud adalah pendidikan.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>Istilah pendidikan berasal dari bahasa Yunani “*Paedagogie*” yang berarti bimbingan yang diberikan kepada peserta didik. Istilah ini kemudian

Dengan demikian pendidikan merupakan proses memanusiakan manusia, artinya mendidik adalah sebuah proses humanisasi. Yang berarti bahwa manusia dipandang secara utuh tanpa perbedaan golongan, baik dari sisi wilayah daerah, bangsa dan Negara. Memandang manusia secara utuh berarti memandang manusia secara obyektif sebagai makhluk ciptaan Allah dari keturunan yang sama (Adam). Yaitu perbuatan yang menyebabkan manusia menjadi seorang manusia yang sempurna. Sebagaimana Islam merupakan agama yang memposisikan pendidikan dalam posisi yang sangat vital.<sup>36</sup>

Pendidikan Islam, baik secara kelembagaan maupun inspiratif, memilih model yang dirasakan mendukung secara penuh dan hakikat

---

diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris “*Education*” yang berarti “pengembangan atau bimbingan”. Dan Dalam bahasa arab terdapat beberapa istilah yang secara umum digunakan dalam memahami pendidikan yaitu; *Ta’lim, Tarbiyah (pada ayat al-qur’an) atau ta’dim (dalam al-hadits)* . sedangkan dalam kamus besar bahasa Indonesia “pendidikan” berasal dari kata “didik” yang mendapat awalam “pe” dan akhiran “an” yang berarti “perbuatan”. Lihat lihat juga Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990, Cet III.250. lihat juga Hasan Langgulung, *Asab-Asas Pendidikan Islam*, Jakarta: Pustaka al-Husna, 1987, Cet. 1,4. lihat juga Zakiyah Daradjat, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 2000, Cet.IV,25-27. Lihat juga Moh. Salamet Untung Muhammad, *Sang Pendidik*, Semarang: Pustaka Rizki Putra dan IAIN Walisongo, 2005, Cet 1,160.

<sup>36</sup>Sebuah alasan yang bisa difahami secara rasional jika dalam Islam ayat yang pertama turun adalah surat al-‘Alaq ayat 1-5 dengan konteks membaca “iqra” . dengan perintah tersebut mampu memotivasi dan membangun spirit yang melahirkan berbagai ilmu pengetahuan. Maka semakin dikaji semakin banyak ayat-ayat al-qur’an yang bermuatan dengan dunia pendidikan. Lihat Abudin Nata, *Tafsir Ayat-Ayat Pendidikan (Tafsir al-Ayat al-Tarbawi)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, Cet. 6.

pendidikan manusia itu sendiri. Pada dasarnya pendidikan Islam mengutamakan pada aspek keagamaan dengan metode klasiknya, tidak jarang sekolah atau madrasah yang menolak bantuan dari pemerintah. Kesadaran akan kerjasama yang baik antara lembaga-lembaga Islam. Pergolakan pendidikan Islam di Indonesia dengan pokok-pokok pemerintah atau penguasa terkadang masih merupakan kendala-kendala dan mewujudkan peran pendidikan Islam dalam era pembangunan dimasa ini. Inti kajian ini adalah proses pertumbuhan dan perkembangan lembaga pendidikan Islam dengan memperhatikan segi-segi dalam dan segi-segi luar atau faktor internal dan eksternal, sehingga mempengaruhi terhadap proses pertumbuhan dan perkembangan tersebut.

Di sisi lain, dengan bertambahnya jumlah penduduk dan semakin kompleksnya permasalahan dalam konteks sosial masyarakat ditambah adanya intervensi dari pemerintah melalui peraturan perundangan, maka bentuk pendidikan non formal maupun informal dirasa tidak cukup. Sebagai contoh seseorang yang memiliki keahlian pada bidang ketrampilan ilmu tertentu dengan bukti yang tidak diragukan, bila dia tidak memiliki ijazah formal. Maka tidak dapat “melamar atau berkarya pada bidang pekerjaan formal. Misalnya menjadi camat, bupati, anggota DPR dan jabatan professional yang lain, bahkan dia tidak dapat melanjutkan pada jenjang yang lebih tinggi. Untuk itu maka formalisasi pendidikan islam akhir-akhir ini menjadi sebuah tuntutan dan menjadi sebuah keniscayaan. Dengan dasar inilah diantaranya lembaga pendidikan pesantren mencoba membangun lembaga madrasah atau sekolah “umum” yang berdampingan dengan lembaga pesantren guna memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat tersebut.

Dari berbagai pendapat yang dikemukakan oleh berbagai kalangan mengatakan bahwa proses pendidikan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Salah satunya adalah dipengaruhi atau ditentukan oleh dinamika perpolitikan (kekuasaan), dinamika budaya dan dinamika masyarakat secara luas. Dengan demikian bentuk dan karakteristik pendidikan suka atau tidak suka pasti juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi zaman. Meskipun terkadang ada nilai-nilai serta identitas (*symbol*) tertentu yang tidak bisa dengan mudah digerus oleh

zaman. Bahkan sangat sulit dirubah meski dengan kekuasaan politik penguasa sekalipun.

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, bahwa lembaga madrasah merubakan lembaga pendidikan hasil pembaharuan dari pola pendidikan pesantren. Meskipun menurut Arief Furchan pembaharuan tersebut pada mulanya hanya sekedar mekanisme dan tampilannya saja (kemasannya saja), sementara kontens kurikulumnya masih 100 % bermuatan pendidikan agama. perbedaannya dengan lembaga pesantren hanya kelembagaannya saja.

Misalnya pada lembaga madrasah terdapat bangku kursi, papan tulis, perjenjangan kelas, ujian dan lain sebagainya. Sehingga pada saat itu peserta didik dari lembaga madrasah tidak bisa pindah ke sekolah umum. Maka bagi orang tua yang menghendaki anaknya mendapatkan ilmu agama dan umum, harus menyekolahkan anaknya di dua lembaga pendidikan. Yaitu lembaga pendidikan umum dan lembaga pendidikan madrasah.<sup>37</sup> Dengan kata lain lembaga madrasah hakekatnya adalah lembaga pesantren dengan kemas label madrasah.

Menurut Maksum, “dibandingkan dengan lembaga pesantren, lembaga madrasah relatif lebih terorganisasi dengan baik, baik dari tujuan, kurikulum, kepemimpinan serta proses belajar mengajarnya”. Contoh kongkrit dari lembaga pendidikan madrasah adalah Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Madrasah Aliyah (MA).<sup>38</sup> Maka dari sisi Pengorganisasian tersebut di atas, sesungguhnya madrasah secara konsep memiliki bentuk pendidikan yang lebih mapan secara kelembagaan dibandingkan lembaga pendidikan pesantren. Meskipun secara karakteristik kedua lembaga pendidikan islam masih menjadi pertanyaan besar dan sangat mendasar. Misalnya apakah masing-masing lembaga pendidikan ini akan benar-benar kehilangan

---

<sup>37</sup>Arief Furchan, Pemberdayaan Madrasah dan Tantangan Globalisasi” <http://www.pendidikanislam.net/index.php/makalah/41-makalah-tertulis/293-pemberdayaan-madrasah->. 14 Novemver 2009, diakses 23 April 2015.

<sup>38</sup> Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999, 8

karakter atau Identitasnya?, yang sejak awal begitu melekat dengan kuat. Atau kedua lembaga pendidikan ini masing-masing malah semakin terpisahkan, baik secara keilmuan, kebijakan dan kelembagaan? Atau bahkan menjadi saling bertolak belakang satu sama lain saling bertentangan?. Meski ada kemungkinan lain yang dianggap lebih mewakili inspirasi dari kedua lembaga pendidikan tersebut yaitu dalam bentuk “*akulturasi*” sistem pendidikan. Yakni melakukan tambal sulam dengan mengambil sistem pendidikan lain yang dipandang sesuai diterapkan dengan karakteristik awal, namun tetap mempertahankan semangat dan tujuan awal didirikannya bentuk kedua lembaga tersebut.<sup>39</sup>

Pembaharuan pada lembaga madrasah kemudian dilaksanakan dengan cara mengkombinasikan konsep, pemikiran, kurikulum dan manajemen pengelolaannya dari lembaga pendidikan pesantren dengan lembaga pendidikan sekolah. Artinya masyarakat (khususnya umat Islam) sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman tidak hanya dibutuhkan seseorang yang memiliki keahlian di bidang agama, akan tetapi juga dibutuhkan seseorang yang memiliki keahlian dibidang umum. Maka tujuan lembaga pendidikan Islam harus mampu mencetak atau mengkader manusia yang terintegrasi dalam keilmuan, agama dan umum menjadi satu keutuhan yang tidak terpisahkan.

---

<sup>39</sup>Berdasarkan sejarah atau faktor utama dan pertama berdirinya, lembaga pesantren memiliki tujuan umum untuk melakukan dakwah dan menyebarkan agama islam, dengan tujuan khusus mencetak kader ulama atau da'i yang mumpuni. sedang lembaga madrasah sebagai bentuk pembaharuan pendidikan yang memiliki tujuan agar peserta didik dapat menguasai ilmu agama dan ilmu umum sekaligus secara integrative (menjadi ulama yang ilmuwan dan ilmuwan yang ulama). Lihat Muhammad Kholid Fathoni, *Pendidikan Islam dan Pendidikan Nasional (Paradigma Baru)*, Jakarta: Depag RI Dirjend Kelembagaan Agama Islam, 2005, 160. Lihat juga Imam Malaka <http://www.pejuangislam.com/main.php?prm=berita&var=detail&id=323>, 18 Februari 2012, diakses 23 April 2015.

Dengan demikian saat ini lembaga pendidikan pesantren saja dirasa tidak cukup memenuhi kebutuhan masyarakat, begitu juga halnya lembaga pendidikan sekolah umum juga dirasa tidak memadai. Untuk itulah dibutuhkan lembaga pendidikan madrasah sebagai bentuk institusi pendidikan yang sekarang ini dipandang cukup mewakili apa yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat dewasa ini. Masyarakat yang sangat membutuhkan ketenangan rohani, karena mereka mulai merasakan bahwa materi bukan menjadi tujuan inti dalam mencapai kebahagiaan rohani dan ketentraman dalam kehidupannya, baik secara individu maupun dalam lingkungan masyarakat. Tidak sedikit orang yang secara lahir memiliki kelebihan materi, akan tetapi dalam menjalankan kehidupannya dia selalu merasakan kegelisahan yang tidak berujung, kesepian, ketidaknyamanan dalam keluarga dan lingkungan masyarakatnya.

Pendidikan Islam di Indonesia sebagai subsistem pendidikan nasional.<sup>40</sup> secara implisit akan mencerminkan kriteria kualitas manusia Indonesia secara utuh. Konteks tersebut dapat di pahami dari hasil rumusan seminar pendidikan Islam se-indonesia tahun 1960 yang memberikan pengertian bahwa pendidikan Islam mengarah pada bimbingan atau tuntunan terhadap pertumbuhan rohani dan jasmani

---

<sup>40</sup>Konteks ini dapat dilihat dalam Syafaruddin, *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*, Jakarta: Ciputat Press, 2005, cet 1, h.1. lihat juga Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: logos Wacana Ilmu, 1999, cet.II, h.154. lihat juga Samsur Nizar, *Sejarah dan Pergolakan Pemikiran Pendidikan Islam; Protret Timur Tengah Era Awal dan Indonesia*, Ciputat: Quantum Teaching, 2005, h.176. lihat juga Mastuhu, *Pendidikan Agama Islam Indonesia Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional*, dalam Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, Madarash dan Politik Pendidikan, Vol. 4 No.2 Bulan April – Juni; Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Libang dan Diklat Depag RI, 2006, h.5.

sesuai ajaran islam. Yang berarti hikmah mengarahkan, mengajarkan, melatih, mengasuh serta mengawasi berlakunya semua ajaran islam.<sup>41</sup>

Senada dengan hal tersebut di atas, bangsa Indonesia memiliki tujuan ideal yang ingin dicapai yaitu memperkuat jati diri dan kepribadian manusia, masyarakat dan bangsa Indonesia dengan situasi dan kondisi yang demokratis, tentram dan damai.<sup>42</sup> visi tersebut diarahkan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia baru. Dalam konteks masyarakat yang damai, demokratis, mengakui hak asasi manusia, sadar hukum, berkeadilan, berdaya saing dan sejahtera.<sup>43</sup> Artinya pembangunan manusia yang akan mendukung terbangunnya masyarakat Indonesia seperti visi diatas, adalah manusia yang berkualitas, yakni beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, sehat, mandiri, cinta tanah air, sadar hukum dan lingkungan, menguasai iptek, memiliki etos kerja tinggi serta berdisiplin.<sup>44</sup>

Apa yang menjadi visi masyarakat Indonesia baru, selanjutnya dituangkan dalam bidang pendidikan nasional. Maka visi pendidikan

---

<sup>41</sup>Hasbullah, *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, Ed. !, h.156. sebagaimana Ahmad D.marimba mengemukakan bahwa pendidikan islam adalah bimbingan jasmani dan rohani berdasarkan hukum-hukum agama islam menuju terbentuknya kepribadian utama menurut ukuran-ukuran islam. Baca Ahmad.D. Marimba, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, Bandung: PT.AI-Maarif, 1989, cet. VIII, h.46. baca juga Nur Uhbiyati, *Ilmu Pendidikan*, Bandung: Pustaka Setia, 2005, cet III, h.9.

<sup>42</sup>Abdul Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa; Visi, Misi dan Aksi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, Ed. 1, h.59.

<sup>43</sup>Abdul Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa; Visi, Misi dan Aksi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, Ed. 1, h.59. baca juga HAR. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, cet. II, h.167

<sup>44</sup>HAR. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, cet. II, h.167

nasional mengacu pada terwujudnya sistem pendidikan sebagai bentuk pranata sosial yang kokoh dan berwibawa guna memperdayakan seluruh warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas. Sehingga benar-benar mampu menjadi manusia yang kreatif dan inovatif serta proaktif dalam menjawab berbagai perubahan zaman. Berdasarkan visi tersebut, pendidikan nasional memiliki misi yang sangat sempurna. Baik dalam rangka mengupayakan perluasan, pemerataan maupun kesempatan guna mendapatkan pendidikan yang berkualitas bagi seluruh warga Indonesia. Atau bahkan membantu dan memfasilitasi serta mengembangkan potensi anak bangsa. Tentu saja dengan cara memberdayakan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan berdasarkan prinsip ekonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>45</sup>

Jelaslah dalam konteks Undang-Undang otonomi daerah terkandung muatan kekuatan yang mengikat bahwa apapun yang menjadi inspirasi dan gagasan pendidikan nasional tidak boleh terlepas dari ikatan kesatuan dan keutuhan bangsa. Jadi apabila kemudian pemahaman tersebut lebih difokuskan pada cara pandang yang sempit, maka akan melahirkan sikap premodialisme yang berlebihan, akibatnya buka keutuhan dan persatuan bangsa tetapi menjadi sebaliknya, meskipun pada awalnya hanya dalam bentuk cara pandang yang sederhana. Misalnya melihat warga menjadi terpisah antara putra daerah dan bukan putra daerah.

Konsep berfikir membedakan antara putra daerah dan bukan putra daerah, menurut hemat penulis hasil dari pemahaman yang sempit setelah lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah, karena sebelum undang-undang tersebut menjadi isu pembahasan, cara pandang yang mendiskriminasikan putra daerah dan bukan putra daerah tidak begitu tajam. Dan yang paling memprihatinkan konsep pemikiran tersebut

---

<sup>45</sup>Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h.31



berkembang sampai pada lembaga pendidikan, termasuk lembaga pendidikan Islam semisal madrasah.

Artinya, berdasarkan visi dan misi pendidikan nasional tersebut adalah sebagai bentuk cerminan dari visi masyarakat Indonesia baru dituangkan dalam Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab II, pasal 3.<sup>46</sup>jika dikritisi kedua tujuan tersebut, baik tujuan pendidikan Islam maupun tujuan pendidikan Nasional, nampaknya minimal paling tidak terdapat kesamaan pada dua dimensi yang ingin dicapai.<sup>47</sup>

Dengan demikian pendidikan Islam sebagaimana pendidikan nasional telah benar-benar menempatkan peserta didiknya sebagai

---

<sup>46</sup>Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Lihat Pemerintah RI, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas beserta penjelasannya, Bandung: Fermana, 2006, h.68. lihat juga Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h.5

<sup>47</sup>Dimensi transcendental ( lebih dari sekedar ukhrawi ) yaitu berupa ketaqwaan, keimanan dan keikhlasan serta dimensi duniawi ( melalui nilai-nilai material sebagai sarananya ) seperti pengetahuan, kecerdasan, ketrampilan, keintelektualan dan sebagainya. Baca Hasbullah, *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, Ed.I, h..156.

mahluk yang diciptakan oleh Allah dengan sebaik-baik ciptaan dengan seluruh fitrahnya. Artinya peserta didik memiliki kemampuan untuk membangun kehidupan yang bermartabat dan berderajat tinggi di dunia maupun di akhirat. Kebijakan Peraturan perundang-undangan yang dimiliki, khususnya Undang-Undang SPN No. 20 Tahun 2003 sudah cukup terbuka dan demokratis serta memberi kesempatan besar bagi lembaga pendidikan Islam.<sup>48</sup>

Karena dalam undang-undang tersebut di atas, memuat kebijakan bahwa yang dimaksud dengan sistem pendidikan adalah totalitas interaksi dari seperangkat unsur-unsur pendidikan yang bekerjasama secara terpadu dan saling melengkapi satu sama lain guna mencapai tujuan pendidikan.<sup>49</sup> Artinya lembaga pendidikan Islam memiliki kesempatan untuk berkembang secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional terlihat dalam pasal 1 ayat 2 undang-undang no 20 tahun 2003.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Baca Mastuhu, *Pendidikan Agama Islam Indonesia Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional*, dalam Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, Madarash dan Politik Pendidikan, Vol. 4 No.2 Bulan April – Juni; Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Libang dan Diklat Depag RI, 2006, h.8

<sup>49</sup> Mastuhu, *Pendidikan Agama Islam Indonesia Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional*, dalam Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, Madarash dan Politik Pendidikan, Vol. 4 No.2 Bulan April – Juni; Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Libang dan Diklat Depag RI, 2006, h.6

<sup>50</sup> Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h.2

Oleh karena itu tidak bisa dipungkiri bahwa lembaga pendidikan Islam, seperti madrasah. Baik sebagai sistem maupun sebagai institusi adalah merupakan warisan budaya bangsa yang sudah terlanjut sejak lama pada masyarakat Indonesia. Dengan lahirnya undang-undang tersebut di atas, menjadi Semakin jelas pula kedudukan lembaga pendidikan Islam, karena merupakan bagian integral yang tidak bisa dipisahkan (satu kesatuan) dari sistem pendidikan Nasional (Pasal15).<sup>51</sup>Dalam penjelasan pasal ini disebutkan bahwa pendidikan keagamaan merupakan pendidikan dasar, menengah dan tinggi.<sup>52</sup>dapat difahami bahwa lembaga keagamaan adalah lembaga pendidikan yang menyiapkan peserta didiknya untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan, khususnya tentang agama yang bersangkutan. Sebagaimana difahami bahwa setiap muslim berkewajiban untuk mengetahui tentang ajaran-ajaran Islam, terutama yang berkaitan dengan nilai-nilai keagamaan, moral dan sosial budayanya.

Untuk itulah lembaga pendidikan Islam tidak bisa dipisahkan dari sistem pendidikan nasional, selain pasal 15 di atas, pernyataan tersebut di pertegas pada pasal 30 ayat 2 dan 3.<sup>53</sup> Di dalam TAP MPR-

---

<sup>51</sup> Dikemukakan bahwa “jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus”. Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 8

<sup>52</sup>Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 13

<sup>53</sup>Pada ayat 2 Bahwa Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu

RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN dikemukakan bahwa guna mencapai cita-cita bangsa Indonesia tergantung pada peran aktif masyarakat . Hal itu berarti bahwa semua aktifitas masyarakat. baik organisasi kemasyarakatan maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya harus menyusun program sesuai dengan fungsi dan kemampuan masing-masing.<sup>54</sup>

Dasar pemahaman di atas, diperkuat dengan Undang-Undang SPN No.20 tahun 2003 pasal 55 ayat 1.<sup>55</sup>dengan kebijakan pasal tersebut, lembaga-lembaga pendidikan Islam, baik formal maupun non formal semisal madrasah, pesantren, majlis ta'lim dan sebagainya tetap tumbuh dan berkembang seimbang dan terpadu dalam satu kesatuan

---

agama. Selanjutnya ayat 3 tercantum bahwa pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal , non formal dan informal. Sementara itu pada ayat 1 dari pasal 30 tersebut mengatakan bahwa lembaga keagamaan dapat diselenggarakan oleh pemerintah dan atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama sesuai dengan peraturan perundang-undangan. lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 13

<sup>54</sup>Artinya bahwa lembaga madrasah, pesantren sebagai lembaga pendidikan yang ikut serta membangun masyarakat Indonesia baru. Baca HAR. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, cet. II, h.166

<sup>55</sup>Menyatakan bahwa masyarakat berhak menyelenggarakan lembaga pendidikan berbasis masyarakat, pada lembaga pendidikan formal dan non formal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial dan budaya untuk kepentingan masyarakat. Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h.22

pendidikan nasional. Hal ini juga berkaitan dengan pasal 17 ayat 2 dan pasal 18 ayat 3.<sup>56</sup>

Berawal dari berbagai kebijakan undang-undang dan dari pernyataan bahwa pendidikan Islam merupakan bagian atau subsistem dari pendidikan nasional, maka lembaga pendidikan Islam memiliki peranan yang sangat penting sebagaimana dalam Undang-Undang Sisdiknas No 20 Tahun 2003 yang disahkan oleh DPR RI tanggal 11 Juli 2003 telah mengemukakan pemberdayaan madrasah sebagai berikut; pertama pendidikan keagamaan merupakan jenis pendidikan (pasal 15),<sup>57</sup> dalam penjelasannya pasal ini disebutkan bahwa pendidikan keagamaan merupakan pendidikan dasar menengah dan tinggi. Artinya lembaga-lembaga pendidikan Islam, baik sifatnya formal maupun non formal benar-benar menjadi lembaga pendidikan yang diakui sebagai sebuah institusi. Baik dimata masyarakat maupun pemerintah Indonesia. Bentuk pengakuan inilah yang kemudian harus dilanjutkan dalam bentuk kualitas atau mutu input dan output.

Kedua, lembaga pendidikan madrasah ibtidaiyah, tsanawiyah merupakan salah satu bentuk lembaga pendidikan dasar (pasal 17 ayat

---

<sup>56</sup>Yang memuat pengakuan terhadap kelembagaan pendidikan Islam yang bernama madrasah ibtidaiyah (MI), madrasah tsanawiyah (MTs) dan madrasah Aliyah (MA). Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 8-9.

<sup>57</sup>Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus. Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 8. Baca juga Abdullah Syukri Zarkazi, *Paradigma dan Ketentuan Perundangan dalam Sistem Pendidikan Nasional dalam Jurnal Madrasah Pemberdayaan dan Peningkatan Mutu*, Volume 1, Jakarta: MP3A, September 2005, h.6

2),<sup>58</sup>sedangkan lembaga pendidikan setingkat Aliyah merupakan pendidikan menengah (pasal 18 ayat 3),<sup>59</sup>selanjutnya point ketiga bahwa pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal maupun informal dan dapat diselenggarakan oleh pemerintah dan atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 30 ayat 1).<sup>60</sup>

Dengan demikian semakin jelas kedudukan lembaga pendidikan Islam sebagai institusi, khususnya madrasah, baik di tingkat Ibtidaiyah, Tsanawiyah maupun Aliyah. Artinya tidak bisa diragukan lagi pentingnya lembaga Islam dalam sistem pendidikan nasional yang terlibat guna membangun masyarakat bangsa Indonesia menjadi manusia yang utuh dalam kepribadian. Baik jasmani maupun rohani. Lebih-lebih institusi ini, dengan penggunaan kurikulumnya yang terpadu (IMTEQ dan IMTAQ), tujuan pembangunan nasional akan lebih bisa terealisasi. Melihat dari muatan materi dan jadwal pembelajaran yang lebih banyak dalam menumbuhkan nilai-nilai keagamaan, dibandingkan dengan lembaga-lembaga pendidikan umum lainnya.

Meskipun secara pengelolaan dan sistematika pembelajaran masih banyak dibutuhkan perbaikan-perbaikan di sana sini, akan tetapi

---

<sup>58</sup>Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 35.

<sup>59</sup>Lihat Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h. 9

<sup>60</sup>Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007, h

hakekatnya lembaga pendidikan madrasah secara kepribadian lebih bisa membuktikan eksistensinya, misalnya jarang terdengar (sangat minim) para peserta didiknya yang terlibat tawuran atau terlibat kriminalitas, pergaulan bebas dan sebagainya. Ini berarti bahwa dari sisi kualitas kepribadian memiliki nilai lebih dibandingkan lembaga pendidikan umum. Meski dari sisi tolok ukur penyerapan dunia kerja, lembaga pendidikan madrasah masih dibutuhkan perbaikan yang sangat serius. Karena bagaimanapun mau tidak mau madrasah harus mengikuti perkembangan dan kemajuan serta tuntutan kebutuhan masyarakat .

### **C. Peran Lembaga Madrasah dalam Pendidikan**

Visi dan misi bangsa Indonesia dalam mewujudkan Indonesia baru yang dituangkan dalam bidang pendidikan, sesungguhnya sejalan dengan visi lembaga madrasah. Karena visi madrasah selalu didasari sebagai upaya mencerdaskan kehidupan berbangsa dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. hal tersebut tentu saja membutuhkan beberapa upaya yang sistematis, terarah dalam konteks nasional guna menggali dan mengembangkan potensi umat secara maksimal agar dapat menjadikan bangsa yang beriman dan bertaqwa serta maju dan sejahtera, aman dan damai serta dihormati oleh bangsa-bangsa lain dalam percaturan global.<sup>61</sup>

Pada konteks visi tersebut di atas, jelas tergambar lembaga madrasah memiliki jangkauan pandang tidak hanya secara nasional, akan tetapi lebih jauh dari itu. Sebagaimana dalam ajaran Islam bahwa, manusia di mata Allah dilihat hanya dari kualitas taqwanya, bukan dari suku, daerah maupun bangsanya. Berdasarkan konteks itulah kemungkinan lembaga madrasah tidak termasuk yang diotonomikan. Akan tetapi pada prakteknya di tingkat daerah seringkali ditemukan adanya keterlibatan pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan-kebijakan pada pengelolaan lembaga madrasah. Yang akhirnya menjadi

---

<sup>61</sup>Baca Abdullah Syukri Zarkazi, *Paradigma dan Ketentuan Perundangan dalam Sistem Pendidikan Nasional dalam Jurnal Madrasah Pemberdayaan dan Peningkatan Mutu*, Volume 1, Jakarta: MP3A, September 2005, h.16

naif apabila kemudian terdapat beberapa masyarakat madrasah yang memahami arti Undang-Undang Otonomi daerah menjadi lebih sempit, sehingga cara pandangnya terbatas pada putra dan bukan putra daerah.

Oleh karena itu secara spesifik gambaran visi lembaga madrasah sebagai terwujudnya seorang muslim atau anak-anak bangsa yang beriman kepada Allah swt., berakhlak mulia, memiliki pengetahuan dan ketrampilan serta memiliki kemampuan yang memadai untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya.<sup>62</sup> pada visi yang dicanangkan di atas, maka misi lembaga madrasah adalah dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan potensi sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas.<sup>63</sup>

Menurut hemat penulis salah satu indikator manusia yang berkualitas adalah manusia yang memiliki cara pandang yang mendunia, menerima segala bentuk perbedaan, memahami manusia sebagai insan secara utuh. Tanpa melihat suku, bangsa, ras dan golongan. Kriteria inilah yang menurut penulis layak menjadi khalifah Allah swt. Di muka bumi ini.

Selanjutnya dalam mewujudkan visi berdasarkan nafas jihad dalam membangun dan mendirikan lembaga madrasah, maka lembaga madrasah mengemban misi misi guna mengembangkan lembaga madrasah sebagai madrasah yang berciri populis, Islam dan berkualitas.<sup>64</sup> Memahami visi dan misi di atas, lembaga madrasah

---

<sup>62</sup>Abdullah Syukri Zarkazi, *Paradigma dan Ketentuan Perundangan dalam Sistem Pendidikan Nasional dalam Jurnal Madrasah Pemberdayaan dan Peningkatan Mutu*, Volume 1, Jakarta: MP3A, September 2005, h.17

<sup>63</sup>Abdullah Syukri Zarkazi, *Paradigma dan Ketentuan Perundangan dalam Sistem Pendidikan Nasional dalam Jurnal Madrasah Pemberdayaan dan Peningkatan Mutu*, Volume 1, Jakarta: MP3A, September 2005, h.16-17

<sup>64</sup> *Populis* yaitu madrasah yang selalu dicintai masyarakat, karena lembaga madrasah tumbuh dari masyarakat dan dikembangkan oleh masyarakat, lembaga madrasah mampu memenuhi hajat masyarakat akan pendidikan yang diperlukannya. *Islami* yaitu lembaga madrasah yang berciri khas agama islam dalam suatu lingkungan kondusif yang mampu menciptakan



sebagai institusi pendidikan Islam yang memberikan pencerahan kepada anak bangsa melalui proses penyelenggaraan pendidikan, sejalan dengan tujuan pendidikan nasional. Bahkan secara lebih luas lembaga pendidikan Islam, khususnya madrasah menjangkau tujuan yang tidak hanya menghasilkan manusia muslim yang menghayati ajaran agama. karena madrasah merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam yang memiliki karakter tidak hanya sekedar melaksanakan tugas pendidikan dan pengajaran agama. akan tetapi juga lembaga madrasah memberikan bimbingan kepada masyarakat secara luas. Artinya madrasah dapat menyiapkan peserta didiknya dalam sains dan tehnologi, namun tetap dengan identitas keislamannya.<sup>65</sup>

Pada tingkat dasar, lembaga pendidikan madrasah sebagai penyelenggara pendidikan berperan atau berfungsi untuk menanamkan nilai-nilai positif, sikap, rasa keindahan serta memberikan dasar-dasar pengetahuan, kemampuan dan kecakapan membaca, menulis dan berhitung (calistung) juga membangun kapasitas belajar peserta

---

anak bangsa menjadi seorang muslim yang beriman dan bertaqwa kepada Allah swt., serta berakhlak mulia. Sedangkan *Bekualitas* yaitu lembaga madrasah yang mampu mencetak anak bangsa sebagai seorang muslim yang memiliki kemampuan dan ketrampilan yang cukup serta sanggup menghadapi tantangan zaman. Baca Husni Rahim, *Marasah; dalam Politik Pendidikan Indonesia*, Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 2005, h.66-67. Lihat Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa; Visi, Misi dan Aksi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, h.85, Ed.,I. Baca juga Abdullah Syukri Zarkazi, *Paradigma dan Ketentuan Perundangan dalam Sistem Pendidikan Nasional dalam Jurnal Madrasah Pemberdayaan dan Peningkatan Mutu*, Volume 1, Jakarta: MP3A, September 2005, h.17.

<sup>65</sup>Baca Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 2001. Cet. I, h.129.

didiknya untuk melanjutkan ke pendidikan tingkat menengah dan atau untuk hidup di masyarakat.<sup>66</sup>

Sedangkan pada tingkat menengah, lembaga pendidikan madrasah sebagai penyelenggara pendidikan bertujuan untuk membangun landasan bagi berkembangnya potensi para peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME. Berakhlak mulia, sehat jasmani dan rohani, berilmu, cakap, kritis, kreatif, mandiri, percaya diri serta menjadi warga Negara yang demokratis dan bertanggung jawab untuk mengikuti pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi atau bekerja dalam bidang tertentu.<sup>67</sup>

Memahami konteks arah tujuan diatas, khususnya pada lembaga pendidikan madrasah, baik pada tingkat dasar maupun menengah, maka fungsi dan peran lembaga pendidikan madrasah pada hakekatnya sangat searah dengan pencapaian tujuan pada lembaga pendidikan Nasional. yang berarti berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk karakter serta peradaban bangsa yang bermartabat, tentu saja dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bermuara untuk mengembangkan potensi para peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME. Untuk itu, arah pengembangan madrasah adalah memperkuat dan memberi makna terhadap pengakuan, lembaga madrasah adalah sekolah umum berciri khas Islam.<sup>68</sup> guna memberi makna ciri khas tersebut, sebagaimana yang dikemukakan Husni Rahim bahwa perlu ditetapkan tiga program utama yaitu Iptek bernuansa Islam, pelajaran

---

<sup>66</sup>Lihat Departemen Agama RI, *Profil Madrasah Masa Depan*, Jakarta:MP3AK, 2005, cet I, h.75

<sup>67</sup>Lihat Departemen Agama RI, *Profil Madrasah Masa Depan*, Jakarta:MP3AK, 2005, cet I, h.78

<sup>68</sup>Baca Abd.Hamid Wahid, *Pengelolaan Madrasah Sentralistik, Soslusi atau Masalah: dalam Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, Penguatan Madrasah dalam Konteks Pendidikan Nasional* (Volume 5 No. 3, Bulan Juli-September, 2007, Jakarta Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Depag RI,2007, h.9

agama bernuansa Iptek, penciptaan suasana keagamaan pada lembaga madrasah.

Dengan pemahaman tersebut, maka lembaga pendidikan Islam, khususnya madrasah yang memiliki tujuan menghasilkan manusia muslim yang menghayati dan mengamalkan ajaran agamanya, sehingga menjadikan semua mata pelajaran sebagai sarana untuk meningkatkan keberhasilan pendidikan agama. artinya menurut husni Rahim selanjutnya dengan mata pelajaran sains, ilmu-ilmu sosial, mafikibb, dilaksanakan dengan dijiwai oleh pendidikan agama. artinya semua mata pelajaran umum harus diberikan nuansa keislaman yang operasionalnya diintegrasikan melalui materi pokok/sub pokok bahasan yang memiliki keterkaitan dengan nilai-nilai keislaman yang relevan.<sup>69</sup>

Pada struktur pendidikan di Indonesia, pendidikan agama Islam mendapat tempat yang terhormat. Mata pelajaran agama bersifat wajib dan menjadi bagian integral dari kurikulum lembaga pendidikan pada semua jenjang pendidikan. Mulai dari tingkat dasar sampai tingkat perguruan tinggi. Dengan struktur tersebut di atas, sadar atau tidak memperkokoh juga fungsi dan peran lembaga pendidikan Islam, salah satu diantaranya adalah lembaga madrasah.

Hal tersebut merupakan cerminan kentalnya sikap religius masyarakat dan bangsa Indonesia dan sudah seharusnya difahami secara positif dengan mewujudkan praktik pendidikan agama yang sebaik-baiknya, baik dari segi kualitas maupun relevansinya. Agaknya inilah yang seharusnya menjadi keperdulian para ahli, perencana dan praktisi pendidikan agama Islam di Indonesia.<sup>70</sup>

Pembangunan lembaga-lembaga pendidikan Islam di Indonesia, dalam berbagai bentuknya dan coraknya sebagai bentuk

---

<sup>69</sup>Baca Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 2001. Cet. I, h.140-142, Baca juga Departemen Agama, *Panduan Pengembangan Ciri Khas Madrasah*, Jakarta: MP3AK, 2005, cet I, h.I.

<sup>70</sup>Baca Imam Suprayogo, *Quo Vadis Pendidikan Islam Pembacaan Realitas Pendidikan islam, sosial dan keagamaan*. UIN Malang Press, 2006, h.42

upaya pendidikan bagi masyarakat secara terbuka, meski pada awal tujuan pendiriannya sifatnya sangat sederhana dan terkesan simple, karena unsur yang difokuskan hanya pada dimensi moral dan spiritual. Akan tetapi hakekatnya sangat mendalam. Hal ini dapat difahami bahwa tujuannya lebih kepada mengawal aspek moralitas. Senada dengan hal tersebut banyak para pakar yang mengemukakan bahwa terjadinya krisis moneter yang diikuti krisis ekonomi di Indonesia, salah satu alasannya karena bermuara pada krisis moral.

Konteks tersebut muncul disebabkan merebaknya wabah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Selanjutnya tuntutan untuk melakukan reformasi belum sepenuhnya mampu membangun perubahan. Karena menurut hemat penulis perubahan yang terjadi hanya sebatas pada tataran tingkat undang-undang saja, belum menyentuh pada tingkat bawah secara menyeluruh.

Artinya apapun bentuk perubahan yang dicanangkan dalam kebijakan pemerintah, akan mengalami kesulitan, apabila pemahaman pada tingkat paling bawah selalu berorientasi kedaerahan, karena selayaknya pendidikan Islam bersifat tidak hanya sebatas nasional, akan tetapi juga internasional sebagaimana nafas ajaran islam mencakup “rahmatil lil ‘alamiin”, maka sesungguhnya lembaga pendidikan Islam, yang salah satunya adalah lembaga madrasah tidak dikotori oleh nilai-nilai premodialisme yang sempit, sehingga menyumbat tujuan dari hakekat ajaran Islam yang murni.

Beberapa peran yang bisa diungkapkan pada lembaga pendidikan madrasah diantaranya *Pertama*, sebagai media sosialisai nilai-nilai ajaran agama kepada para peserta didiknya. Karena kelembagaan madrasah memiliki mandat yang kuat untuk melakukan hal tersebut dengan lebih efektif. *Kedua*, memelihara tradisi-tradisi keagamaan. Tradisi ini dilakukan baik secara formal (kegiatan belajar mengajar dengan materi-materi agama) maupun informal (pembiasaan untuk mengamalkan syari’at agama. *Ketiga*, membangun kepribadian dengan akhlak mulia, hal ini karena sasaran lembaga madrasah tidak hanya memperkaya para peserta didiknya dengan pengetahuan, akan tetapi juga membentuk moral dengan cara melatih dan menghargai nilai-nilai spiritual kemanusiaan. Sebagaimana yang dikemukakan Husni

Rahim bahwa lembaga pendidikan madrasah <sup>71</sup>adalah solusi untuk menjawab permasalahan yang sekarang menjadi kegelisahan masyarakat Indonesia secara umum.

Kehidupan masyarakat dewasa ini dengan mengglobalnya budaya yang secara tidak langsung menciptakan batas-batas moralitas semakin tipis. Dengan demikian terindikasi bahwa terjadinya krisis ekonomi yang melanda bangsa ini bermuara pada adanya krisis moral atau akhlak dilakngan masyarakat. Untuk itu sebagai agen perubahan sosial, lembaga pendidikan Islam yang berada pada atmosfer modernisasi dan globalisasi.<sup>72</sup> saat ini dituntut mampu untuk

---

<sup>71</sup>Bahwa peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia telah mempercepat tumbuhnya tingkat kesejahteraan skonomi sebagian masyarakatnya, khususnya masyarakat menengah ke atas. Akan tetapi segala bentuk peningkatan kesejahteraan ekonomi ini tidak dibarengi dengan kualitas spiritualnya. Artinya di satu sisi mereka berlebihan secara materi, tetapi di sisi lain mereka minim secara mental spiritual. Menyadari ketimpangan inilah, masyarakat Indonesia mulai menyiapkan anak-anaknya dengan mencari lembaga pendidikan alternatif yang mampu memberikan pendidikan yang seimbang antara ilmu pengetahuan agama dengan pengetahuan umum. Memahami kondisi ini agaknya lembaga pendidikan islam, khususnya lembaga madrasah memiliki kesempatan untuk berkembang sesuai dengan perannya serta sebagai bentuk pendidikan alternatif di masa depan. Bandingkan Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, h.32

<sup>72</sup>Globalisasi adalah sebuah fenomena khusus dalam peradaban manusia yang bergerak terus dalam masyarakat global, dan merupakan bagian dari proses manusia. Globalisasi ditandai oleh kehadiran tehnologi informasi dan tehnologi komunikasi yang mempercepat akselerasi proses globalisasi. Globalisasi menyentuh seluruh aspek penting kehidupan. juga menciptakan berbagai tantangan dan permasalahan baru yang harus dijawab, dipecahkan dalam upaya untuk memanfaatkan kepentingan kehidupan. Globalisasi

memainkan perannya secara dinamis dan proaktif. Kehadiran lembaga pendidikan Islam diharapkan mampu membawa perubahan serta memberikan kontribusi yang berarti bagi perbaikan, tidak hanya masyarakat Indonesia, tetapi seluruh umat. Baik pada tataran intelektual maupun praktis. Artinya pendidikan Islam tidak hanya sekedar sarana penanaman nilai-nilai moral guna menjadi benteng dari pengaruh negatif era globalisasi. Akan tetapi yang paling penting adalah bagaimana nilai-nilai moral yang telah tertanam menjadi sebuah kekuatan pembebas (*Liberating Force*) dari segala bentuk keterbelakangan sosial (kemiskinan dan kebodohan).

Pada kenyataannya kehadiran lembaga pendidikan Islam. baik secara kelembagaan maupun nilai-nilai yang ingin dicapainya masih sebatas memenuhi tuntutan yang bersifat formalitas, bukan sebagai tuntutan yang bersifat substansial. Yaitu tuntutan yang mampu melahirkan manusia-manusia aktif penggerak sosial. Meski dalam beberapa hal terdapat beberapa perubahan, namun terkesan agak lamban. Sementara gerak perubahan masyarakat begitu cepat. Hal inilah yang menyebabkan lembaga pendidikan Islam nampak menjadi tertinggal dalam perannya.

Di samping itu lembaga pendidikan Islam pada perkembangan selanjutnya telah melahirkan dua pola pemikiran yang kontradiktif. Yakni pola lembaga pendidikan Islam yang bercorak tradisional dan lembaga pendidikan Islam yang bercorak modernis. Pada gilirannya lembaga pendidikan Islam yang bercorak tradisional lebih menekankan pada aspek doktriner normative dan cenderung eksklusif-

---

merupakan istilah yang muncul sekitar 20 tahun yang lalu, dan mulai begitu populer sebagai idiologi baru sekitar lima atau sepuluh tahun terakhir, sebagai istilah globalisasi begitu mudah diterima atau dikenal masyarakat seluruh dunia. Wacana globalisasi sebagai sebuah proses ditandai dengan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga mampu mengubah dunia secara mendasar. Lihat <http://rendhi.wordpress.com/makalah-pengaruh-globalisasi-terhadap-eksistensi-kebidayaan-daerah/> diakses tgl 09 Februari 2016.

literalis apologetik. Sedangkan lembaga pendidikan Islam modernis, ditandai dengan semakin pudarnya ruh esensial ajaran dasarnya.

Sedangkan dari kajian sosiologis, lembaga pendidikan Islam sebagai salah satu bentuk pranata sosial, bagaimanapun akan selalu berinteraksi dengan lembaga pranata sosial yang lain. Ketika berinteraksi itulah lembaga pendidikan Islam nampak berbeda dalam meresponnya. Misalnya, di bidang modernisasi. Yaitu pola kehidupan dari masyarakat agraris ke masyarakat industrial, atau post-industrial, lembaga pendidikan Islam umumnya menampilkan respon; asimilasi<sup>73</sup> dan aliensi.<sup>74</sup> respon yang sifatnya asimilatif apabila terjadi persentuhan dan penerimaan yang lebih terbuka (*welcome*) dari nilai-nilai dasar pendidikan Islam dengan nilai-nilai pendidikan yang sifatnya baru, baik

---

<sup>73</sup>Asimilasi (assimilation) merupakan proses sosial yang timbul bila ada golongan-golongan manusia dengan latar belakang kebudayaan yang berbeda-beda saling bergaul langsung secara intensif untuk waktu yang lama, sehingga budaya-budaya golongan-golongan tadi masing-masing berubah sifatnya yang khas, dan juga unsur-unsurnya masing-masing berubah wujudnya menjadi unsur-unsur kebudayaan campuran. Baca Pokja Akademis, *Islam dan Budaya Lokal*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2005, h. 269-270. Baca juga Koentjaraningrat, *Metode-Metode Antropologi dalam Penyelidikan-Penyelidikan Masyarakat dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia. 1958

<sup>74</sup>Alienasi budaya dapat diartikan sebagai keterasingan dari jati diri budaya nasional. Alienasi budaya ini lahir karena mengikuti begitu saja perkembangan budaya global dalam arus globalisasi. Gejala ini membentuk masyarakat yang dikatakan Anthony Giddens sebagai *runaway nation* (bangsa yang tunggang langang. Baca C. P. Snow, *Dua Budaya Dan Sebuah Pandangan kedua, versi perluasan dari Buku Dua Budaya dan Revolusi Ilmiah*, Yogyakarta: Jalasutra, tanpa tahun terbit, hlm 1. Lihat <http://itha.wordpress.com/2007/09/12/globalisasi-dan-kebudayaan/>. Diakses 11 Februari 2016.

yang tradisional maupun yang modern. Meskipun begitu bentuk respon ini terkadang mengawatirkan. Karena bisa nilai-nilai baru tersebut lebih dominan dibandingkan dengan nilai-nilai dasar pendidikan Islam itu sendiri. Begitu juga respon yang bersifat alternatif akan menjadikan pendidikan Islam menjadi terisolir dari pendidikan yang lain. Bahkan cenderung nampak tertinggal dari berbagai bidang, dan kondisi respon yang tradisional inilah yang agaknya masih nampak pada lembaga-lembaga pendidikan Islam, khususnya di daerah-daerah pedesaan. Tidak terkecuali di wilayah Propinsi Banten.

Meski pada faktanya tradisi ilmiah tersebut di atas, tidak nampak merata pada lembaga-lembaga pendidikan Islam. Begitu juga pada kedua respon baik asimilasi maupun alienasi sama-sama memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing. Artinya dominasi dalam respon asimilasi menjadikan lembaga pendidikan Islam kuat secara metodologis, membuka diri kepada humanisasi.<sup>75</sup> dan liberalisasi,<sup>76</sup> hanya sebagian kecil terbuka pada transendensi.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup>Istilah humanis merupakan kata sifat dari *homo* (manusia). Secara istilah *humaniora/humanis* yang memiliki muatan pengertian sebagai bahan. Dengan demikian, pendidikan merupakan proses dekonstruksi yang memproduksi wacana untuk membangkitkan kesadaran kritis kemanusiaan. Pendidikan identik dengan proses pembebasan manusia. Pendirian ini berangkat dari asumsi bahwa manusia dalam sistem dan struktur sosial yang ada telah mengalami proses dehumanisasi. Baca Francis Wahono, *Kapitalisme Pendidikan: Antara Kompetensi dan Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001, h. Viii.

<sup>76</sup>Dalam kamus bahasa Indonesia liberalisasi “Usaha perjuangan menuju kebebasan”, Madzhab pemikiran yang memperhatikan kebebasan individu. Madzhab ini memandang wajibnya menghormati kemerdekaan individu serta berkeyakinan bahwa tugas pokok pemerintah adalah menjaga dan melindungi kebebasan rakyat, seperti kebebasan berfikir, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan pemilikan pribadi, kebebasan individu dan sejenisnya. Liberalisme sebagai faham yang menekankan kebebasan individu



Sedangkan lembaga pendidikan dengan respon asimililasi, karena berpegang teguh kepada nilai-nilai inheren pendidikan Islam yang cenderung enggan terhadap nilai-nilai yang baru, sehingga kuat dalam transcendental akan tetapi lemah dalam metodologi, liberalisasi dan humanisasi. Terlepas dari berbagai respon yang ditampakkan oleh lembaga pendidikan Islam, yang harus lebih difahami sesungguhnya adalah posisi agama dan bagaimana memposisikannya kepada situasi yang lebih riil. Maka agama secara empirik harus dihubungkan dengan berbagai persoalan sosial kemasyarakatan. Paradigma tersebut terbangun untuk meletakkan peran lembaga pendidikan Islam sebagai lembaga yang mampu membangun masyarakat dan bangsa kearah yang lebih baik dan lebih nyata dalam hubungannya antar umat manusia.

Lembaga pendidikan Islam, adalah sarana atau wadah pendidikan yang bertujuan untuk membangun pribadi muslim secara

---

atau partikelir, filsafat sosial, politik dan ekonomi yang menekankan atau megutamakan kebebasan individu untuk mengadakan perjanjian, produksi, konsumsi, tukar menukar dan bersaing serta hak milik swasta (partikelir). Lihat kamus besar bahasa Indonesia (software). Lihat juga [Http://almanhaj.or.id/conten/3129/slash/o/islam-dan-liberalisme/](http://almanhaj.or.id/conten/3129/slash/o/islam-dan-liberalisme/). Diakses tgl 13 februari 2016. Bandingkan Soleh Subagya, *gagasan Liberalisme Pendidikan Islam*, Malang: Madani, 2010, h.49.

<sup>77</sup>Transenden (*Inggris: transcendent; Latin: transcendere*) merupakan cara berpikir tentang hal-hal yang melampaui apa yang terlihat, yang dapat ditemukan di alam semesta. Contohnya, pemikiran yang mempelajari sifat Tuhan yang dianggap begitu jauh, berjarak dan mustahil dipahami manusia. Baca Lorens Bagus., *Kamus Filsafat*, Jakarta: PT Gramedia, 1996, h. 1118-1119. Bandingkan Robert Audi., *The Cambridge Dicitonary of Philosophy*, Edinburg: Cambridge University Press, h. 807-808

utuh, mengembangkan seluruh potensi manusia, baik yang berbentuk jasmaniah maupun rohaniah, menumbuh suburkan hubungan harmonis setiap individu dengan Allah SWT., manusia dengan alam semesta. Dengan demikian lembaga pendidikan Islam berperan untuk mengembangkan individu sepenuhnya, maka tidak berlebihan kiranya apabila untuk memahami hakekat pendidikan Islam harus bertolak dari pemahaman terhadap konsep manusia menurut Islam.

Di era persaingan global ini, Trend Pendidikan mengalami pergeseran orientasi yang menempatkan pembangunan manusia seutuhnya melalui pendidikan dan latihan dengan beragam jenis, jenjang, sifat dan bentuknya. Pendidikan manusia Indonesia seutuhnya diidealisasikan menjadi titik puncak tercapainya pendidikan Nasional yang sampai saat ini menjadi dambaan bangsa Indonesia. Sosok pribadi yang diidolakan belum juga dihasilkan, maka lembaga pendidikan dijadikan ekspektasi alternatif, sebagai instrumen utama proses kemanusiaan dan pemanusiaan, yaitu menghargai dan memberi kebebasan untuk berpendapat dan berekspresi. Penghargaan yang demikian adalah benih yang mulai tumbuh, dan sebagai sebuah proses kebebasan terus menerus yang harus diperjuangkan.<sup>78</sup>

Artinya tuntutan persaingan global sesungguhnya dalam rangka memanusiakan manusia secara utuh, karena era informasi yang serba cepat memang dibutuhkan manusia yang cepat tanggap, cekatan dan kreatif.

#### **D. Kajian Islam tentang Lembaga Madrasah.**

Mendefinisikan "pendidikan Islam" sebagai bentuk pembelajaran yang berdasarkan pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai Islam. Pemahaman ini sesuai dengan penafsiran tentang Islam sebagai sistem budaya melalui pendekatan yang berbeda, pada ajaran agama

---

<sup>78</sup>Baca Abd. Rachman Assegaf, *Filsafat Pendidikan Islam: Paradigm Baru Pendidikan Hadhari Berbasis Integratif-Interkonektif*, Jakarta: PT.Rajagrfindo, 2011

dan kajian kelompok sosial yang berbeda di antara kalangan umat Islam.<sup>79</sup>

Secara umum lembaga pendidikan difahami sebagai sebuah intitusi dimana proses pendidikan berlangsung. Dalam beberapa literature kependidikan, jarang ditemukan pendapat para ahli yang mengemukakan tentang pengertian lembaga pendidikan Islam. pada buku filsafat pendidikan Islam, Abudin Nata mengungkapkan bahwa kajian lembaga pendidikan Islam (*Tarbiyah Islamiyah*) pada umumnya terintegrasi secara implisit dengan pembahasan yang berkaitan dengan macam-macam lembaga pendidikan.<sup>80</sup> Meski demikian dapat difahami bahwa lembaga pendidikan Islam adalah suatu lingkungan yang didalamnya terdapat ciri-ciri keislaman.

Secara tekstual dalam al-Quran tidak atau belum ditemukan penjelasan tentang makna dan model lembaga pendidikan Islam. akan tetapi secara kontekstual lembaga pendidikan dalam perjalanan sejarah digunakan sebagai sebuah tempat terselenggaranya proses pendidikan, seperti rumah<sup>81</sup>, mushala/masjid<sup>82</sup>, sampai madrasah<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup>Charlene Tan, *Islamic Education and Indoctrination*, New York: Library of Congress dalam Katalog Data Publikasi, 2011, h.26

<sup>80</sup>Baca Abuddin Nata, *Filsafat Pendidikan Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2005.

<sup>81</sup>Yang paling terkenal “*darul arqam*” di tempat ini sahabat Nabi saw. Berkumpul mempelajari agama dan shalat bersama secara sembunyi-sembunyi . jumlah orang yang masuk islam pada saat itu ada 40 orang, di tempat tersebut Umar bin Khattab ra. Masuk islam. dinamakan Darul Arqam berasal dari rumah sahabat Nabi saw. Al-Arqam bin Abi al-Arqam bin Asad al-Makhzumi ra. Pada tahun 171 H. Darul Arqam yang terletak kurang lebih 36 M di luar timur bukit shafa, dibangun sebuah masjid oleh Khairuzan ibu dari Harun ar-Rasyid. Selanjutnya pada tahun 1375 H. tempat tersebut dibongkar untuk perluasan masjidil haram . sekarang Darul Arqam sudah menyatu menjadi tempat sa’I dan untuk mengenang sejarah ini didirikan sebuah pintu yang diberi nama dengan pintu Darul Arqam. Lihat

Secara historis keberadaan sekolah merupakan perkembangan lebih lanjut dari keberadaan masjid. Karena proses pendidikan yang berlangsung di masjid pada priode pertama terdapat pendidik, peserta didik, materi dan metode pembelajaran yang diterapkan sesuai dengan situasi dan kondisi peserta didik pada saat itu. Meskipun bentuknya masih bersifat sederhana, namun dalam proses pengajaran juga menggunakan Tanya jawab, tukar pikiran bahkan sampai dalam bentuk perdebatan. Kondisi dan situasi pembelajaran yang seperti inilah yang dianggap akan mengganggu ketenangan dan rasa keagungan atau hidmat pada sebagian para jamaah masjid yang lain yang sedang melakukan ibadah.

Dalam buku filsafat pendidikan Islam, Abuddin Nata menjelaskan bahwa di dalam al-Quran tidak ada satu pun kata yang secara langsung menunjukkan pada makna sekolah (madrasah). Akan tetapi menurutnya sebagai akar dari kata *madrasah*, yaitu “*darasa*” di dalam al-Quran dijumpai sebanyak 6 kali. Kata-kata “*darasa*” tersebut mengandung pengetahuan yang bermacam-macam, diantaranya berarti mempelajari sesuatu (QS.al-An’am/6:105; mempelajari Taurat (QS.al-A’raf/7:169); perintah agar mereka (ahli kitab) menyembah Allah karena mereka telah membaca *al-Kitab* (QS. ali Imran/3:79); pertanyaan kepada kaum Yahudi apakah mereka memiliki kitab yang dapat dipelajari (QS>al-Qalam/68:37); informasi bahwa Allah tidak pernah memberikan kepada mereka suatu kitab yang mereka pelajari (baca) (QS.Saba’/34:44); dan berisi informasi bahwa al-Quran

---

<http://hasansagaf.wordpress.com/2010/06/20/darul-arqam/> diakses tgl 11 Juni 2016.

<sup>82</sup>Masjid dikenal dengan bentuk *halaqah*. Lihat Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

<sup>83</sup>Kebangkitan madrasah merupakan awal dari bentuk perkembangan lembaga pendidikan Islam secara formal, lihat Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

ditujukan sebagai bacaan untuk semua orang (QS. al-An'am/6:165);<sup>84</sup> apa yang dikemukakan oleh Abudin Nata tersebut, memperjelas bahwa kata-kata *darasa* yang merupakan akar kata dari *madrasah* terdapat dalam al-Quran.

Hal ini membuktikan bahwa keberadaan *madrasah* (sekolah) sebagai tempat belajar atau lingkungan pendidikan sejalan dengan semangat al-Quran yang senantiasa menunjukkan kepada umat manusia agar mempelajari segala sesuatu di bumi ini. Meski secara tekstual lembaga-lembaga tersebut tidak disinggung secara langsung dalam al-Quran. Namun secara implisit al-Quran memberikan perhatian terhadap lembaga sebagai tempat. Sebagai contoh dalam menggambarkan tempat tinggal manusia secara umum, dikenal istilah al-Qaryah yang diulang dalam al-Quran sebanyak 52 kali yang dihubungkan dengan tingkah laku penduduknya. Sebagian ada yang dihubungkan dengan pendidikannya yang berbuat durhaka, lalu mendapat siksa dari Allah (QS.an-Nisa/4:72, QS.al-A'raf/7:4, QS.al-Isra'/17:16, QS.an-Naml/27:34). Sebagian dihubungkan dengan penduduknya yang berbuat baik, sehingga mendatangkan lingkungan yang aman dan damai (QS.an-Nahl/16:112) dan sebagian lain dihubungkan dengan tempat tinggal para Nabi (QS. Al-A'raf/7:88, QS. al-An'am/6:92). Semua ayat-ayat tersebut menunjukkan bahwa lembaga adalah lingkungan pendidikan yang berperan penting sebagai tempat kegiatan bagi manusia di bumi ini, termasuk juga pendidikan Islam.

Sepanjang perjalanan sejarah Islam, madrasah identik difokuskan kepada ilmu-ilmu keislaman/ ilmu-ilmu agama (*al-uluum al-islamiyah/al-uluum ad-diniyyah*) khususnya bidang fiqih, tafsir dan hadits, dan memberikan peluang pada ijtihad. Artinya pada madrasah sesungguhnya ilmu-ilmu agamalah yang lebih dominan dibandingkan ilmu-ilmu umum/non agama.

Menurut Azyumardi Azra bahwa Islam pada dasarnya tidak membedakan nilai-nilai ilmu agama dan ilmu umum. Namun pada prakteknya supremasi lebih diberikan kepada ilmu agama. terlepas dari

---

<sup>84</sup>Baca Abudin Nata, *Filsafat Pendidikan Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2005. Lihat juga [http://www.tarbiyah-iainantasari.ac.id/artikel\\_detail.cfm?judul=159](http://www.tarbiyah-iainantasari.ac.id/artikel_detail.cfm?judul=159). Diakses 11 Juni 2016

semuanya jika dipandang secara agama dalam pengertian terbatas, supremasi dan dominasi ilmu-ilmu keagamaan dalam batas tertentu agaknya mengandung implikasi positif. Supremasi ini membuat transmisi syari'ah yang merupakan dasar Islam, dari generasi awal muslim kepada generasi berikutnya menjadi "terjamin" walaupun supremasi tersebut tidak berlangsung dengan cara yang dinamis<sup>85</sup>.

Karena itu tidak heran ketika Charles Stanton tidak berhasil membuktikan kaitan yang jelas antara lembaga Pendidikan Tinggi Islam dengan kemajuan berbagai cabang saint dalam peradaban Islam. sikap tidak aneh tersebut karena seluruh madrasah yang pernah diteliti sepenuhnya bermuatan ilmu-ilmu agama. hanya beberapa madrasah saja, khususnya di Persia yang mengajarkan beberapa bidang ilmu yang "diharamkan" pada madrasah-madrasah sunni.<sup>86</sup>

Di Indonesia, lembaga pendidikan yang selalu diidentikkan dengan lembaga pendidikan Islam adalah pesantren dan madrasah. yaitu dalam bentuk Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Madrasah Aliyah (MA), serta sekolah milik organisasi Islam dalam setiap jenis dan jenjang yang ada. Termasuk di dalamnya Perguruan Tinggi IAIN/ UIN. Semua lembaga ini menjalankan proses pendidikan yang berdasarkan kepada konteks yang telah dibangun dalam sistem pendidikan Islam.

Madrasah merupakan lembaga pendidikan yang pernah berkembang di Timur Tengah pada sekitar abad ke XI dan XII. Meski demikian menurut Mappanganro bahwa bukan berarti bahwa madrasah yang berkembang di Indonesia adalah hasil langsung adopsi dari bentuk madrasah yang berkembang di Timur Tengah tersebut.<sup>87</sup> Konteks pemikiran di atas, artinya bahwa madrasah bukanlah sebuah lembaga pendidikan yang lahir secara spontanitas dan tanpa konsep. Akan tetapi

---

<sup>85</sup>Baca Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Millennium Baru*, Jakarta: Logos, 1999.

<sup>86</sup>Lihat [http://www.tarbiyah-iainantasari.ac.id/artikel\\_detail.cfm?judul=159](http://www.tarbiyah-iainantasari.ac.id/artikel_detail.cfm?judul=159).

Diakses 11 Juni 2016

<sup>87</sup>Mappanganro, *Eksistensi Madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional*, Ujung Pandang, CV.Berkah Utami, 1996, h.13

madrasah merupakan lembaga pendidikan yang lahir melalui proses perjalanan panjang, dengan melalui berbagai tahapan yang tidak mudah, hingga sampai sekarang nampak terlihat eksis.

Dalam perspektif historis, lembaga pendidikan Islam yang pertama dibangun di Indonesia adalah berbentuk pesantren, maka pesantren disebut sebagai *bapak* pendidikan Islam di Indonesia. Sebelum pemerintah kolonial Belanda memperkenalkan sistem pendidikan baratnya.<sup>88</sup> Dengan karakternya yang *religius oriented*, pesantren mampu membangun pondasi keagamaan yang kuat. Para santri tidak hanya dibekali pemahaman tentang ajaran Islam, tetapi juga kemampuan untuk menyebarkan dan mempertahankan Islam.

Masuknya model pendidikan barat sekitar abad ke 19, membawa pengaruh yang kurang menguntungkan bagi umat Islam pada saat itu, yakni terindikasi adanya dikotomi ilmu agama (Islam) dengan ilmu skuler (umum). Maka menurut Fatah Syukur untuk menjembatani kesenjangan dikotomi yang terlalu jauh, pendidikan pesantren harus diperbaharui. Penyatuan lembaga pendidikan yang didirikan oleh pemerintah Belanda, yang kemudian diimbangi dengan berdirinya madrasah-madrasah, yang dalam batas-batas tertentu merupakan lembaga pendidikan model Belanda yang diberi muatan keagamaan.<sup>89</sup>

Jadi terbangunnya madrasah di latarbelakangi oleh keinginan guna menyeimbangkan antara ilmu agama dan ilmu umum, atau dengan kata lain madrasah merupakan perpaduan antara sistem pendidikan pesantren dengan sistem pendidikan umum yang diperkenalkan oleh pemerintah Belanda.

Dengan demikian bila dikaji lebih jauh, sesungguhnya kehadiran madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam, di latar belakang oleh beberapa faktor, diantaranya adalah sebagai manifestasi

---

<sup>88</sup>Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jalarta: PT. Rineka Cipta, 2001, cet. II, h.123.

<sup>89</sup>Fatah Syukur, dalam Zainal Ismail, et al., *Pedoman Majelis Ta'lim*, Jakarta: Proyek Penerangan Bimbingan dan Da'wah Khotbah Agama Islam, 1984, h.252.

dan realisasi pembaharuan sistem pendidikan Islam, yang selama ini oleh beberapa kalangan dianggap terbelakang.

Dalam konteks sejarah, Hasbullah mengemukakan bahwa madrasah yang pertama berdiri di Indonesia, adalah madrasah *Adabiyah* di Padang (Sumatra Barat), yang didirikan oleh Syekh Abdullah Ahmad pada tahun 1909.<sup>90</sup>Selanjutnya madrasah diniyah mulai berkembang di seluruh pelosok Indonesia. Kemudian pada tahun 1916 di lingkungan Pesantren Tebuireng Jombang (Jawa Timur) didirikan *madrasah salafiyah* Oleh Nahdatul Ulama. Sedangkan pada tahun 1918 di Yogyakarta berdiri *madrasah muhammadiyah*. pada dua madrasah ini dilakukan pembaharuan dengan memasukkan pengetahuan umum dalam kurikulumnya.<sup>91</sup>

Sejak saat itulah madrasah mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang pesat di seluruh wilayah Indonesia, dengan beragam model dan tingkatannya sesuai dengan tuntutan zaman. Sebelum proklamasi kemerdekaan, lembaga madrasah dibangun dan dikelola dengan tujuan idealism ukhrawi semata-mata. Akibatnya lembaga madrasah berada pada posisi yang jauh berbeda dengan sistem pengajaran pada sekolah yang didirikan oleh pemerintah kolonial Belanda yang hanya mengarahkan tujuannya kepada intelektual semata, guna memenuhi kehidupan yang skuler.<sup>92</sup>

Seiring dengan tuntutan zaman, maka setelah proklamasi kemerdekaan 1945 eksistensi lembaga madrasah tetap dipertahankan oleh tokoh-tokoh umat Islam, dengan melalui berbagai strategi

---

<sup>90</sup>Pada awalnya madrasah ini bercorak agama semata, namun pada tahun 1915, madrasah tersebut berubah menjadi HIS (Holand Inland School). Jadi HIS adabiyah merupakan madrasah pertama yang kurikulumnya memasukkan pelajaran umum. Lihat Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jalarta: PT. Rineka Cipta, 2001, cet. II, h.168-169.

<sup>91</sup>Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jalarta: PT. Rineka Cipta, 2001, cet. II, h.169.

<sup>92</sup>M. Djamaluddin dan Abdullah Ali, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 1998, Cet. I, h.24.



pengelolaan agar dapat mendekati sistem pengelolaan sekolah-sekolah umum. Dalam perjalanan sejarahnya itulah lembaga madrasah mengalami beberapa permasalahan yang tidak mudah. Karena dari berbagai sisi selalu saja menjadi lembaga pendidikan nomor dua. Kalaupun berharap menjadi di nomor satu harus mengikuti atau harus mensejajarkan pengelolaannya pada lembaga pendidikan umum.

Padahal kalau saja tokoh-tokoh pendidikan umum khususnya mau jujur, lembaga madrasah memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum. Misalnya dari sisi moral atau etika. Realitas membuktikan bahwa peserta didik pada lembaga madrasah jarang sekali terjadi tawuran antar pelajar, atau yang terlibat kriminalitas juga minim. Ini artinya lembaga madrasah masih unggul dibidang moral dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum.

Fakta di atas, mengindikasikan lembaga pendidikan madrasah, sesungguhnya memiliki nilai lebih secara ruhani, walaupun ada persoalan-persoalan kenakalan atau yang menjurus pada kriminalitas, jumlahnya relatif sangat minim, hanya saja terkadang ter-ekspos sangat menyolok pada media surat kabat atau elektronik, karena mayoritas masyarakat Indoensia beranggapan bahwa, manusia yang beragama itu harus bersih dan putih tanpa dinodai oleh prilaku yang salah sama sekali. Atau orang-orang yang beragama adalah manusia suci yang tanpa noda.

Konteks pemahaman tersebut, berarti bahwa lembaga pendidikan madrasah sudah selayaknya menjadi lembaga yang mampu bisa diteladani secara kelembagaan dengan utuh, baik dalam statusnya sebagai lembaga pendidikan negeri maupun swasta. Karena umumnya mayoritas masyarakat yang menaruh harapan besar kepada posisi dan peran madrasah sebagai pembentuk kepribadian yang luhur bagi umat manusia, oleh karena itu sesungguhnya kalau dicermati, mereka sangat berharap banyak pada sisi kepribadian bukan pada keunggulan kognitif.

Pada saat lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah saat ini, sesungguhnya wilayah agama tidak diotonomikan, sejalan dengan nilai-nilai ajaran agama yang sifatnya sentral, karena tujuan agama hakekatnya adalah pertanggung jawaban manusia kepada Allah swt.

maka tentu saja harus selalu “berlomba dalam kebaikan” (فستبق الخيرت), sebagaimana firman Allah Surat Al Fathir : 32

ثُمَّ أَوْرَثْنَا الْكِتَابَ الَّذِينَ اصْطَفَيْنَا مِنْ عِبَادِنَا فَمِنْهُمْ ظَالِمٌ لِّنَفْسِهِ وَمِنْهُمْ مُّقْتَصِدٌ وَمِنْهُمْ سَابِقٌ بِالْخَيْرَاتِ إِذِنَ اللَّهُ ذَلِكَ هُوَ الْفَضْلُ الْكَبِيرُ

Konteks ayat tersebut difahami bahwa Allah swt mewariskan kitab (al Quran) kepada hamba hambanya yang terpilih untuk diamalkan dan dikerjakan apa yang diperintahkan dan dilarang dalam kitab tersebut.

Dalam kenyataannya manusia memiliki berbagai ragam bentuk aktifitas untuk menerima dan mewarisi kitab yang telah Allah wariskan. Ada diantara mereka menanggapi kitab Allah dengan sungguh sungguh dan mengerjakannya dengan amal - amal perbuatan baik karena mendapatkan ridho dan izin Allah, adapula yang menerima dengan seandainya tanpa mau mengerjakan apalagi mentaati isi dan ajaran kitab Allah tersebut sehingga apa yang dilakukannya sesungguhnya seperti menganiaya diri sendiri. Karena manusia yang tidak mau beramal baik sesuai dengan kitab Allah sesungguhnya amal perbuatan itu akan kembali pada dirinya sendiri. Dan yang lebih banyak manusia itu ada di pertengahan yang terkadang taat namun dilain waktu manusia itu melanggar.

Keberagam tersebut adalah sunnatullah yang tidak bisa dipungkiri oleh seluruh umat manusia, baik dari sisi antropologi maupun dari sisi sosiologi, selain itu juga keberagaman sesungguhnya merupakan karunia Allah swt. yang tidak ternilai, karena dengan keberagaman tersebut membuat manusia semakin memahami tentang kekuasaanNya.

Begitu juga dalam Islam persamaan derajat dimata Allah swt. serta tidak diperkenankan membeda-bedakan manusia, baik suku, ras maupun bangsa. karena pada dasarnya manusia yang paling mulia disisi Allah hanyalah manusia yang taqwa.

Q. S. Hujurat ayat: 13

يَأْيُهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ

عِنْدَ اللَّهِ أَتَقْوَمُ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Sebagai makhluk sosial, manusia mau atau tidak mau harus berinteraksi dengan manusia lain, dan membutuhkan lingkungan di mana ia berada. Ia menginginkan adanya lingkungan sosial yang ramah, peduli, santun, saling menjaga dan menyayangi, bantu membantu, taat pada aturan atau tertib, disiplin, menghargai hak-hak azasi manusia dan sebagainya. Lingkungan yang demikian itulah memungkinkan ia dapat melakukan berbagai aktifitasnya dengan tenang, tanpa terganggu oleh berbagai hal yang dapat merugikan dirinya.

Untuk menciptakan masyarakat yang tenang, tertib dan penuh dengan keharmonisan. Al Quran merupakan pegangan yang tidak ada keraguan di dalamnya. Surah al Hujurat merupakan salah satu surat yang mengatur tentang tata kehidupan manusia, untuk terciptanya sebuah masyarakat yang makmur. Salah satu kandungannya berisi perintah untuk melakukan perdamaian (ishlah) setelah terjadi pertikaian, serta penjelasan tentang beberapa hal yang menyebabkan terjadinya pertikaian sehingga umat muslim diwajibkan untuk menghindarinya, demi untuk mencegah timbulnya pertikaian tersebut. Seperti Surah al Hujurat ayat 13 mengandung nilai pendidikan akhlak yang dapat mencegah terjadinya pertikaian tersebut.

Begitu juga secara tekstual maupun kontekstual, dalam sejarah telah mencatat, bagaimana Rasulullah saw. Begitu diterima oleh kaum anshar (masyarakat madinah). Padahal Beliau bukan terlahir di daerah Madinah. Bahkan Rasulullah asw. menjadi pemimpin di kota tersebut. Hal ini berarti bahwa bagaimana ajaran Islam sangat menjunjung tinggi segala bentuk perbedaan. Karena bagi Islam perbedaan adalah sunatullah dan menjadi rahmatil lil ‘alamien.

### **BAB III**

## **UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH**

#### **A. Proses Lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah**

Dewasa ini kebijakan undang-undang otonomi daerah sedang menjadi keperdulian yang sangat tinggi. Ini dimungkinkan karena dianggap sesuai dengan laju dan nafas reformasi dengan mengharapkan pemerataan kesejahteraan dan tanggung jawab bagi seluruh daerah guna mewujudkan pembangunan bangsa. Oleh karenanya kebijakan undang-undang otonomi daerah seringkali dianggap sebagai bentuk alternative serta sebuah arah yang tepat dalam mengelola pemerintahan (governance) sebuah Negara.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ross dalam ‘Abu – Dohou’ bahwa kebijakan dalam mengadopsi desentralisasi pemerintahan disebabkan oleh beberapa hal:.....In most countries of the world, one of the most important of these factors has been the repositioning of certain powers and responsibilities away from central government towards local communities. This transformation (decentralization) has been driven by many different forces: political (democratic decision making requires the involvement of local communities as key stakeholders) social (local decision are more sensitive to community needs) and economic (more efficient and effective resource usage requires local control of resource allocation decisions).<sup>1</sup>

Pendapat Ross tersebut mengindikasikan bahwa secara politis. Kebijakan desentralisasi pada hakekatnya merupakan tuntutan masyarakat yang menghendaki ikut terlibat dan berpartisipasi serta berkontribusi membangun diri dan masa depan kehidupan diri, bangsa dan Negeranya. Agaknya pendapat ini juga yang diusung dan disepakati oleh Indra Djati Sidi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Abu-Dohou, School-based Management Fundamental of Educational Planning series No. 62, Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning, 1999, 9

<sup>2</sup>Bahwa pembangunan pendidikan yang selama ini didominasi pemerintah pusat terbukti kurang efektif, lihat Indra Djati Sidi, *Menuju*

Menurut Jouen paling tidak ada dua teori yang melandasi kenapa kebijakan undang-undang otonomi daerah ini dimunculkan. Teori tersebut adalah; pertama, teori ekonomi neo-liberal.<sup>3</sup>

Kedua teori organisasi.<sup>4</sup>Dalam dua konteks teori tersebut di atas. Maka sesungguhnya baik teori ekonomi neo-liberal maupun konteks teori organisasi kependidikan dapat difahami bahwa, apabila pengambilan keputusan hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat pada umumnya tidak akan berjalan secara efektif dan efisien. Rasionalnya adalah pemerintah pusat belum tentu mampu mengetahui dan memahami kebutuhan dan permasalahan pendidikan yang ada di daerah-daerah. Maka tidak menutup kemungkinan kebijakan dan program yang ditawarkan dan ditetapkan kurang tepat, baik sasarannya maupun waktunya.

Oleh karenanya, kedua teori tersebut menekankan adanya partisipatif dari seluruh pengambil keputusan, terutama yang berhubungan dengan lingkungan pendidikan (kepala sekolah, tenaga pendidik dan kependidikan, peserta didik dan stakeholder). Dari nafas dan ruh inilah undang-undang otonomi daerah menjadi sebuah pilihan yang dianggap mampu menyelesaikan masalah-masalah yang menjadi

---

*Masyarakat Belajar, Menggagas Paradigma Baru Pendidikan.* Jakarta: Paramadina dan PT logos Wacana Ilmu, 2001, 19

<sup>3</sup>Teori ekonomi neo liberal mendukung privatisasi sector public dan startegi pengelolaan manajemen yang melibatkan seluruh stakeholder. Dan agaknya sejalan dengan pemberlakuan undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan sebagai bentuk jawaban atas centralized system yang dipandang kurang efektif dan efisien. Lihat E. Jouen, M. Fouilhoux, U.Frederiksson, I. Baunay dan R. Langlois. "The Politics of Educational Decentralization in Mexico: Decentralization in the Education Sector" *Journal Electronic Education International*, No. 1 April, 1999, 1

<sup>4</sup>Teori ini menekankan bahwa apabila mereka yang bertanggung jawab terhadap pengambilan keputusan termasuk di dalamnya pemerintah daerah diberikan kesempatan dan diberdayakan guna mengambil keputusan dalam mengurus kebutuhannya. Mereka akan lebih accountable dan organisasi tersebut dianggap akan lebih efektif. Lihat L. Philip, *Anvantages and Disadvantages of Shool Based Management.* [http://home.ccn.ab.ca/Ijp/public\\_html/website/expect.html#lauthrop,3](http://home.ccn.ab.ca/Ijp/public_html/website/expect.html#lauthrop,3)

penyebab tersendat dan tersumbatnya aspirasi diberbagai daerah sehingga Negara Indonesia yang menjadi gambaran organisasi yang cukup besar menjadi kurang berjalan sebagaimana layaknya sebuah organisasi.

Seiring dengan nafas era globalisasi. Selanjutnya teori organisasi mengalami perkembangan yang mengarah pada peningkatan kapasitas (*improving capacity*) sumber daya manusia guna meningkatkan kinerja organisasi (*organization performance*) agar tercapainya sebuah tujuan yang diharapkan (*desired objectives*). Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Peter Senge, salah satu pakar teori organisasi pembelajaran (*learning organization Theory*) dimana

ide-idenya menarik perhatian masyarakat dunia, yakni melihat organisasi sebagai suatu kesatuan sistem dan bukan secara individu.<sup>5</sup>

Dalam pandangan Peter Senge organisasi pembelajaran (*learning organization*) adalah merupakan sebuah organisasi dimana orang secara berkelanjutan mengembangkan dan meningkatkan kapasitas kemampuannya guna menciptakan hasil yang sesungguhnya sangat diharapkan. Untuk itu kondisi peningkatan dan perkembangan pola pikir baru harus tetap terpelihara. Oleh karenanya aspiratif kolektif harus dibiarkan berkembang bebas sehingga membangun situasi dimana semua orang bisa terus belajar secara bersama-sama.

Pada dasarnya, Teori Peter Sange menekankan pentingnya interaksi positif antar pelaku individu dalam sebuah organisasi sebagai bentuk satu kesatuan yang utuh (bukan secara Individu) guna belajar secara terus menerus meningkatkan kapasitas kemampuannya. Maka dapat difahami dari pendapat ini adalah terdapat dua inti pokok pemikiran Peter Senge yaitu; pertama, pentingnya interaksi dan kerjasama antar anggota kelompok dalam sebuah organisasi. Kedua, pentingnya “budaya” belajar guna meningkatkan kinerja organisasi agar tercapainya tujuan organisasi secara maksimal.

---

<sup>5</sup>Peter Senge. The Leader's New York: *Building Learning Organisation. Sloan Management Review*. 32. No. 1 (Fall, 1990) 7-23 dalam Michael Marquardt dan Angus Reynolds, *The Global Learning Organisation*, New York: Irvin Professional, 1994) 20-21.

Maka perlunya interaksi dalam konteks kerjasama dan budaya belajar pada setiap individu adalah sebuah harga tinggi agar sebuah organisasi dapat berjalan secara berkelanjutan tanpa di nodai dengan beragam ego maupun kepentingan pribadi. Dengan meleburnya rasa egoisme pada masing-masing anggota, dapat menciptakan satu bentuk tujuan yang kuat dan utuh guna kepentingan yang sama dalam konteks Nasional.

Hal senada apa yang diungkapkan oleh Peter Senge adalah pendapat Karen Watkins dan Viktoria Matsick, mereka memandang bahwa sebuah kekuatan kunci (*key strength*) dari teori learning organization, karena dengan kapasitas organisasi yang mengandung perubahan atau adanya proses tranformasi. Untuk lebih jelasnya apa yang diungkapkan oleh Watkins dan Matsick adalah “*The learning organization empower its people, integritas quality initiatives with quality of work life, creates free space for learning, encourages*

*collaboration and sharing the gains, promotes inquiry and create continuous learning opportunities*”.<sup>6</sup>

Meskipun pada kenyataanya perbedaan pendapat yang menjurus pada konflik,<sup>7</sup> antar anggota dalam sebuah organisasi terkadang tidak dapat terelakkan. Dan hal tersebut merupakan proses

---

<sup>6</sup>Karen Watkins dan Victoria Marsick. *The Learning Organization, Unpublished paper*,1991. Dalam Michael Marquardt dan Angus Reynolds, *The Global Learning Organization*, New York: Irvin Profesional Publishing, 1994, 20-21

<sup>7</sup>Menurut Fisher pemahaman terhadap teori-teori konflik akan membantu dalam memahami bagaimana mengelola konflik, maka menurutnya lebih baik mengedepankan pemahaman terhadap teori-teori konflik dari pada sekedar membahas factor-faktor yang potensial menyebabkan terjadinya konflik. Sebagaimana yang direview oleh Fische bahwa terdapat beberapa teori konflik; pertama. Teori hubungan masyarakat. Kedua. Teori negosiasi prinsip. Ketiga. Teori kebutuhan manusia. Keempat teori identitas Kelima. Teori kesalahfahaman antar budaya dan keenam teori tranformasi konflik. (lihat Simon Fisher, et al. *Mengelola Konflik, Ketrampilan dan Strategi untuk Bertindak*, Jakarta: The British Council Indonesia, 2001, 8-9. Lihat juga Kenneth N.Wexley dan Gary A. Yuki, *Organisational Behaviour and Personnel Psychology*, Georgetown, Ontarion: Richard D.Irwin,Inc.1977.

yang alami (natural part of social relationships) dalam hubungan sosial serta bukan merupakan fenomena yang tidak lazim (abnormal Phenomenon). Berkaitan dengan hal tersebut Wexley dan Yuki mengatakan bahwa konflik tidak hanya mengakibatkan dampak negative akan tetapi apabila dapat dikelola dengan baik akan dapat memberikan dampak yang positif.<sup>8</sup> artinya pada hakekatnya konflik merupakan salah satu sarana untuk memahami bagaimana seharusnya sebuah organisasi mampu menampung beragam perdebatan.

Keterlibatan semua unsur dalam sebuah organisasi dalam pengambilan keputusan. Merupakan hal yang sangat penting guna menghasilkan keputusan yang komprehensif, aspiratif dan representative. Sesuai dengan pendapat Stanbury bahwa keterlibatan seluruh masyarakat (*citizen participation*) dalam pengambilan keputusan merupakan hal yang sangat penting dan bermanfaat.<sup>9</sup>

Apa yang digagas Peter Senge dan kawan-kawannya. Dapat difahami merupakan sebuah pembaharuan dalam teori organisasi yang mengarah pada dinamisme dalam perkembangan sebuah organisasi, melalui proses pembelajaran seluruh anggota organisasi yang

---

<sup>8</sup>Kenneth N.Wexley dan Gary A.Yuki, *Organisational Behaviour and Personell Psychology*, Georgetown.Onttarion: Richard D.Irwin, Inc. 173

<sup>9</sup>Manfaat yang diperoleh antara lain; pertama. Sebagai proses pendidikan bagi masyarakat guna mendapatkan kesempatan mengkomunikasikan aspirasinya kepada pemerintah, juga mendapatkan kesempatan belajar dari pemerintah. Kedua. Memberikan peluang kepada masyarakat guna menyakinkan (persuade and Enlighten) pemerintah dan ketiga. Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam berpartisipasi. Keuntungan ini tidak hanya berada di pihak masyarakat akan tetapi juga bagi pemerintah itu sendiri misalnya; pertama. Sebagai proses pendidikan sekaligus memberikan kesempatan dalam mengkomunikasikan aspirasi dan kebijakan-kebijakannya kepada masyarakat. Kedua. Memberikan peluang kepada pemerintah guna menyakinkann, membangun rasa saling percaya dan mengurangi kekacauan dan kekerasan dalam masyarakat . ketiga. Membangun kerjasama dengan masyarakat dan kecepat. Sebagai sarana guna mendapatkan legitimasi dari masyarakat atas kebijakan yang ditetapkan. Lihat Rence A. Irvin dan John Stanbury, 2004. “*Citizen Participation in Deccision Making: Is it wort the effort?*”. *Public Administration Review*. January/February 2004. Vol. 64.No.1, 57-65.



berkelanjutan dan berkesinambungan guna meningkatkan kapasitas dan kinerjanya dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Teori learning organization yang dikembangkan oleh Peter Senge dan kawan-kawanya inilah yang agaknya relevan, senada dan seirama dalam konteks pengembangan wacana kebijakan publik bidang pendidikan dalam kerangka otonomi daerah. Di tambah lagi dengan mata rantai sejarah Negara Indonesia yang berkembang pada saat itu. Dalam catatan mata rantai sejarah bangsa Indonesia terutama masa orde baru atau di kenala juga dengan masa demokrasi terpimpin, maka akan Nampak bagaimana kebijakan sentralisasi yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia pada saat itu sesungguhnya telah menyumbat aspirasi masyarakat, terutama masyarakat yang ada di daerah-daerah. Bahkan setelah pergantian pemerintah masa orde baru sekalipun tidak serta merta aspirasi rakyat berubah menjadi lancar.

Dalam catatan sejarah Otonomi Daerah di Indonesia meski dalam bentuknya yang semu dimuali sejak tahun 1903 yang diberikan oleh pemerintah Hindia Belanda kepada beberapa Gemeente dan gewest. Setelah Indonesia merdeka pemerintah daerah sebagai daerah otonom diatur dalam Undang-Undang pemerintah daerah yang mengalami beberapa perubahan, diawali sejak penetapan (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional, (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah dan (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah.

Sedangkan kebijakan otonomi daerah yang sekarang dilaksanakan berdasarkan pada (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah (2) Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sudah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi.

Dengan berbagai perubahan undang-undang otonomi daerah ini diharapkan masyarakat mendapatkan layanan publik yang lebih baik, lebih efektif dan efisien, cepat dan bertanggung jawab dalam berbagai kepentingan dan kebutuhan, sehingga mereka masing-masing merasa dihargai keberadaannya sebagai anggota masyarakat, sebagaimana apa yang disinggung dalam bukunya Hoessein.<sup>10</sup>

Selanjutnya Perubahan yang terjadi undang-undang otonomi daerah pada bidang pendidikan dan pengajaran dari Rancangan Undang-Undang No.4 tahun 1950 kepada Undang-Undang No. 2 tahun 1989 agaknya belum mampu memberikan jalan keluar untuk membuka kran aspirasi masyarakat terutama di bidang pendidikan, karena pada saat itu aspirasi disinyalir masih didominasi oleh pemerintahan pusat. Selanjutnya pada Undang-Undang No 20 tahun 2003 tentang pendidikan otonomi daerah inilah masyarakat agaknya mulai banyak menaruh harapan akan terbukanya kran aspirasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Meski pada kenyataannya di lapangan tidak sesuai dengan harapan apa yang menjadi dasar lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut.

Hal ini dikarena masih ditemukan berbagai macam kendala dan persoalan yang meskipun Nampak terkesan biasa dalam sebuah organisasi seperti apa yang telah di singgung dalam penulisan di atas. Akan tetapi bila terjadi sikap pembiaran yang terus menerus secara berkelanjutan dampaknya akan membahayakan bagi persatuan bangsa dan kesatuan Negara.

---

<sup>10</sup>Otonomi daerah sebagai bentuk perwujudan kebijakan publik di Indonesia memiliki empat tujuan utama. Pertama. mendorong peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas daerah. Kedua. Meningkatkan keselarasan hubungan antara pemerintah dan daerah dan antar daerah dengan daerah dalam kewenangan dan keuangan. Ketiga menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat dan keempat menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah. lihat Undang-Undang Otonomi Daerah edisi terbaru, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, Cet.1.

## **B. Kewenangan dan Perubahan Undang-undang Daerah**

Terkait dengan adanya perubahan undang-undang maka kewenangan Pemerintah Daerah juga mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan dan iklim politik yang ada. Berikut ini akan penulis uraikan sejarah kewenangan Pemerintah Daerah yang diatur pada masing-masing undang-undang yang pernah dan sedang berlaku tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan:

a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Yang dianggap sebagai Pemerintah Daerah dalam undang-undang ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 5). Kewenangan DPRD dinyatakan dalam Pasal 31 ayat (1), 35, dan 36 undang-undang ini, diantaranya :

- 1) Mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain.
- 2) Dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah dan Dewan Perwakilan rakyat.
- 3) Untuk kepentingan daerah atau untuk kepentingan pekerjaan tersebut dapat membuat peraturan-peraturan yang disebut dengan peraturan daerah.<sup>11</sup>

Kewenangan Dewan Pemerintah Daerah dinyatakan dalam Pasal 44, 45, dan 49 undang-undang ini, diantaranya:

- 1) Menjalankan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Menetapkan peraturan-peraturan penyelenggaraan dari Peraturan Daerah. 8Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok pokok Pemerintahan Daerah Pasal 31, 35, dan 36
- 3) Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan. Dalam hal-hal yang dipandang perlu Dewan Pemerintah Daerah dapat menunjuk seorang kuasa untuk menggantinya.

---

<sup>11</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok pokok Pemerintahan Daerah Pasal 31, 35, dan 36.

b. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 5). Kewenangan Pemerintah Daerah dinyatakan dalam Pasal 39 ayat (1), dan 40 ayat (1), diantaranya:

- 1). Berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- 2). Urusan-urusan pemerintahan baik sebagian atau seluruhnya yang telah dipisahkan dari tangan Pemerintah Pusat.<sup>12</sup> Kepala Daerah dalam undang-undang ini menjalankan 2 (dua) fungsi yaitu sebagai alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah. Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah berwenang:
  - 1) Memegang pimpinan kebijaksanaan politik didaerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku.
  - 2) Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di daerah, antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah.
  - 3) Melakukan Pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah.
  - 4) Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik dibidang urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dinyatakan dalam Pasal 49 dan 55 undang-undang ini, diantaranya:

- 1) Menetapkan Peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.

---

<sup>12</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Pasal 39 dan 40, Jakarta: Sinar Grafika, 2000, hlm. 75

- 2) Dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya kepada Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah yang lebih tinggi tingkatannya dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.

c. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan. Daerah Dalam rangka otonomi daerah Pasal 7 undang-undang ini menyatakan bahwa: “Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku”. Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah dalam undang-undang ini adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Kepala Daerah dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1), 23 dan 38, diantaranya:

- 1) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 2) Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, bila dipandang perlu dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya.
- 3) Menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>13</sup>
- 4) Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Pasal 29 undang-undang ini, diantaranya:
  - 1) Mengenai Anggaran
  - 2) Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota.
  - 3) Meminta Keterangan
  - 4) Mengadakan perubahan
  - 5) Mengajukan pernyataan pendapat
  - 6) Prakarsa
  - 7) Penyelidikan

d. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Kewenangan daerah dalam Pasal 7 undang-undang ini mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan

---

<sup>13</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Pasal 22 dan 38

keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang meliputi:

- 1) Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro
- 2) Dana perimbangan keuangan
- 3) Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara
- 4) Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
- 5) Pendedayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.<sup>14</sup>

Kalau dikaitkan dengan "Teori Sisa" maka secara terperinci mengenai kewenangan daerah adalah selain yang dikecualikan dalam Pasal 7 diatas. Selain itu yang menjadi kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 10 undang-undang ini, yaitu mengelola sumber daya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Wilayah laut meliputi: eksplorasi, pengaturan tata ruang, penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, dan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah dalam undang-undang ini adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya (Pasal 14 ayat (2)). Kewenangan Kepala Daerah dinyatakan dalam Pasal 44 ayat (1), 69, diantaranya:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- 2) Menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah. Sedangkan Perangkat Daerah lainnya, diantaranya:
  - 1). Sekretariat Daerah, yang berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis dan unit pelaksana lainnya (Pasal 61 ayat (5)).

---

<sup>14</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 7

- 2). Dinas Daerah, yaitu melaksanakan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi (Pasal 63).

e. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah, yaitu meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama (Pasal 10 ayat (1) dan (3)). Urusan pemerintahan daerah dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan Wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan Urusan Pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah. Kewenangan Pemerintahan Daerah, diantaranya:

1) Urusan Wajib, dimana urusan dalam skala provinsi dilaksanakan oleh Pemerintahan Provinsi, yang berskala kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota, yang meliputi:

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum
- e) penanganan bidang kesehatan
- f) penyelenggaraan pendidikan
- g) penanggulangan masalah sosial
- h) pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j) pengendalian lingkungan hidup
- k) pelayanan pertanahan
- l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n) pelaksanaan administrasi penanaman modal
- o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya

p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang undangan.

2) Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.<sup>15</sup>

### **C. Integralisasi Lembaga Madrasah dalam Pendidikan Nasional.**

Agama Islam mendudukan pendidikan dalam posisi yang sangat penting, dan itu bukan merupakan sesuatu yang kebetulan jika ayat yang pertama turun kepada Rasulullah dalam surat al-“Alaq dimulai dengan perintah membaca (iqra’). Di samping itu juga pesan-pesan al-Quran dalam hubungannya dengan pendidikan dapat ditemukan dalam berbagai ayat dan surat dengan beragam pernyataan maupun pertanyaan.<sup>16</sup>

Meskipun pada saat hendak menyelenggarakan pendidikan untuk rakyat Indonesia, pemerintah Hindia Belanda lebih memilih lembaga pendidikan sekolah daripada lembaga pendidikan islam. Pada saat itu lembaga-lembaga pendidikan islam tetap berjalan berdasarkan pada dukungan dan kekuatan masyarakat sekitarnya. Sejak saat itulah sesungguhnya telah muncul benih kerangka dikotomi dalam sistem pendidikan pada masyarakat Indonesia. Yakni antara lembaga pendidikan pemerintahan Hindia Belanda dan lembaga pendidikan islam. Maka pada masa awal kemerdekaan Indonesia mengembangkan lembaga pendidikan sekolah sebagai mainstraim sistem pendidikan nasional.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (1) dan (3)

<sup>16</sup>Lebih jelasnya baca Frans Rosenthal, *Knowledge Triumphant*, (Leiden: Ej Brill, 1970), lihat juga Rosenthal “*Muslim Definitions of Knowledge, ’DALAM The Conflict of Traditionalism and Modernism in the Middle East*, (Austin: Humanities Research Centre, 1966 ).

<sup>17</sup> Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), cct. 1 h.8-9.



Namun secara umum diakui bahwa kebijakan pemerintah orde baru dalam masalah pendidikan agama termasuk lembaga madrasah<sup>18</sup> bersifat positif dan konstruktif, dalam konteks Indonesia awal abad ke 20 merupakan priode kebangkitan madrasah sebagai symbol lembaga pendidikan islam modern.<sup>19</sup> dikatakan madrasah modern karena karakteristik yang muncul pada lembaga ini berbeda dengan lembaga pendidikan pesantren.<sup>20</sup> terlepas dari latar belakang pandangan politik pada saat itu. Yang paling penting khususnya dalam dua decade terakhir tahun 1980-an sampai tahun 1990-an pemerintah orde baru melihat bahwa lembaga madrasah harus dikembangkan dalam rangka pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan. Kebijakan seperti hal tersebut diatas sebagai bentuk pengakuan dan komitmen

---

<sup>18</sup> Dalam konteks perjalanan madrasah pada abad pertengahan dapat dilihat pada beberapa karya George Makdisi khususnya pada “Muslim Institution of Learning in Eleventh-Century of Bagdad”, *Bulletin of the Oriental and African Studies* 26 (1961), h.1-56. Sedangkan perjalanan madrasah di Indonesia pada masa awal ditulis dengan gambling oleh Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Hidakarya Agung, 1985) serta Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah*, (Jakarta: LP3ES, 1984), cet. Ke 2 lihat juga *Sejarah Perkembangan Madrasah* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1999).

<sup>19</sup> Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad ke 20, Pergumulan Modernisasi dan Identitas*, (Jakarta: Kencana, 2012, cet I) 316. Bandingkan Malik Fajar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas*, (Bandung: Mizan, 1998).

<sup>20</sup> Pesantren adalah lembaga pendidikan tradisional islam yang mempelajari, memahami dan menghayati serta mengamalkan ajaran islam dengan lebih fokus pada pentingnya moral keagamaan sebagai pedoman perilaku sehari-hari, lihat Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, (Jakarta: INIS, 1994) 55, sedangkan pada ranah Minangkabau makna yang digunakan adalah surau, lihat Azyumardi Azra, *Pesantren Kontinuitas dan Perubahan*, Pengantar dalam Nurcholis Madjid, *Bilik-bilik Pesantren*, ( Jakarta: Paramadina, 1977, cet I, xiv-xv meski pada tulisannya azra tidak langsung menyatakan persamaannya antara pesantren dan surau, namun mengkaji ungkapan dari kedekatannya secara karakteristik, tantangan dan fungsinya, maka penulis menyimpulkan bahwa pada hakekatnya azra mempersamakan surau di minangkabau dengan pesantren.

pemerintah orde baru untuk menyelenggarakan pendidikan agama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pendidikan Nasional.<sup>21</sup>

Meski masa awal pemerintahan orde baru kebijakan dalam berbagai bidang mengenai lembaga madrasah bersifat hanya melanjutkan dan memperkuat kebijakan pemerintah orde lama. Karena pada tahapan ini lembaga madrasah belum dipandang sebagai bagian dari sistem pendidikan Nasional, akan tetapi merupakan lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. hal ini dikarenakan melihat kenyataan bahwa sistem pendidikan madrasah lebih didominasi oleh materi muatan agama dengan penggunaan kurikulum yang dianggap belum terstruktur, memiliki pola yang tidak seragam dan menggunakan management yang belum dapat terkontrol oleh pemerintah.

Disamping itu seperti yang dikemukakan Azyumardi Azra bahwa pada kondisi sekarang ini ada dua kecenderungan dikalangan masyarakat muslim, pertama mulai berkeinginan untuk memberikan porsi yang lebih besar kepada pemerintah dalam upaya memberdayakan pendidikan atau perguruan agama dalam berbagai segi.<sup>22</sup> Kecenderungan kedua terjadinya konsolidasi sumber-sumber daya dan dana dikalangan masyarakat muslim itu sendiri untuk membangun perguruan tinggi yang berkualitas.<sup>23</sup>

Melihat berbagai kenyataan tersebut di atas, maka langkah utama dalam pembaharuan lembaga pendidikan madrasah adalah melakukan formalisasi dan strukturisasi lembaga madrasah. Formalisasi ditempuh dengan melakukan status menegrikan beberapa lembaga pendidikan madrasah dengan indikator kriteria yang diatur oleh pemerintah, di samping itu juga mendirikan lembaga-lembaga madrasah negeri yang baru.

---

<sup>21</sup> UU No.2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional

<sup>22</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam, Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, ( Jakarta: Kalimah, 2001, cet. III), 149.

<sup>23</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam, Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, ( Jakarta: Kalimah, 2001, cet. III), 150

Sedangkan dalam bidang strukturalisasi dilakukan dengan mengatur perjenjangan dan perumusan kurikulum yang cenderung seimbang dengan perjenjangan dan kurikulum lembaga sekolah di bawah naungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Seperti apa yang dikemukakan oleh Arief subhan bahwa sejak awal madrasah di Indonesia mengkombinasikan materi-materi keislama dan materi-materi umum.<sup>24</sup>

Pada saat kemerdekaan Indonesia, pemerintah dengan kebijakannya memberi perhatian dan penghargaan kepada lembaga pendidikan Islam. Hal tersebut difahami dalam keputusan BP KNIP agar lembaga madrasah terus berjalan dan dipercepat. Begitu juga halnya dengan lembaga pendidikan madrasah swasta sudah disejajarkan atau disetarakan dengan lembaga madrasah negeri, termasuk ijazahnya. Hakekatnya sejak awal kemerdekaan tidak ada masalah yang prinsipil tentang lembaga pendidikan islam dalam pengertian eksistensial.

Kebaradaanya di Indonesia merupakan kenyataan yang berlangsung sangat panjang dan sangat memasyarakat. Berkaitan dengan kepentingan tersebut maka pada tahun 1946 dibentuklah Departemen Agama yang salah satu diantaranya mengurus masalah pengajaran agama pada sekolah negeri dan swasta serta penyelenggaraan Pendidikan Guru Agama (PGA) dan Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN).

Selanjutnya masalah pendidikan islam baru muncul pada bidang yang berkisah pada sejauh mana pendidikan islam dikembangkan, apakah terbatas pada pendidikan Islam dalam pengertian. Kemudian sampai lahirnya UU No. 4 tahun 1950, disusul dengan SKB 3 menteri dan yang terakhir UU SPN No. 20 tahun 2003.<sup>25</sup> Pemerintah juga membantu dalam pengembangan lembaga pendidikan Islam dengan tanpa merubah ciri dan identitas lembaga yang selama ini melekat sejak pendiriannya dan menjadi kekuatan dari

---

<sup>24</sup> Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia abad 20, Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas*, (Jakarta: Kencana, 2012, cet 1, 335.

<sup>25</sup> Undang-Undang SISDIKNAS, UU R.I No. 20 tahun 2003, Jakarta: Sinar Grafika, 2003. Lihat juga Winata Sairin, *Himpunan Peraturan di Bidang Pendidikan*, Bandung: Yrama Widya, 2013, Cet I.

lembaga madrasah tersebut. Meski pada kenyataannya dalam perjalanan madrasah selalu tampak diskriminasi antara madrasah negeri dan madrasah swasta di satu sisi dan antara lembaga pendidikan sekolah dan lembaga pendidikan madrasah di sisi yang lain.

Pada akhir tahun 1980-an lembaga pendidikan Islam memasuki masa integrasi dengan lahirnya UU No. 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional. Yang menjadi perbedaan dengan undang-undang kependidikan sebelumnya adalah undang-undang ini mencakup ketentuan tentang semua jalur dan jenis pendidikan. Jika pada undang-undang sebelumnya pendidikan nasional bertumpu pada sekolah, maka dalam UUSPN ini pendidikan nasional mencakup jalur sekolah dan luar sekolah, serta meliputi berbagai jenis pendidikan akademik, pendidikan profesional, pendidikan kejuruan dan pendidikan keagamaan.<sup>26</sup> Meskipun secara tekstual tidak mengatur dengan rinci tentang lembaga pendidikan Islam, akan tetapi pada kenyataannya memberikan beberapa ketentuan baru mengenai jenis dan kurikulum pendidikan Islam, khususnya lembaga pendidikan madrasah.

Implementasi dari undang-undang sistem pendidikan Nasional terhadap lembaga pendidikan madrasah dapat diamati pada kurikulum pada semua jenjang pendidikan, mulai dari Ibtidaiyah, Tsanawiyah sampai dengan tingkat Aliyah. Secara umum penjenjangan ini paralel dengan penjenjangan pada lembaga pendidikan sekolah umum, yakni mulai dari Sekolah Dasar (SD), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Sekolah Menengah Umum (SMU). Di samping ketentuan yang terintegrasi tersebut, Madrasah Ibtidaiyah pada dasarnya adalah "Sekolah Dasar Berciri Khas Islam" dan Madrasah Tsanawiyah adalah "Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Berciri Khas Islam".<sup>27</sup> Sedangkan kedua lembaga pendidikan Islam tersebut (MI dan MTs) termasuk

---

<sup>26</sup>Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Jakarta: Golden Terayon Press, 1994. lihat Weinata Sairin, *Himpunan Peraturann di Bidang Pendidikan* (Bandung: Yrama Widya, 2013) Cet I.

<sup>27</sup>MI dan MTs keduanya sebagai sekolah yang berciri khas Islam masing-masing berdasarkan KMA No. 368/93 dan 369/93 tertanggal 22 Desember 1993 yang menindaklanjuti SK Mendikbud No. 0487/U/1992 dan No. 054/U/1993

dalam konteks pendidikan dasar.<sup>28</sup> Sedangkan Madrasah Aliyah pada dasarnya dikategorikan sebagai “Sekolah Menengah Umum Berciri Khas Islam”. Dalam keputusan Menteri Agama tersebut diatur bahwa Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah melaksanakan kurikulum nasional Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama.

Berkaitan dengan peraturan tersebut di atas. Maka pada prakteknya kurikulum Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah memuat materi pelajaran; Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Pendidikan Agama, Bahasa Indonesia, Matematika, Ilmu Pengetahuan Alam, Ilmu Pengetahuan Sosial, Kerajinan Tangan dan Kesenian, Pendidikan Jasmani dan Kesehatan serta beberapa mata pelajaran yang merupakan muatan lokal. Sebagai bentuk kebebasan untuk menampung aspirasi lembaga pendidikan di bidang pendidikan.

Dan untuk menunjukkan ciri khas agama islam, keputusan di atas menegaskan bahwa muatan kurikulum pendidikan yang berciri khas agama islam, disamping wajib memuat materi atau bahan kajian sebagaimana yang dipaparkan di atas, juga wajib memuat materi kajian sebagaimana ciri khas agama islam, yang tertuang dalam materi pelajaran agama dengan uraian sebagai berikut; Quran Hadits, Aqidah Akhlaq, Fiqih, Sejarah Kebudayaan Islam dan Bahasa Arab yang diselenggarakan dengan situasi dan kondisi yang menunjang pembentukan kepribadian muslim.<sup>29</sup>

Dengan ketentuan peraturan tersebut, maka dalam prakteknya pada Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah terjadi penambahan materi dan jam pelajaran untuk bidang studi pendidikan agama. Jika dibandingkan dengan kurikulum Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP), kurikulum MI dan MTs tersebut berbeda dari segi jumlah mata pelajaran agama dan muatan lokalnya. Gambaran realnya pada SD dan SMP mata pelajaran agama mendapat porsi dua jam satu minggu, sedangkan muatan lokalnya mendapat porsi

---

<sup>28</sup>Keputusan Menteri Agama RI Nomor 372 tahun 1993 tentang Kurikulum Pendidikan Dasar Berciri Khas Agama Islam.

<sup>29</sup>Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pendidikan Kcagamaan*, Bandung: Departemen Agama, 1994, 335.

berturut-turut 2,2,4,5,7,7 dan 6,6,6. Sebaliknya muatan lokal pada MI dan MTs mendapat porsi dua jam setiap minggu. Sedangkan mata pelajaran agamanya secara berturut-turut adalah 4,4,6,7,7,7 dan 9,9,9, di samping karena mengambil jatah dari muatan lokal, jumlah jam pelajaran mata pelajaran agama didapat dengan penambahan masing-masing 2,2,2,2,0,0 dan 3,3,3.

Komposisi penambahan materi pelajaran agama dan muatan lokal juga didapati pada kurikulum sekolah umum swasta islam yang dikelola oleh yayasan atau lembaga pendidikan islam semisal al-azhar dan modifikasi perpaduan materi pendidikan umum tersebut juga dilakukan oleh lembaga pendidikan madrasah swasta yang dikelola oleh yayasan atau pesantren.

Posisi madrasah yang integral tampak juga terlihat dalam bentuk partisipasinya terhadap program penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun. Dengan tujuan memberi peluang kepada masyarakat dalam pemerataan pendidikan dasar. Sejak tahun ajaran 1996-1997 Departemen Agama telah membuka Madrasah Tsanawiyah terbuka. Struktur dan program pendidikan pada MTs terbuka ini sama dengan Sekolah Lanjutan Pertama atau MTs regular. Metode pengajarannya menggunakan sistem modul tertulis yang ditunjang dengan media elektronik.<sup>30</sup>

Sasarannya untuk Madrasah Terbuka adalah para santri yang selama ini mengikuti program pengajian khusus pada beberapa pesantren salafiyah.<sup>31</sup>karena meskipun hidup menetap bertahun-tahun pada lembaga pesantren, para santri tradisional tersebut tidak mengikuti program pendidikan sekolah atau madrasah dengan ijazah yang diakui oleh pemerintah. Dengan konteks pemikiran tersebut maka pada tahap

---

<sup>30</sup> “Madrasah Terbuka: Terobosan Baru dari Depag”, dalam Jurnal Madrasah Vol. n0.2, 1997 Jakarta: Departemen Agama, h.6

<sup>31</sup>Konteks mengacu pada pesantren tradisional atau Kaum salafi adalah mereka yang memegang faham islam yang murni yang belum dipengaruhi bid’ah dan khurafat, Lihat Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru* (Jakarta: Kalimah, 2001) h.107, lihat juga Nurcholis Majid, *Bilik-Bilik Pesantren Sebuah Potret Perjalanan* (Jakarta: Paramadina, 1997) Lihat juga Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Logos, 2001) 159.

awal dibuka Mts terbuka pada lima lembaga pesantren yaitu; PP.Darul Hikmah Islamiyah, Meulabeh Aceh, PP. Kempek Ciwaringin Cirebon Jawa Barat, PP As-syafi'iyah Wates Sidoarjo Jawa Tengah, PP. Raudlatussibyan, Balencong Mataram dan PP. Nurul Quran Sayung Demak Jawa Tengah.<sup>32</sup>

Sementara itu pada kurikulum Madrasah Aliyah dikeluarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia nomor 373 tahun 1993 tentang kurikulum Madrasah Aliyah. Pada keputusan ini muatan kurikulum terdiri pada dua Program Pengajaran Umum dan Program Pengajaran Khusus sebagaimana yang berlaku pada Sekolah Menengah Umum. Meski demikian pelaksanaan pendidikan pada Madrasah Aliyah tidak hanya mengikuti pola umum bahwa Madrasah Aliyah adalah Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama islam dalam bentuk pengayaan bidang studi pendidikan agama dan pengembangan kegiatan-kegiatan ekstra kurikuler. Akan tetapi terdapat juga bentuk tertentu yakni Madrasah Aliyah mengembangkan pola pendidikan dengan tipe keagamaan yang sangat mendasar.

Posisi integrasi pendidikan Islam dalam sistem pendidikan Nasional tergambar dalam beberapa aspek. *Pertama*, merupakan aspek yang paling inti. Yakni pendidikan Nasional menjadikan pendidikan agama sebagai salah satu muatan wajib pada semua jenjang dan jenis pendidikan. Kebijakan tersebut tentu saja sangat berarti dalam proses integrasi pendidikan secara Nasional, karena secara tidak langsung telah memberi keyakinan pada masyarakat, khususnya masyarakat muslim bahwa sistem pendidikan nasional tidak berbentuk sekuler. Karena salah satu bentuk keraguan masyarakat muslim terhadap sistem pendidikan Nasional sebelum lahirnya keputusan tersebut berkaitan dengan status pendidikan agama yang belum memuaskan, bahkan cenderung diabaikan atau pernah terabaikan.

Dengan ketentuan secara yuridis bahwa pendidikan agama merupakan muatan wajib dalam setiap jenis dan jenjang pendidikan

---

<sup>32</sup>Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999, Cet.II. 158. Bandingkan Zuhairini dkk., *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 1991) 218-230. Lihat juga Zakiyah Daradjat dkk., *Ilmu Pendidikan Islam* (Jakarta: Bumi Aksara 2011) Cet.9. 96-122.

yang mampu membuka pandangan positif di kalangan masyarakat muslim bahwa tidak ada lagi perbedaan yang prinsip antara pendidikan sekolah dengan pendidikan madrasah.

**Kedua**, pada sistem pendidikan Nasional lembaga madrasah secara otomatis masuk dalam konteks pendidikan lembaga sekolah. Artinya jika sebelumnya terdapat dualisme pendidikan yaitu antara lembaga pendidikan sekolah di satu sisi dan lembaga pendidikan madrasah di sisi yang lain. Maka sekarang dengan adanya kebijakan sistem pendidikan Nasional dapat difahami bahwa lembaga madrasah pada hakekatnya adalah lembaga sekolah. Meskipun pada kenyataannya pengelolaan lembaga madrasah masih tetap di bawah naungan Kementrian Agama Republik Indonesia, bukan berarti lembaga madrasah tetap mempertahankan eksklusifitasnya, walaupun tidak juga dipungkiri cenderung mempertahankan ciri-ciri keagamaannya. Ini berarti dalam pemahaman konteksnya yang lebih luas ketentuan tersebut semakin mempertegas dan memperkuat kedudukan lembaga madrasah pada kurun waktu sebelumnya.

**Ketiga**, meskipun lembaga madrasah diberikan status sama dengan lembaga pendidikan sekolah, akan tetapi sesuai dengan jenis keagamaan dalam sistem pendidikan Nasional, lembaga madrasah masih memiliki jurusan khusus ilmu-ilmu syari'ah. Pada jurusan syari'ah dapat difahami bahwa 70% dari muatan kurikulumnya merupakan bidang-bidang studi agama. Hal ini menjadi searah dengan tujuan pengembangan pembangunan bangsa sebagai kriteria dalam membangun satu sistem pendidikan Nasional dengan mewujudkan keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara pengembangan kuantitatif dan pengembangan kualitatif atau antara aspek lahiriah dengan aspek rohaniah.<sup>33</sup> Bahkan dalam proyek perintisannya, jurusan syari'ah telah dikembangkan secara khusus dalam model Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK). Dari perintisan tersebut dapat difahami secara kontekstual bahwa sesungguhnya sistem pendidikan nasional agaknya membuka peluang untuk mengakomodasi model lembaga madrasah yang berkembang di beberapa pesantren besar

---

<sup>33</sup>Departemen P&K (DikBud), Laporan Komisi Pembaharuan Pendidikan Nasional, Jakarta., 1980, 16



seperti di Pesantren *Mamba'ul 'Ulum Surakarta Jawa Tengah dan Tebuireng Jombang Jawa Timur*.

Dengan demikian keluarnya Kepres No. 34 Tahun 1972 dan Impres No. 15 tahun 1974 yang disusul dengan lahirnya SKB Tiga Menteri, agaknya telah menjadikan sumber inspirasi dalam menentukan langkah-langkah strategis bagi eksistensi dan perkembangan lembaga madrasah yang tidak hanya tetap eksis dibawah pengelolaan Kementerian Agama akan tetapi sekaligus juga memperkuat posisinya dengan tegas sejajar dengan lembaga sekolah dalam sistem pendidikan Nasional. Karena pada momen integrasi ini dapat difahami adanya penerimaan lembaga madrasah ke dalam sistem pendidikan Nasional di satu pihak dan adanya transformasi lembaga madrasah ke dalam jalur pendidikan sekolah di pihak yang lain. Ini berarti bahwa secara umum madrasah mengalami perkembangan definisi yang tidak lagi sebagai lembaga pendidikan Islam dalam pengertian eksklusif keagamaan, tetapi sudah menjadi lembaga pendidikan jalur sekolah yang berakar pada budaya bangsa Indonesia.<sup>34</sup>

Artinya integrasi lembaga madrasah ke dalam sistem pendidikan Nasional, pada hakekatnya bukan merupakan integrasi dalam bentuk penyelenggaraan dan pengelolaan lembaga pendidikan madrasah oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, akan tetapi hanya dalam bentuk pengakuan yang memantapkan atau memperkuat bahwa lembaga madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan Nasional, meskipun penyelenggaraan dan pengelolaannya di bawah

---

<sup>34</sup> Zamakhsari Dhofier, "The Intellectualization of Islamic Studies in Indonesia", dalam *Islamic Culture* 58, Juni 1992, 19-31. Berkaitan dengan definisi tersebut ada beberapa makalah dan pembahasan dalam seminar dan temu Alumni Fakultas Tarbiyah Sunan Kalijaga Yogyakarta 6-9 Mei 1991, diantaranya Hasan Walinono, "Kedudukan Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional Sebuah Tinjauan". Agustiar, "Pembahasan Makalah Kedudukan Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional". Zarkowi Soejoeti, "Tinjauan Pendidikan Islam di Indonesia". Lihat Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001, Cet I, 140.

naungan Kementerian Agama.<sup>35</sup>Dengan tetap bermuara pada dasar, tujuan dan kurikulum pendidikan sebagaimana tercantum dalam undang-undang secara nasional. Serta ketentuan Kementerian Agama memiliki kewenangan mempola model dan proses pendidikan pada semua jenis dan jenjang pendidikan keagamaan secara kreatif dan inovatif.

Dari rumusan sistem pendidikan Nasional di atas, menunjukkan isyarat bahwa lembaga pendidikan madrasah menempati posisi yang sama penting dan tidak dapat diabaikan dalam pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Hal ini dapat difahami bahwa bangsa Indonesia sebagai bangsa yang beragama, maka lembaga pendidikan madrasah merupakan wujud akar budaya yang tidak akan mungkin di hilangkan dan dihapus dari perjalanan pendidikan.

Di samping itu juga bangsa Indonesia dengan penduduknya yang mayoritas muslim, mengindikasikan bahwa disinilah lembaga pendidikan madrasah merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem pendidikan Nasional dalam konteks yang berkaitan dengan pembinaan aspek sikap, nilai moral dan nilai akhlak keagamaan.

#### **D. Bentuk Eksistensi Madrasah.**

Istilah madrasah berasal dari akar kata bahasa Arab *Darasa*, yang berarti belajar, dan berhubungan erat dengan istilah untuk pelajaran, *dars*. Secara teknis, madrasah adalah sebuah institusi di mana pelajaran yang disampaikan pada sebuah sekolah. Didunia berbahasa Arab, istilah berlaku untuk segala macam sekolah. Baik yang mengajarkan hanya mata pelajaran Islam tradisional serta merekayang benar-benar sekuler dan tidak memiliki ketentuan untuk pendidikan agama tertentu. Pada beberapa bagian non-berbahasa Arab dari Asia. Namun, kata tersebut umumnya dipahami dalam arti yang terbatas -

---

<sup>35</sup>Pasal 49 dan 50 UUSPN, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Sistem Pendidikan Nasional*, Jakarta: Departemen Agama RI, 1994/1995, 19.

sebagai sekolah yang mengarahkan esensi untuk mengajarkan siswa dengan apa yang dipahami sebagai pendidikan Islam.<sup>36</sup>

Instrumen inti dalam mewujudkan generasi berkualitas adalah pendidikan. Karena pendidikan merupakan kebutuhan dasar bagi setiap individu guna membangun dirinya menjadi sosok pribadi yang beradab, bersosial, berbudaya dalam bingkai religius. Bagaimanapun juga sebuah bangsa yang maju secara imperative membutuhkan ketersediaan sumber daya manusia yang handal baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Bahkan karena unsur kepentingan inilah, setiap permasalahan individu maupun kelompok masyarakat dalam aspek kehidupan, senantiasa di dekati dengan cara pandang pendidikan. Oleh karena itu maka pendidikan dipandang sebagai proses personalisasi,

Bahkan dalam spectrum yang lebih luas, pendidikan menjadi alat untuk melakukan rekayasa-rekayasa sosial, semisal ekonomi, budaya, politik dan sebagainya. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pendidikan diseleggarakan oleh berbagai lembaga sosial, salah satunya adalah lembaga keagamaan yang selalu menjadi kajian masyarakat akademis dan non akademis.

Pada hakekatnya secara umum belum ditemukan standar baku guna merumuskan dan mengklasifikasikan lembaga pendidikan islam hususnya madrasah ke dalam model pendidikan madrasah tertentu, baik ditinjau dari segi sistem pengelolaan maupun dari segi penataan kelembagaannya, begitu juga di wilayah provinsi Banten. Sebagai contoh sitem pembelajaran yang dipergunakan pada sebuah lembaga madrasah tertentu, terkadang diterapkan juga pada lembaga madrasah yang lain. Begitu juga pada bidang penataan kelembagaan.

Berdasarkan sejarah diketahui bahwa madrasah merupakan sebuah lembaga pendidikan yang dibangun berdasarkan hasil rancangan lembaga-lembaga keagamaan dari kelompok masyarakat yang bertujuan untuk melahirkan lembaga pendidikan yang

---

<sup>36</sup> Farish A.Noor, Yoginder Sikand dan Martin Van Bruinessen, *The Madrasa di Asia, Political Activism and Transnational Linkages*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008. h.1

mengintegrasikan muatan pembelajaran mata pelajaran agama islam (alQuran, fiqih, aqidah dsb) dengan pembelajaran mata pelajaran umum (fisika, biologi, kimia dsb) dalam kegiatan pembelajarannya. Sebagai bentuk rancangan masyarakat, selanjutnya madrasah menjadi sebuah alternatif bagi masyarakat guna menentukan pendidikannya. Hal ini karena lembaga madrasah dianggap lebih murah dalam pembiayaannya dibandingkan dengan lembaga pendidikan yang lain.

Otonomi daerah selain menimbulkan dampak yang negatif, juga menimbulkan dampak yang positif bagi lembaga madrasah, karena meski madrasah dalam undang-undang tidak termasuk wilayah yang tidak diotomikan, akan tetapi posisinya yang sejajar dalam sistem pendidikan nasional serta minimnya keberpihakan pemerintah terhadap lembaga madrasah, membuat para pendiri dan pengelola madrasah berusaha untuk eksis dengan melakukan berbagai perubahan, khususnya dari sisi kelembagaan. Beberapa bentuk perubahan tersebut diantaranya sebagai berikut;

#### 1. Madrasah Unggulan.

Istilah sekolah unggul pertama kali diperkenalkan oleh mantan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Sekarang Kemendiknas) wardiman Djoyonegoro. Tepatnya setahun setelah pengangkatannya, tahun 1994. Istilah sekolah unggul lahir dari satu visi yang menjangkau jauh ke depan. Wawasan keunggulan menurut Wardiman, selain mengharapkan terjadinya distribusi ilmu pengetahuan, dengan membuat sekolah unggul ditiap-tiap provinsi, peningkatan SDM menjadi sasaran berikutnya. Lebih lanjut wardiman menambahkan bahwa kehadiran sekolah unggul bukan untuk diskriminasi, akan tetapi untuk menyiapkan SDM yang berkualitas dan memiliki wawasan keunggulan.<sup>37</sup>

Perkembangan sekarang yang kita temukan, banyak lembaga madrasah yang mengklaim dirinya sebagai lembaga pendidikan islam

---

<sup>37</sup>Lihat SINERGI, Jurnal Populer Sumber Daya Manusia, Volume 1, No. 1 Januari – Maret 1998. H.15

unggulan(unggul).<sup>38</sup> Namun tidak jelas apa yang menjadi kriteria dan standar yang diberlakukan pada masing-masing lembaga madrasah tersebut. Untuk menjawab problem di atas, maka sangat dibutuhkan standarisasi yang ditetapkan oleh pemerintah atau lembaga yang berwenang guna memberikan penilaian terhadap fermormansi dan kualitas lembaga madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan islam. Hal ini tentu saja sangat mendesak dan penting untuk dikaji pada tulisan kali ini. Karena bagaimanapun secara umum layak tidaknya kualitas predikat unggulan bagi sebuah lembaga madrasah akan sangat berpengaruh bagi mutu dan kualitas pendidikan islam disbanding dengan lembaga pendidikan atau institusi yang lain. Bahkan lebih khusus mutu atau kualitas lembaga madrasah hendaknya bisa sejajar atau lebih unggul dari lembaga pendidikan umum unggul yang lain.

Beberapa kriteria lembaga madrasah unggulan telah banyak dikemukakan oleh para ahli, namun pada umumnya mereka melihat dari tiga faktor. Dintaranya Input,<sup>39</sup> proses,<sup>40</sup> maupun output.<sup>41</sup> ketiga

---

<sup>38</sup> Dalam kamus besar bahasa Indonesia dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan unggul adalah lebih tinggi, pandai, kuat dan sebagainya daripada yang lain; terutama terbaik, terutama. Sedangkan keunggulan difahami keadaan unguull, kecakapan, kebaikan dan sebagainya yang lebih dari yang lain. Lihat Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer* ( Jakarta: Modern English Press, 1991 ), 1685. Dapat juga difahami bahwa sekolah unggul dalam prespektif Kemen Diknas adalah sekolah yang dikembangkan guna mencapai keunggulan dalam keluaran (output ) pendidikannya. Untuk mencapai keunggulan tersebut maka masukan (input), proses pendidikan, guru dan tenaga kependidikan, manajemen, layanan pendidikan serta sarana penunjang harus diarahkan untuk menunjang tercapainya tujuan tersebut. Lihat Muhammad, "*Konsep Pengembangan Madrasah Unggul*" Kreatif, Vol 4, No 1 ( Januari 2009 ), 39

<sup>39</sup>Input dalam pendidikan adalah segala sesuatu yang harus ada dan tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya suatu proses. Segala sesuatu yang dimaksudkan berupa sumberdaya, perangkat-perangkat lunak serta harapan-harapan sebagai alat dan pemandu bagi berlangsungnya proses. Lihat Dikmenum, *Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah: Suatu Konsepsi Otonomi Sekolah (paper kerja)*, Jakarta: Depdikbud, 1999, h.108.

<sup>40</sup>Proses pendidikan adalah berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain. Artinya Proses yang dimaksud proses dalam proses pengambilan

faktor tersebut di atas, pada umumnya menjadi tolok ukur sebagai lembaga pendidikan Islam dengan kualitas unggul.

## 2. Madrasah Model.

Pada saat bersamaan Kementrian Agama (pada saat itu Departemen Agama) melahirkan beragam kebijakan dengan melahirkan lembaga madrasah model.<sup>42</sup> Langkah kebijakan tersebut sebagai bentuk langkah awal pemerintah guna mendukung adanya lembaga madrasah unggulan serta meningkatkan mutu dan kualitas lembaga madrasah. Gagasan adanya lembaga madrasah model bermula ketika melihat beberapa lulusan lembaga madrasah yang dianggap masih lemah, khususnya di bidang teknologi serta belum mampu bersaing dalam dunia kerja. Sehingga kualitas pendidikan pada lembaga madrasah

---

keputusan, proses pengelolaan kelembagaan, proses pengelolaan program, proses belajar mengajardan proses monitoring serta evaluasi. Dengan penekanan bahwa proses belajar mengajar memiliki kepentingan tertinggi disbanding dengan proses-proses yang lain. Lihat Dikmenum, *Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah: Suatu Konsepsi Otonomi Sekolah (paper kerja)*, Jakarta: Depdikbud, 1999, h.204

<sup>41</sup>Output dalam pendidikan adalah kinerja sekolah. Sedangkan kinerja sekolah difahami sebagai prestasi sekolah yang dihasilkan dari proses atau perilaku sekolah. Kinerja sekolah dapat diukur dari kualitasnya, efektivitasnya, produktifitasnya, efesiansinya, inovasinya, kualitas kehidupan kerjanya serta moral kerjanya. Lihat Dikmenum, *Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah: Suatu Konsepsi Otonomi Sekolah (paper kerja)*, Jakarta: Depdikbud, 1999, h.213

<sup>42</sup> Dalam kamus besar bahasa Indonesia, istilah model dimaknai dengan pola. Contoh, acuan atau macam dari sesuatu yang akan dibuat. Lihat Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Modern English Press, 1991), 989. Selanjutnya istilah tersebut melekat pada lembaga madrasah atau sekolah sebagai salah satu bentuk program pendidikan. Artinya program lembaga madrasah model adalah sebuah program yang bertujuan untuk menjadikan lembaga madrasah sebagai lembaga yang baik dalam berbagai unsurnya, guna bisa dijadikan sebagai percontohan bagi lembaga-lembaga madrasah yang lain. Bandingkan Nur Ahid, *Problematika Madrasah Aliyah di Indonesia* ( Kediri: STAIN Kediri Press, 2009 ), 80.

dinggap masih rendah dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum. Oleh karena itu kebijakan yang berkaitan dengan lembaga madrasah model dapat menjawab segala persoalan-persoalan yang selama ini dihadapi oleh lembaga madrasah secara umum.

Di lapangan beberapa lembaga pendidikan Islam ada yang lebih senang memakai istilah “model” ketimbang ‘unggulan” sehingga wajar kemudian muncul istilah atau term yang memiliki makna hampir serupa. Meski pada hakikatnya dengan muatan yang sama. Istilah lain dari “unggulan” terkadang dimaknakan dengan istilah “model” atau “percontohan” atau lembaga madrasah “terpadu”. Apapun istilah tersebut di atas, hakekatnya lembaga madrasah atau sekolah islam model (unggulan) merupakan representative dari kebangkitan umat islam untuk kalangan menengah.<sup>43</sup>

Dengan lahirnya lembaga madrasah model diharapkan dari sisi manajemen, administrasi, personal serta alumnyanya dapat mengembangkan dirinya dengan berbagai bentuk bantuan fasilitas, diantaranya beasiswa pendidikan lanjutan bagi pendidik dan peserta didiknya. Lembaga madrasah yang mengklaim dirinya sebagai sekolah unggulan dan madrasah model harus diakui oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. tidak hanya oleh warga sekolah atau madrasah itu sendiri, karena bagaimanapun sesungguhnya keunggulan artinya lembaga tersebut memiliki nilai lebih dibandingkan dengan lembaga sekolah atau madrasah yang lain.

Hal ini dapat difahami bahwa nilai tersebut tidak bisa dilihat hanya dari sisi kelembagaannya, contoh bentuk gedung yang mewah atau fasilitas yang memadai aja, akan tetapi dari berbagai sisi, misalnya proses pembelajaran atau output yang dihasilkan. Begitu juga lembaga sekolah yang mendapat predikat lembaga madrasah model dari pemerintah harus mampu menunjukkan sebagai lembaga sekolah yang benar-benar layak dan pantas untuk dicontoh oleh lembaga sekolah atau lembaga madrasah yang lain.

Bila dicermati secara lebih jauh, dari beberapa kebijakan yang melahirkan gagasan lahirnya lembaga madrasah unggulan dan

---

<sup>43</sup>Baca Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, Jakarta: Logos, 199), h.69-75.

madrasah model, maka harus ada implementasi yang riil dari kedua model lembaga tersebut. Diantaranya adalah teknologi pembelajaran,, untuk mencapai hal tersebut dibutuhkan sumberdaya manusia yang kreatif dan inovatif. Artinya, pengelola dan tenaga pendidik sebagai pelaku utama dalam penerapan lembaga madrasah unggulan dan lembaga madrasah model dituntut menjadi manusia-manusia yang inovatif dan kreatif untuk menggunakan teknologi, sehingga mampu mendukung kualitas pembelajaran.

Maka dasar untuk mampu melakukan inovatif dan kreatifitas harus juga didukung oleh situasi dan kondisi yang menunjang, misalnya kenyamanan dalam tugas, penghargaan dari pimpinan dan pengakuan dalam bentuk keadilan atau kebersamaan, Dasar pemikiran inilah yang selanjutnya kenapa kebijakan otonomi daerah yang sekarang ini lagi banyak dielu-elukan oleh sebagian masyarakat Indonesia yang menurut hemat penulis akan mampu menjadi pemicu lahirnya sikap primordialisme, tidak terkecuali dalam dunia pendidikan. Maka pada gilirannya menurut hemat penulis akan mematikan segala bentuk kreatifitas, yang diakibatkan karena adanya ketidakadilan dalam perbedaan antara putra daerah dan bukan putra daerah.

Memahami lebih lanjut sejak diberlakukannya Undang-Undang No.20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional yang memposisikan lembaga madrasah sebagai bagian dari subsistem pendidikan nasional, lembaga madrasah dituntut untuk melakukan inovasi dan pembaharuan diri secara kelembagaan maupun dari mutu aotputnya.<sup>44</sup> Yang menurut hemat penulis lembaga madrasah disadarkan bahwa standar mutu atau kualitas yang diharapkan oleh pemerintah adalah tidak hanya kualitas dari sisi keagamaan saja, akan tetapi kualitas dalam persaingan dunia kerja.

Harapan mutu output yang dikehendaki oleh pemerintah tertuang dalam UUD 1945 pasal 31 ayat 3 yang menyebutkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia. Konsep ini memiliki tujuan untuk mencerdaskan

---

<sup>44</sup> Lihat Muhammad, “*Konsep Pengembangan Madrasah Unggul*” Kreatif, Vol 4, No 1 ( Januari 2009 ), 39



kehidupan bangsa yang menaruh harapan dan cita-cita bahwa suatu lembaga pendidikan harus membangun dan mengarahkan para peserta didiknya untuk memiliki iman, taqwa serta keluhuran budi pekerti. Sehingga mereka menjadi manusia yang cerdas secara intelektual, moral maupun spiritual. Artinya madrasah sebagai lembaga pendidikan memiliki tugas menyiapkan, mengembangkan dan melahirkan sumber daya manusia berkualitas dibidang IMTAQ dan IPTEK yang tentu saja dibutuhkan terobosan – terobosan baru yang up to date.

Pada gilirannya, lembaga madrasah atau sekolah unggulan ternyata mendapat respon yang positif dari kalangan masyarakat. sehingga banyak masyarakat yang menyekolahkan putra putrinya di lembaga-lembaga madrasah unggulan, bahkan mereka siap untuk membayar dengan harga yang tinggi agar putra-putrinya bisa memasuki madrasah atau sekolah tersebut. Dari kondisi tersebut tidak jarang lembaga madrasah unggulan menjadi lahan bisnis bagi beberapa masyarakat. sebagaimana yang ditulis oleh Agus Maimun bahwa mendirikan lembaga madrasah unggulan ( yang baik ) menjadi lahan bisnis yang menggiurkan disamping misi sosial tertentu yang diemban oleh yayasan yang mendirikan lembaga-lembaga madrasah unggul.<sup>45</sup>

Dalam konteks sebuah lembaga pendidikan atau sekolah dengan predikat unggul melekat pada lembaga madrasah yang memiliki keinginan yang kuat dan semangat yang tinggi untuk membangun dan menjadikan lembaganya menjadi lebih baik kualitasnya dibandingkan dengan lembaga pendidikan yang lain. Upaya tersebut menuntut lembaga madrasah tidak hanya memiliki cita-cita dan keinginan saja, melainkan lembaga madrasah harus selalu memiliki kebutuhan berprestasi secara terus menerus guna mencapai keunggulan di berbagai aspek.

Dalam ketentuan, lembaga madrasah dapat dikategorikan unggul apabila minimal telah memenuhi kriteria yang dilihat dari tiga aspek bidang kajian. *Pertama*, dilihat dari sisi input. Dalam bukunya Daniel Goleman mengungkapkan bahwa kemampuan mengenal diri

---

<sup>45</sup> Lihat Agus Maimun dan Agus Zaenul Fitri, *Madrasah Unggulan Lembaga Pendidikan Alternatif di Era Kompetitif* ( Malang: UIN Maliki Press, 2010 ) 26

dan lingkungannya adalah kemampuan untuk melihat secara obyektif atau analisis. Serta kemampuan untuk merespon secara tepat, hal ini dibutuhkan kecerdasan otak atau inteelligence Quotien (IQ ) dan kecerdasan emosional atau Emotional Quotion (EQ). disamping itu, kecerdasan spiritual atau Spiritual Quotien (SQ) calon peserta didik hendaknya dapat terukur ketiga aspek kecerdasan atau bahkan dapat mengukur berbagai kecerdasan atau Multy Intellegence. Sehingga tes seleksi peserta didik baru tujuannya tidak semata-mata untuk menerima atau menolak peserta didik tersebut, akan tetapi lebih jauh ke depan untuk mengetahui tingkat kecerdasan peserta didik. Dengan data tingkat kecerdasan peserta didik tersebut dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan proses pembinaannya dan bahkan dapat untuk menentukan target atau arah pendidikan di masa depan.<sup>46</sup>

Menurut hemat penulis dalam menentukan input peserta didik yang tidak kalah pentingnya adalah tidak boleh dikotori dengan pandangan yang subyektif, karena akan mencidrai keluhuran dari cita-cita pendidikan. Misalnya melihat dari faktor kedekatan atau menilai dari unsur kelahiran atau putra daerah atau bukan putra daerah. Ini artinya dalam pandangan penulis sebagai bentuk pemahaman yang kerdil dalam memaknai arti otonomi daerah. Karena otonomi daerah bukan berarti memisahkan dari garis kelahiran, akan tetapi bagaimana memunculkan ide-ide daerah pada pemerintah pusat, agar bisa dilakukan pembangunan secara bersama-sama sebagai satu bangsa demi keutuhan Negara. Yang tentu saja dengan seleksi obyektif murni untuk membangun daerah.

Pada lembaga pendidikan madrasah dalam menyeleksi peserta didiknya dapat digunakan seleksi yang lebih ketat. Karena disamping seleksi bidang akademis, juga terdapat persyaratan yang lain, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh lembaga tersebut. Misalnya selain tes IQ juga dilakukan tes tentang wawasan keagamaan serta kemampuan membaca al-quran.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>Lihat Petrus Trimantara, "Sekolah Unggulan: Antara Kenyataan dan Impian" Jurnal Pendidikan Penabur, Vol 6, No.08 Juni 2007, 7

<sup>47</sup>Bandingkan Halfiah Lubis, *Pertumbuhan SMA Islam Unggulan di Indonesia* ( Badan Linbang dan Diklat Departemen Agama Republik Indonesia) 9

Dalam kajian input, lembaga madrasah sesungguhnya akan lebih bisa obyektif dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum, karena dilihat dari kebijakan lembaga madrasah lintas pandangannya lebih nasional, artinya tidak riskan dengan isu putra daerah dan bukan putra daerah, akan tetapi apabila posisi pemerintah daerah mulai turut mewarnai kebijakan lembaga madrasah, maka mau tidak mau obyektifitas menjadi sulit terealisasi. Karena bagaimanapun pengelola madrasah harus mampu mengambil sikap untuk menilai peserta didiknya secara obyektif tanpa rasa takut untuk dimutasi atau digantikan.

**Kedua**, proses. Proses belajar mengajar pada lembaga sekolah unggul ini erat kaitannya dengan kompetensi tenaga didikmaupun kependidikan, fasilitas belajar, penentuan dan penggunaan kurikulum, metode pembelajaran yang digunakan, jaringan kemitraan dengan lembaga-lembaga sekitarnya, program ekstrakurikuler dan sebagainya. Kompetensi tenaga pendidik dan kependidikan yang dituntut pada lembaga pendidikan adalah tenaga pendidik dan kependidikan yang professional<sup>48</sup> dalam melaksanakan proses belajar mengajar. Tenaga pendidik harus mampu melakukan berbagai inovasi dan kreasi serta tanggap terhadap aktifitas pembelajaran peserta didik guna melakukan aksi-aksinya sesuai kebutuhan para peserta didik. Maka proses pendidikan islam tidak akan berhasil dengan baik tanpa adanya peran

---

<sup>48</sup> Tenaga pendidik yang professional dalam pembelajaran minimal bisa dilakukan dengan empat tahap. Pertama, melakukan persiapan dalam konteks yang luas. Misalnya banyak membaca buku, mengikuti kursus, seminar, diskusi atau lokakarya. Semuanya dalam rangka mengembangkan profesionalitasnya. Sedangkan dalam konteks yang sempit tenaga pendidikan melakukan persiapan yang berhubungan dengan kegiatan administrasi, misalnya menyusun silabus, membuat RPP. Kedua. Pelaksanaan program yang sifatnya lebih fleksible, disesuaikan dengan situasi dan kondisi pengalaman belajar peserta didik ketiga melakukan penilaian yang bersifat feedback antara pendidik dan peserta didik dengan cara obyektif dan transparan. Keempat melakukan refleksi dengan memikirkan tindakan pembelajaran yang lebih baik berdasarkan tujuan yang jelas atas dasar pertimbangan moral dan etika.

guru yang professional. Terutama pada proses pembelajaran pendidik menggunakan metode dan memberikan materi.

Perlu difahami di sini, makna kreatifitas seorang pendidik bisa tidak maksimal atau menurun apabila dalam lingkungan kerjanya merasa diperlakukan tidak adil, misalnya terjadi perlakuan yang bersifat diskriminasi. Hal ini dipicu oleh berbagai sebab, salah satunya karena konsep undang-undang otonomi daerah yang difahami secara sempit, sehingga memicu pandangan yang keliru dengan cara penilai dari sisi putra daerah dan bukan putra daerah. Bagi pendidik yang bukan putra daerah mereka merasa apapun kreatifitas yang dilakukan menjadi tidak bernilai apa-apa. Begitu juga bagi pendidik yang putra daerah merasa diuntungkan, karena tanpa harus bersusah payah mereka akan selalu memiliki nilai lebih. Perasaan inilah yang menurut penulis kalau undang-undang otonomi daerah difahami secara sempit, pelan-pelan akan membunuh kreatifitas.

Sedangkan peranan pendidik sangat dominan pada proses kegiatan pembelajaran. Bahkan bisa menjadi potensi yang sangat besar dalam memajukan dan meningkatkan mutu pendidikan. Karena tenaga pendidik yang benar-benar bertindak professional serta dapat mengelola dengan baik, dibutuhkan motivasi yang kuat dalam menjalankan tugasnya. Bahkan tidak jarang rela melakukan berbagai inovasi guna mewujudkan kesuksesan pembelajaran peserta didiknya. Namun apabila mereka terabaikan karena kekeliruan tindakan dari pimpinanya, tenaga pendidik justru bisa menjadi penghambat yang sangat serius terhadap jalannya proses pendidikan. Maka bagaimanapun sikap tenaga pendidik erat kaitannya dengan kualitas manajemen pimpinan, yang dalam hal ini adalah para pengelola lembaga pendidikan.<sup>49</sup>

Pada Lembaga pendidikan madrasah unggulan harus dilengkapi dengan fasilitas yang tidak hanya memadai, akan tetapi fasilitas yang modern sesuai dengan perkembangan zaman serta benar-benar dibutuhkan oleh peserta didik. Begitu juga penggunaan kurikulum. Untuk menentukan kurikulum tidak harus memakai standar internasional. Akan tetapi kurikulum itu harus mempertimbangkan,

---

<sup>49</sup>Bandingkan Mujamil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*, (Surabaya: Erlangga,2007), 129

kebutuhan masyarakat Indonesia secara khusus dan mampu membangun jaringan kemitraan internasional secara umum. Dengan demikian kurikulum tersebut harus mampu memperkuat nilai-nilai luhur budaya bangsa serta mengembangkannya pada dunia internasional. Artinya melakukan sebuah perpaduan pandangan, akan tetapi tetap berpijak pada standar nasional, tidak harus standar internasional. Begitu juga pada pemilihan metode, menentukan program ekstra kulikuler serta membangun jaringan kemitraan dengan lembaga-lembaga sekitarnya.

**Ketiga**, Output, output lembaga pendidikan dapat dikatakan berkualitas dan bermutu tinggi apabila prestasi pencapaian peserta didik menunjukkan pencapaian yang tinggi, baik dalam bidang prestasi akademik, yang berupa nilai ujian semester, ujian Nasional, karya ilmiah dan lomba-lomba akademik. Maupun prestasi non akademik yang berupa kualitas iman dan taqwa, kejujuran, kesopanan, olahraga, kesenian, ketrampilan dan kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler lainnya. Akan tetapi bagaimanapun hakekatnya, mutu lembaga pendidikan dipengaruhi oleh berbagai tahapan kegiatan yang saling berhubungan (proses) seperti perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Lembaga pendidikan madrasah model dimulai sekitar tahun 1993, melalui proyek JSEP (Junior secondary education project), yang kemudian dilanjutkan sekitar tahun 1998 dengan melalui program BEP (Basic Education Project) untuk lembaga madrasah tingkat Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah, dan pada tahun 2000 program tersebut dikembangkan dengan proyek DMAP (Development of Madrasah Aliyah Project), untuk madrasah tingkat Aliyah.<sup>50</sup>

Dasar pemikiran diadakannya program madrasah model mengingat pada saat itu kualitas madrasah sebagai salah pendidikan formal masih rendah, disamping itu juga lembaga madrasah masih dipandang sebagai lembaga pendidikan kelas dua setelah lembaga pendidikan umum. Hal ini karena melihat kenyataan masih banyak lembaga madrasah yang memiliki kelemahan dalam pengelolaan dan pelaksanaannya di berbagai bidang. Misalnya bidang manajemennya,

---

<sup>50</sup>Baca Nur Ahid, *Problematika Madrasah Aliyah di Indonesia* ( Kediri: STAIN Kediri Press, 2009 ), 80

profesionalitas tenaga pendidik dan kependidikannya, kualitas alumninya serta bidang sarana dan prasarananya. Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, selanjutnya pemerintah yang dalam hal ini Kementerian Agama (Departemen Agama) sebagai Pembina lembaga madrasah melakukan beberapa program kebijakan yang diharapkan mampu mengangkat citra lembaga madrasah agar bisa sejajar dengan lembaga sekolah umum yang berada di bawah pembinaan Kementerian Pendidikan Nasional (Departemen Pendidikan Nasional).<sup>51</sup>

Langkah selanjutnya Kementerian Agama menunjuk beberapa lembaga madrasah sebagai lembaga madrasah model. Madrasah model dimaksudkan sebagai center for excellence yang dikembangkan dengan ketentuan disetiap daerah provinsi minimal satu lembaga madrasah yang mengacu pada program lembaga madrasah model. Dengan demikian lembaga madrasah tersebut mendapat berbagai bentuk bantuan, baik dalam bentuk sarana belajar maupun dalam bentuk fasilitas belajar. Misalnya bangunan baru hingga dalam bentuk bantuan pendidikan berupa beasiswa bagi tenaga pendidik lembaga madrasah guna melanjutkan pendidikannya pada jenjang yang lebih tinggi.hal serupa berlaku juga pada lembaga madrasah model yang ada di wilayah provinsi Banten.<sup>52</sup>

Memahami upaya tersebut, artinya Kementerian Agama pada saat itu sangat berharap adanya suatu perubahan yang signifikan terhadap kualitas lembaga madrasah sebagai lembaga pendidikan yang mampu sejajar dan unggul dengan lembaga sekolah umum. Artinya hal itu menjadi sebuah misi yang diemban oleh lembaga madrasah model yang telah ditunjuk oleh Kementerian Agama di masing-masing wilayah. Berarti lembaga madrasah model tidak hanya unggul sendirian, akan tetapi juga harus mampu membantu lembaga-lembaga madrasah lain yang ada di sekitarnya dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan mereka, serta harus berperan sebagai lokomotif yang lembaga-lembaga

---

<sup>51</sup> Imran Siregar, *Efektifitas Penyelenggaraan Madrasah Model: Studi tentang MAN 2 Model Padangsidempuan* ( Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan, tth ), 12

<sup>52</sup> Hasil wawancara dengan guru MTsN dan MAN Model, Kabupaten Serang dan Pandeglang, 15 Desember 2015.

madrasah swasta di sekitarnya. Sehingga benar-benar menjadi madrasah yang berkualitas.

Untuk mengembangkan sebuah lembaga madrasah model, maka dibutuhkan desain yang inovatif dan kreatif. Diantara point-point penting yang perlu dipertimbangkan oleh para pengelola lembaga pendidikan islam guna terbangunnya madrasah yang berkualitas adalah; kepala madrasah harus bisa memahami perannya sebagai Professional leader, baik dalam perilaku dan tindakannya, sehingga mampu memotivasi tenaga didik dan kependidikan menuju kualitas keunggulan. Begitu juga penentuan kurikulum yang digunakan hendaknya memberikan konsep-konsep standar dari mata pelajaran yang diberikan pada para peserta didik dengan pertimbangan akademik dan perkembangan psikologinya.

Kegiatan pembelajaran dibangun dengan cara membangun pengetahuan peserta didik yang tidak hanya bermuara pada tekstual, akan tetapi juga mengembangkan kemampuan skillnya pada kontekstual. Sedangkan penilaian ditekankan tidak kepada untuk melihat daya serap yang dipelajari, akan tetapi lebih kepada untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan para peserta didik kesulitan dalam belajar.<sup>53</sup>

Secara umum persyaratan sebagai lembaga pendidikan Islam model tidak ada ukuran yang baku, akan tetapi standar minimal untuk kajian digolongkan pada lembaga madrasah model misalnya; memiliki manajemen dan SDM yang berkualitas, kelengkapan sarana dan prasarana pendidikan, bantuan pendidikan yang cukup serta keunggulan kualitas alumninya.<sup>54</sup>Lembaga madrasah model dimaksudkan sebagai *center for excellence* yang dikembangkan satu atau lebih pada setiap provinsi, yang diproyeksikan sebagai sarana atau wadah untuk menampung para peserta didik yang terbaik guna dididik secara maksimal tanpa harus pergi ke daerah lain.

---

<sup>53</sup>Baca Fuad Fachruddin, dari Headlye Beare,dkk., *Creating An Excellence Shool*, London: Routledge, 1991,h.154-157. Baca juga Fuad Fahruddin, *Madrasah Model: "Indikator Obyektif dan Operasionalnya"*, Madrasah, Vol. 3 No. 3 Jakarta: PPIM IAIN, 1998,h. 20.

<sup>54</sup>Nur Ahid, *Problematika Madrasah Aliyah di Indonesia*, Kediri: STAIN Kediri Press, 2009,h.80.

Kemunculan madrasah model juga mengurangi terjadinya eksodus SDM terbaik dari suatu daerah ke daerah yang lain, juga menstimulir tumbuhnya persaingan sehat antar daerah dalam menyiapkan SDM.<sup>55</sup>

Pengembangan lembaga pendidikan Islam madrasah dapat terealisasi melalui adanya berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, institusi yang bisa melahirkan berbagai kebijakan yang mendukung program lembaga pendidikan madrasah unggulan dan madrasah model adalah Kementerian Agama. Maka menurut hemat penulis Kementerian Agama dalam hal ini khususnya di tingkat daerah tidak boleh terjadi interfensi dengan lembaga yang lain.

Untuk itu lembaga pendidikan madrasah sebagai institusi pendidikan yang tidak di-Otonomikan harus mampu mengembangkan mutu dan keunggulan pendidikan dengan pijakan pemikiran yang lebih arif dan bijaksana. Tanpa dikotori dengan isu-isu kedaerahan yang mulai marak seiring dengan pemahaman yang sempit pada lahirnya UU Otonomi Daerah. Lembaga madrasah yang mengenalkan dirinya sebagai madrasah unggul, harus berbeda dengan lembaga pendidikan yang lain. Artinya madrasah tersebut harus memiliki keunggulan yang bisa dibanggakan oleh lembaga itu sendiri dan masyarakatnya. Baik dalam keunggulan komparatif<sup>56</sup> maupun keunggulan kompetitif.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup>Ahmad Zayadi, *Desain Pengembangan Madrasa*, Jakarta: Dirjen Kelembagaan Pendidikan Islam, Depag, 2005, h.57

<sup>56</sup>Keunggulan komparatif adalah keunggulan yang sudah disediakan atau dimiliki tanpa perlu diupayakan. Kekayaan alam yang dimiliki oleh suatu wilayah adalah contoh nyata keunggulan komparatif. Dalam konteks lembaga pendidikan, keunggulan komparatif menitik beratkan pada keunggulan yang berkaitan dengan sumber daya yang tersedia. Misalnya fasilitas yang dimiliki lebih unggul dari lembaga pendidikan yang lain, maka dari sisi ini lembaga tersebut memiliki keunggulan komparatif. Lihat <http://csuryana.wordpress.com> diakses tanggal 14 Februari 2016.h.1

<sup>57</sup>Keunggulan kompetitif adalah keunggulan yang muncul karena sesuatu yang diupayakan untuk mencapainya. Artinya lembaga pendidikan madrasah yang memiliki keunggulan kompetitif akan terus menerus mengejar kualitasnya, sehingga mampu bersaing dengan lembaga pendidikan yang lain. Meski telah memiliki bantuan fasilitas dari pemerintah, lembaga madrasah ini terus berusaha meningkatkan kualitasnya di berbagai bidang. Baik dari



Sedangkan mengembangkan lembaga madrasah unggul merupakan suatu tindakan yang sangat kompleks. Karena erat kaitannya dengan mengembangkan sebuah organisasi sebagai sarana atau wadah terhimpunnya komunitas yang berbagai latar belakang yang berbeda. Maka membangun budaya unggul dalam sebuah organisasi, termasuk pada lembaga pendidikan madrasah dibutuhkan proses serta dibutuhkan waktu yang sangat panjang.

Membangun budaya unggul di lembaga pendidikan madrasah, sama artinya mengorganisasi beragam latar belakang karakter manusia dan meleburnya menjadi satu kesatuan arah guna membuat produk dan layanan yang terbaik. Hal ini tentu saja tidak mudah, namun tidak juga menjadi mustahil. Karena tidak semua unsur karakter tersebut kemudian dilebur menjadi satu. Hanya pada beberapa point penting saja yang harus ditekankan dalam sebuah komitmen atau kesepakatan. Oleh karenanya untuk mengembangkan organisasi lembaga madrasah dalam mencapai keunggulan dapat dimulai dari mensepakati Visi untuk Unggul,<sup>58</sup> Kolaborasi dan Kolegalitas,<sup>59</sup> membangun jaringan sosial dan sebagainya. Tentu saja semua tindakan-tindakan tersebut di atas harus didukung dengan kepemimpinan yang penuh ispiratif.

---

manajemen, pelayanan maupun out putnya. Karena lulusan yang berkualitas akan dicari masyarakat. Lihat <http://csuryana.wordpress.com> diakses tanggal 14 Februari 2016.h.2

<sup>58</sup>Visi Unggul menjadi unsur dominan, karena dalam mengembangkan sebuah lembaga madrasah unggul tanpa visi dan cita masa depan, sebuah organisasi tidak akan bisa berjalan lancar. Dengan visi unggul inilah komunitas organisasi madrasah akan bertindak sesuai visi unggul yang disepakati sebagai bentuk komitmen organisasi. Bandingkan Muhammad, *Konsep Pengembangan Madrasah Unggul*, Kreatif, Vol. 4 No. 1 Januari 2009.h.45.

<sup>59</sup>Kolaborasi yaitu mencakup semua aktivitas yang dilakukan oleh komunitas organisasi pembelajaran dan layanan pendukung eksternalnya bersama-sama berbagi informasi dan ide-ide, guna membuat keputusan dan partisipasi dalam mengembangkan organisasi secara bersama-sama. Sedangkan kolegalitas lebih menekankan pada interaksi interpersonal yang dibangun melalui keterbukaan atau keyakinan. Muhammad, *Konsep Pengembangan Madrasah Unggul*, Kreatif, Vol. 4 No. 1 Januari 2009.h.46.

Dengan demikian proses lembaga pendidikan madrasah menjadi lembaga unggul atau menjadi lembaga model bagi lembaga pendidikan lain merupakan bentuk pengembangan madrasah yang dianggap tepat dalam rangka meningkatkan nilai dan kualitas lembaga pendidikan islam di mata masyarakat Indonesia pada umumnya.

### 3. Madrasah Reguler atau Kejuruan

Madrasah Reguler atau kejuruan adalah lembaga pendidikan Islam yang fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan pendidikan kepada setiap masyarakat tanpa terkecuali. Lembaga pendidikan Islam ini dibangun beberapa buah untuk setiap kabupaten sesuai dengan kebutuhan dengan dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Tingkat II). Yang pasti di setiap kecamatan terdapat minimal satu madrasah reguler atau kejuruan. Sebagaimana jenis lembaga madrasah yang lainnya. Lembaga madrasah reguler atau kejuruan pada umumnya juga diperkuat oleh Majelis Madrasah yang secara kontinu aktif membantu pengembangan madrasah.

Pada realitasnya perbedaan bentuk dan ragam lembaga madrasah sesungguhnya tidak menjadikan lembaga pendidikan tersebut menjadi sebuah pemisahan yang tegas, tetapi pengelompokkan tersebut hanya bersifat untuk memudahkan sebuah kajian dalam penulisan. Karena hakekatnya definisi lembaga madrasah, baik yang “unggulan”, “model” maupun “reguler” pada hakekatnya semua lahir dari sebuah keinginan yang sama agar mampu berprestasi atau berkualitas di tingkat nasional dan internasional dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan pondasi akhlakul karimah.

Hal yang berbeda dikemukakan oleh Moerdjito, bahwa pada praktik dilapangan terdapat tiga tipe lembaga madrasah atau sekolah unggulan. Pertama, tipe lembaga madrasah atau sekolah Islam berbasis pada anak cerdas. Tipe seperti ini, sekolah atau madrasah hanya menerima dan menyeleksi secara ketat calon peserta didik yang masuk dengan kriteria memiliki prestasi akademik yang tinggi. Meskipun proses belajar mengajar di lingkungan lembaga madrasah atau sekolah Islam tersebut tidak terlalu istimewa bahkan cenderung biasa-biasa saja. namun karena input peserta didik yang unggul, maka mempengaruhi outputnya tetap berkualitas.

Kedua, tipe lembaga madrasah atau sekolah Islam berbasis fasilitas. Sekolah Islam atau lembaga madrasah semacam ini cenderung lebih menawarkan fasilitas yang serba lengkap dan memadai untuk menunjang kegiatan pembelajarannya. Tipe ini cenderung memasang tariff lebih tinggi ketimbang lembaga pendidikan yang lain. Untuk tingkat dasar, lembaga madrasah atau sekolah Islam unggulan di beberapa daerah misalnya, rata-rata pendaftaran awalnya bisa mencapai sekitar 5 sampai 10 juta. Biaya tersebut digunakan untuk pemenuhan sarana dan prasarana serta sejumlah fasilitas penunjang lainnya.

Ketiga, tipe lembaga madrasah atau sekolah Islam berbasis pada iklim belajar. Tipe ini cenderung menekankan pada iklim belajar yang positif di lingkungan madrasah atau sekolah. Lembaga pendidikan dapat menerima dan mampu memproses peserta didik yang masuk (input) dengan prestasi rendah menjadi lulusan (output) yang bermutu tinggi. Tipe ketiga ini termasuk agak langka, karena dibutuhkan ekstra kerja keras untuk menghasilkan kualitas yang tinggi.<sup>60</sup>

penataan sistem dan model-model pendidikan Islam di Indonesia adalah sesuatu yang tidak terelakkan lagi. Sistem pengembangan pendidikan Islam hendaknya dipilih dari kegiatan pendidikan yang paling mendesak dan sentral yang akan menjadi model dasar untuk usaha pengembangan model-model pendidikan Islam selanjutnya, dengan tidak meninggalkan lembaga-lembaga pendidikan seperti keluarga, sekolah dan madrasah, masjid, pondok pesantren, dan pendidikan luar sekolah lainnya tetap dipertahankan keberadaannya.

Yahya Muhaimin (mantan Menteri pendidikan Nasional), juga “menawarkan sebuah mindmp tentang basis-basis pendidikan, yaitu pendidikan berbasis keluarga (*family-based education*), pendidikan berbasis komunitas (*community-based education*), pendidikan berbasis

---

<sup>60</sup>Baca Muerdjiarto, *Sekolah Unggul*, Surabaya: Duta Graha Pustaka, 2002,h.34.

sekolah (*schoolbased education*), dan pendidikan berbasis tempat kerja (*workplace-based education*)”.<sup>61</sup>

Dari pandangan Yahya Muhaimin tersebut, apabila dicermati model-model pendidikan Islam sekarang ini sekurang-kurangnya berbasis pada empat jenis lembaga pendidikan Islam yang dapat mengambil peran dalam memberdayakan umat, yaitu pendidikan Islam berbasis pondok pesantren, pendidikan Islam berbasis pada Mesjid, pendidikan Islam berbasis pada sekolah atau madrasah, dan pendidikan Islam berbasis pada pendidikan umum yang bernafaskan Islam.

Lembaga pendidikan yang berbasis pada pondok pesantren, sebagai model pendidikan Islam yang dapat mengembangkan atau memperluas sistem pendidikan nonformalnya pada pelayanan pendidikan yang meliputi berbagai jenis bidang misalnya, seperti pertanian, peternakan, kesehatan, kesenian, kepramukaan, iptek, dan berbagai keterampilan, kemahiran dan sebagainya.

Artinya lembaga yang berbasis pesantren sifatnya lebih bisa mandiri, karena pada umumnya lembaga tersebut di dukung sepenuhnya oleh lingkungan masyarakatnya, partisipasi masyarakat ini merupakan pondari yang kuat dan sangat mendukung lembaga madrasah lebih eksis.

#### 4. Lembaga Madrasah Pendampingan dengan Pesantren.

Lembaga pendidikan madrasah yang berdampingan atau didampingi oleh pesantren pada umumnya terlahir dari proses perubahan yang dilakukan oleh sebuah lembaga pesantren yang berupaya melakukan inovasi dalam kelembagaanya. Hal ini dilakukan biasanya dengan maksud ingin mempertahankan dan mengembangkan lembaga pesantren kearah yang lebih baik sesuai dengan perkembangan zaman. Atau hanya ingin mengakuan dari pemerintah setempat sebagai sebuah lembaga pendidikan agama.

Di wilayah Provinsi Banten, khususnya di Kabupaten Serang dan Pandeglang model lembaga seperti ini cukup banyak. Bahkan lebih

---

<sup>61</sup>Yahya, Muhaimin,([Menteri Pendidikan Nasional), 2000, “Reformasi Pendidikan Nasional Menuju Indonesia”, Majalah Dwiwutan BPK Penabur Jakarta, Midyawarta, No. 69/Thn.XII, From: <http://www.bpk.Penabur.or.id/KPS.Jkt/widya/69/69.pdt>.

banyak dari lembaga pendidikan madrasah Negeri. Model lembaga madrasah tersebut rata-rata dikelola oleh pihak swasta atau yang lebih dikenal dengan pihak yayasan. Meski tidak dipungkiri unsur bisnis menjadi salah satu tujuan di dalamnya, disamping tujuan-tujuan yang lain. Asumsi ini penulis kemukakan mengingat tarif tinggi yang dikenakan terhadap biaya pendidikan bagi para peserta didik dan calon peserta didik.

Banyak kalangan yang beranggapan bahwa proses pendidikan dipengaruhi atau bahkan ditentukan oleh dinamika politik (kekuasaan), budaya serta dinamika sosial masyarakat secara luas. Dengan demikian artinya model dan karakteristik pendidikan pasti akan mengalami perubahan dan perkembangan sesuai kondisi zaman. Meskipun hakekatnya terdapat nilai-nilai serta identitas tertentu yang tidak bisa begitu saja dengan mudah mengikuti arus zaman, bahkan dapat dikatakan sangat sulit untuk dirubah meski oleh kekuasaan politik sekalipun.

Kondisi seperti inilah yang menurut penulis lebih banyak terjadi pada lembaga pendidikan madrasah yang berdampingan dengan lembaga pesantren. Meskipun secara kelembagaan lembaga ini telah berusaha merubah diri dengan membangun lembaga pendidikan madrasah. Akan tetapi hakekatnya masih banyak pertanyaan yang muncul dari perbagai kalangan ahli pendidikan. Apakah lembaga ini akan benar-benar kehilangan karakter identitas yang sejak awal melekat begitu kuat. Atau malah menjadi semakin menjauh satu sama lain antara pesantren dengan lembaga pendidikan madrasah, karena pesantren yang tunduk pada aturan yayasan, sedangkan madrasah tunduk pada aturan pemerintah dengan tujuan memiliki keunggulan dengan lembaga-lembaga pendidikan yang lain di bawah peraturan pemerintah. Tidak menutup kemungkinan, model lembaga pendidikan madrasah seperti di atas, melakukan “akulturasi” sistem pendidikan. yakni dengan cara memilah-milah mana yang dianggap sesuai untuk diterapkan, mana yang tidak sesuai untuk diterapkan. Yang biasa

dikenal dengan istilah “tambal sulam”, dengan tetap semangat sesuai dengan tujuan awal didirikannya lembaga tersebut.<sup>62</sup>

Sebuah contoh kasus dari hasil penelitian yang dilakukan pada salah satu pesantren di pekanbaru ditemukan bahwa setiap pola dan sistem pendidikan yang diterapkan antara pesantren tradisional dan modern masing-masing memiliki dampak positif dan negative, dengan keunggulan dan kelemahannya masing-masing yang berbeda satu sama lain. Pada pola pesantren tradisional memiliki keunggulan lebih fokus perhatiannya pada pengkajian al-Quran dan kitab-kitab kuning dengan konsen pada pemnghafalan al-Quran. Dan kelemahannya tidak atau belum bisa bersaing dengan lembaga-lembaga lain dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan tehnologi. Sedangkan pola pesantren moder n memiliki keunggulan mampu bersaing dengan lulusan lembaga-lembaga pendidilan lain. Akan tetapi kelemahanya dalam bidang bahasa dan kajian kitab kuning tidak optimal. Naman pola pola yang dikembangkan pada lembaga pesantren tersebut membuat kekayaan khazanah pendidikan islam semakin nampak.<sup>63</sup>

Lebih nyata, fenomena unik pada lembaga pendidikan islam yang terjadi di kehidupan masyarakat Provinsi Banten, Khususnya di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang. Yang pada umumnya juga dengan kondisi pola yang sama, yakni ada yang dengan pola

---

<sup>62</sup> Berdasarkan catatan sejarah bahwa tujuan utama pesantren adalah untuk melakukan da'wah dan menyebarkan agama islam, dengan tujuan khusus mencetak kader ulama yangn menguasai ilmu agama. Sedangkan madrasah sebagai bentuk upaya pembaharuan diharapkan mampu mencetak kader ulama yang menguasai ilmu agama dan ilmu umum secara integrative (menjadi ulama yang ilmuwan dan ilmuwan yang ulama). Baca Abdul Rakhman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa; Visi, Misi dan Aksi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, Cet 1. Baca juga Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad 20; Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012. Lihat juga <http://www.pendidikanislam.net/index.php/makalah/41-makalah-tertulis/293-pemberdayaan-madrasah->, diakses tanggal 10 Maret 2016

<sup>63</sup> Nurhasanah Bakhtiar, Pola Pendidikan Pesantren: Studi Terhadap Pesantren se-Kota Pekanbaru”, ftk.uin suska.ac.id/attachments/article/12/nurhasanah\_pola.pdf.

tradisional dan ada juga yang modern. Lembaga pendidikan madrasah dengan pola modern biasanya dibangun atas inisiatif lulusan pesantren yang modern, misalnya gontor. Sedangkan lembaga pesantren dengan pola tradisional dibangun berdasarkan inisiatif masyarakat setempat yang pada awalnya mereka adalah untadz atau guru ngaji. Yang dengan keinginannya dengan dukungan masyarakatnya secara bersama-sama membangun pesantren dan madrasah.

Dalam penelitian dalam bentuk thesis yang berjudul “Pembaharuan Sistem Pendidikan Pesantren Salaf di Kabupaten Serang”,<sup>64</sup> Yang lebih menarik lagi pada bentuk lembaga pendidikan madrasah yang berdampingan dengan pesantren. Pada umumnya di kelola secara turun temurun yang bersifat “kekeluargaan”. Artinya pihak yang bukan dari keluarga yayasan tidak akan bisa menjadi pengelola lembaga tersebut, kecuali dengan melalui jalur “perkawinan” dengan salah satu dari keluarga yayasan. Asumsi penulis model pendampingan antara lembaga madrasah dengan pesantren seperti ini sama artinya membangun sebuah lembaga bisnis. Karena konteks tujuan ideal dari pendidikan menjadi tergeser.

Tentu saja pada konteks lembaga pendidikan madrasah seperti tersebut di atas, tidak begitu berpengaruh menggunakan kebijakan otonomi atau tidak otonomi daerah, karena pada kondisi lembaga tersebut berlaku sistem kekeluargaan yang sangat kental, bahkan seorang kepala yayasan menjadi penentu proses pendidikan yang dijalankan oleh lembaga tersebut. Lembaga pendidikan madrasah dengan didampingi pesantren di Kabupaten Serang dan Pandeglang jumlahnya cukup banyak. Meski polanya beragam akan tetapi hakekatnya terdapat kesamaan di bidang manajemen, yakni hampir

---

<sup>64</sup>penulis telah mengemukakan bahwa di Kabupaten Serang lembaga pesantren dalam perkembangannya telah mengalami perubahan secara kelembagaan menjadi tiga model. Pertama, model pesantren khusus, kedua model pesantren penginapan plus dan ketiga model lembaga pesantren terpadu. Lihat Thesis Umi Kultsum, *Pembaharuan Sistem Pendidikan Pesantren Salaf di Kabupaten Serang*” Jakarta, 2004. h. 101 – 141.

semuanya bersifat kekeluargaan, menjadi lahan untuk memenuhi kebutuhan keluarga dibidang ekonomi. Bahkan ditemukan sampai ke masalah kantin lembaga harus dari pihak keluarga yayasan atau orang yang mendapat restu dari keluarga yayasan.

Dengan demikian pada koteks lembaga pendidikan madrasah tersebut di atas, ada baiknya menurut hemat penulis dilakukan secara struktur harus dibangun kebijakan-kebijakan yang tidak hanya berpihak pada pengelola lembaga, akan tetapi juga berpihak pada masyarakat yang ada dilingkungan lembaga pendidikan tersebut. Begitu juga pada tenaga pendidik dan kependidikannya. Secara berkala dilakukan sosialisasi atau pendampingan dalam rangka membangun kultur kearifan dalam menyikapi segala bentuk perbedaan, serta mampu memahami kondisi bangsa dan Negara secara utuh sesuai dengan cita-cita dan harapan pendidikan Nasional.

Kemajuan sebuah peradaban pada umumnya dibarengi dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang dapat melahirkan berbagai macam perubahan di hampir seluruh kehidupan umat manusia. Selain bermanfaat bagi kehidupan umat manusia, perubahan juga mampu membawa manusia ke dalam era persaingan global yang semakin kompetitif. Agar mampu berperan aktif dalam persaingan global yang kompetitif itulah, maka Indonesia sebagai bangsa yang besar harus terus mengembangkan dan meningkatkan kualitasnya diberbagai bidang, khususnya kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu peningkatan sumber daya manusia merupakan tuntutan yang harus segera dilakukan melalui perencanaan yang terarah, intensif, efektif dan efisien dalam proses pembangunan. Peningkatan dan pengembangan kualitas sumber daya manusia yang menurut penulis lebih efektif dan efisien serta tepat adalah melalui jalur pendidikan dengan sarana lembaga pendidikan yang berkulias pula.

Di era persaingan global, Indonesia sangat membutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang cerdas secara pemikiran, sehat secara jasmani serta jujur, berakhlak dan ber-akhlak al-karimah, juga memiliki kepedulian sosial yang tinggi. Kriteria yang telah dipaparkan di atas, menurut hemat penulis dapat digali dan dikembangkan dengan melalui proses pendidikan. Karena dimensi pendidikan merupakan pondasi dan jalur utama pengembangan sumber daya manusia (SDM)



sebagai sarana pembentukan karakter yang merupakan kunci dalam menentukan nasib suatu bangsa.

Artinya kualitas pendidikan di Indonesia harus ditingkatkan secara terus menerus dan berkelanjutan, agar bangsa Indonesia mampu bersaing dengan Negara-Negara lain dalam kancah dunia internasional. Kalau kita mau belajar dari sejarah, bahwa kekuatan dan kesejahteraan sebuah Negara bukan terletak pada kepada melimpahnya sumber daya alam dan berapa lama Negara tersebut merdeka, akan tetapi bergantung kepada kualitas sumber daya manusia yang berkarakter yang menguasai ilmu dan teknologi serta menerapkannya dalam kehidupan masyarakatnya dalam konteks berbangsa dan bernegara.

Patut direnungkan bahwa, lebih dari 35 tahun bidang pendidikan selama ini hanya dipandang sebagai bagian kecil dari pembangunan sosial di Negara Indonesia. Asumsi ini dapat diamati sejak era Orde Baru pembangunan nasional selalu diprioritaskan pada bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya serta keamanan dan pertahanan (ipoleksosbudhankam). Bidang pendidikan pada saat itu tidak ditempatkan sebagai prioritas yang sama pentingnya dengan bidang yang lainnya, hanya menjadi bagian dari salah satu bidang tersebut. Sehingga, perhatian para pemimpin dalam mengambil keputusan di tingkat pusat dan daerah tidak memandang bahwa pendidikan menjadi bagian pembangunan yang sama pentingnya dengan pembangunan ipoleksosbudhankam. Padahal kenyataannya bahwa dalam melaksanakan pembangunan, tentunya harus didukung oleh sumber daya manusia yang handal sebagai hasil dari proses bidang pendidikan. konteks pendidikan dalam hal ini sesuai dengan undang-undang Sisdiknas. Dalam tulisan ini lebih difahami adalah lembaga pendidikan Islam, yang menurut penulis lebih fokus pada pembangunan karakter manusia.

Mengkaji dan membahas tentang sebuah konsep tentang bagaimana sepatutnya sebuah lembaga pendidikan madrasah berkualitas. Maka secara umum pada intinya berpijak pada bagaimana seharusnya kehidupan manusia itu di tata dan diatur, sesuai dengan nilai-nilai yang wajar dan beradab, karena pada gilirannya pendidikan harus berperan mempersiapkan setiap individu manusia untuk selalu

berprilaku penuh keberadaban (*civility*) keberadaban inilah yang secara praktis sangat dibutuhkan dalam gerak dan prilaku.<sup>65</sup>

Dalam pendapat selanjutnya Indra Djati mengemukakan bahwa sikap dan prilaku penuh keberadaban itu digambarkan sebagai bentuk prilaku yang konsisten.<sup>66</sup> Artinya dalam proses pendidikan sangat mementingkan sesuatu yang strategis dalam jangka panjang. Daripada yang sifatnya sementara. Yang difahami bahwa pendidikan berorientasi pada *problem solving* dan peningkatan taraf hidup serta mementingkan moral dan etika.

Dengan demikian dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa lembaga pendidikan pada akhirnya akan selalu berkibrah guna menciptakan tatanan masyarakat yang beradab (*civilize culture society*). Yaitu suatu bentuk tatanan masyarakat yang setiap anggotanya mengetahui dan memahami serta dapat menjalankan aturan dan mekanisme yang telah dibuat dan disepakati bersama. Konsep tatanan masyarakat yang beradab seperti di atas, itulah agaknya yang membedakannya dengan masyarakat primitive (*primitive culture society*). Salah satu unsur keberadaban cenderung memandang bahwa pemuasan kebutuhan dan hasrat (*nafsu*) itu tidak dianggap sebagai suatu yang inti atau penting dalam mempertahankan kehidupan.

Yang berarti bahwa budaya masyarakat ber-keadaban akan mengorbankan kesenangan yang sifatnya nisbi atau sementara demi mencapai hidup masa depan yang lebih maju.<sup>67</sup> Oleh karena itu kelompok masyarakat yang sudah *civilize* akan sangat menghormati aturan bersama yang sudah disepakati, maka sangat wajar kalau pendidikan memegang peran yang sangat penting, karena pada intinya pendidikanlah yang mampu membuat seseorang “*being educated*”, sehingga pendidikan dapat berfungsi habis semua fenomena “*primitive culture*”.

---

<sup>65</sup>Indra Djati Sidi, Menuju Masyarakat Belajar: Mengais Paradigma Baru Pendidikan, Jakarta: Logos, 2001, h.7

<sup>66</sup>Indra Djati Sidi, Menuju Masyarakat Belajar: Mengais Paradigma Baru Pendidikan, Jakarta: Logos, 2001, h.7

<sup>67</sup> Lihat penjelasan lebih luas “*Civilize Culture Society*” dapat dilihat dalam Muhsin Mahdi, *Ibnu Khaldun's of History*, 1964.

Sudah disinggung di atas, bahawa hakekatnya munculnya kebijakan undang-undang otonomi daerah adalah agar mempercepat arus inspirasi yang datang dari bawah. Tujuan luhur itu pada implementasinya di tingkat daerah terkadang difahami secara sempit. Sehingga menimbulkan rasa priodialisme yang cenderung menjadi sebuah kepemilikan yang sifatnya lebih kedaerahan. Sehingga menurut hemat penulis kebijakan ini kondisi ini akan dapat menggeser nilai-nilai persatuan dan kesatuan Negara RI.

Dan agaknya dapat difahami secara umum, pada akhirnya dibutuhkan keseriusan dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan sebuah lembaga pendidikan. Karena bagaimanapun kebijakan itu akan menggambarkan bagaimana keberadaban yang dijalankan pada kumpulan masyarakat. artinya kebijakan yang muncul hendaknya yang utama benar-benar harus membangun keutuhan yang kuat dan meminimalkan keperpihakan pada satu atau beberapa golongan masyarakat tertentu.

Konsep Mutu Pendidikan, hakekatnya sarat dengan muatan makna, karena akan selalu berkaitan dengan berbagai komponen dalam bentuk sebuah sistem yang saling mempengaruhi satu sama lainnya. Mutu dapat difahami sebagai kualitas<sup>68</sup>. Dalam konteks pendidikan, pemahaman mutu pada umumnya mengarah kepada dua hal, yaitu “ proses pendidikan” dan “hasil pendidikan”, artinya, proses pendidikan yang bermutu, akan selalu mengarah pada derajat atau tingkat keunggulan sebuah lembaga pendidikan dalam memadukan berbagai input pembelajaran.<sup>69</sup>sehingga dapat tercipta interaksi pembelajaran yang efektif. Maknanya proses pendidikan yang bermutu tidak hanya dikaji dari kualitas input pembelajaran. Akan tetapi lebih diutamakan

---

<sup>68</sup> secara etimologi berasal dari bahasa Inggris “Quality”lihat John M.Echols, Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, Jakarta: Gramedia, 2000, cet xxiv, h.460. sedangkan secara umum difahami sesuatu yang mengandung derajat atau tingkat keunggulan sebuah produk hasil kerja, baik berupa barang maupun jasa , baik yang tangible ( dapat dipegang ) maupun yang infangible ( tidak dapat dipegang), lihat Umedi, “Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah”, makalah, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, h. 2.

<sup>69</sup>Umedi, Makalah “Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah” Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999.h.2

bagaimana input tersebut dapat disinergikan, sehingga setiap unsur yang terlibat di dalamnya, khususnya peserta didik dan pendidik secara aktif dapat belajar dan membelajarkan dalam suasana yang nyaman dan menyenangkan.

Sedangkan hasil pendidikan yang berkualitas atau bermutu, mengarah pada prestasi yang dicapai oleh sebuah lembaga pendidikan pada setiap kurun waktu tertentu. Baik setiap cawu maupun setiap semester. Prestasi yang dicapai atau hasil pendidikan dapat berbentuk hasil tes kemampuan akademis (nilai ulangan umum, EBTA, EBANAS, UAN, UAS, UMPTN dsb), bahkan pada prestasi dalam bidang yang lain, misalnya ketrampilan bidang agama (tilawah, kaligrafi dan pengkajian kitab-kitab kuning), prestasi bidang olah raga, kesenian dan berbagai ketrampilan yang lain (matematika, kimia, fisika dsb). Bahkan lebih jauh prestasi juga bisa berbentuk sesuatu yang tidak dapat diukur secara indrawi (intangible), seperti suasana disiplin, keakraban, kebersihan dan sebagainya.<sup>70</sup>

Meskipun secara tekstual belum ditemukan konsep yang ideal tentang bentuk lembaga pendidikan yang bermutu. Namun istilah kualitas pendidikan yang bersifat abstrak merupakan keinginan dari setiap lembaga pendidikan, berbagai upaya bagaimana agar lembaga pendidikan menjadi lebih baik, paling tidak dalam konteks sebuah lembaga pendidikan, termasuk lembaga pendidikan madrasah, kualitas pendidikan dapat dilihat dari dua sisi. Pertama, sisi proses belajar dan kedua sisi prestasi belajar.

Makna proses belajar dalam konteks ini adalah merupakan suatu jalan yang harus ditempuh oleh seorang peserta didik (siswa) untuk memahami sesuatu yang sebelumnya belum atau tidak difahami (dimengerti). Artinya seorang yang melakukan aktifitas belajar dapat dikatakan telah memahami (mengerti) tentang suatu hal, apabila dia juga mampu menerapkan apa yang telah dipelajarinya.<sup>71</sup> Dalam hal ini tergambar dengan jelas bagaimana seorang pendidik dituntut agar dapat membimbing dan mengarahkan sikap dan kepribadian peserta didik

---

<sup>70</sup>Umedi, Makalah "Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah" Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999.h.2

<sup>71</sup>Ad. Rooijekker, *Mengajar dengan Sukses*, Jakarta: PT.Grasindo, 1991,h.14.

secara terus menerus dan berkembang sejalan dengan perjalanan waktu. Maka dalam proses belajar dibutuhkan seorang pendidik yang serius secara jiwa dan raga untuk kemajuan peserta didiknya.

Kondisi seperti ini juga menuntut kenyamanan dari seorang pendidik dalam konteks kelembagaan dimana dia berada. Maksudnya keseriusan seorang pendidik akan melemah ketika posisi dia merasa tidak diterima atau merasa terabaikan. Pengakuan dari pengelola lembaga dan masyarakat madrasah adalah hal yang penting bagi ketentraman seorang pendidik untuk memacu kreatifitasnya dalam mengembangkan dan meningkatkan kualitas lembaga pendidikan. Oleh karena itu harus diciptakan rasa kekeluargaan yang kuat diantara pengelola, pendidik, peserta didik dan tenaga kependidikan.

Asumsi di atas, penulis kemukakan sesuai dengan aliran “empirisme” yang mengatakan bahwa lingkunganlah yang menjadi penentu perkembangan seorang individu. Maka baik buruknya perkembangan pribadi seseorang sangat ditentukan oleh lingkungannya, baik lingkungan pendidikan maupun lingkungan masyarakatnya. Dengan demikian proses belajar menempati posisi yang sangat penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya, bermutu atau tidaknya peserta didik dalam mengikuti pembelajaran di lembaga pendidikan madrasah.

Kondisi tersebut berlaku juga bagi pendidik, karena kenyamanan seorang pendidik dalam sebuah lembaga pendidikan tidak hanya menjadi yang pertama, akan tetapi juga yang utama. Dimana pendidik merasa diterima dan diakui. Untuk itu dibutuhkan struktur yang melahirkan kebijakan yang melindungi keberadaannya serta kultur yang sifatnya tidak diskriminatif akibat dari munculnya sifat-sifat primodialisme di masyarakat.

Berdasarkan asumsi penulis tersebut di atas, maka menurut hemat penulis dibutuhkan kajian ulang terhadap kebijakan undang-undang otonomi daerah, agar undang-undang tersebut tidak dimaknai secara sempit. Sehingga melemahkan daya juang dan rapuhnya kompetitif bagi kalangan komponen pendidikan. khususnya bagi kalangan pendidik yang merasa tidak terlahir di wilayah yang ditempatinya.

Secara sadar lembaga pendidikan madrasah tidak diotomikan, akan tetapi pada kenyataannya tidak bisa dipungkiri intervensi kekuasaan

dari para pejabat daerah sangat kental dirasakan. Meski sifatnya tidak nampak secara tegas. Namun menurut asumsi penulis intervensi itu masuk melalui jalur kebijakan undang-undang otonomi daerah yang difahami secara sempit. Sehingga ibarat arus air kran yang tidak terarah, kebijakan ini malah membangun jiwa kepemilikan bagi sebuah daerah. Untuk itu dibutuhkan bingkai dalam bentuk pipa yang dapat menyalurkan arus inspirasi menjadi sebuah jalan yang tetap menyatukan kesatuan Bangsa dan Negara.

Sedangkan keberhasilan, istilah yang dipergunakan guna menyatakan sebuah proses belajar mengajar dapat dikatakan berhasil apabila tujuan yang ingin dicapai dalam indikator (KD) nya dapat dicapai. Untuk mengetahui tercapai atau tidaknya indikator. Pendidik perlu melakukan tes formatif setiap selesai menyajikan suatu kajian pembahasan. bahkan pendidik tidak hanya memberikan informasi (pengkajian) ilmu tertentu tanpa diketahui apakah seorang peserta didik telah faham dan mampu mengaplikasikan materi yang disampaikan.

Kualitas proses pendidikan hakekatnya tidak hanya terukur pada tes-tes atau jawaban yang sempurna dari para peserta didik, akan tetapi lebih jauh dari itu, kualitas proses pendidikan pada lembaga pendidikan madrasah adalah ketika para masyarakat madrasah muncul sikap-sikap layaknya sebuah keluarga besar. Tumbuh rasa kepedulian antar sesama, saling asah asuh diantara pengelola, tenaga pendidik dan kependidikan. Sehingga peserta didik merasa berada dalam lingkungan keluarganya sendiri yang mampu menumbuhkan kenyamanan dalam proses belajar dan mengajar. Kenyamanan inilah yang bisa membangun nilai-nilai positif peserta didik.

Untuk memahami bagaimana ciri dan bentuk lembaga pendidikan madrasah yang efektif tidaklah mudah. Tetapi juga secara umum dapat ditemukan pada sebuah lembaga pendidikan madrasah. Meskipun sifatnya tidak sempurna atau tidak lengkap bahkan beragam pada lembaga tersebut. Salah satunya peningkatan mutu pendidikan berbasis madrasah pernah dimunculkan sebagai alternatif perubahan, yang sampai sekarang masih ditemukan. Konsep ini diperkenalkan oleh teori effective yang pada intinya lebih memfokuskan diri pada perbaikan proses pendidikan. terdapat beberapa indikator madrasah efektif menurut teori ini adalah;

**Pertama**, lingkungan lembaga yang aman dan tertib. Suasana lingkungan madrasah, baik fisik maupun psikis merupakan pra syarat utama terlaksananya suatu proses belajar mengajar secara optimal.<sup>72</sup> untuk itu dibutuhkan penetapan standar kelengkapan dan kualitas sarana dan prasarana pendidikan yang menjadi prasyarat bagi setiap lembaga pendidikan dasar dan menengah. Menciptakan kultur dan suasana kompetitif dan kooperatif, baik interen maupun eksteren lembaga pendidikan (madrasah) guna menunjukkan dan meningkatkan kualitas peserta didik dan madrasah sesuai dengan standar yang telah ditentukan.<sup>73</sup>

Pada lembaga pendidikan madrasah agaknya mayoritas, khususnya di Kabupaten Serang dan Kabupaten Padeuglang Provinsi Banten standar kualitas sarana dan prasarana masih belum mendapat perhatian yang intensif, sehingga proses bangunannya (khususnya yang swasta) tercipta secara swadaya serta belum menggunakan standar kelayakan. Begitu juga sarana dan prasarana madrasah negeri meski tidak se-sederhana sebelumnya. Akan tetapi dibandingkan dengan lembaga-lembaga pendidikan umum negeri, masih tertinggal.

**Kedua**, perumusan visi, misi dan target mutu yang jelas.<sup>74</sup> madrasah yang efektif memiliki visi, misi lembaga yang akan dicapai secara jelas dan lugas. Maka pelaksanaan program peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah/madrasah (PMPBS) sebagai bentuk upaya pemberian otonomi pedagogis kepada pendidik dan pengelola lembaga pendidikan dalam melaksanakan kegiatan belajar mengajar. Sehingga mereka dapat melakukan yang terbaik untuk meningkatkan prestasi para peserta didik serta kinerja madrasah dan dapat bertanggung jawab kepada orang tua atau masyarakat, tentang kualitas pembelajaran dan hasil belajar peserta didik yang dicapai.

**Ketiga**, kepemimpinan madrasah yang kuat. Pada lembaga pendidikan yang efektif minimal terdapat dua peran pokok, yaitu

---

<sup>72</sup>Umedi, Makalah "Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah" Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999.h.3

<sup>73</sup>Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar; Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta: Logos, 2001,h.7

<sup>74</sup>Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar; Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta: Logos, 2001,h.75

pembenahan kepemimpinan lembaga pendidikan madrasah sebagai unsur utama dalam manajemen peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah/madrasah.<sup>75</sup> sehingga madrasah dapat mandiri, kreatif dan inovatif dalam melaksanakan kegiatan pendidikan sesuai dengan sumber daya pendidikan yang ada. Selanjutnya perbaikan manajemen pendidikan di daerah dengan jalan memperkuat dan meningkatkan kemampuan dan profesionalisme pengelola pendidikan, khususnya pada level daerah tingkat II semisal Kabupaten. Pada konteks lembaga pendidikan madrasah pembenahan dan perbaikan kepemimpinan dalam mengelola lembaga secara optimal sangat dibutuhkan adanya timework dari seluruh masyarakat lembaga madrasah. Untuk itu adanya saling menghormati dan menghargai diantara sesama anggota masyarakat atau komponen madrasah sangat dibutuhkan.

Dan untuk mencapai rasa tersebut di atas, maka salah satunya adalah tidak ada lagi sikap diskriminasi diantara putra daerah dengan bukan putra daerah yang belakangan ini mulai muncul di wilayah propinsi Banten, khususnya di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang. Menurut pengalaman dan pengamatan penulis cara pandang diskriminatif yang terbangun, khususnya dilakngan masyarakat lembaga pendidikan madrasah adalah dikarenakan beberapa faktor;

*pertama*, Provinsi Banten sebuah Provinsi yang baru, Provinsi ini pada awalnya merupakan bagian dari Provinsi Jawa Barat. Pada saat itu semua kebijakan terpusat pada wilayah Provinsi, sehingga tenaga pengelola, pendidik dan kependidikan didominasi oleh mereka dari wilayah Jawa Barat (Bandung, Tasik, Sumedang dan sekitarnya/ masyarakat sunda), kondisi ini melahirkan sikap antipasti bagi beberapa masyarakat yang merasa kesempatannya menjadi tenaga terampil di bidang pendidikan khususnya menjadi terabaikan.

*Kedua*, lahirnya kebijakan undang-undang otonomi daerah yang difahami secara sempit. Memunculkan sikap bahwa wilayah Provinsi Banten dan sekitarnya adalah khusus milik putra-putri banten yang lahir di wilayah ini. Sehingga konteksnya menjadi apapun dan

---

<sup>75</sup>Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar; Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta: Logos, 2001,h.75



bagaimanapun putra putri Banten harus menduduki jabatan-jabatan yang strategis dalam pendidikan. Meski harus terkesan dipaksakan. Bahkan dari pengamatan penulis, sikap ini cenderung lebih menonjol pada masyarakat yang kebetulan memiliki gelar Ratu atau Tubagus (gelar bangsawan pada masyarakat Provinsi Banten).

**Ketiga**, ada beberapa anggota masyarakat Banten yang merasa kesulitan dalam persaingan secara kompetitif di bidang politik. Untuk memuluskan keinginannya, selanjutnya mengusung isu-isu yang mengatakan bahwa Banten harus dipimpin oleh putra daerah, agar Banten tidak dikuasai oleh orang luar yang bukan putra daerah seperti pada masa Banten masuk Wilayah Propinsi Jawa Barat.

Ketiga faktor di atas, yang menurut asumsi penulis sangat mungkin dapat menyebabkan terjadinya perpecahan antar wilayah. Bahkan sepanjang pengamatan penulis, perpecahan tersebut tidak hanya terjadi antara Provinsi. Akan tetapi di dalam Provinsi Banten sendiri tidak jarang antar Kabupaten saling menjatuhkan hanya agar daerahnya bisa menduduki jabatan tertentu pada lembaga-lembaga pemerintahan. Dan menjadi amat memprihatinkan ketika lembaga pendidikan, apalagi lembaga pendidikan madrasah yang notabene memiliki tujuan yang mulia (rahmatil lil ‘alamien) menjadi terkontaminasi terkena virus Diskriminasi wilayah tersebut.

**Keempat**, harapan prestasi yang tinggi.<sup>76</sup>sekolah atau madrasah yang efektif memiliki kekuatan dan harapan yang tinggi guna meningkatkan prestasi para peserta didik dan lembaganya. Maka pengelola lembaga harus memiliki komitmen dan motivasi yang kuat dengamn visi dan misi yang jelas dan terukur untuk meningkatkan kinerja lembaga pendidikan secara optimal.

---

<sup>76</sup>Indra Djati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar; Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Jakarta: Logos, 2001,h.76 lihat <http://one.indoskripsi.com/judul-skripsi-makalah-tentang/perbandingan-manajemen-berbasis-sekolah-dengan-manajemen-berbasis-madrasah,2009>. Diakses 1 april 2016. lihat juga <http://www.fkip-unpak.org/suprpto.htm,2009>. Diakses 1 April 2016.

**Kelima**, pengembangan staf secara kontinu dan berkelanjutan.<sup>77</sup>peningkatan kualifikasi, kompetensi dan profesionalisme tenaga kependidikan sesuai dengan kebutuhan lembaga melalui pendidikan, pelatihan dan pendampingan. Misalnya melalui lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK) atau lembaga-lembaga diklat profesional.<sup>78</sup>meskipun dalam konteks lembaga pendidikan madrasah di provinsi Banten target ini sudah mulai dilaksanakan, akan tetapi belum optimal dan menurut pengamatan penulis sifatnya juga masih bersifat diskriminatif

**Keenam**, evaluasi belajar guna menyempurnakan PBM, evaluasi belajar secara terutur ditujukan guna mengetahui tingkat daya serap dan kemampuan para peserta didik. Akan tetapi yang menjadi fokus perhatian adalah bagaimana memanfaatkan hasil evaluasi belajar tersebut untuk memperbaiki dan menyempurnakan proses belajar mengajar pada lembaga pendidikan tersebut.

**Ketujuh**, komunikasi dan dukungan pihak orang tua dan masyarakat, peran serta dukungan orang tua dan masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan sangat memberikan andil yang besar bagi efektifitas sebuah lembaga pendidikan. pada lembaga pendidikan madrasah sesungguhnya dukungan yang diberikan oleh masyarakat pada umumnya sangat besar. Karena secara historis pada umumnya lembaga pendidikan ini terbangun atas sumbangsih dan swadaya masyarakat sekitarnya. Meski sumbangsing dan swadaya yang diberikan lebih dominan kepada bantuan dana dalam bentuk materi, hanya sedikit dalam bentuk sumbangan pemikiran guna memperbaiki kinerja lembaga dan prestasi para peserta didik.

---

<sup>77</sup>Umedi, Makalah “Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah” Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999.h.4 Baca juga Abd.Gafar, Muhammad Jamil, *Re-formasi Rancangan Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Nur Insani, 2003, h.17

<sup>78</sup>Umedi, Makalah “Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah” Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999.h.4 Baca juga Abd.Gafar, Muhammad Jamil, *Re-formasi Rancangan Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Nur Insani, 2003, h.17

Akan tetapi sumbangan masyarakat dalam bentuk materi tersebut sangat berarti bagi terbangunnya sebuah lembaga pendidikan. Artinya, tanpa adanya bangunan yang memadai, rasanya agak sulit proses pendidikan dapat dilaksanakan dengan baik.

### **E. Tantangan Madrasah di Era Globalisasi**

Era globalisasi berjalan begitu sangat cepat, bahkan terkadang sangat sulit untuk diprediksi, apakah sebuah perubahan atau percepatan. Era ini ditandai dengan kemajuan pengetahuan dan teknologi yang semakin meningkat dan membawa persoalan yang sangat kompleks di berbagai bidang kehidupan manusia. Menghadapi percepatan era globalisasi ini, sangat dibutuhkan seorang individu yang mampu berfikir abstrak-simbolis, memiliki kemampuan berfikir kritis, kemampuan berkomunikasi dan bekerja serta yang paling penting adalah kemampuan menggunakan dan memanfaatkan teknologi modern.

Di samping itu, kekuatan moral yang kokoh sangat dibutuhkan<sup>79</sup> guna menunjukkan kedaulatan dan martabat bangsa ini di tengah kancah dunia global, juga modal sosial yang arif dan lentur. Untuk itu lembaga pendidikan berkewajiban untuk mempersiapkan dan menjembatani seluruh kemampuan yang ada sekarang dengan kemampuan yang seharusnya dimiliki di masa yang akan datang (masa depan).

Tentu saja tugas ini bisa disebut ringan, akan tetapi menjadi sebuah keharusan bagi lembaga pendidikan Islam (madrasah) yang memiliki tujuan mulia, yakni mencetak generasi muslim yang memiliki kemampuan ideal, yaitu shaleh dalam ibadah ukhrawi dan trampil dalam menjalankan kehidupan dunia. Menurut Jamal Ma'mur terdapat beberapa tantangan yang perlu direspons lembaga pendidikan madrasah secara aktif dan dinamis, diantaranya;

#### **1. Demoralisasi Pelajar**

Tantangan pertama yang harus direspons oleh lembaga madrasah adalah kemerosotan moral secara umum, khususnya

---

<sup>79</sup>Zamroni, *Dinamika Peningkatan Mutu*, Yogyakarta: Gavin Kalam Utama, 2011, 178.

dikalangan remaja, kondisi ini dari dari ke hari semakin parah dan memprihatinkan, dari perilaku minum-minuman keras, geng motor, free sek sampai narkoba. Bahkan mereka melakukannya dengan cara berkelompok (kolektif), kebenaran bagi mereka adalah kebersamaan, agama tidak lagi menjadi sebuah ukuran, berapa banyak info dari media tulis dan elektronik yang memberitakan kejadian yang memprihatinkan tersebut.

Kondisi negatif ini sangat menyakitkan, khususnya bagi dunia pendidikan, sebagai lembaga pendidikan Islam, lembaga madrasah memiliki keperdulian besar untuk menata ulang moralitas peserta didik, agar sesuai dengan nilai-nilai kebenaran yang selama ini diperjuangkan oleh Rasulullah saw. Dan dapat difahami sesungguhnya penanaman pendidikan karakter oleh pemerintah pada setiap lembaga pendidikan di Indonesia, adalah sebagai bentuk solusi dalam rangka untuk menanggulangi kasus demoralisasi peserta didik, akan tetapi pada kenyataannya capaian pendidikan karakter sampai saat ini ternyata masih jauh dari harapan.<sup>80</sup>

Demoralisasi pelajar tidak hanya terjadi di wilayah perkotaan, bahkan di wilayah pedesaan pun nampak mulai terlihat, ada kemungkinan hampir di seluruh wilayah Indonesia. Salah satu akses terbesar terjadinya demoralisasi adalah pesatnya informasi dalam bentuk teknologi, yang tidak jarang justru di salah gunakan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Kondisi tersebut disebabkan karena salah satunya kultur masyarakat Indonesia yang cenderung latah dan ingin dianggap modern. Sehingga penggunaan teknologi tanpa dibarengi kontrol emosional yang baik.

## **2. Degradasi Keilmuan dan Moral Pendidik**

Di banyak lembaga pendidikan madrasah terjadi penurunan kualitas pendidik yang berpengaruh sangat besar terhadap kreatifitas, kondisi ini lebih disebabkan karena menurunnya semangat pendidik untuk meningkatkan, mendalami dan mengembangkan ilmu

---

<sup>80</sup>Baca Jamal Ma'mur Asmani, *Buku Panduan Intenalisasi Pendidiksn Karakter di Sekolah*, Yogyakarta, Diva Press, 2011, baca juga JAMAL Ma'mur Asmani, *Kiat Mengatasi Kenakalan Remaja di Sekolah*, Yogyakarta: Buku Biru, 2012.

pengetahuan, indikatornya mayoritas pendidik lebih memilih untuk meningkatkan keilmuannya dengan jalan pintas, melalui lembaga-lembaga perguruan yang instan.

Sertifikasi guru yang dicanangkan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidik semakin jauh dari harapan, artinya mayoritas pendidik melakukan berbagai cara agar lulus dari sertifikasi, sehingga orientasi lebih kepada tuntutan materi yang cenderung pragmatis.<sup>81</sup>

Kondisi tersebut di atas, tidak jarang kita temukan tenaga pendidik negeri (PNS) mengalami kekurangan jam terjadwal, sehingga mereka menambah jamnya pada madrasah-madrasah swasta, dampaknya tenaga pendidik swasta menjadi berkurang. Di sisi lain plagiarisme keilmuan di era informasi teknologi juga sulit terdeteksi. Pada akhirnya tenaga pendidik lebih berorientasi pragmatisme dibandingkan idealism. Ditambah kondisi politik yang cenderung masuk terlalu dalam pada kebijakan pendidikan, yang mengakibatkan tenaga pendidik yang cenderung idealisme, pihkannya ada dua, kalau tidak tersingkir ya tersungkur.

### **3. Krisis Keluarga**

Krisis keluarga konteksnya adalah keluarga tidak lagi berfungsi sebagai mitra lembaga pendidikan yang memiliki kepedulian dalam membangun kepribadian peserta didik, keluarga bahkan belakangan ini terkesan menjadi lawan bagi lembaga pendidikan madrasah. artinya kepercayaan keluarga cenderung berkurang dengan cara memprotes cara perlakuan atau program yang dilaksanakan pada lembaga, bahkan tidak sedikit yang beranggapan kalau sudah dititipkan pada lembaga pendidikan madrasah, pembangunan kepribadian anak sudah bukan menjadi tanggung jawab keluarga lagi.

Pergeseran cara pandang keluarga, sedikit banyaknya menjadi tantangan bagi lembaga madrasah, karena masyarakat yang dahulu begitu peduli pada nilai-nilai pendidik, nampaknya mulai acuh, konteksnya kalau sudah menitipkan anaknya di lembaga madrasah,

---

<sup>81</sup>Baca Jamal Ma'mur Asmani, *Tips Menjadi Guru Inspiratif, Kreatif dan Inovatif*, Yogyakarta: Diva Press, 2012, Cet II.

artinya aman. Maka apabila terjadi kenakalan yang dipersalahkan adalah lembaga pendidikan madrasah.

#### **4. Apatisme Sosial.**

Apatisme sosial juga menjadi tantangan tersendiri bagi lembaga pendidikan madrasah, kondisi ini lebih disebabkan karena tumbuhnya sikap individualism dikalangan masyarakat, selain itu juga masyarakat mulai enggan terlibat masalah yang dianggapnya membuang-buang waktu, maka setiap melihat kemungkaran yang terjadi di lingkungannya. Misalnya minuman keras, pergaulan bebas, perjudian, dan sebagainya menjadi tidak peduli, karena kekhawatiran mereka akan terlibat pada masalah yang lebih jauh.

Artinya perilaku amoral dan asosial yang terjadi pada mayoritas peserta didik sekarang ini luput dari perhatian dan lingkungan. Bahkan terkesan ada pembiaran, meskipun kondisi ini menjadi sebuah kegelisahan yang sangat kompleks dirasakan di masyarakat secara umum dan khususnya bagi lembaga pendidikan yang memiliki tugas mulia untuk membangun kepribadian yang luhur sesuai ajaran Islam.

Apatisme masyarakat, berarti hubungan kemitraan dengan lingkungan lembaga menjadi kendor atau renggang. Konteks ini menyebabkan madrasah kurang mendapatkan informasi yang jujur dan serius dari masyarakat setempat tentang perkembangan perilaku para peserta didiknya serta kurangnya kontrol masyarakat terhadap perkembangan dan kualitas program yang dicanangkan oleh lembaga pendidikan madrasah

#### **5. Runtuhnya Wibawa Kultural**

Tidak jarang dalam kelompok masyarakat ditemukan tokoh-tokoh yang dianggap berwibawa, misalnya kiyai atau ustadz. Pada saat sekarang tokoh-tokoh tersebut telah mengalami penurunan wibawa, yang disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya cara pandang masyarakat yang materialis, sehingga mereka lebih menghormati

orang-orang yang memiliki ekonomi lebih ketimbang tokoh-tokoh agama yang tidak memiliki ekonomi lebih.<sup>82</sup>

Runtuhnya wibawa bisa juga disebabkan karena para tokoh masyarakat dianggap kurang memiliki teladan yang baik di masyarakat, sebagai contoh beberapa tokoh masyarakat yang mulai terjun aktif di bidang politik, sehingga konteks berfikirnya mulai terkuras pada partai yang diusungnya, ada kecenderungan mulai terjebak pada salah menyalahkan karena berbeda faham atau pendapat. Kedua situasi tersebut adalah menjadi penyebab kenapa kemudian tokoh masyarakat kurang dihormati atau disegani.

Mengatasi berbagai persoalan dan tantangan yang dihadapi oleh lembaga pendidikan madrasah, para tokoh-tokoh pendidikan Islam sesungguhnya tidak tinggal diam dan berpangku tangan, banyak usaha yang dilakukan untuk merubah dan mengembangkan lembaga pendidikan Islam agar menjadi lembaga yang tidak hanya sekedar eksis, akan tetapi juga menjadi sebuah pengakuan yang kuat dari seluruh masyarakat Indonesia, tidak hanya pada kuantitas, akan tetapi juga secara kualitas.

Usaha tersebut dapat dilihat pada tahun 90-an, yakni lahirnya sekolah-sekolah elite muslim yang lebih dikenal dengan istilah “sekolah Islam” atau lebih populer “Sekolah Islam Unggulan”. Contohnya sekolah Islam al-Azhar yang berlokasi di Kompleks Masjid Agung al-Azhar di Kebayoran Baru Jakarta, dengan beberapa cabangnya seperti; Serang, Cirebon, Surabaya, Sukabumi, Semarang dan sebagainya. Sekolah al-Izhar di Pondok Labu Jakarta, SMU Insan Cendikia di Serpong dan SMU Madinah di Parung. Di samping itu lahir juga lembaga madrasah elite lain yang menjadi madrasah favorit, misalnya Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) 1 di Malang Jawa Timur.<sup>83</sup> Sekolah Dasar (SD) Muhammadiyah Sapean, di Yogyakarta

---

<sup>82</sup>Dan lain sebagainya, Lebih lanjut silahkan baca Jamal M'mur Asmani *Kiat Melahirkan Madrasah Unggulan; Merintis dan Mengelola Madrasah Yang Kompetitif*, Yogyakarta: Diva Press, 2013. Baca juga Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad ke 20, Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2012.

<sup>83</sup>Baca Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru*, Jakarta: Wacana Ilmu, 1999, 75-79.

yang menjadi Sekolah Dasar bercirikan Islam dan menjadi faforit serta menjadi sekolah percontohan. Dan mungkin masih banyak lagi sekolah-sekolah Islam dan madrasah di berbagai daerah yang belum disebutkan dalam penulisan ini.

Lahirnya model-model sekolah dan madrasah tersebut di atas, pemerintah yang dalam hal ini adalah Kementrian Agama dan para tokoh pendidikan Islam, semakin yakin bahwa sesungguhnya kualitas lembaga pendidikan madrasah tidak hanya bisa dipertahankan, akan tetapi juga bisa ditingkatkan. Artinya kualitas lembaga pendidikan madrasah yang ditawarkan bisa dipertanggung jawabkan kepada kalangan orang tua peserta didik. Untuk itu program-program yang dijalankan harus terus dilakukan koreksi secara terus menerus.

Oleh karenanya, guna mencari pola atau model lembaga pendidikan Islam alternatif di Indonesia, pendidikan Islam hendaknya melakukan pengembangan dengan penekanan kepada visi dan misi, fleksibilitas, relevansi di lembaga pendidikan formal dan lembaga pendidikan non formal. Konteksnya keluwesan sistem dan kerjasama model lembaga pendidikan Islam, akan melahirkan model alternatif baru pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Dalam upaya mencari model alternatif pendidikan Islam, yang akan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat Indonesia, paling tidak ada tiga pendekatan yang ditawarkan sebagai pola alternatif, yaitu pendekatan sistemik,<sup>84</sup> suplemen<sup>85</sup> dan komplementer.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup>Pendekatan Sistemik yaitu; perubahan harus dilakukan terhadap keseluruhan sistem pada lembaga pendidikan Islam formal yang ada, artinya harus terjadi perubahan total. Baca, Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru*, Jakarta: Wacana Ilmu, 1999, 75-79.

<sup>85</sup>Yaitu dengan menambah sejumlah paket pendidikan yang bertujuan memperluas pemahaman dan penghayatan ajaran Islam secara lebih memadai. Lang tersebut lebih dikenal dengan istilah “tambal sulam”. Baca Azyumardi Azra, *Pendidikan Agama Harus Rasional dan Toleran*, <http://islamib.com/WAWANCARA/azra3.html>, 6/27/2003, diakses 07 September 2016

<sup>86</sup>Yaitu upaya mengubah kurikulum dengan sedikit radikal, agar bisa disesuaikan secara terpadu. Artinya pada saat ini perubahan kurikulum pendidikan Islam harus diorientasikan pada kompetensi, yaitu kompetensi



Untuk melakukan perubahan dan menjawab tantangan masyarakat global, terdapat beberapa persoalan internal mendasar di lembaga pendidikan Islam yang harus diselesaikan secara tuntas, yaitu; pertama, harus mengikis habis wawasan sejarah pendidikan Islam yang tidak sesuai dengan gagasan yang dibawa oleh al-Quran, yakni persoalan dikotomik pendidikan Islam, maka pendidikan Islam harus dijauhkan dari dikotomik, menuju pada integrasi antara ilmu agama dan ilmu umum. Sehingga tidak menumbuhkan jurang pemisah antara ilmu agama dan ilmu umum. Integrasi tersebut secara otomatis membangun konsep pemikiran filosofis yang jelas dan baku. Berkaitan dengan hal tersebut, yang pertama kali harus dimiliki adalah kemandirian dalam segala aspek. Dengan kemandirian, akan melindungi proses pengembangan pendidikan Islam dari berbagai intervensi yang akan mengikat proses pengembangan pendidikan Islam untuk tetap berdiri pada konsep yang murni dari al-Quran dan al-Hadits, guna memberdayakan bangsa yang mayoritas muslim ini.<sup>87</sup>

Mengikis persoalan dikotomi memang bukan hal yang mudah, karena akan berhadapan dengan kontradiksi pemikiran, akan tetapi di sisi lain, lembaga pendidikan Islam telah melakukan perubahan dengan mengintegrasikan pendidikan agama dengan pendidikan umum, misalnya kebijakan yang diambil Kementerian Agama dengan memperkecil perbedaan antara pola pendidikan di lembaga umum dan di lembaga agama, meski pada awalnya direspon secara ragu-ragu, atau dalam istilah Azyumardi Azra “malu-malu kucing” dan istilah

---

knowledge (pengetahuan), skill (ketrampilan) ability (memiliki kemampuan tertentu), kompetensi sosial-kultural dan kompetensi spiritual ilahiyah. Lihat Suroyo Berbagai Persoalan Pendidikan; Pendidikan Nasional dan Pendidikan Islam di Indonesia, Jurnal Pendidikan Islam, Kajian tentang Konsep Pendidikan Islam, Problem dan Prospeknya, Volume 1 Tahun 1991, Fakultas Tarbiyah IAIN Yogyakarta, Lihat juga .....”Pendidikan Islam di Indonesia Merancang Masa Depan, UNISIA, No.12 th.Xiii,1992, UII, Yogyakarta, 64 , baca juga M.Arifin , *Kapita Selekta Pendidikan*, Jakarta: Bina Aksara, 1991

<sup>87</sup>Baca Ahmad Syafii Maarif, “Pendidikan Islam dan Proses Pemberdayaan Bangsa”, dalam Muslih Usa (penyun), Pendidikan Islam dalam Peradaban Industrialisasi, Aditya Media bekerja sama dengan Fakultas Tarbiyah UII, Yogyakarta, 1997.

Karel Steembring “menolak sambil mengikuti” , namun pada akhirnya pendidikan Islam melakukan proses adaptasi dengan mengembangkan sistem mengikuti pendidikan umum.<sup>88</sup>

Kedua, dibutuhkan kajian ulang tentang tujuan dan fungsi lembaga-lembaga pendidikan Islam. Artinya lembaga-lembaga pendidikan Islam tidak hanya berorientasi atau memenuhi kepentingan akhirat saja (dengan ketrampilan beribadah saja), Meskipun begitu pendidikan Islam masih dipandang dari dimensi ritual masih jauh dalam memberikan pengayaan spiritual, etika dan moral.<sup>89</sup>

Selain persoalan-persoalan tersebut di atas, pendidikan Islam juga dihadapkan pada persoalan yang sangat kompleks, yakni persoalan reformasi dan globalisasi menuju masyarakat Indonesia baru. Maka tantangan yang dihadapi sekarang adalah bagaimana upaya untuk membangun paradigma baru pendidikan Islam. Artinya pendidikan Islam tidak hanya menghadapi dunia modern, akan tetapi memiliki pasar baru yang mampu bersaing secara kompetitif dan proaktif dalam dunia masyarakat modern, global dan informasi.

Dari kajian di atas, menegaskan bahwa lembaga-lembaga pendidikan Islam harus mendesain model-model pendidikan alternatif yang sesuai dengan kebutuhan perkembangan sekarang. dan untuk menjawab pertanyaan model yang bagaimana yang harus dilakukan? Maka menurut Hasim Amir yang dikutip oleh Malik Fajar, bahwa sesungguhnya pendidikan Islam adalah pendidikan yang idealistic, yakni pendidikan yang Integralistik<sup>90</sup>, Humanistik,<sup>91</sup>pragmatik,<sup>92</sup> dan berakar pada budaya yang kuat.

---

<sup>88</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Agama Harus Rasional dan Toleran*, <http://islamib.com/WAWANCARA/azra3.html>, 6/27/2003, diakses 07 September 2016

<sup>89</sup>Baca, A.Malik Fajar, *Reformasi Pendidikan Islam*, Jakarta: Fajar Dunia Maarif, 1999. 52

<sup>90</sup>Merupakan model pendidikan yang berorientasikan pada komponen-komponen kehidupan meliputi; pendidikan yang berorientasi pada Rabbaniyah (ketuhanan), insaniyah (kemanusiaan) dan alamiyah (alam secara umum). Sebagai suatu yang integralistik bagi perwujudan kehidupan yang baik dan untuk mewujudkan rahmatan lil ‘alamin, serta pendidikan yang menganggap manusia sebagai sebuah pribadi jasmani-rohani, intelektual,

Munculnya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi bidang pendidikan yang bertujuan untuk memberikan peluang kepada peserta didik guna mendapatkan ketrampilan atau keahlian, pengetahuan dan sikap moral yang dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat, sesungguhnya tidak begitu mengagetkan para pengelola madrasah. lembaga madrasah juga nampak lebih survive dalam memaknai perubahan kurikulum yang sangat cepat, karena kondisi madrasah tidak terpaku pada kurikulum nasional.

Manajemen desentralisasi memberikan kewenangan kepada sekolah untuk melaksanakan proses belajar mengajar sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan lokal. Dengan demikian, maka lembaga madrasah sesungguhnya mendapatkan angin segar agar dapat lebih eksis dalam mengatur kegiatannya tanpa intervensi pemerintah pusat dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikannya. Melalui proses belajar mengajar yang didasari dengan kebutuhan lokal, kurikulum tidak terbebani dengan materi lain yang sesungguhnya belum atau bahkan dianggap kurang relevan bagi peningkatan pengetahuan dan ketrampilan peserta didik disetiap jenjang pendidikan. Maka efektifitas proses belajar mengajar diharapkan bisa tercapai, sehingga dapat menghasilkan prestasi belajar yang lebih baik.

---

perasaan dan individual-sosial. Baca, A.Malik Fajar, *Reformasi Pendidikan Islam*, Jakarta: Fajar Dunia Maarif, 1999. 37

<sup>91</sup>Merupakan model pendidikan yang berorientasi memandang manusia sebagai makhluk hidup, ia harus mampu melangsungkan, mempertahankan dan mengembangkan hidupnya. Maka posisi pendidikan dapat membangun proses humanisasi, artinya menghargai hak-hak asasi manusia. Baca, A.Malik Fajar, *Reformasi Pendidikan Islam*, Jakarta: Fajar Dunia Maarif, 1999. 37

<sup>92</sup>Yaitu pendidikan yang memandang manusia sebagai makhluk hidup yang selalu membutuhkan sesuatu untuk melangsungkan, mempertahankan dan mengembangkan hidupnya, baik bersifat jasmani maupun rohani; seperti berfikir, merasa, aktualisasi diri, keadilan dan kebutuhan spiritual ilahiyah. Baca, A.Malik Fajar, *Reformasi Pendidikan Islam*, Jakarta: Fajar Dunia Maarif, 1999. 37

Sementara itu, meningkatnya keterlibatan pemerintah dalam pendidikan, membuat para pengelola lembaga madrasah lebih memfokuskan pada program-program tambahan sebagai sarana meningkatkan kualitas pendidikan. misalnya program remedial atau kursus guna perkembangan kognitif semata, terlihat madrasah bagai terseret dalam arus perubahan yang lebih cenderung pada prestasi akhir.

Sebagai lembaga pendidikan, madrasah yang terlahir dari masyarakat, agaknya lebih mudah mengintegrasikan lingkungan eksternal ke dalam organisasi pendidikan. Sehingga mampu menciptakan suasana kebersamaan dan kepemilikan yang tinggi dengan tingkat keterlibatan yang tinggi juga dari masyarakat. Konteks keterlibatan masyarakat bukan hanya terbatas seperti peranan orang tua peserta didik yang hanya meibatkan diri di tempat lembaga anaknya sekolah. Akan tetapi keterlibatan yang didasarkan kepada kepemilikan lingkungan.

Sejalan dengan ruh desentralisasi, yang menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam pengembangan dan peningkatan kualitas pendidikan. Masyarakat dituntut untuk memiliki kepedulian yang tinggi, artinya memperhatikan dan mengamati lembaga pendidikan yang berada di lingkungannya. Hal ini dapat menumbuhkan sikap kepemilikan yang tinggi dengan memberikan kontribusi, baik di bidang material, pembinaan, kontrol manajemen maupun dalam bentuk partisipasi yang lain, guna meningkatkan eksistensi madrasah yang selanjutnya menjadi kebanggaan lingkungannya.

Pada akhirnya lembaga madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam, yang lahir dan hidup oleh, dari dan untuk masyarakat, belum mendapatkan sentuhan pikiran yang serius dari masyarakat secara umum. Peningkatan kualitas tidak akan terealisasi tanpa perjuangan seluruh masyarakat, khususnya masyarakat muslim. Untuk itu demi peningkatan kualitas lembaga madrasah, maka dibutuhkan partisipasi yang lebih serius dari seluruh masyarakat, meskipun keterlibatan masyarakat dalam mengelola dan mengembangkan lembaga pendidikan madrasah, sesungguhnya bukan sesuatu yang baru, karena lembaga madrasah sejak awal didirikan dan dikelola atas swadaya masyarakat (*self supporting*). Artinya masyarakat memang benar-benar memiliki andil terhadap *survive* dan tidaknya lembaga madrasah.



## **BAB IV**

### **OTONOMI DAERAH DAN KUALITAS**

#### **MADRASAH DI KABUPATEN SERANG DAN PANDEGLANG**

##### **A. Serang dan Pandeglang sebagai Daerah Otonom.**

Kabupaten Serang dan Pandeglang adalah merupakan bagian dari wilayah Provinsi Banten, Kabupaten Serang merupakan salah satu dari delapan kabupaten/kota di Provinsi Banten, terletak diujung barat bagian utara pulau Jawa dan merupakan pintu gerbang utama yang menghubungkan Pulau Sumatera dengan Pulau Jawa dengan jarak  $\pm 70$  km dari kota Jakarta, Ibukota Negara Indonesia. Luas wilayah secara administratif tercatat 1.467,35 Km<sup>2</sup> yang terbagi atas 28 (dua puluh delapan) wilayah kecamatan dan 320 desa.

Secara geografis wilayah kabupaten Serang terletak pada koordinat 5°50' sampai dengan 6°21' Lintang Selatan dan 105°0' sampai dengan 106°22' Bujur Timur. Jarak terpanjang menurut garis lurus dari utara keselatan adalah sekitar 60 km dan jarak terpanjang dari Barat ke Timur adalah sekitar 90 km, sedangkan kedudukan secara administratif berbatasan dengan ; Sebelah Utara dibatasi dengan Kota Serang dan Laut Jawa. Sebelah Timur dibatasi oleh Kabupaten Tangerang. Sebelah barat dibatasi oleh Kota Cilegon dan Selat Sunda, Dan sebelah Selatan dibatasi oleh Kabupaten Lebak dan Pandeglang.

Pandeglang dalam percaturan sejarah kesultanan Banten telah terbukti merupakan daerah yang strategis. Hal ini bisa terlihat dari berbagai peninggalan sejarah yang terdapat di wilayah Pandeglang. Semua itu bukan hanya membekas pada benda yang berwujud, tapi juga membekas pada kultur kehidupan masyarakat Pandeglang. Peninggalan sejarah kesultanan Banten masih nampak terlihat dari seni budaya yang ada di Pandeglang. Misalnya saja, Pandeglang merupakan Kota Santri dan Pandeglang terkenal dengan daerah yang historis, patriotis dan agamis. Julukan ini tidak serta merta timbul dengan sendirinya, akan tetapi merupakan bentangan sejarah telah mencatatnya. Saat ini Pandeglang tetap merupakan wilayah yang strategis di wilayah Provinsi Banten. Sejarah kembali mencatat, Pandeglang dengan tokoh-tokoh

masyarakatnya memberi andil besar dalam pembentukan Provinsi Banten.<sup>1</sup>

Momentum penting perubahan status pemerintahan Banten dari wilayah 1 Jawa barat menjadi wilayah propinvi tanggal 04 Oktober 2000, menjadi langkah awal, provinsi ini menjadi daerah otonom yang berarti Banten memiliki kewenangan mengurus daerahnya sendiri. Pada saat yang bersamaan, kelahiran Banten sebagai sebuah provinsi yang terpisah dari Jawa Barat, juga berlangsung dalam sebuah *setting* sosial daerah yang diwarnai oleh kondisi yang serba terbelakang sebagai dampak dari perjalanan kekuasaan yang serba sentralistik dan anti demokrasi, dengan segala produk kebijakannya yang kurang memberdayakan keunggulan daerah dan cenderung diskriminatif. Artinya pada saat lahir sebagai wilayah provinsi, Banten dalam kondisi tertinggal dibandingkan dengan daerah-daerah lain yang masuk dalam wilayah Provinsi Jawa Barat. mulai dari kesejahteraan budaya dan berbagai sektor pembangunan, bahkan pada aspek-aspek peningkatan kualitas.

Oleh karenanya Banten sebagai sebuah wilayah provinsi, yang kelahirannya masih baru dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, untuk itu secara politik Banten adalah sebuah wujud baru, dengan demikian Banten menghadapi beragam permasalahan krusial berkaitan dengan penataan berbagai pranata sosial sebagai syarat sebuah daerah provinsi. Berrsaman itu juga tidak dapat dihindari bahwa kelahiran Banten sebagai sebuah wilayah Provinsi, sesungguhnya berlangsung dalam proses perubahan besar pada tingkat kehidupan politik nasional, yakni dari era otoritas menuju era demokrasi.

Perubahan tersebut sebagaimana yang diduga banyak kalangan, akan selalu membawa banyak persoalan yang tidak mudah untuk diselesaikan, terutama yang berkaitan dengan persoalan krusial. Konflik horizontal yang kurang bisa dikelola secara efektif akan melahirkan beberapa persoalan yang seringkali tidak dapat dihindari, misalnya terjadinya rekonsolidasi berbagai kekuatan yang cenderung anti demokrasi, atau munculnya kekuatan-kekuatan baru dengan mengusung berbagai kepentingan.

---

<sup>1</sup> Lihat [Pandeglangkab.go.id](http://Pandeglangkab.go.id), diakses Selasa tgal 6 Desember 2016

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Benyamin Mangkudilaga dan Ronny Nitibaskara, bahwa terlepas dari berbagai keunggulan komparatif yang dimilikinya, dalam beberapa hal, Banten dahulu (sebelum jadi provinsi) yang memiliki karakteristik tertentu, meskipun karakteristik ini tidak selalu positif dan kondusif ketika harus dihadapkan pada kepentingan politik yang demokratis, karena hal tersebut tidaklah mudah untuk dieksploitasi dan diimplementasikan di dalam kehidupan sehari-hari, tanpa menimbulkan berbagai ketegangan sosial di dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Selanjutnya masih menurut Mangkudilaga bahwa perilaku hukum masyarakat Banten sering menunjukkan suatu kecenderungan *Corrupt* melalui apa yang dikenal dengan prinsip “*baraya*” (saudara, keluarga), merupakan salah satu contoh buruk yang sama sekali tidak boleh dianggap sepele dan diabaikan. Demikian juga perilaku hukum yang kerap ditunjukkan oleh para Jawara dan atau tokoh senior (kasepuhan) Banten (seperti yang sering ditemui dalam pengalaman Mangkudilaga) ketika berhadapan dengan kasus-kasus hukum, yang cenderung interventif secara kurang proporsional, adalah sebagai bentuk persoalan tersendiri yang pada saat yang akan datang harus diperbaiki. Pada Intinya sebagaimana yang diusulkan oleh Mangkudilaga, adalah bentuk proporsi penyikapan terhadap berbagai posisi sosial, tugas, pekerjaan serta kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing elemen dan pranata sosial masyarakat Banten,<sup>3</sup> dengan tentu saja tetap tunduk pada aturan hukum serta konsekwen pada upaya penegakan keadilan dan penghormatan terhadap harkat kemanusiaan.

---

<sup>2</sup>Benyamin mangkudilaga, *Banten masa Depan: Prespektif Hukum dalam; Banten Paska Provinsi, Mengawal Transisi, Membangun Demokrasi*” Rangkasbitung: Lembaga Strategi Pembangunan Banten (LSPB), 2001, h. 100. Lihat juga Rahman Ronny Nitibaskara, “ *Menimbang Aspek Khusus Banten (Kasus Pemilihan Gubernur yang Sempat Tertunda)*, dalam *Banten Paska Provinsi, Mengawal Transisi, Membangun Demokrasi*” Rangkasbitung: Lembaga Strategi Pembangunan Banten (LSPB), 2001, h 97.

<sup>3</sup>Benyamin mangkudilaga, *Banten masa Depan: Prespektif Hukum dalam; Banten Paska Provinsi, Mengawal Transisi, Membangun Demokrasi*” Rangkasbitung: Lembaga Strategi Pembangunan Banten (LSPB), 2001, h. 100.



Studi di atas, adalah bentuk gambaran secara umum yang terjadi di wilayah Provinsi Banten, sama halnya juga di kabupaten Serang dan Pandeglang secara kondisi dan situasinya hampir sama, persoalan krusial yang sewaktu-waktu memicu konflik menjadi persoalan yang sangat riskan, meski sesungguhnya persoalan tersebut tidak hanya terjadi di wilayah Provinsi Banten semata, bahkan hampir di seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Kondisi ini bisa juga terjadi karena hasil warisan kolonial yang membangun masyarakat menjadi terkotak-kotak, misalnya ada pribumi dan non pribumi, ada masyarakat berdarah biru dan masyarakat jelata, agaknya cara pandang ini yang kemudian masih membekas pada pemikiran sebagian masyarakat Indonesia.

Tidak menutup kemungkinan juga menurut pengamatan penulis bahwa, pada saat Banten menjadi bagian dari wilayah Jawa Barat, dengan politik sentralisasinya masyarakat Banten merasa kurang mendapat kesempatan yang layak, karena selama ini pejabat di Banten lebih banyak didominasi oleh kalangan "*pasundan*", pada saat itu posisi-posisi penting hampir selalu di "*Dropping*" dari daerah Bandung dan sekitarnya. Kondisi ini ternyata menciptakan kegelisahan tersendiri di kalangan masyarakat Banten.

Oleh karenanya ketika perubahan politik administasi wilayah menjadi provinsi, yang secara otomatis menjadi daerah otonom, perubahan tersebut membuat masyarakat Banten memiliki kepercayaan yang tinggi, konteks tersebut tentu saja penting, apalagi bagi masyarakat yang baru saja membebaskan diri dari kekuatan dan kekuasaan pihak luar yang tidak dikehendakinya, serta keinginan untuk sanggup membuktikan bahwa desentralisasi merupakan jalan mulus menuju kehidupan yang lebih baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh masyarakat Banten, akan tetapi agaknya pemahaman tersebut selayaknya harus lebih dijernihkan lagi pada realitas wilayah Banten yang merupakan bagian dari wilayah Indonesia. Sehingga pemahaman yang berarti "pembebasan" yang berlebihan paling tidak bisa diminimalisir, agar tetap memandang wilayah lain juga sebagai saudara atau keluarga dalam konteks nasional.

Fenomena serupa bahkan terjadi pada sektor pendidikan, tidak terkecuali pendidikan madrasah, Banten yang sesungguhnya dikenal

dengan masyarakat yang agamis, merupakan kekayaan kultural yang bisa dijadikan modal sosial dalam rangka mengembangkan dan meningkatkan nilai-nilai keagamaan dalam konteks lembaga pendidikan Islam, karena bagaimanapun mayoritas masyarakatnya adalah muslim, begitu juga secara sosial masyarakat Banten mayoritas sangat mendukung terhadap perkembangan nilai-nilai keagamaan yang ada di masyarakat, salah satu bukti yang paling menonjol adalah menjamurnya lembaga madrasah, majlis ta'lim dan hampir di setiap pelosok terdapat masjid atau musalla, semuanya adalah hasil swadaya masyarakat, misalnya di Kabupaten Pandeglang Madrasah Ibtidaiyah berjumlah 166 buah, Mtsn 181 buah dan Madrasah Aliyah 65 Buah. Sedangkan di Kabupaten Serang jumlah madrasah sebagai berikut Pendidikan Madrasah Diniyah 951 buah, Madrasah Raudlatul Athfal 113 buah, Madrasah Ibtidaiyah 106 buah, Madrasah Tsanawiyah 171 buah, Madrasah Aliyah 66 buah dan Pondok Pesantren 667 buah. Hal ini membuktikan bahwa begitu mudahnya masyarakat Banten ikut andil dalam pembangunan lembaga-lembaga keagamaan dibandingkan dengan membangun lembaga atau sarana-sarana umum, kondisi tersebut memperjelas bahwa masyarakat Banten sesungguhnya adalah masyarakat agamis.

Sebagai masyarakat yang agamis, keberadaan lembaga-lembaga agama seperti musalla, masjid, pesantren dan madrasah, menjadi sebuah tolok ukur nuansa keagamaan masyarakat Banten.

## **B. Konsep Otonomi Pendidikan.**

Konsep otonomi seperti yang telah dipaparkan pada bab terdahulu, bahwa istilah otonomi memiliki makna kebebasan dan kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Otonomi pendidikan menurut Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No 20 tahun 2003 adalah terungkap pada hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah. Pada bagian ketiga hak dan kewajiban masyarakat pasal 8 disebutkan bahwa “masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan program evaluasi pendidikan. Pasal 9, masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”. Begitu juga pada bagian keempat hak dan kewajiban pemerintah, dan

pemerintah daerah pasal 11 ayat 2 “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya daya guna terselenggaranya pendidikan bagi warga negara yang berusia 7-15 tahun.

Dari penjelasan diatas dapat difahami bahwa konsep otonomi pendidikan mengandung pengertian yang luas, mencakup filosofi, tujuan, format dan isi pendidikan serta manajemen pendidikan itu sendiri. Implikasi dari semuanya adalah setiap daerah otonomi harus memiliki visi dan misi pendidikan yang jelas dan jauh kedepan dengan melakukan pengkajian yang mendalam dan meluas tentang tren perkembangan penduduk dan masyarakat untuk memperoleh masyarakat yang lebih baik kedepannya serta merancang sistem pendidikan yang sesuai dengan karakteristik budaya bangsa indonesia yang bineka tunggal ika.

Untuk itu kemandirian daerah itu harus diawali dengan evaluasi diri, melakukan analisis faktor internal dan eksternal daerah guna mendapat suatu gambaran nyata tentang kondisi daerah, sehingga dapat disusun suatu strategi yang matang dalam upaya mengangkat harkat dan martabat masyarakat daerah yang berbudaya dan berdaya saing tinggi melalui otonomi pendidikan yang bermutu dan produktif.<sup>4</sup>

Artinya Otonomi Pendidikan sebagai Optimalisasi Potensi Daerah UUD tahun 45 menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak. Pemerintah menyusun dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional yang diatur oleh negara. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dengan adanya Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi UU No 32 tahun 2004 telah terjadi perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik, dimana setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sistem pemerintahannya sendiri guna mensejahterakan masyarakat di daerahnya.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup><http://re-searchengines.com/kunluthfi.html>, 27/03/2013

<sup>5</sup><http://karpet.guru.blogspot.com/2009/09/optimalisasi-potensi-daerah.html>, Diakses 1-04-2013

Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi sebagaimana termuat dalam pasal 12 ayat 1 UU No 32 tahun 2004 bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang disentralisasikan.

Sejalan dengan arah kebijakan otonomi dan desentralisasi yang ditempuh oleh pemerintah, tanggung jawab pemerintah daerah akan meningkat dan semakin luas, termasuk dalam menejemen pendidikan. Pemerintah daerah di harapkan untuk senantiasa meningkatkan kemampuannya dalam berbagai tahap pembangunan pendidikan, mulai dari tahap perumusan kebijakan daerah, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan dan monitoring di daerah masing-masing sejalan dengan kebijakan pendidikan nasional yang digariskan pemerintah.<sup>6</sup>

Pemberian dan berlakunya otonomi pendidikan di daerah memiliki nilai strategis bagi daerah untuk berkompetisi dalam upaya membangun dan memajukan daerah-daerah di seluruh Indonesia, terutama yang berkaitan langsung dengan SDM dan SDA masing-masing daerah dalam upaya menggali dan mengoptimalkan potensi-potensi masyarakat yang selama ini masih terpendam. Begitu juga adanya desentralisasi pendidikan, pemerintah daerah baik tingkat I maupun tingkat II dapat memulai peranannya sebagai basis pengelolaannya sebagai pendidikan dasar. Untuk itu perlu adanya lembaga non struktural yang melibatkan masyarakat luas untuk memberikan pertimbangan pendidikan dan kebudayaan yang disesuaikan dengan kebutuhan kemampuan daerah tersebut.

Di era otonomi ini, sudah saatnya kita berpikir kritis untuk membangun sebuah masyarakat yang berpendidikan, humanis, demokratis dan berperadaban. Agar masyarakat yang selama ini dimarjinalkan dalam lubang berpikir yang ortodoks, tidak lagi ada dalam bangunan dan tatanan masyarakat dinamis dan progresif. Maka bila hal ini bisa terwujud, masyarakat juga akan merasa bangga dengan

---

<sup>6</sup>Hasbullah, *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, h.18

dirinya sendiri dan pada nantinya akan respek terhadap kemajuan dan perkembangan yang terjadi dalam lingkungan sosial maupun pendidikan. Karena masyarakat telah diberikan penghargaan yang tinggi sebagai makhluk sosial dan sebagai hamba Tuhan. Sehingga pendidikan masyarakat yang mencakup seluruh komponen masyarakat dan sekolah itu dapat berjalan dengan sinergis, beriringan dan selaras sesuai dengan tujuan pendidikan itu sendiri.

Selain itu juga di era otonomi ini, masyarakat perlu diberikan kepercayaan untuk ikut serta dalam pemberdayaan dan pengelolaan pendidikan, tidak hanya sekedar sebagai penyumbang atau penambah dana bagi sekolah yang terlambatkan dalam BP3. Dengan kata lain ketidak seimbangan dan ketimpangan antara hak dan kewajiban anggota BP3 yang terdiri dari masyarakat atau orang tua peserta didik harus tiadakan. Karena hal itu telah menjadikan lembaga yang seharusnya mewadahi partisipasi masyarakat tidak ada fungsinya lagi (*disfunction*), untuk itu ketika otonomisasi telah digalakkan maka sudah saatnya masyarakat diikutsertakan dalam pengambilan keputusan di sekolah dalam berbagai hal, tetapi tidak hanya sekedar sebagai formalitas saja dalam arti masyarakat dalam musyawarah nantinya sekedar menjadi objek saja atau sebagai pendengar, tetapi harus benar-benar dilibatkan secara langsung, namun peran serta masyarakat juga terbatas pada lingkup tertentu, dengan diikutsertakan masyarakat dalam pendidikan akan lebih efektif karena secara langsung dapat dinikmati oleh masyarakat itu sendiri.

Berkaitan dengan implementasi otonomi pendidikan, artinya sudah tentu peran dari lembaga pendidikan sebagai pusat pengetahuan, IPTEK dan budaya menjadi lebih penting serta strategis. Hal itu dilakukan dalam rangka pemberdayaan daerah, untuk mempertegas otonomi yang sedang berjalan.<sup>7</sup>

Pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, memberikan fokus bahwa pelaksanaan otonomi daerah adalah di daerah kabupaten dan daerah kota. Dalam situasi yang demikian ini, baik dari segi kewenangan maupun sumber

---

<sup>7</sup>Khoirul umam, *mempertegas otonomi pendidikan; menuju masyarakat edukatif*<http://re-searching.com.20/11/2016>

pembiayaan dibidang pendidikan, daerah kabupaten atau kota akan memegang peranan penting terutama dalam pelaksanaannya. Sementara itu koordinasi dan sinkronisasi program pendidikan perlu di tingkatkan, agar mampu menghindari ego kewilayahan. Untuk itu pelaksanaan desentralisasi pendidikan, menjadi penting kiranya kita mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin dihadapi dalam pelaksanaannya,<sup>8</sup> dan diantara masalah itu adalah:

a. Kepentingan Nasional

Salah satu tujuan nasional yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD 45, yaitu “Mencerdaskan kehidupan bangsa” . Untuk mencapai hal tersebut pasal-pasal dalam UUD 1945 dengan segala amandemennya menegaskan demokratisasi dan pemenuhan hak-hak dasar bagi semua warga negara untuk memperoleh pendidikan. Kemungkinan yang terjadi adalah bagaimana dengan masing-masing daerah kabupaten atau kota, yang potensi sumber pembiayaannya berbeda, dapatkah menjamin agar tiap warga negara memperoleh hak pendidikan tersebut. Hal lain yang berkaitan dengan kepentingan nasional adalah bagaimana melalui pendidikan dapat tetap dikembangkan dalam satu kesatuan arah dan tujuan.<sup>9</sup>

b. Peningkatan mutu

Salah satu dasar pemikiran yang melandasi lahirnya UU No 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah adalah untuk menyesuaikan dengan perkembangan baik eksternal maupun internal khususnya menghadapi tantangan persaingan global dan persaingan pasar bebas. Ada tiga kemampuan dasar yang diperlukan agar masyarakat Indonesia dapat ikut dalam persaingan global, yaitu kemampuan manajemen, teknologi dan kualitas SDM yang semua itu dapat dicapai melalui pendidikan

---

<sup>8</sup>M. Nurdin Matry, *Implimentasi Dasar-Dasar Manajemen Sekolah Dalam Era Otonomi Daerah*, Makasar: Aksara Madani, 2008, h. 7

<sup>9</sup>M. Nurdin Matry, *Implimentasi Dasar-Dasar Manajemen Sekolah Dalam Era Otonomi Daerah*, Makasar: Aksara Madani, 2008, h. 8

yang bermutu. Mutu yang dimaksud disini bukan hanya yang memenuhi Standar Nasional tetapi juga Internasional. Persoalannya adalah dengan adanya otonomi pelaksanaan pendidikan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah kabupaten atau kota yang kualitas sumberdaya, prasarana dan kemampuan pembiayaannya bagi masyarakat harus dapat menghasilkan mutu yang benar-benar berkualitas sesuai yang diinginkan.

c. Efisiensi pengelolaan

Guna memacu peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan dalam kondisi keterbatasan sumber dana, yang kemudian dibagi-bagi pada daerah otonomi, pelaksanaan otonomi daerah juga diharapkan dapat meningkatkan efisiensi pengelolaan (*technical efficiency*) maupun efisiensi dalam mengelola anggaran (*economic efficiency*). Sistem pengelolaan yang sangat sentralistik selama ini akan mempunyai potensi problem efisiensi pengelolaan di daerah, apalagi di sekolah, jika tidak dilakukan secara profesional dan proporsional.

d. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan pilar yang paling utama dalam melakukan implementasi otonomi pendidikan. SDM selama ini belum memadai, maksudnya yaitu berhubungan dengan kuantitas dan kualitas SDM tersebut. Masih ada daerah yang belum dapat memahami, menganalisis serta mengaplikasikan konsep otonomi pendidikan. Demikian halnya yang berkaitan dengan kuantitas atau jumlah SDM yang ada.<sup>10</sup>

e. Pemerataan

Pelaksanaan otonomi pendidikan dapat meningkatkan aspirasi masyarakat akan pendidikan, yang diperkirakan akan juga meningkatkannya pemerataan memperoleh kesempatan pendidikan. Tetapi yang jadi permasalahan adalah semakin tingginya jarak antara

---

<sup>10</sup>Sam M Chan dan Tuti T Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006, h. 4

daerah dalam pemerataan akan fasilitas pendidikan, yang akhirnya akan mendorong meningkatnya kepingangan dalam mutu hasil pendidikan.

#### f. Peranserta Masyarakat

Salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, termasuk dalam meningkatkan sumber dan dalam menyelenggarakan pendidikan. Peran serta masyarakat dalam pendidikan dapat berupa perorangan, kelompok atau pun lembaga seperti dunia usaha dan industri.

#### g. Pengawasan Pendidikan

Sistem pendidikan nasional termasuk aspek kepengawasan, yang diharapkan memiliki kemampuan untuk merespon berbagai tuntutan daerah, terus bersaing secara global. Sistem pengawasan hendaknya menitik beratkan kepada pengembangan mutu, mewujudkan efisiensi dan efektivitas layanan manajemen. Pengawasan pendidikan hendaknya juga tidak hanya sekedar diposisikan sebagai perilaku birokratis dan perundang-undangan saja. Lebih dari itu hendaknya diperlakukan sebagai bagian dari budaya profesional dalam organisasi pendidikan. Sekalipun pengawasan itu merupakan rangkaian atau siklus dari proses manajemen, akan tetapi makna pengawasan melekat dan pengawasan masyarakat harus selalu bersinergi dengan pengawasan fungsional.<sup>11</sup>

#### h. Masalah Kurikulum

Kondisi masyarakat Indonesia sangat heterogen dengan berbagai macam keragamannya, seperti budaya, adat, suku, SDA dan bahkan SDM-nya. Masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda, dalam pelaksanaan otonomi pendidikan. Pada konteks otonomi daerah, kurikulum suatu lembaga pendidikan tidak sekedar daftar mata pelajaran yang dituntut dalam suatu jenis jenjang pendidikan, artinya secara luas pengertian kurikulum berisi kondisi

---

<sup>11</sup>M. Nurdin Matry, *Implimentasi Dasar-Dasar Manajemen Sekolah Dalam Era Otonomi Daerah*, Makassar: Aksara Madani, 2008, h. 9-11



yang telah melahirkan suatu rencana atau program pelajaran tertentu. Sebagaimana menurut Hasbullah, kurikulum adalah keseluruhan program, fasilitas, dan kegiatan suatu lembaga pendidikan atau pelatihan untuk mewujudkan visi dan misi lembaganya.<sup>12</sup>

Desentralisasi pendidikan yang telah diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 sudah nampak beberapa hal positif pelaksanaannya, misalnya banyaknya daerah terutama daerah yang kaya memiliki semangat memajukan pendidikan bagi masyarakatnya, dengan meningkatkan anggaran pendidikan pada anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Langkah yang dilakukan adalah menyederhanakan dan mempersingkat birokrasi pendidikan di daerah, meningkatkan inisiatif dan kreativitas daerah dalam mengelola pendidikan, yang lebih memungkinkan tercapainya pemerataan pendidikan pada daerah-daerah terpencil, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung pendidikan. Ini adalah hal yang wajar karena pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dan dengan didukung biaya dengan porsi yang lebih besar dalam upaya pembangunan bidang pendidikan, termasuk bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan dan sebagainya. Oleh karena itu, kesiapan daerah untuk dapat menjalankan peran yang lebih besar menjadi lebih sentral dalam desentralisasi pendidikan.

Secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan, yaitu; *pertama*, desentralisasi pemerintah pusat ke pemerintah daerah (propinsi dan distrik), dan *kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar di tingkat sekolah.<sup>13</sup>

Armida S. Alisjahbana<sup>14</sup> menyebutkan bahwa dalam wujud pelaksanaan desentralisasi pendidikan, ada beberapa kewenangan-

---

<sup>12</sup>Hasbullah, *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, h 20-22

<sup>13</sup>Armida S. Alisjahbana, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*. Artikel Pendidikan Tahun 2000, <http://www.data/4.blog.de/medis/285/1849285>.

<sup>14</sup>Armida S. Alisjahbana, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Bandung, Universitas Padjajaran, 2000, h. 3

kewenangan pendidikan yang dapat di desentralisasikan, yakni sebagai berikut:

Komponen pendidikan	Kewenangan
Organisasi dan poses belajar Mengajar	Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid. Waktu belajar di sekolah. Penentuan buku yang digunakan. Kurikulum. Metode pembelajaran.
Menejemen guru	Memilih dan memberhentikan kepala sekolah. Memilih dan memberhentikan guru. Menentukan gaji guru. Memberikan tanggung jawab pengajaran kepada guru. Menentukan dan mengadakan pelatihan kepada guru.
Struktur dan perencanaan	Membuka atau menutup suatu sekolah. Menentukan program yang ditawarkan sekolah. Definisi dari isi mata pelajaran. Pengawasan atas kinerja sekolah.
Sumber daya	Program pengembangan sekolah. Alokasi anggaran untuk guru dan tenaga administratif ( <i>personnel</i> ). Alokasi anggaran <i>non-personnel</i> . Alokasi anggaran untuk pelatihan guru.

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi di bidang pemerintahan lainnya, di mana desentralisasi pada bidang pemerintahan berada pada tingkat kabupaten/kota. Sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada tingkat

kabupaten/kota saja, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan.

Sehubungan dengan itu, maka konsepsi desentralisasi pendidikan harus dikemas dalam program *school based management* (MBS), yakni suatu sistem manajemen yang bertumpu pada situasi dan kondisi serta kebutuhan sekolah setempat. Sekolah diharapkan mengenali seluruh infrastruktur yang berada di sekolah, seperti tenaga didik, siswa, sarana prasarana, finansial, kurikulum dan sistem informasi. Unsur-unsur manajemen tersebut harus difungsikan secara optimal dalam arti perlu direncanakan, diorganisasi, digerakkan, dikendalikan dan dikontrol.<sup>15</sup>MBS harus didukung oleh partisipasi masyarakat yang diwadahi melalui komite sekolah/dewan sekolah yang memiliki peran sebagai berikut:

- a. Pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan.
- b. Pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan.
- c. Pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan.
- d. Mediator antara pemerintah (*eksekutif*) dan legislatif dengan masyarakat.<sup>16</sup>

Selain itu salah satu upaya dalam menerapkan desentralisasi pendidikan di sekolah, adalah dengan meningkatkan kapasitas otonomi sekolah itu sendiri dengan cara sebagai berikut:

- a. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)
- b. Pelibatan Masyarakat
- c. Pemberdayaan Masyarakat
- d. Orientasi pada Kualitas
- e. Meniadakan Penyeragaman.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, h. 56

<sup>16</sup>H.A.R Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta, 2004, h. 30.

Hakekat tentang kemandirian sesungguhnya telah nampak pada lembaga pendidikan madrasah, karena pada faktanya lembaga madrasah dibangun berdasarakan dukungan masyarakat setempat, Artinya konteks manajemen<sup>18</sup> berbasis madrasah (sekolah),<sup>19</sup> merupakan gagasan yang menempatkan kewenangan pengelolaan madrasah dalam satu keutuhan ensititas sistem. Di dalamnya terkandung muatan desentralisasi, yang berarti kewenangan diberikan kepada lembaga pendidikan madrasah untuk membuat keputusan.<sup>20</sup>Sebagai sebuah lembaga sosial, maka arti kewenangan pengambilan keputusan hendaknya dilihat dalam perspektif peran madrasah yang sesungguhnya. Untuk itu gagasan MBS dipertimbangkan sebagai upaya memposisikan kembali peran lembaga pendidikan yang sesungguhnya”*back to basic*”.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup>Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, h. 56-63

<sup>18</sup>Manajemen berasal dari kata “to manage” yang berarti mengatur, mengurus atau mengelola. Banyak definisi dalam memahami makna manajemen, akan tetapi semuanya bermuara pada sebuah rangkaian proses yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan terhadap sebuah organisasi atau lembaga tertentu .lihat dan baca <http://makalah-afnan.blogspot.com/2008/06/manajemen-madrasah.html.h.4> diakses 01 April 2016.

<sup>19</sup> Jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, kata “madrasah” memiliki arti “sekolah” , meskipun pada awalnya kata “sekolah” itu sendiri bukan berasal dari bahasa Indonesia, melainkan dari bahasa asing, yaitu “School” atau scola. lihat H.A. Malik Fajar, *Visi Pembaruan Pendidikan Islam*, Jakarta: LP3NI, 1998, h.iii dan h. 112, secara rinci konteks makna madrasah bisa dibaca pada Abu Luwis al-Yasu’I, *al-Munjid fi al-Lughah wa al-Munjid fi al-A’lam*, cet 23, Beirut: Dar al-Masyriq, tt.h.221. baca juga Mehdi Nakosteen, *Kontribusi Islam atas Dunia Intelektual Barat; Deskripsi Analisis Abad Keemasan*, Edisi Indonesia, Surabaya: Risalah Gusti:1996, h.66.

<sup>20</sup>Eric Digest, *School-Based Management*, 1995, ED384950, h.99

<sup>21</sup>Djam’an Satori, *Manajemen Berbasis Sekolah dan Strategi Peningkatan Mutu Pendidikan di Madrasah*, disajikan dalam Lokakarya Pengelola Organisasi Pendidikan dan Pengajaran Agama (MP3A), 13-15 November 2002, h.3

Sesungguhnya sudah agak lama, dunia pendidikan diperkenalkan dengan pendekatan yang dianggap baru. Artinya dalam manajemen lembaga pendidikan madrasah mengacu pada manajemen berbasis madrasah atau lebih dikenal dengan “*school based management*”, meski sebenarnya istilah ini di mancanegara, seperti Amerika Serikat, pendekatan ini telah berkembang cukup lama.<sup>22</sup> Sekitar tahun 1998 *American Association of School Administrators, National Association of Elementary School Principals, and National Association of Secondary School Principals*, menerbitkan dokumen berjudul *school based management, a strategy for better learning*. Munculnya gagasan ini dipicu oleh ketidakpuasan para pengelola lembaga pendidikan pada tingkat operasional atas keterbatasan wewenang yang mereka miliki agar dapat mengelola madrasah (sekolah) secara mandiri.<sup>23</sup>

Secara umum para pengelola lembaga pendidikan madrasah cenderung merasa di dikte secara berlebihan terhadap proses pendidikan. Sehingga mempersempit ruang geraknya sebagai pemimpin dan pengelola lembaga pendidikan serta beragam tuntutan berbagai urusan rutinitas birokrasi yang cenderung melemahkan kreatifitas. Hakekat Manajemen Berbasis Madrasah adalah sebuah upaya penyerasian sumber daya yang dilakukan secara mandiri oleh lembaga pendidikan, dengan melibatkan semua kelompok kepentingan (*stakeholder*) yang terkait dengan lembaga madrasah secara langsung dalam proses pengambilan keputusan, untuk memenuhi kebutuhan, peningkatan kualitas madrasah atau untuk mencapai tujuan pendidikan Nasional.<sup>24</sup> Kemendiknas mengemukakan bahwa MBS sebagai model manajemen yang memberikan otonomi lebih besar kepada sekolah dan mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan secara

---

<sup>22</sup>Agus Dharma, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Pendidikan Network, <http://r-searchengines.com/adharma2.html,2003,h.1> diakses 01 April 2016.

<sup>23</sup>Agus Dharma, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Pendidikan Network, <http://r-searchengines.com/adharma2.html,2003,h.1> diakses 01 April 2016.

<sup>24</sup>Direktorat Pembinaan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: TP, 2009,h.4

langsung warga madrasah (pendidik, peserta didik, tenaga didik, pengelola madrasah, orang tua dan masyarakat) untuk meningkatkan kualitas lembaga pendidikan berdasarkan kebijakan pemerintah secara nasional.<sup>25</sup>

Lain lagi yang dikemukakan oleh Agus Dharma dan Albert Breto, bahwa MBS adalah upaya serius yang sangat rumit, sebagai isu kebijakan yang dibutuhkan melibatkan banyak lini kewenangan dalam pengambilan keputusan, serta tanggung jawab dan atas konsekuensi keputusan yang diambil. Oleh karena itu semua pihak yang terlibat harus memahami secara mendalam tentang MBS (pengertian, manfaat, problematika) yang paling inti adalah pengaruhnya terhadap prestasi belajar para peserta didik.<sup>26</sup>

Dengan demikian hakekat Manajemen Berbasis Madrasah adalah sebuah proses mengintegrasikan, mengkoordinasikan serta memanfaatkan seluruh komponen yang ada pada lembaga pendidikan madrasah dengan cara melibatkan *stakeholder* guna mencapai tujuan dan kualitas pendidikan secara optimal. Artinya bahwa MBM adalah salah satu bentuk manajemen yang memberikan kewenangan yang lebih besar kepada lembaga pendidikan, serta mendorong kebijakan yang bersifat partisipatif dengan melibatkan seluruh komponen (masyarakat) madrasah, berdasarkan keputusan bersama. Dengan adanya otonomi, kewenangan yang besar itulah diharapkan madrasah dapat menggunakan dan mengembangkan lembaga pendidikannya secara mandiri. Dan pada akhirnya lembaga pendidikannya mampu secara kreatif menentukan strategi dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan serta dapat memilih program yang tepat yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat lingkungannya.

Kebijakan otonomi telah menggeser peran pemerintah dalam pengelolaan pendidikan di lingkungan madrasah, dari “*regulator*” menjadi “*fasilitator*”. Meski secara undang-undang lembaga pendidikan

---

<sup>25</sup>Exsa, *Perbandingan Manajemen Berbasis Sekolah dengan Manajemen Berbasis Madrasah* <http://one.indoskripsi.com/judul-skripsi-makalah-tentang/perbandingan-manajemen-berbasis-sekolah-dengan-manajemen-berbasis-madrasah,2009>. Diakses 01 April 2016

<sup>26</sup>Direktorat Pembinaan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: TP, 2009,h.2

madrasah (agama) yang dibawah naungan kementerian agama tidak diotonomikan, akan tetapi tetapi tidak bisa dipungkiri secara letak kelembagaan terdapat intervensi pemerintah daerah. Hakekatnya keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan hanya mencakup dua aspek; yaitu mutu dan pemerataan. Pemerintah menetapkan standar mutu pendidikan dan berupaya agar seluruh peserta didik dapat berprestasi setinggi mungkin. Serta berupaya agar seluruh lembaga pendidikan, termasuk madrasah dapat mencapai standar minimal mutu pendidikan, dengan sekecil mungkin keragaman prestasi antar lembaga pendidikan yang satu dengan yang lain dalam satu lokasi atau wilayah. Pemerintah juga menjamin pemertaan kesempatan bagi seluruh peserta didik dari semua lapisan masyarakat guna mendapatkan pendidikan.

Peran tersebut di atas, diwujudkan dalam bentuk perumusan kebijakan umum, pelayanan teknis serta monitoring secara berkala. Praktek diskriminasi terhadap peserta didik perempuan, peserta didik berkelainan dan lembaga pendidikan madrasah swasta baik langsung maupun tidak langsung yang terjadi pada level kebijakan maupun implementasi harus dihapuskan. Begitu juga alokasi dan distribusi anggaran pendidikan harus menjunjung tinggi asas keadilan dan transparansi. Adanya kebijakan otonomi yang diberikan pemerintah kepada lembaga pendidikan nasional berpengaruh kepada kewenangan pengelola dan masyarakat madrasah dalam memenej lembaganya sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan lembaganya.

Akan tetapi pada perkembangan selanjutnya niat luhur pada kebijakan otonomi dalam memberikan keleluasaan kewenangan, pada tingkat implementasi mulai dipahami secara sempit. Sehingga mencidrai nilai luhur yang terdapat di dalamnya. Hasil pengamatan penulis pemahaman tersebut mulai masuk pada lembaga pendidikan, khususnya lembaga pendidikan madrasah, pada saat terjadi persaingan politik di tingkat pemerintah daerah, yang selanjutnya menjadi meluas ke berbagai lembaga. Konteks pemahaman yang sempit terhadap kebijakan otonomi daerah yang terjadi pada beberapa masyarakat, hususnya di lembaga pendidikan madrasah ini sangat berpengaruh pada motivasi, kinerja dan daya juang kompetitif dari para pengelola, tenaga didik dan kependidikan di lingkungan lembaga pendidikan

madrasah yang ada di Provinsi Banten. Meski pada awalnya tidak begitu menonjol, tetapi sikap diskriminasi itu mulai nampak, pada saat pemilihan, perekrutan dan kesempatan menerima beasiswa.

Pentingnya motivasi kinerja pendidik merupakan komponen yang sangat penting dalam peningkatan kualitas pendidikan serta berimbas pada kualitas sumber daya manusia. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mukti Ali (mantan menteri agama) bahwa kinerja tenaga didik tidak hanya berpengaruh pada pada hasil kegiatan belajar mengajar di kelas, akan tetapi menentukan juga masa depan bangsa melalui investasi peningkatan kualitas manusia. Artinya dampak kinerja tenaga didik pengaruhnya sangat luas dan sifatnya mendasar.

Mengingat pentingnya kinerja tenaga pendidik tersebut terhadap kualitas pendidikan dan kualitas sumberdaya manusia di Indonesia, maka tidak berlebihan kemudian muncul anggapan bahwa realitas tentang rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Indeks (HDI) serta rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia, adalah sebagai akibat dari rendahnya kinerja guru.

Laporan The United Nations Development Programme (UNDP) tentang Indeks pembangunan manusia (IMP) atau Human Development Indeks (HDI), menempatkan Indonesia di urutan ke 124 di tahun 2011 dan urutan ke 121 di tahun 2012 (UNDP 2013) dari negara yang di survey sebanyak 187 negara. Padahal di tahun 2010 Indonesia berada di urutan 108. Dan ironisnya kualitas pendidikan di Indonesia dikategorikan setingkat dengan sejumlah Negara berkembang di Afrika dan Asia Timur seperti Ghana, Kamerun, Suriname dan Macao.

Data ini menunjukkan bahwa rendahnya kinerja guru pada umumnya telah menjadi persoalan yang sangat mendesak. Hal ini tidak hanya terjadi pada pendidikan pada lembaga pendidikan umum, tetapi juga terjadi pada lembaga pendidikan madrasah. Konteks inilah yang perlu menjadi perhatian serius bagi pengelola lembaga pendidikan madrasah. Pengelolaan pada tenaga pendidik dan kependidikan membutuhkan kecermatan guna meningkatkan motivasi dan kinerja para peserta didik dan kependidikan. Maknanya pendidik menempati peran yang sangat urgen dalam proses pendidikan di lembaga madrasah. Oleh karenanya inti pendidikan adalah proses pembelajaran yang di dalamnya dimainkan oleh pendidik sebagai sutradaranya.



Urgensi pendidik dalam proses pembelajaran tergambar sebagaimana diungkapkan oleh Malik Fajar “ al-Thariqoh ahammu min al-maddah walakinna al-Mudaris ahammu min al-Thariqoh (metode lebih penting daripada materi, akan tetapi pendidik lebih penting daripada metode).<sup>27</sup>

Reformasi dalam pengelola pendidikan mengarah kepada terciptanya kondisi yang desentralistid baik pada tatanan birokrasi maupun pengelolaan madrasah. Reformasi ini terwujud dalam bentuk kewenangan yang luas madrasah dalam mengelola berbagai sumber,<sup>28</sup> di tingkat Kabupaten/Kota, termasuk di dalamnya bidang ketenagaan. Pengelola madrasah perlu melakukan pengelolaan ketenagaan. Mulai dari analisis kebutuhan, perencanaan, rekrutmen, pengembangan, hadiah dan sangsi (reward and punishment), hubungan kerja serta evaluasi kinerja (pendidik dan kependidikan) madrasah. Semua kegiatan tersebut dapat dilakukan oleh pengelola lembaga pendidikan madrasah, kecuali yang berkaitan dengan pengupahan/imbalan dalam bentuk penggajian dan rekrutmen tenaga, yang sampai saat ini masih ditangani oleh birokrasi di atasnya.<sup>29</sup> artinya perekrutan ketenagaan, baik memilih kepala madrasah, tenaga pendidik dan kependidikan adalah wewenang dan birokrasi dari pemerintah daerah. Apa yang dikemukakan oleh Bakhtiar dalam penelitiannya, terjadi juga di Kabupaten Serang dan Pandeglang. Umumnya di Provinsi Banten.

Realitas di atas mengindikasikan bahwa masuknya intervensi pemerintah daerah terhadap lembaga pendidikan sangat memungkinkan, maka ketika kebijakan undang-undang otonomi daerah kemudian difahami oleh beberapa pemerintah daerah dengan konteks pemahaman yang sempit, maka manimbulkan munculnya sikap primodialisme dikalangan masyarakat madrasah menjadi hal yang sangat mengawatirkan. Hal ini karena akan berpengaruh pada sikap pengelolaan ketenagaan di lingkungan lembaga pendidikan madrasah serta cenderung menjadi diskriminatif.

---

<sup>27</sup>A. Malik Fajar, *Holistika Pemikiran Pendidikan*, ed., Ahmad Barizi, Jakarta: PT.Raja Grafindo, 2005, 188

<sup>28</sup>Direktorat Pendidikan Luar Biasa, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Direktorat Pendidikan Luar Biasa, 2008, h.7

<sup>29</sup>Bankhtiar, *Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah di SMP Negeri 2 Sinjai Barat: Laporan Penelitian*, 2009, h.6

Mengingat urgensi peran tenaga pendidik dan kependidikan di atas, maka pendayagunaan dan optimalisasi manajemen sumber daya manusia adalah suatu keniscayaan. Selanjutnya, manajemen sumber daya tenaga pendidikan dan kependidikan dapat dikategorikan melalui beberapa tahapan. Pertama, perencanaan tenaga/pegawai, seperti mempertimbangan jumlah pegawai yang direncanakan ke depan, keahlian dan kualifikasinya. Kedua, pengadaan tenaga/pegawai, rekrutmen ini bertujuan menyediakan tenaga profesional yang sesuai dengan bidang dan posisi yang sesuai. Ketiga, pembinaan dan pengembangan tenaga/pegawai, pembinaan ini dilakukan dengan berorientasi pada pencapaian standar.

Artinya dimaksudkan agar dapat melakukan tugasnya sebaik-baiknya serta terhindar dari pelanggaran. Sedangkan kegiatan pengembangan tenaga adalah upaya untuk memfasilitasinya guna mencapai jabatan atau status yang lebih tinggi. Keempat, promosi (kenaikan pangkat atau jabatan) dan mutasi. Kelima, pemberhentian tenaga pegawai dan ketujuh, kompensasi merupakan imbalan yang diberikan secara berkesinambungan.<sup>30</sup>beberapa tahapan tersebut menjadi standar minimal guna memanej bidang ketenagaan agar mencapai kualitas pendidikan madrasah yang optimal.

Konteks tahapan diatas, artinya kenyamanan dan keperdulian dari seorang pimpinan madrasah pada umumnya mampu mendorong kinerja tenaga pendidikan dan kependidikan menjadi optimal bahkan menjadi maksimal. Maka ketika kenyamanan dan keperdulianya menjadi berkurang hanya karena sebab-sebab yang timpang dan diskrimatif, akan melemahkan kinerja dan daya juang bagi para pendidik dan kependidikan yang dimaknai bukan terlahir di wilayah Provinsi Banten.

Hal inilah yang menjadi fokus penulisan ini agar makna otonomi Daerah tidak difahami secara sempit, karena sejatinya lahirnya kebijakan undang-undang itu dengan maksud yang luhur. Yakni membuka aspirasi masyarakat Indonesia ditingkat wilayah, bukan dalam rangka untuk membagi-bagi wilayah. Dan yang paling di

---

<sup>30</sup>Mujammil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam Strategi Baru Pengelolaan Lembaga Pendidikan Islam*, Erlangga, tt, h.131-139.

fahami adalah konteks pendidikan adalah sikap humanisme (kemanusiaan) yang tidak membeda-bedakan darimana dan siapa.

### C. Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Pada kenyataannya, Kebijakan undang – undang yang dimunculkan oleh para penentu kebijakan publik<sup>31</sup> di lapangan tidak semudah apa yang diharapkan, karena berbagai permasalahan muncul seiring dengan situasi dan kondisi yang ada di daerah otonom. Baik dari segi kultur, etnis, maupun agama yang pada dasarnya semuanya bermuara pada kesiapan penerimaan dan pemaknaan dari masing-masing anggota masyarakat daerah otonom. Maka sebagai salah satu komponen dalam proses kebijakan publik yang utama dan pertama serta menjadi fokus dari penelitian disertasi ini adalah pelaksanaan kebijakan undang-undang otonomi daerah.

Tahap pelaksanaan (implementasi) sangat menentukan berhasil dan tidaknya sebuah kebijakan publik yang telah diundangkan oleh pemerintah pusat. Untuk itu diantara faktor yang menentukan adalah kapasitas dalam pelaksanaan kebijakan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan atau tidak. Sebagaimana ungkapan Grindle bahwa “*a general of success and failure can be evaluated in terms of the capacity of deliver program as designed*”.<sup>32</sup>Karena bagaimanapun pada tingkat implementasi ini sesungguhnya menjadi nampak jelas apakah

---

<sup>31</sup>Secara umum terdapat dua pendapat tentang konsep kebijakan publik. Pertama, lebih menekankan pada seluruh tindakan yang dilakukan pemerintah dalam mengatur urusan publik. Kedua, lebih menekankan pada aspek pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*)lihat. Ch.O.Jones, *An Introduction to the Study of Publik Oilicy*, (terjmh. Ricky Istanto), Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1984, 47. Bca juga B. Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994 atau L.N. Gerston. *Public Policymaking an a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, New York: M.E.Sharp. Inc,1992, bandingkan. T.R.Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1978. Kaji juga W.N. Dunn. *Public Analysis: An Introduction*, Second Edition, New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1994.

<sup>32</sup>M.S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press. 1980. 6.

sebuah kebijakan dapat direalisasikan dan berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang diharapkan, tanpa dibarengi dengan munculnya berbagai persoalan-persoalan yang dapat menghambat tujuan kebijakan tersebut.

Kebijakan undang-undang otonomi daerah dalam implementasi, konsepnya minimal memiliki tiga makna.<sup>33</sup>Pada konsep implementasi yang kedua dapat difahami bahwa implementasi sebagai fungsi antara tujuan yang dicanangkan dengan hasil yang diinginkan (*output dan outcome*). Sedangkan konsep implementasi yang ketiga lebih difahami sebagai bentuk perpaduan antara kedua konsep implementasi yang sebelumnya, yakni yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan undang-undang otonomi sebagai fungsi antara kebijakan, pengambil kebijakan, pelaksana, waktu pelaksanaan serta hasil yang diinginkan.

Agaknya menurut konsep di atas, proses implementasi kebijakan undang-undang yang melibatkan sumber daya manusia, waktu pelaksanaan (*time frame*) dan hasil yang ingin dicapai merupakan faktor yang sama-sama penting guna menentukan apakah sebuah kebijakan dianggap berhasil atau tidak. Berdasarkan pemahaman konsep implementasi ketiga tersebut, maka sesungguhnya muncul tiga komponen yang seharusnya ada dalam implementasi sebuah kebijakan, yaitu; Tujuan yang jelas yang ingin dicapai (fungsi sasaran), terdapat hubungan kausalitas antara input dan output kebijakan (fungsi sebab akibat) dan terdapat hubungan yang jelas antara tujuan yang dicanangkan dengan beberapa hasil/ sasaran yang ingin dicapai (fungsi pencapaian).

---

<sup>33</sup>yaitu; pertama. implementasi sebagai sebuah proses atau pelaksanaan kebijakan. Kedua. Implementasi sebagai kondisi akhir atau pencapaian sebuah kebijakan (*output*) dan ketiga implementasi sebagai proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Sesuai dengan pemahaman dari segi makna kata Implementasi sebagai proses pelaksanaan dari kata Lexicographic, implementasi (to implement) yang berarti “carry an undertaking, agreement, promise into effect”, tanpa harus mempermasalahkan apakah suatu kebijakan tersebut mencapai tujuan atau tidak. Lihat A.S. Hornby, Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English. London: Oxford University Press, 1982, 426.

Sesuai dengan yang diungkapkan Grindle bahwa implementasi merupakan sebuah proses. Dan proses implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh tujuan yang ingin dicapai.<sup>34</sup> Oleh karenanya tujuan kebijakan harus dirumuskan secara akurat sebelum kebijakan dilaksanakan. Senada dengan hal tersebut Gerston mengungkapkan bahwa implementasi merupakan “*Administrative task of transferring policy commitment into practice*”.<sup>35</sup> Dengan kata lain implementasi merupakan salah satu cara atau bentuk perubahan dari keputusan ke dalam aplikasi riil. Maka implementasi merupakan usaha guna melaksanakan yang seharusnya apa yang telah diputuskan oleh para pengambil kebijakan. Apa yang difahami oleh Grindle dan Gerston agaknya tidak jauh berbeda Sebagaimana apa yang diungkapkan oleh Pressman dan Wildavsky.<sup>36</sup>

Berdasarkan beberapa konsep pendapat di atas, dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa pada implementasi kebijakan publik, baik yang berupa rancangan maupun yang telah berbentuk undang-undang dibutuhkan beberapa unsur penting agar bisa berjalan dengan baik, yaitu; Pertama, kebijakan publik harus mampu merespon isu-isu dan masalah publik yang sedang berkembang pada saat sekarang. Kedua para pengambil keputusan harus mampu merumuskan kebijakan sesuai dengan aspirasi publik dalam berbagai kepentingan golongan. Ketiga para pelaksana kebijakan di lapangan harus mampu merealisasikan substansi kebijakan yang telah dirumuskan. Keempat Para penerima kebijakan publik harus mampu merespon dengan baik serta berpartisipasi aktif terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Kelima Jangka waktu pelaksanaan kebijakan harus cukup memadai dan keenam

---

<sup>34</sup>M.S. Grindle, *Politics and PolicynImplementation in the Third Word*, New Jersey: Princetown University Press, 1980.6

<sup>35</sup>L.N.Gerston, *Publik Policymaking in a Democratic Society: A.Guide to Civic Engagement*, New York: M.E.Sharp,Inc. 109.

<sup>36</sup>Dalam konteks aslinya When Objectives are not realized one explanation is the assertion of faulty implementation. The activities that were supposed to be carried out were not executed or were subject to inordinate.....lihat J.L.Presswman dan A.Widavsky, *Implentation*. 3<sup>rd</sup> Edition, California: University of California Press, Ltd, 1984, xxiv-xxv.

hasil yang ditetapkan harus jelas dan terinci sehingga dapat difahami dengan mudah oleh berbagai kalangan masyarakat.

Hal ini bisa difahami, karena kebijakan undang-undang otonomi dapat dikatakan konsep baru bagi sebagian masyarakat di Indonesia. Pada umumnya, karena mereka telah terbiasa dengan sistem sentralisasi yang selalu menunggu intruksi dari pusat tanpa harus merasa dipusingkan atau direpotkan untuk membuat konsep secara mandiri. Untuk itulah Wallis mengingatkan bahwa implementasi kebijakan desentralisasi pada setiap daerah ditanggapi berbeda, artinya tidak akan selalu sesuai dengan apa yang diharapkan. “.....*More and more governments see decentralization as a way forward, as a desirable policy. On the other hand, the implementation of that policy has mostly failed to live up to expectation*”.<sup>37</sup>

Secara sederhana Grindle mengingatkan bahwa para pengambil kebijakan dan para pelaksana lapangan tentang beberapa kemungkinan terjadinya gap (kesenjangan) antara tujuan kebijakan yang diambil dengan hasil yang diperoleh di lapangan.<sup>38</sup> Sedangkan Weimer dan Vining menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik sangat dipengaruhi minimal oleh tiga faktor.<sup>39</sup> Meskipun begitu disisi lain kelemahan pendapat Weimer dan Vining adalah kurang mencermati masalah dukungan sumber daya finansial yang secara rasio tidak kalah pentingnya dalam pelaksanaan sebuah kebijakan dengan ketiga faktor yang telah diungkapkan di atas.

Sementara ada juga yang berpendapat bahwa terdapat beberapa faktor yang sangat mempengaruhi kebijakan publik diantaranya adalah

---

<sup>37</sup>Malcolm Wallis, “*Local Government and the Development: A Guide to the Literature*”. Environment and Urbanization, III,1, 128.

<sup>38</sup>M.S.Grindle dan J.W.Thomas. *Public Choices and Policy Changes: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press. 1995.

<sup>39</sup>Secara tegas dikatakan pertama. faktor *policy* yang *logis* dan *rasionalis*. Kedua. Kerjasama dan dukungan stakeholder dalam melaksanakan kebijakan dan ketiga. Sumber daya manusia yang trampil dan punya komitmen. Lihat DL. Weimer dan AR. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Second Edition. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, 325-326.

pendapat Nugraha yang mengatakan bahwa minimal empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik.<sup>40</sup> Lebih lanjut Nugraha mengungkapkan bahwa disamping keempat faktor tersebut, juga terdapat beberapa faktor di luar kebijakan publik yang berpengaruh terhadap implementasi, yaitu pertama, indikator kondisi sosio-ekonomi-tehnologi. Kedua, Dukungan publik. Ketiga, sikap dan sumber daya dari konstituen. Keempat, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan kelima komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Gambaran yang diungkap oleh Nugraha semakin menyakinkan bahwa semua faktor yang ada pada daerah otonom menjadi sangat diperhitungkan dalam berbagai situasi dan kondisi di lapangan. Maka tentu saja individu yang sanggup memperhitungkan hal tersebut dibutuhkan seorang individu yang terbuka pada setiap perbedaan lokal yang terdapat di negara Indonesia, memiliki rasa kesatuan dan persatuan yang luas dengan konsep pemikiran yang bijak secara utuh. Ini berarti bahwa pemikirannya harus berpijak pada bingkai nasional bukan lokal.

Sedangkan Dwiyanto lebih memfokuskan pada faktor internal, dia mengungkapkan bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik.<sup>41</sup> Dari uraian di atas, dapat difahami bahwa keberhasilan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan publik sangat bergantung pada; **Pertama**, sumber daya organisasi (manusia, finansial dan sarana). **Kedua**, kemampuan manajemen pelaksana dan **Ketiga**, dukungan lingkungan kebijakan, baik bidang politik, sosial, ekonomi dan keamanan. Senada apa yang dikemukakan oleh Hoessein bahwa, sekalipun kata otonomi daerah terlihat dan terdengar diberbagai tempat, terpatri dalam peraturan

---

<sup>40</sup>Pertama. aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. Kedua. Karakteristik dari agen pelaksana. Ketiga. Kondisi ekonomi, sosial dan politik dan keempat. Kecenderungan (deposition) dari pelaksana. Lihat R.Nugraha, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT Elexmedia Komputindo, 2003. 167-169.

<sup>41</sup>Pertama. budaya birokrasi, kedua. Etika pelayanan, ketiga kewenangan diskresi dan keempat sistem intensif. Lihat A. Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada-Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, 2002, 7.

perundang-undangan dan program pemerintah, terdengar dalam berbagai propaganda dari berbagai kekuatan politik maupun dalam rangkaian pidato para elit politik. Namun kebijakan otonomi daerah yang mendasar semakin muskil dan mustahil untuk terwujud.<sup>42</sup>

Apa yang diungkapkan oleh Hoessein menjadi sebuah asumsi kecenderungan di awal pelaksanaan kebijakan otonomi daerah pada sebagian besar masyarakat Indonesia pada umumnya dan pada masyarakat di daerah pada khususnya. Oleh karena itu agaknya penting untuk dicermati bahwa kebijakan desentralisasi atau pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya guna mendidik individu agar mampu memahami nilai-nilai inti yang terkandung di dalamnya, yaitu nilai kebebasan dan nilai demokrasi.<sup>43</sup>

Konsep pemikiran Hoessein dapat difahami karena nilai kebebasan Nampak tercermin dari makna otonomi daerah yang mengartikan sebagai bentuk kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik maupun keputusan secara administrasi dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan yang ada. Sedangkan demokrasi tergambar dari pengambilan keputusan secara bebas dan mandiri dapat memotivasi terbangunnya bentuk pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat sebagai wujud nilai-nilai dasar sebuah Negara yang demokrasi. Maka pada hakekatnya perwujudan kesatuan bangsa dan persatuan Negara adalah harga tinggi yang harus diperjuangkan dan dipertahankan.

Untuk itulah Nakamura dan F.Smallwood berpendapat bahwa harus lebih memperhatikan secara khusus pada pelaksanaan kebijakan (*Policy implementation*) konsep ini didukung oleh para teoritis seperti Pressman dan Wildavsky yang menganggap bahwa kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang memiliki tujuan atau maksud-

---

<sup>42</sup>Bhenyamin Hoessein. "Implikasi Globalisasi bagi Kepemerintahan Demokrasi di Tingkat Lokal", dalam TELSTRA, Nomor 47 Juli-Agustus, 1997,16.

<sup>43</sup>Bhenyamin Hoessein, "Implikasi Globalisasi bagi Kepemerintahan Demokrasi di Tingkat Lokal" dalam TELSTRA, Nomor 47, Juli- Agustus, 1997, 16



maksud tertentu serta memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan (*Predictable impacts*).<sup>44</sup>

Lebih lanjut Nakamura dan Smallwood mengatakan bahwa kebijakan publik selalu berada dalam tiga lingkup kebijakan. Yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian (evaluasi) kebijakan<sup>45</sup> hal ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi kepada para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Di sisi lain meski secara makna tidak ada perbedaan tetapi dengan bahasa yang berbeda Pressman dan Wildavsky berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal serta akibat-akibat yang dapat diramalkan.<sup>46</sup>

Dari berbagai pandangan tersebut di atas, maka sesungguhnya dapat difahami bahwa kebijakan public adalah sebuah keputusan tetap yang dipilih dari berbagai kemungkinan yang ada dengan cara kolektif, saling bergantung serta kompleks yang dilakukan oleh pejabat atau lembaga pemerintahan pada semua tingkatannya guna memecahkan masalah-masalah masyarakat (publik).

Dengan demikian tentu saja seharusnya pada tingkat implementasi para pengambil kebijakan sudah dapat memprediksi segala kemungkinan yang terjadi pada masyarakat dan berusaha seminimal mungkin sebagai bentuk alternatif pemecahan masalah tersebut dicarikan beberapa solusinya, misalnya dengan cara berkala melakukan sosialisasi guna membuka pemahaman yang luas terhadap kebijakan undang-undang otonomi daerah atau diberikan batas-batas koridor rasionalis guna menjaga keutuhan berbangsa dan persatuan Negara Republik Indonesia karena pada intinya kita merupakan sebuah organisasi besar yang tertampung dalam wadah yang disebut sebuah Negara.

---

<sup>44</sup>R.T.Nakamura dan F.Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St.Martin's Press. 1980, 31.

<sup>45</sup>R.T.Nakamura dan F.Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St.Martin's Press. 1980, 31.

<sup>46</sup>J.L. Pressman dan A. Wildavsky. *Implementasi*. 3<sup>rd</sup>, Edition. Clifornia: Universitas of California Press, Ltd. 1984

Sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, banyak kalangan hanya membicarakan aspek positifnya saja, meski tidak dipungkiri bahwa otonomi daerah membawa perubahan positif di daerah dalam bidang kewenangan daerah untuk mengatur dirinya sendiri. Kewenangan ini merupakan sebuah impian, karena pada sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau pinggiran. Pada masa sentralisasi, pengerukan potensi daerah ke pusat terus menerus dilakukan dengan dalih pemerataan pembangunan. Alhasil bukannya mendapat manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Dengan kewenangan tersebut tampaknya banyak daerah yang optimis untuk bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut.

Karena sesungguhnya otonomi daerah, meski digagas sebagai salah satu alternatif permasalahan, bukan berarti tanpa masalah. Karena undang-undang otonomi daerah juga melahirkan beberapa persoalan ketika difahami di lapangan (di tingkat daerah). banyaknya persoalan yang muncul menunjukkan bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah menemui beberapa kendala yang harus selalu dicermati dan selanjutnya dilakukan penyempurnaan agar dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Beberapa persoalan yang menjadi kendala tersebut adalah;

*Pertama*, kewenangan yang saling tumpang tindih. Artinya implementasi pelaksanaan otonomi daerah masih sangat kental dengan kewenangan yang saling tumpang tindih diantara institusi pemerintah dan aturan yang berlaku, baik pada aturan level atas maupun pada aturan level bawah. Posisi kewenangan juga masih menjadi pekerjaan rumah pada pola kebijakan otonomi daerah. Pertanyaan apakah kewenangan itu ada di kabupaten, kota atau propinsi terus berlanjut. Dengan implementasi otonomi daerah yang terkesan mendadak, cenderung mengejutkan pihak-pihak pengambil keputusan di level daerah, terutama yang belum memiliki sumber daya manusia kualitatif. Maka terjadilah artikulasi otonomi daerah lebih kepada aspek finansial, tanpa pemahaman substansial yang memadai terhadap hakekat otonomi daerah.

**Kedua**, anggaran, banyak terjadi keuangan daerah tidak mencukupi, sehingga menghambat pembangunan. Sementara pemerintah daerah masih lemah dalam kebijakan menarik investasi di daerahnya. Di samping itu juga dalam penyusunan APBD menjadi persoalan, karena kurangnya transparansi dan akuntabilitas, sehingga sangat merugikan masyarakat. Padahal dalam otonomi daerah, paradigma anggaran telah bergeser ke arah anggaran partisipatif, akan tetapi pada kenyataannya, harapan masyarakat sangat berlawanan dengan kepentingan kalangan elit, sehingga dalam penetapan anggaran belanja daerah, cenderung lebih mencerminkan kepentingan elit dari pada kepentingan masyarakat.

**Ketiga**, orientasi kekuasaan, otonomi daerah masih difahami sebagai pergeseran kekuasaan bagi kebanyakan kalangan elit, dibandingkan difahami untuk melayani masyarakat agar lebih efektif dan efisien. Sehingga otonomi daerah cenderung diwarnai oleh kepentingan politiknya dengan cara menggerakkan massa dengan cara mengembangkan sentiment kedaerahan seperti munculnya “putra daerah” dalam setiap pemilihan kepala daerah.<sup>47</sup> Bahkan kewenangan daerah pemerintah daerah itu justru dipergunakan oleh pejabat daerah untuk mengisi pundi-pundinya.<sup>48</sup>

**Keempat**, politik identitas diri, merebaknya politik identitas diri pada implementasi otonomi daerah, yang memotivasi satu daerah berusaha melepaskan diri dari wilayah induknya yang sebelumnya menyatu (pemekaran). Artinya otonomi daerah dibayangkan-banyangi oleh potensi konflik horizontal yang mengarah pada etnis, hal ini cenderung menjadi munculnya virus primordialisme pada tiap-tiap daerah. bahkan tidak jarang konflik tersebut muncul dalam satu wilayah Provinsi itu sendiri.

**Kelima**, pelayanan publik, pelayanan publik kepada masyarakat masih rendah, hal ini dikarenakan rendahnya kompetensi PNS daerah

---

<sup>47</sup><http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-politik/45-politika/11479-otonomi-daerah-mengecewakan.html> diakses Jum'at 29 September 2016. Baca juga Arif Rahman Aji, *Korupsi Dalam Perspektif Islam dan Pancasila*, <http://ajigoahead.blogspot.com/2013/01/korupsi-dalam-perspektif-islam-dan.html> diakses jum'at 29 September 2016

<sup>48</sup>Sorotnews.com, Jum'at, 05 Desember 2014- 11:19

dan tidak jelasnya standar pelayanan yang diberikan. Ditambah lagi rendahnya akuntabilitas pelayanan yang membuat pelayanan tidak optimal. Bahkan banyak terjadi pemerintah daerah mengalami kelebihan PNS dengan kompetensi tidak memadai dan kekurangan PNS dengan kualifikasi terbaik. Di samping itu juga tidak sedikit fenomena mengedepankan “putra asli daerah” untuk menduduki jabatan strategis dan mengabaikan profesionalis jabatan.<sup>49</sup>

**Keenam**, lembaga perwakilan, meningkatnya DPRD, ternyata tidak dibarengi dengan tercapainya harapan masyarakat oleh lembaga perwakilan rakyat. hal ini dikarenakan kurangnya kompetensi anggota DPRD, termasuk diantaranya kurangnya pemahaman terhadap peraturan perundangan yang berlaku. Akibatnya meskipun kewenangan itu ada, tidak berimbas terhadap kebijakan yang memihak pada kepentingan publik. Disamping itu juga DPRD banyak campur tangan terhadap penentuan karir pegawai di daerah.

**Ketujuh**, pemekaran wilayah, pemekaran wilayah menjadi sebuah persoalan, karena tidak dilaksanakan sebuah grand desain dari pemerintah pusat. Seharusnya grand desain itu dilaksanakan dengan pertimbangan utama untuk menjamin kepentingan nasional secara utuh dan menyeluruh. Artinya gagasan pemekaran tersebut seharusnya muncul dari pusat. Namun faktanya adalah gagasan dan inisiatif pemekaran tersebut berasal dari masyarakat di tingkat daerah. hal ini tentu saja menimbulkan persoalan, karena pemekaran lebih didominasi lagi-lagi oleh kepentingan elit daerah dan tidak berdasarkan pada pertimbangan kepentingan nasional secara keseluruhan.<sup>50</sup>

**Kedelapan**, pilkada langsung, pemilihan kepala daerah secara langsung di daerah ternyata cenderung menimbulkan banyak persoalan. Pada hakekatnya pilkada langsung tidak diatur pada UUD, karena sesungguhnya yang diatur untuk pemilihan langsung hanyalah pada pemilihan presiden. Maka pilkada langsung diantaranya menimbulkan

---

<sup>49</sup><http://www.transparansi.or.id/tentang/otonomi-daerah/html> diakses Jum'at 30 September 2016.

<sup>50</sup><http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-politik/45-politika/11479-otonomi-daerah-mengecewakan.html> diakses Jum'at 29 September 2016, baca juga Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Alumni, 2004, 131.

persoalan pada membengkaknya biaya operasional untuk pelaksanaan suksesi kepemimpinan, padahal kondisi ekonomi masyarakat mayoritas sangat memprihatinkan, selain itu juga pilkada langsung telah menimbulkan perilaku materialistis yang luas dikalangan masyarakat, akibat merebaknya politik uang, dan yang lebih memprihatinkan lagi pilkada langsung tidak menjamin munculnya kepala daerah yang lebih baik dari sebelumnya.

Apa yang menjadi persoalan-persoalan tersebut di atas, sesungguhnya dialami hampir setiap daerah di Indonesia, hal ini didasarkan lebih kepada kurang siapnya daerah menerima undang-undang otonomi daerah serta kebiasaan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya yang selalu menunggu intruksi kebijakan dari pusat.

Senada dengan pendapat di atas, Isran Noor mengemukakan beberapa masalah yang muncul setelah lahirnya otonomi daerah adalah; **Pertama**, adanya eksploitasi pendapatan daerah.<sup>51</sup> **Kedua**, pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi yang belum mantap.<sup>52</sup> **Ketiga**, penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang

---

<sup>51</sup>Konsekuensi otonomi adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul inherent risk (resiko bawaan), artinya daerah akan melakukan maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah. baca Isran Noor, *Politik Ekonomi Daerah Untuk Penguatan NKRI*, Bandung: Lepsindo, 2012. Baca juga Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Laica, 2007.

<sup>52</sup>Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal. Tujuan otonomi daerah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestic, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pemerintah hanya berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Baca Obasatar Sinaga, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik Implementasi Kerjasama Internasional*, Bandung: Lepsindo 2010. Lihat juga Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem*

belum memadai. Keempat kondisis SDM aparatur pemerintah yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah. Kelima merebaknya korupsi di daerah dan Keenam adanya potensi munculnya konflik antar daerah.

Otonomi daerah yang hakekatnya merupakan sebuah alternatif pemecahan masalah dalam kebijakan pemerintah, dengan tujuan yang sangat baik bagi kemajuan bangsa Indoensia, faktanya justru banyak sekali terjadi penyalahgunaan dalam implementasinya. Penyalahgunaan ini tidak hanya pada level pemerintah pusat, akan tetapi juga pada level pemerintah daerah. Meskipun gaung otonomi daerah begitu gencar disosialisasikan pada seluruh wilayah Indonesia, akan tetapi masih terlihat pembangunan yang belum merata.

Implementasi otonomi daerah yang cenderung disalahgunakan berakibat munculnya kekecewaan masyarakat daerah setempat. Dan tidak jarang kekecewaan masyarakat Indonesia terhadap ketidak puasan pelaksanaan otonomi daerah ditampilkan dalam bentuk perilaku yang kurang baik. Contoh kasus penyalahgunaan otonomi daerah oleh elit lokal akibat kesalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah, misalnya kasus Freeport<sup>53</sup> dan Organisasi Papua Merdeka (OMP)<sup>54</sup>, sebagai

---

*Ketatanegaraan RI, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta: Laica, 2007.*

<sup>53</sup>Adalah sebuah perusahaan tambang yang sudah sekian lama mengeruk kekayaan alam Papua, namun tidak berimbas positif bagi penduduk pribumi Papua. Justru kehadiran PT. Freeport merugikan penduduk pribumi. Pemerintah memberikan ijin kepada PT. Freeport untuk melakukan kegiatan pertambangan di daerah Papua. Pemberian ijin melakukan kegiatan ini merupakan sebagai bentuk kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, guna membangun daerahnya. Pemberian ijin ini juga melibatkan pemerintah pusat.adanya suatu industri di suatu daerah seharusnya memberikan kemajuan bagi masyarakat sekitarnya. Lihat Okezone.com. Rusuh Papua Dendam yang tak Tuntas (online). Available from:news.okezone.com/read/2012/05/337/520432/rusuh-papua-dendam-yang-tak-tuntas. Diakses Jum'at 29 September 2016.

<sup>54</sup>Adalah kasus yang menginginkan penduduk pribumi Papua untuk lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan membentuk Negara sendiri. Lihat Okezone.com. Rusuh Papua Dendam yang tak Tuntas (online).

akibat dari rasa ketidak puasan dan kekecewaan mendapatkan perilaku yang tidak adil, beberapa penduduk Papua menghendaki adanya negara baru.

Begitu kasus yang terjadi pada mantan Kepala Daerah di daerah Bangkalan Madura.<sup>55</sup>sama halnya di Kota Solok, Sumatra Barat.<sup>56</sup>Bahkan di wilayah Provinsi Banten sendiri telah terjadi korupsi yang dilakukan oleh pejabat daerah dengan sistem pemerintahan familier,<sup>57</sup> kondisi seperti ini telah menjadi sorotan tidak hanya oleh

---

Available from: [news.okezone.com/read/2012/05/337/520432/rusuh-papua-dendam-yang-tak-tuntas](http://news.okezone.com/read/2012/05/337/520432/rusuh-papua-dendam-yang-tak-tuntas). Diakses Jum'at 29 September 2016.

<sup>55</sup>Kasus yang berawal Perusahaan Listrik Negara yang ingin membangun fasilitas Pembangkit Listrik Tenaga Gas di Gresik dan Gili Timur. Perseroan tersebut mengikat perjanjian dengan pemerintah daerah setempat. Di Gresik, sumber pembangkit listrik tersebut sudah berdiri, sementara di Gili Timur sama sekali tidak dibangun, pada kasus tersebut disinyalir adanya korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat dan menjadi sumber kegagalan pembangunan PLTG Gili Timur. Baca Merdeka. Com. Senin 15 Desember 2014 20.10., baca juga Kompas Selasa 9 November 2010/ kasus korupsi yang menimpa bupati agam, lihat juga Kompas 14 Maret 2009.

<sup>56</sup>Kasus yang menjerat Walikota Solok Yumler Lahar yakni pembatalan kerjasama antara pemerintah Kota Solok, Sumatra Barat dan Investor Hariadi yang menyebabkan kerugian Negara sebesar 1.3 miliar, baca Kompas, 11 Agustus 2004

<sup>57</sup>Ratu Atut Chosiyah resmi diberhentikan sebagai gubernur Banten melalui Surat Keputusan Presiden Nomor 63/P Tahun 2015. Atut sudah divonis bersalah karena terlibat kasus korupsi. Atut resmi menjadi Gubernur Banten pada 2007 setelah memenangi pilkada. Setelah menjadi orang nomor satu di Banten, Atut pun memiliki ruang cukup luas untuk memasukkan keluarganya ke dalam ranah politik praktis. Adik Atut, Haerul Zaman, terpilih menjadi Wali Kota Serang tahun 2010, Adik Atut yang lain, Ratu Tatu Chasanah, terpilih menjadi Wakil Bupati Serang mendampingi Taufik Nuriman tahun 2010 yang sekarang menjadi Bupati. Sementara menantunya Tanthowi menjadi Wakil Bupati Pandeglang pada 2015 mendampingi Erwan Kurtubi. Airin Rachmi Diany naik menjadi Wali Kota Tangerang sejak tahun 2011 Istri adik Atut, Tubagus Cheri Wardhana (Wawan). Baca Kompas Rabu, 18 Desember 2013, lihat Antara Kamis, 09 Juli 2015 baca juga Merdeka Rabu, 29 Juli 2015.

masyarakat Provinsi Banten, bahkan oleh pemerintah pusat secara nasional.

Berbagai contoh kasus di atas, memperlihatkan bahwa korupsi benar-benar berada pada kalangan elit pemerintah. Apabila fenomena tersebut dapat dibongkar dan ekspos secara lebih gamblang, maka akan semakin mengawatirkan dan mencengangkan. Hal ini diperkuat dengan data yang didapat dari Indonesia Corruption Wact, bahwa hingga akhir 2010 terdapat 148 mantan kepala daerah dan mantan wakil kepala daerah serta kepala daerah yang masih aktif terjerat kasus korupsi, namun kasus yang diizinkan disidik hanya 48 kasus, di luar 27 kasus yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sedangkan sisanya belum diizinkan pemerintah pusat.

Dengan demikian otonomi daerah dan tuntutan pemekaran daerah, agaknya hanya dijadikan topeng untuk membangun kekuasaan dan menimbun kekayaan. Jelas di sini perluasan kekuasaan dan kewenangan yang besar tidak dijadikan sebuah amanah yang emban untuk kepentingan masyarakat, akan tetapi lebih kepada mencari dan menimbun kekayaan sebanyak-banyaknya.

Indikator yang nampak jelas adalah dilibatkannya seluruh keluarga dan membangun sebuah koloni atau kelompok elite yang menggurita, sehingga memudahkan untuk melakukan kesewenang-wenangan dalam menentukan program dan kebijakan yang dilaksanakan di daerah.

Menurut Saldi Isra, menjamurnya korupsi di daerah dapat dilihat melalui tiga persoalan penting;

**Pertama**, program otonomi daerah yang digulirkan oleh pemerintah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Dengan arti lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Untuk itu program desentralisasi ini hanya memberikan peluang kepada elite lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang tentu saja rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.



**Kedua**, belum ada institusi Negara yang mampu mengontrol secara efektif terhadap penyimpangan wewenang di daerah. program otonomi daerah telah memangkas struktur hierarki pemerintahan, sehingga control pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dianggap tidak efektif lagi, sehingga tidak ada hubungan struktural secara langsung yang memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Kepala daerah dari gubernur, bupati maupun walikota tidak lagi ditentukan oleh pemerintah pusat. Melainkan oleh mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD. Hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah hanya fungsional, yaitu hanya pada kewenangan untuk memberi policy guidance kepada pemerintah daerah tanpa dibarengi oleh pengawasan yang memadai.<sup>58</sup>

**Ketiga**, legislative daerah gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga kontrol, justru sebaliknya terjadi kolusi yang erat antara pemerintah daerah dan DPRD, sehingga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terjadi. sedangkan kontrol dari kalangan civil society masih lemah. Artinya lembaga kontrol seperti DPRD secara konstitusi harus mengawasi kebijakan pihak eksekutif (pemerintah daerah) tidak berarti membuka peluang adanya penyelewengan wewenang dan korupsi menjadi hilang. Bahkan ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dan legislatif, maka semakin sulit bagi masyarakat untuk melakukan kontrol.<sup>59</sup>

Oleh karena itu, otonomi daerah disamping memberikan dampak positif terhadap kebijakan pemerintah, juga memiliki dampak negatif, salah satunya adalah munculnya perilaku korupsi yang meraja lela dan merata, dari pemerintahan tingkat pusat sampai pada pemerintahan tingkat daerah. Sehingga muncul istilah, kalau pada masa pemerintahan Soeharto, korupsi dilakukan dibawah meja, pada masa

---

<sup>58</sup>Baca Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2012, 83. Baca juga Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, 131-138

<sup>59</sup>Baca Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2012, 83. Baca juga Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, 131-138.

remorfasi sekarang ini tidak hanya dilakukan di bawah meja, melainkan dibawa dengan meja-mejanya.

Melihat kenyataan ini, sesungguhnya tidak ada pembiaran dari pemerintah, terdapat beberapa undang-undang yang dilahirkan guna mengatasi berbagai masalah tersebut, khususnya permasalahan korupsi yang semakin menjadi-jadi tidak seharusnya hanya menjadi sebuah perbincangan tanpa berusaha mencari jalan keluarnya. Melihat kasus korupsi di daerah, maka pemerintah Indonesia membuat undang-undang kebijakan baru yang dianggap dapat mengurangi kasus-kasus korupsi di daerah. diantaranya adalah.

1. UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Salah satu kausul dalam UU.No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan di mana kewenangan yang sifatnya perizinan, khususnya yang terkait ekologi seperti pertambangan dan kehutanan tidak lagi ada di Kabupaten/Kota, tapi ditarik ke wilayah Provinsi. Pemerintah pusat dan masyarakat akan lebih mudah mengawasi 34 Gubernur dari pada mengawasi 500-an lebih Bupati/Walikota.

2. Rencana pendirian kantor cabang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di daerah. hal ini dimaksudkan untuk perbaikan sistem dan peningkatan kualitas dalam konteks pemberantasan korupsi di daerah. Dalam hal ini juga harus dibarengi dengan kerjasama dengan pihak penegak hukum dari kepolisian dan kejaksaan yang ada di daerah.<sup>60</sup>

Dengan demikian prospek ke depan implementasi otonomi daerah, selayaknya rakyat adalah pemegang kedaulatan. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 perubahan ketiga berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, rakyat yang berdaulat tidak boleh menyimpang dari konstitusi. Artinya rakyat sendiri selaku pemegang kedaulatan harus tunduk pada UUD. Secara hukum dan administratif, rakyat banyak yang berdaulat tersebar dan

---

<sup>60</sup>Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesi Nomor 5587.

menempati segenap daerah otonom, termasuk rakyat penduduk provinsi Banten adalah pula penduduk wilayah daerah otonomi Provinsi Banten.

Perkembangan masyarakat dalam konteks otonomi daerah tidak dapat dipungkiri telah menghasilkan kondisi obyektif bagi tumbuhnya budaya lokal, serta partisipasi rakyat secara melembaga dan kritis sebagai kontrol politik terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk itu regulasi dan kebijakan otonomi daerah ke depan harus dirancang dengan mengacu pada konsep strategis, antara lain;

**Pertama**, penguatan dan implementasi otonomi daerah yang bertanggung jawab, memenuhi asas keadilan dan keselarasan dalam bingkai NKRI. Kecenderungan politik untuk melemahkan paradigma desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, baik melalui komunikasi wacana yang bermuatan “pemikiran-pemikiran resentralistik” maupun regulasi termasuk materi muatan dalam undang-undang yang secara factual berpotensi mengubah hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus segera ditinggalkan.

**Kedua**, akselerasi pembangunan infrastruktur yang mendukung aktivitas ekonomi dengan memperhatikan konektifitas antar wilayah guna mencapai tujuan pemerataan pembangunan nasional. **Ketiga**, kebijakan-kebijakan nasional maupun daerah harus segera dapat dioperasionalkan untuk menghadapi perkembangan dalam kerja sama ekonomi.

**Keempat**, peningkatan upaya-upaya agar terus membangun tata kelola pemerintahan yang baik, melalui peningkatan kapasitas pemerintahan. **Kelima**, regulasi dan kebijakan desentralisasi fiskal harus dapat ditata guna mewujudkan alokasi sumberdaya nasional yang efektif dan efisien, melalui pola hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang transparan, akuntabel dan berkeadilan.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup>Lihat Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. baca juga Obasatar Sinaga, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik Implementasi Kerjasama Internasional*, Bandung: Lepsindo 2010. Lihat juga Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Laica, 2007.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui optimalisasi pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya manusia, sehingga dapat terwujud dengan baik, dibutuhkan pengawasan (kontrol), baik secara internal dari pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri, maupun juga eksternal melalui partisipasi masyarakat di daerah.

Dengan demikian sangat diharapkan peran seluruh masyarakat sipil di daerah seperti dalam bentuk lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial keagamaan, lembaga pendidikan dan lain sebagainya. Konteks tersebut harus juga dilakukan secara berkala dan terus menerus kepada masyarakat, sehingga setiap anggota masyarakat termotivasi untuk bertanggung jawab secara individual, sekaligus menjadi kontrol yang kuat dalam membangun wilayahnya masing-masing dengan kondisi yang siap mengimplementasikan undang-undang otonomi daerah tanpa dibayangi oleh ketakutan dan keragu-raguan, kebimbangan yang terus menerus. Karena siap atau tidak siapnya daerah dalam mengimplementasi undang-undang otonomi daerah, dampaknya akan selalu kembali kepada masyarakat, khususnya masyarakat lokal.

Untuk itu sesungguhnya masyarakat daerah sadar atau tidak menjadi penentu berhasil dan tidaknya dalam implementasi kebijakan undang-undang otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam nilai-nilai undang-undang 1945, bahwa demokrasi hakekatnya adalah oleh dan untuk masyarakat atau bangsa Indonesia.

#### **D. Problematika Otonomi Daerah pada Pendidikan.**

Pada beberapa Negara otonomi daerah bidang pendidikan terjadi karena didorong oleh berbagai tuntutan yang terjadi secara mendasar. Menurut Stinette paling tidak lima tuntutan mendasar.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup>Yaitu (1) Demands from powerful constituencies-in particular parent, community groups, legislators, business and in some instances. (2) Strong agreement among these constituencies that the current educational structure is not working well for increasing numbers of student. (3) The inability of massive bureaucracies-with their characteristic centralized policies, common work rules and top down decision-making structure to

alasan yang dikemukakan oleh Stinettee diantaranya adalah adanya keinginan orang tua, masyarakat, pihak swasta dan pemerintah daerah untuk ikut terlibat dalam pengelolaan pendidikan sebagai bentuk respon atas kelemahan penyelenggaraan pendidikan yang menganut sistem sentralisasi (terpusat). di samping itu tuntutan undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan juga didasari pada persepsi bahwa selama ini lembaga sekolah kurang dapat menjawab tantangan dan kebutuhan masyarakat. Lebih lanjut Stinettee juga mengatakan bahwa; “*Decentralization is designed to bring decision –making closer to the student and the learning environment of the classroom*”.<sup>63</sup>

Dalam laporannya *The Danish Government* mengemukakan alasan lain yang mendasari kenapa undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan dibutuhkan. Laporan ini menyatakan beberapa alasan pentingnya otonomi daerah bidang pendidikan, diantaranya keinginan masyarakat agar sistem pendidikan lebih fleksibel, juga keinginan pemerintah daerah serta lembaga pendidikan agar dapat dengan bebas mengelola dan melaksanakan pendidikan sesuai dengan memalui skala prioritas dengan mempertimbangkan ketersediaan dana tanpa harus bergantung kepada aturan-aturan teknis yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sepenuhnya.<sup>64</sup>

Sejalan dengan konsep pemikiran di atas, Muta berpendapat bahwa tujuan atau alasan undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan diantaranya adalah untuk memberikan pelayanan

---

respond effectively to the widely varying needs of local schools and communities. (4) The rapidly changing nature of work and the workplace and the concomitant perception that schools are not keeping pace with the current demands of society (5) Growing competition for public school dollars and students from the advocates for school choice, vouchers and privatization. Lihat L.J. Stinette. 1993 “Decentralization: Why,How and Toward Ends/” NCREL’s Policy Brief. <http://www.ncerl.org/sdrs/areas/isucs/envrrmnt/go/93-1intr.htm>, 10.

<sup>63</sup>L.J.Stinette. 1993“Decentralization: Why,How and Toward Ends/” NCREL’s Policy Brief. <http://www.ncerl.org/sdrs/areas/isucs/envrrmnt/go/93-1intr.htm>, 10

<sup>64</sup>The Danish Government. 2002, The Education System in General. <http://eng.uvm.dk/publication/1prin/1.htm>, 6

pendidikan yang lebih fleksibel, memberikan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan pada tingkat lembaga sekolah.<sup>65</sup>

Berkaitan dengan latar belakang maksud dan tujuan dan hasil implementasi undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan ada baiknya kita melihat beberapa Negara yang mengadopsi undang-undang tersebut. Misalnya, undang-undang desentralisasi yang diterapkan di Belanda yang bertujuan untuk “*increasing the autonomy of school*”. Di samping itu juga merupakan “*an attempt to improve the deployment of resources to combat educational disadvantages*”.<sup>66</sup> Yang pada intinya dengan undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan, keterlibatan pemerintah daerah, lembaga sekolah dan lingkungan masyarakat akan mendapatkan porsi yang lebih banyak dalam mengambil sebuah kebijakan.

Senada dengan hal tersebut di atas, Stinette mengatakan bahwa “*Decentralisation is designed to bring decision-making closer to the student and the learning environment of the classroom*”.<sup>67</sup> Sementara itu desentralisasi di Selandia baru difokuskan pada pemangkasan manajemen lapisan tengah pada birokrasi pendidikan pada level sekolah.<sup>68</sup>

Komitmen pemerintah yang tinggi untuk melaksanakan undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan dimunculkan dengan kebijakan mengurangi jumlah pegawai pusat Departemen Pendidikan, menghapus seluruh administrasi tingkat pemerintah daerah serta menyerahkan alokasi anggaran, pengaturan pegawai dan

---

<sup>65</sup>H. Muta, “Deregulation and Desentralization of Education in Japan”, *Journal of Educational Administration*, Vol 38, PP 454-467, 2000.

<sup>66</sup> Social and Cultural Planning Office (SCP) ‘Municipal Policy on Education Compensatory Policy’, Summary Cashier 164, released on 12 September 1999.

<sup>67</sup>L.J.Stinette, “Decentralization: Why,How and Toward Ends?”. (1993) NCREL’s Policy Brief.

<http://www.ncerl.org/sdrs/areas/issues/envrmnt/go/93-lintr.htm..10>

<sup>68</sup>E.B.Fiske, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*, Terjemahan Basilius Bengoteku. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 25

pengambilan kebijakan bidang pendidikan pada sekolah masing-masing.<sup>69</sup>

Pelaksanaan undang-undang otonomi pendidikan, di Selandia Baru menunjukkan keberhasilan yang cukup signifikan. Hal itu ditandai dimana sekolah bersama masyarakat setempat secara mandiri dan kreatif dapat meningkatkan layanan pendidikan kepada masyarakat. Selanjutnya menurut Fiske keberhasilan selandia baru dalam mengimplementasikan undang-undang desentralisasi pendidikannya dikarenakan oleh keunggulan pendekatan, yang dimulai dengan reformasi administrasi yang kemudian diikuti oleh reformasi pedagogis yang tergambar pada consensus luas tentang tujuan utama kurikulum nasional sekaligus memberikan peluang lembaga sekolah menambahkan muatan lokal.<sup>70</sup>

Begitu juga implementasi undang-undang otonomi pendidikan di Brazil, menghasilkan hal-hal yang positif.<sup>71</sup> Namun dalam paparan selanjutnya Lobo juga mengakui bahwa masih ada hal-hal yang negatif. Misalnya kurangnya pelatihan bagi anggota dewan sekolah dalam menyelesaikan konflik dan terkadang kepala sekolah masih dominan dalam pengambilan kebijakan di sekolah.

---

<sup>69</sup>E.B.Fiske, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*, Terjemahan Basilius Bengoteku. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 25.

<sup>70</sup>E.B.Fiske, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*, Terjemahan Basilius Bengoteku. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 25

<sup>71</sup>Diantaranya: pertama. otonomi sekolah dan transparansi dalam pengambilan keputusan yang sangat berperan dalam meningkatkan efisiensi dan kualitas pelaksanaan pendidikan. Kedua. Sistem nepotisme berangsur-angsur berkurang dalam praktik pemilihan kepala sekolah. ketiga. manajemen sekolah semakin efisien dan berkualitas dan mendapatkan pengakuan baik oleh politisi dan masyarakat dan keempat. Anggota masyarakat yang mewakili orang tua siswa dan beberapa dewan mulai mengambil peran dalam pengambilan kebijakan sekolah. Lihat T.Lobo, et al. 1995. *Decentralized Management of Education in Minas Gerais, Brazil*. Washington D.C. The world Bank.

Pada akhir tahun 1960. Di Spanyol juga melakukan desentralisasi pendidikan yang membuahkan hasil yang positif.<sup>72</sup> Meskipun begitu, juga ditemukan sisi negatif antara lain pertama. beberapa dewan sekolah lamban menyesuaikan diri dengan pendekatan manajemen baru pada tingkat lembaga sekolah. Kedua. Beberapa pendidik yang memenuhi syarat dan berkualitas enggan mengambil bagian tanggung jawab dalam pengelolaan dan memimpin sekolah karena kurang penghargaan yang diberikan, terutama dalam bentuk gaji atau tunjangan intensif yang lain.<sup>73</sup>

Dari gambaran implementasi undang-undang otonomi daerah pada Negara-negara di atas. Maka dapat difahami bahwa sesungguhnya merupakan kewajaran pelaksanaan sebuah undang-undang pada tingkat implementasi selalu mendatangkan dua sisi, yaitu positif dan negatif, akan tetapi bukan berarti kita harus melakukan pembiaran terhadap sesuatu yang kita anggap tidak sejalan dengan tujuan normative dari undang-undang tersebut. Maka sudah sepatutnya kita harus benar-benar memahami apa yang menjadi tujuan normatif dari kebijakan otonomi daerah bidang pendidikan. Indra Djati Sidi dalam Konteks undang-undang otonomi daerah bidang pendidikan di Indonesia mengungkapkan bahwa “otonomi daerah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan, keadilan, demokratis dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal serta menggali potensi dan keragaman daerah, bukan untuk memindahkan masalah dari pusat ke kabupaten atau kota.

---

<sup>72</sup>Antara lain, pertama. terjadi peningkatan pendanaan pendidikan selama tahun 1980. Kedua. Kualitas pendidikan lebih baik menurut sebagian masyarakat dan ketiga. Dalam bidang politik terjadi consensus para pemimpin politik untuk mengedepankan kepentingan Negara daripada kepentingan partai atau golongan serta mengedepankan pendekatan demokrasi daripada ototiter tanpa terjadi perpecahan antar komponen masyarakat. Lihat E.B.Fiske, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*, Terjemahan Basilius Bengoteku. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 25.

<sup>73</sup>E.B.Fiske, *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*, Terjemahan Basilius Bengoteku. (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia ), 25



Begitu juga otonomi bidang pendidikan. Sistem dan pengelolaan pendidikan, bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, bukan memindahkan atau mengembangbiakkan masalah yang menjadi beban pemerintah pusat kepada Kabupaten atau Kota<sup>74</sup>

Jika dicermati. Sesungguhnya tujuan Undang-undang Otonomi Daerah bidang pendidikan yang diterapkan pada beberapa negara secara spesifik hampir mendekati kesamaan meskipun tidak sama persis, meskipun begitu secara umum dapat tergambar bahwa tujuan desentralisasi pendidikan pada intinya kurang lebih sama yaitu untuk meningkatkan kualitas pendidikan melalui pemberdayaan pemerintah daerah, sekolah dan masyarakat serta adanya penyelenggaraan pendidikan yang transparan dan akuntabel dengan tetap menjaga persatuan bangsa dan keutuhan negara.

Penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah meng-isyaratkan bahwa terdapat beberapa kemungkinan pemerintah daerah untuk mengembangkan wilayahnya dalam situasi yang lebih kondusif dalam bingkai demokrasi, termasuk di dalamnya juga mengembangkan berbagai sistem dan pengelolaan bidang pendidikan. Karena sesungguhnya pelaksanaan undang-undang otonomi daerah menuntut adanya perubahan pengelolaan pendidikan dari yang bersifat sentralistik kepada yang bersifat desentralistik, dengan tanpa keluar dari bingkai demokrasi dan nilai-nilai kesatuan bangsa dan keutuhan negara.

Dalam hal ini Tilaar mengatakan bahwa desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan,<sup>75</sup> lebih lanjut menurutnya terdapat tiga hal yang berhubungan dengan urgensi desentralisasi pendidikan. **Pertama**, pembangunan masyarakat demokrasi. **Kedua**, Pengembangan *social capital* dan **ketiga**, Peningkatan daya saing bangsa. Kalau kita cermati dan garis bawahi “daya saing bangsa” pada point ketiga dari pendapat Tilaar maka hakekat utamanya adalah dalam

---

<sup>74</sup>Indra Djati Sidi. Menuju Masyarakat Belajar: Menggagas Paradigma Baru Pendidikan. (Jakarta: Paramadina dan PT.Logos Wacana Ilmu, 2001) 30.

<sup>75</sup>H.A.R.Tilaar. *Membenahi Pendidikan Nasional*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2002) 20.

undang-undang otonomi daerah tetap orientasinya pada kesatuan bangsa dan keutuhan negara.

Agaknya tidak berlebihan bahwa Sam M. chan dan Tuti T.Sam menggambarkan bahwa berubahnya kebijakan dari sentralisasi ke desentralisasi bagaikan sebuah bendungan kekuasaan, Negara dimasa orde baru yang bersifat hegemonic otoritarianisme tersebut hancur, maka arah air kekuasaan itu akan menyembur ke berbagai arah.<sup>76</sup> Artinya kita bisa melihat kenyataan banyak ditemukan berbagai sikap yang diperlihatkan oleh pemerintah daerah, ada yang menunjukkan sikap tidak terkendali, ada yang mengalir deras membuat saluran tersendiri atau ada juga yang mengalir tenang mengikuti kehendak yang hakekatnya mereka sendiri tidak mengetahui mau kearah mana saluran kekuasaan itu berjalan dan sebagainya.

Artinya tidaklah mengherankan kalau terkadang kita menemukan aliran kekuasaan pada pemerindah daerah yang cenderung “kebablasan”, Bagaikan menemukan kembali miliknya yang dahulu dianggap diambil oleh orang lain, maka sikap yang ditunjukkan adalah saluran kekuasaan yang akan menghantam apa saja yang dianggap menghalanginya meskipun dengan cara-cara yang kurang etis dan tidak berada pada bingkai kesatuan dan persatuan.

Menurut Tilaar sebenarnya kalau kita mau jujur pada diri sendiri bahwa sesungguhnya masih banyak daerah di Indonesia yang tidak atau belum siap dalam menerima berbagai kebijakan, termasuk menerapkan kebijakan undang-undang bidang pendidikan.<sup>77</sup> Alasan yang secara umum sering dikemukakan adalah:

**pertama**, sumber daya manusia (SDM) mereka belum memadai. SDM merupakan pilar utama dan pertama dalam mengimplementasikan desentralisasi pendidikan. penataan SDM yang kurang sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya akan menimbulkan pelaksanaan pendidikan yang tidak professional.

---

<sup>76</sup>Sam M.Chan, Tuti T.Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* ( Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cct.5, 2-3.

<sup>77</sup>H.A.R.Tilaar. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, 6-18. Bandingkan, Lampiran 3 tentang PP No. 25 tahun 2000 pada E.Mulyana, *Managemen Berbasis Sekolah* (Bandung: Rosdakarya, 2002) 194-214.

Misalnya terdapat beberapa tenaga pendidik dan kependidikan bahkan tidak jarang Kepala Dinas Pendidikan yang diangkat dari mantan pejabat daerah atau mereka yang latar belakang kompetensinya bukan dari keguruan. Meskipun mereka sudah terbiasa mengurus orang banyak, akan tetapi sangat berbeda dengan karakteristik dengan para pendidik atau orang-orang yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

**Kedua**, sarana dan prasarana mereka belum tersedia. Salah satu persoalan yang paling riskan dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia adalah persoalan dana yang berkaitan dengan sarana dan prasarana, karena selama ini banyak dikeluhkan bahwa penyebab rendahnya mutu pendidikan di Indonesia adalah persoalan dana yang tidak mencukupi. Artinya dana yang digelontorkan untuk pendidikan relatif masih sangat rendah, kondisi tersebut seharusnya di era otonomi daerah tidak terjadi lagi, karena sesungguhnya anggaran pendidikan telah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang PKPD tahun 2004. Begitu juga telah dipertegas dalam Undang-Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 49 ayat (1) menyatakan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 % dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 % dari APBD,<sup>78</sup> amanat yang terang-terangan memiliki dasar konstitusi yang kuat tersebut, sayangnya belum dapat dilaksanakan dengan baik. Karena pemerintah daerah, baik eksekutif maupun legislatif cenderung belum menganggap sebagai prioritas yang serius dalam pembangunan.

Secara umum gejala tersebut adalah, jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan dipilah-pilah sedemikian rupa, sehingga terkesan satu sama lain tidak memiliki hubungan. Yang jelas terlihat misalnya kelembagaan pendidikan tinggi seakan-akan tidak berhubungan secara kelembagaan dengan pendidikan tingkat menengah.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup>Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

<sup>79</sup>Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, 20-29.

Dalam bukunya Sam M. Chan menyinggung bahwa selama ini ada kemungkinan beberapa daerah tertentu asyik dan terlena dengan sistem dropping yang diterapkan oleh pemerintah pusat. Akibatnya mereka menjadi sangat *shock* (terkejut) ketika tiba-tiba mendapatkan kewenangan untuk mengelola secara mandiri pada sebagian besar urusan pendidikan di daerahnya. Oleh karenanya, mereka belum siap dengan segala bentuk sarana dan prasarana yang dibutuhkan.<sup>80</sup> Artinya jika dalam waktu yang relative singkat pemerintah daerah disyaratkan untuk melengkapi segala sarana dan prasarana pendidikan mereka akan mengalami banyak kesulitan, terkecuali pemerintah pusat masih mengulurkan tangan untuk menyediakan berbagai sarana dan prasarana yang dibutuhkan guna mengimplementasikan kebijakan undang-undang otonomi daerah tersebut.

Yang paling nampak pada persoalan tersebut di atas adalah agaknya di tataran pemerintah daerah lebih fokus untuk membangun sarana dan prasana organisasi atau partai. Salah satu contoh ketidakseriusan pemerintah daerah di bidang pendidikan misalnya pada persoalan kelembagaan pendidikan antar Kabupaten /Kota dalam satu Provinsi tidak sama dan terkesan berjalan masing-masing. Baik berkaitan dengan struktur, nama organisasi kelembagaan dan lain sebagainya. Meski menurut undang-undang terdapat kewenangan lintas Kabupaten/Kota, akan tetapi pada kenyataannya hanya dalam tatanan konsep, pada kenyataannya belum berjalan sebagaimana mestinya.

**Ketiga**, anggaran pendapatan asli daerah (PAD) mereka sangat rendah. Di beberapa daerah yang selama ini dikenal dengan istilah desa tertinggal, tidak menutup kemungkinan merasa keberatan untuk langsung begitu saja menerima kewenangan kebijakan desentralisasi bidang pendidikan tersebut, karena pembiayaan pembangunan yang mereka laksanakan selama ini banyak ditunjang oleh pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) mereka

---

<sup>80</sup>Sam M. Chan, Tuti T. Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* ( Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cet.5, 4.

tergolong masih sangat minim.<sup>81</sup> Tidak meratanya kemampuan keuangan daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menopang pembiayaan pendidikan di daerahnya masing-masing, terutama daerah yang masih tertinggal, maka mereka berharap agar menunda pengimplementasian kebijakan undang-undang otonomi daerah di wilayahnya, atau paling tidak menundanya untuk sementara waktu, bahkan bila memungkinkan mereka dapat bekerja sama dengan pemerintah daerah yang memiliki PAD yang lebih besar dengan konteks subsidi silang.

Dengan demikian persoalan pada mayoritas daerah-daerah yang tertinggal, dengan kondisi Pendapat Asli Daerah yang memprihatinkan, kebijakan undang-undang otonomi daerah menjadi sebuah persoalan sendiri yang sangat membebani bagi pelaksanaan pendidikan di wilayahnya. Karena bagaimanapun persoalan dana adalah persoalan utama bagi perubahan dan perkembangan kualitas pendidikan, agar bisa bersaing dengan daerah-daerah yang lain di tingkat Nasional, sebagaimana tujuan awal dari lahirnya undang-undang otonomi pendidikan.

**Keempat**, secara psikologis mental mereka terdapat sebuah perubahan, sebagai manusia yang mengemban tugas mulia, perubahan adalah sebuah keharusan. Namun tidak semua manusia memiliki pandangan dan sikap yang sama terhadap sebuah perubahan. Ada beberapa diantaranya yang melihat perubahan sebagai sesuai yang tidak jelas atau tidak pasti, bahkan tidak jarang yang menganggapnya sebagai sesuatu yang sangat mengkhawatirkan. Kemungkinan ini bisa terjadi pada masyarakat atau pemerintah daerah tertentu, misalnya kekhawatiran perubahan itu tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan atau bahkan menjadi lebih buruk dari sebelumnya, ketakutan secara psikologis inilah yang dapat mengakibatkan mereka merasa belum siap menerima perubahan kebijakan otonomi daerah.

**Kelima**, mereka masih ragu atau takut terhadap upaya pembaharuan. Kegamangan tersebut, karena selama ini perubahan yang terjadi pada dunia pendidikan, lebih terfokus pada perubahan

---

<sup>81</sup>Sam M. Chan, Tuti T. Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* ( Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cet.5, 5

kurikulum, sehingga setiap kali terjadi perubahan maka yang lebih terbayang adalah perubahan bidang kurikulum, padahal sementara ini perubahan kurikulum selalu membuat para pendidikan selalu terbebani oleh berbagai kesibukan dengan serentetan kegiatan, misalnya; penataran, uji coba kurikulum, uji coba model, sosialisasi kurikulum dan sebagainya, maka sesuai yang dikemukakan oleh Sam M. Chan, tidak jarang pendidikan menganggap perubahan adalah sebamai “mala petaka”.<sup>82</sup> Sedangkan Menurut Tilaar sebagai sesuatu yang “menakutkan”.<sup>83</sup>

Begitu juga belum adanya pengalaman dari masing-masing pemerintah daerah untuk mengatur sendiri pembangunan dan perubahan pendidikan di daerahnya sesuai dengan semangat daerah yang bersangkutan. Sehingga ada kekhawatiran bahwa implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan bagi lembaga sekolah dan orang tua, akan memperbanyak sumber pendanaan yang dapat memperbesar akses terhadap informasi, yang pada gilirannya akan dapat melahirkan beragam metode, kriteria, pilihan-pilihan dan juga hasil. Secara perlahan-lahan, keragaman ini akan menimbulkan ketidaksetaraan sekolah antar daerah di Indonesia.<sup>84</sup> Oleh karenanya dalam konteks desentralisasi, peran masyarakat sangatlah dibutuhkan, khususnya tokoh apatatur pendidikan, baik di tingkat pusat maupun daerah, agar dapat membangun pendidikan yang mandiri dan professional. Karena bagaimanapun penekanan desentralisai di letakkan pada tingkat Kabupaten/Kota. Untuk itu peningkatan kualitas aparatur pendidikan di daerah sangatlah mendasar. Terutama pada lapisan yang terdekat dengan rakyat yang akan memberikan pelayanan. Artinya efektifitas pelayanan pendidikan pada tingkat akar rumput (*grass root*) juga penting untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan pendidikan.

---

<sup>82</sup>Sam M. Chan, Tuti T. Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* ( Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cet.5. 6

<sup>83</sup>H.A.R.Tilaar. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000) 6-18

<sup>84</sup>[http://www.desentralisasi\\_pendidikan.com](http://www.desentralisasi_pendidikan.com), Diakses tanggal 10 Oktober 2016.

Dalam konteks yang lain, meski dengan bahasa yang berbeda tentang sikap yang dipresentasikan pemerintah daerah terhadap kebijakan Undang-Undang Otonomi bidang pendidikan juga diungkapkan oleh M.Chan, Bahwa sebagian ada yang menampakkan kegembiraan karena hal itu sangat ditunggu-tunggu, ada yang menampakkan sikap biasa-biasa saja hanya sebagai konsekuensi perubahan sistem politik pemerintahan, ada yang pesimistis karena menganggap bahwa pemerintah pusat sudah tidak berdaya mengelola masyarakat di daerah, ada juga yang bersikap skeptik karena menganggap ada keinginan-keinginan tersembunyi dari pemerintah pusat. Bahkan ada bersikap khawatir melihat sarana dan prasarana yang dianggap kurang mendukung yang mereka miliki.<sup>85</sup>

Dengan demikian dapat difahami bahwa dampak yang ditimbulkan pada implementasi Undang-Undang Otonomi Daerah bidang pendidikan, direspons di daerah cukup beragam, hal itu ditunjukkan berdasarkan situasi dan kondisi daerahnya masing-masing. Namun secara umum dampak yang akan muncul terhadap kebijakan desentralisasi pendidikan adalah sebagai berikut:

**Pertama**, pemerintah daerah akan memanfaatkan situasi dan kondisi yang ada untuk memperoleh pendapatan daerah secara maksimal <sup>86</sup>Dan ini sangat menghawatirkan terutama bagi kalangan rakyat kecil yang seharusnya memperoleh pendidikan gratis dari pemerintah daerah. **Kedua**, desentralisasi pendidikan membuka peluang kekuasaan yang cukup besar dan kuat bagi para pemerintah daerah, khususnya para kepala Dinas Pendidikan.<sup>87</sup>

Maka dengan kondisi tersebut di atas, tidak menutup kemungkinan munculnya raja-raja kecil di daerah, apalagi kalau control pemerintah provinsi, khususnya pemerintah pusat tidak lagi berperan dalam pengambilan kebijakan. Hal ini juga dapat memunculkan sikap kesewenang-wenangan pemerintah daerah yang cenderung kebablasan.

---

<sup>85</sup>Sam M.Chan, Tuti T.Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cct.5. 6 - 7

<sup>86</sup> Sam M.Chan, Tuti T.Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cct.5, 8

<sup>87</sup> Sam M.Chan, Tuti T.Sam, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) Cct.5, 8

Kekhawatiran yang *ketiga* desentralisasi dapat memungkinkan timbulnya jurang pemisah antara yang “kaya” dan yang “miskin.<sup>88</sup>kenyataan ini bisa terjadi karena perbedaan pendapatan daerah akan melahirkan tingkat kesejahteraan pendidik atau guru yang berbeda, diantara satu daerah dengan daerah yang lain, hal ini berkaitan dengan tingkat kemampuan di bidang dana.

*Keempat*, desentralisasi pendidikan juga dapat berdampak pada tidak adanya pemerataan pendistribusian tenaga pendidik. Karena mengingat masing-masing daerah disibukkan dengan melaksanakan pendidikannya masing-masing, meski terkesan fokus pada wilayahnya, akan tetapi cenderung ada ketidak perdulian atau apatis terhadap perkembangan pendidikan pada daerah yang lain. Padahal secara Negara kondisi ini akan merusak keutuhan cara pandang sebagai bangsa dan Negara.

Hal ini juga dimungkinkan karena daerah dengan pendapatan lebih besar akan menarik tenaga-tenaga pendidik yang berkualitas, maka terjadi penumpukan tenaga handal pada daerah tertentu dan pengurangan tenaga pendidik di daerah yang lain. Kelima desentralisasi juga dapat juga menjadi pemindahan atau pergeseran dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam bidang pendidikan. Secara perlahan tapi pasti praktik-praktik tersebut terutama bermuara pada daerah-daerah yang memiliki pendapatan tinggi atau besar.<sup>89</sup>

Desentralisasi pada kenyataannya juga dapat melahirkan sikap premodialisme pada tingkat pemerintah daerah, hal ini dapat diakibatkan karena selama ini masyarakat di daerah dianggap atau merasa terabaikan, maka pada konsep kebijakan Undang-Undang Otonomi tersebut beranggapan bahwa daerah tersebut adalah hak mutlak milik masyarakatnya yang khusus terlahir di daerah tersebut, maka para pendatang atau perantauan yang ada diwilayah tersebut tidak

---

<sup>88</sup> H.A.R.Tilaar. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000) 87.

<sup>89</sup>H.A.R.Tilaar. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000) 87. Bandingkan Dunn, William N.*Analisa Kebijakan Publik*, Alih Bahasa: Muhajir Darwin (Yogyakarta: Hannindita, 1998).



berhak untuk terlibat dalam pembangunan. Meski pada kenyataannya wilayah tersebut merupakan bagian dari Negara Indonesia, hal ini menjadi sebuah kekhawatiran tersendiri, karena dapat berakibat hilangnya rasa persatuan dan kesatuan atau rasa nasionalisme di tingkat pemerintahan daerah.

Di samping itu desentralisasi juga dapat diprediksi tentang kemungkinan beragamnya hasil belajar siswa, hal ini dikarenakan pembuatan silabus materi pembelajarannya dibuat berdasarkan kebutuhan siswa, situasi dan kondisi sekolah dan daerah. Maka agak sulit untuk mengukur keberhasilan pendidikan dalam kapasitas nasional. Artinya mutu atau kualitas pendidikan menjadi beragam dan tujuan pendidikan nasional harus kembali harus dikaji ulang.

Berdasarkan point-point yang telah penulis gambarkan di atas, maka tidak dipungkiri bahwa sesungguhnya pada tingkat implementasi dampak dari kebijakan undang-undang otonomi pendidikan begitu kompleks dan beragam sesuai dengan situasi dan kondisi daerah otonom. Untuk itu agaknya perlu dikaji ulang dan dipertimbangkan apakah kebijakan tersebut harus tetap dilaksanakan ? atau dicari bentuk alternatif dalam bentuk perpaduan sentralisasi dan desentralisasi agar keduanya tidak membentuk garis yang tegas dan berjalan tanpa ada keterikatan satu sama lain.

Dibalik itu semua, sesungguhnya pada tingkat Implementasi desentralisasi pendidikan di Indonesia belum mampu membawa peningkatan bagi pengembangan dan kualitas pendidikan di daerah. Dengan kata lain kondisi pengembangan dan kualitas pendidikan di daerah belum menunjukkan perbedaan yang berarti, atau bahkan sama saja antara sebelum dan sesudah diberlakukan Undang-Undang desentralisasi pendidikan. bahkan desentralisasi pendidikan dalam hal tertentu justru malah menimbulkan kesulitan – kesulitan baru dibandingkan dengan kondisi sebelumnya.

#### **E. Problematika Yang Dihadapi Madrasah.**

Secara kelembagaan maupun sumber daya madrasah sesungguhnya merupakan asset potensial dalam memajukan pendidikan, baik secara lokal maupun nasional, seperti apa yang diungkapkan oleh Ki Supriyoko bahwa “diantara kekeliruan kebijakan

pendidikan yang berpengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap rendahnya kinerja pendidikan di Indonesia adalah kurang diperhitungkannya madrasah dalam sistem pendidikan nasional.<sup>90</sup> Hal ini bisa difahami karena jumlah madrasah yang begitu banyak,<sup>91</sup> dan tersebar diberbagai pelosok wilayah Indonesia, bahkan pada wilayah yang terpencil sekalipun. Maka sangat menyakinkan, apabila lembaga pendidikan madrasah mampu memberi kontribusi signifikan, terutama terhadap angka buta aksara.

Oleh karena itu, dipandang dari aspek sejarah maupun perannya, di era undang-undang otonomi daerah lembaga madrasah pun akhirnya diakui menjadi bagian dari sistem pendidikan Nasional. Akan tetapi meski secara formal maupun historis madrasah diakui keberadaannya, namun keberadaan madrasah masih dipandang sebelah mata, baik oleh pemerintah maupun masyarakat muslim itu sendiri. Bagi sebagian masyarakat, lembaga pendidikan madrasah secara umum belum menjadi pilihan yang utama, apalagi sebagai bentuk kebanggaan bagi pendidikan anak-anak mereka. Lembaga madrasah masih

---

<sup>90</sup>Ki Supriyoko “Problema Besar Madrasah”, (2008) Sumber: <http://www.republika.co.id/> diakses 10 Oktober 2016.

<sup>91</sup>Menurut Wahid pada priode 2003-2006 meski Angka Partisipasi Kasar (APK) MI terhadap APK SD agak menurun, dari 10,40 % menjadi 9,87 %, namun pada tingkat MTs menunjang kenaikan APK tingkat SMP dari 17,58 % menjadi 19,63 % dan APK MA ikut menunjang kenaikan APK tingkat SMA/SMK dari 9,94 % menjadi 10,30 %. diperkirakan 70 % madrasah di Kabupaten/Kota menampung sekitar 4 – 20 % siswa dari tingkat SD-SMA. Pertumbuhan madrasah juga meningkat yakni MI mencapai 2,5 %, MTs 3,2 dan MA 9,4 % pertahun. Meskipun tidak merata, akan tetapi di beberapa daerah atau provinsi tertentu pertumbuhan madrasah bahkan mencapai 15 % pertahun. Menurut data Kementerian Agama (kemenag) tahun 2007, jumlah MI mencapai 23,517 buah (93 % adalah swasta), MTs sebanyak 12.054 (90 % swasta) dan MA sebanyak 4.687 (86 % swasta). A.Wahid, “*Manajemen Berbasis Madrasah: Ikhtiar Menuju Madrasah Yang Mandiri*”, dalam SM Ismail dkk (ed.). *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, 267-268. Lihat juga Departemen Agama (2003) Laporan Penelitian Pengembangan Sub Sektor Pendidikan Madrasah. Tim Proyek Pengembangan Madrasah Aliyah, Depag ADB, Jakarta: Depag.

dipandang serta diperlakukan sebagai lembaga pendidikan “nomor dua” dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum.

Sedangkan dari pemerintah, lembaga madrasah juga belum mendapatkan perhatian yang serius, bahkan cenderung diperlakukan diskriminasi. Akibatnya, meskipun secara kuantitas jumlah lembaga madrasah mengalami kenaikan cukup signifikan, namun secara kualitas masih memprihatinkan, baik pada persoalan kelembagaan, pendanaan sarana dan prasarana, ketenagaan, proses pembelajaran, kelembagaan, kurikulum maupun output.

Menurut A. Wahid secara umum terdapat lima kelemahan pada lembaga madrasah yaitu; **Pertama**, ketidak jelasan struktur dan tata kerja. **Kedua**, ketiadaan visi, misi dan tujuan. **Ketiga**, lemahnya manajemen. **Keempat**, kurangnya keterlibatan masyarakat dan **Kelima**, lemahnya jejaring (*networking*).<sup>92</sup>Sedangkan menurut Mahfudh masalah utama yang dihadapi madrasah adalah; **Pertama**, masalah identitas diri madrasah, dalam hubungannya dengan karakteristik dan kemandiriannya terhadap lembaga-lembaga lain di masyarakat. **Kedua**, masalah jenis pendidikan yang dipilih sebagai alternatif dasar yang akan dikelola untuk menciptakan satu sistem pendidikan yang masih memiliki titik tekan keagamaan, tetapi pengetahuan umum tetap diberi porsi cukup sebagai basis mengantisipasi perkembangan aspirasi masyarakat dan **Ketiga**, masalah sumber daya internal yang ada serta manfaatnya bagi pengembangan lembaga madrasah sendiri di masa mendatang.<sup>93</sup>Dalam pandangan Malik Fajar lembaga madrasah memiliki tiga masalah yang fundamental;

**Pertama**, kejelasan antara yang dicita-citakan dengan langkah-langkah operasionalnya. **Kedua**, pemberdayaan (*empowering*) kelembagaan yang ada dengan menata kembali sistemnya. **Ketiga**, perbaikan pembaharuan dan pengembangan sistem pengelolaan atau manajemennya.<sup>94</sup> Dari berbagai pandangan para ahli tentang beberapa

---

<sup>92</sup>A. Wahid, “*Manajemen Berbasis Madrasah: Ikhtiar Menuju Madrasah Yang Mandiri*”, dalam SM Ismail dkk (ed.). *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, 268.

<sup>93</sup>Mahfudh Sahal, *Nuansa Fiqih Sosial*, Yogyakarta: LKiS, 1994, 278.

<sup>94</sup>A. Malik Fajar, *Visi Pembaharuan Pendidikan Islam*, Jakarta: LP3NI, 1998, 11

problematika yang dihadapi oleh lembaga pendidikan madrasah, pada dasarnya dapat diklasifikasikan menjadi beberapa persoalan penting, yaitu;

### **1. Aspek Kelembagaan,**

Bagaimanapun juga penerapan pendidikan Islam dengan mengandalkan pada lembaga-lembaga pendidikan negeri sangatlah tidak memungkinkan, karena pembelajaran agama di sekolah negeri sangat minim. Satu-satunya harapan yang masih bisa diandalkan adalah pada lembaga pendidikan madrasah, pesantren atau sekolah-sekolah Islam, semisal pendidikan Islam terpadu, lembaga pendidikan yang di kelola Muhammadiyah, Ma'arif dan sebagainya. Karena lembaga pendidikan formal adalah tempat yang paling memungkinkan seseorang guna meningkatkan pengetahuan serta paling mudah untuk membina generasi muda yang dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat.<sup>95</sup>

Kenyataan di lapangan lembaga pendidikan Islam, hususnya madrasah yang notabene sebagai institusi pendidikan yang menampung aspirasi sosial, budaya, agama masyarakat muslim Indonesia, yang sudah lama hidup dan secara kultural berakar kuat dalam peta pendidikan Indonesia, sampai sekarang ini masih memunculkan sistem *dikotomik*. Pola pembinaan kelembagaan pendidikan yang dilaksanakan pemerintah melalui Kementrian Pendidikan Nasional dan Kementrian Agama mengesankan kebijakan pendidikan yang dualistis, dan pola ini memunculkan banyak persoalan. Salah satu persoalan yang muncul adalah, pemerintah cenderung kewalahan dalam memberikan pelayanan dan pembinaan madrasah secara maksimal, maka banyak madrasah yang masih terbengkalai, tidak terkecuali di Kabupaten Serang dan Pandeglang Provinsi Banten, khususnya lembaga madrasah swasta.

Di lapangan perbandingan antara lembaga madrasah negeri dengan lembaga madrasah swasta tidak seimbang, karena kenyataannya lembaga madrasah swasta secara kuantitas jumlahnya sangat banyak, misalnya di Kabupaten Pandeglang tingkat Madrasah tingkat Ibtidaiyah di Kabupaten Pandeglang jumlah seluruhnya mencapai 166 buah dan

---

<sup>95</sup>Mukhlison Effendi dan Rodiyah, *Ilmu Pendidikan*, Ponorogo: Stain Press, 2004, 27.

yang berstatus negeri hanya 3 madrasah (MIN Cibereum, MIN Cigeulis dan MIN Pari).<sup>96</sup> sedangkan di Kabupaten Serang jumlah madrasah ibtidaiyah 106, yang berstatus negeri hanya 4 yaitu, MIN Cisaat padarincang, MIN baros, MIN Leuwi Banteng dan MIN Leuwinanggung Kopo).<sup>97</sup> Madrasah ibtidaiyah memiliki anggota KKM mencapai 41 madrasah swasta.<sup>98</sup>

Sedangkan lembaga Madrasah Tsanawiyah di Kabupaten Pandeglang sebanyak 181 buah, yang berstatus negeri hanya 6 (MTsN Cibaliung, MTsN Cening, MTsN Cikeusik, MTsN Kadulisung, MTsN Labuan dan MTsN Munjul),<sup>99</sup> sementara di Kabupaten Serang dari 176 buah hanya 5 MTsN yang berstatus negeri yaitu MTsN Padarincand, MTsN Cikeusal, MTsN Anyer, MTsN Bojonegara dan MTsN Ciruas, dengan kondisi tersebut maka sama halnya dengan lembaga madrasah Aliyah setiap Madrasah Tsanawiyah Negeri membina minimal 17 Madrasah swasta bahkan MTsN Cikeusal harus membina mencapai 56 madrasah Tsanawiyah swasta.<sup>100</sup>

Begitu juga halnya dengan Madrasah Aliyah berjumlah 75 buah dan yang berstatus Negeri hanya 4 (MAN Ciekek, MAN Cihideung, MAN Panimbang dan MAN Cibaliung),<sup>101</sup> sedangkan di Kabupaten Serang perimbangannya lebih memprihantikan, karena dari 66 MA hanya 1 yang berstatus Negeri yaitu MAN kragilan (sekarang MAN 1 Serang), sehingga MAN tersebut harus membina 65 lembaga madrasah aliyah swasta yang berada pada wilayah KKM nya dengan letak antara lembaga yang satu dengan yang lainnya sangat berjauhan,

---

<sup>96</sup>Hasil Wawancara dengan H.Endang (Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Pandeglang) Kamis, 25 Agustus 2016.

<sup>97</sup>Hasil Wawancara dengan H. Sahrudin (Kepala Sesksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Serang) 17 Nopember 2016

<sup>98</sup>Hasil Wawancara dengan H. Sahrudin (Kepala Sesksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Serang) Kamis, 17 Nopember 2016.

<sup>99</sup>Hasil Wawancara dengan H.Endang (Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Pandeglang) Kamis, 25 Agustus 2016.

<sup>100</sup>Hasil Wawancara dengan H. Sahrudin (Kepala Sesksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Serang) Kamis, 17 Nopember 2016.

<sup>101</sup>Hasil Wawancara dengan H.Endang (Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Pandeglang) Kamis, 25 Agustus 2016.

hal ini tentu saja pembinaan pada lembaga-lembaga madrasah swasta menjadi kurang efektif dan efisien. Kondisi tersebut di atas menggambarkan bahwa setelah lahirnya undang-undang otonomi daerah sesungguhnya memiliki nilai positif, yaitu secara kuantitas memiliki dampak yang cukup baik, akan tetapi dari segi kualitas bangunan, sarana maupun sarananya masih sangat memprihatikan, khususnya madrasah swasta.

Artinya secara mayoritas meski jumlah madrasah di dua Kabupaten tersebut, yaitu Kabupaten Serang dan Pandeglang cukup banyak, tetapi rata-rata dalam kondisi yang kurang baik dan ideal secara kelembagaan, terutama madrasah swasta. Bahkan pada madrasah yang berstatus negeri tidak sepi dari persoalan yang berkaitan dengan kelembagaan, misalnya MAN Cieked Pandeglang, sebelum tahun 2013, MAN ini pernah menawarkan seperangkat program eskul yang berkaitan dengan skill peserta didik, yaitu elektro, otomotif dan menjahit, akan tetapi setelah tahun 2013 hanya tinggal satu program yaitu menjahit, dengan alasan karena ruangan yang kurang memadai dan alat untuk praktik tidak ada. Begitu juga MAN Kragilan yang pada awalnya menawarkan program kelas unggulan, selanjutnya ditiadakan dengan alasan kurang peminat dan biaya yang dibutuhkan sangat tinggi.

Fakta ini menurut penulis bahwa secara kelembagaan di era undang-undang otonomi daerah, dan dengan posisi madrasah yang masuk pada bagian sistem pendidikan nasional, lembaga madrasah hanya berkembang pada sisi kuantitas, sedangkan dari sisi kualitas belum ada peningkatan yang berarti. Padahal sesungguhnya dengan lahirnya undang-undang otonomi daerah para pendiri dan pengelola lembaga madrasah mulai merasa mendapatkan ruang baru untuk membangun lembaga madrasah lebih banyak dan lebih baik, artinya ada perkembangan dari sisi kuantitas dan ada peningkatan dari sisi kualitas. Akan tetapi secara kualitas sampai saat ini agaknya belum bisa dikatakan baik, karena bagaimanapun kuantitas yang tidak dibarengi kualitas, menurut penulis justru akan menimbulkan lebih banyak persoalan. Apalagi lembaga-lembaga madrasah swasta pada umumnya kurang mendapat perhatian dan bantuan dari pemerintah.

Persoalan yang paling menonjol pada lembaga - lembaga madrasah swasta, yakni meskipun awal berdirinya adalah didukung

oleh seluruh masyarakat yang ada di lingkungannya, akan tetapi pada pengelolaan dan pelaksanaannya bersifat “*familier*”, artinya bersifat tertutup hanya bagi kalangan keluarga madrasah, bahkan tidak jarang sampai pada yang berkaitan dengan persoalan kantin atau pedagang dilingkungan lembaga madrasah misalnya, juga harus di kelola oleh keluarga pesantren, kondisi ini malah semakin memperlemah perkembangan lembaga madrasah itu sendiri.

Konteks tersebut sudah harus mulai diperbaiki, artinya cara pandang yang hanya mementingkan keluarga atau kelompok tertentu, sebagai seorang muslim yang menjunjung nilai-nilai persamaan derajat, sudah selayaknya mulai dihilangkan, paling tidak harus mulai diminimalisir, karena bagaimanapun tanggung jawab pendidikan atau menyampaikan ilmu pengetahuan adalah hak seluruh umat manusia di dunia ini.

Kondisi lembaga tersebut apalagi kalau dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum, mayoritas lembaga pendidikan umum yang berstatus negeri terletak pada pusat kota dengan akses yang mudah dijangkau, misalnya SMAN 1 Ciruas di Kabupaten Serang, berada persis di depan jalan raya, sedangkan MAN 1 Kragilan (MAN 1 Serang), harus menggunakan transportasi angkot dan ojek untuk sampai ke sekolah, begitu juga kelengkapan fasilitasnya, lembaga pendidikan umum lebih lengkap ketimbang lembaga madrasah, perbedaan itu terlihat pada SMAN 1 Ciruas dan MAN 1 Serang, bahkan pada lembaga MAN 1 Serang, kondisi laboratorium bahasa yang terkesan agak kumuh, sementara pada SMAN 1 Ciruas nampak kokoh, begitu juga Misalnya SMPN 1 Ciruas kabupaten Serang dengan MTsN 1 Ciruas, salah satunya sarana Laboratorium IPA dan Olah raga, di SMPN 1 Ciruas, memiliki sarana Olah raga yang memadai dan Laboratorium dengan peralatan yang memadai, sedangkan MTsN 1 Ciruas, tidak memiliki sarana olah raga dan Laboratorium MIPA dengan peralatan yang kurang lengkap.

## **2. Aspek Pembiayaan/Dana Pendidikan**

Biaya pendidikan merupakan salah satu komponen masukan instrumental (*instrumen input*) yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Dalam setiap upaya pencapaian

pendidikan baik tujuan-tujuan yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif—biaya pendidikan memiliki peranan yang sangat menentukan. Hampir tidak ada upaya pendidikan yang mengabaikan peranan biaya, sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa biaya, proses pendidikan tidak akan berjalan.

Biaya (*cost*) dalam pengertian ini memiliki cakupan yang luas, yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga yang dapat dihargaikan dengan uang. Dalam pengertian ini, misalnya iuran siswa adalah jelas merupakan biaya, tetapi sarana fisik, buku sekolah dan guru juga adalah biaya. Bagaimana biaya-biaya itu direncanakan, diperoleh, dialokasikan, dan dikelola adalah merupakan persoalan pembiayaan atau pendanaan pendidikan (*educational finance*).<sup>102</sup>

Dalam teori dan praktek pembiayaan pendidikan, baik pada tataran makro maupun mikro, dikenal beberapa kategori biaya pendidikan. *Pertama*, biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*Indirec cost*). Biaya langsung adalah segala pengeluaran yang secara langsung menunjang penyelenggaraan pendidikan. Biaya tidak langsung adalah pengeluaran yang tidak secara langsung menunjang proses pendidikan tetapi memungkinkan proses pendidikan tersebut terjadi disekolah, misalnya biaya hidup siswa, biaya transportasi ke sekolah, biaya jajan, biaya kesehatan, dan harga kesempatan (*opportunity cost*).

*Kedua*, biaya pribadi (*Private cost*) dan biaya sosial (*social cost*). Adalah pengeluaran keluarga untuk pendidikan atau dikenal juga pengeluaran rumah tangga (*household expenditure*). Biaya social adalah biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk pendidikan., baik melalui sekolah maupun melalui pajak yang dihimpun oleh pemerintah kemudian digunakan untuk membiayai pendidikan. Biaya yang dikeluarkan pendidikan pada dasarnya termasuk biaya sosial. *Ketiga*,

---

<sup>102</sup>Dedi Supriyadi, *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*, Bandung: P. Remaja Rosda Karya, 2006, 3.



biaya dalam bentuk uang (*monetary cost*) dan bukan uang (*non-Monetary cost*).<sup>103</sup>

Dalam membiayai pendidikan maka dikenal sumber-sumber pembiayaan pendidikan dalam rangka menunjang proses pelaksanaan pendidikan, yaitu :

1. Pemerintah baik pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah, maupun kedua-duanya, bersifat umum dan khusus serta diperuntukkan bagi kepentingan pendidikan.
2. Orang tua atau peserta didik
3. Masyarakat baik mengikat maupun tidak mengikat.<sup>104</sup>

Adapun Dimensi pengeluaran meliputi biaya rutin dan biaya pembangunan.

Biaya rutin adalah biaya yang harus dikeluarkan dari tahun ketahun seperti gaji pegawai, (guru dan Non Guru), serta biaya operasional, biaya pemeliharaan gedung, fasilitas, dan alat-alat pengajaran (barang-barang habis pakai). Sementara biaya pengembangan misalnya, biaya pemeliharaan atau rehab gedung, penambahan furnitur, serta biaya atau pengeluaran lain untuk barang-barang yang habis pakai.<sup>105</sup>

Sedangkan dilihat dari segi penggunaan, sumberdana dapat dibagi menjadi dua yaitu :

1. Anggaran untuk kegiatan rutin, yaitu gaji dan biaya operasional sehari-hari sekolah.
2. Anggaran untuk pengembangan sekolah<sup>106</sup>

Bentuk biaya tentunya menjadi sebuah hal yang penting dalam menjalankan sebuah roda pendidikan. Karena tentunya tanpa adanya biaya (dana) dalam proses pendidikan juga pasti tidak akan berjalan

---

<sup>103</sup>Dedi Supriyadi, *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*, Bandung: P. Remaja Rosda Karya, 2006, 4.

<sup>104</sup>Mujamil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*, Surabaya: Erlangga, 2007, 166

<sup>105</sup>Mujamil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*, Surabaya: Erlangga, 2007, h.99.

<sup>106</sup>Mujamil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*, Surabaya: Erlangga, 2007, h. 167.

dengan baik. Untuk itu pengelola lembaga pendidikan harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam pengelolaan biaya pendidikan.

Penggunaan keuangan di sekolah didasarkan pada-prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Hemat tidak mewah, efisien dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan.
2. Tararah dan terkendali sesuai dengan rencana, program dan kegiatan
3. Pengharusan penggunaan kemampuan.

Sejalan dengan UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kemudian diperkuat lagi dengan Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom – yang berdampak pada penyerahan sebagian wewenang dari pusat ke daerah.

Dalam Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional pada Bab XIII ayat (1) menjelaskan bahwa pembiayaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Karenanya pemerintah tidak merupakan satu sistem yang lepas dengan pihak swasta dan masyarakat. Hubungan pemerintah, swasta dan masyarakat merupakan hubungan yang tidak terpisahkan dalam peranannya meningkatkan pemerataan dan mutu pendidikan. Oleh karena itu pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta dan masyarakat, baik dalam pembiayaan maupun tenaga dan fasilitas. Artinya peran swasta dan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan sangat menentukan.

Hal ini sesuai dengan pandangan Nanang Fatah bahwa “ada kecenderungan mengenai sumber-sumber anggaran pendidikan pada umumnya berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat sekitar, orang tua murid dan sumber lain. Sedangkan pengeluarannya dipergunakan untuk (1), pengeluaran untuk pelaksanaan pelajaran, (2), pengeluaran untuk tata usaha sekolah, (3),

pemeliharaan sarana dan prasarana sekolah,(4), kesejahteraan pegawai, (5), administrasi, (6), pembinaan teknis edukatif, (7), pendataan”<sup>107</sup>.

Sumber biaya pendidikan pada tingkat makro (nasional) berasal pendapatan Negara dari sektor pajak, misalnya dari pemanfaatan sumber daya alam dan produksi nasional lainnya, yang lazim dikategorikan kedalam gas dan non migas, keuntungan dari ekspor barang dan jasa, usaha-usaha negara lainnya, termasuk dari disvestasi saham pada perusahaan negara (BUMN), bantuan dalam bentuk grant (hibah) dan pinjaman luar negeri (loan) baik dari lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, ADB, IDB, JICA, maupun pemerintah, baik kerjasama multilateral maupun bilateral.

Dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 31 ayat (4) yaitu negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.<sup>108</sup> Kemudian ditetapkan juga dalam Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menetapkan alokasi dana pendidikan sekurang-kurangnya 20 % baik pada anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD).<sup>109</sup>

Disamping itu masih dalam UUD 1945 pada pasal 31 ayat (2) yaitu setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Kemudian dalam UU nomor 20 tahun 2003, pada pasal 11 ayat (1) juga menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi, dan ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya

---

<sup>107</sup>Nanang Fatah, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Cet.v. 2009, h. 23-24

<sup>108</sup>Tim Bela Bangsa, *UUD 1945 dan Perubahannya*, Jakarta: Belabook Media, 2010, hlm. 42

<sup>109</sup>Pasal 49 ayat (1) Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) Bab IX pasal 62 menyatakan bahwa pembiayaan pendidikan terdiri dari; (1) biaya investasi, meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia dan modal kerja, (2) Biaya operasi, meliputi gaji pendidik dan tenaga kependidikan, bahan atau peralatan pendidikan yang habis pakai dan biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak asuransi, dan (3) biaya personal, yang merupakan biaya yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Kalau kita semua mau jujur melihat realitas yang ada betapa kita menyaksikan bagaimana kompleksnya sistem anggaran yang ada, betapa rumitnya birokrasi yang cenderung kaku dan sebagainya (sifatnya sangat kompleks), belum lagi melibatkan berbagai instansi yang masing-masing mempertahankan egonya.

Pada era otonomi daerah sekarang ini yang salah satu tujuannya adalah menyederhanakan dan memangkas birokrasi dalam sistem penganggaran pendidikan, termasuk juga sektor lainnya, belum banyak perubahan. Alokasi anggaran pendidikan tetap saja kompleks dan fragmentaris dengan akibat terjadi in-efisiensi, kebocoran atau cenderung penghamburan pengelolaan dana.

Lembaga Pendidikan Islam (madrasah) yang dikelola Kementerian Agama terdiri dari Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah, yang Pengelolaan anggarannya masih tetap terpusat di Kementerian Agama RI., berbeda dengan pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang tidak termasuk instansi vertikal yang biaya pendidikannya diserahkan pada pemerintah Kabupaten /Kota.

Alasannya bahwa agama tidak termasuk yang diotonomikan atau didesentralisasikan. karena tampaknya maksud awalnya adalah kenapa urusan agama tetap dipegang oleh pemerintah pusat, adalah dalam pengertian tentang pembinaan kehidupan beragama, yang

kemungkinannya bukan meliputi pendidikan yang dibinanya. Akibatnya kedudukan madrasah menjadi tanggung (bagai anak tiri), yaitu tetap dikelola oleh pemerintah pusat (secara terpusat – eksis keatas) sedangkan ke bawah (pemerintah daerah) dengan posisi yang terabaikan dan pada saat yang sama, semua sekolah lainnya telah didesentralisasikan pengelolaannya.

Karenanya madrasah menjadi sebuah anomali pada era otonomi yang berkembang dewasa ini. Salah satu akibatnya pembiayaan madrasah tidak diperhitungkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Karena madrasah dianggap telah memperoleh dana dari pemerintah pusat melalui jalur Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

Terlepas dari sumber pembiayaan yang vertikal bagi madrasah dan otonomi daerah bagi sekolah, maka pada prinsipnya anggaran pendidikan terus mengalami kenaikan. Pemerintah dewasa ini cenderung untuk terus menerus meningkatkan anggaran pendidikan. Salah satu tujuannya adalah untuk mengimbangi beban yang ditanggungn oleh orang tua murid. Karenanya, “peningkatan anggaran pemerintah untuk sektor pendidikan sesungguhnya bertujuan untuk mengimbangi besarnya kontribusi keluarga agar minimal tidak terlalu timpang, sehingga pemerintah yang selama ini sangat berperan dalam mengendalikan sekolah secara moral cukup memiliki legitimasi dalam memainkan perannya”.<sup>110</sup>

Jika saat ini pemerintah hanya menanggung sebagian kecil dari satuan biaya pendidikan, maka setahap demi setahap jumlah tersebut perlu dinaikan, tanpa harus mengurangi peran serta keluarga yang sudah cukup tinggi. Memang tidak akan sanggup pemerintah menanggung semua biaya pendidikan tanpa dibantu oleh masyarakat dan swasta. Untuk merealisasikan berbagai kebutuhan dalam pendidikan Islam diperlukan pembiayaan yang cukup. Padahal kenyataannya masih banyak berbagai biaya yang dikeluarkan oleh orang tua murid dalam pendidikan anak-anaknya. Pemberian subsidi

---

<sup>110</sup>Dedi Supriadi, Satuan Biaya Pendidikan dasar dan Menengah, Rujukan bagi Penetapan Kebijakan Pembiayaan Pendidikan pada Era Otonomi dan manajemen Berbasis Sekolah, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, Cet.V, 2010, hlm. 94

dari pemerintah belum sanggup untuk menggratiskan pendidikan warga. Untuk menutupi kekeurangan biaya tersebut bagaimana mengatasinya.

Dalam pembiayaan pendidika Islam bisa diperoleh dari berbagai sumber misalnya dari (1) dana fi sabilillah, (2) dana dari siswa, (3) dana dari wakaf, (4) dana dari kas negara, (5) dan dari hibah perorangan dan lainnya.<sup>111</sup> Hanya saja, ada sebagian dari masyarakat bahwa biaya seperti dari sumber wakaf dan hibah yang sudah diwakafkan atau dihibahkan sekarang ini terdapat komplein dari ahli warisnya yaitu mengambil kembali harta tersebut untuk dijadikan sebagai hak pribadi, jadi kelihatannya dana dari sumber tersebut menjadi kurang efektif.

Menyangkut kebijakan pemerintah tentang pembiayaan pendidikan, maka pemerintah wajib menjamin pembiayaan pendidikan sebagaimana pendapat Ibnu Hazm dalam kitab *Al- Ahkam fi Ushulil Ahkam* mengatakan bahwa “seorang imam atau kepala negara berkewajiban memenuhi sarana-sarana pendidikan, sampai pada ungapannya diwajibkan atas seorang imam untuk menangani masalah itu dan menggaji orang-orang tertentu untuk mendidik masyarakat”<sup>112</sup>

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (dimulai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Hampir seluruh kewenangan pemerintahan yang sebelumnya (sebelum diudangkannya undang-undang tersebut) berada ditangan Pemerintah Pusat, kini dialihkan (dilimpahkan) ke Pemerintah Daerah. Inilah yang kemudian dikenal dengan desentralisasi atau otonomi daerah.

Dalam pasal 7 UU tersebut menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Bidang lain yang dimaksud meliputi; kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian

---

<sup>111</sup>Abudin Nata, Ilmu Pendidikan Islam, Jakarta: Prenada Media, 2009, hlm.197-205.

<sup>112</sup>Ibnu Hazm, *Al-Ahkam fi Ushulil Ahkam*, Kairo: Al-Azhar, Darul Hadits, 1984, hlm. 114.

pembangunan nasional secara makro dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pembangunan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Dari pasal tersebut hanya lima bidang itulah yang tidak berada dalam wewenang pemerintah daerah. Artinya lima bidang tersebut tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Urusan agama termasuk dalam lima bidang yang wewenangnya tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. Itulah sebabnya ketika banyak departemen sibuk merestrukturisasi dan merampingkan departemennya serta menyerahkan sebagian (besar) pegawainya ke pemerintah daerah, departemen agama tidak melakukan hal tersebut.

Lalu siapa yang bertanggung jawab pada pembinaan madrasah?, apakah dia termasuk pendidikan (harus diserahkan ke pemerintah daerah) ataukah termasuk dalam bidang agama (tetap menjadi wewenang pemerintah pusat). Bagaimana peran Kementerian Agama dalam hal ini. Dalam masalah ini, ada pendidikan agama yang diurus oleh Kementerian Agama (Dirjen Pendidikan Islam) ada dua macam; (1) pendidikan agama (sebagai mata pelajaran) yang diberikan di sekolah umum; dan (2) Pendidikan agama dalam bentuk kelembagaan seperti madrasah. Artinya secara fisik kelembagaan madrasah berada di wilayah daerah otonom, sedangkan secara keilmuan agama berada pada tataran pemerintah pusat, persoalan ini sangat dilematis karena madrasah nasibnya bagai layang-layang, yang dilepas tapi talinya tetap dipegang.

Dalam hal pendidikan agama di sekolah umum yang dilakukan adalah seperti menentukan isi kurikulum pendidikan agama, pengangkatan guru agama (dulu pernah diserahkan pada Depdikbud/Depdiknas/Kemendikbud), pelatihan guru agama. Penempatan guru agama dan penentuan jumlah jam pelajaran agama diserahkan kepada Depdiknas. Dalam hal madrasah terutama madrasah negeri wewenang Kementerian Agama adalah menetapkan kurikulum termasuk alokasi waktunya, menyediakan gedung dan fasilitas belajar, menyediakan dana operasional dan gaji pegawai, membina pegawai yang ada dimadrasah tersebut, termasuk pembinaan kepala madrasah.

Menteri Agama pernah mengirim surat kepada Menteri Dalam Negeri dengan/ untuk merespon UU nomor 22 tahun 1999. Isi surat tersebut mengenai penyerahan sebagian kewenangan yang ada pada Menteri Agama dalam bidang pendidikan agama dan keagamaan kepada Pemerintah Daerah. Tanggapan atas surat tersebut termasuk internal Depag sendiri beragam, ada yang ingin penyerahan tersebut dalam rangka dekonsentrasi bukan desentralisasi, ada yang ingin adanya dinas perguruan agama Islam di tiap Kabupaten/ Kota dan sebagainya.

Tanggapan Pemda kabupaten/ Kota juga beragam; ada yang menerima namun ada juga yang menolak. Kondisi riil sampai saat ini ternyata madrasah yang selama ini dikelola oleh Kementerian Agama masih tetap untuk dikelola dan dibina oleh Kementerian Agama. dengan alasan kalau diserahkan pada Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan, akan menghilangkan akar keilmuan madrasah.

Sungguh memprihatinkan lembaga pendidikan Islam, dalam konteks madrasah, karena memang sudah lama menyimpan sejarah panjang kekurangan anggaran. Selama ini negara lebih memanjakan pembiayaan sekolah umum dari pada madrasah. Karena pada saat itu madrasah lebih banyak bersatus swasta dari pada negeri (terjadi sampai sekarang di Kabupaten Serang dan Pandeglang). Dalam konteks sekolah negeri – swasta inilah belanja negara dialokasikan secara tidak berimbang antara sekolah swasta dan negeri. Sekolah negeri jauh lebih besar anggarannya, sementara sekolah swasta banting tulang menggali dana, sekedar untuk operasional rutin, maka lengkaplah nestapa madrasah yang kebanyakan swasta tersebut. Belum lagi dengan perubahan politik anggaran pendidikan Islam di tingkat pemerintah pusat belum serta merta didukung anggaran daerah secara simultan.

Sebagai contoh kebijakan anggaran APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota tersandung oleh Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri Moh. Ma'rif nomor 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2006 dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD 2005, surat tersebut “oleh sebagian Kepala Daerah diartikan sebagai larangan alokasi APBD untuk pendidikan keagamaan. Karena bidang agama tidak mengalami desentralisasi. Sehingga



anggaranya diambilkan dari belanja pemerintah pusat di APBN, bukan dari APBD”.<sup>113</sup>

Beragam tanggapan dari Kepala daerah tentang surat tersebut, ada Kepala Daerah yang gelisah, karena satus sisi tak mau salah dalam mengalokasikan anggaran, pada sisi yang lain tak mau berkonfrontasi dengan para tokoh agama yang ada diberbagai daerah. Ada juga pimpinan daerah yang tidak mempedulikan larangan surat edaran tersebut. “ Daerah yang tidak mempedulikan surat edaran tersebut antara lain Bupati Pekalongan Jawa Tengah, serta Gresik dan Banyuwangi Jawa Timur. Di Banyuwangi surat Mendagri itu hanya sempat jadi pembicaraan singkat, tapi tidak mempengaruhi anggaran”.<sup>114</sup> Lima bulan setelah surat edaran Mendagri beredar , maka pada Pebruari 2006 Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Depdagri membuat surat Klarifikasi “Dukungan Dana APBD” surat tersebut ditujukan kepada gubernur, bupati, walikota serta ketua DPRD propinsi dan kabupaten dan kota menegaskan.. bahwa sekolah yang dikelola masyarakat, termasuk yang berbasis keagamaan seperti madrasah.. dapat didanai melalui APBD sepanjang pendanaan yang bersumber dari APBN belum memadai”.<sup>115</sup>

Berdasarkan surat ini seharusnya Pemerintah Daerah tetap memberikan alokasi dana APBD yang seimbang kepada sekolah-sekolah negeri dan sekolah-sekolah yang berbasis keagamaan sehingga tidak menimbulkan keresahan dan menjaga keberlangsungan proses belajar mengajar di masing-masing daerah. Kemudian pada bulan Juni 2007 Mendagri ad interim Widodo AS (karena Moh Ma’ruf sakit) mengeluarkan Peraturan Mendagri nomor 30 tahun 2007 tentang pedoman penyusunan APBD tahun 2008, peraturan ini menekankan dilarangnya diskriminasi dalam alokasi anggaran. “Dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa

---

<sup>113</sup>Asrori S. Karni, Etos Studi kaum Santri Wajah Baru Pendidikan Islam, Bandung: Mizan, 2009, h. 65

<sup>114</sup>Asrori S. Karni, Etos Studi kaum Santri Wajah Baru Pendidikan Islam, Bandung: Mizan, 2009, h.66

<sup>115</sup>Asrori S. Karni, Etos Studi kaum Santri Wajah Baru Pendidikan Islam, Bandung: Mizan, 2009, h. 67

diskriminasi pemberian pelayanan”.<sup>116</sup>

Dalam UU nomor 22 tahun 1999 (Pemerintahan Daerah) pada pasal 10 ayat 3, salah satu urusan pemerintahan yang tidak termasuk didesentralisasikan ke daerah adalah urusan agama. Hal ini menimbulkan berbagai interpretasi pemerintah daerah terhadap kedudukan Pendidikan Agama (madrasah), yang penyelenggaraannya oleh Kementerian Agama. Padahal menurut undang-undang nomor 20 tahun 2003 secara yuridis dinyatakan sebagai sub sistem pendidikan nasional.

Konsekwensinya adalah madrasah harus mengikuti satu ukuran yang mengacu pada sekolah-sekolah pemerintah (negeri) dibawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada hal kita tahu bahwa madrasah berada dibawah kendali Kementerian Agama. Dengan demikian terjadi dualisme dalam pembinaan pendidikan antara sekolah (madrasah) dibawah Kementerian Agama dengan Sekolah dibawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan seperti yang telah diuraikan diatas. Dualisme semacam ini berimplikasi pada munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang kurang menguntungkan sekolah (madrasah) yang berada dibawah Kementerian Agama.

Persoalan dana merupakan persoalan yang sangat krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia, apalagi yang berkaitan dengan lembaga pendidikan Islam. karena persoalan dana berakibat pada bidang kelembagaan, kurikulum maupun ketenagaan. Salah satu contoh misalnya kondisi kelembagaan yang sangat memprihatinkan sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa kebanyakan madrasah di Kabupaten Serang dan pandeglang dengan kondisi yang memprihatinkan, misalmya Salah satu contoh madrasah ibtidaiyah al-wasliyah yang letaknya di jalan lanud gorda km 07 Desa Binuang Kabupaten serang, kondisi bangunannya sangat memprihatinkan, sebagian bangunannya sudah rusak dan tidak dapat dimanfaatkan. Peserta didik dan pendidik melaksanakan kegiatan belajar mengajar dalam kondisi yang kurang nyaman, khawatir sewaktu-waktu plafon bangunan madrasah ambruk menimpa mereka,

---

<sup>116</sup>Asrori S. Karni, *Etos Studi kaum Santri Wajah Baru Pendidikan Islam*, Bandung: Mizan, 2009, h.68

padahal lembaga madrasah ini telah berdiri di atas tanah wakaf sejak tahun 1962, yang seharusnya dari sisi kelembagaan tidak menjadi persoalan lagi, tapi pada kenyataannya kondisi lembaga madrasah ini tidak mengalami perkembangan. Sama halnya dengan lembaga madrasah Tsanawiyah Anwarul hidayah yang berlokasi di Desa Babakan Keusik, Kecamatan Patia, Kabupaten Pandeglang yang kondisinya nyaris ambruk, kondisi tersebut nampak pada kayu penahannya yang sudah tua dan terlihat rapuh juga lantainya hanya beralaskan tanah serta belum ada penyekat yang permanen antara ruang kelas yang satu dengan ruang kelas yang lain. Begitu juga ruang guru yang belum bisa dikatakan layak, bahkan beberapa tenaga pendidik dalam mengerjakan tugas-tugasnya lebih sering di rumah warga yang berdekatan dengan madrasah. Melihat kenyataan seperti itu, salah satu tokoh masyarakat setempat berharap pada pihak-pihak yang berkepentingan untuk segera mengambil tindakan sebagai antisipasi. Jangan sampai di sekolah MTS itu tersiar kabar adanya korban yang tertimpa reruntuhan gedung akibat tidak adanya perhatian dari pemerintah dan institusi terkait. Sebab cerdas saja tidak cukup jika anak bangsa ini dalam menempuh pendidikan di MTs Anwarul Hidayah setiap hari dihantui rasa takut terhadap gedung MTs Anwarul Hidayah yang nyaris ambruk. bahkan lebih menyedihkan lagi pada Madrasah Tsanawiyah Sulamul Falah yang berlokasi di Teluk Lada Paojan, Kecamatan Panimbang Kabupaten Pandeglang, peserta didiknya terpaksa belajar digudang dan mushalla sekolah, karena pihak lembaga madrasah kekurangan ruang kelas untuk kegiatan belajar mengajar (KBM).

Seperti apa yang dikemukakan oleh Kepala Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kemenag Banten (Machdum Bahtiar) mengatakan bahwa sebanyak 1.245 lembaga madrasah di Provinsi Banten dalam kondisi rusak. Dari jumlah tersebut, 725 madrasah mengalami rusak berat dan 520 unit gedung madrasah lainnya rusak ringan. Diantara yang menjadi persoalan intinya adalah anggaran guna perbaikan madrasah sangatlah minim. Menurutnya lembaga madrasah di Provinsi Banten saat ini tercatat sebanyak 3.364 unit. Terdiri dari berbagai tingkatan pendidikan, meliputi lembaga pendidikan (madrasah) negeri dan lembaga pendidikan (madrasah) swasta.

Sedangkan anggaran untuk fisik lembaga madrasah setiap tahunnya sangat minim, tidak sebanding dengan jumlah madrasah yang ada di Provinsi Banten, dana tersebut dalam setahun berkisar Rp. 200.000.000 sampai Rp. 300.000.000 untuk fisik lembaga. Selanjutnya dalam wawancaranya dengan wartawan Radar Banten Machdum Bachtiar mengungkapkan bahwa secara rinci jumlah madrasah yang rusak berat tersebut antara lain madrasah untuk sekolah Raudlatul Athfal (RA) sebanyak 200 unit, Madrasah Ibtidaiyah (MI) 250 unit yang dikelola oleh Yayasan (swasta), Madrasah Tsanawiyah (MTs) swasta yang rusak berat sebanyak 200 unit dan sekitar 75 unit gedung Madrasah Aliyah swasta yang nasibnya serupa dengan lembaga madrasah yang lain.

Selanjutnya siswa yang sekolah di lembaga madrasah jumlahnya mencapai 355.076 orang. Kalaupun ada bantuan perbaikan, paling nilainya hanya Rp.20 Jutaan sampai Rp.30 juta, untuk setiap unit madrasah yang menerima bantuan dan dalam satu tahun paling hanya 3 sampai 5 lembaga madrasah. Sementara, gedung madrasah di Provinsi Banten yang kondisinya rusak ringan sebanyak 520 unit, dengan rincian 75 gedung madrasah RA, 125 gedung Madrasah Ibtidaiyah (MI) swasta dan 5 unit MI negeri. 250 gedung MTs swasta dan 10 unit gedung Madrasah Tsanawiyah Negeri. 50 unit bangunan Madrasah Aliyah (MA) swasta serta 5 unit MA negeri.

Machdum mengatakan bahwa tanggung jawab untuk membantu lembaga madrasah seharusnya tidak hanya dibebankan pada Kanwil Kemenag Banten saja. seharusnya pemerintah daerah bisa membantu melalui mekanisme hibah. Akan tetapi selama ini perhatian pemerintah daerah masih kurang, dan menurutnya hal ini mungkin dikarenakan pemerintah daerah beranggapan bahwa urusan lembaga madrasah adalah wewenang kemenag.

Minimnya anggaran untuk perbaikan madrasah juga diakui oleh Agus Salim sebagai Kepala Kanwil Kemenag Provinsi Banten. Menurutnya dari sekitar Rp 1,7 triliun anggaran Kanwil Kemenag Banten, hanya sekitar 20 % yang digunakan untuk perbaikan fisik

lembaga madrasah dan sisanya 80 % dialokasikan untuk pendidikan yang sifatnya non fisik.<sup>117</sup>

Kenyataan tersebut semakin terlihat jelas bila dibandingkan dengan sekolah umum, misalnya pada anggaran dana BOS sesungguhnya nilai nominalnya sama, misalnya tingkat dasar besarnya sama yaitu Rp. 800.000,- pertahun, sedangkan tingkat lanjutan pertama yaitu Rp. 1.000.000 dan tingkat Menengah Atas yaitu Rp. 1.400.000 pertahun, hanya saja yang membedakan adalah pada madrasah, terutama yang berstatus swasta, seperti apa yang dikatakan oleh HR seringkali mengalami keterlambatan, seperti yang terjadi di tahun 2016, dana BOS hanya cair sepuluh bulan, sedangkan selebihnya dianggap hangus.<sup>118</sup> bahkan menurut HR, di Madrasah Aliyah swasta masih menerima dana BOS Rp. 1.200.000,- pertahun. Selanjutnya yang membedakan juga adalah adanya subsidi dari daerah dengan istilah BOSDA pada lembaga pendidikan umum (SMA) setiap siswa mendapatkan dana BOSDA sebanyak Rp.1.200.000, sementara pada madrasah Aliyah dana tersebut tidak ada.<sup>119</sup>

Sedangkan dana yang berkaitan dengan pengelolaan sekolah, pada lembaga pendidikan umum terdapat dana dampingan pada 8 standar nasional pendidikan (standar kompetensi lulusan, standar isi, standar proses, standar tenaga pendidik dan kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan serta standar penilaian pendidikan) maka ketika ada pihak swasta yang ingin membangun lembaga pendidikan umum, langsung dapat dana RKB sebanyak 2 kelas atau sekitar Rp. 200.000.000, sementara pada pembangunan lembaga pendidikan madrasah swasta dana tersebut tidak diperoleh, semikian apa yang disampaikan oleh H. Apendi selaku pengawas pendidikan Islam madrasah dan umum).<sup>120</sup> Selanjutnya

---

<sup>117</sup>Hasil wawancara dengan Machdum Bahtiar (Kepala Bidang Pendidikan Madrasah) Kanwil Kemenag Propinsi Banten, 17 Nopember 2015.

<sup>118</sup>Nama madrasah dan informan dirahasiakan, demi menjaga nama baik dan privasi individu, Selasa, 10 Januari 2016.

<sup>119</sup>Nama madrasah dan informan dirahasiakan, demi menjaga nama baik dan privasi individu Selasa, 10 Januari 2016.

<sup>120</sup>Hasil wawancara dengan H. Apendi (pengawas pendais kemenag tingkat menengah) Senin, 09 Januari 2016.

Apendi juga mengatakan bahwa adanya perbedaan dana PIP antara madrasah dan sekolah umum, pada madrasah aliyah PIP itu berkisar Rp. 500.000 pertahun, sedangkan pada Sekolah Menengah Atas (SMA) besarnya sekitar Rp. 1.000.000 pertahun. Data ini memperjelas bahwa dari segi pendanaan terdapat perbedaan antara lembaga madrasah dan lembaga pendidikan umum, belum lagi pada dana-dana subsidi yang lain, yang menurut Apendi terkesan sangat Kurang adil. Dipertegas oleh HS bahwa yang paling menonjol adalah pada dana bantuan RKB, karena pihaknya selama lima tahun ini mengajukan RKB untuk Madrasah Tanawiyah yang dikelolanya pada pihak kemenag sampai sekarang belum di setujui, untuk itulah kemudian pada tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) HS membangun Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) tidak lagi membangun madrasah Aliyah.<sup>121</sup>

Kondisi tersebut diatas, dampak yang terlihat adalah terdapat beberapa lembaga pesantren yang pada awalnya mendirikan madrasah, selanjutnya beramai-ramai mendirikan sekolah umum, khususnya madrasah swasta, misalnya Madrasah Aliyah Ashhabul maimanah Sidayu, mulai membuka SMK, maka siswa aliyah menjadi kurang peminat dan pindah ke SMK, begitu juga Madrasah Aliyah Nurul Huda Baros, al Mubarrak Serang, Yanisba Pontang, Bismillah Baros, Darul Hikmah Bolang, pada umumnya ketika ditanya tentang alasannya kenapa lebih memilih membangun lembaga pendidikan umum daripada lembaga madrasah, adalah karena lebih mudah untuk “nyengget” (mengambil) dana.

Pendanaan juga akan berpengaruh pada tingkatan materi kurikulum yang ditawarkan. Ada indikasi kenapa mayoritas lembaga madrasah lebih banyak menawarkan materi-materi agama dibandingkan umum, hal ini dikarenakan materi agama dari sisi sarana prasarana dan ketenagaan tidak membutuhkan biaya yang tinggi. Kondisi ini dapat difahami, karena sarana yang dibutuhkan pada materi-materi agama pada umumnya sederhana dan murah, tidak seperti materi-materi umum.

---

<sup>121</sup>Nama madrasah dan informan dirahasiakan, demi menjaga nama baik dan privasi individu Selasa, 10 Januari 2016.

Kurikulum<sup>122</sup> dapat difahami juga sebagai program pendidikan mencakup sejumlah mata pelajaran atau bidang studi serta organisasi pengetahuan, pengalaman belajar atau kegiatan belajar, program belajar untuk peserta didik dan hasil belajar yang diharapkan atau diatati. Kurikulum lembaga madrasah sebagai pendidikan Islam harus memiliki muatan dua komponen pokok, yakni muatan komponen pendidikan agama dan pendidikan umum. Maka lembaga madrasah telah sepenuhnya mengikuti kurikulum yang ditetapkan Kementerian Pendidikan Nasional (kurikulum 1994)

Dengan penerapan kurikulum 1994, maka muatan isi pendidikan madrasah tidak memiliki perbedaan yang substansial dengan lembaga pendidikan umum. Padahal di sisi lain madrasah sesuai dengan akar eksistensi dan pengalaman historisnya, harus memiliki ciri dan karakter pendidikan Islam, pembinaan dan pengembangan karakter dalam wujud ciri khas Islam tersebut, sejauh ini kelihatan sulit diwujudkan melalui kurikulum 1994. Kurikulum 1994 hanya mengalokasikan waktu selama dua jam pelajaran dalam seminggu untuk pelajaran agama Islam di lembaga pendidikan umum. Oleh karena itu lembaga madrasah perlu mengembangkan kurikulum pendidikan Islamnya, baik melalui peluang muatan lokal maupun dengan penambahan waktu belajar yang husus dijadwal untuk materi-materi keislaman.

Pendidikan Islam yang diterapkan dan berkembang di Indonesia, khususnya di sekolah umum yang di kelola pemerintah selama ini kurikulum yang di tetapkan kurang menyentuh nilai-nilai religius. Apalagi dengan pembelajaran 1 kali pertemuan dalam seminggu, imbasnya gagal melahirkan manusia-manusia soleh, sehingga yang nampak keringnya nilai-nilai Islami yang terwujud dalam sikap mental dan prilaku manusia hasil pendidikan.

---

<sup>122</sup>Adalah program pengalaman belajar serta hasil-hasil belajar yang diharapkan yang diformulasikan melalui pengetahuan dan kegiatan yang tersusun secara sistematis, diberikan kepada peserta didik di bawah tanggung jawab sekolah untuk membantu pertumbuhan atau perkembangan pribadi dan kompetensi sosial anak didik, baca Nana Sudjana, *Pembinaan dan Pengembangan Kurikulum Sekolah*, Bandung: al-Gesindo, 1996. 5-6.

Beberapa lembaga pendidikan di Indonesia selama ini hanya memahami pendidikan sebagai sebatas *transfer of knowledge* yang dimiliki pendidik kepada para peserta didik. Pada kenyataannya pendidikan dengan model seperti itu hanya akan membebani peserta didik dengan hafalan-hafalan, teori-teori maupun rumus-rumus hanya sebatas agar dapat menjawab soal-soal ujian, akan tetapi seringkali tidak sanggup menterjemahkan dan memahami ke dalam realitas sosial lingkungannya.<sup>123</sup>

Sedangkan, lembaga pendidikan semisal Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah atau setaraf Sekolah Dasar, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas yang kurikulumnya terdapat pendidikan agama seperti; Aqidah Akhlak, Fiqih, al-Quran dan Hadits serta Sejarah Kebudayaan Islam masih bersifat teoritis dan kurang menyentuh pada nilai-nilai amaliyahnya. Kondisi tersebut diduga karena keterbatasan jam tatap muka dengan peserta didik di sekolah, sehingga pada level praktek pengamalan dan pola pembiasaan ibadah di lembaga sekolah sangatlah terbatas.

Artinya, pendidikan agama Islam dinilai masih cenderung berorientasi pada bentuk pengajaran agama yang bersifat kognitif dan hafalan, dan kurang berorientasi pada aspek pengamalan ajaran agama. Untuk itu keberhasilan pendidikan, tidak layak apabila hanya diukur dari penguasaan pengetahuan peserta didik yang sifatnya hanya mencapai ranah kognitif. Karena bagaimanapun penekanan pendidikan pada hafalan, tidak mampu membentuk wawasan. Maka tidak adanya wawasan dan pemahaman tersebut itulah sebagai salah satu sebab rendahnya mutu pendidikan.<sup>124</sup>

Beberapa lembaga madrasah, jika dilihat dari hasil nilai ujian nasional, secara umum masih dipandang rendah apabila dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum. Kecuali lembaga-lembaga madrasah yang ditangani secara khusus, yang ternyata juga berhasil unggul dan dapat meraih prestasi lebih tinggi, apabila dibandingkan

---

<sup>123</sup>Ramayulis, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Kalam Mulia, 2008, 35.

<sup>124</sup>Mujamil Qomar, *Epistemologi Pendidikan Islam dari Metodologi Rasional Hingga Metode Kritik*, Jakarta: Erlangga, 2005, 134.



dengan prestasi lembaga pendidikan umum. Akan tetapi jumlah yang berhasil berprestasi tersebut masih sangat terbatas jumlahnya. Sebut saja misalnya lembaga Madrasah Terpadu di Malang, yaitu Madrasah Ibtidaiyah Negeri, Madrasah Tsanawiyah Negeri dan Madrasah Aliyah Negeri Malang, lembaga-lembaga madrasah tersebut secara akademik prestasinya setiap tahun selalu unggul, dan secara umum dapat bersaing dengan lembaga pendidikan yang lain.

Membandingkan lembaga madrasah dengan lembaga umum, dengan cara melihat dari hasil belajar tahap akhir nasional, sesungguhnya tidaklah adil. Kedua model lembaga pendidikan tersebut hakekatnya memiliki visi dan misi serta kondisi yang agak berbeda. Visi dan misi serta kondisi yang berbeda, tentunya akan berimplikasi pada proses belajar dan beban belajar, dengan perangkat pendukung sarana dan prasarana yang berbeda juga.

Ironisnya, sebagian masyarakat tidak jarang menuntut hasil yang sama hanya dari prestasi nilai akhir belajar. Dengan kata lain hanya dari nilai UN. Padahal kalau dicermati dengan seksama keduanya sesungguhnya tidaklah sama. Lembaga pendidikan umum, rata-rata berstatus negeri, dengan status tersebut lembaga pendidikan pemerintah, segala sesuatunya tercukupi, meskipun dalam batas-batas tertentu, misalnya tenaga pendidik, sarana perpustakaan, laboratorium dan juga sarana dan prasarana yang lainnya.

Berbeda dengan kondisi lembaga pendidikan umum di atas, lembaga pendidikan madrasah yang kebanyakan berstatus swasta, maka tentu saja selalu mengalami serba keterbatasan. Misalnya imbalan yang belum mencukupi bagi tenaga pendidik dan kependidikan, sarana dan prasarana yang kurang memadai, kekurangan bahan ajar, seperti buku dan referensi yang lain, sarana dan prasarana yang kurang lengkap dan lain sebagainya. Persoalan yang lain, misalnya beban belajar para peserta didik yang jumlah dan model materi pelajaran yang lebih banyak.

Dengan pengertian terbaru, lembaga madrasah adalah sekolah umum yang berciri khas agama Islam. Mata pelajaran yang bernuansa muatan ciri khas jumlahnya tidaklah sedikit. Kondisi tersebut merupakan beban tersendiri bagi para peserta didik. Peserta didik pada lembaga madrasah kemudian harus mengikuti dua jenis ujian, yaitu

ujian madrasah (mata pelajaran ciri husus) dan juga mengikuti ujian akhir nasional, serta kurang memperhatikan atau mempertimbangkan prestasi yang lainnya, misalnya keberhasilannya dalam memperoleh prestasi kecerdasan spiritual maupun emosionalnya.<sup>125</sup>

Artinya, apabila ingin membandingkan hasil dari dua model lembaga pendidikan, maka selayaknya segala sesuatu yang mendukungnya serta muatan beban kurikulumnya harus dalam kondisi yang sama dan seimbang. Oleh karenanya membandingkan hasil pendidikan dari dua jenis lembaga pendidikan yang tidak sama dari berbagai situasi, kondisi dan latar belakangnya kekuatannya, akan menghasilkan kesimpulan yang tidak adil.

Untuk itu jika keberhasilan dan kualitas madrasah hanya dilihat dari tinggi rendahnya nilai UN, agaknya hal tersebut kurang memadai. Karena bagaimanapun seharusnya dilihat juga dari prestasi yang lain. Misalnya jarang terdengar peserta didik madrasah terlibat kenakalan remaja, bahkan hampir tidak pernah ada terlibat tauran antar pelajar atau secara serius terlibat kriminalitas dalam berbagai bentuknya. Kalau mau jujur, hal ini sesungguhnya merupakan sebuah prestasi yang perlu dilihat sebagai tolok ukur keberhasilan dari kualitas lembaga madrasah.

Di Kabupaten Serang dan Pandeglang, lembaga-lembaga madrasah secara umum menggunakan kurikulum pemerintah, hanya pada muatan lokalnya saja yang agaknya menawarkan program yang berbeda. Akan tetapi dari sekian banyak lembaga madrasah yang terdapat di Kabupaten Serang dan Pandeglang, terutama yang berstatus swasta menawarkan program keagamaan, misalnya ketrampilan bahasa, ketrampilan muhadarah atau ketrampilan membaca kitab kuning, bahkan ada juga yang menawarkan ilmu kekebalan. Agaknya madrasah-madrasah tersebut belum berani menawarkan program-program umum, misalnya tehnik, kesehatan, pertanian dan sebagainya karena pertimbangan biaya yang cukup tinggi dan tenaga pendidik trampil yang masih kurang, ada juga yang beralasan karena ingin mempertahankan kemurnian lembaga madrasah sebagai lembaga agama yang ingin melahirkan ahli-ahli agama.

---

<sup>125</sup><http://rector.uin-malang.ax.id/index.php/artikel/1411-harapan-pada-pemerintah-terhadap-pesantren-salafhtm#commentID765>

Sedangkan pada lembaga madrasah negeri beberapa diantaranya menawarkan kelas-kelas unggulan dengan kurikulum yang lebih menekankan pada kompetensi umum, yang selanjutnya pelan-pelan belakangan, mulai ditinggalkan, seperti misalnya MAN Ciekek Pandeglang, sebelum tahun 2013, MAN ini pernah menawarkan seperangkat program eskul yang berkaitan dengan skill peserta didik, yaitu elektro, otomotif dan menjahit, akan tetapi setelah tahun 2013 hanya tinggal satu program yaitu menjahit, dengan alasan karena ruangan yang kurang memadai dan alat untuk praktik tidak ada. Begitu juga MAN Kragilan (sekarang di tahun 2016 menjadi MAN 1 Serang) yang pada awalnya menawarkan program kelas unggulan, selanjutnya ditiadakan dengan alasan kurang peminat dan biaya yang dibutuhkan sangat tinggi. Kondisi tersebut juga terjadi pada MTsN 1 model Kadulisung, tidak lagi menggunakan kelas-kelas unggulan dengan alasan yang sama.

Alasan yang dikemukakan oleh beberapa pengelola lembaga madrasah tersebut cukup masuk akal, karena seperti yang penulis singgung di atas lembaga madrasah negeri yang mencoba melakukan perubahan dengan menawarkan materi-materi umum mulai kewalahan dalam berbagai hal, misalnya biaya, lokal bahkan tenaga pendidik di bidangnya. Maka seperti halnya lembaga-lembaga madrasah di Indonesia, secara umum mau tidak mau harus mengikuti kurikulum yang diberlakukan di sekolah-sekolah umum, sehingga secara perlahan-lahan lembaga-lembaga madrasah, terutama yang berstatus negeri mulai bergeser secara keilmuan. Karena saat ini hampir sulit untuk memperkuat materi pelajaran agama. Meskipun banyak pihak yang mencoba untuk menyatukan keilmuan secara utuh, dan mulai menghilangkan dikotomi keilmuan, namun pada praktiknya akan menemui kesulitan di tingkat sosialisasi. Karena bagaimanapun konteks berpikir dan cara pandang masyarakat pada dikotomi keilmuan sudah mengakar sangat kuat.

Artinya dibutuhkan waktu yang tidak sedikit untuk merubah cara pandang tersebut. Paling tidak yang bisa membedakan dari sisi kurikulum hanya pada materi agama, yakni pada sekolah-sekolah umum pendidikan agama tidak diklasifikasikan sesuai rumpun ilmunya, akan tetapi pada lembaga-lembaga madrasah klasifikasi keilmuan

agama masih nampak, misalnya Al-quran Hadits, Aqidah Akhlak, Sejarah Peradaban Islam bahkan pada lembaga madrasah terdapat materi Bahasa Arab.

Terdapat kekhawatiran penulis, materi-materi agama pada saatnya nanti juga akan disederhanakan sebagaimana pada sekolah-sekolah umum, inilah yang agaknya juga menjadi kekhawatiran dari para pakar dan praktisi pendidikan agama. Kegagalan memadukan keduanya dalam muatan kurikulum sebagai bentuk bahwa dari sisi kurikulum sesungguhnya lembaga-lembaga madrasah memiliki persoalan serius, bahkan yang terjadi sekarang, khususnya lembaga madrasah negeri beramai-ramai mengikuti apa yang menjadi program lembaga-lembaga pendidikan umum, misalnya beramai-ramai membuka kelas-kelas unggulan, mengenyot nilai NEM dengan tujuan ingin dilihat lebih unggul secara kualitas.

Artinya konteks kualitas yang dicanangkan oleh lembaga-lembaga madrasah, terutama yang negeri mulai bergeser, tidak lagi menilai keunggulan secara kepribadian, tetapi lebih condong pada keunggulan secara kognitif, kondisi inilah yang sesungguhnya identitas lembaga madrasah mulai tergeser dari nilai luhur pada saat dibangunnya lembaga madrasah tersebut. Bahkan tidak jarang lembaga madrasah menjadi lembaga yang materia

### **3. Aspek Tenaga Pendidik.**

Pendidik adalah seorang yang diberikan tanggungjawab dari orang tua yang karena keterbatasannya, hal ini bukan berarti mengurangi tanggungjawab orang tua dalam mendidik putra putrinya. Maka pendidik adalah seseorang yang diberi kepercayaan untuk menumbuh kembangkan pribadi seorang anak. Artinya pendidik adalah individu yang diberikan kepercayaan oleh masyarakat secara umum.

Sebagaimana firman Allah swt. yang mendukung profesi pendidik adalah surat an-Nisa ayat 58 yang berbunyi:

أَن اللّٰهُ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا إِلَىٰ أَهْلِهِمْ ۖ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ

هٰن اللّٰهُ نَعْمَا يَعْظَمُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللّٰهَ كَانَ سَمِيعًا نَّصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia, supaya kamu menetapkan dengan adil, sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu, sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat”.<sup>126</sup>

Dari konteks al-quran di atas, tersirat bahwa manusia diperintahkan untuk menyampaikan amanat kepada orang yang berhak menerimanya, artinya kewajiban manusia untuk memberikan pendidikan kepada orang yang membutuhkan terhadap pendidikan. dalam arti lain bahwa seorang pendidik itu harus menyampaikan ilmu pengetahuannya kepada para peserta didik (siswa) dengan cara-cara yang mudah difahami dan dimengerti oleh mereka.

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat al-Ghozali dalam kitab “*Ikhya Ulumuddin*”, yang mengemukakan bahwa seorang pendidik dalam menyampaikan materi pelajaran hendaknya harus sesuai dengan taraf kemampuan berfikir para peserta didik, sehingga materi yang disampaikan mudah difahami dan dimengerti oleh peserta didik.<sup>127</sup> konteks pemahaman tersebut, karena secara psikologi kemampuan seorang peserta didik dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan jiwanya.

Pendidik merupakan salah satu komponen pendidikan yang sangat strategis dan banyak mengambil peran yang sangat fundamental dalam proses pendidikan secara luas. Khususnya dalam pendidikan di lembaga sekolah. Oleh karena itu selayahnya masyarakat banyak menaruh harapan kepada pendidik dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan. apabila harapan tersebut sulit untuk dipenuhi, maka setidaknya pendidik yang langsung menangani masa;ah pendidikan. untuk itu pendidik professional sangat dibutuhkan pada sebuah lembaga pendidikan.

Berbagai persoalan tenaga pendidik secara bertahap harus segera diselesaikan, penambahan jumlah tenaga pendidik yang

---

<sup>126</sup>Al-Quran dan Terjemahannya, Depag RI, 1971, 128.

<sup>127</sup>Al-Ghozali, *Ikhya' Ulumuddin jilid 1*, terj. Ismail Yakup. MA.,SH., CV.Faiza, 1969.

memiliki kualifikasi relevan harus segera dilakukan. Peningkatan kualitas melalui pengajar melalui program *training in servis*, program tugas belajar atau yang lainnya, harus secara intensif dilakukan, sehingga mutu pembelajaran lembaga madrasah lambat laun dapat ditingkatkan.

Di Kabupaten Serang dan Pandeglang ketenagaan pada lembaga pendidikan madrasah menjadi sebuah persoalan yang sangat kompleks dan rumit, karena pada faktanya disamping persoalan yang diungkapkan di atas, juga ditemukan beberapa tenaga didik yang secara kompetensi kurang memadai, bahkan beberapa diantaranya yang belum mendapatkan gelas S1, terutama pada lembaga madrasah swasta. Misalnya MAS. al-Madina Banjar dari jumlah pendidik 19, diantaranya 9 belum mencapai gelar S1, MAS. Nurul Dzullam Majasari dari 14 tenaga pendidik, 10 belum S1, MAS. Miftahul Ulum dari 17 tenaga pendidik, 8 belum S1 bahkan pada MAS Darussa'adah Saketi ditemukan dari 18 jumlah pendidik 9 belum S1, artinya 50 % dari tenaga pendidiknya belum mencapai gelar S1.<sup>128</sup>

Sedangkan pada tingkat MTs. dan MI. juga hampir sama ditemukan kondisi yang serupa, misalnya MTs. Royadul Muftadiin Pasir Jambu Bojong dari jumlah pendidik 12, yang belum mencapai gelar S1 7 orang, MTs. Al-Falah Mahendra dari jumlah pendidik 14, yang belum mencapai gelar S1 11 orang, MTs sabillu El Muhtadin Cimanuk, jumlah pendidik 15, yang belum mencapai gelar S1 8 orang. Begitu juga kondisi pendidik pada madrasah ibtidayahnya, seperti MI. al-Hidayah Bungur Gede Cigeulis jumlah pendidik 10, yang belum mencapai gelar S1 8 orang, MI. Bani Muhammad Nawawi Cipangeran Cimanggu, dari jumlah pendidik 20 orang, 18 belum mencapai gelar S1 dan lain sebagainya.<sup>129</sup>

Kondisi ini menurut penulis menjadi sebuah persoalan, karena bagaimanapun tingkat pendidikan menjadi ukuran formal bagi kelayakan seorang tenaga pendidik, dan menjadi salah satu unsur

---

<sup>128</sup>Hasil Wawancara dengan H.Endang (Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Pandeglang) Kamis, 25 Agustus 2016.

<sup>129</sup>Hasil Wawancara dengan H.Endang (Kepala Seksi Pendidikan Madrasah Kabupaten Pandeglang) Kamis, 25 Agustus 2016.

kelayakan untuk mendapatkan dana sertifikasi. Selanjutnya menurut Rukman Tedy “sulit meningkatkan mutu pendidikan apabila jumlah tenaga didik tidak tersebar secara merata” masih menurut Rukman bahwa masalah yang terjadi selama ini adalah kurangnya kordinasi antar berbagai instansi yang berkaitan dengan penugasan tenaga didik yang berstatus PNS yang berdampak pada tidak meratanya tenaga didik yang berkualitas, tenaga didik sertifikasi cenderung menumpuk di daerah perkotaan, sementara tenaga didik honorer pada umumnya di pelosok pedesaan.<sup>130</sup>

Senada dengan persoalan yang diungkapkan oleh Rukman, menurut salah seorang pengawas HP bahwa setelah munculnya undang-undang otonomi daerah, kondisi tenaga didik madrasah masih sama seperti dulu, tidak ada perkembangan yang berarti, misalnya dari kesejahteraan masih belum meningkat, walaupun ada peningkatan hanya dari dana sertifikasi, itupun terkadang telat, bahkan tidak jarang dirapel sampai 3 bulan.<sup>131</sup>

Kembali lagi pada konteks di atas, bahwa secara umum lembaga pendidikan madrasah swasta, dalam pengelolaannya selalu menggunakan sistem kekeluargaan, sehingga ada kemungkinan lebih memanfaatkan keluarganya sendiri dalam merekrut tenaga pendidik dan kependidikan ketimbang mereka yang bukan keluarganya. Contoh kasus misalnya lembaga pendidikan al-khairiyah Cilegon, dulu lembaga ini menjadi pusat pendidikan yang sangat maju, kemudian ketika tokoh pendirinya wafat, maka lembaga ini menjadi ajang perebutan diantara keluarga, karena masing-masing ingin menjadi pimpinan, pada akhirnya kondisi lembaga tersebut sangat memprihatinkan. Begitu juga lembaga madrasah ashhabul maemanah Kabupaten Serang kondisi lembaga ini menjadi terpecah setelah tokoh pendiri (kyai) nya wafat. Juga menjadi perebutan diantara para ahli warisnya, sehingga masing-masing mendirikan madrasah baru dengan nama yang sama yaitu ashhabul maemanah di desa sidayu Kabupaten Serang dan madrasah mambaul hikmah di desa bolang juga di Kabupaten Serang, masing-

---

<sup>130</sup>Hasil wawancara dengan Rukman Tedy, (Sekertaris Dinas Pendidikan Provinsi Banten) Senin 08 September 2014.

<sup>131</sup>Nama informan dirahasiakan, demi menjaga nama baik dan privasi individu Rabu, 07 Desember 2016.

masing dipimpin oleh menantunya. Artinya meski secara kuantitas dinilai sebagai bentuk perkembangan yang positif, akan tetapi secara kualitas belum ada peningkatan, apalagi diantara para pengelola tersebut selanjutnya terjadi persaingan yang sifatnya kurang baik.

Sedangkan pada lembaga-lembaga madrasah yang berstatus negeri, di Kabupaten Serang dan Pandeglang tidak separah yang terjadi pada lembaga madrasah swasta, karena persoalan yang dihadapi hampir sama dengan lembaga-lembaga madrasah yang ada di Indonesia, yaitu kurangnya tenaga pendidik eksak (MIPA), rata-rata tenaga pendidik adalah lulusan PAI, terutama alumni IAIN Serang Banten. Kondisi ini menurut penulis salah satunya adalah masuknya politik kedaerahan yang muncul di lembaga pendidikan. meski tidak secara langsung politik ini telah mewarnai cara berfikir pemimpin atau kepala sekolahnya, penulis sering mendengar dari beberapa warga madrasah bahwa dalam perekrutan tenaga pendidikan dan kependidikan harus didahulukan putra daerah, terkecuali kalau betul-betul tidak ada tenaga ahli yang putra daerah, baru diterima yang bukan putra daerah.

Bahkan penulis pernah berdialog dengan beberapa tenaga pendidikan yang terdapat di dua Kabupaten tersebut, baik yang putra daerah maupun yang bukan putra daerah. Hasil yang ditemukan bahwa konsep pemikiran tersebut karena adanya kekeliruan dalam memahami konteks undang-undang otonomi daerah, yakni otonomi daerah berarti daerah memiliki kebebasan yang seluas-luasnya untuk menentukan segala hal di wilayahnya. Termasuk diantaranya adalah merekrut tenaga-tanaga ahli di segala bidang, termasuk bidang pendidikan. Contoh kasus di MAN (A)<sup>132</sup> di Kabupaten Serang,<sup>133</sup> ketika yang menjadi kepala sekolahnya adalah adik kandung dari salah satu pejabat yang berwenang dan punya otoritas yang kuat, maka konteks pemikiran tersebut begitu kental dirasakan, hususnya bagi yang bukan putra daerah, sehingga ada beberapa diantaranya memilih mutasi ke daerah asalnya atau ke wilayah lain. Posisi penulis sesungguhnya sangat

---

<sup>132</sup>Nama Madrasah dan informan dirahasiakan.

<sup>133</sup>Adalah madrasah aliyah negeri satu-satunya di Kabupaten Serang, yang memiliki anggota KKM 65 madrasah swasta, dengan lokasi yang cukup jauh antara madrasah swasta yang satu dengan yang lain, dan kondisi jalan yang rusak, bahkan beberapa diantaranya rusak parah.



diuntungkan, karena masih dianggap sebagai putra daerah, karena kebetulan suami adalah putra daerah di Kabupaten Serang. Akan tetapi sebagai seorang pendidik, kondisi tersebut membawa beban tersendiri, karena faktanya membuat kompetisi menjadi lemah dan rendahnya kreatifitas dikalangan tenaga pendidik dan kependidikan, pada akhirnya kualitas lembaga menjadi semakin sulit untuk dimunculkan.

Kondisi tersebut diatas, maka sangat dibutuhkan seorang pendidik yang professional, beberapa persoalan yang dihadapi pendidik pada lembaga madrasah, seperti *Underqualified* dan *missmachth* yang secara merata hampir dihadapi madrasah yang ada di Indonesia.<sup>134</sup> persoalan-persoalan tersebut penting untuk dikaji, karena pendidik memiliki andil besar dalam menentukan kualitas pendidikan. sedangkan kualitas pendidikan akan menentukan kualitas generasi muda sebagai calon masyarakat sebagai warga negara. Dan diantara salah satu kualitas pendidikan sangat bergantung pada kompetensi akademis pendidik itu sendiri.<sup>135</sup>

Berbeda dengan kondisi ketenagaan pada lembaga pendidikan umum, mayoritas mereka berstatus pegawai negeri, hal ini karena pemerintah daerah cukup tanggap terhadap kekurangan tenaga pada lembaga pendidikan umum, di satu sisi juga karena ada prioritas untuk lebih mendahulukan tenaga-tenaga pendidik dengan kualifikasi materi umum ketimbang materi agama, hal ini karena di Kabupaten Serang dan Pandeglang pada kenyataannya sarjana pendidikan agama lebih banyak dibandingkan sarjana umum. Begitu juga yang berkaitan dengan kenaikan pangkat tenaga didik, sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang tenaga didik di MAN 1 Serang bernama MHY (Mulhatiyah), bahwa dia dengan tujuh temannya sejak tahun 2006 sampai tahun 2013 terganjal pada pangkat IVa dan pada tahun 2014 mengajukan proses kenaikan pangkat dari IVa ke IVb, sampai sekarang

---

<sup>134</sup>Menurut data EMIS guru madrasah yang memiliki kompetensi yang memadai dari tingkat pendidikannya hanya 20 %, sedangkan selebihnya adalah kurang memenuhinya standar kompetensi (*Under Qualified*) dalam masyarakat pendidikan. Indonesian Institute For Society Empowerment (INSEP) dengan BEP Depag RI, Jakarta: Vol. 1 No. 3, 2003. 9.

<sup>135</sup>Oemar Hamalik, *Pendidikan Guru (Berdasarkan Pendekatan Kompetensi)*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002, 19.

belum disetujui, bahkan berkas tersebut dikembalikan ke sekolah dengan alasan belum diseminarkan. Panjangnya proses birokrasi menjadi salah satu kendala yang dikeluhkan, Selanjutnya disela wawancara HYN (tenaga didik MAN 1 Serang) mengatakan bahwa kalau ada kerjajaan, kami milik pemerintah daerah tetapi kalau ada penghasilan kami milik pemerintah pusat, itulah nasib kami katanya.<sup>136</sup>

Begitu juga pada persoalan peningkatan kualitas dalam bentuk pelatihan-pelatihan, pada umumnya lebih mendahulukan tenaga pendidik di lembaga pendidikan umum, seperti yang dikatakan Afendi bahwa contoh pelatihan kurtilas, tenaga pendidik lembaga madrasah, khususnya swasta masih banyak yang belum mendapatkan pelatihan, bahkan sampai kurtilas sudah direvisi seperti sekarang ini. misalnya di Raudlatul Muta'alimin dari 18 tenaga pendidik, hanya 3 orang yang mendapat pelatihan, begitu juga pada madrasah mathla'ul falah bahkan tenaga pendidiknya belum mendapatkan pelatihan.<sup>137</sup> Sedangkan pada madrasah negeri hanya wakil sekolah bidang kurikulum yang pernah mengikuti pelatihan kurtilas, itupun kurtilas murni, Yang semakin menarik adalah apa yang diungkapkan oleh kepala Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kabupaten Serang, menurut SF (Kepala SMA), sebelum menjadi kepala sekolah, dia adalah seorang guru madrasah Aliyah di daerah Sidayu, dan selama itu belum pernah sekalipun dia dilibatkan untuk mengikuti pelatihan apapun, tetapi setelah dia menjadi kepala sekolah (SMA) dia seringkali mendapat undangan untuk pelatihan, bahkan seluruh tenaga didik yang ada dibawah tanggung jawabnya semuanya telah mendapatkan pelatihan, bahkan menurut Sulfuad ada salah satu tenaga didik yang bercanda bahwa "kok setelah jadi guru SMA jadi merasakan menginap di hotel, dulu waktu jadi tenaga didik madrasah tidak merasakan sama sekali",<sup>138</sup> meski dalam bentuk candaan, kondisi inilah yang mengindikasikan bahwa madrasah bagai "anak tiri" di negara Indoensia.

---

<sup>136</sup>Nama madrasah dan informan dirahasiakan, demi menjaga nama baik dan privasi individu, Kamis, 12 Januari 2016.

<sup>137</sup>Hasil wawancara dengan H. Apendi (pengawas pendais kemenag tingkat menengah) Senin, 09 Januari 2016.

<sup>138</sup> Nama madrasah dan informan dirahasiakan, demi menjaga nama baik dan privasi individu, Rabu, 11 Januari 2016.

Bahkan pada era otonomi daerah sekarang ini, persoalan yang dihadapi lembaga madrasah semakin kompleks, karena Kementerian Agama yang memiliki otoritas formal terhadap kebijakan-kebijakan pendidikan Islam tidak termasuk yang diotonomikan. Dalam pasal 10 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 ayat (3) tertuang bahwa terdapat enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan Agama.<sup>139</sup> Faktanya, Undang-Undang tersebut menimbulkan multi-interpretasi, terkesan pendidikan agama dan madrasah bukan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Dampaknya kebijakan daerah kurang menyentuh madrasah, baik dalam konteks pembinaan SDM, Kurikulum maupun Kelembagaan.

Kondisi tersebut di atas, menimbulkan lembaga madrasah posisinya belum sejajar dengan lembaga pendidikan umum, karena meskipun secara faktual lembaga madrasah berada di daerah, akan tetapi tidak menjadi bagian dari kebijakan-kebijakan pendidikan di daerah, tentu saja hal ini sangat berpengaruh pada kemajuan dan perkembangan madrasah, yang pada akhirnya menjadi semakin mempertajam jurang kesenjangan madrasah dengan lembaga pendidikan umum.

Pada hal di era otonomi daerah, selayaknya semua lembaga pendidikan mendapat perlakuan yang sama, termasuk lembaga madrasah. Agaknya kondisi inilah yang mendorong timbulnya gagasan untuk menyerahkan pengelolaan dan otoritas madrasah kepada Kementerian Pendidikan Nasional. Dengan harapan, kebijakan satu payung, madrasah mendapatkan perlakuan yang sama dengan lembaga pendidikan umum. Pada akhirnya gagasan tersebut sampai sekarang kurang mendapat respon yang serius dari para ahli pendidikan Islam, karena persoalan tersebut dampaknya dapat berakibat pada hilangnya identitas lembaga madrasah.

Secara logika, sesungguhnya terdapat beberapa aspek kesamaan yang substansial antara tujuan desentralisasi pendidikan dengan semangat pendirian dan pengelolaan lembaga madrasah yang

---

<sup>139</sup>Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

selama ini kita lihat. Kesamaan itu terlihat paling tidak dari dua sisi, yaitu; **Pertama**, desentralisasi bertujuan untuk menumbuhkan kembali partisipasi dan kepedulian masyarakat pada bidang pendidikan, sama halnya madrasah faktanya sejak awal pendiriannya, merupakan bukti nyata selalu melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Tilaar, bahwa pendidikan yang berbasis masyarakat, di samping sesuai dengan misi pembangunan dewasa ini, juga akan betul-betul berakar di dalam masyarakat dan kebudayaan, karena pendidikan tersebut bersumber pada nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam kebudayaan masyarakat itu sendiri. Kesatuan antara pendidikan masyarakat dengan kebudayaan diwujudkan dalam bentuk lembaga pendidikan madrasah dan terlebih pada pola kehidupan pesantren.<sup>140</sup>

**Kedua**, tujuan desentralisasi pendidikan yang lainnya adalah mengembangkan watak kemandirian dan kreatifitas masyarakat, sehingga tidak selalu bergantung pada bantuan dan dukungan pemerintah. Dalam konteks kepemilikan madrasah juga secara fakta menunjukkan bahwa mayoritas berstatus swasta, hal ini berarti bahwa watak kemandirian yang melekat pada lembaga madrasah selama ini sudah sangat sejalan dengan semangat desentralisasi tersebut.

Dengan demikian, desentralisasi atau otonomi daerah sesungguhnya merupakan nilai-nilai yang sangat melekat dalam kehidupan lembaga madrasah. Oleh karenanya dalam rangka menunjang implementasi otonomi daerah, maka dibutuhkan reaktualisasi nilai-nilai yang hidup dan menghidupi lembaga madrasah selama ini. Artinya pola pembinaan dan pengembangan madrasah dapat dijadikan model di dalam penyelenggaraan pendidikan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.<sup>141</sup> Dengan demikian sesungguhnya semangat dan tujuan desentralisasi pendidikan pada saat ini telah dipraktekkan oleh lembaga pendidikan Islam, seperti lembaga pesantren dan madrasah. Sepakat dengan pendapat Tilaar yang menilai

---

<sup>140</sup>H.A.R.Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, 175

<sup>141</sup>H.A.R.Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, 176.

bahwa lembaga pendidikan Islam merupakan ujung tombak dari usaha reformasi pengelolaan pendidikan nasional, yaitu mengembalikan keperdulian masyarakat terhadap pendidikannya.<sup>142</sup>

Berdasarkan dua alasan diatas, maka seharusnya pada era otonomi daerah lembaga madrasah semakin berkembang, baik kuantitas maupun kualitasnya, hal tersebut tidak hanya dikarenakan adanya unsur kesamaan tujuan dengan desentralisasi pendidikan, akan tetapi selayaknya secara kelembagaan, sumber daya manusia juga tersedia dengan baik. Dengan demikian lembaga madrasah akan dapat memantapkan perannya lebih optimal pada era otonomi daerah tersebut.

Akan tetapi seperti yang telah dipaparkan diatas, pada faktanya lembaga madrasah selama kebijakan undang-undang otonomi ini diberlakukan sampai sekarang, menjadi semakin pudar identitasnya. Lembaga madrasah tidak hanya diperlakukan bagai “anak tiri” karena mengalami diskriminasi kebijakan, tetapi juga menjadi lembaga pendidikan yang hampir terabaikan di tengah-tengah ramainya perbincangan kebijakan otonomi daerah.

Sebagai upaya inovasi dalam sistem pendidikan Islam, lembaga madrasah tidak lepas dari berbagai problema yang dihadapinya, problema-problema tersebut menurut Darmu'in antara lain,<sup>143</sup> **Pertama**, madrasah telah kehilangan akar sejarahnya, artinya keberadaan madrasah bukan lagi merupakan kelanjutan pesantren, meskipun berdasarkan catatan sejarah diakui bahwa pesantren merupakan bentuk lembaga pendidikan Islam pertama di Indonesia.

**Kedua**, terdapat dualisme pemaknaan terhadap lembaga madrasah. di satu sisi, lembaga madrasah diidentikan dengan sekolah, karena memiliki muatan kurikulum yang relatif sama dengan sekolah umum. Di sisi lain, lembaga madrasah dianggap sebagai lembaga pesantren dengan sistem klasikal yang kemudian dikenal dengan madrasah diniyah.

Artinya, sebagai sub sistem pendidikan nasional, lembaga madrasah belum memiliki jati diri yang dapat dibedakan dengan

---

<sup>142</sup>H.A.R.Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, 158.

<sup>143</sup><http://www.transparansi.or.id/tentang/otonomi-daerah/html> diakses 25 Agustus 2016.

lembaga pendidikan yang lain. Dampak kesejajaran lembaga madrasah dengan sekolah umum diantaranya berkurangnya proporsi pendidikan agama dari 60 % agama dan 40 % umum, menjadi 30 % agama dan 70 % umum, hal itu dirasakan sebagai tantangan yang melemahkan eksistensi lembaga pendidikan Islam. Yang pada gilirannya menimbulkan permasalahan baru, yaitu;

*Pertama*, berkurangnya muatan materi pendidikan agama. Hal ini dipandang sebagai upaya pendangkalan pemahaman agama, karena muatan kurikulum agama sebelum SKB dirasa belum mampu mencetak generasi muslim sejati, apalagi dilakukan pengurangan. *Kedua*, alumni lembaga madrasah yang dianggap serba tanggung. Artinya pengetahuan agamanya tidak mendalam, sedangkan pengetahuan umumnya juga masih rendah.

Diakui bahwa model lembaga pendidikan madrasah di dalam perundang-undangan negara, memunculkan dualisme sistem pendidikan di Indonesia. Dualisme pendidikan di Indonesia telah menjadi dilemma yang sampai sekarang belum dapat diselesaikan. Dualisme ini tidak hanya berkaitan dengan sistem pengajarannya, tetapi juga mengarah pada keilmuannya. Pola pikir yang sempit juga cenderung membuka gap antara ilmu-ilmu agama Islam dengan ilmu-ilmu umum. Seakan muncul ilmu Islam dan ilmu bukan Islam (kafir). Padahal dikhotomi pendidikan keilmuan ini justru menjadi garapan bagi para pakar pendidikan Islam untuk menyatukan keduanya.

Dualisme pendidikan Islam juga muncul pada bidang manajerial lembaga pendidikan madrasah, khususnya lembaga madrasah swasta. Lembaga madrasah swasta pada umumnya memiliki dua top manajer, yaitu kepala madrasah dan ketua yayasan (pengurus). Meskipun telah ada garis kewenangan yang memisahkan kedua top manajer tersebut, yakni kepala madrasah memegang kendali akademik, sedangkan ketua yayasan (pengurus) membidangi penyediaan sarana dan prasarana, tetapi pada kenyatannya sering terjadi overlapping.

Mengkaji upaya pembangunan dan pengembangan madrasah, ada baiknya melakukan pemetaan terhadap lembaga madrasah itu sendiri. Pemetaan dapat dilakukan dengan melihat kondisi lembaga madrasah. Terutama dari segi kelembagaan, dari 62.231 madrasah, ternyata hanya 6,28 % yang berstatus negeri dan selebihnya 93,72 %

bersatus swasta. Dari jumlah madrasah tersebut baru 25,5 % yang terakreditasi A dan 77,2 % belum terakreditasi. Hal yang sama juga terjadi di wilayah Provinsi Banten. Khususnya di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang. Artinya disadari atau tidak, bahwa secara kelembagaan madrasah masih rendah dan lemah dalam mengelola pendidikan. Tingginya status swasta pada lembaga madrasah bisa difahami, karena lembaga madrasah lahir dari hasil prakarsa lembaga-lembaga non formal.

Dengan tujuan untuk melanjutkan nilai-nilai ajaran islam. Maka pemetaan yang bisa dilakukan adalah mengkaji berdasarkan tingkat kondisi madrasah (Sebagaimana mengkaji sebuah negara). Yakni lembaga madrasah maju (*developed madrasah*), lembaga madrasah berkembang (*under developing madrasah*) dan lembaga madrasah tertinggal (*less leveloping madrasah*).

Madrasah maju (*developed madrasah*) lembaga madrasah dengan kondisi ini jumlahnya sangat sedikit dan pada umumnya lembaga madrasah berstatus negeri. Atau kalaupun lembaga madrasah swasta biasanya dikelola oleh lembaga dengan manajemen yang professional serta dengan dukungan dana yang kuat. Sebagaimana yang terlihat di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang. Lembaga madrasah seperti ini hanya ada 2 pada setiap kapupaten. Dalam penyelenggaraanya, lembaga madrasah ini telah memenuhi standar pelayanan minimum. Lembaga madrasah ini bisa ditemukan di wilayah perkotaan. Seperti Jakarta, Yogyakarta, Malang, Bandung dan lainnya. Lembaga madrasah ini telah mampu bersaing dan mengalahkan lembaga pendidikan umum. Bahkan di beberapa wilayah perkotaan lembaga madrasah ini sudah menjadi lembaga pendidikan favorit, serta sudah memasang tariff biaya pendidikan yang melampaui biaya pada lembaga-lembaga pendidikan umum.

Lembaga madrasah tersebut di atas, telah terbangun menjadi lembaga madrasah yang mandiri dan tidak membutuhkan intervensi pemerintah. Bahkan tidak jarang intervensi pemerintah dapat melemahkan madrasah itu sendiri, madrasah dengan katagori ini sesungguhnya merupakan model ideal pengelolaan madrasah. Di tingkat kabupaten terkadang lembaga madrasah katagori ini menjadi ajang permainan politik bagi kalangan pemerintah daerah. Karena tidak

jarang pengelola dipilih karena faktor kedekatan dan loyalitasnya pada kekuatan penguasa setempat. Untuk itu lembaga madrasah ini menjadi kurang ideal lagi pada praktiknya. Inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor penyebab sulitnya madrasah bangkit dan berkembang di samping masalah-masalah yang lain yang telah dipaparkan di atas.

Selanjutnya yang dimaksud dengan lembaga madrasah berkembang, juga jumlahnya tidak begitu banyak, apabila dibandingkan dengan lembaga madrasah tertinggal. Umumnya madrasah katagori ini letaknya di pinggiran kota atau di pedesaan dengan tingkat ekonomi yang sedikit lebih baik. Secara pendanaan lembaga madrasah katagori ini telah mendapatkan sokongan dana dari para donator tetap. Karena biasanya pihak pengelola madrasah secara aktif dan kreatif telah memiliki kepercayaan dan sudah memiliki sokongan sumber pendanaan yang jelas. Disamping support dari para tokoh donaturnya. Katagori lembaga madrasah ini telah menyelenggarakan kegiatan pembelajaran yang lebih baik daripada lembaga madrasah tertinggal. Namun harus mendapatkan penguatan dari beberapa pihak.

Katagori lembaga madrasah ini dibutuhkan bentuk intervensi pemerintah dalam kegiatan bimbingan bidang manajemen, kepemimpinan, kualitas tenaga pendidik, intensif sebagai reward agar terus termotivasi dalam menjalankan operasionalisasi madrasah, motivasi tersebut dapat terbangun apabila semua masyarakat madrasah merasa dihargai dan diperi peluang yang sama dalam aktivitasnya.

Sedangkan lembaga madrasah tertinggal (*less deveping*). Katagori lembaga madrasah tertinggal jumlahnya lebih banyak, apabila dibandingkan dengan dua katagori lembaga madrasah di atas. Madrasah tipe ini kebanyakan terletak di pedesaan bahkan di pelosok-pelosok desa, kondisinya baik bangunan maupun sarana yang lainnya masih sederhana bahkan tidak jarang sangat memprihatinkan. Umumnya letaknya ditengah-tengah warga masyarakat pra sejahtera. Bahkan kalau boleh jujur lembaga madrasah tipe ini dilihat dari sisi bangunannya kurang layak untuk menyelenggarakan proses pembelajaran. Pada lembaga madrasah ini, biasanya hanya ada beberapa tenaga pendidik yang tidak jarang secara akademik tidak sesuai dengan disiplin kompetensi keilmuannya. Meski ada juga tenaga pendididk bantuan dari pemerintah.



Secara finansial, lembaga madrasah ini memiliki keterbatasan dana dan belum memiliki sumber dana yang jelas. Pada umumnya lembaga ini hanya mengharapkan dana Bantuan Operasional (BOS) yang jumlahnya sangat minim, karena penerimaan dana BOS berdasarkan pada rasio jumlah peserta didik yang jumlahnya sangat sedikit. Terkadang dana yang didapatkan hanya bisa membayar honor tenaga didik yang jumlah nominalnya sangat memprihatinkan, tidak jarang ditemukan honorarium tenaga pendidikan pada lembaga madrasah tipe ini hanya Rp.100.000,- 150.000 perbulan.

Maka penanganan lembaga madrasah di atas, tidak lagi sebuah konsep-konsep dalam rangka membangun kompetisi dengan lembaga-lembaga pendidikan yang lain. Atau berusaha keras untuk menggapai nilai UN tertinggi, atau bahkan membangun ego untuk mandiri tanpa mengharap bantuan dari pihak-pihak yang terkait. Akan tetapi lebih fokus kepada penguatan finansial untuk membiayai operasionalisasi lembaga madrasah.

Guna mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan sebuah kebijakan pemerintah yang lebih mengarah kepada keberpihakan pada tipe-tipe madrasah yang cenderung termarjinalkan, baik secara finansial maupun secara kelembagaan. Artinya secara finansial tidak hanya bantuan BOS, akan tetapi pemerintah melalui Kementerian Agama dapat memberikan tambahan penghasilan tetap yang layak kepada tenaga pendidik madrasah. Apalagi mayoritas tenaga pendidikan madrasah bukan dari kalangan keluarga yang mapan secara ekonomi.

Hasil pemetaan kondisi lembaga madrasah tersebut. Secara umum merata pada setiap wilayah Negara Republik Indonesia.<sup>144</sup> Tanpa terkecuali di Propinsi Banten, Kondisi lembaga yang masih memprihatinkan, baik dari sisi kelembagaan, pengelolaan maupun

---

<sup>144</sup>Baca dan bandingkan Trikonomika “Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Masyarakat Jawa Tengah” Volume 9, No. 2, Desember 2010, Hal. 72–77 ISSN 1411-514X. lihat juga Roni Ekha Putera *Seminar Nasional Forum Dosen Indonesia 2015* ISSN: 2460-5271 Implementasi Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah di Kabupaten Padang Pariaman (Studi pada Pendidikan Menengah)

finansial. Pada kenyataannya semakin mengawatirkan. Asumsi penulis mengungkapkan hal tersebut, karena belakangan ini di lembaga madrasah muncul sebuah virus yang penulis sebut dengan istilah “primodialisme”, istilah ini tidak asing dan sangat familiar di kalangan para ahli sosiologi. Pengalaman penulis dapatkan ketika kondisi dunia pendidikan sedang menggeliat dan terbangun dengan lahirnya kebijakan pemerintah tentang Undang-Undang Otonomi Daerah. Akan tetapi dari kebijakan tersebut muncul sebuah pemahaman yang bisa membelokkan makna kebijakan itu sendiri.

Lahirnya undang-undang otonomi daerah rupanya begitu ditunggu tunggu. Hal ini menjadi sebuah kebebasan tersendiri bagi kalangan masyarakat daerah, sehingga lembaga pendidikan madrasah yang secara kebijakan tidak ter-otomikan, menjadi latah kena imbasnya. Terutama bagi kalangan pemerintah atau masyarakat yang memahami arti otonomi daerah itu sendiri, padahal otonomi daerah bukan berarti setiap daerah yang ada di wilayah Republik Indonesia menjadi berdiri sendiri dan terpisah antara satu daerah dengan daerah yang lain. Akan tetapi tetap dalam satu kesatuan negara Republik Indonesia.

Temuan ini penulis dapatkan di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang. Artinya kompetisi dalam pemilihan pengelola lembaga, tenaga pendidik dan kependidikan, khususnya pada lembaga madrasah negeri, harus diutamakan yang putra daerah, tidak berdasarkan seleksi yang rasional. Bahkan yang lebih memprihatinkan ketika terdapat pengelola madrasah yang mengemukakan bahwa “Sebaiknya yang mengelola lembaga madrasah itu putra-putra daerah. yang kerja baru boleh yang bukan putra daerah, jadi kita tinggal tunjuk tangan dan mereka yang mengerjakan” kalimat ini pernah penulis dengar dari salah satu pengelola lembaga madrasah negeri di Kabupaten Serang.

Bahkan tidak jarang lembaga madrasah menjadi ajang kekuatan partai politik tertentu, sehingga meski tidak diotomikan tetap ada intervensi yang tegas dari para pejabat wilayah daerah. Kondisi ini mungkin tidak hanya terjadi pada lembaga pendidikan madrasah, tetapi terjadi pada lembaga pendidikan yang lain. Akan tetapi dengan situasi ini, maka berarti lembaga madrasah bertambah permasalahan. Padahal

jelas-jelas madrasah tidak termasuk pada kebijakan undang-undang Otonomi Daerah. disamping itu lembaga madrasah tujuan pembangunannya adalah membangun kepribadian dan keilmuan peserta didik yang tidak dibatasi oleh rasa kedaerahan, kenegaraan, tetapi jauh mendunia yaitu “rahmatil lil ‘Alamien”.

Kenyataannya para pejabat pemerintah daerah sampai praktisi pendidikan yang ada di wilayah kabupaten tidak sedikit yang beranggapan bahwa Undang-Undang Otonomi Daerah berarti wilayah tersebut hanya untuk putra-putra daerah yang terlahir di wilayah tersebut. Sehingga bagi para pendatang yang tidak terlahir di wilayah tersebut, tidak diberi kesempatan untuk berkarya dan berkompetisi secara keilmuan maupun pembangunan. Kondisi tersebut meski terkesan tidak berpengaruh pada lembaga pendidikan. Akan tetapi pada kenyataannya secara psikologis membawa pengaruh bagi kinerja tenaga didik dan kependidikan, tidak terkecuali pada lembaga pendidikan madrasah. Karena bagaimanapun motivasi setiap individu manusia akan melemah ketika merasa tidak ada penghargaan dan peluang yang sama dalam sebuah organisasi kelembagaan.

Penulis pernah melakukan wawancara dengan beberapa tenaga didik dan kependidikan pada lembaga pendidikan madrasah yang kebetulan bukan putra daerah Banten, mereka mengungkapkan bahwa tidak usah serius serta bersusah payah membangun lembaga madrasah ini, karena pada akhirnya mereka tetap dipandang sebelah mata dan tidak akan diberikan kesempatan yang sama dengan para pendidik atau kependidikan dari putra daerah. mereka apatis, sehingga tujuan utamanya hanya mencari materi semata-mata di daerah (Wilayah) Banten. Ini artinya dengan pemahaman yang sempit pada kebijakan Undang-Undang Otonomi Daerah dapat melemahkan semangat dan daya juang bagi para tenaga didik dan kependidikan untuk berkarya. Selain itu juga kondisi ini bisa melahirkan permusuhan antara satu daerah dengan daerah yang lain.

Maka hemat penulis sebelum kondisi tersebut semakin menjadi keengganan atau memperparah bagi masyarakat Indonesia, khususnya bagi lembaga pendidikan madrasah, serta sebelum wabah ini menjelma menjadi sebuah penyakit yang bisa membahayakan persatuan bangsa dan keutuhan Negara. Ada baiknya kebijakan

Undang-Undang Otonomi Daerah dikaji ulang atau disosialisasikan dengan utuh kepada pemerintah di tingkat daerah.

Undang-Undang Otonomi Daerah, meskipun tidak melibatkan lembaga pendidikan madrasah di dalamnya secara langsung, akan tetapi imbasnya tetap dirasakan oleh lembaga Madrasah. Karena intervensi pemerintah daerah tidak bisa terhindarkan. Untuk itu ada baiknya pemerintah pusat pada kebijakan Undang-Undang Daerah membuat sebuah bingkai yang dapat mengayomi seluruh masyarakat Indonesia, misalnya diberlakukan aturan bahwa pada setiap lembaga pendidikan di daerah-daerah, baik formal maupun non formal dibuat aturan prosentasi. misalnya 60 % terdapat tenaga pendidik atau kependidikan yang berasal dari putra daerah dan 40 % tenaga pendidik dan kependidikan yang bukan putra daerah. Dengan demikian paling tidak mereka yang bukan putra daerah merasa mendapat tempat dan kelayakan yang sama di Negara Republik Indonesia.

#### **F. Posisi Madrasah di era Otonomi Daerah.**

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, bahwa sesungguhnya madrasah bagaikan “anak tiri” yang secara eksistensi diakui keberadaannya, namun tidak jarang lalai dalam perhatian. Tidak dipungkiri lembaga madrasah dalam sistem pendidikan Indonesia telah menempati posisi yang sejajar dengan lembaga lain. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional menegaskan tentang hal tersebut pada pasal 17 dan 18. Dua pasal tersebut menyebutkan bahwa pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan menengah berbentuk sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK) dan madrasah aliyah kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat. Dua pasal tersebut dengan sangat jelas menunjukkan bahwa madrasah sejajar posisinya dengan sekolah umum.

Selanjutnya dengan diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, pendidikan dikelola secara otonom oleh Kabupaten/Kota (desentralisasi), sedangkan madrasah yang berada wewenang Kementrian Agama masih bertahan dalam bentuk sentralisasi.

Semagaimana yang tertuang pada pasal 7 bab IV yang menegaskan bahwa wewenang pemerintah pusat hanya terbatas dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal serta agama, hal tersebut mengindikasikan bahwa Kementerian Agama masih berada pada wewenang pemerintah pusat, meskipun di dalamnya wewenang Kementerian Agama juga menyangkut tentang pendidikan. Padahal disisi lain pengelolaan bidang pendidikan berada pada wewenang pemerintah daerah.

Sesungguhnya secara muatan kurikulum, rasanya tidak ber-alasan untuk melakukan diskriminasi pada madrasah, karena pada hakekatnya muatan kurikulum antara lembaga madrasah dan lembaga sekolah tidak berbeda. Konteks ini bisa dipahami sejak diberlakukannya kurikulum 1994 yang mengharuskan madrasah untuk memasukkan semua pelajaran umum sebagaimana layaknya di sekolah umum, selanjutnya dilakukan penyempurnaan dengan kurikulum 2004 yang lebih dikenal dengan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK), dan pada tahun 2006, kurikulum kembali mengalami perubahan yang dikenal dengan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), yang pada prinsipnya sama dengan kurikulum sebelumnya, hanya penekanannya lebih memberi peluang kepada sekolah untuk membuat kurikulum dengan melihat standar nasional.

Persoalan yang mendasar adalah di satu sisi madrasah diberikan pengakuan negara terhadap eksistensinya dalam pendidikan (hususnya yang berkaitan dengan muatan kurikulum), akan tetapi secara fisik kelembagaan terjadi perbedaan (hususnya pada sisi pengelolaan), artinya sentralisasi pada madrasah yang sekarang ini diberlakukan merupakan anomali dari semangat desentralisasi dan otonomi. Sadar atau tidak konteks sentralisasi berdampak pada keberadaan madrasah di bawah wewenang Kementerian Agama cukup berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan madrasah.

Artinya secara tekstual undang-undang otonomi daerah sesungguhnya tidak memiliki pengaruh pada kondisi dan perkembangan madrasah di daerah, akan tetapi secara kontekstual undang-undang otonomi daerah secara tidak langsung memiliki dampak pada kondisi dan perkembangan madrasah di daerah. Pengaruh tersebut akan nampak jika dibandingkan dengan sekolah-sekolah umum di

lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kebijakan pada alokasi dan pendaan pemerintah terhadap subsidi perkapita bagi siswa madrasah dan sekolah umum, Muhaimin menggambarkan diskriminasi tersebut dengan sangat mencolok, indeks biaya perkapita pendidikan persiswa di madrasah jauh lebih kecil dibandingkan dengan sekolah umum. Pada tahun anggaran 1999/20002 misalnya, biaya pendidikan per sisw madrasah ibtdaiyah negeri (MIN) Rp. 19.000, sedangkan per siswa sekolah dasar negeri Rp. 100.000 (1:5,2), madrasah tsanawiyah negeri (MTsN) per siswa Rp. 33.000, sedangkan per siswa SMPN Rp. 46.000. (1:1,4).<sup>145</sup>

Di Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang kondisi kelembagaan madrasah nampak sekali sangat memprihatinkan dibandingkan pada lembaga pendidikan umum, misalnya dari posisi letak madrasah yang agak terpinggir, sementara pada lembaga pendidikan umum kebanyakan berada di lokasi yang strategis dengan akses jalan, sebut saja, SMA Ciruas Kabupaten Serang letaknya persis berada di depan Kantor Kecamatan dan berhadapan dengan jalan raya, sementara MAN 1 Kragilan (sekarang MAN 1 Serang) berada masuk ke dalam dari jalan raya, sehingga para peserta didik harus menggunakan kendaraan umum atau ojeg untuk sampai ke tempat tujuan, hal yang sama terjadi pada madrasah di Kabupaten Pandeglang. Kemudian dari sisi kondisi gedung dan sarana juga terdapat perbedaan yang sangat mencolok.

Sebagaimana yang penulis gambarkan pada problematika madrasah pada dua Kabupaten Tersebut di atas, menjadi sebuah persoalan yang dilematis, karena terkesan kurangnya perhatian atau terjadi pembiaran akibat adanya lempar tanggung jawab, atau ketidakmampuan pemerintah pusat dalam memberi perhatian yang begitu luas (cakupan se Indonesia), sehingga daerah-daerah terpencil menjadi luput dari perhatian, sementara pemerintah daerah merasa persoalan tersebut bukan menjadi tanggung jawabnya, meski dari sisi kependidikan madrasah sesungguhnya menjadi wewenang pemerintah daerah.

---

<sup>145</sup>Muhaimin, *Arah Baru Pengembangan Pendidikan Islam*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2003, h.13.

Lebih lugas lagi Suwito mengemukakan bahwa madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam juga terus berkembang namun perkembangan itu cukup eksklusif, di mana aksentuasi pada pengetahuan keagamaan (Islam) lebih diutamakan. Hal ini juga yang menyebabkan perkembangan madrasah hanya pada kantong-kantong masyarakat Islam. Ekspansi yang dilakukan pun hanya berkisar di daerah pedesaan sedangkan untuk di perkotaan sangat jarang. Dan hal ini juga yang memicu lambannya perkembangan madrasah, madrasah seakan jauh dari atmosfer pembaruan sistem pendidikan, baik secara kelembagaan maupun sistem dari proses pembelajaran itu sendiri.<sup>146</sup>

Kebijakan pengelolaan pendidikan Islam, sejatinya tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan pelaksanaan pendidikan secara umum, karena sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun demikian, pelaksanaan pendidikan Islam di daerah masih saja mendapatkan perlakuan yang “diskriminatif” dari pemerintah daerah. Hal ini banyak disebabkan masih belum komprehensifnya pemahaman pemerintah daerah pada terminologi “pendidikan” dan “agama” yang termuat dalam kedua Undang-Undang tersebut, sehingga banyak memunculkan penafsiran secara parsial bahwa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional. Sementara, pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Agama yang berbentuk madrasah dan sekolah agama lainnya belum banyak diterima sebagai bagian dari pendidikan. Dengan diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, maka secara eksplisit pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, baik dalam konteks bimbingan maupun dalam konteks subsidi pendanaan pendidikan.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008, h.292

<sup>147</sup> Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008, h. 229

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pendidikan memerlukan pola pembiayaan yang tidak diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melakukan subsidi silang, imbal swadaya, block grant, dan menerapkan formula subsidi kontekstual. Subsidi silang harus dilakukan pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara sekolah (madrasah) daerah miskin dan daerah kaya. Imbal swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembang dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. Blog Grand dapat di berikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi. Pelaksanaan otonomi pendidikan ini sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan pada UU no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terutama terkait dengan pendanaan dan pembiayaan pendidikan. berdasarkan undang-undang tersebut , maka kebijakan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, yang sebelumnya hanya pendidikan dasar (SD/MI, SMP/MTs) yang berada di bawah naungan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan Nasional.<sup>148</sup>

Apa yang dikemukakan oleh Suwito juga terjadi pada lembaga madrasah yang ada di Kabupaten Serang dan Pandeglang, sehingga kondisi perkembangan madrasah tidak dibarengi oleh peningkatan kualitas lembaga, kelengkapan sarana prasarana dan profesionalisme pendidik adalah sebagai bentuk terdapat diskriminasi secara struktur pemerintahan ( diskriminasi vertikal), pemerintah daerah merasa bukan wewenangnya sedangkan pada pemerintah pusat terkendala pada panjangnya proses birokrasi yang cenderung berbelit.

Selain itu, diskriminasi juga terjadi pada kultur masyarakat tingkat daerah (diskriminasi horizontal), sebagai yang telah dibahas di atas, bahwa mayoritas masyarakat Provinsi Banten memiliki kultur “*Baraya*” kekerabatan atau kekeluargaan yang sangat kental, yang dampaknya perkembangan madrasah hanya pada tingkat tataran

---

<sup>148</sup>Suwito, Prof., Dr., MA., *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008, h. 300



kuantitas, belum pada kualitas. Konteks ini difahami karena secara tidak langsung lembaga madrasah tercemari oleh permainan politik dari beberapa pejabat daerah. sebut saja misalnya pada saat lembaga madrasah dipimpin oleh adik atau keluarga salah satu pejabat yang berwenang, maka pola pikirnya akan terfokus pada konteks kedaerah, yang hakekatnya hanya untuk memuluskan tujuan politiknya. Kondisi tenaga pendidik yang digambarkan pada problematika aspek pendidikan di atas, adalah sebagai bentuk, betapa tenaga pendidik belum berkualitas, sedangkan pada lembaga madrasah swasta tergambar lebih memprihatinkan, misalnya kentalnya sikap “*Familier*” pada para pendiri dan pengelola madrasah. Hal ini juga menjadi salah satu faktor madrasah hanya berkembang pada tingkatan kuantitas belum kualitas.

#### **G. Implementasi Otonomi Daerah pada Madrasah dan Kualitas Pendidikan.**

Hakekatnya secara khusus lembaga pendidikan Islam di Indonesia menghadapi berbagai persoalan dan kesenjangan dalam berbagai aspek dan sifatnya sangat kompleks. Secara umum dapat diklasifikasikan menjadi tiga aspek, diantaranya adalah pada aspek kelembagaan, aspek kurikulum maupun aspek kompetensi ketenagaan.

Harus disadari bahwa model lembaga pendidikan madrasah di dalam perundang-undangan negara, pada tingkat wilayah Kabupaten atau Kota memunculkan pemahaman dualism sistem pendidikan di Indonesia, faham dualisme pendidikan di Indonesia telah menjadi persoalan yang sampai saat ini belum dapat diselesaikan. Dualisme ini tidak hanya berkaitan dengan sistim pengajarannya, akan tetapi juga berkaitan dengan keilmuannya. Pola pikir yang sempit cenderung membuka jarak antara ilmu-ilmu Islam dengan ilmu-ilmu umum. Terkesan ada ilmu islam dan ilmu bukan Islam (kafir). Padahal sejak lama konteks dikhotomi ini berusaha untuk lenturkan atau dihilangkan oleh para pakar pendidikan islam modern dan berusaha keras menyatukan keduanya.

Dualisme pendidikan Islam ini juga muncul pada bidang manajerialnya, hususnya terlihat dengan jelas pada lembaga pendidikan madrasah swasta. Secara umum lembaga pendidikan swasta memiliki

dua top manajer, yaitu kepala madrasah dan ketua yayasan (pengurus). Meskipun terdapat garis kewenangan yang memisahkan kedua top manajer tersebut, yakni kepala madrasah memegang kendali akademik, sedangkan ketua yayasan bidang sarana dan prasarana. Namun sering pada parkteknnya terjadi overlapping. Persoalan ini diperburuk ketika terdapat ketua yayasan (pengurus) tersebut menjadi tenaga kependidikan atau tenaga didik. Kondisi ini terkesan bersifat memataimatai kepemimpinan kepala madrasah. Bahkan ketika tenaga kependidikan atau tenaga didik tersebut melakukan sebuah tindakan indisipliner, maka ada keengganan dan ketidak berdayaan kepala madrasah untuk menegurnya.

Realitas manajemen pada lembaga pendidikan madrasah tidak jarang menampilkan model manajemen tradisional, yakni model manajemen paternalistic.<sup>149</sup> dominasi senioritas semacam ini tidak jarang mengganggu pada perkembangan dan tingkat kualitas lembaga pendidikan. Hal ini dikarenakan kreativitas dan inovatif yang lahir dari kaum muda terkadang ditanggapi sebagai sikap yang kurang menghargai senior. Bahkan sistuasi tersebut difahami secara berlebihan. Artinya mengkritik atau mengoreksi sikap dan kebijakan senior adalah tabiat yang su'ul adab (prilaku yang tidak sopan).

Pada tingkat pengelolaan pendidikan atau pembinaan pendidikan juga terjadi dualism. Pembinaan yang dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) dan Kementerian agama (Kemenag) sering menimbulkan rasa kecemburuan pada setiap

---

<sup>149</sup>Suatu sistem yang hanya memfokuskan kegiatannya kepada atasan (bapak), artinya setiap kegiatan apapun hanya mengerjakan apa yang diinginkan oleh atasan (bapak), apa yang dikatakan atasan (bapak) adalah yang dianggap paling benar serta atasan adalah seorang yang paling pintar dan mengetahui segalanya. Dengan ciri-cirinya; Pemimpin bertindak sebagai bapak, memperlakukan bawahan sebagai orang yang belum dewasa, selalu memberikan perlindungan, keputusan ada ditangan pemimpin. Lihat, <http://bgiindonesia.blogspot.co.id/2012/05/pengertian-sistem-manajemen.html>, diakses tanggal 16 April 2016. Lihat juga <https://belajarmanagement.wordpress.com/2009/06/29/tipe-pemimpin-paternalistik/> atau <http://firstsinz.blogspot.co.id/2011/11/paternalistik-tipe-pemimpin-ini-umumnya.html>, diakses tanggal 16 April 2016

jenjang pendidikan. Konteks dualisme ini berkaitan dengan alokasi dana, pembinaan manajerial, bantuan sarana dan media pembelajaran, penempatan tenaga didik dan kependidikan sampai pada pemberian beasiswa terkadang tidak sama antara lembaga pendidikan madrasah dan lembaga pendidikan umum. Bahkan pengamatan penulis kebijakan undang-undang otonomi daerah yang difahami secara sempit juga menambah beban persoalan tersendiri bagi perkembangan dan tingkat kualitas bagi lembaga pendidikan madrasah. Karena pemahaman tersebut menjadi sebuah celah intervensi bagi pemerintah daerah di level Kabupaten atau Kota.

Pada aspek kelembagaan, pendidikan Islam sangat tidak mungkin untuk mengandalkan pada lembaga-lembaga pendidikan umum, karena pembelajaran agama di sekolah umum sangatlah minim, satu-satunya harapan yang bisa ditempuh adalah pembenahan pada lembaga pendidikan madrasah, pesantren atau sekolah-sekolah islam, seperti lembaga pendidikan Islam terpadu, lembaga pendidikan yang dikelola muhammadiyah, ma'arif dan sebagainya. Karena lembaga pendidikan formal adalah tempat yang paling memungkinkan seseorang untuk meningkatkan pengetahuan serta paling mudah untuk membangun generasi muda yang dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat.<sup>150</sup>

Kenyataan di lapangan membuktikan lembaga pendidikan Islam, khususnya madrasah yang notabene sebagai institusi pendidikan yang menampung aspirasi sosial, budaya dan agama masyarakat muslim Indonesia yang begitu lama hidup dan secara cultural berurat berakar dalam konteks sejarah pendidikan di Indonesia, sampai detik ini masih menampakkan sistem yang dikotomik. Pola pembinaan kelembagaan pendidikan yang dilakukan melalui kemendiknas dan kemenag terkesan memiliki kebijakan pendidikan yang dualistis, sehingga pola ini menyimpan banyak persoalan. Persoalan yang muncul diantaranya berkaitan dengan hal tersebut adalah pemerintah nampak kesulitan dalam memberikan pelayanan dan pembinaan

---

<sup>150</sup>Mukhlisshoh Effendi dan Siti Rodliyah, *Ilmu pendidikan*, Ponorogo: Stain Press, 2004, h.27

madrasah secara maksimal. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya madrasah yang masih terabaikan dan cenderung terbengkalai.

Seperti apa yang terlansir dalam sebuah berita Muslimdaily.net dengan konteks yang sangat menyolok “bangunan Madrasah di Banten Rusak Berat, Pemerintah Tutup Mata” pada berita tersebut berisi informasi yang menggambarkan bagaimana kondisi lembaga madrasah yang sangat memprihatinkan.

Dinyatakan bahwa sebanyak 1.245 lembaga madrasah di Provinsi Banten dalam kondisi rusak. Dari jumlah tersebut, 725 madrasah mengalami rusak berat dan 520 unit gedung madrasah lainnya rusak ringan. Diantara yang menjadi persoalan intinya adalah anggaran guna perbaikan madrasah sangatlah minim. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Pendidikan Madrasah Kanwil Kemenag Banten (Machdum Bachtiar). Menurutnya lembaga madrasah di Provinsi Banten saat ini tercatat sebanyak 3.364 unit. Terdiri dari berbagai tingkatan pendidikan, meliputi lembaga pendidikan (madrasah) negeri dan lembaga pendidikan (madrasah) swasta.

Sedangkan anggaran untuk fisik lembaga madrasah setiap tahunnya sangat minim, tidak sebanding dengan jumlah madrasah yang ada di Provinsi Banten, dana tersebut dalam setahun berkisar Rp. 200.000.000 sampai Rp. 300.000.000 untuk fisik lembaga. Selanjutnya dalam wawancaranya dengan wartawan Radar Banten Machdum Bachtiar mengungkapkan bahwa secara rinci jumlah madrasah yang rusak berat tersebut antara lain madrasah untuk sekolah Raudlatul Athfal (RA) sebanyak 200 unit, Madrasah Ibtidaiyah (MI) 250 unit yang dikelola oleh Yayasan (swasta), Madrasah Tsanawiyah (MTs) swasta yang rusak berat sebanyak 200 unit dan sekitar 75 unit gedung Madrasah Aliyah swasta yang nasibnya serupa dengan lembaga madrasah yang lain.

Selanjutnya siswa yang sekolah di lembaga madrasah jumlahnya mencapai 355.076 orang. Kalaupun ada bantuan perbaikan, paling nilainya hanya Rp.20 Jutaan sampai Rp.30 juta, untuk setiap unit madrasah yang menerima bantuan dan dalam satu tahun paling hanya 3 sampai 5 lembaga madrasah. Sementara, gedung madrasah di Provinsi Banten yang kondisinya rusak ringan sebanyak 520 unit, dengan rincian

75 gedung madrasah RA, 125 gedung Madrasah Ibtidaiyah (MI) swasta dan 5 unit MI negeri. 250 gedung MTs swasta dan 10 unit gedung Madrasah Tsanawiyah Negeri. 50 unit bangunan Madrasah Aliyah (MA) swasta serta 5 unit MA negeri.

Machdum mengatakan bahwa tanggung jawab untuk membantu lembaga madrasah seharusnya tidak hanya dibebankan pada Kanwil Kemenag Banten saja. Seharusnya pemerintah daerah bisa membantu melalui mekanisme hibah. Akan tetapi selama ini perhatian pemerintah daerah masih kurang, dan menurutnya hal ini mungkin dikarenakan pemerintah daerah beranggapan bahwa urusan lembaga madrasah adalah wewenang kemenag.

Minimnya anggaran untuk perbaikan madrasah juga diakui oleh Agus Salim sebagai Kepala Kanwil Kemenag Provinsi Banten. Menurutnya dari sekitar Rp 1,7 triliun anggaran Kanwil Kemenag Banten, hanya sekitar 20 % yang digunakan untuk perbaikan fisik lembaga madrasah dan sisanya 80 % dialokasikan untuk pendidikan yang sifatnya non fisik.

Kondisi umum yang terjadi di wilayah Propinsi Banten, secara kelembagaan tergambar pada lembaga pendidikan madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang yang telah dikemukakan pada bab IV di paragraph awal. Artinya lembaga madrasah, terutama yang berstatus swasta dengan kondisi yang sangat memprihatinkan tersebut, maka rasanya agak sulit untuk mengejar kualitas pendidikan secara optimal dan dibutuhkan waktu serta pemikiran yang serius untuk mengatasi persoalan tersebut.

Untuk menciptakan pendidikan yang berkualitas, maka seluruh komponen pendidikan juga harus berkualitas. Dintara komponen yang dipandang sangat penting untuk mencapai pendidikan yang berkualitas tersebut, adalah kurikulum<sup>151</sup> madrasah. Idealnya kurikulum pada

---

<sup>151</sup>Suatu rencana yang disusun guna melancarkan proses belajar mengajar di bawah bimbingan dan tanggung jawab sekolah atau lembaga pendidikan beserta staf jajarannya. baca S.Nasution, *Kurikulum dan Pengajaran*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008,h.5. baca juga Nana Syaodih, *Pengembangan Kurikulum Teori dan Praktek*, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2005,h.5. lihat Popham Estelle, A. *Teaching Learning System for Business Education*, New York: McGraw Hill, 1975.

lembaga pendidikan madrasah dibuat oleh madrasah secara mandiri sebagai sebuah pedoman atau acuan dalam membangun proses pendidikan yang berkualitas sesuai dengan visi dan misi madrasah tersebut.<sup>152</sup> Hal ini dapat difahami karena kurikulum merupakan gambaran umum (miniature) dari sebuah proses pendidikan yang berkualitas, artinya tanpa kurikulum agaknya sulit terbangun hasil pembelajaran yang berkualitas.<sup>153</sup>

Bagaimanapun kurikulum yang dibuat oleh pemerintah pusat adalah dalam desain kurikulum standar yang berlaku secara nasional. Sedangkan situasi dan kondisi lembaga pendidikan madrasah secara umum sifatnya sangat beragam, maka dalam implementasinya, lembaga madrasah dalam pengembangannya harus dapat memperdalam dan memodifikasi kurikulum tersebut. Meski dalam bingkai tidak diperkenankan untuk mengurangi muatan kurikulum yang telah diberlakukan secara nasional. Artinya lembaga pendidikan madrasah diperbolehkan memperdalam hanya dapat mempertajam dengan aplikasi yang lebih bervariasi atau memodifikasi kurikulum dengan cara apa yang diajarkan bisa dikembangkan dalam kajian kontekstual sesuai dengan kondisi dan situasi dimana lembaga madrasah tersebut berada. Pengembangan kurikulum tersebut secara nyata akan nampak ketika menentukan muatan lokal. Meskipun dengan standar evaluasi yang ditentukan secara nasional.

Dalam konteks tersebut di atas, maka bidang kurikulum yang menjadi persoalan di lembaga pendidikan madrasah juga tidak bisa dianggap ringan. Karena dari awal berdirinya sampai sekarang pergumulan ditingkat kurikulum terus menjadi bahan pertimbangan guna menentukan langkah yang tepat, baik bagi pendiri, pengelola maupun para praktisi, bahkan bagi pengambil kebijakan. Di sisi lain lembaga pendidikan madrasah dianggap telah kehilangan akar

---

<sup>152</sup>Lihat HS.Hasibuan, *Kurikulum SD Citra al-madina Padang*, Padang: SD Citra al-Madina Padang, 2008, h.i. bandingkan juga Abd.Gafar, Muhammad Jamil, *Re-Formasi Rancangan Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Nur Insani, 2003, h.17.

<sup>153</sup>Baca HS.Hasibuan, *Kurikulum SD Citra al-madina Padang*, Padang: SD Citra al-Madina Padang, 2008, h.i.Lihat juga Oemar Hamalik, *Kurikulum dan Pembelajaran*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 1995, CEt 1, h.156.

sejarahnya, maknanya keberadaan lembaga madrasah bukan sebagai kelanjutan dari lembaga pesantren, meskipun para ahli mengakui bahwa lembaga pesantren merupakan lembaga pendidikan islam yang pertama di Indonesia.

Disisi lain, lembaga pendidikan madrasah di anggap sejajar atau sama dengan sekolah, hal ini dikarenakan memiliki muatan kurikulum yang relarelativea dengan sekolah umum. Meski ada juga yang menganggapnya sebagai sebuah pesantren dengan sistem klasikal yang kemudian lebih dikenal dengan lembaga madrasah.

Dengan demikian lembaga pendidikan madrasah sebagai sub sistem pendidikan Nasional, sesungguhnya belum benar-benar memiliki jati diri yang dapat dibedakan dari lembaga pendidikan yang lain. Dampak pensejajaran lembaga madrasah dengan sekolah umum, berkurangnya muatan pendidikan agama dari 60 % agama dan 40 % umum menjadi 30 % agama dan 70 % umum, dirasakan sebagai tantangan yang melemahkan eksistensi pendidikan Islam. yang pada kelanjutannya memunculkan persoalan baru. Dengan berkurangnya muatan materi pendidikan agama, difahami sebagai bentuk pendangkalan pemahaman agama. karena muatan kurikulum agama sebelumnya saja masih dirasakan belum mampu mencetak muslim sejati, apalagi kemudian dikurangi.

Begitu juga alumnus lembaga madrasah masih dianggap serba tanggung, pengetahuan agama kurang mendalam, sedangkan pengetahuan umumnya juga belum unggul. Kemudian kebijakan undang-undang otonomi daerah juga masih belum mampu membangun sikap yang mandiri bagi kurikulum lembaga madrasah. Karena realitasnya lembaga pendidikan madrasah cenderung jadi mengikuti arus lembaga pendidikan umum. Misalnya dibentuknya kelas-kelas unggulan yang tolak ukurnya hanya konteks kognitif dalam bentuk angka. Atau menggunakan kurikulum yang muatannya sama atau sejajar dengan lembaga pendidikan umum.

Kondisi di atas tidak hanya terjadi pada lembaga pendidikan madrasah negeri bahkan lembaga madrasah swasta yang notabene memiliki kewenangan yang luas juga menggunakan kurikulum yang hampir sama, kalau tidak bisa dikatakan persis sama. Bahkan di tingkat wilayah Kabupaten/Kota, beberapa ditemukan lembaga pesantren yang

membangun lembaga pendidikan umum. Dengan alasan agar perhatian pemerintah daerah, khususnya pada bantuan dana cukup besar, atau dengan alasan bahwa ilmu-ilmu agama atau umum adalah satu kesatuan. Meski pada kenyataannya pada muatan kurikulumnya tetap dibedakan.

Di tingkat Kabupaten/Kota, beberapa lembaga pendidikan madrasah unggulan atau model mulai terkesan kehilangan arah dalam membangun kualitasnya, karena apa yang menjadi unggulan konteksnya lebih dominan pada sisi kognitif serta megahnya sarana dan prasana. Karena yang menjadi lembaga pendidikan saingan adalah lembaga pendidikan umum. Maka lembaga pendidikan madrasah tidak berbeda dengan lembaga pendidikan umum. Meski tetap dengan kualitas yang berbeda.

Artinya secara kurikulum muatan lembaga pendidikan Islam seperti madrasah, dalam situasi yang gamang. Harus tetap bertahan pada kurikulum pesantren dengan resiko tertinggal, atau menyesuaikan dengan kurikulum pendidikan umum dengan resiko secara bertahap kehilangan eksistensinya sebagai lembaga pendidikan agama. Karena hakekatnya lembaga pendidikan umum fokus utamanya cenderung bermuara pada kriteria kuantitatif bukan kualitatif.

Bahkan belakangan ini beberapa lembaga pendidikan madrasah tidak lagi menawarkan kelas-kelas unggulan, misalnya pada MAN 1 Ciekek Pandeglang dan MAN 1 Kragilan Kabupaten Serang, alasan dari kepala sekolah adalah karena besarnya beban biaya yang harus ditanggung lembaga, tenaga kependidikan yang kurang memadai serta kondisi kelas yang dianggap kurang layak. Begitu juga istilah model yang sering digunakan untuk lembaga madrasah, di kedua Kabupaten ini mulai ditiadakan, meski pada plang tertulis masih MAN model atau MTS dan MI model, ketika ditanyakan oleh kepala lembaga, mereka mengatakan tidak lagi menggunakan istilah tersebut, dengan alasan karena posisi yang sama antara lembaga pendidikan umum dan lembaga agama. Untuk itu sebagaimana lembaga pendidikan umum yang tidak menggunakan istilah tersebut, maka kami lembaga pendidikan madrasah juga tidak lagi menggunakannya. Dengan demikian lagi-lagi lembaga madrasah, baik secara kurikulum maupun kelembagaan harus menyesuaikan dengan lembaga pendidikan umum.



Selanjutnya pada bidang pengelolaan ketenagaan pada lembaga pendidikan madrasah sampai saat sekarang juga mengalami persoalan yang tidak bisa dikatakan mudah. Reformasi dalam pengelolaan pendidikan sesungguhnya mengacu pada terciptanya kondisi yang desentralistis, baik pada tatanan birokrasi maupun pada pengelolaan lembaga madrasah.

Reformasi ini diwujudkan dalam bentuk luasnya kewenangan di tingkat Kabupaten/Kota, lembaga madrasah dalam mengelola berbagai sumber.<sup>154</sup> Termasuk di dalamnya tenaga pendidik dan kependidikan. Pengelola atau kepala madrasah harus melakukan pengelolaan ketenagaan tersebut. Baik pada analisis kebutuhan, perencanaan, rekrutmen serta pengembangan, hadiah dan sangsi (reward and punishment), hubungan kerja, bahkan sampai sampai evaluasi kinerja tenaga kerja madrasah. Misalnya guru, tenaga administrasi dan sebagainya. Semuanya dapat dilakukan oleh pengelola atau kepala madrasah. Kecuali yang berkaitan dengan pengupahan/imbalan jasa dan rekrutment guru (tenaga pendidik) khususnya lembaga madrasah negeri sampai saat ini masih ditangani oleh birokrasi di atasnya.<sup>155</sup>

Di tingkat Kabupaten/Kota, Khususnya Kabupaten Serang dan Kabupaten Pandeglang, kondisi perekrutan dan pengupahan/penggajian juga ditangani oleh birokrasi di atasnya yang dalam hal ini adalah kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Maka meski Agama dalam hal ini tidak didesentralisasikan, akan tetapi secara politik intervensi pemerintah daerah sangat dominan, karena letak lembaga madrasah yang berada pada wilayahnya.

Seperti yang telah penulis singgung di atas, pada umumnya pemahaman tentang undang-undang desentralisasi adalah pengalihan kekuasaan dari pusat ke pada daerah sepenuhnya, yang selanjutnya pada realisasinya bahwa undang-undang tersebut mengindikasikan bahwa wewenang di daerah dimiliki oleh putra-putra daerah yang terlahir di daerah tersebut. Meski terkadang cenderung dipaksakan.

---

<sup>154</sup>Direktorat Pendidikan Luar Biasa, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Direktorat Pendidikan Luar Biasa, 2008, h.7

<sup>155</sup>Bakhtiar, *Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah di SMP Negeri 2 Sinjai Barat*, Sinjai Barat; laporan Penelitian, 2009, h.6

Dalam pengamatan penulis konteks ini menjadi permasalahan tersendiri bagi pengembangan lembaga pendidikan madrasah. Karena yang muncul adalah bagi tenaga pendidik dan kependidikan yang bukan berasal dari daerah banten menjadi setengah hati membangun lembaga pendidikan madrasah di Provinsi Banten atau tujuan yang dicapai hanya mencari materi semata-mata. Karena merasa kurang dihargai kebedaannya. Begitu juga bagi putra Banten itu sendiri menjadi lemah daya juangnya. Karena mereka beranggapan tanpa membutuhkan kerja keras (keseriusan) mereka bisa menduduki jabatan tertentu. Sehingga kemudian guna mencapai kriteri harus memiliki ijazah tertentu, dilakukan dengan kuliah yang cenderung asal dapat ijazah sesuai dengan syarat menduduki jabatan tersebut.

Sadar atau tidak sesungguhnya pemahaman sempit terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, dalam jangka panjang akan melahirkan generasi masyarakat yang memiliki daya juang yang lemah, serta membangun kompetisi yang tidak sehat di tingkat Kabupaten/Kota bahkan di tingkat Propinsi. Hasil wawancara penulis dengan beberapa tenaga pendidik dan kependidikan di Kabupaten Serang dan Pandeglang mengindikasikan hal tersebut, salah satu jawaban yang sering penulis dengan adalah “tidak usah serius atau cape-cape membangun lembaga madrasah ini, karena pada kenyataannya kita tidak dianggap oleh pemerintah wilayah ini, mending memperkaya diri untuk membangun wilayah sendiri, setelah pensiun pulang ke wilayah masing-masing”.

Sementara dari tenaga pendidik dan kependidikan, jawaban yang terlontar juga cukup memprihatinkan, ketika penulis tanyakan bagaimana kalau syarat untuk menjadi kepala sekolah itu harus memiliki Ijazah S2, mereka menjawab “gak jadi masalah, banyak perguruan tinggi jarak jauh yang membuka program S2, yang penting kita putra Banten harus menjadi pemimpin di berbagai lembaga, termasuk lembaga pendidikan dan yang melaksanakan mereka yang bukan putra Banten.

Menurut penulis kondisi dan situasi ini harus menjadi konsen dari seluruh masyarakat Indonesia, bahkan dari pemerintah Provinsi Banten itu sendiri, karena sesungguhnya masih banyak masyarakat Provinsi Banten yang memiliki pemikiran yang sifatnya Nasional

bahkan Internasional (Bambang Pranowo, Imat Tihami, Amin Suma, Atho Mudzhar dll) Konteks putra Banten dan bukan putra Banten hakekatnya muncul akibat pengaruh politik yang selanjutnya menjadi sebuah virus di masyarakat , akan memecah konsentrasi pembangunan di Provinsi ini.

Akan lebih membahayakan kalau konteks putra daerah dan bukan daerah selanjutnya difahami oleh masyarakat hanya sebagai bentuk perlindungan, karena mereka enggan untuk bersaing atau merasa sulit untuk menduduki jawaban tertentu. Konteks inilah yang menurut penulis harus menjadi perhatian, terutama di lembaga pendidikan madrasah. Artinya pada tingkat pengelolaan ketenagaan madrasah konteks ini harus mulai di hilangkan dan pada tingkat pusat harus mulai mengkaji ulang tentang Undang-Undang Otonomi Daerah. agar tidak difahami secara sempit di tingkat implementasi, khususnya pada lembaga pendidikan. Misalnya pada sebuah lembaga pendidikan umum dan agama. prosentasi ketenagaan diatur sedemikian rupa. Misalnya 60 % putra daerah dan 40 % bukan putra daerah.

Pengelolaan fasilitas sudah selayaknya juga dilakukan oleh lembaga pendidikan madrasah. mulai dari pengadaan, pemeliharaan maupun perbaikan, bahkan sampai pengembangan. Hal ini dikarenakan bahwa sesungguhnya pengelola yang paling mengetahui dan memahami kebutuhan fasilitas. Baik dari kecukupan maupun kesesuaian serta kemutakhirannya. Khususnya fasilitas yang berkaitan erat dengan proses pembelajaran.

Secara umum lembaga pendidikan madrasah yang berstatus negeri, seluruh pembiayaan, ketenagaan dan fasilitas tercukupi oleh pemerintah, dibandingkan dengan lembaga pendidikan madrasah swasta, yang tidak memperoleh fasilitas sebagaimana yang diterima oleh lembaga madrasah negeri atau lembaga pendidikan umum.<sup>156</sup>Minimalnya fasilitas yang diberikan lembaga pendidikan madrasah dibandingkan dengan lembaga pendidikan umum, membuat

---

<sup>156</sup>Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, <http://www.uin-malang.ac.id/index.php?>

kepala madrasah perlu melakukan strategi sebagai bentuk terobosan pengelolaan yang dapat memenuhi kebutuhannya.

Begitu juga halnya dengan pengelolaan keuangan, artinya penggunaan dana sudah selayaknya dilakukan oleh pengelola/kepala madrasah secara transparan dan bertanggung jawab. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa lembaga madrasah tersebut yang paling memahami kebutuhannya. Sehingga desentralisasi pengalokasian/penggunaan dana sudah seharusnya dilimpahkan ke lembaga madrasah. disamping itu juga harus diberikan kebebasan untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang mampu mendatangkan penghasilan/sumber dana, sehingga lembaga madrasah tidak selalu bergantung pada bantuan pemerintah.

Selanjutnya strategi pelayanan peserta didik, mulai dari penerimaan peserta baru, pembinaan, pembimbingan, penempatan sampai pengembangan untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi atau untuk memasuki dunia kerja, serta pelayanan pada alumni, hakekatnya sejak dahulu sudah didesentralisasikan. Oleh karenanya yang menjadi fokus sekarang adalah peningkatan intensitas dan ekstesitas hubungan kemitraan lembaga madrasah dengan masyarakat. dan yang lebih mendasar adalah tidak adanya diskriminasi dalam lingkungan lembaga pendidikan, apalagi lembaga pendidikan yang bernuansa agama seperti madrasah.

Hubungan kemitraan lembaga pendidikan dengan masyarakat difahami sebagai bentuk meningkatkan keterlibatan, kepedulian, kepemilikan dan dukungan dari masyarakat, khususnya dukungan moral dan finansial. Pada kenyataannya hubungan lembaga pendidikan madrasah dengan masyarakat sudah demikian besar. Sejarah telah mencatat bahwa kebanyakan lembaga pendidikan madrasah dibangun oleh swadaya masyarakat, bahkan sampai sekarang kondisi tersebut masih berlangsung, hanya saja dukungan itu tidak dibarengi dengan tingginya kualitas lembaga madrasah. tetap saja lembaga pendidikan madrasah dianggap tertinggal. Meskipun secara moral diakui atau tidak memiliki keunggulan tersendiri. Akan tetapi dari sisi penyerapan dunia kerja khususnya masih dianggap tertinggal. Persoalan inilah yang menjadi PR bagi seluruh warga masyarakat madrasah.

Dari perbagai persoalan yang dihadapi lembaga pendidikan madrasah, maka ada beberapa solusi alternatif yang bisa dilaksanakan,

misalnya; pertama, semua komponen lembaga madrasah dengan pihak-pihak yang terkait secara lebih serius memperhatikan sarana penunjang pendidikan yang dibutuhkan oleh peserta didik.

Kedua, merancang pola rekrutmen tenaga didik dan kependidikan dalam rangka menyediakan tenaga yang memenuhi standarisasi, kualifikasi dan kompetensi dibidang pendidikan. Ketiga, mengatasi persoalan pendanaan, agaknya bisa dilaksanakan subsidi silang, lembaga madrasah yang lebih maju ada baiknya membantu lembaga madrasah yang belum maju.

Keempat, mempersempit ruang dikotomi antara lembaga pendidikan umum dengan lembaga pendidikan madrasah, baik dalam bentuk pemahaman maupun kemitraan dengan lembaga-lembaga dan tokoh masyarakat yang ada di lingkungan lembaga madrasah. Kelima, memberi kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk memosisikan diri, peran dan partisipasinya dalam penyelenggaraan pendidikan secara utuh, tidak terkotak-kotak pada konteks ras, suku maupun golongan tertentu, tetapi dalam bingkai kesatuan berbangsa dan bernegara.

Oleh karenanya dalam hubungannya dengan manajemen lembaga madrasah, dengan terlibatnya Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah dalam bingkai otonomi daerah, bagaimanapun bentuk penyelenggaraannya, yang harus tetap dipertahankan adalah terjaminnya identitas madrasah. Identitas lembaga madrasah dengan ciri khasnya hanya dapat terjamin dengan adanya pengakuan otonomi lembaga.

Otonomi lembaga pendidikan madrasah hanya dapat dipertahankan, apabila madrasah tetap mempertahankan basisnya sebagai pendidikan yang berbasiskan masyarakat (*community based education*) yang pada proses selanjutnya kepada otonomi madrasah sebagai lembaga (*shool-basedmanagement*).<sup>157</sup>Sepakat dengan pendapat di atas, Suwito mengatakan bahwa pendidikan yang masih berbasis birokrasi harus sudah diganti dengan sistem pendidikan yang

---

<sup>157</sup>A.R.Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, 179.

berorientasi pada kebutuhan masyarakat.<sup>158</sup> Artinya apapun perubahan dan bentuk yang hendak diusung, segala bentuk kebijakan dalam mengembangkan dan memajukan lembaga madrasah harus menampung minimal tiga kepentingan;

Kepentingan *Pertama*, adalah bagaimana sebuah kebijakan pada intinya harus memberi kesempatan tumbuh secara wajar bagi aspirasi umat Islam, dalam arti lain menjadikan lembaga madrasah sebagai wadah untuk membina dan mengembangkan nilai-nilai hidup keislaman, baik dalam teori maupun prakteknya. Kepentingan *kedua*, adalah bagaimana kebijakan itu memperjelas dan memperkuat keberadaan lembaga madrasah sebagai ajang membina warga Negara yang cerdas, berpengetahuan, berkepribadian produktif dan sederajat dengan sistem pendidikan sekolah. Kepentingan *ketiga*, adalah bagaimana kebijakan itu menjadikan lembaga madrasah dapat merespons tuntutan-tuntutan masa depan. Oleh karenanya lembaga madrasah harus diarahkan kepada lembaga yang sanggup melahirkan sumber daya manusia yang memiliki kesiapan memasuki era globalisasi, era industrialisasi dan era informasi.<sup>159</sup>

Otonomi daerah membuka paradigma baru pendidikan menuju pada perubahan, kebijakan yang *Top down* ke arah kebijakan *bottom up*. Orientasi pengembangan parsial pendidikan ke orientasi pengembangan holistik, pendidikan guna pengembangan kesadaran untuk bersatu dalam kemajmukan budaya. Peranan pemerintah sangat dominan untuk meningkatkan peran masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif. Lemahnya peran institusi nonsekolah ke pemberdayaan institusi masyarakat, keluarga, LSM, pesantren dan dunia usaha.<sup>160</sup>

Konteks integrasi lembaga madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional, sesungguhnya membuka paradigma baru bagi

---

<sup>158</sup>Suwito, *Pendidikan Yang Memberdayakan* "Pidato Pengukuhan Guru Besar Sejarah Pemikiran dan Pendidikan Islam, IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2002. Lihat juga Husni Rahim, *Madrasah Dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: Logos, 2005, 11.

<sup>159</sup> A.Malik Fajar, *Madrasah dan tantangan Modernitas*, Bandung: Mizan, 1999, 31-32.

<sup>160</sup>Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, *REformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicipta Karya Nusa, 1999, 98.

penyelenggaraan madrasah, artinya, tidak ada lagi diskriminasi terhadap lembaga madrasah dalam hal pembiayaan, peningkatan SDM dan peningkatan kualitas pendidikan. meskipun di sisi lain lembaga madrasah harus tetap juga membawa kultur dan karakteristiknya sebagai lembaga yang terlahir dari masyarakat

Otonomi pendidikan, sesungguhnya memberikan kemandirian terhadap lembaga pendidikan madrasah, menuju kemandirian dan keberdayaannya dalam bingkai keislaman dan kemasyarakatan. Akan tetapi semuanya menuntut tanggung jawab dari diri sendiri bersama seluruh masyarakat. Untuk itu tidak selayaknya kita selalu menyalahkan birokrasi atau pemerintah sebagai salah satu penghambat kemajuan lembaga madrasah.<sup>161</sup>

Dari konteks pemikiran para ahli pendidikan tersebut di atas, maka di era otonomi pendidikan ini, ada beberapa hal yang harus dilakukan untuk pengembangan dan perbaikan kualitas lembaga madrasah. **Pertama**, menampung berbagai masukan dan kritik dari stakeholders serta memberikan kepercayaan penuh kepada mereka untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pendidikan madrasah.

**Kedua**, lembaga madrasah hendaknya menjadi lembaga yang inklusif dan universal yang mampu keluar dari persoalan-persoalan dikotomik yang selama ini membayangi keilmuan pendidikan madrasah. Artinya lembaga madrasah hendaknya menerima integrasi keilmuan dengan lebih terbuka sesuai pilihan dan minat para peserta didiknya.

**Ketiga**, lembaga madrasah harus menjadi lembaga responsive terhadap berbagai perubahan dan kebutuhan masyarakatnya, khususnya yang berkaitan dengan dunia kerja. Untuk itu lembaga madrasah harus mampu menjadi *link and match* guna menyediakan lulusan yang siap kerja dengan pondasi nilai-nilai keagamaan. Kondisi tersebut tentu saja dibutuhkan sarana dan prasarana yang memadai serta proses waktu yang tidak sebentar. Untuk itu dalam proses pendidikannya harus lebih menggunakan standar efektif dan efisien.

---

<sup>161</sup>Suhadi, *Pemberdayaan Pendidikan Masyarakat*, Jakarta: LA. 2003, 42-43.

Beberapa alternatif yang ditawarkan, paling tidak dibutuhkan pemikiran yang serius serta yang tidak kalah pentingnya adalah kerjasama dalam bentuk *Time work* yang solid dan menjunjung tinggi nilai-nilai Islam yang kuat dan mengakar. Maka segala bentuk perbedaan suku, budaya dan golongan harus dilebur dengan lebih mengedepankan pola pikir yang terbuka, arif, santun dan lain sebagainya sebagaimana yang menjadi nilai luhur ajaran Islam, dengan Rasulullah saw. Sebagai tokoh teladan dengan karakter-karakter tersebut di atas.

Maka menurut hemat penulis, apapun bentuk perubahan dan perkembangan lembaga pendidikan madrasah, kalau di dalamnya telah dicerai dengan pola pikir yang mengkotak-kotakan manusia, hal itu merupakan salah satu faktor yang menyebabkan umat menjadi tidak bersatu, lambat laun persaingan yang terjadi menjadi kurang sehat di antara lembaga pendidikan madrasah yang satu dengan lembaga madrasah yang lain.

Dan tidak menutup kemungkinan diskriminasi masyarakat atau pengkotakan masyarakat, justru akan menjadi virus yang melemahkan kinerja bagi beberapa individu. Padahal kita melihat pada konteks ajaran Islam, sesungguhnya nilai-nilai luhur ajaran Islam terletak pada persatuan dan kesatuan umat. Banyak hal yang bisa diperbuat oleh umat Islam ketika bersatu. Dalam catatan sejarah, tidak sedikit peperangan yang dimenangkan, consensus yang dijalankan serta perubahan-perubahan penting yang membanggakan, semua fakta sejarah tersebut dicapai dengan membangun persatuan umat muslim.

Oleh karenanya, apa yang menjadi tujuan luhur undang-undang otonomi daerah, khususnya dalam konteks pendidikan. Ketika di tingkat implementasi malah melahirkan pemikiran yang mengkotak-kotakan masyarakat hanya dari kelahiran, rasanya tidak seimbang dan sangat melenceng dari makna undang-undang otonomi itu sendiri. Dimana nafas kebijakan Undang-undang otonomi daerah adalah kemandirin daerah otonomi, bukan dalam arti kebebasan daerah otonom. Karena dengan cara pandang diskriminatif malah semakin menjauhkan masyarakat dari nilai-nilai luhur bangsa yang ingin bersatu secara nasional, apalagi kalau dilihat dari cara pandang Islam yang sangat mendunia, artinya ajaran Islam konteksnya tidak hanya untuk



keutuhan bangsa secara nasional, akan tetapi lebih jauh dari itu, yaitu keutuhan umat manusia.

Maknanya, lembaga pendidikan madrasah, adalah lembaga pendidikan yang cara pandangnya sejalan dengan ajaran Islam, yaitu luas mendunia, maka tentu saja seluruh komponen madrasah harus menafikan segala bentuk perbedaan dan membuka diri secara luas pada seluruh jenis perubahan, dengan tujuan akhir adalah persatuan dan kedamaian umat manusia. Dengan konteks inilah maka lembaga madrasah selayaknya harus terbebas dari pemikiran yang diskriminatif dan tertutup.

## **BAB V**

### **P E N U T U P**

Berdasarkan studi analisis tersebut di atas, disertasi ini menyimpulkan dan menyampaikan saran-saran sebagai berikut;

#### **A. Kesimpulan.**

Bahwa dampak implementasi kebijakan pendidikan di era otonomi daerah walaupun secara langsung tidak ditujukan pada madrasah, namun selain memiliki dampak positif, yaitu mampu memotivasi timbulnya madrasah unggulan, madrasah model, madrasah regular atau kejuruan dan madrasah yang berdampingan dengan pesantren yang kesemuanya sebagai bentuk upaya madrasah untuk menjadi lembaga pendidikan yang *survive*. juga menimbulkan dampak negatif. Dampak negative diantaranya sulitnya meningkatkan kualitas bidang Kelembagaan, pendanaan dan ketenagaan madrasah.

Kesimpulan ini didasarkan pada temuan; *Pertama*, terdapat diskriminasi pemahaman kebijakan pada pemerintah daerah (pemahaman tingkat struktural), dilihat dari proses pengambilan keputusan tidak ditentukan secara obyektif oleh analisis kebutuhan dalam pemecahan masalah publik, termasuk bidang kelembagaan pendidikan. Akan tetapi lebih ditentukan oleh items para aktor penentu kebijakan daerah yang jangkauannya lebih berjangka pendek. Proses pengambilan keputusan yang berlaku sampai saat ini cenderung berakibat pada kurang relevannya kebijakan pendidikan dengan kebutuhan masyarakat. Misalnya terdapat perbedaan pembinaan antara lembaga madrasah dan sekolah umum.

*Kedua*, terdapat diskriminasi pada beberapa warga masyarakat madrasah (pemahaman kultural), muncul sikap kedaerahan yang melahirkan adanya putra daerah dan bukan putra daerah. yang menurut penulis sikap ini mengakibatkan rendahnya kreatifitas dan kompetitif, baik bagi purta daerah itu sendiri maupun bagi yang bukan putra daerah. misalnya ketika keluarga dari pejabat yang berwenang menjadi pimpinan madrasah, maka dimunculkan isu putra daerah untuk memuluskan tujuan politiknya.

*Ketiga*, pada beberapa warga masyarakat madrasah di Kabupaten Serang dan Pandeglang, banyak didominasi dengan sistem

*familier*, karena secara umum masyarakat Provinsi Banten memiliki budaya kekeluargaan yang sangat kental, hususnya pada lembaga madrasah swasta. Misalnya para pendiri atau pengelola madrasah (yayasan) lebih mendahulukan keluarganya ketika menentukan tenaga pendidikan atau kependidikan.

## **B. Saran dan rekomendasi**

Mengingat undang-undang otonomi daerah secara tidak langsung berdampak pada aspek kelembagaan, pendanaan dan ketenagaan, yang diakibatkan adanya pemahaman yang diskriminatif pada kebijakan desentralisasi, khususnya pada lembaga dan masyarakat madrasah, maka pemerintah pusat sebaiknya mengkaji ulang kebijakan undang-undang otonomi tersebut, agar tidak menimbulkan pemahaman yang diskriminatif, baik secara struktur maupun kultur. Oleh karenanya dibuat ketentuan yang jelas dalam point aturan. Misalnya pada posisi-posisi strategis dibuat aturan berdasarkan prosentase (60 % putra daerah dan 40 % bukan putra daerah/pendatang)

Lembaga pendidikan madrasah secara universal hendaklah mampu meng-akomodasi setiap perbedaan pendapat kepada setiap individu maupun golongan, oleh kaenanya pengelola atau kepala lembaga madrasah harus mampu menjalankan pendidikan tidak berdasarkan pada satu aliran atau golongan tertentu saja. Serta dapat menentukan sikap secara mandiri. Dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dan khususnya perkembangan demokrasi, pengakuan dan penghargaan pada setiap pendapat masyarakat secara nasional bahkan internasional, adalah sebuah keharusan. Maka dibutuhkan sosialisasi yang intensif kepada setiap lembaga publik secara bertahap dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abasri, “*Sejarah dan Dinamika Lembaga-Lembaga Pendidikan Islam di Nusantara: Surau, Meunasah, Pesantren dan Madrasah*”, dalam Samsul Nizar, (ed), *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah sampai Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2007.
- A.Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada-Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, 2002.
- Afif, HM. & Haidlor, Ali hmad (ed.), *Bunga Rampai Pendidikan Agama dan Keagamaan*, Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama, 2005.
- Akmal, Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, Yogyakarta, LaksBang Pressindo, 2010.
- Alisyahbana, A. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan*, Bandung: FE Universitas Padjadjaran, 2000
- A.Noor., Farish, Yoginder Sikand & Martin Van Bruinessen (eds.), *The Madrasa In Asia Political Activism And Transnational Linkages*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008
- Amrusyi, Fahmi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan dalam Abdurahman (ed.) Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah* Jakarta: PT Media Sarana Press, 1987.
- Arifin, M., *Filsafat Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993.
- Ahid, Nur, *Problematika Madrasah Aliyah di Indonesia*, Kediri: STAIN Kediri Press, 2009.
- A.Wahid, “*Manajemen Berbasis Madrasah: Ikhtiar Menuju Madrasah Yang Mandiri*”, dalam SM Ismail dkk (ed.). *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- Azra, Azyumardi, *Pesantren Kontinuitas dan Perubahan*, Pengantar dalam Nurcholis Madjid, *Bilik-bilik Pesantren*, ( Jakarta: Paramadina, 1977, cet I,xiv-xv.
- \_\_\_\_\_, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, Jakarta: Logos, 1999
- \_\_\_\_\_, *Pendidikan Islam, Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, Jakarta: Kalimah, 2001, cet. III.

- \_\_\_\_\_, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional Rekonstruksi dan Demokratisasi*, Jakarta: Kompas, 2002.
- Bakhtiar, *Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah di SMP Negeri 2 Sinjai Barat*, Sinjai Barat; laporan Penelitian, 2009.
- C.Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- C. P. Snow, *Dua Budaya Dan Sebuah Pandangan kedua, versi perluasan dari Buku Dua Budaya dan Revolusi Ilmiah*, Yogyakarta: Jalasutra, Tt.
- Cohen, J.M., dan Stephen B. Petersen, *Administrative Decentralization: Strategis for Developing Countriss* West Hatford: CN. Kumarian Press. 1999.
- Chan, M, Sam, dan Tuti, T. Sam “ *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*” Jakarta: PT. Raja Grafindo Persanad, 2007, Cet. 3.
- \_\_\_\_\_, *Analisis Swot: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, Cet.5.
- Clymer,Rodee,Carlton (dkk) *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2002, Terjm, Zulkifli Hamid (Introduction to Politycal Science).
- DL. Weimer dan AR. Vining. *Plicy Analysis: Concepts and Practice*.Second Edition. Englewood Cliffs. New Jerrsey: Prentice Hall, Tt.
- Dunn. William, N., *Public Analysis: An Introduction*, Second Edition, New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Analisa Kebijakan Publik*, Alih Bahasa: Muhajir Darwin,Yogyakarta: Hannindita, 1998.
- Daulay, Putra, Haidar, *Pendidikan Islam*, Jakarta: Kencana Prenada Madia Group, 2007.
- Departemen P&K (DikBud), Laporan Komisi Pembaharuan Pendidikan Nasional, Jakarta:, 1980.
- Djamaluddin, M., dan Abdullah Ali, *Kapita Seleкта Pendidikan Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 1998, Cet. I.
- Daradjat, Zakiyah, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 2000, Cet.IV
- \_\_\_\_\_, dkk., *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara 2011, Cet.9.

- Departemen Agama RI Pasal 49 dan 50 UUSPN, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Sistem Pendidikan Nasional*, Jakarta: Departemen Agama RI, 1994/1995.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990, Cet III.
- Departemen Agama RI, *Profil Madrasah Masa Depan*, Jakarta:MP3AK, 2005, cet I.
- Departemen Agama, *Panduan Pengembangan Ciri Khas Madrasah*, Jakarta: MP3AK, 2005, cet I.
- Departemen Agama RI., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2007.
- Dikmenum, *Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah: Suatu Konsepsi Otonomi Sekolah (paper kerja)*, Jakarta: Depdikbud, 1999.
- Direktorat, Pendidikan Luar Biasa, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Direktotrat Pendidikan Luar Biasa, 2008.
- Direktorat Pembinaan Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: TP, 2009.
- Djati Sidi, Indra, *Menuju Masyarakat Belajar, Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*. Jakarta: Paramadina dan PT logos Wacana Ilmu, 2001.
- Edgar, L. Morphet, *Educational Organization and Administration*, New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1987.
- Eric, Digest, *School-Based Management*, 1995, ED384950.
- Effendi, Mukhlisoh dan Siti Rodliyah, *ILmu pendidikan*, Ponorogo: Stain Press, 2004
- Echols, Jonhn, M., Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2000, cet xxiv,
- Fiske, E.B., *Arah Pembangunan Desentralisasi Pengajaran: Politik dan Konsensus*, Terjemahan Basilius Bengoteku. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Tt.
- Fajar, Malik, *Madrasah dan Tantangan Modernitas*, Bandung: Mizan, 1998.

- \_\_\_\_\_, *Visi Pembaharuan Pendidikan Islam*, Jakarta: LP3NI, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Madrasah dan tantangan Modernitas*, Bandung: Mizan, 1999
- \_\_\_\_\_, et.al. Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani Kelompok Pendidikan dan Pengembangan SDM, *Platform Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen RI, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Holistika Pemikiran Pendidikan*, ed., Ahmad Barizi, Jakarta: PT.Raja Grafindo, 2005.
- Fattah, Nanang, *Landasan Manajemen Pendidikan*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2004.
- Furchan, Arief, Pembedayaan Madrasah dan Tantangan Globalisasi” Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Fuad, Fachruddin, dari Headlye Beare,dkk., *Creating An Excellence Shool*, London: Routledge, 1991.
- Frans, Rosenthal, *Knowledge Triumphant*, Leiden: Ej Brill, 1970.
- Fisher, Simon, et al. *Mengelola Konflik, Ketrampilan dan Strategi untuk Bertindak*, Jakarta: The British Council Indonesia, 2001.
- Grindle, M.S., *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press. 1980.
- \_\_\_\_\_ dan J.W Thomas, *Public Choices and Policy Changes: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore and London: The John Hopking University Press, 1995.
- Gafar, Abdul, Muhammad Jamil, *Re-Formasi Rancangan Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Nur Insani, 2003.
- Hasan, Abu al-Al, *al-Tarbiyah al-Islamiyah fi-al-Qarn al-Rabi’ al-Hijri*, Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabi, 1978.
- Haris, S. (ed). *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokrasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007

- Hornby, A.S., Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. London: Oxford University Press, 1982.
- Hashim, Rosnani, *Educational Dualism Implication for Theory and Practice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) buku ini merupakan disertasinya.
- H.Coombs, H., Philip, "What is Educational Planning?" Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1970.
- Hefner, W., Robert., *Making Modern Muslims; The Politik Of Islamic Education in Southeast Asia*, Honolulu: University Of Hawai Press, 2009.
- Hamalik, Oemar, *Kurikulum dan Pembelajaran*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 1995, Cet.1
- \_\_\_\_\_ , *Pendidikan Guru (Berdasarkan Pendekatan Kompetensi)*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002
- Hamzah B. Uno, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, Cet, II, 2008
- Hosio, JE. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi*, Yogyakarta: LBM, 2006
- Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jalarta: PT. Rineka Cipta, 2001, cet. II,
- \_\_\_\_\_ , *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- \_\_\_\_\_ , *Otonomi Pendidikan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Hasibuan, HS., *Kurikulum SD Citra al-madina Padang*, Padang: SD Citra al-Madina Padang, 2008. J.L., Presswman dan A.Widavsky, *Implementation, 3<sup>rd</sup> Edition* California: University of California Press, 1984.
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2000
- Jalal, Fasli, dan Dedi Supriadi, *REformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicipta Karya Nusa, 1999.



- Jalal, F & Supriadi, D. (ed). *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001.
- Jamaluddin, *Mendiskusikan Kembali Eksistensi Madrasah*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003.
- Jones, Ch.O., *An Introduction to the Study of Publik Oilicy*, (terjmh. Ricky Istanto), Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1984.
- Keputusan Menteri Agama RI Nomor 372 tahun 1993 tentang Kurikulum Pendidikan Dasar Berciri Khas Agama Islam.
- Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pendidikan Keagamaan*, Bandung: Departemen Agama, 1994.
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Antropologi dalam Penyelidikan-Penyelidikan Masyarakat dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia.1958
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Kholid Fathoni, Muhammad, *Pendidikan Islam dan Pendidikan Nasional (Paradigma Baru)*, Jakarta: Depag RI Dirjend Kelembagaan Agama Islam, 2005.
- L. Philip, Anvantages and Disadvantages of Shool Based Management. [http://home.ecn.ab.ca/~Ijp/public\\_html/website/expect.htm.authr op.3](http://home.ecn.ab.ca/~Ijp/public_html/website/expect.htm.authr op.3).
- Lorens, Bagus., *Kamus Filsafat*, Jakarta: PT Gramedia, 1996.
- Luwis, Abu, al-Yasu'i , *al-Munjid fi al-Lughah wa al-munjid fi al-A'lam*, Cet 23, Dar al-Masyriq, Beirut: Tt.
- Langgulong, Hasan, *Asab-Asas Pendidikan Islam*, Jakarta: Pustaka al-Husna, 1987, Cet. 1
- Leftwich, Andrian, *State of Development: On The Primacy of Politics In Deverlopment*, Cambridge: Polity Press, 2000
- Maarif, Syafii Ahmad, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES,1985.
- Maimun, Agus, dan Agus Zaenul Fitri, *Madrasah Unggulan Lembaga Pendidikan Alternatif di Era Kompetitif* Malang: UIN Maliki Press, 2010.

- Marimba, D., Akhmad, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, Bandung: PT. Al-Maarif, 1989, cet. VIII.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002.
- Makdisi, George, *The Rise of Colleges: Institutions of Learning in Islam and the west*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1981.
- \_\_\_\_\_, *The Rise of Humanism in Classical Islam and the Christian west*, Edinburg: Edinburg University, 1990.
- Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999, Cet. II.
- Mappanganro, *Eksistensi Madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional*, Ujung Pandang, CV. Berkah Utami, 1996.
- Masykur, Nur, Rif'ah, *Peluang dan Tantangan Otonomi daerah*, Jakarta: PT. Permata Artistika Kreasi, 2001.
- Munir Mursi, Muhammad, *al-Tarbiyat al-Islamiyah Ushuluha wa Tatawwuruha fi- al-Bilad al-'Arabiyah*, Kairo: Dar al-Ma'arif, 1978.
- Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*, Jakarta: INIS, 1994.
- Mark, Tuner and David Hulme, *Governance, Administration and Development; Making the State Work*, London: Macmillan Press Ltd, 1997.
- Muhaimin, *Paradigma Pendidikan Islam: Upaya Mengefektifkan Pendidikan Agama Islam di Sekolah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Masyhuri, AM, dkk; *Problematik Madrasah*, Jakarta: Dirjen Kelembagaan Agama Islam Depag. RI, 2001.
- Mulyana, Enco, *Managemen Berbasis Sekolah*, Bandung: Rosdakarya, 2002
- \_\_\_\_\_, *Menjadi Kepala Sekolah Profesional Dalam Konteks Mensukseskan MBS dan KBK*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004

- \_\_\_\_\_, *Kurikulum Berbasis Kompetensi (Konsep, Karakteristik dan Implementasi)*, Bandung Rosdakarya, 2008.
- Muerdjiarto, *Sekolah Unggul*, Surabaya: Duta Graha Pustaka, 2002.
- Mulkhan, Abdul, Munir, *Nalar Spiritual Pendidikan: Solusi Problem Filosofis Pendidikan Islam*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2002.
- Nashabe, Hisam, “*Muslim Educational Intitution*” Beirut: Libralie Du Liban, 1989.
- Nakamura, R.T., dan F.Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St.Martin’s Press. 1980.
- Nakosteen, Mehdi, *Kontribusi Islam atas Dunia Intelektual Barat; Deskripsi Analisis Abad Keemasan*, Edisi Indonesia, Surabaya: Risalah Gusti:1996.
- Nasution, MN., *Manajemen Mutu Terpadu (Total Quality Management)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, Cet 3.
- Nurkolis, *Manajemen Berbasis Sekolah*, Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Nugraha, R., *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elexmedia Komputindo, 2003.
- Nasution, S., *Kurikulum dan Pengajaran*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Nizar, Samsur, *Sejarah dan Pergolakan Pemikiran Pendidikan Islam; Protret Timur Tengah Era Awal dan Indonesia*, Ciputat: Quantum Teaching, 2005.
- Nata, Abudin, *Modernisasi Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta:UIN Jakarta Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat Pendidikan Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Tafsir Ayat-Ayat Pendidikan (Tafsir al-Ayat al-Tarbawi)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014,Cet. 6.
- Owens, Jeffrey, and Giorgio, Panella (ed), *Local Government: An International Perspective*, North-Holland, 1991.
- Paqueo V. & Lammert, J. *Desentralisasi in Education*, New York: Education Reform dan Management Thematic Group, 2000.
- Popham, Estelle, A. *Teaching Learning System for Business Education*, New York: McGraw Hill, 1975.
- Pokja Akademis, *Islam dan Budaya Lokal*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2005.

- P. Spradly, James, *Metode Etnografi*, Terj. Misbah Zulfa Elizabeth Yogyakarta: Tiara Wacana, 2007.
- Pidarta, Made, *Landasan Kependidikan; Stimulus Ilmu Pendidikan Bercorak Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Qomar, Mujammil, *Epistemologi Pendidikan Islam dari Metodologi Rasional Hingga Metode Kritik*, Jakarta: Erlangga, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Manajemen Pendidikan Islam*, Surabaya: Erlangga, 2007.
- Rahim, Husni, *Arah Baru Pendidikan Islam Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001, cet. 1.
- \_\_\_\_\_, *“Madrasah Dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2005, Cet. 1.
- Rooijekker, Ad., *Mengajar dengan Sukses*” Jakarta: PT. Grasindo, 1991.
- Rachman, Assegaf, Abd., *Filsafat Pendidikan Islam: Paradigm Baru Pendidikan Hadhari Berbasis Integratif-Interkonektif*, Jakarta: PT. Rajagrafindo, 2011.
- Rakhman Shaleh, Abdul, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa; Visi, Misi dan Aksi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, Cet 1.
- Ramayulis, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Kalam Mulia, 2008
- Robert, Audi., *The Cambridge Dicitonary of Philosophy*, Edinburg: Cambridge University Press, Tt.
- Robbin, P., Stephen, *Organizational Behaviour 12*” New Jersey: Prentice Hall, 2007.
- Rohman, A. & Wiyono, T. *Education Policy in Decentralization Era*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Romli, Lili, *Protret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Sahal, Mahfudin, *Nuansa Fiqih Sosial*, Yogyakarta: LKiS, 1994.
- Sagala, Saiful, *Kemampuan Profesional Guru dan Tenaga Kependidikan*, Bandung: Alfabeta, 2011.
- Said, Mursi Ahmad, *“Tawawwur al-Fikr al-Tarbawi”*, kairo: Alam al-kutub, 1982.
- Sairin, Winata, *Himpunan Peraturan di Bidang Pendidikan*, Bandung: Yrama Widya, 2013, Cet I.

- Salim, Peter, dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer* Jakarta: Modern English Press, 1991.
- Salamet, Untung, Muhammad, *Sang Pendidik*, Semarang: Pustaka Rizki Putra dan IAIN Walisongo, 2005, Cet 1.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 2001
- \_\_\_\_\_, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Saskin. Marshal, & Molly G. saskin, *Leadership That Matters*, alih bahasa Rudolf Hutauruk, *Prinsip-Prinsip Kepemimpinan*, Jakarta: Erlangga, 2011.
- Stanford, J.Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- Steenbrink, A., Karel, *Pesantren Madrasah Sekolah*, Jakarta: LP3ES, 1984, cet. Ke 2.
- Sobry, M., Sutikno, *Manajemen Pendidikan, Langkah Praktis Mewujudkan Lembaga Pendidikan Yang Unggul (Tinjauan Umum dan Islami)* Lombok: Holistica, 2012.
- Senge. Peter, *The Leader's New York: Building Learning Organisation*. Sloan Management Review. 32. No. 1 (Fall, 1990) 7-23 dalam Michael Marquardt dan Angus Reynolds, *The Global Learning Organisation*, New York: Irvin Professional, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Sejarah Perkembangan Madrasah*, Jakarta: Departemen Agama RI, 1999.
- Syalaby, Ahmad, *"History of Muslim Education"* Beirut: Dar al-Kasysyaf, 1954.
- \_\_\_\_\_, *Tarikh al-Ta'lim fi al-Mamlakah al-'Arabiyah al-Su'udiyah*, Kuwait: Dar al-Qalam, 1987.
- Syafaruddin, *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*, Jakarta: Ciputat Press, 2005, cet 1.
- \_\_\_\_\_, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan Konsep, Strategi dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah Efektif*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Syaodih, Nana, *Pengembangan Kurikulum Teori dan Praktek*, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2005.

- Syukur, Fatah, dalam Zainal Ismail, et al., *Pedoman Majelis Ta'lim*, Jakarta: Proyek Penerangan Bimbingan dan Da'wah Khotbah Agama Islam, 1984.
- Sirozi, M., *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Peraktik Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggara Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Supriatna, Nana, *Sejarah Nasional Indonesia dan Umum*, Jakarta: Grafindo Media , 2002.
- Suprayogo, Imam, *Quo Vadis Pendidikan Islam Pembacaan Realitas Pendidikan islam, sosial dan keagamaan*. UIN Malang Press, 2006.
- Subhan, Arief, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad 20; Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012, Cet. 1
- Subagya, Soleh, *gagasan Liberalisme Pendidikan Islam*, Malang: Madani, 2010.
- Suhadi, *Pemberdayaan Pendidikan Masyarakat*, Jakarta: LA. 2003
- Sujanto, dalam buku yang berjudul “ *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab* “, Graha Indonesia, Jakarta, 1990.
- Sanjaya, Wina, *Stategi pembelajaran Berorientasi Standar Proses Pendidikan*, Jakarta: Kencana, 2006.
- Suwito dan Fauzan, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, Jakarta: Kencana 2005.
- Suyanto, *Dinamika Pendidikan Nasional (Dalam Percaturan Dunia Global)*, Jakarta: PSAP Muhammadiyah, 2006
- Syarifuddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan; Konsep Strategi dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi Sekolah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Thomas Thomson, John, *Policy Making in Amerikan Education*, New Jersey: Englewood Cliffs, 1976.
- Tilarr, H.A..R., *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000

- \_\_\_\_\_. *Membenahi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, cet. II.
- \_\_\_\_\_. *Standardisasi Pendidikan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- \_\_\_\_\_ & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustakam Pelajar, 2009, Cet II.
- \_\_\_\_\_. *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- Trikonomika, “Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Masyarakat Jawa Tengah” Volume 9, No. 2, Desember 2010, Hal. 72–77 ISSN 1411-514X
- Triyo Supriyono, Marno, *Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan Islam*, Jakarta: PT. Refika Aditama, 2008.
- Uhbiyati, Nur, *Ilmu Pendidikan*, Bandung: Pustaka Setia, 2005, cet III.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas beserta penjelasannya, Bandung: Fermana, 2006.
- Undang-Undang SISDIKNAS, UU R.I No. 20 tahun 2003, Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Jakarta: Golden Terayon Press, 1994.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Jakarta: 2003
- Undang-Undang Otonomi Daerah edisi terbaru, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, Cet.1.
- Uno, H.B. *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008
- Wexley, Kenneth, N. dan Gary A. Yuki, *Organisational Behaviour and Personnel Psychology*, Georgetown, Ontario: Richard D.Irwin, Inc. 1977.

- Wahono, Francis, *Kapitalisme Pendidikan: Antara Kompetensi dan Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.
- Wahab, S.A. “ *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.
- Widjaya, H.A.W., *Etika Pemerintahan*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.
- Yatim, Badri, *Sejarah Sosial Keagamaan Tanah Suci; Hijaz (Makkah dan Madinah), 1800-1925*, Jakarta: Logos, 1999.
- Yunus, Mahmud, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: Hidakarya Agung, 1985.
- Yunus, Namsa, M., *Kiprah Baru Profesi Guru Indonesia, Wawasan Metodologi Pengajaran Agama Islam*, Jakarta: Pustaka Mapan, 2006.
- Zuhairini dkk., *Sejarah Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991
- Zayadi, Ahmad, *Desain Pengembangan Madrasa*, Jakarta: Dirjen Kelembagaan Pendidikan Islam, Depag, 2005.

#### **A. Jurnal dan Artikel**

- Ainurrafiq, Dawam, “Hidden Curriculum dalam Islam” *Jurnal Ilmu Pendidikan Islam*, Vol. 6 No. 2, Juli 2005.
- Albert, Alberto, Cassone, Breton, and Angela Frascini, 1998, “Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 19 (1): 21–51.
- Angmalisang, Harycoon, “Pengaruh Kepribadian Guru Terhadap Kinerja Mengajar”, *Elektromatika*, Vol. 1, No. 1 Maret 2011.
- Arifin, Syamsul, Pesantren dan Mobilitas dalam Perspektif Teoretik, *Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, Vol. 8 Nomor 1 Januari – April 2010.
- Amin, Saipul, Ghofur, “Merancang Kurikulum Pendidikan Antikorupsi”, *Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 01, No. 01, Juni 2009 ISSN 2085-3033.
- Saepul, Anwar, “Studi Realitas Tentang Kompetensi Kepribadian Guru Pendidikan Agama Islam Sekolah Menengah Atas di Kabupaten Bandung Barat”, *Jurnal Pendidikan Agama Islam-Ta’lim*, Vol. 9, No. 2, 2011, 145-159.



- Brilantes Jr., Alex, 2004, *Decentralization Imperatives, Lessons from Some Asian Countries*, Journal of International Cooperation Studies, Vo.12 No.1, August.
- Bartłomiej, Kaminski, Francis Ng, 'Impact Of Zimbabwe's Decade Of Dynamics In Reverse' On Its Exports Performance And Poverty, Journal of Pro Poor Growth An International Perspective, 01 (01) 2013 01 – 16
- Bankhtiar, *Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah di SMP Negeri 2 Sinjai Barat: Laporan Penelitian*, 2009.
- Bodiono, "Pendidikan dan Latihan dalam Priode Tinggal Landas, Mimbar Pendidikan, No. 1 tahun XIII, Bandung: Universiti Press IKIP, 1993.
- Clinton, Joshua, D. and Jason A. Grissom, Public information, public learning and public opinion: democratic accountability in education policy, Journal of Public Policy / *FirstView* Article / July 2015, pp 1 – 31 DOI: 10.1017/S0143814X14000312, Published online: 28 January 2015
- Duhou, Abu, School-based management fundamental of educational planning series, No. 62, Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning, 1999.
- Dhofier, Zamakhsari, "*The Intellectualization of Islamic Studies in Indonesia* ", dalam *Islamic Culture* 58, Juni 1992,
- Departemen Agama, Madrasah Terbuka: Terobosan Baru dari Depag", dalam *Jurnal Madrasah* Vol. n0.2, Jakarta: 1997.
- Djati, Sidi, Indra, Otonomi Daerah di bidang Pendidikan ( *Jurnal Studi Pembangunan, Kemasyarakatan dan Lingkungan*, Vol. 3 No. 1, 2001.
- Devas, Nick, "*Indonesia: what do we mean by decentralization?*", Public Administration and Development Journal, Vol.17, 1997, h.351-367.
- Eliot, Thomas, "*Toward an Understanding of Public School Politics*" dalam *American Political Science Review*, Vol.53, No. 4, 1959.
- Ekha, Roni, Putera dan Tengku Rika Valentina, *Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah; Studi Kasus di Kabupaten Solok, Jurnal Demokrasi, Vol. IX, No. 1 tahun 2010*

- Firman, Atmakusuma, dkk, "Udin dan Kurikulum Cukup satu Buku; Kurikulum 2013 di Desain Mendorong Anak Lebih Kreatif, Sangat Bergantung Pada Kesiapan Guru dan Manajemen Sekolah", Tempo, 7 Juli 2013.
- Fahrudin, Fuad, *Madrasah Model: "Indikator Obyektif dan Operasionalnya"*, Madrasah, Vol. 3 No. 3 Jakarta: PPIM IAIN, 1998.
- Ford, James, "Rationale for Decentralization", dalam Jennie Litvack and Jessica Seddon (ed) "Decentralization Briefing Note, World Bank Institute: 1999.
- Feurstain, School Characteristic And Parent Involvement: Influence On Participation In Children's School, *The Journal Of Education Research*, 2000
- Gatti R., Fisman R., Decentralization and corruption: evidence across countries, *Journal of Public Economics*, 2002, 83(3): 325-345.
- Ginn, Mc dan Welsh dalam *Fundamentals of Educational Planning* Vol 64; 1999.
- Gerston, L.N., *Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, New York: M.E.Sharp. Inc, 1992.
- Hadiz, R., Verdi, Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective, Working Papers Series NO. 47 City University of Hong Kong: Southeast Asia Research Center, 2003. Vivin Lowndees, *Locality and Community: Choices for Local Government*", dalam Leach Steve, Davis Horward and Associates, *Enabling or Disabling Local Government: Choices for The Future*, Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1996.
- Hamid, Wahid, Abd., *Pengelolaan Madrasah Sentralistik, Soslusi atau Masalah*: dalam Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, *Penguatan Madrasah dalam Konteks Pendidikan Nasional* (Volume 5 No. 3, Bulan Juli-September, 2007, Jakarta Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Depag RI, 2007.
- Hoessein, Bhenyamin, "Implikasi Globalisasi bagi Pemerintahan Demokrasi di Tingkat Lokal", dalam TELSTRA, Nomor 47 Juli-Agustus, 1997.

- \_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah di Masa Depan* (Harian Media Indonesia, Senin, 10 Desember 2001).
- \_\_\_\_\_, *Prespektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, disampaikan pada diskusi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam jangka panjang, Pappenas, 27 November 2002
- \_\_\_\_\_, “Kebijakan Desentralisasi” *Makalah*, pada Seminar Nasional Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, diselenggarakan program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002.
- Hornby, A.S., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* London: Oxford University Press, 1982. A.L.Tibawi “Origin and Karakter of al-Madrasah, Bulletin of The School of Oriental and African Studies 25 1962.
- Hidayat, S.2000. “Otonomi Daerah vs Perjuangan Kepentingan Elite Lokal: Sebuah Studi Kasus Realita Otonomi Daerah”. Dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol.5 No. 1 Januari 2000.
- Hidayati, Ummul, “*Survey Aspirasi Masyarakat Tentang Otonomi Pendidikan di Madrasah*”, Puslitbang Pendidikan Agama dan Kegamaan Kementrian Agama, 2006.
- Hasyim, Yusuf, *Harian Suara Merdeka* Senin, 2 Juni 2008
- \_\_\_\_\_, *Eksistensi Madrasah di Tengah Polemik Pembaharuan Pendidikan* (Majalah Rindang, Kanwil Depag. Jawa Tengah, No. 3 th. XXVIII Oktober 2002.
- Hakim, Yusuf, *Jurnal Pendidikan Agama Islam* Vol. V, No. 1, Jawa Tengah: 2008.
- \_\_\_\_\_, *Madrasah Menggugat Otonomi Daerah*, Artikel *Harian Suara Merdeka* Senin, 2 Juni 2008.
- Indonesia Rapid Decentralization Appraisal, *Decentralization and Lokal Government in Indonesia: First Report on The Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*, Jakarta: Asia Foundation, 2002.
- Indonesian Institute For Society Empowerment (INSEP) dengan BEP Depag RI, Jakarta: Vol. 1 No. 3, 2003

- Ikoya, P.O. 2007. "Decentralization of Educational Development reforms in Nigeria:a Comparative Perspective". *Jurnal of Educational Administration*, Vol. 45 No.2, 2007,pp.190-203.
- Jurnal SINERGI, Jurnal Populer Sumber Daya Manusia, Volume 1, No. 1 Januari – Maret 1998.
- Javier, Aser, "New Politics and Government in an Era of Decentralized Polity: the Local Government of The Pilippines, dalam "The Decentralization Training Program for Trainers of The Indonesian Public Administration Agency" GSID Nagoya University, 2000.
- Jouen, E., M. Fouilhox, U.Frederiksson, I. Baunay dan R. Langlois. "The Politics of Educational Decentralization in Mexico: Decentralization in the Education Sector" *Journal Electronic Education International*, No. 1 April, 1999.
- John, E.Joseph, *Language and Politics*, Edinburgh University Press, 2006.
- Johan Jasin, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Perlindungan Hukum Atas Hak Anak Memperoleh Pendidikan*, Jurnal INOVASI, Vol. 6, No. 3, September 2009.
- Kimura, Hirotsune, Desentralisasi: Bentuk Integrasi Nasional?, Jurnal Katahanan Nasional, UGM, Nomor IV (3) Desember 1999.
- KMA No. 368/93 dan 369/93 tertanggal 22 Desember 1993 yang menindaklanjuti SK Mendikbud No. 0487/U/1992 dan No. 054/U/1993.
- Litvack, Jennie, dalam "Regional Demands and Fiscal Federalism"; In Christine Wallich, ed., *Russia and The Challege of Fiscal Federalism, A Regional and Sectoral Study*, Washington DC: World Bank, 1994.
- Litvack, Jennie, Junnaid Ahmad, Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, *The Word Bank*, Washington DC.,1998.
- Lie, Anita, Sistem Pendidikan Nasional Dalam Tantangan, **Arete** Volume 02 - Nomor 01 - Februari 2013 57 – 69.
- Mintasih, Diyah, Kelemahan Sistem Pendidikan Formal di Indonesia Perspektif Filsafat Pendidikan Islam, *Educacia*, Jurnal Ilmu

- Pendidikan dan Agama Islam, Volume VIII No.1 Juni 2015  
ISSN: 1979-5173
- Makdisi, George, khususnya pada “Muslim Institution of Learning in Eleventh-Century of Bagdad”, *Bulletin of the Oriental and African Studies* 26,1961.
- Muta, H., “Deregulation and Desentralization of Education in Japan”, *Journal of Educational Administration*, Vol 38, PP 454-467, 2000.
- Mahmud, Arif., “PAI Inklusif-Multikultural”, *Jurnal Pendidikan Islam*, Volume 1, Nomor 1 Juni 2012/1433.
- Marginson Simon, Marijk van der Wende, *To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education*, *Journal of Studies in International Education* 2007; 11; 306,
- Mastuhu, *Pendidikan Agama Islam Indonesia Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional*, dalam *Edukasi Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, Madarash dan Politik Pendidikan*, Vol. 4 No.2 Bulan April – Juni; Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan Badan Libang dan Diklat Depag RI, 2006.
- Mead, L.M., (2005b). Policy research: The field dimension. *Policy Studies Journal*, 33(4), 35–57.
- Muhammad, “*Konsep Pengembangan Madrasah Unggul*” Kreatif, Vol 4, No 1, Januari 2009.
- Muhammad, S. 2002.”*Promoting Grass Root Democracy and Good Governance Through Participatory Local Development Planning*”. Dalam *Media Partnership IPGI Volume 2 No. 2 Tahun 2002*.
- MERU, Regional Autonomy and Investment Opportunity: The Case in Tree Districts in West Java Province, Indonesian version, Jakarta, Laporan Penelitian, 2002  
<http://www.smeru.or.id/report/field/> Diakses tgl 29 Desember 2013.
- Mick, Moore and James Putzel, A. Background Paper For The World Development Report 2000/1 (paper tidak dipublikasikan)12  
<http://www.worldbank.org/poverty/> Diakses tgl 29 Desember 2013.

- Mutuku, S. Christopher, Kiilu M. Redempta, Influence Of Demographic Factors On Academic Performance Among Primary Teacher Trainees-A case Study Of Machakos Teacher College, *International Journal of Educational Studies*, 03 (01) 2016 07 – 11
- Newletter, JLGG, Decentralization: New Legislation Boosts Japan's Local Authorities, Issue No. 31, Summer 1999.
- Nur, Ervannudin dan Bimo Wahyu Widodo, Desentralisasi Pendidikan dan Peran Aktif Masyarakat Menuju Pendidikan Berkualitas, *Jurnal Penelitian*, Vol.10, No.1, Februari 2016, 147 – 171.
- Prayitno, Irawan, Memerdekakan Politik Pendidikan, <http://media-indonesia.com> Diakses 13 Desember 2009
- Presswman, J.L., dan A. Widavsky, *Implentation*. 3<sup>rd</sup> Edition, California: University of California Press, Ltd, 1984.
- Pengantar pada Kajian Insentif “Pemikiran dan Metodologi Pendidikan” , LP3 dari Jurusan Tarbiyah FAI-UMY, 25 Februari 2002
- Petrus, Trimantara, “Sekolah Unggulan: Antara Kenyataan dan Impian” *Jurnal Pendidikan Penabur*, Vol 6, No.08 Juni 2007.
- Rondinelli, Dennis, “What is Decentralization?”, in Word Bank, *Decentralization Briefing Notes*, WBI Working Papers, 1999.
- \_\_\_\_\_ and G. Shabbir Cheema, “Implementing Decentralization Policies: An Introduction” dalam Cheema and Rondinelli (ed.), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*: Sage Publication in Cooperation with UNCRD, 1983.
- Renee, A. Irvin dan John Stanbury, 2004. “Citizen Participation in Decision Making: Is it worth the effort?”. *Public Administration Review*. January/February 2004. Vol. 64.No.1.
- Rahmatunnisa, Mudiwati, *Desentralisasi dan Demokrasi*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Governance*, Vol 1, No.2 Mei 2011.
- Raihani, “Education Reforms in Indonesia in The Twenty-First Century” *International Education Journal*, Shannon Research Press, 2007. 172-183.

- Rasiyo, *Kebijakan Desentralisasi Manajemen Pendidikan pada Era Otonomi Daerah*, Surabaya: Program Doktor Ilmu Administrasi, Universitas 17 Agustus 1945, 2005.
- Reiger, C. Robert and Judith Stang, "Management and Motivation: An Analysis of Produktivity in Education and the Workplace", *Education*, Chula Vista, Calif, V 121, No.1 Fall 2000, p.62-64.
- Rosenthal, "*Muslim Definitions of Knowledge*," *DALAM The Conflict of Traditionalism and Modernism in the Middle East*, Austin: Humanities Research Centre, 1966.
- Roni, Ekha Putera, *Seminar Nasional Forum Dosen Indonesia 2015* ISSN: 2460-5271 Implementasi Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah di Kabupaten Padang Pariaman (Studi pada Pendidikan Menengah)
- Ribot, J. C., 2002. *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability, Democracy, Governance, and Human Right*, Programe Paper Number 8. United Nations Research Institute fos Social Development.
- Stinette, L.J., 1993 "Decentralization: Why,How and Toward Ends/" NCREL's Policy Brief.
- Syaifuddin, Muhammad, *Kebijakan Pemerintah Tentang Yasasan dan Eksistensi Madrasah Swasta di Indonesia; Solusi dan Permasalahannya*, Jurnal Ilmiah Keislaman al-Fikra Vol.5 No. Januari – Juni 2006.
- Satori, Djam'an, *Manajemen Berbasis Sekolah dan Strategi Peningkatan Mutu Pendidikan di Madrasah*, disajikan dalam Lokakarya Pengelola Organisasi Pendidikan dan Pengajaran Agama (MP3A), 13-15 November 2002.
- Syarifudin, Hetifah, 2000. "Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga dalam Pengambilan Keputusan Publik", dalam *Jurnal Analisis Social* Vol. 5 No. 1 Januari 2000.
- Shakya, Kushum, Achievements Of Millennium DevelopmentGoals (MDGS) In South Asian Association Of Regional Corporations (SAARC) Countries: A Case Of Nepal, *Journal of Pro Poor Growth An International Perspective*, 01 (01) 2013, 19 – 28.
- Suroyo, Berbagai Persoalan Pendidikan; Pendidikan Nasional dan Pendidikan Islam di Indonesia, *Jurnal Pendidikan Islam*, Kajian

- tentang Konsep Pendidikan Islam, Problem dan Prospeknya, Volume 1 Tahun 1991, Fakultas Tarbiyah IAIN Yogyakarta, Lihat juga .....”Pendidikan Islam di Indonesia Merancang Masa Depan, UNISIA, No.12 th.Xiii,1992, UII, Yogyakarta
- Siregar, Imran, *Efektifitas Penyelenggaraan Madrasah Model: Studi tentang MAN 2 Model Padangsidempuan* Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan, Tt.
- Social and Cultural Planning Office (SCP) ‘Municipal Policy on Education Compensatory Policy’, Summary Cashier 164, released on 12 September 1999.
- Sjamsi, Pasandaran, Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah, *JURNAL ILMU PENDIDIKAN, JUNI 2004, JILID 11, NOMOR 2, 115-129*
- Syukri, Zarkasi, Abdullah *Paradigma dan Ketentuan Perundangan dalam Sistem Pendidikan Nasional dalam Jurnal Madrasah Pemberdayaan dan Peningkatan Mutu*, Volume 1, Jakarta: MP3A, September 2005.
- Tan, Charlene, *Islamic Education and Indoctrination*, New York: Library of Congress dalam Katalog Data Publikasi, 2001.
- Tesche, P., Stephen, *Becoming a Leaders of Leaders*, Trust-For Educational Leadership V 26 Oktober 2006. 10-13.
- T.R.Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1978. The Danish Government. 2002, The Education System in General. T.Lobo, et al. Decentralized Management of Education in Minas Gerais, Brazil. Washington D.C. The world Bank. 1995.
- Temu Alumni Fakultas Tarbiyah Sunan Kalijaga Yogyakarta 6-9 Mei 1991, diantaranya Hasan Walinono, “Kedudukan Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional Sebuah Tinjauan”.Agustiar, “Pembahasan Makalah Kedudukan Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional”. Zarkowi Soejoeti, “Tinjauan Pendidikan Islam di Indonesia”.
- Umedi, “Peningkatan Mutu Pendidikan Berbasis Sekolah”, makalah, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999.



- Wallis, Malcolm, Local Government and the Development: A. Guide to the Literatur Environment and Urbanization, III,I, 128.
- Waterman, Understanding The Impact Of Parent Choll Involvement On Children's Educational; TheJournal Of Educational Research, 1988
- Wen Ma, Queen's University Canada, The Inevitable Road To Humakinkind's Educational Development. International Journal of Educational Studies 03 (01) 2016 01-05
- Watkins, Karen, dan Victoria Marsick. The Learning Organization, Unpublished paper,1991. Dalam Michael Marquardt dan Angus Reynolds, *The Global Learning Organization*, New York: Irvin Profesional Publishing, 1994.
- Widodo, Utomo, Tri, "Otonomi dan Ancaman Otoritarianisme di Daerah, *Harian Kompas*, 1 April 2003.
- Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, <http://www.uin-malang.ac.id/index.php>? Diakses 29 Desember 2013
- <http://www.worldbank.org/> Diakses 29 Desember 2013
- <http://www.gtzsfdm.or.id/documents/> Diakses 29 Desember 2013
- <http://www.smeru.or.id/report/field/> Diakses tgl 29 Desember 2013
- <http://www.woldbank.org/poverty/> Diakses tgl 29 Desember 2013
- <http://www.gtzsfdm.or.id/documents/29> Desember 2013
- <http://eng.uvm.dk/publication/1prin/1.htm> Diakses 29 Desember 2013
- [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) diakses tanggal 4 April 2015.
- [http://www.hariansib.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8202&Itemid=9](http://www.hariansib.com/index.php?option=com_content&task=view&id=8202&Itemid=9) Diakses tgl 29 Desember 2013.
- [http://ikmsatu.multiply.com/journal/item/2/Karakter Kebijakan Pendidikan Nasional](http://ikmsatu.multiply.com/journal/item/2/Karakter_Kebijakan_Pendidikan_Nasional), Diakses pada tanggal 23 Januari 2015.
- <http://www.pendidikanislam.net/index.php/makalah/41-makalah-tertulis/293-pemberdayaan-madrasah->. diakses 23 April 2015.
- <http://www.pejuangislam.com/main.php?prm=berita&var=detail&id=323>, diakses 23 April 2015.
- <http://rendhi.wordpress.com/makalah-pengaruh-globalisasi-terhadap-eksistensi-kebidayaan-daerah/> diakses tgl 09 Februari 2016.
- <http://itha.wordpress.com/2007/09/12/globalisasi-dan-kebudayaan/>11.02 2016.

[Http://almanhaj.or.id/conten/3129/slash/o/islam-dan-liberalisme/](http://almanhaj.or.id/conten/3129/slash/o/islam-dan-liberalisme/).  
Diakses tgl 13 februari 2016.

<http://csuryana.wordpress.com> diakses tanggal 14 Februari 2016.

<http://www.pendidikanislam.net/index.php/makalah/41-makalah-tertulis/293-pemberdayaan-madrasah->, diakses tanggal 10 Maret 2016

<http://r-searchengines.com/adharma2.html,2003,h.1> diakses 01-04 2016.

<http://one.indoskripsi.com/judul-skripsi-makalah tentang/perbandingan-manajemen-berbasis-sekolah-dengan-manajemen-berbasis-madrasah,2009>. Diakses 1 april 2016.

<http://www.fkip-unpak.org/suprpto.htm,2009>. Diakses 1 April 2016.

<http://one.indoskripsi.com/judul-skripsi-makalah-tentang/perbandingan-manajemen-berbasis-sekolah-dengan-manajemen-berbasis-madrasah,2009>. Diakses 01 April 2016

<http://makalah-afnan.blogspot.com/2008/06/manajemen-madrasah.html,h.4> diakses 01 April 2016.

<http://bgiindonesia.blogspot.co.id/2012/05/pengertian-sistem-manajemen.html>, diakses tanggal 16 April 2016.

<https://belajarmanagement.wordpress.com/2009/06/29/tipe-pemimpin-paternalistik/> atau <http://firstsinz.blogspot.co.id/2011/11/paternalistik-tipe-pemimpin-ini-umumnya.html>, diakses tanggal 16 April 2016

<http://hasansagaf.wordpress.com/2010/06/20/darul-arqam/> 11-06 2016

[http://www.tarbiyah-iainantasari.ac.id/artikel\\_detail.cfm?judul=159](http://www.tarbiyah-iainantasari.ac.id/artikel_detail.cfm?judul=159).  
Diakses 11 Juni 2016

<http://jsi.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/3-4/306>, Diakses, 30 September 2016

<http://www.ncerl.org/sdrs/areas/issues/envrrmnt/go/93-1intr.htm>



## GLOSORY

Akuntabilitas	= Konsep etika administrasi yang dapat dipertanggung jawabkan atau pertanggung jawaban dalam hal administrasi.
Akselerasi	= Proses mempercepat, peningkatan kecepatan; percepatan.
Alternatif	= Pilihan di antara dua atau beberapa kemungkinan: kita mempunyai -- mau bekerja keras dan lulus ujian atau bermalas-malas dan tidak akan lulu.
Alienasi budaya	= dapat diartikan sebagai keterasingan dari jati diri budaya nasional.
Apatis	= Acuh tidak acuh; tidak peduli; masa bodoh: <i>kita tidak boleh bersikap -- terhadap usaha pembangunan Pemerintah.</i>
Asimilasi	= Penyesuaian (peleburan) sifat asli yang dimiliki dengan sifat lingkungan sekitar.
Berpartisipasi	= Melakukan partisipasi; berperan serta (dalam suatu kegiatan); ikut serta: <i>seluruh masyarakat harus ~ dalam menyukseskan pembangunan bangsa dan Negara.</i>
Desentralisasi	= Adalah transfer kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pusat ke daerah

Demokrasi	= (bentuk atau sistem) Pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya.
Degradasi	= Kemunduran, kemerosotan, penurunan, dan sebagainya (tentang mutu, moral, pangkat, dan sebagainya).
Demoralisasi	= Kemerosotan akhlak, kerusakan moral, <i>di kalangan remaja memprihatinkan semua pihak.</i>
Dikotomi	= Pembagian atas dua kelompok yang saling bertentangan.
Diskriminasi	= Pembedaan perlakuan terhadap sesama warga negara (berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya).
Dualisme	= Paham bahwa dalam kehidupan ini ada dua prinsip yang saling bertentangan (seperti ada kebaikan ada pula kejahatan, ada terang ada gelap).
Efektif	= Dapat membawa hasil; berhasil guna (tentang usaha, tindakan).
Efektifitas	= Suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai, dimana makin besar presentasi yang dicapai, makin tinggi efektifitasnya.
Eksistensi	= hal berada; keberadaan.

- Globalisasi = Proses masuknya ke ruang lingkup dunia: intensifikasi hubungan sosial dunia melalui ekonomi, teknologi dan politik, yang menghubungkan daerah-daerah berjauhan sedemikian rupa, sehingga peristiwa atau pengaruh yang terjadi ditempat yang jauh dapat mempengaruhi tempat-tempat yang lain di seluruh pelosok dunia.
- Humanisasi = Penumbuhan rasa perikemanusiaan: proses -- harus ditumbuhkan sejak seorang anak di bangku pendidikan rendah.
- Humanis = Orang yang mendambakan dan memperjuangkan terwujudnya pergaulan hidup yang lebih baik, berdasarkan asas perikemanusiaan.
- Indikator = Sesuatu yang dapat memberikan (menjadi) pe-tunjuk atau keterangan: seseorang yang akan melakukan suatu pekerjaan sebaiknya menggunakan -- yang sudah ada; kenaikan harga dapat menjadi -- adanya inflasi.
- Input pendidikan = Adalah segala sesuatu yang harus ada dan tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya suatu proses. Segala sesuatu yang dimaksudkan berupa sumberdaya, perangkat-perangkat lunak serta harapan-harapan sebagai alat dan pemandu bagi berlangsungnya proses.

Integral	= Mengenai keseluruhannya; meliputi seluruh bagian yang perlu untuk menjadikan lengkap dan utuh.
Integrasi	= Pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat.
Implementasi	= Pelaksanaan, penerapan, pertemuan kedua ini bermaksud mencari bentuk -tentang hal yang disepakati.
Kepemimpinan	= Proses mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas-aktivitas yang ada hubungannya dengan pekerjaan terhadap para anggota kelompok.
Kebijakan	= Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya);
Keunggulan	= Keadaan (lebih) unggul; keutamaan; kepandaian (kecakapan, kebaikan, kekuatan, dan sebagainya) yang lebih daripada yang lain.
Kinerja sekolah	= Keadaan (lebih) unggul; keutamaan; kepandaian (kecakapan, kebaikan, kekuatan, dan sebagainya) yang lebih daripada yang lain.
Krisis	= Keadaan yang berbahaya (dalam menderita sakit); parah sekali.

Kolaborasi	= (Perbuatan) kerja sama (dengan musuh dan sebagainya).
Konsensus	= Kesepakatan kata atau permufakatan bersama (mengenai pendapat, pendirian, dan sebagainya) yang dicapai melalui kebulatan suara.
Kinerja Guru	= Kemampuan yang ditunjukkan oleh guru dalam melaksanakan tugas atau pekerjaannya.
Konsep	= Rancangan atau buram surat dan sebagainya.
Konsekuensi Otonomi	= Kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut.
Kompetitif	= Berhubungan dengan kompetisi (persaingan); bersifat kompetisi (persaingan).
Kompetensi	= Karakteristik yang mendasari seseorang dan berkaitan dengan efektifitas kinerja individu dalam pekerjaannya.
Kualifikasi	= Pendidikan khusus untuk mendapatkan suatu keahlian yang dibutuhkan untuk melakukan sesuatu, misalnya menduduki jabatan.



Kualitas	= Tingkat baik buruknya sesuatu, atau kadar sesuatu.
Kurikulum	= Program pengalaman belajar serta hasil-hasil belajar yang diharapkan yang diformulasikan melalui pengetahuan dan kegiatan yang tersusun secara sistematis, diberikan kepada peserta didik di bawah tanggung jawab sekolah untuk membantu pertumbuhan atau perkembangan pribadi dan kompetensi sosial anak didik.
Kultur	= Kebudayaan: Barat – Timur.
Liberalisasi	= (usaha dan sebagainya) untuk menerapkan paham liberal dalam kehidupan (tata negara dan ekonomi).
Madrasah	= Sekolah atau perguruan (biasanya yang berdasarkan agama Islam).
Mengimplementasikan	= Melaksanakan; menerapkan.
Misi	= Perutusan yang dikirimkan oleh suatu negara ke negara lain untuk melakukan tugas khusus dalam bidang diplomatik, politik, perdagangan, kesenian, dan sebagainya.
Mutu Pendidikan	= Suatu keberhasilan proses belajar mengajar yang menyenangkan dan memberikan kenikmatan bagi orang tua siswa sebagai pengguna jasa.

Output	= Dalam pendidikan adalah kinerja sekolah.
Otonomi	= Memerintah sendiri, mengatur kepentingan daerah (negeri) sendiri.
Orde Baru	= Sistem (pemerintahan dan sebagainya), peraturan (pemerintahan dan sebagainya); susunan; angkutan; tata pemerintahan dengan sistem baru di Indonesia, berlangsung sejak tanggal 11 Maret 1966 hingga 20 Mei 1998.
Orde Lama	= Tata pemerintahan pada masa sebelum orde baru.
Orde Reformasi	= Tata pemerintahan sesudah orde baru yang mengadakan perombakan sistem yang lama ke arah sistem demokrasi.
Otonomi Daerah	= Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
Partisipasi	= Perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.
Pembelajaran	= Perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.

Pragmatis	= Bersifat praktis dan berguna bagi umum; bersifat mengutamakan segi kepraktisan dan kegunaan (kemanfaatan).
Primordialisme	= Adalah sebuah pandangan atau paham yang memegang teguh hal-hal yang dibawa sejak kecil, baik mengenai tradisi, adat-istiadat, kepercayaan, maupun segala sesuatu yang ada di dalam lingkungan pertamanya.
Proses pendidikan	= Adalah berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain. Artinya Proses yang dimaksud proses dalam proses pengambilan keputusan.
Pengelolaan kelembagaan	= Proses pengelolaan program, proses belajar mengajar proses monitoring serta evaluasi.
Potensial	= Mempunyai potensi (kekuatan, kemampuan, kesanggupan), daya berkemampuan.
Regulasi	= Pengaturan.
Sekolah unggul	= Dalam adalah sekolah yang dikembangkan guna mencapai keunggulan dalam keluaran (output) pendidikannya. Untuk mencapai keunggulan tersebut masukan (input), proses pendidikan, guru dan tenaga kependidikan, manajemen serta sarana penunjang harus untuk menunjang tercapainya tujuan.

- Sentralisasi = Penyatuan segala sesuatu ke suatu tempat (daerah dan sebagainya) yang dianggap sebagai pusat; penyentralan; pemusatan.
- Struktur = Penggambaran konstituen ujaran dan hubungannya dari sudut semantik, sintaksis, dan fonologi, kaidahnya terletak di sebelah kiri kaidah transformasi.
- Visi = Kemampuan untuk melihat pada inti persoalan, pandangan atau wawasan ke depan.



## INDEKS

### A

Akselerasi, 247  
Akuntabilitas, 9, 102, 103, 204  
Albert, Breton, 204  
Alienasi Budaya, 76, 248  
Al-Quran, 16, 80, 81, 125, 141, 152, 189  
Alternatif, 39, 40, 48, 74, 77, 79, 100, 101, 105, 124, 140, 142, 147, 171, 198, 221, 224  
Amrusyi, Fahmi, 228  
Apatis, 248  
Asimilasi, 76, 248  
Azra, 82, 126, 127, 131, 139, 140, 141, 142, 174, 228

### B

Bakhtiar, 190, 208, 217, 229  
Banten, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 36, 37, 50, 77, 106, 110, 148, 159, 164, 167, 169, 171, 181, 188, 190, 198, 199, 200, 201, 206, 208, 209, 212, 213, 218, 219, 226  
Birokrasi, 11, 12, 33, 98, 113, 203, 207, 217, 222, 223  
Bupati, 58, 106, 108

### C

Chan, 20, 117, 119, 120, 121, 122, 229  
Clymer, 44, 229  
Coombs, 18, 231

Demokrasi, 7, 10, 13, 31, 51, 52, 53, 55, 92, 93, 99, 111, 115, 116, 117, 227, 254

### D

Desentralisasi, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 21, 30, 31, 33, 53, 56, 87, 88, 99, 104, 108, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 143, 144, 161, 162, 202, 218, 220, 226  
Devas, 3, 243  
Dikotomi, 83, 125, 155, 221  
Diskriminasi, 50, 128, 146, 163, 171, 179, 199, 205, 206, 220, 223, 224  
Djati, 19, 88, 115, 116, 193, 198, 199, 200, 230, 239  
Dualisme, 133

### E

Efektif, 11, 33, 53, 54, 74, 88, 89, 93, 102, 108, 110, 149, 191, 195, 197, 198, 199, 200, 224  
Efisiensi, 6, 13, 114  
Eksekutif, 44  
Eksistensi, 2, 22, 25, 32, 75, 85, 134, 144, 151, 163, 215, 246  
Eliot, 43, 53, 54, 245  
Estelle, 214, 234

**F**  
Faham, 1, 20, 23, 34, 77, 131,  
139, 197, 209  
Fisher, 91, 231

**G**  
Gerston, 94, 96, 242  
Giorgio, 6, 234  
Globalisasi, 1, 59, 75, 99, 135,  
231, 240, 249  
Golongan, 1, 48, 57, 70, 76, 97,  
115, 194, 221, 227, 249  
Grindle, 2, 95, 96, 97, 231

**H**  
Hadits, 57, 82  
Hadiz, 10, 31, 244  
Hasbullah, 61, 64, 83, 84, 119,  
231, 232  
Hasyim, 14, 16, 240  
Hoessein, 1, 8, 13, 93, 99, 240  
Humanisasi, 250

**I**  
Implementasi, 1, 2, 3, 25, 26,  
28, 29, 30, 32, 33, 36, 37, 40,  
56, 95, 96, 97, 98, 100, 101,  
102, 109, 110, 111, 113, 114,  
115, 121, 122, 124, 162, 175,  
205, 219, 224, 226  
Independent, 1, 4, 5  
Indikator, 70, 98, 127  
Indonesia, 1, 2, 3, 7, 9, 10, 12,  
13, 15, 16, 17, 20, 22, 26, 31,  
38, 42, 44, 45, 47, 51, 52, 54,  
55, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64,  
65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72,  
73, 74, 75, 76, 77, 79, 82, 83,  
84, 89, 91, 92, 93, 97, 98, 99,  
101, 104, 105, 106, 107, 109,  
111, 113, 114, 115, 117, 118,  
121, 124, 125, 126, 128, 130,  
131, 132, 133, 134, 135, 136,  
139, 140, 141, 142, 145, 148,  
152, 155, 159, 160, 163, 164,  
167, 168, 169, 172, 173, 175,  
178, 180, 183, 185, 186, 187,  
189, 191, 192, 194, 202, 206,  
209, 212, 219, 222, 228, 230,  
231, 232, 234, 235, 236, 237,  
238, 239, 240, 242, 243, 244,  
245, 246, 254  
Integrasi, 24, 27, 47, 49, 50, 56,  
129, 132, 134, 141, 223, 224  
Islam, 2, 14, 15, 16, 17, 18, 19,  
23, 24, 37, 38, 42, 45, 51, 52,  
55, 56, 57, 60, 61, 63, 64, 65,  
66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73,  
74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,  
82, 83, 84, 85, 86, 87, 102,  
125, 126, 127, 128, 129, 130,  
131, 132, 134, 135, 136, 138,  
139, 140, 141, 142, 143, 144,  
147, 148, 151, 152, 153, 154,  
156, 160, 161, 162, 163, 164,  
170, 173, 174, 178, 179, 182,  
183, 185, 186, 187, 189, 193,  
201, 202, 209, 210, 211, 214,  
215, 216, 220, 222, 224, 225,  
228, 229, 230, 231, 232, 233,  
234, 235, 236, 237, 238, 240,  
242, 244, 245, 246, 253

**J**

Jabatan, 51, 58, 103, 200, 208,  
218, 252  
James, 5, 6, 30, 31, 35, 234,  
239, 241, 243  
Javier, 5, 6, 241  
Joseph, 44, 241

**K**

Kabupaten, 1, 10, 14, 18, 22,  
23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 34,  
36, 37, 109, 116, 119, 121,  
146, 148, 149, 150, 155, 157,  
158, 159, 164, 165, 167, 168,  
181, 188, 190, 191, 198, 199,  
200, 207, 209, 211, 213, 216,  
217, 218, 226, 244, 245  
Kaloh, 2, 8, 232  
Kebijakan, 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10,  
11, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 25,  
28, 29, 30, 32, 35, 37, 38, 39,  
40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47,  
48, 49, 52, 54, 60, 64, 66, 67,  
69, 73, 87, 88, 92, 93, 94, 95,  
96, 97, 98, 99, 100, 101, 102,  
103, 104, 105, 107, 108, 109,  
110, 111, 113, 114, 115, 117,  
119, 120, 121, 122, 123, 124,  
125, 126, 133, 137, 141, 143,  
145, 148, 160, 161, 162, 167,  
168, 169, 173, 175, 178, 181,  
183, 191, 194, 196, 197, 199,  
200, 204, 205, 206, 208, 209,  
211, 212, 215, 222, 225, 226  
Kelembagaan, 16, 24, 25, 28,  
57, 59, 67, 74, 75, 118, 119,

145, 147, 148, 149, 150, 162,  
164, 167, 169, 171, 173, 175,  
188, 190, 196, 205, 209, 211,  
212, 213, 217, 226, 255  
Kementrian Agama, 14, 17, 18,  
22, 32, 133, 134, 140, 141,  
146, 148, 160, 167, 173, 181,  
183, 218, 221, 240  
Kementrian Pendidikan  
Nasional, 24, 148, 151, 161,  
181, 211, 221  
Kemerdekaan, 2, 8, 19, 20, 21,  
46, 52, 77, 85, 125, 128  
Ketenagaan, 18, 26, 28, 32,  
147, 157, 207, 208, 209, 217,  
219, 220, 226  
Keunggulan, 16, 85, 114, 156,  
171, 172, 174, 177, 182, 183,  
184, 189, 194, 195, 221, 256  
Kinerja, 9, 42, 89, 90, 145, 169,  
173, 199, 201, 202, 206, 207,  
209, 217, 224, 252, 254  
KMA, 129, 241  
Kolaborasi, 184, 185, 251  
Kompetensi, 3, 18, 25, 27, 103,  
141, 151, 158, 160, 166, 178,  
201, 209, 221, 253  
Kompetitif, 12, 23, 25, 142,  
183, 184, 191, 197, 198, 200,  
206, 226  
Kompetitif, 139, 176, 233, 252  
Konsekuensi, 104, 252  
*Konsensus*, 7, 113, 114, 115,  
230, 252  
*Konsep*, 2, 22, 39, 46, 49, 63,  
99, 141, 172, 176, 184, 185,



191, 193, 194, 198, 202, 233,  
235, 237, 242, 245, 247, 252  
Konstitusi, 5, 51, 108, 109, 118  
Kreatif, 47, 49, 62, 63, 71, 114,  
135, 165, 175, 182, 199, 205  
Krisis, 73, 75  
Kualifikasi, 18, 27, 103, 157,  
201, 221  
Kualitas, 9, 18, 37, 48, 49, 61,  
67, 69, 73, 74, 98, 114, 116,  
120, 121, 124, 137, 138, 139,  
140, 143, 144, 146, 149, 150,  
154, 156, 157, 160, 166, 170,  
172, 173, 174, 175, 176, 179,  
180, 181, 182, 183, 185, 186,  
191, 192, 194, 195, 196, 197,  
198, 199, 203, 204, 205, 206,  
209, 210, 211, 213, 216, 221,  
223, 249  
Kultur, 23, 25, 27, 28, 29, 34,  
94, 136, 191, 196, 198, 223  
Kurikulum, 19, 25, 28, 32, 53,  
54, 59, 60, 73, 114, 120, 127,  
129, 130, 131, 132, 134, 140,  
143, 147, 151, 152, 155, 156,  
163, 178, 180, 182, 209, 214,  
215, 216, 217, 226

## L

Leftwich, 11, 31, 233  
Legislatif, 44  
Liberalisasi, 77, 78  
Litvack, 5, 6, 7, 239, 241  
Lowndees, 4, 244

## M

*Madrasah*, 12, 16, 17, 18, 23,  
31, 32, 38, 56, 59, 61, 62, 67,  
69, 70, 71, 72, 73, 79, 80, 82,  
83, 84, 125, 126, 129, 130,  
131, 132, 133, 135, 138, 139,  
145, 146, 147, 149, 150, 152,  
153, 165, 166, 169, 170, 171,  
172, 173, 174, 176, 180, 181,  
182, 183, 184, 185, 188, 189,  
191, 197, 202, 203, 204, 209,  
212, 213, 222, 228, 230, 231,  
232, 233, 235, 236, 239, 240,  
242, 244, 245, 253  
*Madrasah Aliyah*, 17, 59, 82,  
129, 132, 146, 152, 180, 213  
*Madrasah Ibtidaiyah*, 67, 149  
*Madrasah Tsanawiyah*, 18, 59,  
82, 129, 130, 149, 152, 153,  
212, 213  
Malik, 20, 38, 51, 52, 55, 126,  
142, 143, 147, 202, 207, 220,  
222, 230, 246  
Manajemen, 11, 25, 29, 37, 60,  
88, 99, 113, 114, 115, 144,  
147, 165, 166, 172, 174, 179,  
182, 184, 199, 201, 202, 203,  
204, 208, 210, 221, 247, 256  
Mastuhu, 61, 64, 126, 233, 242  
Masyarakat, 3, 5, 6, 8, 9, 14,  
15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,  
27, 30, 33, 39, 40, 41, 42, 43,  
45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54,  
55, 56, 58, 60, 62, 63, 65, 66,  
67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75,  
76, 78, 85, 87, 88, 89, 91, 92,

- 93, 94, 97, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 131, 132, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 151, 153, 155, 156, 157, 160, 161, 162, 166, 167, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 180, 184, 185, 187, 188, 190, 191, 193, 194, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 204, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 248
- Misi, 62, 63, 69, 70, 140, 147, 153, 161, 176, 182, 198, 201, 214
- Model, 11, 12, 13, 17, 26, 35, 36, 37, 57, 80, 83, 84, 121, 133, 134, 140, 142, 143, 152, 153, 154, 162, 164, 165, 171, 173, 174, 175, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 204, 209, 210, 216
- Modernisasi*, 55, 56, 82, 126, 127, 128, 131, 139, 140, 174, 189, 228, 234, 236
- Moore, 30, 31, 243
- Mutu*, 67, 69, 70, 71, 135, 173, 194, 195, 198, 201, 203, 230, 234, 244, 245, 246, 253
- N**
- Nata, 55, 56, 57, 79, 81, 234
- Negara, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 22, 30, 45, 106, 115, 206, 249, 253
- Noor, 104, 170, 228
- O**
- Orde Baru, 49, 51, 53, 54, 92, 117, 125, 126, 254
- Orde Lama, 126
- Otonomi Daerah, 1, 2, 4, 7, 8, 14, 19, 21, 22, 25, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 50, 51, 56, 63, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 99, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 143, 149, 150, 159, 160, 161, 162, 163, 168, 175, 177, 179, 191, 194, 196, 197, 200, 206, 208, 211, 215, 221, 224, 225
- Out, 96, 184
- Owens, 6, 234
- P**
- Pandeglang, 1, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 36, 37, 106, 148, 149, 150, 155, 157, 159, 164, 165, 181, 188, 190, 191, 199, 208, 213, 216, 217, 218, 226
- Partisipasi, 5, 9, 22, 110, 111, 122, 144, 161, 185, 187, 248
- Pembaharuan, 24, 59, 60, 92, 120, 127, 147, 175, 189
- Pembelajaran, 9, 53, 54, 55, 68, 79, 80, 89, 90, 92, 147, 148,

152, 157, 166, 171, 175, 178,  
179, 182, 185, 195, 196, 199,  
207, 211, 214, 219, 237

Pemerintah, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8,  
9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18,  
20, 21, 22, 24, 27, 30, 32, 33,  
37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 50,  
51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 66,  
67, 68, 69, 73, 77, 83, 84, 85,  
88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 99,  
100, 101, 102, 103, 104, 105,  
106, 107, 108, 109, 110, 111,  
112, 113, 116, 117, 118, 119,  
120, 121, 122, 123, 125, 126,  
127, 128, 131, 136, 137, 140,  
143, 144, 146, 148, 151, 152,  
153, 154, 155, 160, 162, 165,  
166, 167, 168, 169, 172, 174,  
175, 176, 177, 178, 181, 183,  
184, 185, 188, 189, 204, 205,  
206, 208, 211, 212, 213, 214,  
216, 218, 219, 220, 221, 223,  
226, 248

Pendidikan, 1, 12, 13, 14, 15,  
16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24,  
25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33,  
34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41,  
42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50,  
52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60,  
61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68,  
69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76,  
77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84,  
85, 87, 88, 89, 91, 92, 93,  
111, 112, 113, 114, 115, 116,  
117, 118, 119, 120, 121, 122,  
123, 124, 125, 126, 127, 128,  
129, 130, 131, 132, 133, 134,  
135, 136, 137, 138, 139, 140,  
141, 142, 143, 144, 145, 146,  
147, 148, 150, 151, 152, 153,  
154, 155, 156, 157, 158, 159,  
160, 161, 162, 163, 164, 165,  
166, 167, 168, 169, 170, 171,  
172, 173, 174, 175, 176, 177,  
178, 179, 180, 181, 182, 183,  
184, 185, 186, 187, 188, 189,  
190, 191, 192, 193, 194, 195,  
196, 197, 198, 199, 200, 201,  
202, 203, 204, 205, 206, 207,  
208, 209, 210, 211, 212, 213,  
214, 215, 216, 217, 218, 219,  
220, 221, 222, 223, 224, 225,  
226, 227, 230, 250, 254, 255,  
256

Pengelolaan, 12, 20, 24, 25, 28,  
30, 50, 53, 54, 55, 68, 69, 85,  
88, 104, 111, 112, 115, 116,  
133, 134, 147, 151, 161, 162,  
165, 167, 171, 173, 181, 202,  
205, 207, 208, 211, 217, 220,  
252, 255

Pesantren, 15, 16, 24, 26, 28,  
35, 37, 58, 59, 60, 66, 82, 83,  
84, 126, 131, 133, 148, 151,  
154, 161, 162, 163, 187, 188,  
189, 190, 191, 211, 215, 216,  
223

Politik, 4, 5, 6, 9, 10, 21, 31,  
39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46,  
47, 48, 53, 54, 59, 77, 98, 99,  
102, 103, 104, 106, 108, 110,  
115, 122, 126, 137, 139, 159,

160, 165, 168, 170, 188, 192,  
200, 206, 218, 219, 249, 253

Potensial, 13, 33, 56, 91, 145

Pragmatis, 56, 137

Primordialisme, 20, 23, 25, 26,  
27, 29, 33, 34, 103, 167, 175,  
196, 208

Propinsi, 1, 10, 14, 23, 24, 28,  
37, 77, 130, 167, 200, 213,  
218, 232

Proses, 2, 3, 5, 9, 11, 16, 19,  
22, 24, 32, 33, 37, 40, 41, 45,  
46, 49, 53, 55, 57, 58, 59, 71,  
75, 76, 77, 79, 80, 82, 83, 90,  
91, 92, 94, 95, 96, 101, 104,  
132, 134, 141, 142, 143, 147,  
153, 157, 166, 170, 172, 173,  
177, 178, 179, 180, 184, 185,  
186, 188, 191, 192, 193, 194,  
195, 196, 197, 198, 201, 202,  
203, 204, 207, 214, 219, 222,  
224, 226, 250, 252, 253, 255,  
256

Publik, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 20, 39,  
43, 92, 93, 94, 95, 96, 98,  
100, 103, 226, 227

Pusat, 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12,  
14, 20, 21, 50, 51, 52, 53, 55,  
88, 89, 93, 94, 95, 97, 101,  
103, 104, 105, 107, 108, 109,  
110, 112, 114, 116, 119, 120,  
121, 122, 123, 143, 158, 160,  
169, 177, 185, 192, 214, 218,  
219, 226, 248, 256

Putzel, 30, 31, 243

## **R**

Rahim, 12, 17, 70, 71, 72, 74,  
125, 131, 134, 222, 235

Rasional, 25, 40, 49, 57, 168

Reformasi, 11, 13, 33, 51, 52,  
55, 73, 87, 114, 142, 162

Regional, 7, 10, 11, 241, 243

Regulasi, 256

Robert, 78, 231, 235, 244

Rondinelli, 4, 5, 7, 243

## **S**

Sarana, 7, 18, 24, 32, 72, 75,  
78, 91, 92, 99, 118, 119, 122,  
144, 147, 149, 153, 154, 164,  
166, 172, 181, 182, 184, 186,  
192, 198, 210, 211, 216, 221,  
224, 256

Sekolah, 12, 16, 18, 23, 24, 39,  
43, 58, 59, 60, 72, 80, 81, 82,  
85, 89, 112, 113, 114, 115,  
116, 121, 124, 125, 127, 128,  
129, 131, 132, 133, 134, 139,  
140, 143, 144, 148, 150, 151,  
152, 154, 155, 156, 157, 163,  
170, 171, 172, 173, 174, 175,  
176, 178, 181, 182, 186, 187,  
198, 199, 200, 201, 202, 203,  
204, 211, 212, 213, 214, 215,  
216, 219, 222, 247, 251, 253,  
254, 256

Senge, 89, 90, 92, 236

Sentralisasi, 6, 7, 55, 92, 101,  
112, 117, 124

Serang, 1, 22, 23, 24, 26, 27,  
28, 29, 30, 34, 36, 37, 106,

139, 148, 149, 150, 155, 157,  
158, 159, 164, 165, 168, 181,  
188, 190, 191, 198, 199, 208,  
213, 216, 217, 218, 226  
Sirozi, 43, 46, 53, 54, 236  
Sistem, 5, 10, 11, 12, 13, 16,  
24, 31, 33, 40, 43, 44, 45, 46,  
47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 60,  
62, 64, 65, 68, 77, 79, 83, 84,  
85, 89, 97, 98, 101, 106, 109,  
112, 116, 118, 119, 122, 125,  
126, 127, 129, 131, 132, 133,  
134, 135, 140, 142, 145, 147,  
148, 150, 158, 160, 163, 164,  
171, 175, 176, 186, 187, 189,  
191, 194, 202, 209, 210, 212,  
215, 222, 223, 226, 247, 248,  
254  
Struktur, 25, 28, 29, 34, 73, 77,  
108, 119, 147, 191, 196, 226  
Syafii Maarif, 45, 141, 235  
Syalabi, Muhammad, 236

## **T**

Tan, Charlene, 245  
Tilaar, 40, 45, 47, 53, 62, 66,  
116, 117, 121, 123, 161, 162,  
222

Turner, 5

## **U**

Undang-Undang, 2, 11, 13, 24,  
25, 26, 28, 29, 33, 42, 44, 47,  
50, 51, 52, 53, 55, 62, 63, 64,  
65, 66, 67, 68, 69, 86, 87, 93,  
109, 110, 118, 122, 124, 128,  
129, 160, 167, 168, 169, 175,  
218, 219, 230, 237, 238  
Underqualified, 24, 160  
Unggulan, 23, 25, 37, 150, 156,  
172, 174, 175, 176, 180, 183,  
185, 186, 216

## **V**

Visi, 16, 62, 63, 69, 70, 140,  
147, 153, 171, 184, 198, 201,  
214

## **W**

Wallis, 1, 97, 242  
Watkins, 90, 241  
Widodo, 2, 3, 243, 246  
William, 123, 229

## **Y**

Yudikatif, 44  
Yusuf, 14, 16, 18, 32, 240

## BIODATA PENULIS



Penulis adalah Umi Kultsum, lahir di Kota Cirebon, tepatnya di Desa Jungjang Arjawinangun Kabupaten Cirebon, pada tanggal 13 Mei 1965, putri ke empat dari sepuluh bersaudara, dari pasangan H. Sukarja Karnaen (alm) dan Hj. Roebah Bunyaman.

Pendidikan dasar ditempuh di Madrasah Ibtidaiyah Muftadiah Jungjang Arjawinangun Cirebon (1979), dilanjutkan ke Madrasah Tsanawiyah Negeri Arjawinangun Cirebon (1982) dan Madrasah Aliyah Negeri Ciwaringin Cirebon(1985).

Merasa belum cukup ilmu, maka pada tahun 1985 melanjutkan kuliah ke IAIN (sekarang berubah menjadi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta) dan mendapatkan gelar S1, selanjutnya pada tahun 2001 mengikuti program magister (S2) juga di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

Riwayat pekerjaan penulis adalah pendidik di Madrasah al-Khairiyah Pontang Kabupaten Serang, Madrasah Aliyah Ashhabul Maemanah Susukan Sampang Kabupaten Serang, Madrasah Aliyah Negeri 1 Kragilan Kabupaten Serang, Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Kota Serang, Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 1 Kragilan Kabupaten Serang. Dosen Institut Agama Islam Banten, Dosen Sekolah Tinggi Agama Islam Syekh Mansyur Kabupaten Pandeglang dan sampai sekarang Dosen FTK Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sultan Maulana Hasanuddin Banten..