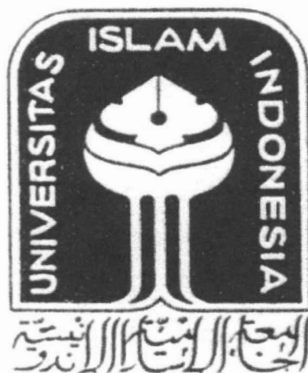


**PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH
PASCA OTONOMI DAERAH TAHUN 1999
(Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya)**



Oleh:
Drs. ROHMAN
NIM. 03913066

TESIS

Diajukan kepada Program Pascasarjana
Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia
untuk Memenuhi Salah Satu Syarat guna
Memperoleh gelar Magister Studi Islam

YOGYAKARTA
2005

**PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH
PASCA OTONOMI DAERAH TAHUN 1999
(Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya)**



Oleh:
Drs. ROHMAN
NIM. 03913066

Pembimbing:
Prof. Dr. H. Usman Abubakar, M.A.

TESIS

Diajukan kepada Program Pascasarjana
Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia
untuk memenuhi Salah Satu Syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Studi Islam

YOGYAKARTA
2005



**MAGISTER STUDI ISLAM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

PENGESAHAN

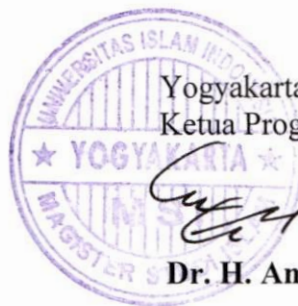
TESIS berjudul : **PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH PASCA
OTONOMI DAERAH TAHUN 1999 (Studi Kasus di Kabupaten
Tasikmalaya)**

Nama : Rohman

N. I. M. : 03913066

Konsentrasi : Pendidikan Islam

Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Pendidikan Islam.



Yogyakarta, 25 Maret 2005
Ketua Program

Dr. H. Amir Mu'allim, MIS



MAGISTER STUDI ISLAM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Nama : Rohman
Tempat/tgl.lahir : Tasikmalaya, 4 Juni 1962
N. I. M. : 03913066
Konsentrasi : Pendidikan Islam
Judul Tesis : **PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH PASCA
OTONOMI DAERAH TAHUN 1999 (Studi Kasus di Kabupaten
Tasikmalaya)**

Ketua : Dr. H. Amir Mu'allaam, MIS

Sekretaris : Drs. H. Asmuni, MA

Pembimbing : Prof. Dr. H. Usman Abu Bakar, MA

Penguji : Prof. H. Imam Barnadib, MA., Ph.D

Penguji : Dr. H. Akhmad Abd. Syakur, MA

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

Diuji di Yogyakarta pada tanggal 30 April 2005

Pukul 14.00 s/d 15.00 WIB

Hasil / Nilai : 84,5 / B



Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana UII

Dr. Ir. Edy Purwanto, DEA



**MAGISTER STUDI ISLAM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

NOTA DINAS

No. : 164/PS-MSI/ND/IV/2005

**TESIS berjudul : PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH PASCA
OTONOMI DAERAH TAHUN 1999 (Studi Kasus di
Kabupaten Tasikmalaya)**

Ditulis oleh : Rohman

NIM : 03913066

Konsentrasi : Pendidikan Islam

**Telah dapat diujikan di depan Dewan Penguji Tesis Magister Studi Islam Program
Pascasarjana (S-2) Universitas Islam Indonesia.**

Yogyakarta, 16 April 2005

Ketua Program,

Dr. H. Amir Mu'allim, MIS.



Program Pascasarjana
Magister Studi Islam (S-2)
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

PERSETUJUAN

TESIS berjudul **Problematika Pengelolaan Madrasah Pasca Otonomi Daerah Tahun 1999 (Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya)** yang ditulis oleh Rohman telah dapat disetujui untuk diuji di hadapan tim Penguji Tesis Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia.



Yogyakarta, Januari 2005

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
Pembimbing,

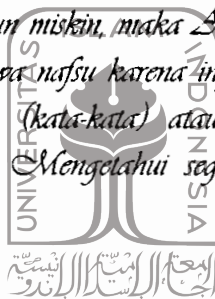
UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Prof. Dr. H. Usman Abubakar, MA.

Motto:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِٱلْقِسْطِ شُهَدَآءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ
أَنفُسِكُمْ أَوِ ٱلْوَالِدَيْنِ وَٱلْأَقْرَبِينَ. ﴿النساء: ١٣٥﴾

"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan".
(Q. S. An-Nisa: 135)



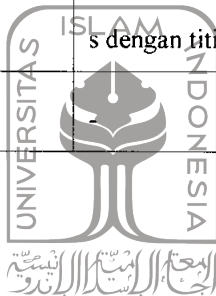
UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Tesis ini dipersembahkan teruntuk:
Ayah dan Ibunda Tercinta
Isteri dan Keluarga Terkasih
Dara Penentu Kebijakan
Dan Masyarakat Pendidikan

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN
Sesuai dengan SKB Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI
Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987
Tertanggal 22 Januari 1988

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	-	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	b	-
ت	Tā	t	-
ث	Sā	s	s dengan titik di bawahnya
ج	Jīm	j	



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

ح	Hā	h	h dengan titik di bawahnya
خ	Khā'	kh	-
د	Dāl	d	-
ذ	Zāl	z	z dengan titik di bawahnya
ر	Rā	r	-
ز	Zā	z	-
س	Sīn	s	-
ش	Syīn	sy	-
ص	Sād	s	s dengan titik di bawahnya
ض	Dād	d	d dengan titik di bawahnya
ط	Tā'	t	t dengan titik di bawahnya
ظ	Zā'	z	z dengan titik di bawahnya
ع	'ain	'	Koma terbalik
غ	Gain	g	-
ف	Fā'	f	-
ق	Qāf	q	-
ك	Kaf	k	-
ل	Lām	l	-
م	Mīm	m	-

ن	Nūn	n	-
و	Wawu	w	-
هـ	Hā'	h	-
ء	Hamzah	‘	Sportof, tetapi lambang ini tidak digunakan untuk hamzah di awal kelas
ي	Yā'	y	-

B. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, termasuk tanda **syadah**, ditulis rangkap احمديّة ditulis **Ahmadiyyah**.

C. Ta'marbutah di Akhir Kata

1. Bila dimatikan tulis **h**, kecuali untuk kata-kata Arab yang sudah diserap menjadi Bahasa Indonesia, seperti **salat**, **zakat** dan sebagainya.

جماعة Ditulis **jamā'ah**

2. Bila dihidupkan ditulis **t**

كرامة الاولياء Ditulis **karāmatul-auliya**

D. Vokal Pendek

Fathah ditulis **a**, kasrah ditulis **ī**, dan dammah ditulis **u**

E. Vikal Panjang

A panjang ditulis **ā**, i panjang ditulis **ī**, dan u panjang ditulis **ū**, masing-masing dengan tanda hubung (-) di atasnya.

Fathah + **yī'**, tanpa dua titik yang dimatikan ditulis **ai**, dan fathah + **wāwu** mati ditulis **au**.

F. Vokal-vokal pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan spostrof ()

أنتم ditulis **a'antum**

مؤنث ditulis **mu'annas**

G. Kata Sandang Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf qamariyyah ditulis **al-**

القرآن Ditulis **Al-Qur'ān**

2. Bila mengikuti huruf syamsiyyah, huruf l dibanti dengan huruf syamsiyyah yang mengikutinya.

الشَّيْخَة Ditulis **as-Syī'ah**

H. Huruf Besar

Penulisan huruf besar disesuaikan dengan EYD

I. Kata dalam rangkaian Frasa dan Kalimat

1. Ditulis per kata, atau
 2. Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya dalam rangkaian tersebut
- شيخ الاسلام Ditulis **Syaikh al-Islām** atau **Syaikhul Islām**



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

ABSTRAK

PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH PASCA OTONOMI DAERAH TAHUN 1999 (Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya).

Drs. Rohman, 03913066

Madrasah merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam yang selama ini dikelola sepenuhnya oleh Departemen Agama. Namun, setelah terbitnya UU Otonomi Daerah Tahun 1999, pengelolaan madrasah di daerah mengalami problematika. Hal itu sebagaimana kasus yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya, dimana Depdiknas dan Pemerintah Daerah turut mewarnai pengelolaan pendidikan madrasah, dan terkesan kurang menyenangkan Departemen Agama setempat, terutama dalam hal penerapan kebijakan daerah dalam pengelolaan madrasah. Karena belum ada payung hukum yang jelas.

Dengan alasan itulah, maka studi ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui problematika pengelolaan madrasah pasca otonomi daerah tahun 1999 di Kabupaten Tasikmalaya.

Tulisan ini beranjak dari pemikiran bahwa masalah keagamaan, termasuk pendidikan madrasah, sebagaimana diatur oleh UU Nomor 22/1999 adalah salah satu bidang yang tidak diotonomikan, sehingga pengelolaan sepenuhnya seharusnya menjadi tanggung jawab Departemen Agama. Sedangkan Pemerintah Daerah dan Depdiknas bersifat membantu.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) berupa studi kasus. Metode yang digunakan adalah deskriptif. Data penelitian bersumber dari dinas instansi terkait, yaitu: Departemen Agama, Dinas Pendidikan Nasional, sub. Bagian Kesra Setda Kabupaten Tasikmalaya, dan para Kepala Madrasah. Pengumpulan data utama dilakukan dengan cara wawancara. Hasilnya dianalisis dengan cara analisis data kualitatif dengan langkah-langkah: telaah data, reduksi data, kategorisasi, dan penafsiran data.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa sebelum diberlakukannya UU Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Tasikmalaya, pengelolaan madrasah sepenuhnya oleh Departemen Agama, mulai dari pengelolaan kurikulum, pengadaan guru-guru, pengadaan sarana dan prasarana, hingga penggajian. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya terhadap madrasah setelah terbitnya UU Otonomi Daerah mencakup tiga hal, yaitu: pengadaan sarana prasarana, pengadaan guru honorer madrasah, dan pemberian subsidi anggaran honor guru bantu. Hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan madrasah pasca otonomi daerah tahun 1999 di antaranya adalah terbatasnya anggaran dan belum optimalnya *good will* dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya tentang pengelolaan pendidikan madrasah, sehingga terkesan kurang menyenangkan Departemen Agama dalam menerapkan kebijakannya.

ABSTRACT

PROBLEMATIKA OF AUTONOMOUS MANAGEMENT MADRASAH PASCA AREA AUTONOMY YEAR 1999 (Case Study in Regency Tasikmalaya). Drs. Rohman; NIM. 03913066.

Madrasah represent one of institute of Islam education which during the time managed full by Religion Department. But, after publishing of Autonomous UU Area Aoutonomy Year 1999, management madrasah in area experience of the problematika. At one side, madrasah represent the religion education becoming integral part religious area so that is not autonomous, but on the other hand education madrasah represent the part of educational which must autonomy. That matter as case that happened in Regency Tasikmalaya, whereabouts Depdiknas and Local Government have a hand in manage the education madrasah, and impress less entangle the local Religion Department, especially in the case of applying of area policy in pengelolaam madrasah.

With the reason of that's, hence this study is done conducted as a mean to know the problematika of autonomous management madrasah pasca area outonomy year 1999 in Regency Tasikmalaya.

This article bolt from opinion that religious problem, inclusive of education madrasah, as arranged by UU Number 22 / 1999 is one of area which is not autonomous, so that full management ought to become the Departmental responsibility of Religion. While Local Government ministrant and Depdiknas.

This research represent the field research in the form of case study . Method used by is descriptive. Research data stem from on duty related/relevant institution, that is: Religion Department, On Duty National Education, Sub. Shares of Kesra Setda of Regency Tasikmalaya, and all Head Madrasah. Especial Data collecting done/conducted by interview. Its result is analysed by data analysis qualitative with the stages;steps: analyze the data, reduce the data, categorize, and data interpretation.

Pursuant to research result obtained by conclusion that before goning into effect of UU Area Autonomous of Number 22 Year 1999 in Regency Tasikmalaya, full education madrasah management reside in the Departmental hand of Religion of Regency Tasikmalaya, start from management curriculum, teachers levying, levying of medium and pra-medium, till remuneration. Policy of Local Government of Regency Tasikmalaya to education madrasah after publishing of Autonomous UU of Area include;cover the three things, that is: policy of levying of medium-pramedium, levying policy learn the honorer madrasah, and policy of budget subsidizing for honourable of assistive teacher. Resistance faced in autonomous management madrasah pasca of year area 1999 among other things is the limited budget and not yet its his optimal is good will from Local Government of Regency Tasikmalaya of about management of education madrasah.

KATA PENGANTAR



Pada tempatnya yang pertama dan utama di hati ini, penulis tundukkan hati dan fikiran untuk menyampaikan rasa syukur kehadiran Allah Swt yang telah memberikan hidayah dan bimbingannya dalam penyelesaian tulisan ini. Begitu pula shalawat dan salamnya, mudah-mudahan senantiasa ditetapkan teruntuk baginda alam, Nabi Muhammad Saw beserta keluarganya, para shahabatnya, dan ummatnya hingga akhir zaman.

Tulisan berjudul: **PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH PASCA OTONOMI DAERAH TAHUN 1999** (Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya), merupakan upaya maksimal penulis dalam memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Studi Islam pada Program Pascasarjana (S2) MSI UII Yogyakarta.

Dengan usainya penulisan tesis ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak, terutama:

Ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah berkenan membantu dalam penulisan tesis ini, terutama:

1. Bapak Prof. Dr. H. Amir Mu'allim, MIS., selaku Ketua Program Magister Studi Islam UII Yogyakarta.
2. Bapak Drs. H. Asmuni, Mth., MA., selaku Kepala Bidang Akademik Magister Studi Islam UII Yogyakarta.
3. Bapak Prof. Dr. H. Usman Abubakar, MA., selaku Pembimbing tesis ini.

4. Istri dan anak-anakku tercinta yang telah memberikan dorongan moral kepada penulis ketika mengikuti studi ini.
5. Teman-teman senasib dan sepejuangan Kelas C Cipasung Tasikmalaya, yang telah memberikan motivasi untuk menyelesaikan studi di Program Pascasarjana MSI UII Yogyakarta.
6. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu dalam kesempatan terbatas ini.

Mudah-mudahan apa yang mereka perbuat dalam membantu penulis, dapat dicatat oleh Allah Swt Tuhan Yang Maha Kuasa, sebagai manifestasi ibadah kepada-Nya. Amîn.

Akhirnya, mudah-mudahan tulisan yang sederhana dapat bermanfaat adanya. Amîn.



Tasikmalaya, Januari 2005

Wassalâm,

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN DEPAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN TIM PENGUJI	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
1. Tujuan Penelitian	5
2. Kegunaan Penelitian	5
D. Tinjauan Pustaka	6
E. Kerangka Teori	9
F. Metode Penelitian	34
G. Sistematika Pembahasan	40
BAB II TINJAUAN TEORETIS TENTANG MADRASAH DAN OTONOMI DAERAH	42
A. Tinjauan tentang Madrasah	42
1. Pengertian dan Sejarah Pertumbuhan Madrasah...	42
2. Kebijakan Pemerintah terhadap Pengembangan Madrasah	46

B. Tinjauan tentang Otonomi Daerah	58
1. Latar Belakang Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999	58
2. Hakekat Otonomi Daerah dalam Kerangka UU Nomor 22/1999	64
C. Problematika Pengelolaan Madrasah dalam Kerangka Otonomi Daerah	74
BAB III GAMBARAN UMUM PERKEMBANGAN MADRASAH SEBELUM TERBITNYA UU OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN TASIKMALAYA	80
A. Gambaran Umum Kabupaten Tasikmalaya	80
B. Perkembangan Pendidikan Madrasah sebelum Terbitnya UU Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya	85
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	101
A. Telaah Data	101
B. Reduksi Data	105
C. Kategorisasi	107
D. Penafsiran Data	108
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	125
A. Kesimpulan	125
B. Saran-saran	126
DAFTAR PUSTAKA	128
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu lembaga pendidikan agama Islam yang tumbuh berkembang di Indonesia adalah pendidikan madrasah. kehadiran pendidikan madrasah di Indonesia menjadi penting dalam kerangka perkembangan pendidikan Islam secara umum. Sebab, inti kehadiran madrasah menurut Muhaimin dan Abdul Mujib, salah satunya adalah sebagai upaya untuk menjembatani antara sistem pendidikan tradisional yang dilakukan oleh pesantren dan sistem pendidikan modern dari hasil akulturasi dengan sistem pendidikan Barat.¹

Eksistensi pendidikan madrasah di Indonesia semakin kuat, terutama setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Berdasarkan Undang-Undang ini pendidikan di Indonesia dilaksanakan secara semesta, menyeluruh, dan terpadu. Semesta dalam arti terbuka bagi seluruh rakyat dan berlaku di seluruh wilayah negara. Kemudian menyeluruh dalam arti mencakup semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Serta terpadu dalam arti adanya saling keterkaitan antara pendidikan nasional dengan seluruh usaha pembangunan nasional.

¹ Muhaimin dan Abdul Mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam*, Cet. 1 (Bandung: Trigenda Karya, 1993), hal. 305.

Pengelolaan madrasah di Indonesia hingga saat ini ditangani oleh dua departemen, yaitu Departemen Agama dan Departemen Pendidikan Nasional. Kondisi ini semakin dirasakan di daerah, terutama dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Sebagaimana diketahui dalam Undang-Undang Otonomi Daerah, khususnya Bab IV Pasal 7 yang menegaskan tentang kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Padahal dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah ditegaskan mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Beberapa bidang seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama, menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan bidang-bidang lainnya termasuk pendidikan diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Namun dalam kaitannya dengan pengelolaan pendidikan madrasah, kecenderungannya pihak Departemen Pendidikan Nasional ataupun Pemerintah Daerah turut serta dalam pengelolaannya, bahkan lebih dominan dibandingkan dengan Departemen Agama. Hal ini terlihat dari penetapan kebijakan anggaran oleh Pemerintah Daerah Tingkat II terhadap pendidikan madrasah. Inilah yang kelihatannya menjadi problematika yang dihadapi oleh pengelola madrasah. Pada satu sisi, secara administratif pengelolaan madrasah berada di bawah naungan Departemen Agama, akan tetapi dalam hal penetapan anggaran sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Daerah.

Fenomena dilematik yang terjadi dalam pengelolaan madrasah sebagaimana diuraikan di atas kiranya sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut, apalagi bila penelitian ini dilakukan di wilayah Kabupaten Tasikmalaya yang memiliki visi religius Islam, di mana pengembangan madrasah merupakan salah satu fokus pembangunan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Daerah sebagaimana digariskan dalam Rencana Strategis Pembangunan Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2010 yang menetapkan bahwa pengembangan madrasah sebagai program unggulan pemerintah setempat.

Berdasarkan latar belakang di atas kiranya penelitian ini semakin menarik dan penting untuk dilakukan, terutama dalam upaya mencari solusi yang tepat dalam pengelolaan madrasah antara Pemerintah Daerah di satu sisi dan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya pada sisi lain. Untuk menjawab persoalan-persoalan yang berkembang, maka yang menjadi tema pokok penelitian adalah: “PROBLEMATIKA PENGELOLAAN MADRASAH PASCA OTONOMI DAERAH TAHUN 1999 (Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah terhadap madrasah yang tidak termasuk sistem otonomi daerah (sentralistik Depag)?

2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya tentang bantuan sarana prasarana pendidikan madrasah setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22/1999?
3. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya tentang bantuan keuangan pendidikan madrasah setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22/1999?
4. Bagaimana kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya tentang bantuan ketenagaan pendidikan madrasah setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22/1999?

Dari keempat pertanyaan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah?
3. Hambatan-hambatan apa yang dirasakan dalam pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.
2. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dirasakan dalam pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagi kalangan akademisi, terutama Program Pascasarjana (S-2) Magister Studi Islam UII Yogyakarta, hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif dalam pengembangan khazanah kepustakaan Ilmu Pendidikan Islam, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah mengenai pengelolaan pendidikan madrasah.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya, Departemen Agama ataupun Departemen Pendidikan Nasional, dan para pengelola madrasah, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan dalam menentukan

kebijakan dalam pengelolaan dan pengembangan pendidikan madrasah dalam kerangka otonomi daerah.

3. Bagi penulis, hasil penelitian ini dijadikan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Studi Islam pada Program Pascasarjana MSI UII Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

Langkah awal yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah melakukan eksplorasi terhadap berbagai sumber yang berkaitan dengan tesis ini. Penelitian tentang Problematika Pengelolaan Madrasah Pasca Otonomi Daerah Tahun 1999 (Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya) yang pernah dilakukan oleh orang lain yang penulis ketahui sampai saat ini secara spesifik belum ada. Namun, ada beberapa tulisan sebelumnya yang mempunyai makna dan tujuan yang hampir sama, misalnya artikel yang ditulis Fuad Facruddin (1999), Direktur Institut for Educational Research (IER) Jakarta, yang sekaligus sebagai Konsultan untuk Proyek Peningkatan Mutu Pendidikan Dasar (BEP Departemen Agama RI).

Dalam tulisannya yang berjudul *Madrasah dan Otonomi Daerah: Sebuah Telaah Awal*, sebagaimana termuat dalam majalah “Jurnal Komunikasi Dunia Perguruan Madrasah” edisi Januari 1999, Fuad Facruddin menegaskan bahwa

opsi pengelolaan madrasah dalam kerangka otonomi daerah dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu *sentralisasi* atau *otonomi*.²

Dengan sentralisasi, Departemen Agama dapat secara langsung menyelenggarakan pembinaan dan mengendalikan madrasah-madrasah di seluruh wilayah Indonesia, terutama madrasah-madrasah negeri. Artinya, Departemen Agama memandang bahwa madrasah berada dalam kategori bidang agama sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Oleh karena itu sumber dana yang dikucurkan untuk melakukan pembinaan secara langsung dikelola oleh pusat, sedangkan daerah menjadi pelaksana kebijakan dan program pusat. Dengan pendekatan ini, madrasah negeri khususnya akan menanggung beban berupa program-program yang secara politis menjadi kepentingan pusat atau wilayah. Pusat dapat menentukan jenis-jenis program dan target yang mesti dicapai oleh masing-masing madrasah dalam berbagai tingkatan.

Jenis pengelolaan madrasah yang kedua terutama madrasah swasta adalah dengan cara otonomi. Artinya, pengelolaan madrasah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah tingkat II. Hal ini tentu saja sejalan dengan apa yang dimaksudkan dalam pasal 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang kewenangan dalam penanganan bidang pendidikan oleh pemerintah daerah tingkat II.

Kedua cara dalam pengelolaan madrasah dalam kerangka otonomi daerah sebagaimana tersebut di atas, pada dasarnya mengisyaratkan bahwa dalam

² Fuad Facruddin, *Madrasah dan Otonomi Daerah: Sebuah Telaah Awal*, Vol. 2, Nomor 4, "Jurnal Madrasah", Januari 1999, hal. 31.

pengembangan madrasah ke depan diperlukan sumber daya insani dan supra struktur dari madrasah yang memadai serta komitmen yang jelas terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, kemampuan sumber daya insani madrasah untuk menyerap kebutuhan dan memahami persoalan yang berkembang serta menetapkan pilihan program bersama masyarakat merupakan prasyarat yang akan mendorong madrasah dapat berkembang. Juga kemampuan serupa dari pihak suprastruktur (instansi-instansi yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan madrasah) seperti Departemen Agama, Pemerintah Daerah dan Depdiknas, merupakan kondisi yang harus diwujudkan untuk menjamin kesinambungan komitmen terhadap peraturan perundang-undangan. Kelenturan birokrasi dalam memberikan layanan terhadap lembaga pendidikan madrasah dan sikap *enterprenurial* dikalangan pengelola madrasah yang ada dalam suprastruktur merupakan faktor yang sangat kontributif terhadap penciptaan mutu pendidikan madrasah ke depan.

Tulisan lainnya yang berkaitan dengan madrasah adalah seperti yang ditulis oleh Maksum (1999) dengan judul: *Madrasah: Sejarah & Perkembangannya*. Menurutnya, madrasah merupakan lembaga pendidikan Islam alternatif setelah pendidikan pesantren. Perkembangan madrasah di Indonesia terus mengalami peningkatan seiring dengan perubahan kebijakan Pemerintah.

Tulisan lain tentang madrasah adalah sebagaimana ditulis oleh Karel A. Steenbrink (1994) tentang *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. Dalam tulisan tersebut Karel A. Steenbrink membandingkan antara sistem pendidikan madrasah dengan pesantren dan sekolah. Menurutnya, pendidikan madrasah merupakan kelanjutan dari sistem pendidikan pesantren yang lebih modern.

Dari berbagai macam tulisan yang penulis telusuri secara terbatas tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa penelitian yang dilakukan berkaitan dengan problematika pengelolaan madrasah pasca otonomi daerah tahun 1999 di Kabupaten Tasikmalaya memiliki perbedaan penekanan dalam aspek kajiannya. Dalam penelitian ini kajian tentang problematika pengelolaan madrasah pasca otonomi daerah ditekankan pada aspek kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam pengelolaannya yang di dalamnya mencakup: kebijakan pengadaan sarana prasarana madrasah, kebijakan rekrutmen guru-guru madrasah, dan kebijakan anggaran. Dengan demikian penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan penelitian-penelitian atau tulisan-tulisan terdahulu.

E. Kerangka Teori

Dalam perkembangan tiga dekade terakhir, pendidikan Islam khususnya madrasah, nampak memberikan kontribusi yang cukup berarti terhadap pendidikan Indonesia. Bahkan sejak pemerintahan Orde Baru, eksistensi madrasah semakin menunjukkan kekuatannya. Hal ini sebagaimana dikatakan

oleh Maksum³ bahwa kebijakan pemerintahan Orde Baru mengenai pendidikan agama, termasuk madrasah, bersifat positif dan konstruktif, khususnya dalam dua dekade terakhir 1980-an sampai 1990-an. Pemerintahan Orde Baru memandang bahwa lembaga pendidikan madrasah itu harus dikembangkan dalam rangka pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan. Kebijakan seperti ini secara lebih kuat tercermin dalam komitmen Orde Baru untuk menyelenggarakan pendidikan agama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Pendidikan Nasional.

Kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan juga memberikan dampak yang cukup berarti pada perkembangan pendidikan agama di Indonesia. Hal ini dengan sendirinya mendorong lahirnya intelektual dari kalangan santri. Dalam konteks ini, kaum muslimin yang masih berkonsentrasi pada keilmuan Islam dapat memanfaatkan madrasah yang diselenggarakan secara modern. Melalui lembaga-lembaga ini, kaum muslimin dibekali tidak saja wawasan keagamaan tetapi juga sejumlah keterampilan administrasi dan manajemen sehingga membuka peluang bagi mereka untuk terlibat dalam pengelolaan negara, khususnya dalam lingkup Departemen Agama.

Pada perkembangan berikutnya eksistensi madrasah semakin kuat. Pada tanggal 18 April 1972 pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1972 tentang Tanggung Jawab Fungsional

³ Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*, Cet. I (Jakarta: Logos, 1999), hal. 131.

Pendidikan dan Latihan. Isi keputusan ini pada intinya menyangkut tiga hal sebagai berikut:

1. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan umum dan kejuruan.
2. Menteri Tenaga Kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan pegawai negeri.
3. Ketua Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.⁴

Bagi Departemen Agama yang mengelola pendidikan Islam, termasuk madrasah, Keputusan ini menimbulkan masalah. Dalam Tap MPRS Nomor 27 Tahun 1966 dinyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan nasional. Selain itu, dalam Tap MPRS Nomor 2 Tahun 1960 ditegaskan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Berdasarkan ketentuan ini, maka Departemen Agama menyelenggarakan pendidikan madrasah tidak saja yang bersifat keagamaan dan umum, tetapi juga yang bersifat kejuruan. Dengan adanya Keppres Nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974 itu penyelenggaraan pendidikan umum dan kejuruan menjadi sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Secara implisit ketentuan ini mengharuskan diserahkannya penyelenggaraan pendidikan madrasah kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Kebijakan seperti itu tentu saja dianggap merugikan ummat Islam. Oleh karena itu, timbullah reaksi dari ummat Islam terhadap kebijakan yang tidak

⁴ Maksum, *Ibid.*, hal. 146.

menguntungkan tersebut. Atas reaksi itulah maka pada tahun 1975 dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri mengenai Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. Dalam SKB itu masing-masing Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Dalam Negeri memikul tanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah.

Kelahiran SKB Tiga Menteri memang antara lain untuk mengatasi kekhawatiran umat Islam akan dihapuskannya sistem pendidikan madrasah sebagai konsekuensi dari Kepres Nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974. Inti keputusan dari SKB Tiga Menteri tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pembinaan pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan tanggung jawab pendidikan agama menjadi tanggung jawab Menteri Agama.
2. Untuk pelaksanaan Keppres Nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerja sama antara Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama.

Dengan keluarnya petunjuk pelaksanaan tersebut, ketegangan antara pendidikan agama dengan pendidikan nasional memang dapat diatasi. Petunjuk pelaksanaan itu mengandung perbedaan yang cukup mendasar dengan Keppres

dan Inpres, di mana di situ dengan tegas dinyatakan bahwa hak dan tanggung jawab pengelolaan pendidikan agama tetap berada pada Departemen Agama. Dengan demikian, Juknis telah memberikan sebuah mode solusi yang di satu sisi memberikan pengakuan eksistensi pendidikan Islam, termasuk madrasah dan IAIN, dan penegasan bahwa pengelolaannya tetap di tangan Departemen Agama, namun di sisi lain tetap memberikan kepastian akan berlanjutnya usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integratif.

Dalam konteks di atas, sejumlah diktum dalam SKB Tiga Menteri yang memperkuat posisi madrasah lebih ditegaskan lagi dengan memerinci bagian-bagian yang menunjukkan kesetaraan madrasah dengan sekolah. Dalam Bab I pasal 1 ayat (2) misalnya dinyatakan bahwa madrasah itu meliputi tiga tingkatan, yaitu: Madrasah Ibtidaiyah yang setingkat dengan Sekolah Dasar, Madrasah Tsanawiyah yang setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama, dan Madrasah Aliyah yang setingkat dengan Sekolah Menengah Atas. Kemudian, ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas. Dan siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat.

Selanjutnya, dalam SKB Tiga Menteri itu juga ditegaskan mengenai pengelolaan dan pembinaan. Dalam keputusan tersebut ditegaskan bahwa pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama. Kemudian, pembinaan

mata pelajaran agama pada madrasah dilakukan oleh Menteri Agama, dan pembinaan serta pengawasan mutu mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.

SKB Tiga Menteri ini juga dapat dipandang sebagai pengakuan yang lebih nyata terhadap eksistensi madrasah dan sekaligus merupakan langkah strategis menuju tahapan integrasi madrasah ke dalam Sistem Pendidikan Nasional yang tuntas. Dengan SKB tersebut, madrasah memperoleh definisinya yang semakin jelas sebagai lembaga pendidikan yang setara dengan sekolah sekalipun pengelolaannya tetap berada pada Departemen Agama. Dalam hal ini, madrasah tidak lagi hanya dipandang sebagai lembaga pendidikan keagamaan atau lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar yang sekurang-kurangnya 30%, di samping mata pelajaran umum.

Kemudian dalam perkembangan berikutnya, eksistensi madrasah semakin kuat. Pada akhir dekade 1980-an dunia pendidikan madrasah memasuki era integrasi karena lahirnya UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Berbeda dengan Undang-Undang kependidikan sebelumnya, 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 jenis-jenis pendidikan akademik, pendidikan profesional, pendidikan kejuruan, dan pendidikan keagamaan. Meskipun secara eksplisit tidak mengatur secara khusus tentang pendidikan Islam, tetapi dalam prakteknya memberikan ketentuan-ketentuan baru mengenai jenis dan kurikulum pendidikan Islam, khususnya pendidikan madrasah.

Posisi integrasi pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional tercermin dalam beberapa aspek. Pertama, merupakan aspek yang paling penting bahwa pendidikan nasional menjadikan pendidikan agama sebagai salah satu muatan wajib dalam semua jalur dan jenis pendidikan. Kebijakan ini tentu sangat berarti dalam proses integrasi pendidikan secara nasional karena telah meyakinkan khususnya kaum muslimin bahwa Sistem Pendidikan Nasional tidak bercorak sekuler. Salah satu keraguan kaum muslimin terhadap pendidikan nasional sebelum ini adalah karena status pendidikan agama yang kurang memuaskan, bahkan terkesan diabaikan. Dengan ketentuan yuridis bahwa pendidikan agama merupakan muatan wajib dalam setiap jalur dan jenjang pendidikan yang membuka wawasan positif di kalangan ummat Islam bahwa antara sekolah dan madrasah tidak memiliki perbedaan yang prinsip.

Kedua, dalam Sistem Pendidikan Nasional, madrasah dengan sendirinya dimasukkan ke dalam kategori pendidikan jalur sekolah. Ketiga, meskipun madrasah diberi status pendidikan jalur sekolah, tetapi sesuai dengan jenis

keagamaan dalam sistem pendidikan nasional, madrasah memiliki jurusan khusus ilmu-ilmu syariah.

Integrasi madrasah ke dalam Sistem Pendidikan Nasional dengan demikian bukan merupakan integrasi dalam artian penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan, termasuk madrasah oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, tetapi lebih pada pengakuan yang lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional walaupun pengelolaannya dilimpahkan pada Departemen Agama. dengan tetap mengacu pada dasar, tujuan, dan kurikulum pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang secara nasional, Departemen Agama memiliki kewenangan untuk mempola model dan proses pendidikan pada semua jenis dan satuan pendidikan keagamaan, termasuk madrasah, secara kreatif.

Kemudian pada tahun 2003 dikeluarkan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 yang lebih disempurnakan lagi. Dalam UUSPN Nomor 20 Tahun 2003 tersebut pengakuan terhadap eksistensi sistem pendidikan madrasah semakin kuat lagi, mulai dari pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi. (Bab VI pasal 13 – 19 UUSPN Nomor 20/2003).

Namun, pada perkembangan era otonomi daerah, terutama setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Kewenangan Pemerintahan Pusat dan Daerah. Sebagaimana diketahui dalam UU Nomor 22 tahun 1999, khususnya Bab IV pasal 7 ditegaskan bahwa

kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Salah satu diktum dalam Undang-Undang tersebut ditegaskan bahwa masalah agama adalah kewenangan pusat, sedangkan masalah pendidikan telah didelegasikan kepada pemerintah daerah. Kenyataan ini tentunya menimbulkan dilema tersendiri terutama apabila dikaitkan dengan pelaksanaan pendidikan madrasah di daerah. Pada satu sisi pendidikan madrasah merupakan pendidikan agama yang berada di bawah pembinaan Departemen Agama karena memang keterkaitannya sangat erat dengan masalah agama. Akan tetapi pada sisi lain, masalah madrasah berkaitan dengan pendidikan yang sudah dideklarasikan. Bahkan di dalam UUSPN Nomor 20 Tahun 2003 pasal 10 dan 11 menegaskan tentang hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam pasal 10 UUSPN Nomor 20/2003 dinyatakan bahwa "Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Kemudian dalam pasal 11 ayat (1) dikatakan: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi". Dalam ayat (2) juga ditegaskan: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun".

Dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut jelas bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan mengelola pendidikan, termasuk pendidikan agama dan madrasah di daerahnya masing-masing. Kondisi seperti itu tentu saja mengandung dilematik dan sekaligus problem, terutama bagi kalangan Departemen Agama tingkat Kabupaten dan Kota. Departemen Agama Kabupaten/Kota dihadapkan pada dilema pengelolaan dan pembinaan terhadap pendidikan madrasah. Sementara ini madrasah-madrasah yang dikelola oleh Departemen Agama seringkali menghadapi kendala pembiayaan, karena mengingat pendanaan pendidikan madrasah masih tersentralistik pada Pemerintah Pusat dengan konsekuensi anggaran pendidikan madrasah menyatu dengan anggaran pembinaan keagamaan secara umum. Oleh karena itu ketika Departemen Agama bermaksud mengembangkan pendidikan madrasah di daerah, maka dilema yang dialami adalah apakah pembinaan madrasah tersebut akan tetap dikelola secara sentralistik atau diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Masing-masing pilihan tentunya mengandung resiko. Namun yang jelas, apa pun pilihannya, maka pengelolaan dan pembinaan pendidikan madrasah harus tetap berjalan.

Sebagaimana diketahui bahwa isu otonomi pendidikan bergulir bersamaan dengan isu-isu otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 tentang pembagian wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini telah diperkuat oleh UU Nomor 5 Tahun 1974. Undang-

Undang ini menetapkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan di daerah tingkat II berdasarkan tiga azas otonomi, dekonstruksi dan pemberian bantuan. Pengaturan semacam ini dimaksudkan agar masing-masing daerah dapat mengelola diri sendiri dan mengembangkannya sesuai dengan potensinya. Meskipun demikian pelaksanaan UU Nomor 5/1974 belum dapat dilaksanakan secara efektif karena tidak ada kesungguhan untuk menerapkannya. Hal ini dapat dilihat misalnya dari beberapa fenomena yang muncul dalam penyelenggaraan pembangunan. Misalnya, keseragaman dalam setting program pembangunan di daerah-daerah. Daerah atau level bawah belum menjadi pemrakarsa dalam merencanakan program pembangunan. Batasan tugas antara pusat dan daerah cenderung ke arah dekonstruksi.

Dengan kenyataan seperti itu maka lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Tjahya Supriatna⁵, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan nuansa yang lain dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Konsep otonomi daerah yang dikembangkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan lompatan yang jauh ke depan. Konsep sentralisasi yang dianut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 benar-benar diganti dengan konsep desentralisasi. Dengan demikian perubahan-perubahan baik dalam aspek kewenangan, kelembagaan,

⁵ Tjahya Supriatna, *Akkuntabilitas Pemerintahan dalam Administrasi Publik*, Cet. I (Bandung: Indra Prahasta, 2000), hal. 94.

keuangan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang terjadi dalam pemerintahan di daerah tidak bisa dihindari.

Paradigma Pemerintah Daerah yang akan dikembangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini bertumpu pada nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan, yaitu suatu Pemerintah Daerah yang memiliki keleluasaan dan pengambilan keputusan yang terbaik dalam kewenangannya, untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Dipihak lain untuk menciptakan Pemerintah yang bersih dan berwibawa menjadi salah satu tema utama dalam reformasi dewasa ini maka konsep *Good Governance* menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam mereformasi Pemerintah Daerah. Dalam konsep *Good Governance* sendiri terkandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transfarancy*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditegaskan mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan dan penentuan kebijakannya. Sedangkan bidang-bidang lainnya termasuk pendidikan menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Pengelolaan usaha bidang pendidikan akan diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat II sejalan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Otonomi pendidikan merupakan upaya untuk menjadikan lembaga pendidikan sebagai wadah otonomi yang memberikan layanan pendidikan kepada masyarakat yang bermutu dan sesuai kebutuhan masyarakat. Otonomi pendidikan secara mikro lebih dikenal dengan otonomi sekolah, juga sering disebut dengan desentralisasi pengelolaan sekolah, pengelolaan pendidikan berdasarkan kebutuhan sekolah/masyarakat. Sekolah-sekolah diberikan kewenangan yang penuh dalam merancang kebutuhan layanan pendidikan.

Dalam kaitannya dengan aspek pendidikan, maka dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah tentu saja menimbulkan dilema tersendiri bagi para pengelola pendidikan Islam, khususnya pendidikan madrasah yang notabene berada dibawah naungan Departemen Agama. Atas dasar itulah maka dalam merespon Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Departemen Agama dihadapkan pada dua pilihan, yaitu: (a) Bersikeras bahwa pembinaan madrasah secara sentralistik; dan (b) menyerahkan pembinaan madrasah kepada pemerintah daerah tingkat II sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Pilihan salah satu dari keduanya mengandung keuntungan dan kerugian.

Apabila Departemen Agama memilih pilihan pertama yaitu sentralisasi, maka Departemen Agama dapat secara langsung menyelenggarakan pembinaan

dan mengendalikan madrasah-madrasah di seluruh wilayah Indonesia. Penerimaan opsi pertama mengandung makna bahwa Departemen Agama memandang madrasah berada dalam kategori bidang agama sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Sumber dana yang dikucurkan untuk melakukan pembinaan dapat secara langsung dikelola oleh pusat. Sedangkan daerah menjadi pelaksana kebijakan dan program pusat. Dengan pendekatan ini madrasah akan menanggung beban berupa program-program yang secara politis menjadi kepentingan pusat atau wilayah. Pusat dapat menentukan jenis-jenis program dan target yang mesti dicapai oleh masing-masing madrasah dalam berbagai tingkatan.

Menurut Fuad Fachruddin⁶, apabila Departemen Agama memilih opsi pertama yang berkaitan dengan sentralisasi pendidikan madrasah, maka akan ada kelemahan-kelemahan di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Pasal 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan lima bidang yang tetap sentralistik. Seandainya pilihan pertama diambil, dapat dipastikan sumber dana untuk melakukan pembinaan dan pengembangan madrasah berasal dari bidang agama sebagaimana telah berlangsung. Besar kemungkinan sumber dana yang diterima untuk upaya peningkatan mutu sangat tidak memadai dibandingkan dengan jumlah madrasah dan wilayah yang dijangkau.
2. Madrasah dimungkinkan tidak menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional karena berdasarkan UU Nomor 22/1999 tersebut pendidikan diserahkan ke pemerintah daerah tingkat II. Konsekuensinya, madrasah tidak akan mendapatkan perhatian atau perlakuan dari pemerintah daerah.
3. Dengan sistem sentralistik, program direncanakan dan diputuskan oleh pusat, sedangkan madrasah akan menjadi pelaksana dari pusat. Budaya akademik yang dikembangkan di sekolah dapat dipengaruhi oleh

⁶ Fachruddin, *Op. Cit.*, hal. 31.

- keputusan politik dari pusat. Keadaan seperti ini kurang atau bahkan dapat menghambat kreatifitas para guru dan kepala madrasah.
4. Masyarakat kurang peduli atau bahkan menggantungkan sumber pendanaan kepada pemerintah, sehingga semangat gotong-royong dan swadaya masyarakat terhadap pendidikan sedikit banyaknya akan hilang.
 5. Informasi dari bawah (madrasah) ke pusat harus melalui jalur yang panjang karena harus mengikuti struktur birokrasi. Karena itu, persoalan-persoalan di lapangan yang membutuhkan penanganan segera akan memakan waktu yang cukup lama, dan bahkan persoalan dapat menumpuk.

Kemudian pada pilihan kedua yaitu madrasah sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat II juga mengandung resiko. Pilihan ini tidak hanya menunjukkan pengakuan bahwa madrasah merupakan lembaga pendidikan yang memiliki keunikan. Lebih dari itu, juga memberikan peluang munculnya keragaman dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Pilihan ini sejalan dengan yang dimaksudkan dalam pasal 7 UU Nomor 22/1999 tentang kewenangan dalam penanganan bidang pendidikan pada pemerintah daerah tingkat II.

Ada beberapa keuntungan dengan pilihan otonomi daerah pada pengelolaan madrasah tersebut dengan syarat kelembagaan yang mengelola pendidikan dan personel yang kini berada di Kandepag mempunyai *distinctive competence* dalam keilmuan yang diperlukan bagi pengembangan madrasah. Di samping itu, personel Kandepag juga memiliki *profesional leadership skill* yang memadai. Pada sisi lain, personel-personel di pemerintah daerah tingkat II juga memiliki kemampuan, pemahaman dan skill tentang pendidikan madrasah

yang memadai dalam menyahuti tantangan ke depan dan mampu mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat arus bawah.

Adapun keuntungan pengelolaan madrasah secara otonom adalah sebagai berikut:

1. Madrasah menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional, dan dengan pengakuan tersebut madrasah akan mendapat perlakuan yang sama dengan sekolah-sekolah lainnya di berbagai tingkatan, terutama dalam hal pendanaan.
2. Kepala madrasah dan guru dapat mengembangkan sumber daya yang ada dan mengembangkan program-program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Iklim akademik dapat tumbuh dan berkembang dengan adanya kebebasan sekolah dalam mengembangkan program dan sumber. Masyarakat dapat secara langsung memberikan saran, kritik serta usulan kepada kepala sekolah dan supra struktur sekolah.
4. Madrasah dapat mengembangkan elemen-elemen yang ada dalam masyarakat untuk kepentingan peningkatan mutu secara berkesinambungan.
5. Fokus pembinaan yang selama ini lebih menekankan pada persoalan administrasi dapat ditekan.⁷

Namun, jika pilihan kedua yang dipilih yaitu otonomi madrasah, maka resiko yang harus diterima di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Departemen Agama pusat kehilangan sasaran binaan kelembagaan pendidikan. Dengan demikian peran Departemen Agama hanya sebatas bidang agama seperti haji, ZIS, nikah, cerai dan rujuk dan hubungan antarumat beragama. Hal ini untuk kepentingan ad hoc kurang menguntungkan.
2. Beberapa tenaga yang baik akan merupakan hasil kegiatan pusat akan dimanfaatkan oleh pihak lain. Hal ini dapat dipahami sebagai kerugian apabila dilihat dari konteks ad hoc.
3. Kehawatiran akan adanya reduksi pendidikan agama di sekolah-sekolah umum atau pengurangan peran akan muncul di kalangan umat dan apabila hal ini ditanggapi secara emosional konflik di masyarakat akan

⁷ Fachruddin, *Ibid.*, hal. 32.

terjadi. Hal ini juga dapat menjadi kenyataan manakala aturan-aturan yang disepakati tidak dipatuhi oleh semua pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan pendidikan.⁸

Jadi dengan demikian, dua pilihan yang berkaitan dengan eksistensi pengelolaan madrasah sebagaimana tersebut di atas itu mengandung resiko masing-masing. Namun, terlepas dari hal itu semua, apa pun pilihannya yang paling penting adalah bagaimana madrasah mampu menciptakan sumber daya manusia yang memadai, baik di level siswa ataupun level struktur pengelola lainnya. Kemampuan guru dan kepala madrasah untuk menyerap kebutuhan dan memahami persoalan yang berkembang serta menetapkan pilihan program bersama masyarakat merupakan prasyarat yang akan mendorong madrasah dapat berkembang. Juga kemampuan serupa dari pihak suprastruktur (instansi-instansi terkait dengan penyelenggaraan pendidikan) merupakan kondisi yang harus diwujudkan untuk menjamin kesinambungan komitmen terhadap peraturan perundang-undangan. Kelenturan birokrasi dalam memberikan layanan terhadap lembaga pendidikan dan sikap *entrepreneurial* di kalangan kepala madrasah dan guru serta personel yang ada dalam suprastruktur merupakan faktor yang sangat kontributif terhadap penciptaan mutu pendidikan madrasah ke depan. Dengan kata lain, apapun pilihannya, baik sentralisasi madrasah ataupun otonomi madrasah, yang terpenting adalah kebersamaan sikap dalam mengembangkan madrasah itu sendiri.

⁸ Fachruddin, *Ibid*, hal. 32.

Dalam perkembangan tiga dekade terakhir, pendidikan Islam khususnya madrasah, nampak memberikan kontribusi yang cukup berarti terhadap pendidikan Indonesia. Bahkan sejak pemerintahan Orde Baru, eksistensi madrasah semakin menunjukkan kekuatannya. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Maksum⁹ bahwa kebijakan pemerintahan Orde Baru mengenai pendidikan agama, termasuk madrasah, bersifat positif dan konstruktif, khususnya dalam dua dekade terakhir 1980-an sampai 1990-an. Pemerintahan Orde Baru memandang bahwa lembaga pendidikan madrasah itu harus dikembangkan dalam rangka pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan. Kebijakan seperti ini secara lebih kuat tercermin dalam komitmen Orde Baru untuk menyelenggarakan pendidikan agama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Pendidikan Nasional.

Kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan juga memberikan dampak yang cukup berarti pada perkembangan pendidikan agama di Indonesia. Hal ini dengan sendirinya mendorong lahirnya intelektual dari kalangan santri. Dalam konteks ini, kaum muslimin yang masih berkonsentrasi pada keilmuan Islam dapat memanfaatkan madrasah yang diselenggarakan secara modern. Melalui lembaga-lembaga ini, kaum muslimin dibekali tidak saja wawasan keagamaan tetapi juga sejumlah keterampilan administrasi dan manajemen sehingga membuka peluang bagi mereka untuk terlibat dalam pengelolaan negara, khususnya dalam lingkup Departemen Agama.

⁹ Maksum, *Op. Cit.*, hal. 131.

Pada perkembangan berikutnya eksistensi madrasah semakin kuat. Pada tanggal 18 April 1972 pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1972 tentang Tanggung Jawab Fungsional Pendidikan dan Latihan. Isi keputusan ini pada intinya menyangkut tiga hal sebagai berikut:

4. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan umum dan kejuruan.
5. Menteri Tenaga Kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan pegawai negeri.
6. Ketua Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.¹⁰

Bagi Departemen Agama yang mengelola pendidikan Islam, termasuk madrasah, Keputusan ini menimbulkan masalah. Dalam Tap MPRS Nomor 27 Tahun 1966 dinyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan nasional. Selain itu, dalam Tap MPRS Nomor 2 Tahun 1960 ditegaskan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Berdasarkan ketentuan ini, maka Departemen Agama menyelenggarakan pendidikan madrasah tidak saja yang bersifat keagamaan dan umum, tetapi juga yang bersifat kejuruan. Dengan adanya Keppres Nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974 itu penyelenggaraan pendidikan umum dan kejuruan menjadi sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Secara

¹⁰Maksum, *Ibid.*, hal. 146.

implisit ketentuan ini mengharuskan diserahkannya penyelenggaraan pendidikan madrasah kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Kebijakan seperti itu tentu saja dianggap merugikan ummat Islam. Oleh karena itu, timbullah reaksi dari ummat Islam terhadap kebijakan yang tidak menguntungkan tersebut. Atas reaksi itulah maka pada tahun 1975 dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri mengenai Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. Dalam SKB itu masing-masing Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Dalam Negeri memikul tanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah.

Kelahiran SKB Tiga Menteri memang antara lain untuk mengatasi kekhawatiran ummat Islam akan dihapuskannya sistem pendidikan madrasah sebagai konsekuensi dari Kepres Nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974. Inti keputusan dari SKB Tiga Menteri tersebut adalah sebagai berikut:

3. Pembinaan pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan tanggung jawab pendidikan agama menjadi tanggung jawab Menteri Agama.
4. Untuk pelaksanaan Keppres Nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerja sama antara Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama.¹¹

Dengan keluarnya petunjuk pelaksanaan tersebut, ketegangan antara pendidikan agama dengan pendidikan nasional memang dapat diatasi. Petunjuk

¹¹Maksum, *Ibid.*, hal. 147.

pelaksanaan itu mengandung perbedaan yang cukup mendasar dengan Keppres dan Inpres, di mana di situ dengan tegas dinyatakan bahwa hak dan tanggung jawab pengelolaan pendidikan agama tetap berada pada Departemen Agama. Dengan demikian, Juknis telah memberikan sebuah mode solusi yang di satu sisi memberikan pengakuan eksistensi pendidikan Islam, termasuk madrasah dan IAIN, dan penegasan bahwa pengelolaannya tetap di tangan Departemen Agama, namun di sisi lain tetap memberikan kepastian akan berlanjutnya usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integratif.

Dalam konteks di atas, sejumlah diktum dalam SKB Tiga Menteri yang memperkuat posisi madrasah lebih ditegaskan lagi dengan memerinci bagian-bagian yang menunjukkan kesetaraan madrasah dengan sekolah. Dalam Bab I pasal 1 ayat (2) misalnya dinyatakan bahwa madrasah itu meliputi tiga tingkatan, yaitu: Madrasah Ibtidaiyah yang setingkat dengan Sekolah Dasar, Madrasah Tsanawiyah yang setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama, dan Madrasah Aliyah yang setingkat dengan Sekolah Menengah Atas. Kemudian, ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas. Dan siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat.

Selanjutnya, dalam SKB Tiga Menteri itu juga ditegaskan mengenai pengelolaan dan pembinaan. Dalam keputusan tersebut ditegaskan bahwa

pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama. Kemudian, pembinaan mata pelajaran agama pada madrasah dilakukan oleh Menteri Agama, dan pembinaan serta pengawasan mutu mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.

SKB Tiga Menteri ini juga dapat dipandang sebagai pengakuan yang lebih nyata terhadap eksistensi madrasah dan sekaligus merupakan langkah strategis menuju tahapan integrasi madrasah ke dalam Sistem Pendidikan Nasional yang tuntas. Dengan SKB tersebut, madrasah memperoleh definisinya yang semakin jelas sebagai lembaga pendidikan yang setara dengan sekolah sekalipun pengelolaannya tetap berada pada Departemen Agama. Dalam hal ini, madrasah tidak lagi hanya dipandang sebagai lembaga pendidikan keagamaan atau lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar yang sekurang-kurangnya 30%, di samping mata pelajaran umum.

Kemudian dalam perkembangan berikutnya, eksistensi madrasah semakin kuat. Pada akhir dekade 1980-an dunia pendidikan madrasah memasuki era integrasi karena lahirnya UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Berbeda dengan Undang-Undang kependidikan sebelumnya, 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 jenis-jenis pendidikan akademik, pendidikan profesional, pendidikan kejuruan, dan pendidikan keagamaan. Meskipun secara eksplisit tidak mengatur secara khusus tentang pendidikan Islam, tetapi dalam prakteknya memberikan ketentuan-ketentuan baru mengenai jenis dan kurikulum pendidikan Islam, khususnya pendidikan madrasah.

Posisi integrasi pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional tercermin dalam beberapa aspek. *Pertama*, merupakan aspek yang paling penting bahwa pendidikan nasional menjadikan pendidikan agama sebagai salah satu muatan wajib dalam semua jalur dan jenis pendidikan. Kebijakan ini tentu sangat berarti dalam proses integrasi pendidikan secara nasional karena telah meyakinkan khususnya kaum muslimin bahwa Sistem Pendidikan Nasional tidak bercorak sekuler. Salah satu keraguan kaum muslimin terhadap pendidikan nasional sebelum ini adalah karena status pendidikan agama yang kurang memuaskan, bahkan terkesan diabaikan. Dengan ketentuan yuridis bahwa pendidikan agama merupakan muatan wajib dalam setiap jalur dan jenjang pendidikan yang membuka wawasan positif di kalangan umat Islam bahwa antara sekolah dan madrasah tidak memiliki perbedaan yang prinsip.

Kedua, dalam Sistem Pendidikan Nasional, madrasah dengan sendirinya dimasukkan ke dalam kategori pendidikan jalur sekolah. Ketiga, meskipun madrasah diberi status pendidikan jalur sekolah, tetapi sesuai dengan jenis

keagamaan dalam sistem pendidikan nasional, madrasah memiliki jurusan khusus ilmu-ilmu syariah.

Integrasi madrasah ke dalam Sistem Pendidikan Nasional dengan demikian bukan merupakan integrasi dalam artian penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan, termasuk madrasah oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, tetapi lebih pada pengakuan yang lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional walaupun pengelolaannya dilimpahkan pada Departemen Agama. Dengan tetap mengacu pada dasar, tujuan, dan kurikulum pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang secara nasional, Departemen Agama memiliki kewenangan untuk mempola model dan proses pendidikan pada semua jenis dan satuan pendidikan keagamaan, termasuk madrasah, secara kreatif.

Kemudian pada tahun 2003 dikeluarkan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 yang lebih disempurnakan lagi. Dalam UUSPN Nomor 20 Tahun 2003 tersebut pengakuan terhadap eksistensi sistem pendidikan madrasah semakin kuat lagi, mulai dari pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi. (Bab VI pasal 13 – 19 UUSPN Nomor 20/2003).

Namun, pada perkembangan era otonomi daerah, terutama setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pembagian Kewenangan Pemerintahan Pusat dan Daerah. Sebagaimana diketahui dalam UU Nomor 22 tahun 1999, khususnya Bab IV pasal 7 ditegaskan bahwa

kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Salah satu diktum dalam Undang-Undang tersebut ditegaskan bahwa masalah agama adalah kewenangan pusat, sedangkan masalah pendidikan telah didelegasikan kepada pemerintah daerah. Kenyataan ini tentunya menimbulkan dilema tersendiri terutama apabila dikaitkan dengan pelaksanaan pendidikan madrasah di daerah. Pada satu sisi pendidikan madrasah merupakan pendidikan agama yang berada di bawah pembinaan Departemen Agama karena memang keterkaitannya sangat erat dengan masalah agama. Akan tetapi pada sisi lain, masalah madrasah berkaitan dengan pendidikan yang sudah diotonomikan. Bahkan di dalam UUSPN Nomor 20 Tahun 2003 pasal 10 dan 11 menegaskan tentang hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam pasal 10 UUSPN Nomor 20/2003 dinyatakan bahwa "Pemerintah dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Kemudian dalam pasal 11 ayat (1) dikatakan: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi". Dalam ayat (2) juga ditegaskan: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun".

Dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut jelas bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan mengelola pendidikan, termasuk pendidikan agama dan madrasah di daerahnya masing-masing. Kondisi seperti itu tentu saja mengandung dilematik dan sekaligus problem, terutama bagi kalangan Departemen Agama tingkat Kabupaten dan Kota. Departemen Agama Kabupaten/Kota dihadapkan pada dilema pengelolaan dan pembinaan terhadap pendidikan madrasah. Sementara ini madrasah-madrasah yang dikelola oleh Departemen Agama seringkali menghadapi kendala pembiayaan, karena mengingat pendanaan pendidikan madrasah masih tersentralistik pada Pemerintah Pusat dengan konsekuensi anggaran pendidikan madrasah menyatu dengan anggaran pembinaan keagamaan secara umum. Oleh karena itu ketika Departemen Agama bermaksud mengembangkan pendidikan madrasah di daerah, maka dilema yang dialami adalah apakah pembinaan madrasah tersebut akan tetap dikelola secara sentralistik atau diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Masing-masing pilihan tentunya mengandung resiko. Namun yang jelas, apa pun pilihannya, maka pengelolaan dan pembinaan pendidikan madrasah harus tetap berjalan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan mengambil lokasi di Kabupaten Tasikmalaya. Alasan dipilihnya Kabupaten

Tasikmalaya sebagai lokasi penelitian didasarkan atas pertimbangan pribadi, karena mengingat penulis bekerja di Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya yang secara khusus mengelola masalah Madarasah Tsanawiyah dengan alasan ini maka akan lebih memudahkan dalam proses pengumpulan data dan analisisnya.

Data yang dikumpulkan adalah berkaitan dengan problematika pengelolaan pendidikan madrasah pasca terbitnya Undang-Undang Daerah di Kabupaten Tasikmalaya. Secara rinci, data yang dikumpulkan meliputi: (a) data tentang perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah; (b) data tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah; dan (c) data tentang hambatan-hambatan yang dirasakan dalam pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

2. Pendekatan Penelitian

pendekatan yang digunakan dalam penelitian tentang problematika pengelolaan madrasah pasca otonomi daerah tahun 1999 di Kabupaten Tasikmalaya adalah pendekatan sosiologis. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat ditemukan mengenai kebijakan pemerintah Kabupaten Tasikmalaya

tentang pengelolaan madrasah pasca terbitnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah.

3. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Dalam hal ini penelitian dimaksudkan untuk menggambarkan secara aktual mengenai problematika pengelolaan pendidikan madrasah pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya.

4. Populasi dan Sampel

Populasi menurut Suharsimi Arikunto¹² adalah adalah “keseluruhan subjek penelitian”. Sedangkan menurut Winarno Surakhmad,¹³ populasi adalah “sejumlah subjek yang diteliti”.

Dengan ketentuan tersebut, maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah instansi terkait yang berwenang mengeluarkan kebijakan pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya, yaitu: Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, Sub. Bagian Kesra Bagian Sosial Setda Kabupaten Tasikmalaya, Pimpinan Madrasah negeri yang ada di Tasikmalaya yang jumlahnya ada 27 madrasah yang terbagi: 6 buah MIN, 13 buah MTsN, dan 8 buah MAN.

¹² Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Cet. IV (Jakarta: Bina Aksara, 1993), hal. 102.

¹³ Winarno Surakhmad, *Dasar-dasar Penelitian Ilmiah*, Cet. VII (Bandung: Tarsito, 1990), hal. 93.

Adapun yang menjadi sampel adalah para pejabat dari instansi tersebut, yaitu: Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, Kepala Sub. Bagian Kesra Bagian Sosial Setda Kabupaten Tasikmalaya, 3 orang pimpinan MIN, 3 orang pimpinan MTsN, dan 3 orang pimpinan MAN yang ada di wilayah Kabupaten Tasikmalaya. Jadi dengan demikian yang menjadi sampel dalam penelitian ini sebanyak 13 orang.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data di lapangan yang paling utama adalah wawancara, dan ditunjang dengan observasi, studi dokumenter, dan studi kepustakaan.

Wawancara maksudnya adalah pengumpulan data di lapangan dengan jalan mengadakan tanya jawab. Dalam hal ini wawancara dilakukan terhadap responden yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu: Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, Kepala Sub. Bagian Kesra Bagian Sosial Setda Kabupaten Tasikmalaya, 3 orang pimpinan Madrasah Ibtidaiyah, 3 orang pimpinan Madrasah Tsanawiyah, dan 3 orang pimpinan Madrasah Aliyah yang ada di wilayah Kabupaten Tasikmalaya.

Teknik pengumpulan data lainnya adalah observasi. Maksudnya adalah pengumpulan data dengan jalan pengamatan langsung ke lapangan. Dalam hal

ini observasi dilakukan untuk mengetahui kondisi objektif daerah penelitian, terutama mengenai kondisi objektif Kabupaten Tasikmalaya dan perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya.

Teknik pengumpulan data berikutnya adalah studi dokumenter. Maksudnya adalah pengumpulan data di lapangan dengan cara memanfaatkan dokumen-dokumen resmi yang berasal dari madrasah, Pemerintah Daerah, Departemen Agama, Depdiknas, dan madrasah, terutama yang berkaitan dengan kondisi objektif penelitian dan problematika pengelolaan pendidikan madrasah pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Teknik pengumpulan data terakhir adalah studi kepustakaan. Maksudnya adalah pengumpulan data teoretis dengan cara menelaah beberapa literatur, terutama yang berkaitan dengan topik penelitian, yaitu mengenai otonomi daerah dan madrasah.

6. Variabel Penelitian

Penelitian ini berkaitan dengan problematika pengelolaan pendidikan madrasah pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Otonomi Daerah. Dengan demikian minimal ada dua variabel dalam penelitian ini, yaitu: Problematika Pengelolaan Pendidikan Madrasah (Variabel X), dan UU Nomor 22 Tahun 1999 (Variabel Y).

Yang dimaksud dengan Pendidikan Madrasah maksudnya adalah pendidikan umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh

Departemen Agama, yang terdiri dari pendidikan dasar (Madrasah Ibtidaiyah/setingkat SD dan Madrasah Tsanawiyah/setingkat SLTP) hingga pendidikan menengah (Madrasah Aliyah/setingkat SLTA).¹⁴ Dengan demikian, problematika pengelolaan madrasah maksudnya adalah permasalahan yang terjadi dalam manajemen atau pengelolaannya, yang di dalamnya mencakup: penetapan anggaran pengelolaan pendidikan madrasah, pengadaan guru madrasah, dan pemberian honor guru madrasah.

Sedangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah, yaitu tentang Pemerintahan Daerah, khususnya mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat II.¹⁵

7. Analisis Data

Mengingat bahwa data utama dalam penelitian ini adalah melalui wawancara yang bersifat kualitatif, maka analisis data yang dilakukan adalah analisis data kualitatif. Adapun langkah-langkah yang ditempuh dalam analisis data kualitatif adalah sebagaimana dikatakan Lexy J. Moleong¹⁶, yaitu: telaah data, reduksi data, kategorisasi, dan penafsiran data.

¹⁴ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), hal. 106.

¹⁵ Tjahya Supriatna, *Op. Cit.*, hal. 96-97.

¹⁶ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cet. XVII (Bandung: Remadja Rosda Karya, 2002), hal. 190.

Telaah data dalam penelitian ini maksudnya adalah menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, terutama dari hasil wawancara, observasi, dokumentasi dan studi kepustakaan mengenai problematika pengelolaan pendidikan madrasah pasca terbitnya UU Nomor 22/1999 tentang Otonomi Daerah.

Adapun reduksi data dalam penelitian ini maksudnya adalah membuat abstraksi terhadap data yang sudah terkumpul dari hasil penelaahan. Hasil reduksi data ini kemudian dikategorisasikan sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian. Akhirnya, hasil kategorisasi tersebut ditafsirkan dengan menggunakan cara berfikir deduktif.

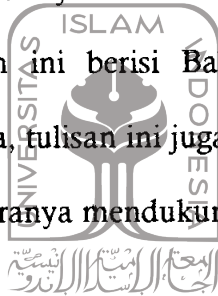
G. Sistematika Pembahasan

Rencana penulisan tesis yang berjudul: Problematika Pengelolaan Madrasah Pasca Otonomi Daerah Tahun 1999 (Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya) terdiri dari tiga bagian besar yang mencakup lima bab dengan perincian sebagai berikut:

Bagian pertama merupakan bagian awal yang di dalamnya mencakup dua bab, yaitu: Bab I Pendahuluan dan Bab II Kajian Teoretis. Pada Bab I berisi: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Telaah Pustaka, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan. Kemudian Bab II merupakan kajian teoretis tentang madrasah dan Undang-Undang Otonomi Daerah.

Bagian kedua adalah isi, yang di dalamnya mencakup Bab III dan Bab IV. Dalam Bab III dibahas mengenai kondisi objektif daerah penelitian dan gambaran perkembangan madrasah sebelum terbitnya UU Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya. Sedangkan Bab IV penjelasan analisis mengenai hasil penelitian, yang di dalamnya mencakup pembahasan tentang: Kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya mengenai pengelolaan pendidikan madrasah pasca terbitnya UU Otonomi Daerah, dan hambatan-hambatan dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya UU Otonomi Daerah.

Bagian ketiga dari tulisan ini berisi Bab V yang membahas tentang kesimpulan dan saran. Akhirnya, tulisan ini juga dilengkapi dengan daftar pustaka dan beberapa lampiran yang sekiranya mendukung terhadap validitas data.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB II

TINJAUAN TEORETIS TENTANG MADRASAH DAN OTONOMI DAERAH

A. Tinjauan tentang Madrasah

1. Pengertian dan Sejarah Pertumbuhan Madrasah

Dalam leksikologi Arab, istilah *madrasah* merupakan isim makan dari kata *darosa* yang berarti tempat untuk belajar. Istilah madrasah kini telah menyatu dengan istilah sekolah atau perguruan (terutama perguruan Islam).¹⁷ Akan tetapi menurut Karel A. Steenbrink¹⁸, istilah madrasah dan sekolah dibedakan, karena keduanya mempunyai ciri yang berbeda.

Menurut Mochtar Buchori¹⁹, madrasah ialah pendidikan Islam yang diselenggarakan di lembaga-lembaga pendidikan model Barat, yang mempergunakan metode pengajaran klasikal, dan berusaha menanamkan Islam sebagai landasan hidup ke dalam diri para siswa.

¹⁷ WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. I (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982), hal. 618.

¹⁸ Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah dan Sekolah*, Cet. I (Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 305.

¹⁹ Mochtar Boechori, *"Pendidikan Islam di Indonesia: Problema Masa Kini dan Perspektif Masa Depan"*, dalam Muntaha Azhari dan Abdul Mun'im Saleh (Peny.) *Islam Indonesia Menatap Masa Depan*, Cet. I (Jakarta: P3M, 1986), hal. 184.

Atas dasar itu, maka menurut Hanun Asrohah²⁰, madrasah bukan lembaga pendidikan Islam asli Indonesia, tetapi berasal dari dunia Islam di Timur Tengah yang berkembang sekitar abad ke-10 M atau 11 M. Madrasah berkembang sebagai simbol kebangkitan Sunni. Madrasah didirikan sebagai sarana transmisi ajaran-ajaran golongan Sunni. Pada perkembangan berikutnya, madrasah merupakan lembaga pendidikan Islam formal seperti *kuttab* dan masjid. Seluruh dunia Islam telah mengadopsi sistem madrasah di *kuttab* dan masjid, untuk mentransmisi nilai-nilai Islam. pada awal perkembangannya, madrasah tergolong lembaga pendidikan setingkat *college*. Namun, selanjutnya madrasah tidak lagi berkonotasi sebagai akademi, tetapi sekolah tingkat dasar sampai menengah.

Madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam muncul dari penduduk Nizapur, tetapi tersiarinya melalui Menteri Saljuq yang bernama Nizam al-Mulk yang mendirikan madrasah Nizamiyah (Tahun 1065 M). Pendiri madrasah terbesar setelah Nizam al-Mulk adalah Shalahuddin al-Ayyubi.²¹

Kemudian, dalam kaitannya dengan sejarah madrasah di Indonesia, eksistensi madrasah dalam tradisi pendidikan Islam di Indonesia tergolong fenomena modern yaitu dimulai sekitar awal abad ke-20. Buku-buku sejarah

²⁰ Hanun Asrohah, *Sejarah Pendidikan Islam*, Cet. I (Jakarta: Logis, 1999), hal. 192.

²¹ Muhaimin dan Abdul Mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam: Kajian Filosofis dan Kerangka Dasar Operasionalnya*, Cet. I (Bandung: Trigenda Karya, 1993), hal. 305.

pendidikan Islam di Indonesia sejauh ini agaknya tidak pernah menginformasikan adanya lembaga pendidikan yang disebut madrasah pada masa-masa awal penyebaran dan perkembangan Islam di Nusantara. Evolusi kelembagaan pendidikan di wilayah ini pada umumnya bermula dari pesantren, madrasah, dan kemudian sekolah. Madrasah di Indonesia bisa dianggap sebagai perkembangan lanjut atau pembaharuan dari lembaga pendidikan pesantren.

Muhaimin dan Abdul Mujib menyebutkan minimal ada empat latar belakang kehadiran madrasah ditengah-tengah masyarakat di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Sebagai manifestasi dan realisasi pembaharuan sistem pendidikan Islam.
2. Usaha penyempurnaan terhadap sistem pesantren ke arah suatu pendidikan yang lebih memungkinkan lulusannya untuk memperoleh kesempatan yang sama dengan sekolah umum, misalnya masalah kesamaan kesempatan kerja dan perolehan ijazah.
3. Adanya sikap mental pada sementara golongan ummat Islam, khususnya santri yang terpukau pada Barat sebagai sistem pendidikan mereka.
4. Sebagai upaya menjembatani antara sistem pendidikan tradisional yang dilakukan oleh pesantren dan sistem pendidikan modern dari hasil akulturasi.²²

Sedangkan menurut Maksum²³, latar belakang pertumbuhan madrasah di Indonesia dapat dikembalikan pada dua situasi yaitu adanya gerakan pembaharuan Islam di Indonesia dan adanya respon pendidikan Islam terhadap kebijakan pendidikan Hindia Belanda.

²² Muhaimin dan Abdul Mujib, *Op. Cit.*, hal. 305.

²³ Maksum, *Op. Cit.*, hal. 82.

Hal senada juga dikatakan oleh Husni Rahim²⁴, bahwa perkembangan madrasah di Indonesia berlangsung tidak sekejap. Sejak sistem madrasah diperkenalkan oleh para pembaharu Islam yang mengembangkan pendidikan Islam sejak awal abad ke-20, misalnya Jamiat Khair, Sumatera Thawalib, Muhammadiyah, Persis, dan NU, perkembangan madrasah mengalami masa-masa sulit. Respon yang dilakukan oleh organisasi-organisasi ini terhadap kebijakan pendidikan Barat (Belanda) yang menerapkan sistem pendidikan sekuler berlainan. Beberapa madrasah yang dikelola oleh organisasi-organisasi Islam melakukan resistensi untuk tidak menerapkan pendidikan umum. Mereka lebih memperkuat bidang kajian ilmu agama yang mempertegas sudut perbedaan dengan pendidikan sekuler Belanda. Sementara madrasah yang dikelola Muhammadiyah, misalnya, menerima mata pelajaran umum seperti diajarkan di sekolah-sekolah Belanda, disamping pelajaran agama. Demikianlah, sampai masa kemerdekaan, keberadaan madrasah tetap diperhitungkan sebagai salah satu lembaga pendidikan Islam, di samping pesantren yang dalam banyak hal juga melakukan resistensi dan penyesuaian yang sama terhadap kebijakan pendidikan pemerintah Belanda.

Namun menurut Karel A. Steenbrink, penggunaan istilah madrasah untuk sebuah sekolah di Indonesia, sesungguhnya pertama kali digunakan oleh

²⁴ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Cet. I (Jakarta: Logos, 2001), hal. 138.

kalangan Jami'at Khair. Sebagai organisasi persatuan orang-orang Arab yang ada di Indonesia, Jami'at Khair mendatangkan guru-guru dan alat-alat sekolah dari Timur Tengah. Sistem pendidikannya pun menurut model Timur Tengah, terutama Mesir dan Tunisia.²⁵

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan di sini bahwa yang dimaksud dengan madrasah adalah lembaga pendidikan umum bercirikan khas agama Islam. Madrasah mulai berkembang di dunia Islam pada masa Wazîr Bani Saljuk yang bernama Nizâm al-Mulk di Baghdad sekitar abad ke-10 – 12 M. Kemudian, berkembangnya madrasah di Indonesia baru mulai pada awal abad ke-20.

2. Kebijakan Pemerintah terhadap Pengembangan Madrasah

Untuk memahami kebijakan pemerintah terhadap perkembangan madrasah, perlu dilihat keberadaan madrasah mulai masa koloni Belanda dan orde lama, masa kemerdekaan, masa orde baru, hingga masa sekarang.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, kebijakan dalam pengelolaan pendidikan Islam bersifat menekan karena kekhawatiran akan timbulnya militansi kaum muslimin terpelajar. Menurut Aqib Suminto, bagi pemerintahan

²⁵ Karel A. Steenbrink, *Op. Cit*, hal. 61-62.

penjajah, pendidikan di Hindia Belanda tidak hanya bersifat paedagogis kultural, tetapi juga bersifat psikologis politis.²⁶

Hikmah yang dapat diambil dari kebijakan pemerintah Hindia Belanda adalah semakin berkembangnya pendidikan madrasah. Sebab, di bawah pengawasan dan ordonansi yang ketat oleh pemerintah Hindia Belanda sebagaimana digambarkan di atas, madrasah mulai tumbuh. Terdapat beberapa madrasah yang memperoleh pengakuan pemerintah meskipun masih merupakan pengakuan setengah-setengah. Tetapi pada umumnya madrasah-madrasah itu, baik di Minangkabau, Jawa, dan Kalimantan, berdiri semata-mata karena kreasi tokoh dan organisasi tertentu tanpa dukungan dan legitimasi dari pemerintah. Kebutuhan sebagian rakyat untuk mengenyam pendidikan akhirnya terpenuhi melalui madrasah, sementara pemerintah melakukan pembatasan-pembatasan dalam sekolah-sekolah yang didirikannya sebagai wujud dari kebijakan diskriminatifnya.²⁷

Kebijakan yang kurang menguntungkan terhadap pendidikan Islam masih berlanjut pada masa penjajahan Jepang, meskipun terdapat beberapa modifikasi. Walaupun diakui lebih memberikan kebebasan dari pada penjajah Belanda, tetapi kebijakan dasar pemerintah penjajah Jepang berorientasi pada penguatan kekuasaannya di Indonesia. Pemerintahan Jepang memegang kendali yang

²⁶ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, Cet. I (Jakarta: LP3ES, 1984), hal. 49.

²⁷ Aqib Suminto, *Ibid*, hal. 54.

sangat ketat dalam program-program pendidikan di Indonesia, walaupun dalam kenyataannya menghadapi kendala kurangnya tenaga pengajar yang memenuhi kriteria. Untuk memutus hubungan dengan pemerintah Hindia Belanda, pemerintahan Jepang menghapuskan sekolah-sekolah berbahasa Belanda. Bahasa Indonesia bahkan digunakan secara lebih luas di lingkungan pendidikan. Kurikulum dan struktur pendidikan pun dirubah.²⁸

Kemudian pada masa pemerintahan Orde Lama, kebijakan pemerintah terhadap pendidikan madrasah lebih terfokus walaupun sistem pendidikan yang dikembangkan masih bersifat dualistik yang memisahkan antara ilmu agama dan ilmu umum. Pada permulaan perkembangannya, madrasah merupakan lembaga pendidikan yang mandiri, tanpa bimbingan dan bantuan pemerintah. Setelah Indonesia merdeka, pemerintah memberikan perhatian kepada madrasah dan ditetapkan sebagai model dan sumber pendidikan nasional yang berdasarkan UUD 1945. Untuk itu, BPKNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) sebagai Badan Pekerja MPR pada masa itu merumuskan pokok-pokok usaha pendidikan, yang menetapkan sebagai berikut:

Madrasah dan pesantren yang pada hakekatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat berakar dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaklah pula mendapat

²⁸ Lee Kam Hing, *Educational and Politics in Indonesia 1945-1965*, Cet. I (Kualakumpur: University of Malaya Press, 1995), hal. 23-25.

perhatian dan bantuan yang nyata berupa tuntunan dan bantuan materiil dari pemerintah.²⁹

Menurut Abdurrahman Saleh, Menteri P dan K yang saat itu dijabat oleh Mr. R. Suwandi, mengeluarkan kebijaksanaan yang menyatakan bahwa pengajaran yang bersifat pondok pesantren dan madrasah perlu untuk dipertinggi dan dimodernisasikan serta diberi bantuan biaya dan lain-lain.³⁰

Kemudian, dalam rangka memperkuat eksistensi madrasah sebagai komponen pendidikan nasional, artinya diakui sebagai penyelenggara kewajiban belajar, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Pokok Pendidikan dan Pengajaran Nomor 4 tahun 1950 pada Pasal 10 ayat (2) dinyatakan bahwa belajar di sekolah-sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar. Untuk itu, pemerintah menggariskan kebijaksanaan bahwa madrasah yang diakui dan memenuhi syarat untuk menyelenggarakan kewajiban belajar, harus terdaftar pada Kementrian Agama, dengan syarat madrasah yang bersangkutan harus memberikan pelajaran agama sebagai mata pelajaran pokok paling sedikit 6 jam seminggu secara teratur di samping mata pelajaran umum.³¹

²⁹ Depag RI, *Op. Cit*, hal. 71.

³⁰ Abdurrahman Saleh, *Penyelenggaraan Madrasah Peraturan Perundang-undangan*, Cet. I (Jakarta: Dharma Bakti, 1984), hal. 19.

³¹ Depag RI, *Op. Cit*, hal. 77.

Adapun kebijakan pemerintahan Orde Lama tentang sistem penyelenggaraan, penjenjangan, dan kurikulum pengetahuan agama dan umum pada madrasah-madrasah negeri disamakan dengan sekolah-sekolah umum yang berada di bawah pembinaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dengan penjenjangan sebagai berikut:

1. Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN), madrasah tingkat dasar yang setingkat dengan Sekolah Dasar Negeri dengan lama belajar 6 tahun.
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTsN) dengan lama belajar 3 tahun yang setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama.
3. Madrasah Aliyah Negeri (MAN) dengan lama belajar 3 tahun yang setingkat dengan Sekolah Menengah Umum (SMU).³²

Salah satu kebijakan yang dianggap paling menonjol pada masa pemerintahan Orde Lama adalah didirikannya Pendidikan Guru Agama (PGA) dan Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN). Kedua madrasah ini menandai perkembangan yang sangat penting di mana madrasah dimaksudkan mencetak tenaga-tenaga profesional keagamaan, di samping mempersiapkan tenaga-tenaga yang siap mengembangkan madrasah.³³

Kebijakan pemerintahan Orde Lama mendirikan PGA adalah untuk mempersiapkan para guru agama bagi madrasah-madrasah ibtidaiyah dan sekolah umum yang sederajat, sedangkan alumni SGHI dipersiapkan untuk menjadi guru agama baik di madrasah tingkat menengah maupun di sekolah

³²Depag RI, *Ibid*, hal. 81.

³³ Maksum, *Op.Cit*, hal.125.

menengah umum serta menjadi hakim pada Pengadilan Agama. SGAI dan SGHAI kemudian diganti menjadi PGA (Pendidikan Guru Agama) dan SGHA (Sekolah Guru dan Hakim Agama). PGA terbagi menjadi dua, yaitu PGA Pertama (4 tahun) dan PGA Atas (2 tahun). Kemudian pada tahun 1957 SGHA dilebur dengan PGA³⁴ sedangkan untuk mendidik calon Hakim Agama, didirikanlah Pendidikan Hakim Agama Islam Negeri (PHIN) dengan masa belajar selama 3 tahun.³⁴

Perkembangan madrasah yang cukup menggembirakan adalah pada masa Orde Baru. Menurut Maksum, pada masa-masa awal pemerintahan Orde Baru, kebijakan dalam beberapa hal mengenai madrasah bersifat melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde Lama. Pada tahap ini madrasah belum dipandang sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, tetapi merupakan lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Hal ini disebabkan karena kenyataan bahwa sistem pendidikan madrasah lebih didominasi oleh muatan-muatan agama, menggunakan kurikulum yang belum standar, memiliki struktur yang tidak seragam, dan memberlakukan manajemen yang kurang dapat dikontrol oleh pemerintah.³⁵

Perkembangan madrasah mulai kelihatan eksistensi semenjak keluarnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri pada tahun 1975, yaitu Menteri

³⁴ Hanun Asrohah, *Op. Cit*, hal. 198.

³⁵ Maksum, *Op. Cit*, hal. 132.

Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Agama tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. Melalui SKB ini, madrasah diharapkan memperoleh posisi yang sama dengan sekolah-sekolah umum dalam sistem pendidikan nasional sehingga lulusan dari madrasah dapat melanjutkan atau pindah ke sekolah-sekolah umum dari tingkat sekolah dasar sampai ke perguruan tinggi karena tingkat mata pelajaran umum di madrasah sama mutunya dengan pelajaran umum di sekolah umum yang setingkat. Dalam SKB juga dirumuskan mengenai batasan dan penjenjangan madrasah. Yang dimaksud dengan madrasah adalah lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar, yang diberikan sekurang-kurangnya 30% di samping mata pelajaran umum. Adapun penjenjangan madrasah meliputi: Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah.³⁶

Untuk merealisasikan SKB tersebut, Departemen Agama melalui penertiban, penyeragaman, dan penyamaan penjenjangan pada madrasah-madrasah melakukan kebijakan sebagai berikut:

1. Menciutkan jumlah PGA dan mengubah status sebagian besar PGAN tersebut menjadi Madrasah Tsanawiyah atau Aliyah Negeri.
2. Mengubah status Sekolah Persiapan IAIN menjadi Madrasah Aliyah Negeri.

³⁶ Hanun Asrohah, *Op. Cit*, hal. 199.

3. PGA-PGA yang diselenggarakan oleh pihak swasta, juga harus dirubah statusnya menjadi Madrasah Tsanawiyah atau Madrasah Aliyah.³⁷

Namun, kendatipun pemerintah Orde Baru sudah mengeluarkan kebijakan seperti itu, masih ada juga kalangan masyarakat yang tetap mempertahankan statusnya sebagai sekolah yang hanya mengajarkan pengetahuan agama, seperti Madrasah Diniyah. Di lingkungan masyarakat, Madrasah Diniyah yang berkembang cukup variatif, yaitu terdiri dari tiga jenjang, seperti: Madrasah Diniyah Awaliyah, Madrasah Diniyah Wustha, dan Madrasah Diniyah Aliyah.³⁸

Kemudian pada tahun 1984, pemerintah Orde Baru mengeluarkan kebijakan baru tentang madrasah yakni dengan keluarnya Surat Keputusan Bersama antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dengan Menteri Agama Nomor: 9299/U/1984 dan Nomor 45 tahun 1984 tentang Pengaturan Pembakuan Kurikulum Sekolah Umum dan Kurikulum Madrasah. SKB tahun 1984 ini merupakan tindak lanjut dari SKB Tiga Menteri tahun 1975. Tujuannya tidak hanya menyamakan madrasah dengan sekolah-sekolah umum dalam penjenjangan dan mutu pengetahuan umum antara madrasah dengan sekolah umum, tetapi juga diupayakan penyeragaman dan pembakuan dalam struktur program dan kurikulum.³⁹

³⁷ Hanun Asrohah, *Ibid*, hal. 199.

³⁸ Depag RI, *Op. Cit*, hal. 83.

³⁹ Hanun Asrohah, *Op. Cit*, hal. 200.

Keluarnya SKB Tiga Menteri pada tahun 1975 ataupun tahun 1984 sebagai kebijakan pemerintahan Orde Baru, menunjukkan langkah maju bagi posisi madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Dengan SKB tersebut, madrasah memiliki persamaan sepenuhnya antara madrasah dengan sekolah-sekolah umum. Itu berarti madrasah menempati posisi yang sama dengan sekolah-sekolah umum dalam mencapai cita-cita pendidikan nasional, dan madrasah diharapkan dapat berperan yang sama dengan sekolah-sekolah umum dalam memenuhi tuntutan masyarakat.

Namun, bersama itu pula, seperti dikemukakan oleh Hasbullah⁴⁰, madrasah menghadapi tantangan besar. Madrasah dituntut tidak hanya mampu memperbaiki mutu pendidikan umum sehingga setaraf dengan standar yang berlaku di sekolah-sekolah umum, tetapi juga harus menjaga mutu pendidikan agama sebagai ciri khas madrasah. Untuk itu, Departemen Agama senantiasa memperhatikan dan meningkatkan mutu kurikulum madrasah agar dapat selaras dengan kualitas sekolah-sekolah umum.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diasumsikan di sini bahwa kebijakan pemerintahan Orde Baru dari tahun 70-an hingga 80-an berdampak positif terhadap perkembangan pendidikan Islam di Indonesia, terutama madrasah. Puncak dari kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai pendidikan

⁴⁰ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia: Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, Cet. I (Jakarta: LSIK, 1996), hal. 183.

Islam, khususnya madrasah, adalah pada akhir dekade 1980-an dengan lahirnya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 1989.

Keluarnya UUSPN Nomor 2 Tahun 1989 yang diikuti Peraturan Pemerintah Nomor 28 dan 29 tahun 1990 serta Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 054/U/1/1993 tentang MI, MTs, dan MA wajib memberikan bahan kajian sekurang-kurangnya sama dengan SD, SLTP dan SMU dan ketentuan yang menyatakan bahwa MI, MTs dan MA adalah sekolah umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.⁴¹

Berbeda dengan Undang-Undang kependidikan sebelumnya, UUSPN Nomor 2 Tahun 1989 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 jenis-jenis pendidikan akademik, pendidikan profesional, pendidikan kejuruan, dan pendidikan keagamaan.⁴²

Implikasi dari UUSPN terhadap pendidikan madrasah dapat diamati pada kurikulum dari semua jenjang madrasah, mulai dari Ibtidaiyah, Tsanawiyah, sampai dengan Aliyah. Secara umum, penjenjangan itu pun paralel dengan

⁴¹Husni Rahim, *Op. Cit*, hal. 138-139.

⁴²*Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 1989*, Cet. I (Jakarta: Golden Terayon Press, 1994).

penjenjangan pada pendidikan sekolah umum, mulai dari Sekolah Dasar, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, sampai dengan Sekolah Menengah Umum. Di bawah ketentuan yang terintegrasi itu, Madrasah Ibtidaiyah pada dasarnya adalah Sekolah Dasar berciri khas Islam; Madrasah Tsanawiyah adalah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama berciri khas Islam. Kedua-duanya, MI dan MTs, termasuk kategori pendidikan dasar. Sedangkan Madrasah Aliyah, pada dasarnya dikategorikan sebagai Sekolah Menengah Umum berciri khas Islam.

Kemudian, pada perkembangan berikutnya, kebijakan pemerintah terhadap pengembangan madrasah semakin jelas. Pada masa pemerintahan reformasi, penegasan komitmen pemerintah dalam pengembangan madrasah semakin dipertegas kembali dengan keluarnya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 yang mengisyaratkan perlunya pengembangan pendidikan secara otonomi di era otonomi daerah. Sebab, pendidikan merupakan bagian dari aspek yang diotonomikan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pendidikan umum, termasuk madrasah, dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama Pemerintah Pusat. Hal itu tercermin pada Pasal 11 ayat (1): "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi".⁴³

⁴³ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta: PT Kloang Klede Putra Timur, 2003), hal. 8.

Dengan keluarnya UUSPN tersebut, maka tuntaslah kebijakan pemerintah dalam mengintegrasikan pendidikan madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional. Dalam UUSPN itu terkandung beberapa aspek penting dan strategis bagi pengembangan madrasah dimasa mendatang, yaitu: *Pertama*, pendidikan nasional menjadikan pendidikan agama sebagai salah satu muatan wajib dalam semua jalur dan jenis pendidikan. Kebijakan ini tentu sangat berarti dalam proses integrasi pendidikan secara nasional karena telah meyakinkan khususnya kaum muslimin bahwa Sistem Pendidikan Nasional tidak bercorak sekuler. *Kedua*, dalam sistem Pendidikan Nasional, madrasah dengan sendirinya dimasukkan ke dalam kategori pendidikan jalur sekolah formal. Jika sebelum ini terdapat dualisme antara sekolah dan madrasah, maka dengan kebijakan inik dapat dikatakan bahwa madrasah pada hakekatnya adalah sekolah. *Ketiga*, meskipun madrasah diberi status pendidikan jalur sekolah formal, tetapi sesuai dengan jenis keagamaan dalam sistem pendidikan nasional, madrasah memiliki jurusan khusus ilmu-ilmu syaria'ah.

Jadi, kebijakan pemerintah terhadap pendidikan madrasah puncaknya adalah berupa kebijakan pengintegrasian sistem pendidikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional. Integrasi madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional dengan demikian bukan merupakan integrasi dalam artian penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan, termasuk madrasah oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, tetapi lebih pada pengakuan yang

lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional walaupun pengelolaannya dilimpahkan pada Departemen Agama. Dengan tetap mengacu pada dasar, tujuan, dan kurikulum pendidikan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang secara nasional, Departemen Agama memiliki kewenangan untuk mempolakan model dan proses pendidikan pada semua jenis dan satuan pendidikan keagamaan, termasuk madrasah secara kreatif.

B. Tinjauan tentang Otonomi Daerah

1. Latar Belakang Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999

Berbagai pendapat dan pandangan telah banyak dilontarkan orang terhadap kelahiran UU Nomor 22 Tahun 1999. Ada yang menganggap UU Nomor 22 Tahun 1999 terlalu luas memberikan kewenangan kepada daerah, sehingga dengan keleluasaan yang dimiliki oleh daerah dikhawatirkan akan menimbulkan perpecahan karena terkotak-kotaknya antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, dan tidak terkendalinya oleh Pemerintah Pusat, yang akhirnya daerah yang merasa sangat berkuasa akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan ada yang beranggapan bahwa dengan otonomi daerah ini, dikhawatirkan akan memindahkan birokrasi pusat ke daerah dengan segala eksese-eksesnya seperti KKN akan merajalela di daerah, arogansi kekuasaan, egoisme kedaerahan, timbulnya raja-raja kecil di daerah, dan lain sebagainya.

Namun sebaliknya, ada pula yang beranggapan bahwa UU ini masih berbau status quo, pemerintah yang menamakan dirinya sebagai pemerintah orde reformasi nyatanya tidak reformis dan dalam memberikan otonomi kepada daerah masih setengah hati, apalagi dengan adanya UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dengan segala peraturan pelaksanaannya, dianggapnya masih menunjukkan adanya arogansi pusat dengan pencerminan pembagian sumber-sumber keuangan yang tidak proporsional, tidak adil dan sangat berat ke pusat.

Dalam pada itu, sebagian masyarakat beranggapan bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 mampu menjawab tuntutan demokrasi, desentralisasi dan otonomi yang kini semakin nyaring terdengar, sementara sebagian lainnya justru menganggap bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut sebagai sumber malapetaka bagi beberapa daerah tertentu dan bahkan bagi Indonesia.⁴⁴

UU Nomor 22 Tahun 1999 lahir dalam suasana euphoria setelah gerakan reformasi berhasil menghentikan pemerintahan orde baru yang telah berkuasa selama tiga dekade. Berbagai paradigma dan konsep strategis yang digunakan selama masa pemerintahan orde baru ini bukan ingin ditransformir kepada paradigma baru, melainkan ingin diganti dengan paradigma dan konsep strategis lain yang berbeda. Pergantian kearah perbedaan tersebut seringkali bersifat

⁴⁴Pande Radja Silalahi, *"Implikasi Kebijakan Ekonomi Pemerintah Pusat dan Pembangunan Ekonomi di Daerah"*, dalam Jurnal CSIS, Tahun XXXIX, 2000, No. 1, hal. 87.

diametral dan hitam-putih tanpa mempertimbangkan berbagai segi positif dari paradigma dan konsep yang lama. Biasanya penggantian lebih keras daripada transformasi.

Salah satu paradigma yang secara mendasar dipandang perlu diganti dalam merancang UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah paradigma hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979 yang dipandang bercorak sangat sentralistik dan seragam bagi seluruh wilayah Indonesia.

Terlepas dari berbagai pandangan umum yang berbeda, UU Nomor 22 Tahun 1999 telah lahir dan telah disahkan pada tanggal 7 Mei 1999. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang telah dituangkan dalam UU tersebut merupakan strategi baru dalam memasuki era reformasi total dan dalam menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas. Bagaimanapun, UU ini telah menelorkan paradigma baru yang mengandung semangat demokrasi dan otonomi kerakyatan.

UU Nomor 22 Tahun 1999 ini akan berdampak positif apabila dilaksanakan sesuai dengan kejiwaannya, karena melalui UU tersebut diharapkan dapat mengembangkan kehidupan demokrasi, peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat, serta terpeliharanya nilai-nilai keanekaragaman daerah. Pembangunan ekonomi daerah, melalui pengembangan agribisnis dan potensi daerah lainnya diharapkan akan dapat meningkatkan ketahanan ekonomi

nasional, yang pada gilirannya efektifitas, efisiensi pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan, akan semakin meningkat.

Walaupun demikian, tidak setiap UU secara otomatis dapat dilaksanakan dan dijalankan dengan baik, melainkan diperlukan ada semacam guide-lines sebagai acuan untuk menginterpretasikan dan menjelaskan sesuatu dalam berbagai pasal dalam UU yang memerlukan klarifikasi, sekalipun mungkin dalam penjelasan pasal UU tersebut disebutkan cukup jelas. Suatu undang-undang merupakan keputusan politik dan merupakan kebijakan yang harus diimplementasikan. Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan kebijakan kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih daripada itu, melibatkan berbagai faktor, seperti faktor sumber daya, hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin menentang terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan.

Pelaksanaan suatu undang-undang tidak dapat dipandang sebagai tindakan teknik dan administrasi semata-mata, melainkan juga tindakan politik. Menurut Grindle⁴⁵, keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil (*outcomes*) tergantung kepada kegiatan program yang telah

⁴⁵Merilee S. Grindle, *Politics and Policies Implementation in the third World* (New York: Princeton University Press, 1980), hal. 7 dan 11.

dirancang dan pembiayaan yang cukup, disamping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu *content of policy* dan *context of implementation*.

Cheema dan Rondinelli (1983) sebagaimana dikutip oleh E. Koswara⁴⁶ dalam memperkenalkan teori “implementasi kebijakan”, orientasinya menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi kepada lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikemukakan, yaitu: (1) suatu cara pendekatan yang sering disebut *the compliance approach*, yaitu suatu pendekatan yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik dan rutin belaka. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik. Para administrator atau implementator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut; dan (2) suatu pendekatan yang disebut *the political approach*, yaitu suatu pendekatan yang memandang bahwa administrasi itu merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan, dimana kebijakan itu dirubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban berat dalam proses implementasi. Jadi, membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan.

⁴⁶E. Koswara, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Cet. 1 (Bandung: Yayasan Pariba, 2001), hal. 98-99.

Dengan kedua pendekatan tersebut, umumnya negara-negara berkembang seperti Indonesia, lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada memakai *political approach*. Sebagaimana negara Indonesia dalam memberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 begitu saja dilakukan tanpa ada sosialisasi, internalisasi atau guide-lines yang memadai dari pemerintah, akibatnya timbul multi-interpretasi, perbedaan eprsepsi, yang pada gilirannya mengakibatkan friksi-friksi dan controversial dalam pelaksanaannya di lapangan, baik di pusat maupun di daerah.

Dalam pandangan Koswara Kertapradja⁴⁷, minimal ada beberapa latar belakang pemikiran lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut:

1. Sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka penetapan kebijakan desentralisasi dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonomi yang mandiri dalam naungan sistem pemerintahan NKRI.
2. Pemberian keleluasaan yang pada hakekatnya diberikan kepada masyarakat daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum, dilaksanakan atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, peranserta dan oto-aktivitas masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan heterogenitas daerah dan perbedaan setempat.
3. Memberdayakan peran dan fungsi DPRD, baik sebagai badan legislatif daerah maupun sebagai badan pengawas atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat sebagai sarana pengembangan demokrasi, dalam rangka menjalankan prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi.
4. Memantapkan hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah, terutama dalam perwujudan akuntabilitas publik yang mendudukan Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, dalam rangka menjalankan

⁴⁷E. Koswara Kertapradja, *Revisi Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah: Mewujudkan Hubungan Harmonis antara Legislatif dan Eksekutif Daerah dalam Konsep NKRI* (Bandung: Unisba, 2003), hal. 5.

prinsip kepercayaan (akseptabilitas dan kredibilitas), serta meletakkan hubungan kemitraan dan kesejajaran institusional antara DPRD dengan Kepala Daerah, dengan tujuan untuk menciptakan kerjasama yang erat antara kedua institusi tersebut, menjaga dan memelihara stabilitas pemerintahan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

5. Untuk mendudukan kembali posisi desa atau dengan nama lain, sebagai eksatuan masyarakat hukum terendah, yang memiliki hak asal-usul dan otonomi asli, yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.
6. Untuk mengantisipasi perkembangan ekadaan, baik di dalam negeri, maupun tantangan persaingan global, yang mau tidak mau pengaruhnya akan sangat dirasakan oleh daerah-daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat diasumsikan di sini bahwa latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah untuk lebih memberdayakan potensi daerah guna mendukung penguatan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam berbagai aspeknya.

2. Hakekat Otonomi Daerah dalam Kerangka UU Nomor 22/1999

Berdasarkan UUD 1945, Indonesia merupakan negara berbentuk kesatuan (*enheidsstaat*). Hubungan dan mekanisme antara Pemerintahan Pusat dan Daerah merupakan suatu *conditio sinequa non* dalam negara yang berbentuk kesatuan seperti Negara Republik Indonesia, dalam negara yang berbentuk kesatuan tidak mungkin ada daerah yang bersifat *staat*. Konsekuensi yang muncul pasti akan timbul hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya dalam negara-negara berkembang, sangat tergantung kepada sistem yang digunakan dalam pengaturan terhadap hubungan tersebut. Secara teoritis, ada dua model sistem yang dapat

digunakan, yakni *sistem sentralisasi* dan *desentralisasi*. Kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris di seluruh dunia dewasa ini sudah tidak ada satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistik, sebaliknya juga tidak ada yang sepenuhnya bersifat desentralistik.

Dalam sistem sentralisasi semua kewenangan ada pada Pemerintahan Pusat yang berarti semua Daerah terkooptasi oleh Pemerintah Pusat. Dalam sistem desentralisasi terjadi penyerahan kewenangan Pemerintahan Pusat kepada Daerah. Daerah yang mendapat kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri ini disebut desentralisasi otonomi.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.⁴⁸

Dengan adanya kebijakan desentralisasi otonomi daerah, maka paling tidak ada empat hal yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi

⁴⁸Tjahya Supriatna, *Akuntabilitas Pemerintahan dalam Administrasi Publik*, Cet. I (Bandung: CV. Indra Prahasta, 2001), hal. 91.

tersebut, yaitu: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah daerah.⁴⁹

Dalam hal hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Yang termasuk ke dalam kategori otonomi terbatas adalah apabila: (1) Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara enumeratif dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula; (2) Apabila sistem supervisi atau pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengelola rumah tangga daerahnya; dan (3) Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Kemudian, otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara-negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan

⁴⁹Tahya Supriatna, *Ibid*, hal. 124.

kepentingan umum, baik dibidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya, mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip residual di atas, dengan sendirinya urusan rumah tangga daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas.

Hubungan kedua antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah hubungan pengawasan. Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi yang tidak terpisahkan dalam negara kesatuan yang bersendikan otonomi. Pengawasan merupakan bandul pengimbang agar kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi tidak berayun berlebihan sehingga yang satu membahayakan yang lain.

Hubungan ketiga pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah hubungan keuangan. Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum

dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibandingkan dengan yang dimiliki pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Dan yang disebut perimbangan tidak lain adalah memperbesar sumber pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak. Dalam hal hubungan keuangan ini yang terpenting adalah harus dikembalikan pada pengertian dasar otonomi yaitu kemandirian daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus rumah tangganya. Memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan satu cara yang mesti dilakukan agar keleluasaan dapat diwujudkan, di samping prasyarat lain yang telah dikemukakan di atas. Tetapi pembesaran sumber itu tidak akan benar-benar menyebabkan daerah sepenuhnya berdiri sendiri. Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan di samping mencukupi keuangan daerah. Yang terpenting adalah segala bentuk subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian dan keleluasaan daerah. Pengertian perimbangan keuangan pusat dan daerah hendaknya tidak sekedar diartikan memperbesar sumber lumbung keuangan daerah yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya, meskipun uang tersebut berasal dari pusat seperti subsidi dan bantuan lainnya.

Atas dasar itulah, maka dalam rangka penguatan (*enabling*) birokrasi Pemerintahan Daerah dan pemberdayaan (*empowering*) masyarakat, kebijakan

otonomi telah mencoba diterapkan dengan penguatan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tujuan:

1. Meningkatkan demokrasi administrasi/manajemen pembangunan daerah.
2. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan.
3. Meningkatkan pemerataan dan keadilan pembangunan.
4. Memperhatikan potensi dan nilai-nilai lokal dalam proses pengelolaan pembangunan daerah.
5. Memperhatikan keanekaragaman daerah dalam pengelolaan pembangunan daerah.⁵⁰

Jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya (UU Nomor 5/1974), maka UU Nomor 22/1999 memiliki perbedaan yang prinsip. Perbedaan tersebut antara lain:

1. Tingkat daerah otonomi, dari dua tingkat (Tingkat I dan II) menjadi tidak bertingkat.
2. Penekanan titik berat otonomi pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dari kombinasi desentralisasi dan desentralisasi menjadi hanya desentralisasi.
3. Struktur kelembagaan serta pembagian tugas dan tanggungjawab Pemerintah Daerah, dari menyatunya tanggungjawab Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Struktur kelembagaan daerah menjadi terpisah.
4. Kecenderungan kekuasaan, dari kecenderungan centripetal menjadi kecenderungan centrifugal.
5. Akuntabilitas Pemerintah Daerah dan atau Kepala Daerah kepada DPRD, dari hanya formalitas menjadi sangat menentukan.
6. Jumlah dan bidang kewenangan daerah, dari jumlah dan bidang yang sangat terbatas menjadi jumlah dan bidang yang sangat luas, kecuali enam bidang yang ditetapkan menjadi wewenang Pemerintah Pusat.
7. Administrasi kepegawaian, dari administrasi kepegawaian yang tersentralisasi menjadi terdesentralisasi.

⁵⁰Tahya Supriatna, *Ibid*, hal. 92.

8. Birokrasi pemerintahan dari birokrasi yang banyak memerlukan persetujuan Pemerintahan Pusat (tergantung), menjadi birokrasi yang lebih bersifat otonomi (tidak tergantung).
9. Pembangunan kerjasama luar negeri, dan sistem yang diatur secara terpusat menjadi sistem yang dapat dikembangkan sendiri oleh Daerah.
10. Penguasaan laut, dari yang hampir sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah Pusat menjadi hampir sepenuhnya dikuasai oleh Daerah.⁵¹

Di samping itu, UU Nomor 22/1999 ini adalah sebagai antisipasi terhadap kecenderungan beberapa daerah yang ingin memerdekakan diri dan sebagai upaya mengurangi berbagai dampak negatif dan berbagai kebijakan otonomi sebelumnya.

Paradigma Pemerintah Daerah yang akan dikembangkan menurut UU Nomor 22/1999 ini bertumpu pada nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan, yaitu suatu Pemerintah Daerah yang memiliki keleluasaan dan pengambilan keputusan yang terbaik dalam kewenangannya, untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat. Dipihak lain untuk menciptakan Pemerintah yang bersih dan berwibawa menjadi salah satu tema utama dalam reformasi dewasa ini.

Jadi, otonomi daerah dalam kerangka UU Nomor 22/1999 itu hakikatnya sangat jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya (UU Nomor 5/1974). Perbedaannya terletak pada prinsip pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, UU Nomor

⁵¹Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 92-93.

22/1999 memberikan nuansa yang lain dalam perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia. Konsep Otonomi Daerah yang dikembangkan merupakan lompatan yang jauh ke depan, sehingga konsep sentralisasi yang dianut UU Nomor 5/1974 benar-benar diganti dengan konsep desentralisasi. Dengan demikian perubahan-perubahan baik dalam aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang terjadi dalam Pemerintahan di Daerah tidak bisa dihindari.

Sehubungan dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, maka prinsip-prinsip otonomi yang dianut dalam undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah Pusat dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana, prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.⁵²

Dengan prinsip-prinsip otonomi daerah yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, maka sendi-sendi otonom yang terkandung di dalamnya mencakup: pembagian kewenangan (*sharing of power*), pembagian pendapatan (*distribution of income*), dan kemandirian administrasi Pemerintah Daerah (*empowering*).

Adapun dimensi-dimensi otonomi daerah yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 itu mencakup tiga dimensi, yaitu: dimensi politis, teknis, dan ekonomis.⁵³

Dari sudut politik, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mendemokrasikan Pemerintah Daerah. Masyarakat Daerah harus dapat dengan leluasa memilih Kepala Pemerintahannya sendiri, membentuk atau memilih lembaga perwakilannya sendiri, serta menyusun dan membuat peraturan sendiri. Intervensi pusat terhadap daerah harus dikurangi dan dibatasi, sehingga kemandirian Daerah benar-benar dapat terwujud.

⁵²Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 96-97.

⁵³Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 97.

Dalam bidang politik, otonomi seluas-luasnya harus ditandai dengan semakin besarnya wewenang dan kemandirian DPRD. DPRD harus berwenang dan secara mandiri memilih calon Kepala Daerahnya dan kemudian diresmikan pengangkatannya oleh Pemerintah Pusat. DPRD juga harus berwenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak memenuhi harapan rakyat. Terkait dengan hal ini, maka sangat relevan sekali adanya pencabutan Dwifungsi ABRI, terutama pengangkatan anggota TNI dalam lembaga legislatif secara eksekutif, seperti Gubernur dan Bupati/Walikota.

Kemudian dari sudut teknis pelaksanaan desentralisasi ditujukan untuk memperoleh efisiensi dan efektivitas yang maksimal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini meliputi urusan rumah tangga mana yang paling cocok dan paling tepat dikerjakan oleh Daerah, dan bidang pekerjaan apa yang sebaiknya tetap dilakukan oleh lembaga Pemerintah Pusat, serta kerjasama yang bagaimana yang bisa dilakukan oleh beberapa Daerah agar memperoleh hasil yang sebaik-baiknya. Dengan perkataan lain, aspek teknis ini bersifat kasuistik, tergantung pada situasi dan kondisi masing-masing Daerah.

Selain itu, dengan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya diharapkan Daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, karena Daerah mempunyai kewenangan untuk menggali potensi daerah yang dapat menghasilkan, baik yang berupa sumber daya alam maupun sumber daya manusia. DPRD sebagai lembaga legislatif berhak untuk mengawasi pelaksanaan APBD yang

dilaksanakan oleh Pemerintah dengan kondisi yang demikian dapat diharapkan terciptanya pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean and strong government*), yang bermuara kepada kesejahteraan rakyat.

C. Problematika Pengelolaan Madrasah dalam Kerangka Otonomi Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan terdahulu bahwa lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 berkaitan dengan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang tersebut telah dijelaskan pula bahwa kewenangan Pemerintah Pusat berkaitan dengan bidang-bidang seperti: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Sedangkan masalah pendidikan merupakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaannya. Persoalannya kemudian adalah bagaimana dengan status pengelolaan pendidikan madrasah yang ada di daerah, terutama yang selama ini dikelola dan berada di bawah naungan Departemen Agama? Apakah masih berada di bawah naungan Departemen Agama RI ataukah diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah?

Dalam menjawab persoalan tersebut tentu saja masalah pengelolaan madrasah mengalami dilematis. Sebab, apa pun pilihannya akan mengandung resiko. Oleh karena itu, dalam melihat masalah tersebut dibutuhkan perspektif yang multidimensi dan objektif. Di sini, keberadaan pendidikan madrasah, baik

sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional maupun kualitasnya yang rata-rata masih rendah harus dijadikan titik tolak dalam pembahasan.

Ada beberapa hal yang perlu diketengahkan dalam perbincangan tentang status madrasah ke depan, yaitu: *pertama*, perlu melihat setting sejarah kehadiran madrasah di masyarakat. Hal ini penting agar peranserta masyarakat atau keswadayaan yang merupakan basis pendukung kelangsungan hidup madrasah ini tidak terabaikan, bahkan akan terus dijadikan modal dasar untuk melakukan peningkatan kualitas madrasah.

Kedua, secara de facto keberadaan madrasah di tengah-tengah masyarakat telah mendapat pengakuan. Makna kehadirannya tidak diragukan lagi. Hanya saja secara de jure madrasah diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional baru tampak secara tegas setelah lahir Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 1989 diratifikasi. Beberapa dekade yang lalu dan bahkan dimulai sejak pemerintah kolonial Belanda, institusi pendidikan madrasah ini terkesan dibiarkan tumbuh dengan sendirinya sebagai *indigenous institution*. Sentuhan-sentuhan pemerintah yang dapat mendorong terjadinya eskalasi peningkatan mutu dirasa masih belum seimbang dibanding dengan perlakuan yang diberikan ke sekolah-sekolah yang berada di bawah naungan Depdikbud. Dari politik anggaran misalnya, terdapat ketimpangan dalam alokasi anggaran untuk lembaga pendidikan madrasah ini. Hal ini mempunyai hubungan dengan status dan garapan utama Departemen Agama. Perbedaan

perlakuan anggaran untuk madrasah telah terjadi dan bahkan masih dirasakan meskipun UUSPN Nomor 2 Tahun 1989 telah diratifikasi. Departemen Agama RI harus mengalokasikan dana yang diterimanya (bidang agama) untuk pembinaan dan pengembangan madrasah agar lembaga ini dapat memberikan pelayanan pendidikan yang bermutu sesuai tuntutan masyarakat. Ketimpangan yang mencolok mengakibatkan madrasah-madrasah pada satu dimensi “tertinggal” dari sekolah-sekolah yang kini berada dalam naungan Depdikbud.

Ketiga, pandangan tentang proporsionalitas dan politik penyelenggaraan pendidikan perlu dipertimbangkan dalam melihat persoalan madrasah ke depan. Pertanyaan yang acapkali muncul dalam diskusi adalah siapa yang paling otoritatif dalam menyelenggarakan pendidikan. Dalam hal ini akan dijumpai pandangan bahwa pendidikan semestinya berada dalam satu atap dan Depdikbud dipandang sebagai lembaga paling otoritatif. Pandangan ini tidak serta merta dapat diterima karena alasan bahwa sebagian kaum muslim belum yakin betul apabila madrasah atau pendidikan agama diselenggarakan dalam satu atap. Pertanyaan yang mungkin muncul adalah apakah integrasi madrasah atau pendidikan agama dalam satu wadah tidak akan mereduksi penyelenggaraan pendidikan agama. Dengan kata lain, hal itu akan mempercepat proses sekularisasi.

Dalam kaitannya dengan isu otonomi daerah, maka isu otonomi pendidikan semakin kencang bergulir. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah menegaskan bidang kewenangan yang semestinya diemban oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Lima bidang yang disebutkan di atas (politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama) menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan selebihnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Belum lagi dengan adanya UUSPN Nomor 2 Tahun 1989 yang diperbaharui oleh UUSPN Nomor 30 Tahun 2003, yang menegaskan bahwa sistem madrasah telah terintegrasi ke dalam sistem pendidikan nasional.

Merespon lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, berarti pilihan pengelolaan pendidikan madrasah menjadi ganda, yaitu pada satu sisi bisa bersifat sentralisasi, dan juga bisa otonomi penuh. Kedua pilihan tersebut masing-masing mengandung resiko.

Jika pilihannya sentralisasi, berarti madrasah masih tetap dikelola oleh Departemen Agama dengan segala resikonya. Artinya, madrasah dalam kerangka UU Nomor 22 Tahun 1999 masuk dalam kategori bidang agama. Resikonya adalah anggaran pengembangan dan pembinaan madrasah akan diambil dari sumber anggaran keagamaan yang bersatu di Departemen Agama. Sedangkan jika pilihan otonomi penuh yang dipilih, berarti pengelolaan madrasah sepenuhnya diserahkan kepada daerah tingkat II. Artinya, madrasah dalam

kerangka UU Nomor 22 Tahun 1999 masuk kategori bidang pendidikan yang harus diserahkan pengelolaannya ke pemerintah daerah atau Depdikbud.

Menurut hemat penulis, yang lebih aman adalah sebagaimana telah ditegaskan dalam SKB Tiga Menteri pada tahun 1975 mengenai Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. Dalam SKB tersebut masing-masing Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Dalam Negeri memikul tanggungjawab dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah dengan pembagian sebagai berikut:

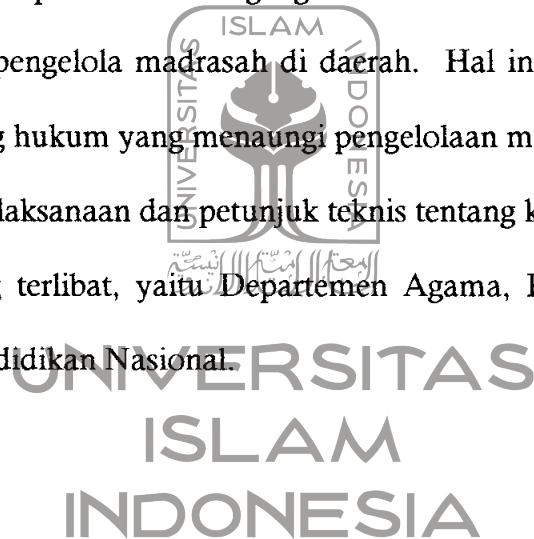
1. Pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.
2. Pembinaan mata pelajaran agama pada madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.
3. Pembinaan dan pengawasan mutu mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Mendikbud, bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.⁵⁴

Dengan cara seperti itu berarti pengelolaan terhadap pendidikan madrasah masih tetap oleh Departemen Agama. Namun, agar peningkatan mutu madrasah semakin baik, maka sistem pendanaannya harus ditunjang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebesar 20% yang diambil dari pos anggaran pendidikan, bukan dari anggaran keagamaan. Konsep ini tentu saja sejalan dengan amanat UU Nomor 20 Tahun 2003 terutama pasal 49 ayat (1) yang menegaskan: “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan

⁵⁴Maksum, *Op. Cit*, hal. 151.

kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD”.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pendidikan madrasah dalam kerangka otonomi daerah harus berbentuk model semi otonomi sentralistik dengan cara membagi kewenangan masing-masing departemen dan pengalokasian anggaran pendidikan secara proporsional. Problematikanya berkaitan dengan masalah penetapan anggaran, penetapan guru madrasah, dan penetapan honor bagi guru madrasah. Problematika ini dirasakan oleh para pengelola madrasah di daerah. Hal ini disebabkan karena belum adanya payung hukum yang menaungi pengelolaan madrasah secara jelas, terutama petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tentang kewenangan masing-masing instansi yang terlibat, yaitu Departemen Agama, Pemerintah Daerah, dan Departemen Pendidikan Nasional.



BAB III

GAMBARAN UMUM PERKEMBANGAN MADRASAH SEBELUM TERBITNYA UU OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN TASIKMALAYA

A. Gambaran Umum Kabupaten Tasikmalaya

Secara geografis letak wilayah Kabupaten Tasikmalaya berada di antara 7°02' dan 7°50' Lintang Selatan serta 107°57' dan 108°25' Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Ciamis dan Kabupaten Majalengka. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Ciamis. Sebelah Selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia. Dan, sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Garut.

Wilayah kecamatan yang paling tinggi adalah Kecamatan Taraju, yaitu berada pada ketinggian 800 meter dari permukaan laut, sedangkan wilayah yang paling rendah adalah Kecamatan Cikalong dengan ketinggian 25 meter di atas permukaan laut.

Keadaan topografi Kabupaten Tasikmalaya cukup baik karena sebagian besar merupakan tanah daratan dan tanahnya terdiri dari jenis lotosal yang baik untuk persawahan, tegalan dan pertanian pada umumnya dengan produktivitas sedang sampai tinggi. Tingkat curah hujan rata-rata per tahun antara 2000-3000 mili meter. Di samping itu kabupaten ini telah dilewati sungai yang telah

dimanfaatkan secara baik untuk pengairan (teknis) terutama untuk tanaman padi dan empang.

Luas wilayah Kabupaten Tasikmalaya adalah 284.644 hektar atau 2.846 km². Sebagian besar yaitu seluas 229.097 hektar atau 2.291 km² atau 80,49% merupakan tanah darat/bukan sawah, dan selebihnya yaitu seluas 55.547 hektar atau 555 km² atau 19,51% lagi merupakan tanah sawah. Selengkapnya dapat dilihat pada Tabel I berikut:

TABEL I
LUAS PENGGUNAAN TANAH DI KABUPATEN TASIKMALAYA

NO	PENGGUNAAN TANAH	LUAS (Ha)
1	Pekarangan	20.267
2	Tanah Kering Lainnya	203.972
3	Kolam/Tebat/Empang	4.831
4	Rawa	15
5	Tambak	12
6	Persawahan	55.547
Σ	Jumlah	284.644

Sumber: Buku Kabupaten Tasikmalaya dalam Angka, 2003/2004.

Berdasarkan data kependudukan per 25 September 2004, penduduk Kabupaten Tasikmalaya sebanyak 1.971.014 orang, menghuni wilayah seluas 2.741,14 km² sehingga kepadatan penduduknya adalah sebanyak 719 orang per km². Dari jumlah penduduk sebanyak itu terbagi menjadi 978.685 orang laki-laki dan 992.329 orang perempuan sehingga perbandingan sex rasionya adalah 99%, dalam artian lebih banyak penduduk perempuan. Namun demikian, ada juga wilayah kecamatan yang jumlah penduduk laki-laknya lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan di atas 100%, seperti

Kecamatan Bantarkalong dan Kecamatan Jamanis yang sex rasionya mencapai 103%, dalam arti lebih banyak perempuan.

Kemudian, dilihat dari aspek administrasi pemerintahan, wilayah Kabupaten Tasikmalaya terbagi ke dalam 9 (sembilan) Wilayah Pembantu Bupati (Kewedanaan), 39 kecamatan, 12 perwakilan kecamatan, dan 412 desa.

Dilihat dari aspek ketenagakerjaan, jumlah pencari kerja di wilayah Kabupaten Tasikmalaya masih tinggi. Selama kurun waktu tahun 2003/2004 tercatat sebanyak 9.567 orang yang terdiri dari 4.551 orang atau sekitar 47,57% laki-laki dan 5.016 orang atau sekitar 42,43% perempuan. Jumlah pencari kerja sebanyak itu yang sudah ditempatkan (telah mendapat pekerjaan) adalah 2.663 orang atau sekitar 27,84%, sedangkan sisanya yaitu sebanyak 8.904 orang atau 72,16% lagi masih menunggu kesempatan untuk mendapatkan penempatan. Kebanyakan mereka bekerja di sektor swasta. Para pencari kerja sebagaimana tersebut di atas, kebanyakan atau sekitar 6.063 atau 63,37% adalah lulusan SLTA, sedangkan lulusan Perguruan Tinggi sebanyak 1.689 orang atau 17,65%.

Penduduk Kabupaten Tasikmalaya juga ada yang mengikuti program transmigrasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Berdasarkan data tercatat jumlah para transmigran dari Kabupaten Tasikmalaya terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun, yaitu hanya 11 KK atau 43 orang pada tahun 2004.

Selanjutnya, gambaran umum Kabupaten Tasikmalaya dilihat dari aspek pendidikan selama kurun waktu tiga tahun (2002-2004) terus mengalami perkembangan, yaitu: TK sebanyak 156 buah, SD sebanyak 1.371 buah, SLTP sebanyak 125 buah, SMU sebanyak 42 buah, SMK sebanyak 21 buah, dan Perguruan Tinggi sebanyak 20 buah.

Pada bidang kesehatan, dilihat dari jumlah pasien yang dirawat inap di Rumah Sakit Umum, ternyata mengalami penurunan selama kurun waktu dua tahun (2003-2004). Pada tahun 2003 yang lalu, jumlah pasien yang dirawat inap di RSU sebanyak 17.429 orang, sedangkan pada tahun 2004 hanya 15.030 orang. Kebanyakan pasien yang dirawat inap di RSU menderita penyakit dalam, seperti jantung, gula, darah tinggi, dan lainnya.

Kemudian, jumlah peserta Keluarga Berencana (KB) pada tahun 2004 ini relatif menurun dibandingkan tahun 2003 yang lalu, yakni dari 273.614 orang (tahun 2003) menjadi 254.275 orang (tahun 2004) atau menurun sekitar 7.07%. Kebanyakan para peserta KB menggunakan alat kontrasepsi suntik, dengan perbandingan: 118.590 orang (46,64%) KB suntik, 81.001 orang (31,86%) KB Pil, dan KB IUD sebanyak 32.662 orang atau 12,85%.

Gambaran umum lainnya yang perlu dijelaskan adalah aspek agama. Berdasarkan catatan yang ada di Kantor Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, mayoritas penduduk Kabupaten Tasikmalaya memeluk agama Islam dengan perbandingan: Islam 1.934.419 orang atau 99,48%, dan sisanya

yaitu 0,52% pemeluk agama selain Islam, yaitu: Protestan 4.455 orang, Katolik 2.824 orang, Budha 2.421 orang, dan Hindu 292 orang.

Mayoritasnya jumlah penduduk Kabupaten Tasikmalaya memeluk agama Islam ditunjang pula oleh keadaan jumlah Pondok Pesantren, sehingga kabupaten ini dikenal dengan “Daerah Santri”. Dari 39 kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Tasikmalaya, jumlah Pondok Pesantrennya sebanyak 603 buah. Di samping itu ditunjang pula oleh keadaan jumlah jama’ah haji. Memang selama kurun waktu empat tahun terakhir jumlah jama’ah haji mengalami penurunan, yaitu: tahun 2001 sebanyak 1.720 orang, tahun 2002 sebanyak 1735 orang, tahun 2003 sebanyak 194 orang, dan tahun 2004 sebanyak 1.044 orang.

Dalam hal perkawinan, keadaannya mengalami penurunan selama kurun waktu dua tahun terakhir, yaitu pada tahun 2003 sebanyak 32.407 pasangan, dan pada tahun 2004 tercatat sebanyak 22.899 pasangan. Sedangkan jumlah perceraian mengalami peningkatan, yakni: tahun 2003 sebanyak 2.522 pasangan, dan tahun 2004 sebanyak 2.579 pasangan.

Ada beberapa alasan terjadinya peningkatan dalam perceraian, di antaranya yaitu sebagai berikut:

1. Perceraian yang disebabkan karena tekanan ekonomi , yaitu sebanyak 1.904 orang atau 73,86%.

2. Perceraian yang disebabkan karena tidak harmonisnya hubungan rumah tangga mereka, yakni sebanyak 322 pasangan atau 0,12%.
3. Perceraian yang disebabkan karena gugat cerai pihak isteri, yakni sebanyak 233 pasangan atau 0,09%.
4. Perceraian yang disebabkan oleh krisis akhlak suami, yakni sebanyak 99 pasangan atau 0,04%.
5. Perceraian yang disebabkan karena cemburu, yakni sebanyak 9 pasangan atau 0,003%.
6. Perceraian yang disebabkan karena cacat fisik, yakni sebanyak 7 pasangan atau 0,002%.
7. Perceraian yang disebabkan karena selingkuh, yakni sebanyak 4 pasangan atau 0,001%.



B. Perkembangan Pendidikan Madrasah sebelum Terbitnya UU Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya

Sebagaimana diketahui bahwa sejak tahun 1999 yang lalu telah diberlakukan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang ini berkaitan erat dengan Otonomi Daerah, yaitu pengaturan tentang bidang-bidang yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, salah satunya adalah kewenangan dalam pengelolaan pendidikan madrasah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, diperoleh keterangan, bahwa sebelum diberlakukannya UU Nomor 22/1999 hingga tahun 2003, pengelolaan pendidikan madrasah dilakukan oleh Departemen Agama, yakni oleh Seksi Perguruan Agama Islam atau sekarang bernama Madrasah dan Pendidikan Keagamaan pada Sekolah Umum (Mapenda), karena mengingat masalah pendidikan madrasah tidak termasuk ke dalam bidang yang diotonomikan.⁵⁵

Kemudian, berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN), maka pendidikan madrasah sebagai bagian dari Sistem Pendidikan Islam pun diselenggarakan dan dibina oleh Departemen Agama. Dengan masuknya madrasah dan pesantren ke dalam kesatuan Sistem Pendidikan Nasional mengharuskan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dalam penyelenggaraan dan pembinaannya dengan ketentuan dan pokok pikiran yang terdapat dalam UUSPN dan semua peraturan pelaksanaannya.⁵⁶

Di antara ketentuan tersebut adalah ketentuan pada Pasal 14 UUSPN yang menetapkan bahwa anak yang telah mencapai umur 6 tahun dapat mengikuti pendidikan dasar dan mereka yang telah menginjak umur 7 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Sebagai konsekuensi dari kebijakan yang

⁵⁵ Wawancara dengan Kasi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁵⁶ Wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Drs. Yayan, tanggal 06 Oktober 2004.

menetapkan bahwa semua anak usia antara 7-15 tahun harus mengikuti pendidikan dasar, semua lembaga-lembaga pendidikan yang menampung anak didik usia antara 7-15 tahun harus menjadi bagian pendidikan dasar secara penuh termasuk Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah. Konsekuensi ini telah tertuang dalam peraturan perundangan, yaitu pada pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar yang menetapkan bahwa Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah adalah SD dan SLTP yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.⁵⁷

Sebagai realisasi dari PP Nomor 28 Tahun 1990 Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 0487/U/1992 Tahun 1992 dan Nomor 054/U/1993 yang antara lain menetapkan bahwa Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) wajib memberikan bahan kajian sekurang-kurangnya sama dengan SD/SLTP. Ini berarti tidak ada perbedaan lagi antara MI/MTs dengan SD/SLTP selain ciri khas agama Islam pada MI/MTs.⁵⁸

Dalam rangka menindaklanjuti SK-SK Mendikbud tersebut telah dikeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 368 dan 369 Tahun 1993, masing-masing tentang Penyelenggaraan Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah

⁵⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Drs. Yayan, tanggal 06 Oktober 2004.

⁵⁸ Wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Drs. Yayan, tanggal 06 Oktober 2004.

Tsanawiyah. Penetapan madrasah menjadi sekolah umum juga dilakukan terhadap Madrasah Aliyah (setingkat SLTA). Sebagai satuan pendidikan dalam jalur pendidikan sekolah pada jenjang pendidikan menengah adalah PP Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah. Dalam PP Nomor 29 tersebut ditegaskan bahwa pada jenjang pendidikan menengah, terdapat bentuk-bentuk satuan pendidikan, yaitu: sekolah keagamaan, sekolah menengah kedinasan dan sekolah menengah luar biasa.⁵⁹

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0489/U/1992 Tahun 1992 tentang Sekolah Menengah Umum, ditetapkan bahwa Madrasah Aliyah adalah Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama. Dalam SK Mendikbud tersebut juga ditegaskan bahwa Madrasah Aliyah wajib memberikan bahan kajian sekkurang-kurangnya sama dengan Sekolah Menengah Umum (SMU).⁶⁰

Dalam rangka menindaklanjuti Keputusan Mendikbud di atas, telah dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 370 Tahun 1993 tentang Madrasah Aliyah. Selain Madrasah Aliyah sebagai SMU berciri khas agama Islam yang penyelenggaraannya didasarkan pada SK Mendikbud Nomor 0489/U/1992, Departemen Agama juga berkewajiban menyelenggarakan sekolah menengah keagamaan berdasarkan PP Nomor 29 Tahun 1990 pasal 11

⁵⁹ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁶⁰ Wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya, Drs. Yayan, tanggal 06 Oktober 2004.

ayat (2) yang menegaskan: “Tanggung jawab pengelolaan sekolah menengah keagamaan dilimpahkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan kepada Menteri Agama”. Sekolah menengah keagamaan ini berdasarkan KMA Nomor 371 Tahun 1993 dinamakan Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK).⁶¹

Pada tingkat pendidikan prasekolah, Departemen Agama menyelenggarakan Raudhatul Athfal/Bustanul Athfal (RA/BA) yang keberadaannya didasarkan pada KMA Nomor 367 Tahun 1993. Dalam Keputusan tersebut ditetapkan bahwa RA/BA adalah Taman Kanak-kanak berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.⁶²

Jadi, sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pengelolaan madrasah dari tingkat pusat hingga daerah tingkat II, termasuk di Kabupaten Tasikmalaya, diserahkan sepenuhnya kepada Departemen Agama tanggung jawab pembinaannya, yaitu oleh Seksi Mapenda (dulu Pergurais). Dalam hal ini pihak Departemen Pendidikan dan Kebudayaan serta Pemerintah Daerah tidak berwenang mengelola madrasah. Dengan demikian, pada jalur pendidikan sekolah satuan pendidikan pada tingkat prasekolah, jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah yang pembinaannya dilakukan oleh Ditjen Binbaga Islam adalah sebagai berikut:

⁶¹ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁶² Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

1. Raudhatul Athfal/Bustanul Athfal (RA/BA), sebagai Taman Kanak-kanak berciri khas agama Islam.
2. Madrasah Ibtidaiyah (MI), sebagai Sekolah Dasar yang berciri khas agama Islam.
3. Madrasah Tsanawiyah (MTs), sebagai Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama yang berciri khas agama Islam.
4. Madrasah Aliyah (MA), sebagai Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama Islam.
5. Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK), sebagai Sekolah Menengah Keagamaan.⁶³

Pada jalur pendidikan luar sekolah, satuan pendidikan yang pembinaannya dilakukan oleh Ditjen Binbaga Islam adalah: Pendidikan Keagamaan di pondok pesantren yang dilakukan secara individual dan Madrasah Diniyah.

Di Kabupaten Tasikmalaya, sebelum keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pengelolaan madrasah masih tetap dilakukan oleh Departemen Agama melalui Seksi Perguruan Agama Islam. Jumlah madrasah mulai dari RA/BA sampai Madrasah Aliyah yang dikelola oleh Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya (sebelum ada pemisahan Kabupaten dan Kota Tasikmalaya) selama kurun waktu tiga tahun (1998-2000) terus berkembang. Hal ini sebagaimana terlihat pada Tabel II berikut.

⁶³ Wawancara dengan Kepala Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, Drs. H. Cecep Alamsyah, M.Ag., tanggal 05 Oktober 2004.

TABEL II
JUMLAH MADRASAH, MURID DAN GURU PERIODE 1998-2000
SEBELUM BERLAKUNYA UU OTONOMI DAERAH
DI KABUPATEN TASIKMALAYA

NO	JENIS MADRASAH	JUMLAH/TAHUN								
		MADRASAH			MURID			GURU		
		1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
1	Raudlatul Atfal	68	84	96	2.210	2.621	3.476	246	287	361
2	MD	2.493	2.490	2.493	307.237	307.287	291.519	8.367	8.418	8.367
3	MI Swasta	214	220	219	28.873	28.800	30.849	1.088	1.206	1.271
4	MI Negeri	6	6	6	1.197	1.272	1.332	51	55	53
5	MTs Swasta	134	135	135	16.620	17.007	17.498	1.836	1.831	1.833
6	MTs Negeri	12	13	13	5.366	5.659	5.976	299	352	352
7	MA Swasta	29	35	39	2.490	2.900	3.950	407	515	653
8	MA Negeri	8	8	8	4.470	4.942	5.098	224	282	304
	Jumlah	2.964	2.991	3.009	368.463	370.488	359.698	12.518	12.946	13.194

Sumber: Departemen Agama Kab. Tasikmalaya, Oktober 2004

Ket:

- MD (Madrasah Diniyah); MI (Madrasah Ibtidaiyah); MTs (Madrasah Tsanawiyah); MA (Madrasah Aliyah).

Berdasarkan data Tabel II di atas, nampak bahwa jumlah Madrasah Swasta jauh lebih banyak dibandingkan dengan Madrasah Negeri. Kenyataan tersebut merupakan problem tersendiri bagi Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya khususnya, dan Pemerintah Daerah atau Depdikbud umumnya, di samping penyebaran Madrasah Negeri yang tidak merata.

Besarnya jumlah Madrasah Swasta ini memang berkaitan dengan sejarah pendidikan di Kabupaten Tasikmalaya, khususnya pendidikan Islam, di mana peran serta masyarakat dalam pengembangan madrasah sangat besar. Anggota masyarakat, karena motivasi agama, banyak yang menyediakan tanah wakaf atau dana pembangunan madrasah, sehingga jumlah Madrasah Swasta demikian banyak seperti terlihat pada data Tabel I di atas. Prakarsa dan peran serta masyarakat yang demikian besar dalam bidang pendidikan madrasah tersebut merupakan suatu bukti besarnya peranan masyarakat. Dalam kaitan inilah,

pihak Departemen Agama maupun Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya merasa bersyukur dengan perkembangan ini.⁶⁴

Namun, dana yang dikumpulkan oleh masyarakat muslim dalam pengembangan pendidikan modern dewasa ini sangat terbatas, sementara biaya pendidikan semakin mahal, sehingga tuntutan untuk terus-menerus menyesuaikan diri dengan perkembangan ilmu dan teknologi menyebabkan madrasah terus-menerus ketinggalan dengan dunia pendidikan umum lainnya. Pada umumnya, Madrasah Swasta berada dalam keadaan serba kekurangan karena menampung siswa-siswa dari keluarga dengan tingkat sosial ekonomi rendah. Akibatnya, biaya untuk menunjang kegiatan proses belajar-mengajar kurikulum yang tinggi tingkat relevansinya dengan jenis-jenis pekerjaan yang berkembang di dunia bisnis dan di masyarakat dewasa ini yang mengarah ke masyarakat industri, masih sangat terbatas.⁶⁵

Di sisi lain, karena kemampuan dalam penyelenggaraan pendidikan masih terbatas, Pemerintah Daerah dan pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, masih mengutamakan strategi pengembangannya pada sekolah-sekolah negeri, khususnya dalam penyediaan tenaga guru dan pembagian alokasi dana pembiayaan pendidikan lainnya. Padahal, berbeda dengan Depdikbud, proses penegerian madrasah di Departemen Agama berjalan sangat lambat,

⁶⁴ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁶⁵ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

sehingga jumlah Madrasah Negeri masih sangat kecil. Kelambatan itu disebabkan karena Departemen Agama dianggap bukan sebagai unit yang memerlukan perhatian dan prioritas untuk memperoleh dukungan dana dan dukungan kelembagaan seperti Depdikbud. Masalah kecilnya jumlah madrasah-madrasah negeri tersebut menjadi salah satu kendala dalam menyusun langkah-langkah pembinaan madrasah oleh Departemen Agama di Kabupaten Tasikmalaya.⁶⁶

Walaupun jumlah Madrasah Negeri di Kabupaten Tasikmalaya relatif sangat kecil dibandingkan dengan jumlah Madrasah Swasta, kebijakan penegerian madrasah dilakukan secara selektif. Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya tidak berkeinginan untuk menegerikan madrasah-madrasah yang sudah kuat. Kepada madrasah swasta tersebut, Departemen Agama tetap memberikan bantuan pembinaan, karena bagaimanapun kuatnya keuangan madrasah-madrasah swasta, dalam bidang pendidikan iptek masih sangat lamban.⁶⁷

Untuk lebih memacu pengembangan dan kemajuan Madrasah Swasta tersebut pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya telah menempuh upaya penetapan status madrasah melalui program Akreditasi Madrasah. Program ini sesungguhnya adalah program Departemen Agama Pusat.

⁶⁶ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁶⁷ Wawancara dengan Kepala Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, Drs. H. Cecep Alamsyah, M.Ag., tanggal 05 Oktober 2004.

Pelaksanaan program Akreditasi Madrasah oleh Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya didasarkan atas Keputusan Menteri Agama Nomor 310 Tahun 1989 tentang Status Madrasah Swasta di Lingkungan Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, sedangkan petunjuk pelaksanaannya tertuang dalam Keputusan Dirjen Binbaga Islam Nomor 29/E/1990 tentang Pedoman Akreditasi Madrasah Swasta.⁶⁸

Tujuan dilakukannya Akreditasi Madrasah terhadap Madrasah Swasta di lingkungan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya adalah sebagai berikut:

1. Mendorong dan meningkatkan mutu pendidikan melalui:
 - a. Pembakuan kurikulum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - b. Tenaga kependidikan yang berkualitas.
 - c. Tersedianya prasarana/sarana pendidikan yang baik.
2. Mendorong terciptanya dan terpeliharanya ketahanan madrasah dan lingkungannya.
3. Mendapatkan bahan-bahan bagi perencanaan dalam rangka pembinaan madrasah yang bersangkutan.
4. Melindungi masyarakat dari usaha pendidikan yang kurang bertanggung jawab.
5. Memberikan informasi kepada masyarakat tentang mutu pendidikan madrasah.
6. Memudahkan pengaturan mutasi murid/siswa.⁶⁹

⁶⁸ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁶⁹ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

Akreditasi terhadap Madrasah Swasta yang dilakukan oleh Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya itu dilaksanakan terhadap semua aspek penyelenggaraan pendidikan yang meliputi komponen-komponen: kelembagaan, kurikulum, administrasi sekolah, ketenagaan, murid/siswa, sarana/prasarana, dan situasi madrasah. Berdasarkan akreditasi terhadap komponen-komponen tersebut, ditetapkan jenjang status Madrasah Swasta, terdiri dari: status terdaftar, diakui, dan disamakan. Status ini berlaku selama 5 tahun.⁷⁰

Selain program akreditasi madrasah, upaya berikutnya Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya dalam meningkatkan kualitas madrasah adalah dengan melakukan *Madrasah Model*. Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa pada madrasah (Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Aliyah) wajib memberikan bahan kajian sekurang-kurangnya sama dengan Sekolah Umum setingkat. Ketentuan ini secara implisit mengandung tuntutan agar lulusan madrasah sekurang-kurangnya sama kualitasnya dengan lulusan Sekolah Umum setingkat. Hal ini mendorong pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya melakukan usaha peningkatan mutu pendidikan pada madrasah melalui berbagai upaya.

Kepentingan untuk meningkatkan mutu pendidikan pada madrasah di Kabupaten Tasikmalaya juga didorong oleh kenyataan bahwa jumlah siswa yang sekolah di madrasah ternyata cukup banyak sebagaimana terlihat pada Tabel 1 di atas bahwa jumlah madrasah di Kabupaten Tasikmalaya secara keseluruhan

⁷⁰ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

adalah 8.964 buah selama periode 1989 sampai tahun 2000 dengan perbandingan:

- Tahun 1998 sebanyak 2.964 buah
- Tahun 1999 sebanyak 2.991 buah
- Tahun 2000 sebanyak 3.009 buah

Dari jumlah tersebut siswa yang mengikuti pendidikan di madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebanyak 1.098.649 orang selama kurun waktu tiga tahun terakhir (tahun 1998 sampai tahun 2000) dengan perkembangan:

- Tahun 1998 sebanyak 368.463 orang siswa
- Tahun 1999 sebanyak 370.488 orang siswa
- Tahun 2000 sebanyak 359.698 orang siswa

Jumlah sebanyak itu adalah aset umat, bangsa, dan negara yang berhak memperoleh pendidikan yang sebaik-baiknya sehingga dapat melanjutkan pendidikannya ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi atau terjun ke masyarakat dalam beberapa lapangan pekerjaan dengan modal pengetahuan dan keterampilan yang memadai, apalagi Kabupaten Tasikmalaya dikenal sebagai *Kota Santri* dengan visinya *Religius Islami* yang ditunjang oleh suburnya perkembangan lembaga pendidikan agama.⁷¹

Salah satu upaya yang ditempuh oleh pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya guna

⁷¹ Wawancara dengan Kepala Sub.Bagian Keagamaan Setda Kabupaten Tasikmalaya, Drs. Ading Abdul Kodir, M.Ag., tanggal 07 Oktober 2004.

meningkatkan mutu pendidikan pada madrasah tersebut adalah membuat madrasah model. Cara ini ditempuh dengan pemikiran bahwa untuk meningkatkan mutu pendidikan pada madrasah yang jumlahnya cukup banyak tidak mungkin dilakukan sekaligus karena keterbatasan dana dan sumber daya lainnya. Untuk itu perlu ditempuh cara imbas, yaitu membuat madrasah model yang diharapkan akan mengimbas madrasah sekitarnya.⁷²

Menurut Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, yang dimaksud dengan *Madrasah Model* adalah Madrasah Negeri yang memiliki standard tertentu dari segi sarana prasarana, jumlah dan kualifikasi tenaga guru, serta siswa yang terseleksi sehingga pelaksanaan pembelajaran berjalan dengan intensitas yang tinggi. Dengan intensitas pembelajaran yang tinggi itu akan dihasilkan lulusan yang tinggi mutunya.⁷³

Masalah yang dihadapi oleh pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya dalam pengembangan Madrasah Model ini adalah belum adanya kriteria yang jelas, baik dari segi program, ketenagaan, sarana prasarana, maupun sumber daya pendidikan lainnya. Meskipun demikian, upaya perintisan untuk mengembangkan Madrasah Model ini sudah dimulai dengan melengkapi sumber daya pendidikan pada madrasah yang dipilih. Saat ini, pada MTs Negeri

⁷² Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

⁷³ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

telah ditetapkan 5 buah dari jumlah 13 keseluruhan, dan pada MAN sebanyak 4 buah dari jumlah 8 keseluruhan.⁷⁴

Selain mengembangkan Madrasah Model, sebagai gambaran umum lainnya mengenai kondisi madrasah sebelum diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya adalah mengembangkan Madrasah Tsanawiyah Terbuka di lingkungan Pondok Pesantren. Sebagaimana diketahui bahwa Pondok Pesantren adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam yang tumbuh berkembang di Kabupaten Tasikmalaya yang telah memberikan kontribusi nyata dalam menjadikan Kabupaten Tasikmalaya sebagai *Kota Santri*. Pesantren telah memberikan andilnya yang besar dalam pembinaan dan pengembangan kehidupan umat Islam di Kabupaten Tasikmalaya. Fungsi ini kelihatannya dapat terus dipertahankan karena sekarang ini sebagian besar pesantren yang ada di Kabupaten Tasikmalaya telah memiliki satuan pendidikan formal, yang sekarang disebut jalur pendidikan sekolah, baik yang bernaung di bawah Departemen Agama maupun Departemen Pendidikan Nasional.

Meskipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa masih banyak santri yang berumur antara 7-15 tahun (usia wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun) yang tidak tertampung dalam salah satu wahana wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Hal ini terjadi karena sebab yang bermacam-macam. Adakalanya

⁷⁴ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

disebabkan kesadaran untuk meneruskan pendidikan di SLTP/MTs masih rendah, adakalanya disebabkan kemampuan ekonomi yang terbatas, dan adakalanya karena tidak adanya wahana belajar di pesantren yang bersangkutan atau di sekitarnya.

Pondok Pesantren adalah lembaga pendidikan yang sebagian lokasinya berada di pedesaan dan para santrinya pun berasal dari daerah pedesaan yang umumnya berasal dari keluarga ekonomi lemah dan kurang mementingkan pendidikan umum.

Kenyataan-kenyataan di atas mendorong pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya untuk mencari jalan keluar agar para santri yang belum tersalur itu dapat terjangkau dalam pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Beberapa pilihan dapat dilakukan, antara lain melalui SMP Terbuka, Kejar Paket B, Ujian Persamaan SMP, dan sebagainya. Namun perlu diingat bahwa pada umumnya, para santri di pesantren lebih merasa dekat dengan pendidikan di madrasah. Oleh sebab itu, di Kabupaten Tasikmalaya diselenggarakan Madrasah Tsanawiyah Terbuka di Pondok Pesantren. Pola penyelenggaraannya mengacu kepada pola penyelenggaraan SMP Terbuka yang diselenggarakan oleh Departemen Pendidikan Nasional, dengan tambahan ciri khas agama Islam.⁷⁵

⁷⁵ Wawancara dengan Kepala Seksi Mapenda Kandepag Kabupaten Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 05 Oktober 2004.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya mengalami pasang-surut selama tiga tahun terakhir (1998-2000) sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah. Kebijakan pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah diserahkan sepenuhnya kepada Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, baik teknik ataupun pembinaannya. Sebagai departemen yang diberikan tanggung jawab dalam pengelolaan madrasah, maka upaya Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya melakukan upaya-upaya signifikan dalam meningkatkan mutu pendidikan keagamaan pada madrasah tersebut, di antaranya melalui program-program seperti: akreditasi madrasah, pembentukan madrasah model, dan penunjukkan Madrasah Tsanawiyah Terbuka.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Telaah Data

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan Bab I bahwa data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi: (a) data tentang perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah; (b) data tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah; dan (c) data tentang hambatan-hambatan yang dirasakan dalam pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

Dalam analisis data, langkah pertama yang dilakukan adalah telaah data. Dalam telaah data ini maksudnya adalah menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, terutama dari hasil wawancara, observasi, dokumentasi dan studi kepustakaan. Berdasarkan hasil penelaahan terhadap data, diperoleh gambaran sebagai berikut:

Perkembangan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya mengalami pasang-surut selama tiga tahun terakhir (1998-2000) sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah. Kebijakan pengelolaan madrasah di Kabupaten

Tasikmalaya sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah diserahkan sepenuhnya kepada Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, baik teknik ataupun pembinaannya. Sebagai departemen yang diberikan tanggung jawab dalam pengelolaan madrasah, maka upaya Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya melakukan upaya-upaya signifikan dalam meningkatkan mutu pendidikan keagamaan pada madrasah tersebut, di antaranya melalui program-program seperti: akreditasi madrasah, pembentukan madrasah model, dan penunjukkan Madrasah Tsanawiyah Terbuka.⁷⁶

Kemudian dalam kaitannya dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya UU Otonomi Daerah terdiri dari tiga, yaitu: kebijakan tentang anggaran pembangunan madrasah, kebijakan tentang pengadaan tenaga kependidikan madrasah, dan kebijakan tentang penetapan honor guru madrasah.⁷⁷

Dalam kebijakan anggaran pembangunan madrasah setelah Undang-Undang Otonomi Daerah, Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya menetapkan anggaran pendidikan madrasah masuk ke dalam pos anggaran keagamaan yang jumlahnya sebesar 4 milyar pada tahun 2004 ini. Namun, untuk anggaran

⁷⁶ Hasil Wawancara dengan Kasi Mapenda Kandepag Kab. Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 5 Oktober 2004.

⁷⁷ Hasil Wawancara dengan Kasubag Kesra Setda Kab. Tasikmalaya, Drs. Ading Abdul Kadir, M.Ag., tanggal 7 Oktober 2004.

pembangunan gedung madrasah hanya 2 milyar. Sisanya adalah untuk pengadaan guru madrasah dan untuk honor guru madrasah.⁷⁸

Di samping itu, kebijakan lainnya adalah dalam hal pengelolaan madrasah setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah, pihak Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya turut langsung dalam pengelolaan madrasah, baik dalam pembinaan maupun dalam penetapan anggaran. Dalam hal ini kebijakan tersebut didelegasikan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, sehingga anggaran pendidikan madrasah dititipkan kepada dinas tersebut, bukan kepada Departemen Agama. Kebijakan tersebut berlaku bagi madrasah swasta yang ada di Kabupaten Tasikmalaya. Sedangkan untuk madrasah negeri diserahkan sepenuhnya kepada Departemen Agama.⁷⁹

Dengan adanya kebijakan seperti itu pihak Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya merasa tidak diakomodir (dilibatkan) dalam menetapkan kebijakan pengelolaan madrasah, terutama swasta. Padahal selama ini, baik madrasah negeri maupun swasta berada di bawah pembinaan dan pengelolaan Departemen Agama. Keinginan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya sebenarnya sederhana saja, yaitu bahwa dalam hal penetapan dan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya di lapangan, seyogyanya melibatkan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya. Sebab, yang mengetahui kondisi

⁷⁸ Hasil Wawancara dengan Kadis P & K Kab. Tasikmalaya, Drs. Yayan, tanggal 6 Oktober 2004.

⁷⁹ Hasil Wawancara dengan Kadis P & K Kab. Tasikmalaya, Drs. Yayan, tanggal 6 Oktober 2004.

lapangan mengenai madrasah adalah Departemen Agama. Karena Departemen Agama mempunyai aparat hingga ke daerah.⁸⁰

Dengan adanya kebijakan tersebut maka timbul problematika dalam pengelolaan madrasah. Problematika ini sebenarnya berada pada tingkat penentu kebijakan, yaitu antara Departemen Agama dengan Pemerintah Daerah. Problematika yang dihadapi adalah tumpang-tindihnya pengelolaan madrasah dan tidak adanya koordinasi antara dinas terkait.⁸¹

Dengan problematika tersebut maka hambatan yang dirasakan dalam pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah adalah sebagai berikut:

1. Kurang dilibatkannya departemen teknis (Departemen Agama) dalam penetapan anggaran bagi pendidikan madrasah.
2. Belum seimbangnya pemberian subsidi anggaran antara pendidikan madrasah dan pendidikan umum.
3. Belum seimbangnya kewenangan dalam pengelolaan madrasah antara Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dengan Departemen Agama. Kecenderungannya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan lebih dominan dibandingkan dengan Departemen Agama.

⁸⁰ Hasil Wawancara dengan Kasi Mapenda Kandepag Kab. Tasikmalaya, H. Syahban Hilal, SH., tanggal 5 Oktober 2004.

⁸¹ Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

4. Belum adanya peraturan yang dijadikan pedoman bersama dalam pengelolaan pendidikan madrasah, sehingga timbul ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab di antara dinas dan departemen terkait.⁸²

B. Reduksi Data

Reduksi data maksudnya adalah membuat abstraksi terhadap data yang sudah terkumpul dari hasil penelaahan. Sebagaimana telah dijelaskan dalam telaah data di atas, bahwa problematika yang dihadapi dalam pengelolaan madrasah setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah mencakup hal:

1. Sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah, pengelolaan madrasah terutama negeri di Kabupaten Tasikmalaya berada di bawah pembinaan Departemen Agama RI. Sedangkan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya berfungsi sebagai kepanjangan tangan dari Departemen Agama Pusat dalam hal pengelolaan madrasah, baik mengenai anggaran pembangunan madrasah, kurikulum, pengadaan guru, dan sistim penggajian. Problematika yang dihadapi dengan masih sentralistiknya pengelolaan madrasah sebelum terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah di antaranya adalah: lambannya pembangunan fisik madrasah, tidak berkembangnya peningkatan mutu

⁸² Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

pendidikan madrasah, lambatnya percepatan pengadaan guru madrasah.

2. Sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah, peran Pemerintah Daerah dan Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Tasikmalaya adalah sebagai mitra kerja yang tidak mempunyai kewenangan turut mengatur pengelolaan madrasah. Problematikanya adalah bantuan Pemerintah Daerah dalam pengembangan madrasah kurang maksimal.
3. Perkembangan madrasah sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya mengalami pasang surut. Namun kecenderungannya kurang berkembang, terutama dalam hal perkembangan jumlah madrasah dan kualitas pendidikan madrasah.
4. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya setelah keluarnya Undang-Undang Otonomi Daerah mencakup tiga aspek, yaitu: kebijakan penetapan anggaran, kebijakan pengadaan tenaga kependidikan, dan kebijakan honor guru madrasah. Problematikanya adalah Pemerintah Daerah kurang mengakomodir Departemen Agama sebagai departemen induk dalam pengelolaan madrasah. Di samping itu, belum adanya model yang jelas dalam pengelolaan madrasah, apakah masih sentralistik, atau otonomi murni, ataukah model lain seperti semi otonomi.

5. Hambatan yang dialami oleh para pengelola madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah adalah belum adanya payung hukum atau Peraturan Daerah mengenai petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan pengelolaan madrasah, terutama berkaitan dengan tugas dan wewenang masing-masing dinas instansi yang terlibat di dalam pengelolaan madrasah tersebut, yaitu Depag, Depdiknas, dan Pemkab.⁸³

C. Kategorisasi

Kategorisasi maksudnya adalah pengelompokan data berdasarkan rumusan masalah penelitian. Berkaitan dengan hal tersebut, maka sebagaimana telah dibahas dalam telaah data dan reduksi data, pembahasan mengenai kategorisasi data adalah sebagai berikut:

1. Perkembangan madrasah sebelum berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah mengalami pasang surut. Hal ini seiring dengan kebijakan pengelolaan madrasah masih bersifat sentralistik, yaitu seluruh madrasah baik negeri maupun swasta berada di bawah pengelolaan Departemen Agama Pusat.
2. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya setelah keluarnya Undang-Undang Otonomi Daerah terhadap madrasah negeri adalah

⁸³ Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

se penuhnya diserahkan kepada Departemen Agama. Pihak Pemerintah Daerah hanya turut mengelola madrasah swasta. Bentuk kebijakannya meliputi: kebijakan pengada an anggaran (APBD) untuk madrasah, pengada an tenaga kependidikan madrasah, dan bantuan bagi honor guru madrasah.

3. Hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah adalah berkaitan dengan sistim pengelolaannya, terutama dirasakan oleh pengelola madrasah swasta. Sebab, dengan terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, pihak Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya melalui Dinas Pendidikan dan Kebudayaan melakukan intervensi dalam pengelolaan madrasah, seperti pengada an guru madrasah, pemberian anggaran pembangunan fisik madrasah, dan pemberian honor guru madrasah. Hal itu sebenarnya tidak menjadi masalah apabila dalam pelaksanaannya melibatkan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya sebagai instansi induk dari madrasah tersebut.⁸⁴

D. Penafsiran Data

Berdasarkan hasil telaah data, reduksi data dan kategorisasi data, maka data dalam penelitian ini dapat ditafsirkan sebagai berikut:

⁸⁴ Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah atau dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah secara intensif sudah diglindingkan sejak tahun 2000 yang lalu. Inti dari undang-undang tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 adalah bahwa MPR sebagai lembaga negara tertinggi mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Kewenangan otonomi yang luas dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri yang di dalamnya mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di Daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian

hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta antara Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi, inti daripada otonomi daerah sebagaimana dikehendaki oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Daerah. Tujuan seperti itu tentu saja sangat mulia. Oleh karena itu, para pimpinan Daerah mulai berbenah diri dalam mensikapi pemberlakuan undang-undang tersebut.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah di Kabupaten dan Kota ternyata berbeda-beda dari segi waktunya. Di Kabupaten Tasikmalaya, pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah secara efektif dimulai sejak tahun 2001. Hal itu dibuktikan dengan dimulainya penyusunan Rencana Strategis (Renstra) Kabupaten Tasikmalaya 2001-2005. Melalui Renstra tersebut disusunlah visi dan misi serta indikator pencapaiannya.⁸⁵

Sebagaimana diketahui, bahwa visi Kabupaten Tasikmalaya dalam Renstra 2001-2005 adalah: "Kabupaten Tasikmalaya yang religius/Islami dengan

⁸⁵ Hasil Wawancara dengan Kasubag Kesra Setda Kab. Tasikmalaya, Drs. Ading Abdul Kodir, M.Ag., tanggal 7 Oktober 2004.

didukung oleh sumberdaya yang dimiliki, mampu menempatkan diri menjadi kabupaten yang maju dan sejahtera di Jawa Barat Tahun 2010". Adapun misi Kabupaten Tasikmalaya adalah sebagai berikut:

1. Mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan toleran.
2. Memantapkan penyelenggaraan Otonomi Daerah serta mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih.
3. Mewujudkan pembangunan daerah melalui pemberdayaan masyarakat.
4. Mewujudkan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah.
5. Mewujudkan penataan ruang dan pengelolaanm pertanahan yang berkesinambungan dan berwawasan lingkungan.⁸⁶

Salah satu kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam kaitannya dengan pengembangan pendidikan madrasah adalah berdasarkan pada misi pertama, yaitu: "Mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan toleran".⁸⁷

Salah satu tujuan pencapaian misi mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas, berakhlak mulia dan toleran, dalam kaitannya dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang berkaitan dengan pengelolaan madrasah adalah: "Meningkatkan sumber daya manusia yang beriman,

⁸⁶ Hasil Studi Dokumentasi Renstra Pemkab Tasikmalaya, tanggal 5 Oktober 2004.

⁸⁷ Hasil Studi Dokumentasi Renstra Pemkab Tasikmalaya, tanggal 5 Oktober 2004.

bertakwa, sehat, mandiri, memiliki etos kerja yang tinggi, berdisiplin, dan berbudaya”.⁸⁸

Sasaran yang hendak dicapai dari tujuan tersebut di antaranya adalah:

1. Tersedianya lembaga pendidikan di setiap jenis dan jenjang baik jalur pendidikan sekolah maupun luar sekolah yang merata dan seimbang, serta pelestarian budaya daerah di seluruh wilayah Kabupaten Tasikmalaya dengan indikator pencapaian sasaran meliputi:
 - a. Rasio siswa terhadap ruang kelas
 - b. Rasio rombongan belajar terhadap ruang kelas
 - c. Rasio rombongan belajar terhadap guru
 - d. Jumlah dan aktivitas sanggar seni
2. Tercapainya Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun dengan indikator pencapaian sasaran meliputi:
 - a. Angka partisipasi sekolah tiap-tiap jenjang pendidikan
 - b. Angke Melek Huruf (AMH)
 - c. Rata-rata Lama Sekolah (RLS)⁸⁹

Untuk mencapai sasaran tersebut, maka kebijakan Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan pengelolaan madrasah adalah: “Memberdayakan lembaga pendidikan sekolah dan luar sekolah”. Dengan kebijakan ini, maka

⁸⁸ Hasil Studi Dokumentasi Renstra Pemkab Tasikmalaya, tanggal 5 Oktober 2004.

⁸⁹ Hasil Studi Dokumentasi Renstra Pemkab Tasikmalaya, tanggal 5 Oktober 2004.

dalam kaitannya dengan pengelolaan dan pengembangan madrasah, pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya, dalam hal ini Bupati, telah mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Nomor: 421.2/Kop.326A/Sos/2001 tentang Persyaratan Memasuki Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Pertama (SLTP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kabupaten Tasikmalaya.⁹⁰

Keputusan Bupati tersebut berisi lima butir keputusan sebagai berikut:

1. Bagi anak-anak usia pra-sekolah yang beragama Islam yang akan memasuki pendidikan Tingkat Sekolah Dasar (SD/MI atau yang sederajat) diharuskan sudah memiliki kemampuan membaca Al-Qur'an.
2. Kepada para siswa SD dan SLTP yang ebragama Islam diharuskan untuk mengikuti pendiidkan Sekolah Diniyah ('Ula dan Wustha').
3. Bagi anak-anak yang ebragama Islam yang telah lulus pada tingkat pendidikan Sekolah Dasar (SD/MI atau yang sederajat) yang akan melanjutkan ke sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP/MTs atau yang sederajat) diharuskan sudah memiliki sertifikat/STTB/Ijazah Madrasah Diniyah Awaliyah.
4. Pembinaan secara teknis dalam pelaksanaan diktum pertama (1) dan kedua (2) keputusan ini dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Kantor Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya.

⁹⁰ Hasil Wawancara dengan Kasubag Kesra Setda Kab. Tasikmalaya, Drs. Ading Abdul Kodir, M.Ag., tanggal 7 Oktober 2004.

5. Hasil pelaksanaan pembinaan tersebut pada diktum ketiga (3) dilaporkan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan sekali kepada Bupati Tasikmalaya.⁹¹

Berdasarkan Keputusan Bupati itulah, maka kebijakan pengelolaan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya diserahkan kepada dinas dan departemen teknis, yaitu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan serta Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya. Kebijakannya meliputi: pengalokasian anggaran pembangunan sarana dan prasarana belajar mengajar, bantuan honor guru madrasah, dan bantuan tenaga guru honorer. Namun, dalam pelaksanaannya hingga saat ini, kebijakan tersebut masih belum berjalan secara optimal sebagaimana diharapkan, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan dinas instansi yang ditunjuk. Sementara ini kewenangan pengelolaan terutama anggaran masih dikendalikan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan serta Pemerintah Daerah, sedangkan Departemen Agama sendiri “kurang” dilibatkan dalam penyusunan anggaran. Oleh karena itu, kebijakan ini sepertinya tumpang-tindih, pada satu sisi madrasah merupakan lembaga pendidikan agama yang secara teknis dibawah pembinaan dan pengendalian Departemen Agama, akan tetapi pada sisi lain dalam penetapan anggaran sarana prasarana serta penetapan bantuan honor guru madrasah masih dikendalikan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan serta Pemerintah Daerah (Bagian Sosial/Bagian Kesra).

⁹¹ Hasil Wawancara dengan Kasubag Kesra Setda Kab. Tasikmalaya, Drs. Ading Abdul Kodir, M.Ag., tanggal 7 Oktober 2004.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan terdahulu, bahwa pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya secara efektif dimulai sejak tahun 2001 seiring dengan keluarnya Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya tahun 2001-2005.

Selama kurun waktu tahun 2001 hingga tahun 2004 sekarang, perjalanan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 belum secara keseluruhan dapat dilaksanakan, terutama yang berkaitan dengan masalah pengelolaan pendidikan madrasah. Masih banyak masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah dibidang pendidikan madrasah tersebut, di antaranya adalah belum optimalnya mekanisme pengelolaan pendidikan madrasah ditingkat dinas dan departemen terkait.

Sebagaimana telah dibahas dalam pembahasan terdahulu, maka dapat diketahui bahwa pengelolaan pendidikan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah adalah dilakukan oleh Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya secara penuh.

Kemudian, pada tahun 2001 mulailah diberlakukan secara efektif Undang-Undang Otonomi Daerah, termasuk di dalamnya menyangkut masalah pengelolaan madrasah. Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut, maka pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya mengeluarkan kebijakan

bahwa yang mengelola pendidikan madrasah adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan serta Departemen Agama.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya dalam kaitannya dengan pendidikan madrasah mencakup:

1. Kebijakan pengadaan sarana dan prasarana pendidikan madrasah
2. Kebijakan pengadaan guru-guru honorer/guru bantu madrasah
3. Kebijakan pemberian subsidi bagi honor guru honorer madrasah⁹²

Namun, sebagaimana telah dijelaskan di atas, kebijakan-kebijakan tersebut belum secara optimal dilaksanakan. Sebab, dalam perjalanannya, kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah tersebut pada akhirnya menimbulkan persoalan tersendiri. Hambatan utama yang dihadapi di antaranya adalah karena keterbatasan anggaran, belum adanya aturan mengenai petunjuk teknis pelaksanaan pembinaan, dan belum adanya good will secara sungguh-sungguh dari Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pendidikan madrasah.⁹³

Padahal di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah dijelaskan mengenai tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pendidikan, khususnya pendidikan madrasah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) yang menyatakan sebagai berikut:

⁹² Hasil Wawancara dengan Kasubag Kesra Setda Kab. Tasikmalaya, Drs. Ading Abdul Kodir, M.Ag., tanggal 7 Oktober 2004.

⁹³ Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Dengan ketentuan tersebut berarti Pemerintah Daerah melalui otonomi daerahnya dalam menyelenggarakan pendidikan dan memberikan dana pendidikan, termasuk madrasah haruslah seimbang, tanpa adanya diskriminasi anggaran. Sebab, menurut UUSPN Nomor 20 Tahun 2003 tersebut, pendidikan madrasah termasuk ke dalam sistem pendidikan nasional dengan jalur, jenjang dan jenis pendidikan yang sudah diakui.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 15: "Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus". Kemudian dalam pasal 17 ayat (2) dijelaskan pula 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". Di samping itu dalam pasal 18 ayat (3) ditegaskan: "Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan

(SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat”.

Dengan demikian sebenarnya menurut aturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam UUSPN Nomor 20 Tahun 2003, pendidikan madrasah berkedudukan sama dengan pendidikan umum formal lainnya. Atas dasar itu seyogyanya dalam pelaksanaannya di lapangan tidak boleh terjadi diskriminasi.

Persoalan-persoalan yang masih dihadapi dalam pengelolaan pendidikan madrasah setelah terbitnya UU Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Kurang dilibatkannya departemen teknis (Departemen Agama) dalam penetapan anggaran bagi pendidikan madrasah.
2. Belum seimbangnya pemberian subsidi anggaran antara pendidikan madrasah dan pendidikan umum.
3. Belum seimbangnya kewenangan dalam pengelolaan madrasah antara Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dengan Departemen Agama. Kecenderungannya Dinas Pendidikan dan Kebudayaan lebih dominan dibandingkan dengan Departemen Agama.
4. Belum adanya peraturan yang dijadikan pedoman bersama dalam pengelolaan pendidikan madrasah, sehingga timbul ketidakjelasan

kewenangan dan tanggung jawab di antara dinas dan departemen terkait.⁹⁴

Memang, Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya sendiri telah mengeluarkan berbagai macam kebijakan dalam kaitannya dengan pengelolaan pendidikan madrasah, di antaranya adalah:

1. Kebijakan pengadaan sarana prasarana
2. Kebijakan pengadaan guru honorer madrasah
3. Kebijakan pemberian subsidi anggaran bagi honor guru bantu

Belum optimalnya pengelolaan pendidikan madrasah setelah terbitnya UU Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya, pada dasarnya disebabkan karena minimnya anggaran yang dimiliki oleh pemerintah setempat. Di samping itu, belum adanya koordinasi yang intensif dan efektif antara Pemerintah Daerah, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, serta Departemen Agama, dalam pengelolaan pendidikan madrasah, sehingga masing-masing dinas instansi terkait belum padu dalam melaksanakan kebijakannya.⁹⁵

Berdasarkan uraian itulah, dalam perbaikan di masa mendatang, khususnya dalam hal pengelolaan pendidikan madrasah agar dapat berjalan dengan seimbang dan tidak diskriminatif antara Departemen Agama, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, serta Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya, maka

⁹⁴ Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

⁹⁵ Hasil Wawancara dengan Kepala-kepala Madrasah (MI, MTsN, MAN) di wilayah Kab. Tasikmalaya, tanggal 8-15 Oktober 2004.

diperlukan adanya aturan main berupa Peraturan Daerah atau semacam Keputusan Bupati tentang Pedoman Pembinaan dan Pengembangan Madrasah di Kabupaten Tasikmalaya. Dengan pedoman tersebut diharapkan adanya kejelasan kewenangan antara ketiga instansi terkait tersebut. (Draft usulanya dilampirkan).

Pada sisi lain, Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya sebagai instansi induk dari madrasah itu sendiri dapat mengambil kebijakan tersendiri sesuai dengan kewenangannya. Sebab, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa masalah agama tidak termasuk yang diotonomikan. Namun pada sisi lain, pendidikan madrasah termasuk ke dalam kategori bidang pendidikan, sehingga dalam kerangka otonomi daerah, maka Pemerintah Daerah berwenang pula ikut mengatur.

Menurut hemat penulis, sebaiknya pendidikan madrasah ini harus berbentuk semi otonomi. Artinya, Departemen Agama Kabupaten menyerahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya secara otonom. Namun, otonomi pendidikan madrasah tidak langsung menghilangkan kewenangan Departemen Agama dalam pengelolaannya. Dengan kata lain, kendatipun pengelolaan pendidikan madrasah diserahkan kepada Pemerintah Daerah secara otonom, tetapi dalam hal pembinaan teknis, termasuk penetapan kurikulum dan peningkatan mutu madrasah, sepenuhnya diserahkan kepada Departemen Agama.

Dengan adanya pelimpahan sebagian kewenangan pengelolaan pendidikan madrasah dari Departemen Agama kepada Pemerintah Daerah, maka akan diperoleh berbagai macam keuntungan. Akan tetapi pelimpahan kewenangan itu disyaratkan agar kelembagaan yang mengelola pendidikan dan personel madrasah yang kini berada di Kantor Departemen Agama mempunyai *distinctive competence* dalam keilmuan yang diperlukan bagi pengembangan madrasah. Di samping itu, personel Kandepag juga memiliki *profesional leadership skill* yang memadai. Pada sisi lain, personel-personel di Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya juga memiliki kemampuan, pemahaman dan skill tentang pendidikan madrasah yang memadai dalam menyahuti tantangan ke depan dan mampu memahami dan menyerap persoalan di bawah (kemampuan mendengar dan menyerap pikiran dari bawah).

Adapun keuntungan adanya pelimpahan kewenangan pengelolaan pendidikan madrasah dari Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya adalah sebagai berikut:

1. Madrasah menjadi bagian dari sistem pendidikan, dan dengan pengakuan tersebut madrasah akan mendapat perlakuan yang sama dengan sekolah-sekolah lainnya di berbagai tingkatan. Perlakuan diskriminatif yang dicirikan oleh alokasi dana pemerintah untuk pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah selama ini dapat dihindarkan. Madrasah telah diakui sama dengan sekolah-sekolah yang kini berada dalam naungan Depdikbud.

2. Kepala Madrasah dan guru dapat mengembangkan sumber daya yang ada dan mengembangkan program-program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Apa yang menjadi kebutuhan dan persoalan masyarakat terhadap madrasah dapat secara langsung diserap oleh pihak madrasah melalui forum-forum yang ada dalam masyarakat. Revisi terhadap program yang telah dirancang dapat dilakukan segera dan persoalan yang mengkait masyarakat dengan sekolah atau masyarakat sekolah dengan suprastruktur dapat ditangani karena struktur yang ada sangat pendek (debirokratisasi).
3. Iklim akademik dapat tumbuh dan berkembang dengan adanya kebebasan sekolah dalam mengembangkan program dan sumber. Masyarakat dapat secara langsung memberikan saran, kritik serta usulan kepada sekolah dan supra struktur sekolah.
4. Madrasah dapat mengembangkan elemen-elemen yang ada dalam masyarakat untuk kepentingan peningkatan mutu secara berkesinambungan.
5. Fokus pembinaan yang selama ini lebih menekankan pada persoalan administratif minimal dapat ditekan. Performansi akademik dan watak dari suatu madrasah merupakan isu yang disepakati dan harus mendapatkan perhatian dari seluruh pihak.

Kelima poin usulan adanya semi otonomi terhadap pengelolaan pendidikan madrasah sebagaimana tersebut di atas memiliki keunggulan tersendiri. Namun, jika pilihan yang diambil adalah melimpahkan kewenangan pengelolaan

pendidikan madrasah dari Departemen Agama kepada Pemerintah Daerah, maka resiko yang akan diakibatkan di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Departemen Agama akan kehilangan sasaran binaan kelembagaan pendidikan. Dengan demikian peran Departemen Agama hanya sebatas bidang agama seperti haji, ZIS, nikah, cerai dan rujuk dan hubungan antarumat beragama. Hal ini untuk kepentingan *ad hoc* kurang menguntungkan.
2. Beberapa tenaga yang baik dan merupakan hasil kegiatan Departemen Agama akan dimanfaatkan oleh pihak lain. Hal ini dapat dipahami sebagai kerugian apabila dilihat dari konteks *ad hoc*. Namun apabila dilihat dari konteks yang lebih jauh belum tentu demikian.
3. Kekhawatiran akan adanya reduksi pendidikan agama di sekolah-sekolah umum atau pengurangan peran akan muncul di kalangan umat dan apabila ini ditanggapi secara emosional konflik di masyarakat akan terjadi. Hal ini juga dapat menjadi kenyataan manakala aturan-aturan yang disepakati tidak dipatuhi oleh semua pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan pendidikan madrasah.

Dari berbagai keunggulan dan kekurangan serta resiko yang akan dihadapi apabila pendidikan madrasah dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah, maka dalam kerangka otonomi daerah seperti di Kabupaten Tasikmalaya, pengelolaan pendidikan madrasah belum bisa sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Artinya, pada masa depan, pengelolaan pendidikan madrasah mesti semi otonomi dengan melibatkan ketiga dinas instansi terkait.

Keterlibatan ketiga instansi terkait dalam pengelolaan pendidikan madrasah sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan mutu. Tinggal persoalannya adalah bagaimana mengatur tiga instansi terkait tersebut dengan aturan pembagian tugas yang jelas. Dalam hal ini Departemen Agama sebagai departemen teknis inti yang bertugas menyelenggarakan pendidikan madrasah dalam hal penetapan kurikulum dan evaluasi. Sedangkan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan bertugas membina peningkatan kualitas pendidikannya. Adapun Pemerintah Daerah berkewajiban menyediakan anggaran untuk membangun sarana dan prasarana pendidikan madrasah. Dengan cara demikian, maka diharapkan kualitas pendidikan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya akan meningkat. Dengan meningkatnya kualitas pendidikan madrasah, maka secara otomatis visi misi Kabupaten Tasikmalaya yang religius/Islami akan mudah terwujud.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Kesimpulan dari hasil penelitian tentang problematika pengelolaan pendidikan madrasah setelah terbitnya UU Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya adalah sebagai berikut:

1. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Tasikmalaya, pengelolaan pendidikan madrasah sepenuhnya berada di tangan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, mulai dari pengelolaan kurikulum, pengadaan guru-guru, pengadaan sarana dan prasarana, hingga penggajian. Selama itu perkembangan pendidikan madrasah sangat bergantung kepada program dan proyek dari Departemen Agama Pusat, sehingga jika proyek meningkat, maka madrasah mengalami peningkatan dalam berbagai aspeknya. Sebaliknya, jika proyek tidak ada atau berkurang, maka kondisi madrasah berjalan di tempat.
2. Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 mulai berlaku secara efektif di Kabupaten Tasikmalaya sejak tahun 2001 seiring dengan keluarnya Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya 2001-2005. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan pengelolaan pendidikan madrasah mencakup tiga hal, yaitu:

kebijakan tentang pengadaan sarana prasarana, kebijakan pengadaan guru honorer madrasah, dan kebijakan pemberian subsidi anggaran bagi honor guru bantu.

3. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya tentang pengelolaan pendidikan madrasah menimbulkan persoalan tersendiri, di antaranya yaitu: Kurang dilibatkannya departemen teknis (Departemen Agama) dalam penetapan anggaran bagi pendidikan madrasah, belum seimbang pemberian subsidi anggaran antara pendidikan madrasah dan pendidikan umum, belum seimbang kewenangan dalam pengelolaan madrasah antara Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dengan Departemen Agama. Semua itu disebabkan karena keterbatasan anggaran pendidikan serta belum munculnya *good will* pimpinan daerah dalam pengembangan madrasah.

B. Saran-saran

Mengingat masih adanya persoalan yang dihadapi dalam pengelolaan pendidikan madrasah setelah terbitnya Undang-Undang Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya, maka dalam upaya pencapaian visi misi Kabupaten Tasikmalaya yang Religius Islami, dan sekaligus meningkatkan mutu pendidikan madrasah di kabupaten tersebut, penulis mengajukan saran-saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya aturan baku yang mengatur secara khusus mengenai pembagian kewenangan dalam pengelolaan pendidikan madrasah antara Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, dan

Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya. Dengan keputusan bersama tersebut akan jelas arah pengelolaan madrasah.

2. Perlu adanya upaya Pemerintah Daerah dan Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya mengupayakan peningkatan anggaran pendidikan madrasah, yaitu dengan cara membuat kesepakatan antara kedua instansi mengenai penggalan sumber dana pendidikan madrasah.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. *Tasikmalaya dalam Angka Tahun 2000*. Tasikmalaya: BPS dan Bappeda Kabupaten Tasikmalaya, 2001.
- . *Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2005*. Tasikmalaya: Pemda Kabupaten Tasikmalaya, 2003.
- Asrohah, Hanun . *Sejarah Pendidikan Islam*. Cetakan Pertama. Jakarta: Logos, 1999.
- Azra, Azyumardi . *"Pesantren: Kontinuitas dan Perubahan, dalam Nurcholis Madjis. Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Paramadina, 1997.
- Boechori, Mochtar . *"Pendidikan Islam di Indonesia: Problema Masa Kini dan Perspektif Masa Depan, dalam Muntaha Azhari dan Abdul Mun'im Saleh (Peny.). Islam Indonesia Menatap Masa Depan*. Cetakan Pertama. Jakarta: P3M, 1986.
- Fachruddin, Fuad . *"Madrasah dan Otonomi Daerah: Sebuah Telaah Awal", Jurnal Komunikasi Dunia Perguruan Madrasah*, Vol. 3, Nomor 1, Tahun 1999.
- Grindle, Merilee S. *Politics and Policies Implementation in the Third World*. Cetakan Pertama. New York: Princeton University Press, 1980.
- Hasbullah. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia: Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*. Cetakan Pertama. Jakarta: LSIK, 1996.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Bidang Pendidikan Keagamaan*. Bandung: Kantor Wilayah Depag Propinsi Jawa Barat, 1994.
- Hing, Lee Kam. *Educational and Politics in Indonesia 1945-1965*. Cetakan Pertama. Kualakumpur: University of Malaya Press, 1995.
- Ismail SM, dkk. (Editor). *Paradigma Pendidikan Islam*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.

- Kertapradja, E. Koswara . *Revisi Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah: Mewujudkan Hubungan Harmonis antara Legislatif dan Eksekutif Daerah dalam Konsep NKRI*. Cetakan Pertama. Bandung: Unisba, 2003.
- Koswara, E. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Cetakan Pertama. Bandung: Yayasan Pariba, 2001.
- Maksum. *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*. Cetakan Pertama. Jakarta: Logos, 1999.
- Mastuhu. *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*. Cetakan Pertama. Jakarta: INIS, 1994.
- Moleong, Lexy J. . *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan Ketujuh. Bandung: Remadja Rosda Karya, 2002.
- Muhaimin dan Abdul Mujib. *Pemikiran Pendidikan Islam*. Cetakan Pertama. Bandung: Trigenda Karya, 1993.
- Poerbakawatja, Soegarda . *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka*. Cetakan Pertama. Jakarta: tanpa penerbit, 1970.
- Poerwadarminta, WJS . *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Cetakan Kesebelas. Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982.
- Rahim, Husni . *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.
- RI, Balitbang Depag . *Laporan Lokakarya Pelaksanaan SKB 3 Menteri*. Jakarta: Balitbang Depag RI, 1978/1979.
- , *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Dirjen Binbaga, 1986.
- , *Kurikulum Madrasah Aliyah Tahun 1994: Landasan, Program, dan Pengembangan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Depag RI, 1993.
- , *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Sistem Pendidikan Nasional*. Cetakan Pertama. Jakarta: Depag RI, 1994/1995.

- Saleh, Abdurrahman . *Penyelenggaraan Madrasah, Petunjuk Pelaksanaan Administrasi dan Teknis Pendidikan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Dharma Bhakti, 1984.
- Silalahi, Pande Radja . *“Implikasi Kebijakan Ekonomi Pemerintah Pusat dan Pembangunan Ekonomi di Daerah*, dalam Jurnal CSIS, Tahun XXXIX, 2000, No. 1.
- Simanjuntak, IP. *Perkembangan Pendidikan di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Depdikbud, 1972/1973.
- Steenbrink, Karel A. *Pesantren, Madrasah dan Sekolah*. Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 1986.
- Suminto, Aqib . *Politik Islam Hindia Belanda*. Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 1984.
- Supriatna, Tjahya . *Akkuntabilitas Pemerintahan dalam Administrasi Publik*. Cetakan Pertama. Bandung: Indra Prahasta, 2001.
- Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 1989*. Jakarta: Golden Terayon Press, 1994.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: PT Kloang Klede Putra Timur, 2003.
- Yunus, Mahmud . *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1992.

Lampiran-lampiran



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

PEDOMAN WAWANCARA

1. Sejak kapan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah di Kabupaten Tasikmalaya?
2. Bagaimana kondisi perkembangan pendidikan madrasah di Kabupaten Tasikmalaya sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah?
3. Apa saja kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya terhadap pendidikan madrasah?
4. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi dalam pengelolaan pendidikan madrasah pasca otonomi daerah tahun 1999?
5. Apa saja solusi dalam menghadapi hambatan-hambatan tersebut di atas?



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA