

MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH

*(Studi Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun
1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 20
Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)*



Oleh :

AKHMAD BUHAITI

NIM : 03913076

T E S I S

**Diajukan Kepada Program Pascasarjana
Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia
untuk Memenuhi Salah Satu Syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Studi Islam**

YOGYAKARTA

2005

MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH

*(Studi Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun
1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 20
Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)*



Oleh :

AKHMAD BUHAITI
NIM : 03913076

Pembimbing :

Prof. Dr. H. USMAN ABU BAKAR, MA.

T E S I S

**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 : **MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH (Studi Analisis terhadap Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)**

Nama : Akhmad Buhaiti

N. I. M. : 03913076

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

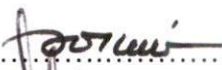
TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Nama : Akhmad Buhaiti
Tempat/tgl.lahir : Pulo Ampel, 10 Juni 1979
N. I. M. : 03913076
Konsentrasi : Pendidikan Islam
Judul Tesis : **MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH (Studi Analisis terhadap Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)**

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

()

Sekretaris : Drs. H. Asmuni, MA

()

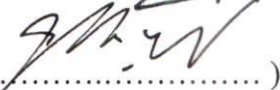
Pembimbing : Prof. Dr. H. Usman Abu Bakar, MA

()

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

()

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

()

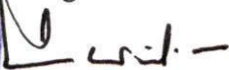
Diuji di Yogyakarta pada tanggal 30 April 2005

Pukul 11.00 – 12.00 WIB

Hasil / Nilai : 86 / A



Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana UII

()

Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.



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

NOTA DINAS

No. : 161/PS-MSI/ND/IV/2005

**TESIS berjudul : MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA
OTONOMI DAERAH (Studi Analisis terhadap Undang-
undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan
Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem
Pendidikan Nasional)**

Ditulis oleh : Akhmad Buhaiti

NIM : 03913076

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.

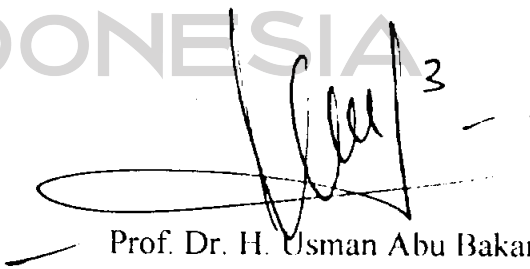


MAGISTER STUDI ISLAM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

PERSETUJUAN

TESIS Berjudul : **Model Sistem Pengelolaan Madrasah Di Era Otonomi Daerah (Studi Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)** yang ditulis oleh **Akhmad Buhaiti, S.Ag.** telah dapat disetujui untuk diuji di hadapan Tim Penguji Tesis Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia.

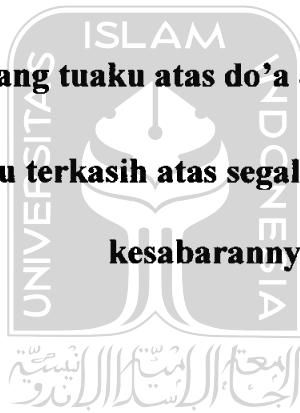
Yogyakarta, 6 - 03 - 2005
Pembimbing


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

KUPERSEMBAHKAN TESIS INI UNTUK:

Kedua orang tuaku atas do'a & kasih sayangnya

**Teman hidupku terkasih atas segala dukungan, motivasi &
kesabarannya.**



**UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA**

ABSTRAKSI

AKHMAD BUHAITI, S.Ag. MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH (Studi Analisis terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional).

Pada dasarnya dengan keluarnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menjadi dilema tersendiri bagi para pengelola madrasah di daerah. Pada satu sisi, terbitnya kedua Undang-undang tersebut menjadi peluang bagi peningkatan kualitas madrasah, namun pada sisi lain dengan keluarnya Undang-undang tersebut juga menimbulkan konflik kepentingan di daerah. Untuk itulah diperlukan satu model sistem pengelolaan madrasah yang dapat diterima semua pihak, baik Departemen Agama, Departemen Pendidikan Nasional maupun Pemerintah Daerah.

Tujuan dari penelitian literatur ini adalah untuk mengetahui model sistem pengelolaan madrasah di era otonomi daerah dalam kerangka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Kerangka pemikiran penelitian ini adalah bahwa untuk meningkatkan kualitas pendidikan madrasah dalam kerangka otonomi daerah, maka diperlukan model sistem pengelolaan madrasah yang sesuai dengan kerangka Undang-undang Otonomi Daerah dan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu model sistem pengelolaan madrasah yang semi otonom dengan melibatkan unsur Departemen Agama, Departemen Pendidikan dan Pemerintah Daerah.

Penelitian ini berbentuk penelitian kepustakaan (*Library Research*) dengan sumber utama literatur. Pendekatan penelitian yaitu yuridis dan sosiologis. Data penelitian bersumber dari literatur-literatur, baik primer maupun sekunder. Data dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan. Analisis data dilakukan dengan cara deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah bahwa pengelolaan madrasah sebelum diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah, sepenuhnya dikelola oleh Departemen Agama, setelah keluar Undang-undang Otonomi Daerah dan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional menjadi dilema bagi para pengelola madrasah, karena tidak adanya juklak dan juknis mengenai pembagian kewenangan antara Depag, Diknas dan Pemda. Untuk menghindari konflik kepentingan, maka model sistem pengelolaan madrasah yang dapat penulis tawarkan adalah model semi otonomi dengan istilah *Manajemen Berbasis Madrasah* (MBM) yang menekankan pada kesiapan madrasah untuk mengaplikasikan konsep pendidikan Islam yang mampu mengantisipasi dan mengimbangi laju perkembangan dunia global. Konsep tersebut penulis terjemahkan dalam model ring pendidikan, serta mensinergikan madrasah dengan Pondok Pesantren dimana madrasah merupakan embrio dari entitas pesantren.

A MODEL OF A SYSTEM OF A MANAGEMENT OF ISLAMIC SCHOOL WITHIN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY

*(An Analysis Study Upon the Laws Number 22 in the Year of 1999 About Regional
Autonomy and the Laws Number 20 in the Year of 2003 About the National
Education System)*

ABSTRACT

By : Akhmad Buhaiti, S.Ag.

Basically, the issuance of the laws number 22 in the year 1999 about regional autonomy and number 20 in the year of 2003 about the system. Have create dilemma regional the management of Islamic school in the rurals have one side above mentioned two laws have create an opportunities to improvetly the quality of Islamic school, but on the other side they bring about an conflict interest in the rurals. That is we need a model of a system of a management of in Islamic school which can be received by both sides not only by the departement of religion and the departement of national education but it can be received by the region governments too.

The purpose of this it literature research is to know the model system the management of Islamic school within the era of regional autonomy in the framework in the laws number 22 in the year of 1999 about regional autonomy and the laws number 20 in the year of 2003 about the system of national education.

The frame-work the thinking of this research is to up grade the quality of the learning process in Islamic school institutions within the framework of regional autonomy, so it is needed model a system of management of Islamic school which is in accordance with the framework in the laws of regional autonomy and the laws of the national education system viz a model of system of a management of a semiautonomy Islamic school with the involvement of the elements of the departement of religion, the departement of education and the government regencies.

This research use by library research. The main reseources of this it research is literature, the research approach juridical and sociological. The research data come from literatures, both premier and seconder. The data were collected by the manner of library study, the data analysis was conducted by the manner of descriptive analytical method, by using the qualitative approach.

The conclusion of the result of this research is that the management of Islamic schools before the laws of regional autonomy to be in force were entirely managed by the departement of religion, but after issuance at the laws of regional autonomy and the laws of “Sisdiknas” (National Education System) has become dilemma for the caretakers of Islamic school, it happened because there are not any execution and technique guides about the delegation of authority among the

departement of religion, departement of national education and the goverment of management of Islamic schools that can be offered by the writer is the model of semiautonomy, its terminology is the management with Islamic school basis (MBM) it stresses on the preparation of an Islamic school to apply the concept of Islamic education which can anticipate and balancing the fast development of the global world. The writer translates the concept into a model of education ring, however the writer also tries to make Islamic schools and moslem boarding schools cooperate so each other becomes energetic, wherein an Islamic school is an embryo of the entity of a moslem boarding school.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

Sesuai dengan SKB Menteri Agama
dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI
Nomor : 158/1987 dan Nomor : 0543 b/u/1987
Tertanggal 10 September 1987

A. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	ba	b	be
ت	ta	t	te
ث	sa	s	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	j	je
ح	Ha	h	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	kh	ka dan ha
د	Dal	d	de
ذ	Zal	z	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	r	er
ز	Zai	z	zet
س	Sin	s	es
ش	Syin	sy	es dan ye
ص	Sad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	za	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘ ... ’ ...	koma terbalik di atas
غ	gain	g	ge
ف	fa	f	ef
ق	qaf	q	ki
ك	kaf	k	ka
ل	lam	l	el
م	mim	m	em
ن	nun	n	en
و	wau	w	we
ه	ha	h	ha
ء	hamzah	.. ’ ..	apostrof
ي	ya	y	ye

B. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, termasuk tanda syaddah, ditulis rangkap **أحمدية** ditulis *Ahmadiyyah*

C. Ta' Marbutoh di Akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis *h*, kecuali untuk kata-kata Arab yang sudah berserap menjadi bahasa Indonesia, seperti shalat, zakat dan sebagainya. Contoh **جماعة** ditulis *jamā'ah*
2. bila dihidupkan ditulis *t*. Contoh **كرامة الأولياء** ditulis *karāmatul auliyā'*

D. Vokal Pendek

Fathah ditulis *a*, kasrah ditulis *i*, dan dammah ditulis *u*.

E. Vokal Panjang

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

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

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

الانتم ditulis *a'antum*

مؤنث ditulis *mu'annaś*

G. Kata Sandang

1. Bila diikuti huruf qamariyah ditulis *al*. Contoh القرآن ditulis *al-Qur'an*
2. Bila diikuti huruf syamsiyah, huruf/diganti dengan huruf syamsiyyah yang mengikuti. Contoh الشَّيْخَة ditulis *asy-Syi 'ah*.

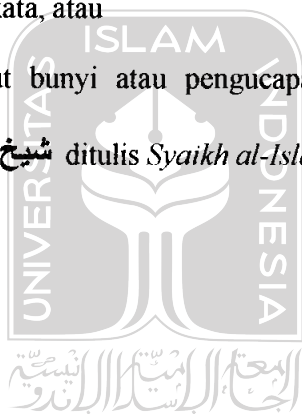
H. Huruf Besar

Penulisan huruf besar disesuaikan dengan EYD

I. Kata dalam Rangkaian Frase dan Kalimat

1. Ditulis kata perkata, atau
2. Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya dalam rangkaian tersebut.

Contoh : شيخ الإسلام ditulis *Syaikh al-Islam* atau *Syaikhul Islam*.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat, karunia, dan inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Mudah-mudahan shalawat dan salam selalu mengalir kepada baginda utusan Allah yaitu Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, Shahabat dan ummat-Nya hingga ahir zaman.

Tesis berjudul **“Model Sistem Pengelolaan Madrasah Di Era Otonomi Daerah (Studi Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)”**, merupakan ikhtiar penulis dalam mencermati wacana dan kondisi Pendidikan Islam. Sebab bila ditelusuri dalam jejak sejarah madrasah merupakan salah satu lembaga pendidikan yang telah eksis dan berkembang dalam mewarnai dinamika pendidikan di Indonesia, namun dalam realitasnya sekarang madrasah justru menunjukkan keterbelakangannya. Sejalan dengan diberlakukannya Undang-undang tersebut, secara konseptual merupakan titik balik masa pencerahan dalam mengembangkan dan memberdayakan serta meningkatkan peran madrasah dalam sistem pendidikan di Indonesia. Oleh karena itu penulis menawarkan konsep tentang model pengelolaan madrasah di era otonomi dengan menggunakan model semi otonomi yang lebih dikenal dengan Manajemen Berbasis Madrasah (MBM) dalam hal ini madrasah merupakan embrio dari entitas pesantren oleh karenanya perlu mereformulasikan dan memadukan kembali Madrasah dengan Pondok Pesantren.

Penulis menyadari, bahwa tesis ini masih terdapat kekurangan-kekurangan, namun demikian atas motivasi serta bimbingan dari Bapak Prof Dr. H. Usman Abu Bakar, MA., sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Tiada kata yang pantas penulis ucapkan kecuali rasa syukur kepada Allah SWT dan ucapan terima kasih kepada Bapak pembimbing semoga limpahan karunia selalu menyertai beliau.

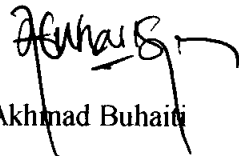
Selanjutnya penulis haturkan terima kasih kepada :

1. Yang Terhormat Rektor UII Yogyakarta dan Direktur Program Pasca Sarjana UII Yogyakarta.
2. Yang Terhormat Bapak Dr. H. Amir Mu'allim, MIS., selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Studi Islam (MSI) Universitas Islam Indonesia (UII).
3. Yang terhormat Bapak Drs. H. Asmuni, MA. selaku Kabid Akademik beserta Staf dan Karyawan MSI- UII.
4. Yang terhormat Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana MSI-UII.
5. Yang kumuliakan kedua orang tuaku yang telah memberikan bimbingan dalam memaknai indahnya kehidupan dunia.
6. Yang terkasih teman hidupku atas segala kasih sayang dan dukungan yang telah diberikan selama ini.

Semoga Allah SWT berkenan menerima amal kebaikan Bapak/Ibu.

Amin.

Tasikmalaya, 01 Maret 2005
Penulis


Akhmad Buhaiti

DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS	iii
HALAMAN NOTA DINAS.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vi
ABSTRAKSI.....	vii
ABSTRACT.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	x
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	6
D. Telaah Pustaka	7
E. Kerangka Teori.....	9
F. Metode Penelitian	21
G. Sistematika Pembahasan	24
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG MADRASAH	
A. Awal pembentukan Madrasah di Indonesia	27
B. Perkembangan Madrasah di Indonesia	33
1. Masa Kolonial Belanda	33
2. Masa Penjajahan Jepang	42
3. Masa Orde Lama	47

4. Masa Orde Baru	55
5. Masa Era Reformasi	65
C. Elemen-elemen Madrasah	77
1. Guru	77
2. Murid	80
3. Kurikulum	82
4. Organisasi	84
5. Sistem Klasikal	85
BAB III : TINJAUAN TEORITIK TENTANG OTONOMI DAERAH DAN SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL	
A. Latar Belakang Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999.....	88
B. Hakikat Otonomi Daerah dalam Kerangka UU Nomor 22 Tahun 1999	94
C. Pendidikan Madrasah dalam Kerangka Otonomi Daerah.....	103
D. Pendidikan Madrasah dalam Kerangka Sistem Pendidikan Nasional.....	109
BAB IV : MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH	
A. Model Sistem Pengelolaan Madrasah Secara Sentralistik.....	114
B. Model Pengelolaan Madrasah dengan Sistem Otonomi Murni	120
C. Model Pilihan Alternatif dalam Pengelolaan Madrasah di Era otonomi Daerah	127
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan	140
B. Saran	141
DAFTAR PUSTAKA	143

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu lembaga pendidikan agama Islam yang tumbuh berkembang di Indonesia adalah pendidikan Madrasah. Kendatipun menurut Hanun Asrohah¹ bahwa Madrasah bukan lembaga pendidikan Islam asli Indonesia, yaitu berasal dari dunia Islam di Timur Tengah yang berkembang pada abad ke-10 M atau 11 M, tetapi istilah madrasah telah diadopsi oleh Umat Islam di Indonesia sebagai lembaga pendidikan Islam yang berciri khas Indonesia.

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.²

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

¹ Asrohah, 1999. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta : Logos, hal, 192

² Muhaimin dan Abdul Mujib, 1993. *Pemikiran Pendidikan Islam: Kajian Filosofis dan Kerangka Dasar Operasionalnya*, Bandung : Trigenda Karya. hal, 305

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 perkembangan nasional.

Dengan sifatnya yang menyeluruh, semua bentuk kegiatan pendidikan di Indonesia tercakup dalam Sistem pendidikan nasional, termasuk pendidikan di Madrasah yang diselenggarakan dan dikelola oleh Departemen Agama. Masuknya madrasah ke dalam satuan Sistem Pendidikan Nasional mengharuskan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dalam penyelenggaraan dan pembinaan dengan ketentuan dan pokok pikiran yang terdapat dalam UUSPN dan semua peraturan pelaksanaannya.

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 menetapkan bahwa semua anak usia 7-15 tahun harus mengikuti pendidikan dasar, maka semua lembaga pendidikan yang menampung anak didik usia antara 7-15 tahun harus menjadi bagian pendidikan dasar secara penuh termasuk Madrasah Ibtidaiyah dan Tsanawiyah. Konsekuensi ini telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan seperti pada pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 tahun 1990 tentang Pendidikan dasar yang menetapkan bahwa Madrasah Ibtidaiyah dan Tsanawiyah adalah SD dan

SLTP yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.

Sebagai realisasi 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 MI/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. Dalam rangka menindaklanjuti SK-SK Mendikbud tersebut telah dikeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 368 dan 369 tahun 1993 yang masing-masing berkaitan dengan Penyelenggaraan Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah.

Penetapan Madrasah sebagai sekolah umum berciri khas agama Islam juga dilakukan terhadap Madrasah Aliyah. Sebagai satuan pendidikan dalam jalur pendidikan sekolah pada jenjang pendidikan menengah adalah PP Nomor 29 tahun 1990 tentang Pendidikan menengah. Dalam PP Nomor 29 tahun 1990 tersebut ditegaskan bahwa pada jenjang pendidikan menengah terdapat bentuk-bentuk satuan pendidikan, yaitu sekolah keagamaan, sekolah menengah kedinasan dan sekolah menengah luar biasa. 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 disebutkan bahwa Madrasah Aliyah wajib memberikan bahan kajian

sekurang-kurangnya sama dengan Sekolah Menengah Umum. Dalam rangka menindaklanjuti Surat Keputusan Mendikbud ini, telah dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 370 Tahun 1993 tentang Madrasah Aliyah.

Selain Madrasah Aliyah sebagai Sekolah Menengah Umum 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 ayat (2) yang menegaskan bahwa "Tanggung jawab pengelolaan Sekolah Menengah Keagamaan dilimpahkan oleh Mendikbud kepada menteri Agama". Dengan ketentuan tersebut, Menteri Agama mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 371 Tahun 1993 tentang Madrasah Aliyah Keagamaan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka jelas bahwa pengelolaan Madrasah di Indonesia dilakukan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Departemen Agama. Kondisi seperti ini tentu saja mengandung dilema. Pada satu sisi adanya keuntungan ganda dalam pengelolaan Madrasah, tetapi pada sisi lain akan menimbulkan tarik ulur kepentingan antara Mendikbud dengan Menteri Agama.

Dilema pengelolaan Madrasah oleh dua Departemen sebagaimana tersebut di atas, lebih diperluas lagi 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. Beberapa bidang seperti

politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan bidang-bidang lainnya termasuk pendidikan diserahkan ke pemerintah daerah Tingkat II.

Penegasan Undang-undang otonomi daerah sebagaimana tersebut di atas tentu saja menimbulkan persoalan di daerah, khususnya dalam pengelolaan pendidikan termasuk Madrasah. Persoalannya adalah apakah Madrasah yang telah lama berada dalam naungan pembinaan Departemen Agama RI akan segera sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat II sebagaimana sekolah-sekolah yang berada di dalam naungan Depdikbud? Atau apakah Madrasah tetap dalam skema yang telah berjalan selama ini, yaitu masih tetap berada di bawah naungan dan pembinaan Departemen Agama? Pilihan apapun yang diambil Departemen Agama akan menimbulkan tarik menarik (*Trade Off*) dan mengandung implikasi tersendiri bagi keberadaan Madrasah sebagai institusi Pendidikan.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas kiranya penelitian ini semakin menarik, untuk menjawab persoalan-persoalan yang berkembang, maka yang menjadi tema pokok penelitian ini adalah : MODEL SISTEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH (*Studi Analisis Terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana model pengelolaan madrasah dengan sistem terpadu antara model sistem pengelolaan sentralistik murni dengan model sistem otonomi murni ?

C. Tujuan dan kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Seiring dengan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui model pengelolaan madrasah dengan sistem terpadu (perpaduan antara model sistem pengelolaan sentralistik murni dengan model sistem otonomi murni)

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut :

2.1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam pengembangan khazanah kajian ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah mengenai pendidikan madrasah.

2.2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pengelola pendidikan madrasah sebagai dasar pijakan bagi pengelolaan dan pengembangan.

D. Telaah Pustaka

Langkah awal yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah melakukan eksplorasi terhadap berbagai sumber yang berkaitan dengan tesis ini, penelitian tentang model sistem pengelolaan Madrasah di era otonomi daerah yang pernah dilakukan oleh orang lain yang penulis ketahui sampai saat ini secara spesifik belum ada, namun ada beberapa tulisan sebelumnya yang mempunyai arti hampir sama dengan madrasah dan otonomi daerah. yaitu : Abdul Rachman Shaleh dalam bukunya " *Pendidikan Agama dan Keagamaan* (2000) menjelaskan bahwa permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan madrasah adalah lembaga pengelola kurang profesional, organisasi kelembagaan kurang lengkap, sarana dan prasarana pendidikan belum memenuhi standar, kebanyakan kepemilikan oleh swasta dengan implikasinya sistem akreditasi yang belum mapan. Oleh karena itu dalam hal ini, Abdul Rachman Shaleh mengajukan suatu konsep strategi untuk mengembangkan madrasah dalam skala nasional, yaitu; *Pertama*, menjadikan ajaran agama Islam sebagai "*Basic Reference*" seluruh kegiatan pengembangan pendidikan di madrasah. *Kedua*, madrasah sebagai lembaga pendidikan umum yang berciri khas agama Islam, berfungsi sebagai pengembang dasar-dasar keterampilan multi dimensi. *Ketiga*, pengembangan secara bertahap dimulai dari pemerataan kesadaran dan keterampilan manajemen pada tingkat pengelola, pengembangan sarana dan prasarana, pengadaan dan peningkatan mutu staf pengajar serta tata usaha.

Surohim 2004 : ***Reformulasi Konsep pendidikan Islam sebagai konsekuensi berlakunya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Tinjauan Konseptual)*** (Tesis). Dalam tulisan ini dibahas tentang paradigma pengembangan pendidikan Islam, Strategi pembaharuan sistem pendidikan Islam, Konsep pendidikan Islam. Penulis menawarkan konsep pendidikan Islam setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 dengan cara mereformulasikan konsep pendidikan Islam yang berwawasan semesta, dengan langkah-langkah membangun kerangka filosofis-teoritis pendidikan dan membangun sistem pendidikan Islam yang diproyeksikan melalui laboratorium fungsi ganda, yakni peningkatan mutu akademik dan upaya pengembangan usaha bisnis. Upaya ini dilakukan dalam kerangka mewujudkan *akuntabilitas* lembaga pendidikan Islam yang mandiri menuju keunggulan.

Aos Mahrus 2003 : ***Visi Tasikmalaya yang religius Islami implementasinya terhadap kebijakan publik di era otonomi daerah*** (Tesis). dalam tulisan ini dibahas tentang otonomi daerah, kebijakan publik di era otonomi daerah, kebijakan publik dalam sistem ekonomi Islam, Peraturan Pemerintah tentang Rencana dan strategi (Renstra) pemerintah Kabupaten Tasikmalaya.

Dari beberapa penelitian yang disebutkan di atas, penyusun belum menemukan penelitian yang membahas tentang Model pengelolaan Madrasah di era Otonomi daerah. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis lebih memfokuskan kepada permasalahan model pengelolaan madrasah dengan

sistem terpadu, dimana pengelolaan ini merupakan perpaduan antara model sistem pengelolaan madrasah secara otonomi murni dengan model sistem sentralistik murni.

E. Kerangka Teori

Perkembangan lembaga pendidikan pada tiga dekade terakhir, khususnya lembaga pendidikan Islam dalam hal ini madrasah, nampak telah 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 pemerintah Orde Baru mengenai pendidikan agama termasuk madrasah, bersifat positif dan konstruktif khususnya dalam dua dekade terakhir ini (1980-an sampai 1990-an). Pemerintah 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

³ Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta : Logos Wacana Ilmu, hal. 131

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 dapat 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 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 bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.⁴

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

⁴ Maksum, *Madrasah*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, hal. 146

departemen agama menyelenggarakan pendidikan madrasah tidak saja yang bersifat keagamaan dan umum, tetapi juga 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 menteri Pendidikan dan kebudayaan.

Kebijakan seperti itu tentu saja dianggap merugikan umat Islam. oleh karena itu timbullah reaksi dari Umat 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, baik kementerian agama, kementerian pendidikan dan kebudayaan maupun 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 Keppres 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, dimana dinyatakan dengan tegas bahwa hak dan tanggung jawab pengelolaan pendidikan agama tetap berada pada Departemen Agama. Dengan demikian, juknis telah memberikan sebuah model solusi yang di Satu sisi memberikan pengakuan eksistensi pendidikan Islam, termasuk madrasah dan penegasan bahwa pengelolaannya tetap di bawah naungan 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 1 pasal 1 ayat (2) misalnya dinyatakan bahwa madrasah 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.

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%, disamping 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 masyarakat Indonesia khususnya kaum muslimin bahwa Sistem Pendidikan Nasional tidak bercorak sekuler. Salah satu keraguan umat Islam 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 prinsipil.

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 dalam arti 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 membuat pola model dan proses pendidikan pada semua jenis dan satuan pendidikan keagamaan, termasuk madrasah.

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.

Namun, pada perkembangan era reformasi setelah keluarnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Sebagaimana diketahui dalam Undang-undang itu, khususnya pada 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 yang lain, masalah madrasah berkaitan dengan pendidikan yang sudah diotonomikan. Bahkan di dalam UUSPN Nomor 20 tahun 2003 pasal 10 dan 11 telah ditegaskan tentang hak dan kewajiban Pemerintah Daerah. Dalam pasal 10 UUSPN nomor 20 tahun 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) dinyatakan: " 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 sekaligus problem, terutama bagi kalangan Departemen Agama tingkat Kabupaten dan Kota.

Departemen Agama tingkat Kabupaten dan 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 masih sentralistik 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 dihadapi adalah apakah pembinaan madrasah itu akan tetap dikelola secara sentralistik atau diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah. Masing-masing pilihan tentunya mengandung resiko. Namun yang jelas, apapun pilihannya maka pengelolaan dan pembinaan pendidikan madrasah harus tetap berjalan.

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 konsekwensi 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 yang 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 Fachruddin 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. Konsekwensinya, 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 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-royang 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 dilapangan yang membutuhkan penanganan segera akan memakan waktu yang cukup lama, dan bahkan persoalan dapat menumpuk.⁵

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

⁵ Fuad Fachrudin, "*Madrasah dan Otonomi Daerah; Sebuah Telaah Awal*", Jurnal Komunikasi Dunia Perguruan Madrasah, No. 1, Vol. 3 (1999), hal. 31

juga memiliki kemampuan, pemahaman dan skill tentang pendidikan madrasah yang memadai dalam menyahtuti tantangan ke depan dan mampu mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat arus bawah.

Adapun keuntungan dari diotonomikannya madrasah 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 administratif minimal dapat ditekan.⁶

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, apapun pilihannya 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

⁶ *Ibid*, hal. 32

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 *enterprenuerial* dikalangan kepala madrasah dan guru serta personel yang ada dalam suprastruktur merupakan faktor yang sangat kontributif terhadap penciptaan mutu pendidikan madrasah kedepan. Dengan kata lain, apapun pilihannya, baik sentralisasi madrasah ataupun otonomi madrasah, yang terpenting adalah kebersamaan sikap dalam mengembangkan madrasah itu sendiri.

F. Metode Penelitian

Langkah-langkah pokok yang ditempuh dalam penelitian ini meliputi :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah berbentuk penelitian kepustakaan (*Library Research*). Artinya seluruh sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan atau karya tulis yang relevan dengan judul penelitian, semua sumber data yang dirujuk ditelaah secara kritis sehingga konklusi yang diambil akurat dan rasional.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis dan pendekatan sosiologis. Pendekatan yuridis dalam hal

ini untuk mengkaji data-data yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. baik undang-undang, peraturan pemerintah maupun Keputusan Menteri Agama tentang pengelolaan madrasah. Sedangkan pendekatan sosiologis penyusun gunakan untuk melihat implikasi dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terhadap pengelolaan madrasah.

3. Sumber Data

Sumber data yang dihimpun terdiri dari data primer (*primary resources*) dan data sekunder (*secondary resources*). Data primer akan diangkat dari hasil Studi Dokumentasi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional serta peraturan pemerintah lainnya yang berkaitan dengan kebijakan dan pengembangan serta pengelolaan Madrasah .

Mengenai data sekunder yang akan dihimpun adalah data yang berkenaan dengan pola pengembangan madrasah yang diperoleh dari majalah ilmiah, tulisan para akademisi serta informasi-informasi lain yang dipandang berguna sebagai bahan pertimbangan analisis dan interpretasi data primer.

Sumber data penelitian ini adalah semua komponen yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam pengembangan madrasah, secara spesifik difokuskan pada hal-hal yang berkaitan dengan model sistem pengelolaan madrasah di era otonomi.

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul berdasarkan penelaahan terhadap sumber-sumber primer dan sumber-sumber sekunder, maka data dianalisis secara deskriptif. Suharsimi Arikunto⁷ membagi penelitian *deskriptif* menjadi dua bagian, yaitu : *deskriptif* yang bersifat *eksploratif* dan *deskriptif* yang bersifat *developmental*.

Riset *deskriptif* yang bersifat *eksploratif* bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau status fenomena. Dalam hal ini, peneliti hanya ingin mengetahui hal-hal yang berhubungan dengan keadaan sesuatu. Riset *deskriptif* yang bersifat *developmental* biasanya jenis ini digunakan untuk menemukan sesuatu model atau *prototype* dan bisa untuk di gunakan pada segala jenis bidang. Jadi di dalam penelitian deskriptif yang bersifat *developmental*, pengujian datanya dibandingkan dengan satu kriteria atau standar yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, pada waktu penyusunan desain penelitian. Pada penelitian ini termasuk kategori penelitian *deskriptif* analisis dengan pendekatan kualitatif. Metode berfikir yang di gunakan adalah metode berfikir induktif dan deduktif,⁸

⁷ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Jakarta : Rineka Cipta, 1998, hal. 215

⁸ Metode *induktif* yaitu: Cara berfikir dengan menarik kesimpulan dari kasus-kasus individual nyata menjadi kesimpulan yang bersifat umum. Metode *deduktif* yaitu: Cara berfikir dengan menarik kesimpulan yang bersifat umum menjadi kesimpulan yang bersifat khusus. lihat Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998), h 48 dan C.A. Qodir (ed), *Ilmu Pengetahuan dan Metodenya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988, hal., 137

G. Sistematika Pembahasan

Penelitian yang berkaitan dengan model sistem pengelolaan madrasah di era otonomi daerah dalam analisis Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 direncanakan akan ditulis dalam lima bab, yang masing-masing bab mempunyai keterkaitan erat antara yang satu dengan yang lainnya.

Bab I Pendahuluan, berisi tentang; latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian serta sistematika pembahasan.

Bab II Sejarah Madrasah di Indonesia, berisi tentang; Awal pembentukan madrasah di Indonesia, Perkembangan madrasah di Indonesia yang terdiri dari perkembangan masa kolonial Belanda, masa penjajahan Jepang, masa orde lama, masa orde baru dan masa era reformasi. Kemudian membahas elemen-elemen madrasah yang terdiri dari Guru, Murid, Kurikulum, Organisasi dan sistem klasikal.

Bab III Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah dan Sistem Pendidikan Nasional. Bab ini menjelaskan tentang: Latar belakang lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, Hakikat Otonomi Daerah dalam Kerangka UU Nomor 22 Tahun 1999, Pendidikan Madrasah dalam Kerangka Otonomi Daerah, dan Pendidikan Madrasah dalam Kerangka Sistem Pendidikan Nasional.

Bab IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan, hal ini akan mengkaji tentang: Model pengelolaan madrasah dengan sistem sentralistik murni; Model pengelolaan madrasah dengan sistem otonomi murni dan Model pengelolaan madrasah dengan sistem terpadu.

Bab V. Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Bagian ini merupakan akhir pengkajian hasil penelitian yang menyajikan intisari dari penulisan, disamping menjawab persoalan, juga mengemukakan alternatif model pengelolaan madrasah dalam upaya pengelolaan dan pengembangan.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB II

MADRASAH DI INDONESIA

Pendidikan Islam di Indonesia memiliki akar sejarah yang panjang sejalan dengan sejarah Islam di Indonesia itu sendiri. Dimulai dari berbagai aktifitas pengajaran agama Islam di rumah-rumah warga muslim, mushalla, masjid, sampai menjadi institusi pendidikan tersendiri yang mengajarkan materi-materi keagamaan Islam lebih-lebih di dalam pesantren.⁹

Pesantren yang sering dikatakan sebagai *indigenous* tradisi pendidikan Islam di Indonesia ini kemudian berkembang menjadi landasan institusi pesantren tersebut. Beberapa materi keagamaan yang diajarkan di pesantren diajarkan pula di madrasah dengan beberapa modifikasi, terutama dalam aspek metodologi dan evaluasi. Begitu pula beberapa orang pengajar di pesantren mengajar pula di madrasah. Sehingga madrasah merupakan bagian dari tradisi pendidikan Islam itu sendiri.

⁹ Pesantren merupakan sebutan untuk lembaga pendidikan Islam di Jawa yang mengajarkan materi-materi keagamaan lanjutan, sesudah pelajaran al-Qur'an. Di Sumatra Barat lembaga ini disebut surau dan di Aceh diistilahkan dengan meunasah. Istilah pesantren kemudian digunakan secara luas diseluruh wilayah Indonesia bagi institusi pendidikan Islam yang bersifat non-formal. Pesantren ini merupakan suatu komplek yang biasanya memiliki pondok tempat santri-santri tinggal, rumah kiyai dan keluarganya, masjid untuk shalat berjamaah dan shalat jumat, serta majlis sebagai tempat belajar.

A. Awal Pembentukan Madrasah di Indonesia

Tidak diketahui pasti sejak kapan istilah madrasah¹⁰ digunakan sebagai nama salah satu institusi pendidikan Islam di Indonesia. Berbagai data sejarah menunjukkan bahwa madrasah berkembang di Indonesia sejak awal abad ke-20.

Pemerintah Kolonial Belanda di paruh awal abad ke-19 melakukan penelitian tentang pendidikan masyarakat Jawa yang hasilnya di harapkan dapat dipakai sebagai bahan masukan bagi perbaikan pelaksanaan Undang-undang dan peraturan pendidikan di kalangan masyarakat Hindia Belanda yang merencanakan pendirian beberapa lembaga pendidikan untuk dapat menaati Undang-undang dan hukum negara,¹¹ disamping demi memenuhi kebutuhan pegawai rendah gubernemen.¹² Oleh karena itu dibutuhkan satu pola pendidikan tersendiri yang tepat bagi tujuan tersebut.

Pendidikan yang telah melembaga di tengah-tengah masyarakat pribumi kemudian diusulkan agar dimanfaatkan dalam kebijaksanaan tersebut, mengingat biaya yang dikeluarkan untuk mengembangkan satu sistem

¹⁰ Madrasah berasal dari bahasa Arab *darasa-yadrusu dars-dirosah* yang memiliki arti menerima untuk dihafal, mempelajari dengan mendalam, menggali, meneliti, mendiskusikan, membahas. Madrasah merupakan isim makan dari kata di atas sehingga diartikan sebagai tempat yang digunakan oleh siswa untuk belajar. Lihat *al-Munjid fi Lughah wa al-A'lam*, (Beirut: Dar al-Masyriq, 2000), cet. Ke-38, hal. 211; Atabik Ali Ahmad Zuhdi Muhdlor, *Kamus Kontemporer Arab-Indonesia*, (Yogyakarta: Yayasan Ali Maksum Pondok Pesantren Krapyak, 1999), hal. 890. Dalam istilah Inggris madrasah diartikan school, sebagaimana dalam pengertian bahasa Indonesia bahwa madrasah adalah sekolah atau perguruan (biasanya yang berdasarkan agama Islam). Lihat Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, (Beirut: Librairie Du Liban, 1980), cet. Ke-3, hal. 278; *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), hal. 541

¹¹ Zuhairini dkk., *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), cet. Ke-5, hal. 148

¹² Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah dan Sekolah*, (Jakarta: LP3ES, 1994), cet. Ke-2, hal. 6

pendidikan baru tidak sedikit. Dengan mengikutsertakan sistem pendidikan rakyat pada masa itu – dalam hal ini pendidikan Islam - maka anggaran yang harus dikeluarkan oleh pemerintah Kolonial untuk mewujudkan sistem pendidikan baru bagi rakyat pribumi dapat ditekan. Usulan itu juga didasarkan pada pandangan beberapa orang Belanda yang menginginkan penghormatan terhadap unsur pribumi dan budaya asli masyarakat Hindia Belanda.¹³

Tetapi pada kenyataannya, pemerintah Kolonial Belanda tak pernah memanfaatkan sistem pendidikan Islam untuk tujuan tersebut. Sistem pendidikan umum yang diorganisir dan dikembangkan oleh pemerintah Kolonial jauh dari penyesuaian dengan pendidikan Islam. Alasan yang dikemukakan oleh pemerintah Kolonial berkisar pada teknis pendidikan, bahwa didaktik dan metodik pendidikan pribumi (Islam) sangat jelek. Alasan lain yang barangkali mempengaruhi keputusan ini adalah konsep asosiasi yang menjadi unsur utama dalam politik etis Belanda. Politik yang dimulai secara resmi tahun 1901 ini berusaha untuk mengalihkan masyarakat Indonesia secara cepat dari pola Asia kepada pola Barat di bawah naungan Belanda. Oleh karenanya pendidikan dengan pola Baratlah yang dapat dijadikan agen perubahan tersebut. Disamping itu pemerintah Kolonial enggan campur tangan secara politik dan ekonomi pada pendidikan Islam karena tidak ada

¹³ *Ibid*, hal. 2-3. Pemikiran beberapa orang Belanda agar pemerintah Kolonial menghormati dan menghargai unsur dan budaya timur merupakan reaksi terhadap kebijakan pemerintah Hindia Belanda yang menggalakkan politik asosiasi budaya. Politik ini bertujuan untuk mempererat ikatan antara negeri jajahan (Hindia Belanda) dengan negara penjajahnya (Belanda) melalui kebudayaan, dimana Lapangan pendidikan menjadi garapan utama. Dengan asosiasi ini diharapkan tradisi dan budaya Belanda akan diadopsi oleh orang-orang Hindia Belanda sehingga pada gilirannya tercapai unifikasi yang akan memperkokoh eksistensi Belanda terhadap wilayah Koloninya. Lebih lengkap lihat Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1996) cet. Ke-3, hal. 9-15 dan 38-45.

keuntungan yang dapat mereka ambil,¹⁴ mengacaukan stratifikasi sosial yang telah diciptakan di tengah-tengah masyarakat Hindia Belanda.¹⁵

Akhirnya, dengan berbagai pertimbangan di atas, pemerintah Hindia Belanda di Awal abad ke-20 mendirikan lembaga pendidikan desa dengan hanya memakai sistem persekolahan.¹⁶ Sistem ini bukan suatu yang baru, karena telah dikembangkan jauh sebelumnya oleh pemerintah Kolonial - melalui organisasi zending - di daerah-daerah tertentu. Sistem ini juga merupakan sistem pendidikan yang diterapkan di negara-negara Barat, termasuk di negara Belanda.

Sekolah-sekolah desa yang didirikan dan dikembangkan oleh pemerintah Hindia Belanda untuk Masyarakat luas tersebut menarik minat masyarakat pribumi dengan cepat. Pada tahun 1910 jumlah seluruh siswa sekolah desa mencapai 70.000 orang. Jumlah ini mengalami peningkatan yang

¹⁴ Karel A. Steenbrink, *Op. Cit.*, hal. 6-7

¹⁵ untuk memantapkan kekuasaannya, pemerintah kolonial Belanda membuat strata sosial ekonomi bagi orang-orang yang tinggal di daerah Hindia Belanda. Kelas tertinggi diperuntukkan bagi kalangan Eropa, termasuk orang-orang Belanda sendiri (*Europeanen*). Kemudian menurun pada orang-orang timur Asing (*Vreemdeoosterlingen*), seperti orang-orang Cina, India dan Arab, sebagai kelompok menengah. Dan kelas paling rendah adalah pribumi (*Inlanders*) yang umumnya merupakan masyarakat petani yang hanya bekerja di sawah atau ladang. Lihat Husein Haikal, *Pembaharuan Islam Syaikh Ahmad Surkati dan Gerakan al-Irsyad*, dalam "Ulumul Qur'an", Nomor 2 vol. IV Th. 1993, hal. 92.

¹⁶ Secara umum sistem adalah kumpulan dari beberapa komponen yang disatukan (*integrated*) untuk mencapai suatu tujuan. Sistem persekolahan berarti gabungan dari berbagai komponen sekolah seperti manusia (Guru, murid, kepala sekolah dan karyawan sekolah), fasilitas bangunan dan alat-alat belajar mengajar, perpustakaan, peraturan administrasi, prosedur dan sebagainya sesuai dengan situasi lembaga pendidikan tersebut. Lihat Lee C. Deighton (ed. In shief), *The Encyclopedia of Education, Vol. VII*, (USA; THE mac MILLAN company & The Free Press, 1971), hal. 583. Sistem persekolahan pun merupakan satu sistem pendidikan yang memakai klasifikasi kelas dalam tahap-tahap pembelajarannya. Kelas-kelas ini menjadi jenjang untuk pemberian materi-materi pelajaran disertai sistem evaluasi tersendiri. Pelajaran yang diberikan memuat pengetahuan no-keagamaan dengan metode pembelajaran tidak hanya dipusatkan pada hafalan, tapi juga mengarah pada aspek pemahaman dan keterampilan. Sistem ini menggunakan kurikulum yang dapat diubah disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan tujuan yang ditetapkan.

sangat tinggi dari tahun ke tahun sehingga pada tahun 1914 jumlah siswanya sudah mencapai 200.000 orang dengan rata-rata peningkatan pertahun 40.000 siswa.¹⁷ Bahkan menurut Brugmans sekitar 1/3 anak usia sekolah di tahun 1938 sudah memasuki sekolah-sekolah ini.¹⁸

Animo masyarakat yang sangat tinggi terhadap sekolah-sekolah desa ini dapat dipahami mengingat para alumninya memiliki peluang untuk bekerja sebagai pegawai-pegawai Belanda, walaupun pada tingkat rendah, di instansi-instansi pemerintahan, perdagangan dan perusahaan.¹⁹ Begitu pula dengan sistem pengajaran dan kurikulum yang cenderung lebih praktis dibandingkan dengan sistem yang digunakan di pesantren.

Akibatnya lembaga-lembaga pendidikan Islam yang ada mendapat tantangan yang tajam dan terancam akan menjadi alternatif kedua setelah sekolah. Kondisi yang tidak menyenangkan kalangan muslim diperparah dengan tidak adanya pelajaran agama di sekolah-sekolah yang didirikan oleh Pemerintah Kolonial. Apa yang disebut politik netral terhadap agama di sekolah-sekolah pemerintah (suatu hal yang merupakan kebijakan

¹⁷ Haidar Putra Dauly, "*Pesantren Sekolah dan Madrasah (Tinjauan dari sudut Kurikulum Pendidikan Islam)*", Disertasi, (Yogyakarta : IAIN Sunan Kali Jaga, 1991), hal. 225, dalam maksum Mukhtar, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos. 2001), cet. Ke-3, hal. 94-5.

¹⁸ I.J Brugmans, *Geschiedenis van het onderwijs in nederlandsch Indie*, Groningen, 1938, hal. 309, dalam Karel A. Steenbrink, *Op. Cit.*, hal. 25.

¹⁹ Mulai tahun 1870 pemerintahan Hindia Belanda menerapkan kapitalisme di Indonesia. Para pemilik modal swasta diberi kesempatan untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Beberapa produk konsumsi masal seperti tekstil didatangkan dari Belanda ke Indonesia. Perusahaan-perusahaan dan perkebunan-perkebunan seperti teh, kopi, gula dan karet didirikan secara luas di wilayah-wilayah Indonesia. Kondisi ekonomi ini membutuhkan banyak tenaga buruh dan pegawai administratif yang memiliki kemampuan baca tulis huruf latin, kepandaian yang tidak diajarkan di lembaga-lembaga pendidikan Islam.

pemerintah) akan menyebabkan murid-murid tidak tahu tentang agama dan kepercayaannya. Hal tersebut dapat menyebabkan kekhawatiran “Emansipasi orang-orang Indonesia dari Islam”.²⁰

Pergeseran wajah politik di negara Belanda pun berpengaruh besar terhadap politik pemerintah Hindia Belanda terhadap koloninya. Partai liberal yang telah berkuasa selama lima puluh tahun kalah dari partai agama pada pemilihan tahun 1901. Akibatnya kebijakan politis pemerintah Belanda terhadap Hindia Belanda sangat kuat membawa jiwa agama Kristen. Pidato tahunan Raja pada bulan September 1901 menyatakan mempunyai kewajiban etis dan tanggung jawab moral kepada rakyat Hindia Belanda, yakni memberikan bantuan lebih banyak kepada penyebaran agama kristen. Dukungan terhadap kristenisasi Hindia Belanda dipertegas sejalan dengan politik hutang budi yang dicanangkan. Berbagai kebijaksanaan dan aktifitas yang mendukung gerakan ini dijalankan di wilayah-wilayah Nusantara. Kondisi ini menambah kekhawatiran umat Islam akan teralienasinya orang-orang Indonesia dari agama Islam.²¹

Pada saat yang sama di wilayah-wilayah Islam lain di luar Hindia Belanda, khususnya di Timur Tengah, berkembang gerakan pembaharuan Islam yang salah satu aspeknya adalah pembaharuan di bidang pendidikan. Gerakan ini dilatarbelakangi oleh kesadaran akan ketertinggalan masyarakat muslim oleh masyarakat Barat. Penjajahan oleh beberapa negara Barat

²⁰ Lebih lanjut lihat Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*. (Jakarta: LP3ES, 1991), cet. Ke-6, hal. 10

²¹ Lebih lanjut lihat Aqib Suminto, *Op. Cit.*, hal. 16-26

terhadap wilayah-wilayah muslim telah mendorong banyak tokoh Islam mengevaluasi diri dan melaksanakan perubahan internal di tubuh umat Islam. Kegagalan umat Islam dalam menghadapi para penjajah agaknya menjadi semacam kritikan bagi dunia pendidikan Islam dalam melahirkan umat yang tangguh dan berkualitas. Mereka menyadari bahwa peradaban Barat telah mengungguli peradaban Muslim. Orang-orang muslim yang peduli dengan situasi ini kemudian berusaha untuk melakukan perubahan dalam dunia pendidikan dengan mengadopsi pola-pola pendidikan Barat. Mereka memiliki keyakinan bahwa ilmu pengetahuan merupakan landasan bagi tegaknya kembali peradaban Arab Muslim, dan dunia pendidikan adalah elemen strategis dalam proses tersebut. Jamaluddin al-Afghani, Muhammad Abduh, dan Rasyid Ridha²² merupakan beberapa contoh orang yang melakukan pembaharuan pendidikan itu.

Orang-orang Islam Hindia Belanda yang melakukan studi di Timur Tengah membawa ide-ide itu ketika kembali ke kampung halamannya masing-masing. Ditambah dengan melihat secara nyata keterbelakangan umat Islam di daerahnya, perkembangan pendidikan kolonial yang pesat, mulai terisolirnya pendidikan Islam, dan ancaman kristenisasi mereka berusaha mengintegrasikan pendidikan kolonial dengan pendidikan Islam dalam bentuk

²² Ketiga orang tersebut merupakan bagian dari tokoh muslim yang menyerukan pembaharuan agama Islam. Termasuk pembaharuan pendidikan di dalamnya. Dalam bidang pendidikan, mereka menyodorkan *intergrated Curriculum* sebagai jawaban terhadap dualisme pendidikan yang melanda umat Islam saat itu, sistem persekolahan yang diperkenalkan oleh para penjajah Barat dan madrasah sebagai tradisi pendidikan Islam. Sekolah yang menitikberatkan kurikulumnya hanya pada aspek duniawi, dan madrasah yang mengisolir diri hanya pada pelajaran-pelajaran agama melahirkan dua sistem pendidikan yang berbeda dan cenderung bermusuhan. Kurikulum integral (terpadu) berusaha menjembatani perbedaan tersebut dengan memasukkan pelajaran agama dan umum dalam kurikulum

persekolahan. Sistem ini memiliki muatan keislaman dan pengetahuan umum yang kelak diistilahkan dengan “madrasah”.

Disamping itu terdapat pula orang-orang muslim pribumi yang tidak menempuh studinya di Timur Tengah, tapi belajar di sekolah-sekolah Belanda atau paling tidak di sekolah-sekolah desa pada sebagian waktunya, dan mempelajari ilmu-ilmu keislaman di lembaga-lembaga pendidikan Islam seperti surau, pesantren dan mesjid di bahagian waktu lainnya. Pengalaman belajar di dua tempat belajar yang berbeda tersebut telah mendorong mereka yang peduli untuk membuat sintesa pendidikan yang berusaha mengadopsi beberapa unsur dari pendidikan Islam dan beberapa unsur lainnya dari sistem persekolahan.

Dengan demikian madrasah-madrasah yang didirikan pada periode awal ini lebih banyak dimotivasi oleh individu-individu yang peduli akan pembaharuan pendidikan Islam, juga beberapa organisasi muda yang beranggotakan individu-individu yang memiliki kepedulian serupa.²³

B. Perkembangan Madrasah di Indonesia

1. Masa Kolonial Belanda

²³ Abdullah Ahmad sebagai individu yang disebut orang pertama mendirikan lembaga pendidikan madrasah adalah alumni Timur Tengah dan pernah menjadi pengasuh pendidikan surau padang sekembalinya dari sana. Ia mengadopsi model sekolah gubernemen di Padang dan dipadukan dengan beberapa unsur pendidikan surau. Persatuan guru-guru Agama Islam (PGAI) merupakan organisasi yang memiliki –pengaruh luas terhadap pengembangan pendidikan Islam dengan model madrasah diniyah di Minangkabau. Zainuddin Labai, pendirinya termasuk seorang pelopor pembaharuan pendidikan Islam di Minangkabau. Lebih lanjut lihat Karel A. Steenbrink, *Op. Cit.*, hal. 37-48; Maksum Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 63-77

Madrasah-madrasah yang tumbuh pada masa ini memiliki sistem dan struktur yang beragam. Karena tidak terlepas dari cita-cita masing-masing pendirinya, madrasah-madrasah tersebut tidak memiliki uniformitas dalam kurikulumnya. Maksum Mukhtar menyimpulkan ada 3 format dasar madrasah pada periode ini: 1) Madrasah yang menyerupai sekolah Belanda; 2) Madrasah yang menggabungkan secara lebih seimbang antara muatan-muatan keagamaan dan non-keagamaan. 3) Madrasah diniyah (keagamaan) yang lebih menekankan pada muatan-muatan keagamaan dan menambahkan muatan-muatan umum secara terbatas²⁴.

Berkembangnya madrasah dengan 3 pola di atas sebenarnya merupakan jawaban terhadap kondisi umat Islam Indonesia di tengah-tengah politik pemerintah Hindia Belanda yang mendorong lahirnya pembaharuan di bidang pendidikan Islam. Semangat pembaharuan yang dibawa oleh madrasah-madrasah tersebut di Timur Tengah, bahkan lanjutan dari pembaharuan tersebut, yang juga sebagai reaksi terhadap kondisi umat Islam di sana yang dijajah Barat.

Ketiga format madrasah di atas muncul pada saat yang seragam di berbagai wilayah Indonesia dan secara kondisional disesuaikan dengan kebutuhan dan penerimaan masyarakat muslim setempat. Kadang-kadang satu pola madrasah merupakan respon terhadap pola

²⁴ Maksum Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 111.

madrasah lain yang telah muncul lebih dahulu, atau merupakan perbaikan intern dalam tubuh madrasah itu sendiri.

Sekolah Adabiyah (*Adabiyah School*) di Padang Panjang yang oleh para sejarawan dirujuk sebagai madrasah pertama yang tumbuh di Indonesia didirikan pada awalnya sebagai sekolah agama (madrasah diniyah) yang diorganisir seperti sekolah gubernemen. Madrasah yang didirikan tahun 1909 oleh Abdullah Ahmad ini menerapkan dan melaksanakan sistem klasikal secara konsekuen dengan menggunakan perlengkapan pendidikan yang lebih modern pada masa itu: papan tulis, meja dan bangku. Kurikulum pendidikannya lebih ditekankan pada pelajaran agama, ditambah pelajaran membaca dan menulis huruf latin dan ilmu hitung. Karena tidak mendapat penerimaan yang baik dari masyarakat Padang Panjang, madrasah ini kemudian dipindahkan ke kota Padang. Sesuai dengan lingkungan Padang yang kota dan Urban, Adabiyah School berangsur-angsur mengalami perubahan sampai menjadi bentuk HIS pada tahun 1915. Bentuk ini sangat *marketable* dan disukai kalangan keluarga pedagang Muslim disana. Dalam bentuk HIS ini, Pendidikan umum merupakan unsur utama yang diajarkan terhadap para siswa dan pelajaran agama hanya diberikan sebagai sampingan, 2 jam tiap minggu, Dengan format seperti ini, maka HIS Adabiyah

merupakan madrasah yang menyerupai sekolah Belanda pertama di Indonesia.²⁵

Bentuk-bentuk madrasah yang menyerupai sekolah Belanda seperti HIS Adabiah kemudian tumbuh semakin banyak, sejalan dengan berkembangnya modernisasi di tengah-tengah masyarakat muslim Indonesia. Kebutuhan akan tenaga-tenaga pegawai diberbagai instansi pemerintah dan swasta telah mendorong berbagai organisasi dan individu muslim mendirikan lembaga-lembaga pendidikan yang bertujuan memenuhi kebutuhan pasar tersebut tanpa menghilangkan identitas Islam. Organisasi Muhammadiyah dalam aktifitas pendidikannya banyak mendirikan sekolah-sekolah model gubernemen ini di banyak wilayah Indonesia. Sekolah dasar/desa, HIS, Kweekschool (sekolah Guru), AMS, dan MULO Muhammadiyah merupakan lembaga-lembaga pendidikan Islam yang menerapkan sistem sekolah Belanda, dengan tambahan pelajaran agama Islam. Begitu pula Persatuan Islam mendirikan HIS pada tahun 1930, Mulo tahun 1931, dan sekolah guru tahun 1932.²⁶

Kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam bidang pendidikan pun mendorong individu dan organisasi Islam untuk lebih banyak menggunakan sistem sekolah gubernemen dalam lembaga-lembaga pendidikan yang dibangunnya. Kontrol pemerintah Kolonial terhadap

²⁵ Lebih lengkap lihat *Ibid*, hal. 99-102; Karel A. Steenbrink, *Op. Cit.*, hal. 37-40; Mahmud Junus, *Op. Cit.*, hal. 63.

²⁶ Deliar Noer, *Op. Cit.*, hal. 101

pendidikan Islam dengan mengeluarkan beragam peraturan seperti kualifikasi sekolah yang berhak mendapatkan subsidi pemerintah,²⁷ ordonansi guru²⁸ dan ordonansi sekolah liar²⁹ sebenarnya secara tidak langsung telah mengarahkan lembaga-lembaga pendidikan yang ada – termasuk lembaga-lembaga pendidikan Islam – untuk menggunakan pola gubernemen. Berbagai peraturan pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda pada prinsipnya hanya dapat dilaksanakan oleh organisasi dan lembaga pendidikan yang memiliki pola administrasi yang baik dan modern, sehingga peraturan pendidikan pemerintah tersebut sangat sulit dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pendidikan Islam yang sedang berusaha memperbaharui sistemnya dalam bentuk madrasah.³⁰

²⁷ Pemerintah Hindia Belanda memiliki kebijakan memberi subsidi kepada sekolah-sekolah swasta yang dinilai baik. Muhammadiyah yang memiliki 1722 sekolah sekitar tahun 1939 menerima subsidi bagi beberapa sekolah binaannya. Semua sekolah yang disubsidi pemerintah Kolonial tersebut menerapkan pola sekolah Belanda. Lihat James L. Peacock, *Purging the Faith*, (California, 1978), hal. 53, dalam Aqib Suminto, *Op. Cit.*, hal. 47. HIS Adabiah juga mendapat subsidi penuh dari pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1917, dua tahun setelah madrasah ini merubah dirinya menjadi HIS ala Belanda. Lihat Karel A. Steenbrink, *Op. Cit.*, hal. 40

²⁸ Ordonansi guru dikeluarkan pertama kali tahun 1905. Peraturan ini pada dasarnya mewajibkan setiap guru agama Islam agar meminta dan memperoleh izin mengajar dahulu kepada pemerintah sebelum memulai kegiatan mengajarnya, dan menjelaskan pelajaran yang diajarkannya. Jika hal ini dilanggar, guru agama tersebut dapat dikenai hukuman penjara atau denda. Ordonansi guru kedua dikeluarkan tahun 1925, berisi keharusan bagi guru agama Islam untuk melaporkan diri mengenai aktifitas mengajarnya kepada pemerintah tanpa harus memita izin kepada pemerintah. Jika ketentuan ini dilanggar guru agama itu dapat dikenai hukuman penjara atau denda. Lebih lengkap lihat *Ibid*, hal. 51-8

²⁹ Ordonansi sekolah liar merupakan pengawasan pemerintah Hindia Belanda terhadap lembaga-lembaga Pendidikan swasta yang tidak mendapat subsidi dari pemerintah. Secara garis besar isi peraturan ini mewajibkan lembaga-lembaga pendidikan non pemerintah tersebut untuk tidak memulai aktifitas pendidikannya sebelum mendapatkan izin tertulis dari pemerintah, dan para pengajarnya pun ditetapkan oleh pemerintah. Lebih Lengkap Lihat *Ibid*, hal. 58-63.

³⁰ Laporan periodik yang harus diberikan oleh lembaga-lembaga pendidikan Islam mengenai kurikulum dan organisasi sekolah/madrasah kepada pemerintah seringkali tidak dapat dipenuhi dengan lengkap. Belum tertatanya administrasi madrasah dengan baik, buta baca tulis

Kebijakan pemerintah Hindia Belanda terhadap pendidikan Islam pada dasarnya bersifat politis.³¹ Kekhawatiran pemerintah kolonial akan timbulnya perlawanan dari pihak muslim terpelajar telah melahirkan kontrol yang sangat ketat terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam. Ordonansi guru merupakan peraturan yang berusaha mengawasi dan membatasi sepak terjang guru agama, suatu unsur vital dalam pendidikan Islam. Ordonansi sekolah liar dan subsidi pemerintah yang sangat terbatas pada lembaga-lembaga pendidikan dilatarbelakangi oleh kekhawatiran pemerintah kolonial akan menjamurnya lembaga-lembaga pendidikan yang berada di luar kontrol dan sistem yang diciptakannya.

Sementara itu, merebaknya sekolah-sekolah milik pemerintah dan swasta di wilayah-wilayah Hindia Belanda yang tidak memasukkan pelajaran agama sama sekali dalam kurikulumnya meresahkan banyak kalangan muslim. Antisipasi sekularisme yang kemungkinan besar muncul sebagai hasil pola pendidikan seperti itu adalah dibangunnya banyak madrasah diniyah. Dalam madrasah diniyah fokus kajian para siswa terletak pada materi-materi keagamaan Islam, dan biasanya ditambah sedikit pelajaran umum seperti membaca dan menulis latin,

huruf latin yang masih melanda guru-guru agama Islam dan keberadaan mesin tulis yang langka sangat menyulitkan lembaga-lembaga pendidikan Islam untuk membuat laporan tersebut.

³¹ Dalam suatu diskusi yang diselenggarakan oleh Indisch Genootschap dinyatakan: "Karena adanya hubungan koloniallah maka pendidikan di Hindia Belanda tidak hanya bersifat pedagogis kultural, tapi juga bersifat psikologis politis. Lihat N.A.C. Sictemaker de Bruine, 'De Cultureele Beteekenis van het Onderwijs in Ned. Indie', dalam *Indisch Genootschap*, 27 November 1931, hal. 118, dalam *Ibid*, hal. 49

ilmu bumi atau lainnya. Uniknya, madrasah-madrasah diniyah ini menerapkan jenjang kelasnya sampai dengan kelas 7 sebagaimana pola yang dilaksanakan di sekolah-sekolah Belanda, HIS. Namun demikian, jenjang ini disesuaikan dengan sarana guru yang tersedia di masing-masing madrasah. Beberapa madrasah diniyah melaksanakan kegiatan belajar mengajarnya hanya sampai kelas 3, dan siswa yang ingin melanjutkan ke kelas berikutnya dapat pindah ke madrasah diniyah lain yang menjalankan jenjang kelas yang dibutuhkan. Madrasah diniyah Zainudin Labai yang didirikan tahun 1915 di Minangkabau diperkirakan sebagai madrasah diniyah pertama di Indonesia dan kemudian menjadi inspirasi madrasah diniyah serupa di wilayah-wilayah Indonesia lainnya.³²

Madrasah diniyah sering dijadikan oleh orang tua muslim sebagai sarana pendidikan yang sistematis untuk menjadikan anak-anaknya ahli agama, atau minimal paham tentang ajaran agama Islam. Sekolah-sekolah Belanda seringkali diidentikkan dengan propaganda kristenisasi. Terdapat anggapan umum di kalangan muslim masa itu bahwa terdapat hubungan yang erat antara sekolah-sekolah Belanda dengan organisasi-organisasi kristen. Orang-orang Belanda memang berbeda agama dengan mayoritas penduduk Hindia Belanda yang muslim ditempatkan sebagai orang-orang kafir yang perlu diwaspadai.

³² Madrasah diniyah lebih banyak berkembang di luar pulau Jawa. Hal ini disebabkan sekolah-sekolah Belanda lebih banyak didirikan oleh pemerintah Kolonial di Pulau Jawa. Madrasah-madrasah diniyah di selain Pulau Jawa itulah yang menjadi pengisi kebutuhan akan pendidikan di tengah masyarakat.

Memasukkan anak muslim ke sekolah Belanda berarti memasukkannya ke dalam agama kristen. Oleh karena itu madrasah diniyah menjadi satu pilihan keluarga muslim yang ingin memenuhi kebutuhan pendidikan anak-anaknya tanpa masuk ke dalam perangkat kristenisasi.

Madrasah diniyah pun sering dijadikan sebagai lembaga pendidikan pelengkap bagi orang-orang muslim yang belajar di sekolah-sekolah gubernemen yang tidak memberikan pelajaran agama. Sebagaimana banyak terjadi pada masa sekarang, orang-orang Islam yang belajar di sekolah-sekolah Belanda atau gubernemen pada pagi hari, akan melengkapi pendidikannya dengan belajar agama Islam di madrasah diniyah pada sore harinya. Hal ini dilakukan agar terjadi keseimbangan antara pelajaran umum di sekolah dan pelajaran agama di madrasah diniyah.

Madrasah-madrasah pada periode ini sudah mengenal pembagian jenis dan jenjang struktural. Madrasah-madrasah tersebut biasanya terdiri dari beberapa bagian: Awaliyah, Tahdliyah, Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Aliyah dan Muallimin/Muallimat. Masing-masing madrasah menerapkan jenis madrasah yang disesuaikan dengan kondisi dan sarana yang dimilikinya. Mahmud Yunus menyatakan bahwa tingkatan madrasah seperti ini sebagai zaman modernisasi madrasah-madrasah.³³ Namun demikian, madrasah-madrasah tersebut tetap tidak mempunyai keseragaman dalam kurikulum maupun masa kependidikan,

³³ Mahmud Yunus, *Op. Cit.*, hal. 102

kecuali madrasah-madrasah yang bernaung di bawah satu organisasi atau satu pesantren.³⁴ Masing-masing berjalan sendiri sesuai dengan pola yang diinginkan oleh individu atau organisasi yang mengelolanya. Tetapi di Minangkabau madrasah-madrasah tersebut berusaha untuk menyeragamkan kurikulum dan bentuk organisasinya. Berdasarkan muktamar madrasah yang diselenggarakan tahun 1936 tercapai kesepakatan bahwa seluruh madrasah di Minangkabau akan menerapkan jenis madrasah yang sama. Madrasah-madrasah dibagi menjadi madrasah Awaliyah, Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Muallimin dan Islam Tinggi. Masing-masing tingkat madrasah menjalankan jenjang kelas yang mirip dengan jenjang kelas yang ada pada sekolah gubernemen. Ke dalam kurikulum madrasah ini pun dimasukkan lebih banyak muatan-muatan umum, sehingga keseimbangan antara pelajaran agama dan umum lebih terlihat.³⁵ Tetapi secara keseluruhan madrasah-madrasah di Indonesia pada masa Kolonial Belanda tidak memiliki ikatan yang erat satu dengan lainnya. Hubungan antara madrasah biasanya terjalin karena dikelola oleh organisasi Islam yang sama atau alumni dari madrasah lain.

Dualisme pendidikan di Indonesia yang lahir sejak masa ini pada gilirannya menghasilkan output-output yang terbelah dalam isi

³⁴ Pesantren yang biasanya memakai sistem tradisional dalam pendidikannya, sejak abad ke-20 mulai mendirikan beragam jenis madrasah, khususnya madrasah diniyah. Madrasah ini menggunakan sistem klasikal dan unsur-unsur pendidikan ala sekolah gubernemen lainnya, serta mengajarkan sedikit mata pelajaran umum. Sedangkan pesantren yang melahirkannya tetap eksis memakai pola pengajaran yang lama. Pesantren Tebuireng, sebagai contoh, mendirikan madrasah salafiyah pada tahun 1919 dan 10 tahun kemudian memasukkan pelajaran umum ke dalam kurikulumnya.

³⁵ *Ibid.* hal. 109-121

perlawanannya terhadap kolonialisme dan kiprahnya membentuk Indonesia merdeka.³⁶

2. Masa Penjajahan Jepang

Pendidikan Islam pada masa ini tidak mengalami perubahan yang signifikan. Penjajah Jepang sebagaimana Kolonial Belanda, pada prinsipnya berusaha mempertahankan eksistensinya sebagai penjajah dengan cara ikut campur dalam urusan Islam, termasuk pendidikannya. Meski Jepang lebih banyak memberi kebebasan kepada pendidikan Islam dibandingkan pemerintah kolonial Belanda dan berusaha meraih guru-guru agama Islam –yang di masa kolonial Belanda dipinggirkan, politik semacam asosiasi budaya diwajibkan di semua lembaga pendidikan, swasta maupun negeri. Pengajaran bahasa dan budaya Nippon merupakan syarat bagi dibukanya kembali sekolah dan madrasah yang ditutup pada masa Kolonial Belanda dan invasi Jepang ke Indonesia.³⁷ Pendidikan tampaknya digunakan oleh Jepang sebagai kunci untuk mewujudkan konsep Asia Timur Raya. Bantuan dana

³⁶ J. Benda menyatakan bahwa secara fundamental kelompok Nasionalis dan Islam terpisah di dalam orientasi ideologis dan tujuan akhirnya dalam melawan kolonialisme, baik tatkala masa kolonial Belanda maupun Jepang. Hal ini ditambah dengan dukungan dari segmen masyarakat Indonesia yang berbeda. Kaum nasionalis “Sekuler” secara mendalam dipengaruhi oleh cita-cita Barat dan berhasil menarik masa pemilihan yang potensial di kalangan mereka yang berpendidikan Barat. Sebaliknya kelompok Islam secara keseluruhan menjauhkan diri dari ideologi-ideologi Barat dan berbasis pada kelompok muslim tradisional pedesaan dan penduduk muslim kota yang berbeda di luar orbit Westernisasi (kelompok Islam modern). Kajian yang mendalam tentang hal ini lihat Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia pada masa pendudukan Jepang*, terj. Daniel Dhakidae, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1980), cet. Ke-1

³⁷ Dalam *Asia Raya*, 30 Oktober 1942 diberitakan bahwa Jepang memberi izin dibukanya kembali sekolah-sekolah Arab dan Islam (madrasah) di daerah Jakarta setelah ada jaminan dari para kepala sekolahnya untuk mengajarkan bahasa Jepang. Lihat Harry J Benda, *Ibid*, hal. 283 (footnote ke-28)

material dikucurkan kepada madrasah dan pesantren demi menarik simpati umat Islam terhadap Jepang dan program Japanisasi. Guru-guru agama Islam juga dimanfaatkan menjadi ujung tombak dalam program tersebut.³⁸ Namun demikian pemerintah Jepang melakukan kontrol dan pengawasan yang ketat terhadap pendidikan Islam. Hal ini dapat dilihat antara lain dari tidak dicabutnya ordonansi guru buatan kolonial Belanda tahun 1925. Kebijakan ini mungkin dikarenakan banyak madrasah dan pesantren yang terletak jauh didaerah-daerah terpencil sehingga tidak terjangkau oleh pengawasan pemerintahan Jepang secara langsung. Disamping itu, guru-guru madrasah yang lembaga pendidikannya ingin di buka kembali harus menyerahkan surat rekomendasi dari penghulu sebagai salah satu syarat perizinan dari pemerintahan Jepang. Kebijakan ini berlangsung sampai akhir tahun 1943.³⁹ Bagaimanapun juga Jepang sangat mewaspadai potensi madrasah dan pesantren dalam melahirkan militansi perlawanan.

Hal lain yang memprihatinkan pada periode ini adalah sangat dipersulitnya madrasah-madrasah yang didirikan dan diperuntukkan bagi kalangan Arab Indonesia serta pengajaran dan pemakaian bahasa Arab di

³⁸ Guru-guru agama dilatih agar ikut serta menyebarkan ideologi Hakko Ichiu (Kemakmuran Bersama di Asia Timur Raya). Latihan dipusatkan di Jakarta dengan cara mendidik wakil-wakil guru dari tiap karesidenan dibawah pengawasan langsung Shumubu (Deprteman Agama). Kurikulum disesuaikan dengan tujuan Dai Nippon, ditambah sedikit materi keagamaan yang diberikan oleh beberapa orang Islam yang diminta kerjasamanya oleh Jepang. Lebih lanjut lihat Benda, *Ibid*, Khususnya Bab 6, h. 165-183; Bandingkan dengan I. Djumhur dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, (Bandung: CV Ilmu), cet. Ke-14, hal. 195-196 dan Sartono Kartodirdjo dkk., *Sejarah Nasional Indonesia*, j. VI, (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1976), hal. 135 dan 173-175.

³⁹ J. Benda, *Op. Cit.*, hal. 284

semua lembaga pendidikan Islam. Lembaga-lembaga pendidikan Arab, sebagaimana lembaga-lembaga pendidikan swasta lainnya, yang tutup ketika invasi Jepang ke Indonesia memperoleh izin paling akhir agar dapat beroperasi kembali. Bahkan dilaporkan oleh *Asia Raya* hanya tujuh lembaga pendidikan Arab yang diizinkan melakukan aktifitas pendidikannya kembali. Pada bulan September 1942 Kantor Pendidikan Daerah Istimewa Jakarta (*Tokubetsu Shi*) melarang pengajaran bahasa Arab di semua sekolah dasar di wilayah hukumnya. Akan tetapi, di akhir tahun 1942 pihak Jepang membolehkan pengajaran bahasa Arab di semua lembaga pendidikan Islam sebagai sarana pengajaran agama dengan syarat bahasa Jepang diajarkan di samping bahasa Arab.⁴⁰ Tampaknya pemerintahan Jepang mengkhawatirkan pengaruh arabisme di tengah-tengah masyarakat muslim Indonesia akan dapat merintangi rencananya dalam mewujudkan Japanisasi. Kecemasan akan eksistensi orang-orang Arab dan Arabisme nampak disamakan oleh pemerintahan Jepang dengan kecemasannya terhadap pengaruh Belanda yang ditinggalkan di Indonesia. Kekhawatiran akan pengaruh Belanda ini pun tampak jelas dengan dihapuskannya pengajaran bahasa Belanda, dilarangnya penggunaan bahasa Belanda sebagai bahasa pengantar pendidikan dan pemerintahan, dan ditutupnya sekolah-sekolah yang menggunakan bahasa Belanda sebagai bahasa pengantar.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 159-160 dan 283

Dalam menjalankan politik pendidikannya, pemerintahan Jepang menerapkan sistem desentralisasi. Pengawasan dan perizinan terhadap lembaga-lembaga pendidikan non-pemerintah diberikan kepada seksi pendidikan kantor kabupaten. Tetapi khusus bagi madrasah dan pesantren pemerintah pusat mewajibkan silabus yang telah disatukan sejak pertengahan tahun 1942. Tampaknya kebijakan ini merupakan program khusus Japanisasi di dalam pendidikan Islam dan kontrol tersendiri dari pemerintahan Jepang terhadap komunitas muslim. Pendekatan Jepang yang khusus terhadap komunitas muslim Indonesia dan pendidikan Islam mengindikasikan bahwa pemerintahan Jepang sangat menyadari potensi umat Islam yang besar dalam merealisasikan konsep Asia Timur Raya dan membela kepentingan Jepang di Indonesia, sesuatu yang tidak pernah dilakukan oleh pemerintahan sebelumnya, sekaligus kesadaran akan besarnya bahaya yang dapat dimunculkan dari kalangan ini. Kemudian kontrol yang lebih ketat lagi terhadap aspek pendidikan Islam diberlakukan dengan cara menggabungkan guru-guru Islam dalam satu organisasi pusat, *Pergaboengan Goeroe Islam Indonesia* yang didirikan pada bulan Mei 1943. Begitu pula halnya dengan kebijakan semacam ordonansi sekolah liar Belanda dikeluarkan oleh pemerintahan Jepang pada bulan Juli 1943. Peraturan ini mengharuskan semua lembaga pendidikan agar melaporkan secara rinci seluruh aspek administrasi dan organisasi pendidikannya, termasuk kurikulum yang dipakai, anggaran tahunan dan pembukuannya, serta

tenaga pengajar yang bertugas. Pengawas kabupaten dan *Gunseikan* mempunyai hak untuk memveto kurikulum dan memecat tenaga pengajar.⁴¹ Dengan demikian program Japanisasi merambah keseluruhan lembaga-lembaga pendidikan yang ada di Indonesia, Islam maupun ‘sekuler’.

Aspek positif yang muncul pada masa Jepang ini adalah dimulainya pendidikan agama di sekolah desa.⁴² Walaupun pendidikan agama yang diajarkan lebih terfokus pada pelajaran budi pekerti (akhlak), tetapi kondisi ini sebenarnya dapat menipiskan dualisme pendidikan antara sekolah ‘sekuler’ yang tidak memasukkan pelajaran agama sama sekali dalam kurikulumnya dan madrasah yang banyak memuat materi-materi keagamaan dalam kurikulumnya.

Begitu pula dengan wilayah Sumatra, masuknya tentara Jepang ke wilayah itu telah memacu para ulamanya untuk bersatu membela kepentingan umat Islam. Mereka mendirikan Majelis Islam Tinggi Minangkabau pada tahun 1942 yang berpusat di Bukittinggi. Organisasi ini diketuai oleh M. Jamil Jambek, dan menempatkan wakilnya, Mahmud Junus, di kantor Residen Padang. Organisasi ini kemudian mengusulkan agar pelajaran agama diajarkan di sekolah-sekolah

⁴¹ *Ibid*, hal. 163-4

⁴² Pada pertengahan tahun 1944, KH. Abu Dardiri, Kepala Kantor Agama di karesidenan Banyumas mengusulkan agar diberikan pelajaran agama di semua sekolah desa di karesidenannya. Usul ini disetujui oleh kantor agama pusat di Jakarta. Persetujuan yang sama di berikan pula bagi karesidenan yang lain seperti Kediri dan Pekalongan. Lihat Karel A Steenbrink, *Op. Cit.*, hal. 86-87; dan Zuhairini dkk., *Op. Cit.*, hal. 151.

pemerintah yang sebelumnya tidak memberikan pelajaran agama sama sekali. Melalui persetujuan Kepala Jawatan Pengajaran mulailah pendidikan agama Islam masuk ke sekolah-sekolah pemerintah di wilayah Sumatera.⁴³

Di Sumatera ini pula madrasah awaliyah berkembang sangat pesat. Digerakkan oleh Majlis Islam Tinggi hampir disemua desa madrasah ini berdiri dan dimasuki oleh anak-anak mulai usia 7 tahun. Madrasah awaliyah ini dilangsungkan pada sore hari dan berfungsi sebagai penyeimbang bagi anak muslim yang bersekolah di Sekolah Rakyat pada pagi harinya. Pelajaran yang diberikan kepada para siswa seluruhnya bermuatan agama.⁴⁴

3. Masa Orde Lama

Setelah kemerdekaan, pendidikan Islam di Indonesia yang dahulu berjalan sesuai dengan kemampuan para pengasuh dan masyarakat pendukungnya disusun lebih sistematis dan menyeluruh di semua wilayah Indonesia dengan perencanaan yang dikoordinir oleh pemerintah Indonesia Pusat. Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) sebagai badan legislatif pada waktu itu dalam pengumumannya tertanggal 22 Desember 1945 (Berita RI Tahun II No. 4 dan 5 halaman 20 kolom 1) diantaranya menganjurkan agar pendidikan di langgar-langgar dan madrasah-madrash berjalan terus dan

⁴³ Mahmud Junus, *Op. Cit.*, hal. 121-2

⁴⁴ *Ibid*, hal. 122-3

dikembangkan dengan pesat. Oleh karenanya badan ini menyarankan agar pemerintah memperhatikan dan memberi bantuan-bantuan kepada lembaga-lembaga pendidikan Islam, dengan alasan bahwa madrasah dan pesantren merupakan satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat yang telah berakar dalam masyarakat Indonesia.⁴⁵ Berdasarkan keputusan tersebut Panitia Penyelidik Pengajaran (P3) RI yang diketuai oleh Ki Hajar Dewantara di bawah koordinasi Mr. R. Suwandi, Menteri PP dan K, merekomendasikan agar pengajaran di pondok pesantren dan madrasah perlu diberikan.⁴⁶ Pernyataan BPKNIP di atas sebenarnya menunjukkan bahwa pemerintah RI bukan sekedar mengakui eksistensi madrasah dan pesantren sebagai lembaga pendidikan yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia, bahkan jaminan pemerintah akan melindungi dan memajukan keberadaannya sebagai lembaga pendidikan rakyat. Tetapi rekomendasi P3 RI mengindikasikan juga bahwa pendidikan di pondok pesantren dan madrasah dinilai oleh pemerintah tertinggal dan modernisasi yang diusulkan berarti perombakan sistem lembaga pendidikan Islam mengikuti sistem lembaga sekolah yang berada di bawah naungan Departemen P dan K.

Departemen Agama yang berada di bawah wewenang Menteri Agama kemudian mengambil alih tanggung jawab pengembangan

⁴⁵ A. Timur Djaelani, *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*, (Jakarta: Dermaga, 1980), hal. 21; bandingkan dengan Abd. Rachman Shaleh, *Penyelenggaraan Madrasah Petunjuk Pelaksanaan Administrasi dan Teknis Pendidikan 1*, (Jakarta, Dharma Bhakti, 1980), hal. 6-7 dan Maksum Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 22

⁴⁶ A. Timur Djaelani, *Op. Cit.*, hal. 22

lembaga-lembaga pendidikan Islam. Melalui Departemen ini umat Islam berusaha mempertahankan eksistensi lembaga pendidikan Islam, khususnya madrasah, sebagai lembaga pendidikan yang berciri khas Islam sekaligus melakukan berbagai perubahan agar madrasah tetap kondisional secara pedagogis, sosial, ekonomi dan politik. Berbagai kebijakan dikeluarkan oleh Departemen ini seperti Peraturan Menteri Agama No. 1 tahun 1946 tentang Pemberian Bantuan kepada madrasah, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agama No. 7 tahun 1952, dan Peraturan Menteri Agama No. 2 tahun 1960.

Pengakuan terhadap eksistensi madrasah sebagai bagian dari pendidikan nasional dapat dilihat antara lain dari pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 4 tahun 1950 dan No. 12 tahun 1954 yang menyatakan bahwa belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar. Madrasah yang mendapat pengakuan Menteri Agama tersebut adalah madrasah yang memberikan pelajaran agama sebagai mata pelajaran pokok minimal 6 jam tiap minggu secara teratur disamping mata pelajaran umum, serta terdaftar pada kementerian agama.⁴⁷ Dengan demikian madrasah yang berusaha didaftarkan pada kementerian agama adalah madrasah yang telah memenuhi ketentuan kurikulum yang berlaku. Pada tahun 1954 jumlah Madrasah Ibtidaiyah yang terdaftar sekitar 1.057, Madrasah Tsanawiyah berjumlah 776, dan Madrasah

⁴⁷ I. Djumhur dan Danasuparta, *Op. Cit.*, hal. 223

Aliyah kurang lebih 16.⁴⁸ Jumlah ini tampaknya hanya mewakili sedikit madrasah yang ada di seluruh wilayah Indonesia yang sebagian besar berada di desa-desa.

Usaha Departemen Agama memodernisasi kurikulum madrasah dapat dilihat pada tahun 1946. Pada tahun tersebut pemerintah berusaha memasukkan 7 mata pelajaran umum yang harus diajarkan di madrasah sebagai program kurikuler, yaitu membaca dan menulis huruf Latin, berhitung, ilmu bumi, sejarah, bahasa Indonesia dan olahraga.⁴⁹ Departemen Agama pun hanya memberi bantuan kepada madrasah yang memperhatikan pendidikan umum. Dan bantuan pemerintah ini hampir semuanya merupakan bantuan untuk mata pelajaran umum.⁵⁰ Usaha ini tidak selalu berjalan baik karena banyak madrasah yang tidak meminta bantuan kepada pemerintah sebab khawatir porsi pelajaran agamanya akan sangat dikurangi.

Wajib belajar yang dicanangkan oleh pemerintah Orde Lama dan dikukuhkan dalam Undang-Undang Kewajiban Belajar dimanfaatkan oleh Departemen Agama sebagai satu jalan upaya pembaharuan Madrasah Wajib Belajar (MWB) yang dimulai pada tahun

⁴⁸ Khaeruddin, *Kurikulum Madrasah Tahun 1984 dan 1994 (Suatu Studi Perbandingan)*, Tesis, (Jakarta: Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, 1999), hal. 34-5

⁴⁹ A. Timur Djaelani, *Op. Cit.*, hal. 23; Abdul Rachman Shaleh, *Pendidikan Agama dan Keagamaan, Visi Misi dan Aksi*, (Jakarta: PT Gemawindu Panca Perkasa, 2000), hal. 113

⁵⁰ Karel A. Stenbrink, *Op. Cit.*, hal. 97. Departemen P dan K juga memberikan bantuan berupa uang kepada madrasah Ibtidaiyah dengan syarat pokok madrasah yang bersangkutan harus memberikan pengetahuan umum kepada murid-muridnya sesuai dengan isi rencana pelajaran di SD Negeri, dan pelajaran agama yang diberlakukan maksimal 4 jam pelajaran perminggu. Lihat I. Djumhur dan Danasuparta, *Loc. Cit.*

pelajaran 1958/1959 diselenggarakan di banyak tempat bekerjasama dengan organisasi-organisasi Islam yang ada.⁵¹

MWB yang menampung anak usia 6 sampai dengan 14 tahun dipilih sebagai salah satu alternatif pelaksanaan wajib belajar karena madrasah pada masa itu masih menjadi pilihan utama lembaga pendidikan di kalangan rakyat Indonesia. Karena tujuan pendidikan MWB ini adalah kemajuan dibidang ekonomi, industrialisasi dan transmigrasi, maka kurikulumnya meliputi pengetahuan agama sebagai ciri khas madrasah.

Usaha Departemen Agama dalam membina dan meningkatkan kualitas madrasah melalui MWB ini tidak berjalan sesuai harapan. Masyarakat kurang menanggapi secara positif program ini karena menganggap alokasi 25% pengetahuan agama dari seluruh pelajaran yang diberikan di MWB kurang memenuhi fungsinya sebagai lembaga pendidikan Islam. Disamping itu, terbatasnya kemampuan pemerintah dalam menyiapkan sarana dan prasarana, serta guru-guru yang berkompeten menghambat penerimaan masyarakat terhadap usaha ini.⁵² Program ini kemudian dihentikan pada tahun 1967 dan diganti dengan memperbanyak madrasah-madrasah negeri.

⁵¹ Ulasan lebih lengkap tentang Madrasah Wajib Belajar dapat ditemukan dalam I. Djumhur dan Danasuparta, *Ibid.*, hal. 226-230

⁵² Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia, Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 176.

Di luar semua itu, susunan madrasah yang sebelumnya secara umum sangat beragam dibuat lebih seragam dan sistematis disesuaikan dengan struktur lembaga sekolah yang ada di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan:

1. Madrasah Rendah/Dasar (Ibtidaiyah), setingkat dengan SD, lama belajar 6 tahun.
2. Madrasah Lanjutan Pertama (Tsanawiyah), setingkat dengan SLP, lama belajar 3 tahun.
3. Madrasah Lanjutan Atas (Aliyah), setingkat dengan SLA, lama belajar 3 tahun.⁵³

Untuk kepentingan eksistensi dan perkembangan madrasah selanjutnya, Departemen Agama menyelenggarakan Pendidikan Guru Agama (PGA) dan pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN). PGA semula didirikan dengan nama Sekolah Guru Agama Islam (SGAI) yang pembukaannya didasarkan atas surat edaran Menteri Agama tanggal 15 Agustus 1950 No. 227/C9. Sedangkan PHIN merupakan perubahan dari Sekolah Guru Hakim Agama Islam (SGHAI).⁵⁴ SGAI terdiri dari 2 jenjang: a) jenjang jangka panjang yang ditempuh selama 5 tahun dan diperuntukkan bagi siswa tamatan Sekolah Rakyat atau Madrasah Ibtidaiyah; b) jenjang jangka pendek yang ditempuh selama 2 tahun dan diperuntukkan bagi tamatan Sekolah Lanjutan Pertama atau Madrasah

⁵³ I. Djumhur dan Danasuparta, *Op. Cit.*, hal. 224

⁵⁴ A. Timur Djaelani, *Op. Cit.*, hal. 43

Tsanawiyah. Sementara itu SGHAI ditempuh selama 4 tahun dan diperuntukkan bagi tamatan Sekolah Lanjutan Pertama atau Madrasah Tsanawiyah. SGHAI memiliki 4 bagian: a) bagian A mencetak guru kesusasteraan; b) bagian B mencetak guru ilmu alam/ilmu pasti; c) bagian C mencetak guru agama; d) bagian D mencetak guru pengadilan agama.⁵⁵ Kedua bentuk madrasah ini dapat dikatakan sebagai madrasah profesional keguruan yang mencetak guru-guru agama Islam dan umum dengan *background* keislaman. Lulusan kedua madrasah ini kemudian ditempatkan di lembaga-lembaga sekolah naungan Departemen P dan K dan madrasah-madrasah naungan Departemen Agama.

Perubahan nama SGAI menjadi PGA berlangsung sejak dikeluarkan Surat Penetapan Menteri Agama No. 7 Tahun 1951. Berdasarkan surat penetapan ini masa pendidikan di PGA adalah 2 tahun setelah tamat SLPN/MTs atau 5 tahun setelah tamat SD/MI.⁵⁶ Pada tahun 1951 itu juga PGA didirikan di Tanjung Pinang, Kotaraja, Padang, Banjarmasin, Tanjungkarang, Bandung dan Pamekasan.⁵⁷

Ketika Menteri Agama dijabat oleh Fakhri Usman terjadi penataan ulang terhadap struktur madrasah. PGA yang semula berlangsung selama 5 tahun dirubah menjadi 6 tahun yang berlaku mulai tahun ajaran 1953/1954. PGA ini dibagi 2: PGA pertama 4 tahun, dari

⁵⁵ Maksud Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 124; dan Mahmud Junus, *Op. Cit.*, hal. 360-1

⁵⁶ A. Timur Djaelani, *Loc. Cit*

⁵⁷ Mahmud Junus, *Loc. Cit.*

kelas 1 sampai dengan kelas IV; dan PGA Atas 2 tahun dari kelas IV sampai dengan kelas VI. Sedangkan program PGA 2 tahun dihapuskan sama sekali. Permasalahan yang timbul dari sistem ini adalah tidak semua tamatan PGA pertama 4 tahun dapat ditampung di PGA Atas 2 tahun, karena jumlah PGA Pertama lebih banyak dari PGA Atas. Begitu pula kurikulum yang dilaksanakan di PGA 4 tahun relatif sama dengan kurikulum yang diterapkan di Madrasah Tsanawiyah, dengan mata pelajaran keguruan hanya 2 jam pelajaran tiap minggu. Oleh karena itu Menteri Agama mengeluarkan peraturan No. 10 tahun 1960 yang menyatakan bahwa lulusan PGA 4 tahun hanya diberi wewenang sebagai pegawai dalam lingkungan Departemen Agama sederajat dengan lulusan SLPN.⁵⁸

Bagian D (Hukum) SGHAI kemudian menjadi madrasah tersendiri dengan nama Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN). Madrasah ini dibuka pertama kali di Yogyakarta melalui penetapan Menteri Agama No. 14 tahun 1954 tanggal 19 Mei 1954 dan penetapan Kepala Jawatan Pendidikan Agama No. 2 tahun 1954 tanggal 24 Mei 1954. Sedangkan SGHAI bagian A, B, dan C berangsur-angsur ditutup sampai dengan tahun ajaran 1956/1957.⁵⁹ Masa pendidikan di PHIN

⁵⁸ Pada tahun 1960 jumlah PGA Pertama 4 tahun sekitar 1.160 buah, sedangkan PGA bagian Atas 2 tahun berjumlah 659 buah. Jumlah ini menunjukkan bahwa PGA Atas 2 tahun tidak bisa menampung semua lulusan PGA Pertama 4 tahun. Uraian tentang PGA dapat dilihat lebih jauh dalam A. Timur Djaelani, *Op.Cit.*, hal.365

⁵⁹ *Ibid*

selama 3 tahun dan para siswanya berasal dari alumni PGA pertama 4 tahun.⁶⁰

Keberadaan madrasah di bawah Departemen Agama – karena madrasah memuat pelajaran agama - sebetulnya direncanakan untuk sementara. Dalam Rencana Pembangunan 8 tahun (1961-1969), yang diserahkan MPRS dinyatakan bahwa madrasah (yang juga memuat mata pelajaran umum) akan berkembang mengikuti tipe sekolah umum dan akhirnya akan masuk wewenang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Menurut konsep ini tugas Departemen Agama akhirnya akan terbatas pada pendidikan untuk memenuhi kebutuhan pegawai Departemen Agama saja. Tetapi MPRS sendiri, pada tahun 1960 dan kemudian 1963, menetapkan bahwa madrasah akan tetap berada di bawah Departemen Agama.⁶¹

4. Masa Orde Baru

Pada masa awal rezim Orde Baru, kebijakan yang diambil pemerintah dalam pendidikan Islam sebenarnya merupakan kelanjutan kebijakan pemerintah sebelumnya. Dalam Repelita Pertama 1969-1973, Departemen Agama tidak mempunyai rencana mengembangkan sistem madrasah secara umum. Aktivitas pendidikan Islam lebih difokuskan pada perluasan pendidikan-pendidikan tertentu seperti PGA dan lembaga

⁶⁰ Mahmud Junus, *Op.Cit.*, hal. 365

⁶¹ Karel A. Steenbrink, *Op.Cit.*, hal. 99

pendidikan pegawai Departemen Agama.⁶² Rencana ini tampaknya didasarkan pada alasan dana pendidikan Islam yang terbatas dan keengganan para pemimpin madrasah untuk mengurangi mata pelajaran agama diganti dengan mata pelajaran umum. Kondisi ini memicu Departemen Agama untuk mengambil langkah yang lebih strategis yaitu melahirkan banyak guru Agama Islam dan pegawai birokrat yang kelak akan mengembangkan dan melanjutkan pendidikan Islam dan kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengannya. Rencana ini dapat juga disebabkan keinginan lembaga negara untuk mengarahkan madrasah menjadi sistem sekolah yang kemudian masuk di bawah wewenang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, sehingga otomatis peran Departemen Agama akan sangat terbatas hanya pada penyedia tenaga-tenaga guru agama Islam dan birokrat Departemen Agama.

Untuk melakukan pembaharuan dilembaga madrasah itu sendiri, pemerintah lebih memilih penegerian banyak madrasah sebagai pengganti Madrasah Wajib Belajar (MWB) yang menjadi format model modernisasi madrasah pada pemerintahan Orde Lama, disamping mendirikan madrasah-madrasah negeri yang baru. Kebijakan yang dimulai tahun 1967 ini dibuat secara lengkap dan rinci berdasarkan standar pemerintah. Pada madrasah-madrasah negeri ini diberlakukan jenjang, kurikulum maupun sistem penyelenggaraan yang seragam. Proses ini terus dijalankan sampai dengan keluarnya Keputusan Menteri

⁶² *Ibid*, hal. 99-100

Agama No. 213 Tahun 1970 tentang larangan penegerian madrasah.⁶³ Orientasi sebagian besar madrasah pada pelajaran agama, dan struktur serta kurikulumnya yang beragam agaknya melatarbelakangi sulitnya memodernisasi madrasah-madrasah yang ada. Hal ini dimungkinkan karena sebagian besar adalah milik swasta.

Sejalan dengan pengelolaan dan kontrol madrasah yang lebih kuat, pada tanggal 10-20 Agustus 1970 dilangsungkan pertemuan di Cibogo, Bogor, Jawa Barat untuk menyusun kurikulum madrasah di semua tingkatannya secara nasional. Kurikulum ini kemudian dikenal dengan sebutan kurikulum 1973 dan diberlakukan secara nasional berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 52 tahun 1971.⁶⁴ Kurikulum ini semakin memperlihatkan keinginan pemerintah merubah madrasah menjadi sistem sekolah, suatu kebijakan yang telah direncanakan pada pemerintahan sebelumnya. Tetapi kebijakan ini pun dapat mengindikasikan usaha Departemen Agama melakukan konvergensi dan sintesa antara model pendidikan sekolah yang berada dibawah naungan

⁶³ Pada tahun 1970 Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) berjumlah 362, MTsN 182, dan MAIN/MAN sebanyak 43. Sedangkan madrasah Swasta dapat memiliki status terdaftar dengan cara mendaftarkan diri ke instansi Departemen Agama, atau mempunyai status disamakan jika bisa memenuhi persyaratan seperti memiliki tempat belajar, fasilitas, guru yang mencukupi, menggunakan kurikulum Depag, menjalankan administrasi yang teratur, dan untuk beberapa tahun berturut-turut menghasilkan lulusan ujian negara dengan hasil yang baik. Madrasah yang berstatus dipersamakan ini memiliki hak yang sama dengan madrasah negeri.

⁶⁴ Kurikulum 1973 di semua jenjang madrasah memuat komponen mata pelajaran agama umum dan kejuruan. Semuanya dikelompokkan ke dalam bidang studi dasar, pokok dan khusus. Mata pelajaran agama di semua jenjang hanya berjumlah 7. Untuk tingkat Ibtidaiyah 7 dari 18 mata pelajaran, di tingkat Tsanawiyah 7 dari 21. mata pelajaran, dan untuk tingkat Aliyah 7 dari 24 mata pelajaran. Kurikulum 1973 dapat dilihat dalam Maksud Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 141-5

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan model Pendidikan Islam yang selama ini merupakan tanggung jawab Departemen Agama.

Pada tanggal 18 April tahun 1972 pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Presiden No. 34 tahun 1972 tentang tanggung jawab fungsional pendidikan dan latihan. Keppres tersebut menyatakan bahwa kurikulum umum dan kejuruan berada sepenuhnya di bawah wewenang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, sementara Departemen Agama hanya bertanggung jawab pada pendidikan agama di lembaga-lembaga pendidikan. Sebagai realisasinya dikeluarkan instruksi Presiden No. 15 tahun 1974 yang memperkuat keberadaan Kepres di atas.⁶⁵ Kedua keputusan tersebut merupakan dilema bagi madrasah yang telah mengimplementasikan pelajaran umum dan kejuruan dalam kurikulumnya, juga memperjelas arah politik pendidikan pemerintah yang menginginkan pemindahan madrasah di bawah pengelolaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kenyataan di lapangan kemudian menunjukkan banyak madrasah Ibtidaiyah swasta yang diperintahkan pemerintah setempat untuk menyerahkan gedungnya bagi pendidikan SD. Kondisi demikian mengundang banyak protes dari umat

⁶⁵ Isi keputusan Kepres No. 34/1972 pada intinya menyangkut 3 hal:

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 bertanggungjawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri. Lihat Maksum Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 146; A. Timur Djaelani, *Op. Cit.*, hal. 68-9

Islam yang lebih menghendaki pengelolaan madrasah tetap di bawah Departemen Agama.

Sidang MP3A (Musyawarah Kerja Majelis Pertimbangan Pendidikan dan Pengajaran Agama) kemudian diselenggarakan sebagai reaksi terhadap perkembangan yang ada. Dalam sidang itu di buat kesepakatan yang menyarankan agar madrasah tetap berada di bawah tanggung jawab Departemen Agama dan pendidikan umum di madrasah disesuaikan dengan standar pengetahuan umum di sekolah umum setingkat. Hasil sidang tersebut dilaporkan kepada Menteri Agama, yang kemudian menyampaikannya kepada Presiden. Pada tahun 1975 pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri mengenai peningkatan mutu pendidikan di madrasah.⁶⁶ Dalam SKB itu tanggung jawab pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah merupakan kerjasama antara kementrian Dalam Negeri, dan Madrasah tetap berada di bawah tanggung jawab Departemen Agama.

Konsekwensi dari kebijakan ini adalah perubahan dalam kurikulum madrasah dimana mata pelajaran umum diberi porsi lebih banyak dengan mengambil jatah waktu mata pelajaran agama. Sehingga madrasah berdasarkan SKB ini adalah lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar,

⁶⁶ Uraian tentang SKB Tiga Menteri, latarbelakang kelahirannya, serta reaksi umat Islam terhadapnya dapat dilihat dalam Maksum Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 146-54; Abdul Munir, *Kebijakan Pemerintah Orde Baru Terhadap Pendidikan Islam di Bidang Madrasah*, Tesis, (Jakarta: IAIN Syarif Hidayatullah), 2000. Kebijakan operasional dari SKB 3 Menteri ini dapat dilihat dalam A. Timur Djaelani, *Op. Cit.*, hal. 68-94

diberikan sekurang-kurangnya 30% disamping mata pelajaran umum. Kurikulum yang kemudian diberlakukan sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut dikenal dengan nama kurikulum 1976⁶⁷ dan diberlakukan secara bertahap mulai tahun 1977. Mutu pendidikan madrasah yang diharapkan meningkat melalui kurikulum tersebut sebenarnya paling tidak agar:

1. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan sekolah umum yang sederajat.
2. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih atas.
3. Siswa madrasah dapat pindah ke sekolah umum yang setingkat.⁶⁸

Civil effect terhadap alumni madrasah, dan kondisi dikotomi

serta dualistik dalam sistem pendidikan nasional tampaknya sangat kuat mempengaruhi kebijakan Departemen Agama agar segera

⁶⁷ Dalam kurikulum 1976 Madrasah Ibtidaiyah memiliki 13 mata pelajaran yang dibagi komposisinya menjadi 5 mata pelajaran agama dan 8 mata pelajaran umum. Madrasah Tsanawiyah membagi kurikulumnya menjadi 3 program dengan 16 mata pelajaran, program umum mencakup 6 mata pelajaran, program akademik mempunyai 8 mata pelajaran dan program keterampilan mempunyai 2 mata pelajaran. Mata pelajaran agama yang berjumlah 5 mata pelajaran dari seluruh mata pelajaran tersebar ke dalam program umum 3 mata pelajaran dan program akademis 2 mata pelajaran. Sedangkan Madrasah Aliyah dibagi menjadi 5 jurusan, yaitu IPA, IPS, Bahasa, Syari'ah/Agama, dan Qadla/peradilan Agama. Masing-masing jurusan membagi mata pelajarannya ke dalam program umum, Akademis dan keterampilan dari 19 mata pelajaran di jurusan IPA hanya 5 mata pelajaran agama. Ditambah dengan 2 pelajaran praktek keagamaan. Begitu pula di jurusan IPS dan Bahasa hanya mempunyai 5 mata pelajaran agama dari 20 mata pelajaran. Masing-masing jurusan menambah 2 pelajaran praktek keagamaan. Sementara itu untuk jurusan Syari'ah 11 mata pelajaran merupakan pelajaran agama dari 25 mata pelajaran, di tambah 2 pelajaran praktek keagamaan, dan jurusan Qadla memiliki 11 mata pelajaran agama dari 30 mata pelajaran, di tambah 2 pelajaran praktek keagamaan. Lebih rinci tentang kurikulum 1976 dapat dilihat A. Timur Djaelani, *Op. Cit.*, hal. 102-8

⁶⁸ Abdul Rahman Shaleh, *Pendidikan Agama dan Keagamaan Visi, Misi dan Aksi*, *Op. Cit.*, hal. 114

merealisasikan SKB Tiga Menteri. Kurikulum 1976 ini kemudian diperbaharui dan disempurnakan melalui kurikulum 1984⁶⁹ sejalan dengan perubahan kurikulum sekolah dilingkungan Departemen Pendidikan dan kebudayaan.

Pembaharuan terhadap madrasah kemudian menemukan momentumnya pada tahun 1989. Undang-undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dikeluarkan oleh pemerintah bersifat menyeluruh meliputi semua jalur dan jenis pendidikan, tak tekecuali madrasah dan pesantren. Dalam Undang-undang ini satuan dan jalur pendidikan dibagi menjadi pendidikan sekolah dan luar sekolah. Sedangkan jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, luar biasa, kedinasan, keagamaan, akademik dan profesional.⁷⁰ Sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut pemerintah mengeluarkan peraturan No 28 dan 29 yang menyatakan bahwa madrasah merupakan sekolah yang memiliki ciri khas agama Islam dan berada di bawah naungan Departemen Agama. Dengan demikian, madrasah memiliki

⁶⁹ Kurikulum 1984 hanya mencakup 30% mata pelajaran agama di tingkat Ibtidaiyah yang diwakili oleh 5 mata pelajaran dari 15 mata pelajaran. Pada tingkat Tsanawiyah komposisi kurikulum dibagi ke dalam jenis pendidikan dasar umum, dasar akademik dan keterampilan. Dari 16 mata pelajaran yang dimuat dalam kurikulum tersebut, hanya terdapat 5 mata pelajaran agama. Pada tingkat Aliyah struktur kurikulum berbeda antara satu jurusan dengan jurusan lainnya. Sesuai dengan kurikulum nasional 1984 pendidikan pada tingkat Aliyah atau menengah Atas Umum terdiri dari jurusan Ilmu-ilmu Agama (A1), Ilmu-ilmu Fisika (A2), Ilmu-ilmu Biologi (A3), Ilmu-ilmu Sosial (A4) dan Pengetahuan Budaya (A5). Dengan demikian jurusan Syari'ah dan Qadla sebagaimana kurikulum 1976 ditiadakan dan diganti dengan jurusan Agama. Pada tingkat Aliyah ini komponen kurikulum dibagi ke dalam program inti dan program pilihan. Mata pelajaran agama di luar jurusan A1 hanya berjumlah 5 mata pelajaran (23%) dan dimasukkan dalam program inti. Lihat Maksum Mukhtar, *Op. Cit.*, hal. 153-4

⁷⁰ BAB IV Pasal 9,10,11. *Himpunan Peraturan perundang-undangan Tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam)*, Departemen Agama RI, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Tahun 1998/1999, hal. 5-6

posisi sama dengan sekolah umum dan menjadi bagian integral dari sistem pendidikan nasional.

Di dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 yang secara tegas menyatakan bahwa pendidikan nasional merupakan pendidikan yang berakar kepada kebudayaan bangsa Indonesia dalam rangka untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Langkah selanjutnya yang diambil Departemen Agama sebagai realisasi UUSPN No. 2/1989 adalah mengatur jenjang madrasah sehingga paralel dengan jenjang yang digunakan di sekolah, dan menerapkan kurikulum di madrasah. Keputusan Menteri Agama No. 368,369 dan 370 tahun 1993 memperlihatkan bahwa jenjang dan masa pendidikan di madrasah identik dengan jenjang dan masa pendidikan yang diterapkan di sekolah.⁷¹ Kurikulum 1994 sebagai kurikulum nasional yang disusun sebagai tindak lanjut UUSPN pun diterapkan di semua jenjang madrasah. Hal ini untuk melaksanakan Keputusan

⁷¹ Madrasah Ibtidaiyah setara dengan Sekolah Dasar, memiliki masa pendidikan 6 tahun. Madrasah Tsanawiyah setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama, menempuh masa pendidikan 3 tahun. Madrasah Aliyah setingkat dengan sekolah Menengah Atas, ditempuh selama 3 tahun. Di tingkat Aliyah ini Program jurusan yang ditawarkan sebagaimana yang dilaksanakan di sekolah, terbatas pada jurusan Bahasa, IPA dan IPS. Jurusan agama yang semula diberlakukan, ditiadakan.

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang menegaskan bahwa madrasah di semua jenjangnya wajib memberikan bahan kajian sekurang-kurangnya sama dengan sekolah umum di jenjang yang setara. Untuk menunjukkan ciri khas agama Islam yang lebih banyak dan rinci dibandingkan dengan sekolah. Pendidikan agama Islam dipecah menjadi 5 mata pelajaran: a. Qur'an-Hadits; b. Aqidah-Akhlak; c. Fiqh; d. Sejarah Kebudayaan Islam; e. Bahasa Arab.⁷²

Selain MA sebagai SMU berciri khas Agama Islam, Departemen Agama juga berkewajiban menyelenggarakan sekolah menengah keagamaan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1990 pasal 11 (2) yang menegaskan, "Tanggung jawab pengelolaan sekolah menengah keagamaan dilimpahkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan kepada Menteri Agama." Sekolah menengah keagamaan ini, berdasarkan keputusan Menteri Agama No. 371 tahun 1993, dinamakan Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK)⁷³ dalam peraturan mengenai kurikulumnya MAK/MAPK mengembangkan 70% mata pelajaran agama dan 30% mata pelajaran umum. Madrasah ini secara kurikulum tampaknya dimaksudkan sebagai program khusus jalur sekolah

⁷² Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 368 tahun 1993 Bab IX pasal 16 (2) dan No. 369 tahun 1993 Bab IX pasal 19 (3) untuk pendidikan dasar (MI dan MTs). Sedangkan untuk jenjang Madrasah Aliyah, mata pelajaran Bahasa Arab tidak dimasukkan sebagai bagian dari pendidikan agama Islam. Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 373 tahun 1993 Bab III (A). susunan program kurikulum pada masing-masing jenjang madrasah dapat dilihat *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam)*, hal. 294 dan 393-396.

⁷³ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2001), cet ke 1, hal. 107

yang mendalami bidang studi keagamaan, dan pengganti jurusan agama pada tingkat Aliyah yang ditiadakan sebagai konsekwensi diberlakukannya UUSPN No. 2/1989.

Demi memenuhi kebutuhan lapangan kerja, sejak tahun 1991/1992 Departemen Agama mengembangkan MA keterampilan, yaitu MA yang kurikulumnya memuat berbagai keterampilan seperti komputer, administrasi perkantoran/kesekretariatan dan lain-lain. Pada tahun 1996/1997 program MA Keterampilan diselenggarakan di 8 lokasi MAN yaitu Garut, Kendal, Jember, Medan, Bukittinggi, Banjarmasin, Watampone dan Praya. Pada tahun yang sama program keterampilan ini dilaksanakan juga di 82 MA lain di 26 Propinsi.⁷⁴

Untuk madrasah-madrasah swasta, pemerintah menetapkan peraturan akreditasi agar madrasah-madrasah tersebut memiliki legitimasi dari pemerintah berdasarkan Keputusan Menteri Agama RI No. 742 tahun 1997 Bab IV pasal 56 (1), madrasah swasta dapat memiliki status terdaftar, diakui atau disamakan. Status terdaftar merupakan syarat pokok keberadaan madrasah tersebut. Diakui dan disamakan merupakan status selanjutnya jika madrasah yang telah terdaftar di Departemen Agama itu lolos penilaian akreditasi pemerintah berdasarkan syarat-syarat tertentu⁷⁵ madrasah-madrasah swasta ini

⁷⁴ Abdul Rahman Shaleh, *Pendidikan Agama dan Keagamaan, Op. Cit.*, hal. 143

⁷⁵ Komponen yang dinilai dalam rangka penetapan status diakui atau disamakan adalah: a. kelembagaan; b. kurikulum; c. administrasi; d. ketenagaan; e. siswa; f. sarana/prasarana; dan g. situasi umum. Keputusan Direktorat Jenderal kelembagaan Agama Islam No. E/25.A/97 Bab III Pasal 4 (2).

memiliki tugas yang sama dengan madrasah negeri yang dikelola langsung oleh pemerintah, yakni melaksanakan pendidikan nasional berdasarkan Sistem Pendidikan Nasional dengan kurikulum yang ditetapkan oleh Menteri (kurikulum nasional).⁷⁶

Di luar kerangka modernisasi madrasah yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan perubahan jaman, masuknya madrasah sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional berarti kontrol pemerintah atas madrasah-madrasah yang ada lebih terjamin. Kurikulum nasional yang diberlakukan sebagai kurikulum standar di semua madrasah merupakan usaha memasukan lembaga pendidikan madrasah dalam koridor pendidikan berbangsa untuk tujuan sebagaimana yang tercantum dalam tujuan pendidikan nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.⁷⁷

5. Masa Reformasi.

Pada perkembangan berikutnya, kebijakan pemerintah terhadap pengembangan madrasah semakin jelas. Pada masa pemerintahan

⁷⁶ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 742 tahun 1997 Bab II pasal 2

⁷⁷ *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional* Bab II Pasal 4

reformasi, penegasan komitmen pemerintah dalam pengembangan madrasah semakin diperjelas 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 ini 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”.⁷⁸

Dengan keluarnya Undang-undang mengenai Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN No. 20 tahun 2003), maka seluruh proses, kelembagaan, struktur, maupun materi pelajaran berada dalam satu konsep dasar sesuai dengan aspirasi yang telah diperjuangkan bangsa Indonesia sejak jauh sebelumnya. Dan tuntaslah kebijakan pemerintah dalam mengintegrasikan pendidikan madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional. Dalam UUSPN itu terkandung beberapa aspek penting dan strategis bagi pengembangan madrasah di masa 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

⁷⁸ *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta : PT Kloang Klede Putra Timur, 2003) hal. 8.

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. **Ketiga**, meskipun madrasah diberi status pendidikan jalur sekolah formal, tetapi sesuai dengan jenis kegamaan dalam sistem pendidikan nasional, madrasah memiliki jurusan khusus ilmu-ilmu syari'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.

Perkembangan terakhir pasca UUSPN ini sesungguhnya sangat menyenangkan bagi pembinaan dan pengelolaan madrasah akan tetapi pada saat yang bersamaan komunitas madrasah dihadapkan kepada tantangan untuk membuktikan bahwa madrasah sejajar dengan sekolah maupun yang ada di Indonesia.- namun mengingat kondisi real madrasah sebagaimana yang banyak dikeluhkan orang, maka sesungguhnya para

penyelenggara madrasah saat ini tengah menghadapi permasalahan baru yang sangat kritis dan sering juga dirasakan dilematis.

Menghadapi perkembangan terakhir ini, beberapa pemikir dan penentu kebijaksanaan cenderung memperkenalkan suatu strategi pengembangan Madrasah Model untuk menuntun atau mempengaruhi arah perkembangan madrasah secara keseluruhan. Pengembangan Madrasah Model ini tidak dimaksudkan untuk penyeragaman tetapi dengan tetap memelihara keberagaman dan memelihara identitas yang ada di madrasah dan di lingkungan madrasah itu sendiri.

Pengembangan Madrasah Model (MM) pada hakikatnya berpijak di atas empat strategi dasar kebijaksanaan pendidikan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam GBHN 1993, yaitu: (1) pemerataan kesempatan, (2) relevansi (3) kualitas, dan (4) efisiensi.

Pertama, dalam pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan terkandung makna persamaan kesempatan (*Equal of Opportunity*), Aksesibilitas, dan keadilan. Equalitas berarti bahwa setiap orang mempunyai peluang yang sama untuk memperoleh pendidikan yang menurut Undang-undang no. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional tidak dibedakan menurut jenis kelamin, status sosial, ekonomi, agama, dan lokasi geografis. Aksesibilitas berarti bahwa setiap orang tanpa memandang asal usulnya mempunyai akses yang sama terhadap pendidikan. Sedangkan keadilan mengandung implikasi adanya “perbedaan” perlakuan menurut kondisi internal dan eksternal peserta

didik. Misalnya adalah adil dan wajar secara moral dan etis apabila peserta didik diperlakukan menurut kemampuan, bakat dan minatnya.

Kedua, dalam aspek relevansi pada hakikatnya terkandung makna *"link and macth"* yang menekankan bahwa pembangunan pendidikan harus ditingkatkan keterkaitannya dan keterpatuhannya dengan tuntutan kebutuhan pembangunan, baik kondisi saat ini maupun untuk masa datang. Kehadiran MM yang memberi peluang lebih besar terhadap upaya pengayaan kegiatan kurikulum dan PBM diharapkan dapat memberikan kontribusi secara inovatif terhadap pengembangan pusat-pusat keunggulan yang sesuai ciri dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Pembangunan pusat-pusat unggulan itu dapat ditopang oleh potensi siswa, potensi lingkungan, maupun potensi tenaga kependidikan yang ada. Dengan demikian penyelenggaraan MM ini diharapkan dapat menyatu dengan kehidupan masyarakat sehingga kehadirannya mempunyai kontribusi nyata dalam pengembangan masyarakat sekitarnya.

Ketiga, dalam aspek kualitas pendidikan merujuk kepada makna kualitas proses dan produk. Suatu pendidikan disebut bermutu dari segi proses (yang juga sangat dipengaruhi kualitas masuknya) jika proses belajar mengajar berlangsung secara efektif dan peserta didik mengalami proses pembelajaran yang bermakna, proses pendidikan yang berkualitas akan menghasilkan produk yang berkualitas pula.

Oleh sebab itu, kehadiran MM ini, intervensi sistematis diberikan terhadap prosesnya, sehingga memberikan jaminan kualitas yang menyakinkan. Hasil itu akan ditukar dari dua perspektif, yakni pertama, peserta didik menunjukkan tingkat penguasaan yang tinggi terhadap tugas-tugas belajar yang harus dikuasai dengan dan sasaran pendidikan diantaranya hasil belajar akademik yang dinyatakan dalam prestasi belajar (kualitas internal). Dengan tingkat penguasaan yang tinggi itu, mereka dapat bersaing memasuki perguruan tinggi dengan jurusan sesuai pilihannya. Kedua, hasil pendidikan sesuai dengan kebutuhan nyata peserta didik dalam kehidupannya sehingga dengan belajar mereka tidak hanya mengetahui sesuatu, melainkan dapat melakukan sesuatu itu secara fungsional untuk kehidupannya.

Ini berarti bahwa kegiatan belajar dalam MM itu akan memberi penekanan pada penggunaan bahan belajar yang amat diperlukan baik sebagai tumpuan bagi penguasaan pengetahuan dan keterampilan yang lain untuk kepentingan yang memberi kemungkinan penggunaan yang lebih besar untuk menyesuaikan diri terhadap situasi yang selalu berubah apabila terjun ke tengah-tengah masyarakat. Dalam konteks ini, pengembangan MM harus saling terkait dan terpaut terhadap tuntutan kebutuhan pembangunan baik saat ini maupun masa datang.

Keempat, dari segi efektifitas penggunaan sumber daya, keberadaan madrasah plus ini mempunyai nilai strategis dalam memacu keterlibatan semua lapisan masyarakat, dan dunia swasta untuk turut

berperan serta secara aktif dalam pembangunan pendidikan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1992 tentang peran serta masyarakat dinyatakan bahwa peran serta masyarakat dapat berupa:

1. Pendirian dan penyelenggaraan satuan pendidikan madrasah atau jalur pendidikan diluar madrasah, pada semua jenis pendidikan kecuali pendidikan kedinasan, dan semua jenjang pendidikan di jalur pendidikan madrasah;
2. Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga kependidikan untuk melaksanakan atau membantu melaksanakan pengajaran, pembimbingan dan/atau pelatihan peserta didik;
3. Pengadaan dan pemberian bantuan tenaga ahli untuk membantu pelaksanaan kegiatan belajar mengajar/atau penelitian dan pengembangan;
4. Pengadaan dan/atau penyelenggaraan program pendidikan yang belum diadakan dan atau-----;
5. Pengadaan dan pemberian bantuan yang dapat berupa wakaf, hibah, sumbangan, pinjaman, beasiswa, dan bentuk lain yang sejenis;
6. Pengadaan dan pemberian ruangan; gedung dan tanah untuk melaksanakan kegiatan belajar mengajar;
7. Pengadaan dan pemberian bantuan buku pelajaran dan peralatan pendidikan untuk melaksanakan kegiatan belajar mengajar;
8. Pemberian kesempatan untuk magang dan/atau latihan kerja;
9. Pemberian bantuan manajemen bagi penyelenggara satuan pendidikan dan pengembangan pendidikan nasional;
10. Pemberian pemikiran dan perkembangan yang berkenaan dengan penentuan kebijaksanaan dan/atau penyelenggaraan pengembangan pendidikan;
11. pemberian bantuan dan kerjasama dalam kegiatan penelitian dan pengembangan; dan
12. keikutsertaan dalam program pendidikan dan/atau penelitian yang diselenggarakan oleh pemerintah di dalam dan/atau di luar negeri.

Bertolak dari pertimbangan-pertimbangan yang menjadi tujuan pengembangan konsep MM dan kaidah-kaidah dasar penyelenggaraan PBM MM, maka kurikulum yang diperlukan adalah kurikulum yang

tidak hanya memperhatikan integrasi antara pengembangan logika, etika dan estetika; integrasi antara pengembangan pengetahuan, keterampilan dan sikap; integrasi antara pengembangan kemampuan berfikir holistik; integrasi antara kepentingan kebutuhan masa kini dan kebutuhan masa depan; melainkan juga kebutuhan dan kondisi spesifik daerah.

Oleh sebab itu, kurikulum MM tersebut seharusnya memiliki tingkat fleksibilitas yang tinggi dan cukup representatif, esensial, multivalensi dan menarik sebagaimana dicerminkan dengan topik-topik bahasan dengan kriteria sebagai berikut:

- a. seberapa jauh suatu topik yang ada dalam kurikulum itu diperlukan sebagai bekal oleh peserta didik untuk memperoleh pengetahuan dan keterampilan untuk terjun kemasyarakat maupun untuk kepentingan melanjutkan pelajaran kejenjang yang lebih tinggi.
- b. Seberapa jauh suatu topik yang ada dalam kurikulum itu berperan sebagai prasyarat dan/atau tumpuan bagi topik-topik lain tidak hanya dalam rangka pembentukan dan pemilikan pengetahuan dan keterampilan yang fungsional untuk memperoleh pekerjaan dan terjun kemasyarakat melainkan juga topik tersebut diperlukan sebagai dasar untuk belajar kejenjang pendidikan yang lebih tinggi, sebab meskipun tidak merupakan prioritas untuk kepentingan belajar lanjut kemungkinan suatu topik diperlukan untuk memberikan nilai tambah bagi topik-topik lain.

- c. Seberapa jauh suatu topik yang ada dalam kurikulum itu memiliki tingkat keterpakaian (*aplicability*) yang amat luas sehingga memberikan kemungkinan penggunaan yang lebih besar untuk menyesuaikan diri terhadap situasi yang selalu berubah/berkembang apabila terjun ke tengah-tengah masyarakat.
- d. Seberapa jauh suatu topik yang ada dalam kurikulum tersebut dapat menumbuhkan minat dan daya tarik yang besar untuk mempelajarinya sehubungan dengan pengembangan pengetahuan dasarnya ataupun kegunaannya yang bersifat praktis dalam kehidupan sehari-hari.

Dengan diberlakukannya kurikulum 1994, kaidah-kaidah yang ditemukan itu seyogyanya dijadikan acuan oleh guru tidak hanya menunaikan tugas PBM di kelas, melainkan juga pada kegiatan-kegiatan ekstra kurikuler.

Struktur pengelolaan MM tergantung pada bentuk pengembangan yang dipilih. Ada tiga model pengelolaan yang dapat dikembangkan. *Pertama*, MM berperan sebagai pusat pembinaan bagi madrasah yang lain baik negeri maupun swasta. Dengan demikian, MM merupakan pusat sumber belajar bagi madrasah-madrasah lain. Misalnya, lab. IPA yang ada dapat pula dimanfaatkan secara bergilir (*time sharing*) bagi madrasah-madrasah lain. *Kedua*, MM berperan sebagai pusat pembinaan akademik bagi madrasah-madrasah lain disekitarnya. Ini berarti, guru-guru yang bertugas di MM ini bertanggung

jawab sebagai nara sumber bagi tenaga kependidikan lain dari madrasah-madrasah yang ada disekitarnya. Melalui forum KKM (Kelompok Kerja Madrasah), para guru MM dapat meningkatkan kemampuan profesional guru-guru lain dari semua madrasah yang termasuk dalam lingkungan KKM. *Ketiga*, MM berperan sebagai pusat untuk menggerakkan atau memberdayakan madrasah-madrasah yang lain agar secara bertahap madrasah-madrasah yang ada disekitarnya dapat pula menjadi model yang memiliki sumber sarana dan prasarana yang setara dengan MM yang ada.

Isu otonomi pendidikan yang 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 pemerintah 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 6/1974 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, dimana 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 Pemerintah Daerah. Menurut Tjahya Supriatna⁷⁹ Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 memberikan nuansa yang lain dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Konsep otonomi daerah yang terkandung di dalam 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, 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 diberikan kepada masyarakat.

⁷⁹ Tjahya Supriatna, *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, (Bandung: : Indra Praharsa, 2000), hal. 94.

Dipihak lain untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa menjadi salah satu tema utama dalam reformasi dewasa ini, maka konsep *Good Governance* menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam mereformulasi pemerintah daerah. Dalam konsep *Good Governance* sendiri terkandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), 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 dengan 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 desantralisasi pengelolaan sekolah, pengelolaan pendidikan berdasarkan kebutuhan sekolah/masyarakat, dimana sekolah-sekolah diberikan

kewenangan yang penuh dalam merancang kebutuhan layanan pendidikan.

C. Elemen-elemen Madrasah

Madrasah pada prinsipnya adalah model sintesa antara tradisi pendidikan Islam dan sistem sekolah. Ketidakpuasan terhadap sistem pendidikan Islam tradisional, serta perasaan terancam sekaligus kagum dengan sistem sekolah yang diperkenalkan oleh pemerintah Hindia Belanda melahirkan suatu pemikiran yang berusaha mengakomodasi kedua sistem tersebut. Madrasah yang pada awalnya bersifat sangat sederhana, kemudian berkembang mengikuti perubahan-perubahan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang ada tanpa menghilangkan sama sekali identitas aslinya.

Sebagai sebuah sintesa, akomodasi berkelanjutan yang dilakukan oleh umat Islam di bidang pendidikan telah menghasilkan madrasah dengan elemen-elemen⁸⁰ sebagai berikut:

1. Guru

Guru di madrasah menempatkan posisi sebagaimana halnya posisi guru di lembaga sekolah. Di madrasah guru tidak lagi menjadi sentral ilmu pengetahuan, seperti pola yang berlaku di lembaga-lembaga pendidikan Islam tradisional. Kurikulum yang disusun

⁸⁰ Elemen adalah bagian (yang penting, yang dibutuhkan) dari keseluruhan yang lebih besar; unsur yang membentuk sesuatu. Lihat *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1988), hal. 420. Elemen pendidikan berarti unsur-unsur yang dibutuhkan oleh suatu organisasi/lembaga pendidikan.

dengan menyebutkan mata pelajaran dan buku pegangan yang digunakan telah menyebabkan hubungan guru dan murid menjadi longgar. Begitu pula terbitnya majalah dan informasi dari media cetak dan elektronik telah melepaskan ikatan informasi ilmu pengetahuan kepada satu guru. Apalagi guru di madrasah tidak berdiri sendiri, tapi tergantung dari madrasah yang diatur dengan konsep modern. Dia adalah anggota organisasi dan terikat dengannya, mempunyai kawan yang setingkat dengannya, dan untuk beberapa hal tergantung dari pimpinan organisasi, baik ditingkat pusat maupun lokal.⁸¹

Berbeda dengan pendidikan Islam tradisional, guru/Kiyai bersifat multifungsi dan menjadi sentral segala hal. Dalam tradisi pendidikan Islam, pesantren maupun pengajian di surau dan masjid, guru merupakan penentu kurikulum yang digunakan. Gurulah yang merencanakan bidang studi kajian, materi yang dipelajari, buku-buku pegangan yang digunakan, sampai dengan melaksanakan sendiri rencana tersebut dan mengevaluasi hasil akhirnya. Bahkan dalam dunia tarekat, seorang guru tarekat merupakan perantara antara wilayah jasmani/manusia dan wilayah ruhani/Tuhan, satu hal yang tidak ada sama sekali dalam sistem pendidikan madrasah.

Karena terikatnya dengan struktur organisasi madrasah dan manajemen modern, guru madrasah tidak lagi melakukan aktifitas

⁸¹ Karel A. Steenbrink, *Op. Cit.*, hal 146

mengajarnya semata-mata mencari pahala dan ridla Allah. Konsep ikhlas tanpa mengharap imbalan materi yang menjadi landasan bagi aktifitas mengajar seorang guru agama Islam atau guru di lembaga pendidikan Islam sebelumnya digantikan dengan konsep *ma'isyah*, mendapat bayaran sesuai dengan hasil kerja yang dilakukan. Aktifitas mengajar kemudian berubah menjadi kegiatan profesi, dan jabatan guru adalah jabatan profesi. Akhirnya guru yang profesional dan berkompententlah yang layak mendapatkan penghargaan tinggi, berupa materi, karier dan lainnya.

Untuk memiliki kompetensi dan profesionalisme, seorang guru madrasah diberi standar tingkat pendidikan tertentu. Ijazah S1 memiliki kelayakan mengajar di jenjang MA dan jenjang di bawahnya. Ijazah S2 dan S3 memiliki kelayakan mengajar di PTAI. Ijazah D3 adalah ijazah minimal untuk dapat mengajar di MTs. Ijazah D2 adalah ijazah minimal agar dapat mengajar di MI. Ijazah PGTKI merupakan ijazah yang hanya layak digunakan di jenjang Raudhatul Athfal.

Dalam tradisi pendidikan Islam, penghargaan terhadap pribadi guru yang utuh dan holistik lebih kuat dibandingkan penghargaan terhadap ijazah/sertifikat. Seorang guru agama/kiyai yang menguasai kajian-kajian agama (klasik), shaleh dan mampu mengajar serta memimpin dengan baik lebih diterima di tengah

masyarakat.⁸² Unsur intelektual yang lebih dominan dalam sistem madrasah merupakan kenyataan yang serupa dengan kondisi di sekolah. Apa yang diperbuat seorang guru di luar kelas dan madrasah/sekolah tidak harus menunjang dan relevan dengan pengajaran dan pendidikan yang dilakukannya.

2. Murid

Seorang murid (santri) dalam tradisi pendidikan Islam memiliki hubungan yang erat dengan guru dan lingkungan pendidikannya. Dia tidak hanya secara permanen hidup dalam lingkungan pesantren, dekat dengan rumah kyai dan taat secara absolut dengan kyai. Bahkan jika dia sudah keluar dari lingkungan pendidikannya. Dia akan sering mengunjungi gurunya dahulu. Berbeda dengan murid di madrasah, hubungan antara guru dan murid seringkali terbatas pada hubungan pengajaran dan pendidikan di madrasah. Jika murid sudah lulus dari madrasah, berarti dia sudah tidak memiliki hubungan kependidikan lagi dengan gurunya dahulu. Ketaatannya kepada guru dibatasi oleh peraturan madrasah, bukan ketaatan kepada guru secara pribadi dan emosional.

⁸² Aboe Bakar Atjeh, menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan seseorang menjadi Kyai besar: 1. Pengetahuannya; 2. Keshalehannya; 3. Keturunannya; 4. Jumlah muridnya. Vredenbrenbregt memberikan skema yang hampir sama dengan Aboe Bakar Atjeh, yaitu : 1. Keturunan; 2. Pengetahuan agamanya; 3. Jumlah muridnya; 4. Cara dia mengabdikan dirinya pada masyarakat. Sedangkan Stenbrink menunjuk menunjuk 5 faktor penyebab seseorang dapat menjadi kyai: 1. Keluarga/keturunan; 2. Ortopraksi/kesalehan; 3. Pengabdian pada masyarakat; 4. Pengetahuannya; 5. Kemampuannya menjadi perantara antara manusia dengan Ilahi. Lihat *Ibid*, hal. 109-49

Murid adalah sentral kegiatan Belajar Mengajar dan kemampuan murid menjadi terget kurikulum yang disusun. Dalam proses belajar mengajar murid diberi peran aktif, sedangkan guru hanya fasilitator. Berbeda dengan pendidikan Islam tradisional, murid bersikap pasif dan menerima apa yang diberikan oleh guru.

Sistem penerimaan siswa baru di madrasah mengikuti pola yang diselenggarakan sekolah. Standar nilai dan biaya diterapkan untuk menjaring murid yang mendaftar. Nilai intelektual dan ekonomi dikedepankan dalam pola penerimaan ini, sehingga siswa yang dapat masuk lembaga madrasah tersebut hanya mereka yang dapat memenuhi paling tidak kedua syarat tersebut. Standar di atas dapat berlainan pada masing-masing madrasah sesuai dengan jenjang, letak geografis, mutu, madrasah, sasaran siswa atau jumlah peminat.

Dalam sistem pendidikan tradisional murid akan diterima jika dia dan atau orang tua memiliki keinginan belajar. Kadang-kadang dipertimbangkan pula ketersediaan tempat menginap/pondok baginya. Dia tidak harus membayar uang belajar, membayar guru yang mengajarnya dan uang bangunan. Murid-murid senior dalam suatu pesantren memikul tanggungjawab mengajar santri-santri muda tentang kitab-kitab dasar dan menengah. Berlainan dengan murid-murid di madrasah, mereka tidak mempunyai tanggungjawab semacam itu. Semua proses belajar mengajar merupakan

tanggungjawab guru yang telah dibayar. Dengan demikian hubungan antar murid di madrasah tidak sedekat seperti hubungan antar santri di pesantren. Apalagi murid-murid di madrasah memiliki interaksi sosial-pendidikan terbatas selama berada dalam lingkungan madrasah. Sedangkan para santri memiliki interaksi yang intens karena bertemu sepanjang hari selama bertahu-tahun.

3. Kurikulum

Kurikulum di madrasah disusun oleh suatu tim khusus yang memang ditugaskan untuk itu. Kurikulum dibagi menjadi kurikulum nasional dan kurikulum lokal. Kurikulum juga dibuat terpisah berdasarkan jenjang pendidikan dan disesuaikan dengan dasar, fungsi dan tujuan pendidikan dalam skala lokal (organisasi madrasah) maupun nasional, serta perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Kurikulum pada lembaga pendidikan Islam tradisional dibuat oleh guru/kyai biasanya berdasarkan keahlian sang guru. Jika ia ahli tafsir, maka pelajaran yang diberikan lebih banyak pada kajian tafsir. Jika kyai mahir dalam tata bahasa arab, maka materi-materi pelajaran lebih banyak pada bidang tersebut. Jadi kurikulum yang dimaksud disini terbatas pada mata pelajaran tertentu dan buku pegangan yang digunakan.

Kurikulum di madrasah sebagaimana layaknya kurikulum di sekolah, memiliki dua *term* dasar; pertama, Kurikulum yang

memberi tekanan pada pelajar. Kedua, Kurikulum yang memberi tekanan pada mata pelajaran. Pada kurikulum model pertama pengalaman belajar didasarkan pada kebutuhan murid, di dalamnya terdapat upaya untuk mengelompokkan fungsi atau kebutuhan siswa baik secara individual maupun sosial. Pada kurikulum model kedua, kurikulum diidentifikasi sebagai sekumpulan mata pelajaran seperti kurikulum IPA atau kurikulum Bahasa Inggris dan kadang-kadang kurikulum bentuk ini didasarkan pada jenjang pendidikan, misalnya kurikulum Sekolah Dasar, atau kurikulum Sekolah Lanjutan Pertama.⁸³

Kurikulum madrasah memiliki karakteristik yang membedakan dengan kurikulum sekolah karena memiliki kurikulum agama yang lebih luas dan dalam. Kurikulum agama di sekolah hanya dimuatkan dalam 1 mata pelajaran agama yang mencakup beberapa aspek studi agama secara global. Kurikulum agama di madrasah dibagi menjadi beberapa mata pelajaran keagamaan seperti fiqh, SKI, al-Qur'an dan lain-lain. Kurikulum madrasah mengandung muatan umum yang dibagi menjadi beberapa bidang studi dan disesuaikan dengan kurikulum umum di sekolah. Kurikulum umum di madrasah secara kuantitas bahkan dapat melampaui kurikulum agamanya. Kurikulum di lembaga pendidikan Islam tradisional tidak mengandung kajian studi "non-agama". Semua kajian difokuskan

⁸³ Allan C. Ornstein dan daniel U. Levine, *An Introduction to the Foundation of Education* (USA: Houghton Mifflin Company, 1981), hal. 383.

hanya pada pelajaran keagamaan dengan buku-buku rujukan (kitab-kitab) yang berbahasa Arab.

4. Organisasi

Madrasah memiliki organisasi yang membedakannya dengan lembaga pendidikan Islam tradisional. Dalam organisasi madrasah ditentukan struktur, hubungan tugas dan tanggung jawab. Struktur organisasi pada masing-masing madrasah tidak harus sama karena disesuaikan dengan keadaan, kebutuhan serta tujuan dari suatu madrasah. Faktor lain yang turut mempengaruhi susunan suatu organisasi madrasah adalah status madrasah, besar kecilnya madrasah, suasana lingkungan/letak madrasah, jenis dan jenjang madrasah. Pada madrasah negeri susunan organisasi dan tanggung jawabnya ditetapkan oleh instansi yang mendirikan. Sedangkan struktur dan tanggung jawab organisasi madrasah swasta di atur berdasarkan pedoman yang telah ditetapkan oleh pengurus yayasan atau organisasinya. Madrasah yang memiliki banyak siswa, kelas, guru dan fasilitas memiliki susunan organisasi yang lebih kompleks dengan madrasah yang hanya memiliki susunan organisasi yang berbeda dengan madrasah yang terletak di kota besar akan membutuhkan susunan organisasi yang berbeda dengan madrasah yang terletak di desa. Kondisi ini karena menyangkut jumlah tenaga pengajar dan tata usaha, tokoh masyarakat yang diikutsertakan dan sebagainya. Struktur organisasi madrasah keterampilan tidak sama

dengan madrasah biasa. Begitu pula halnya dengan struktur organisasi Madrasah Ibtidaiyah dengan Madrasah Tsanawiyah atau Madrasah Aliyah.⁸⁴

Meski demikian, kepala madrasah merupakan jabatan tertinggi pada suatu madrasah. Dia bertanggung jawab dan memegang peran atas segala sesuatu yang berhubungan dengan madrasah, dalam hubungannya secara intern maupun ekstern. Secara hirarkis, kepala madrasah biasanya membawahi wakil kepala madrasah, bagian tata usaha dan dewan guru (termasuk wali kelas). Dalam organisasi madrasah diikutsertakan pula masyarakat, yang diwakili oleh orang tua murid dan tokoh masyarakat. Mereka dimasukkan ke dalam struktur majelis madrasah yang mempunyai tugas antara lain menyusun perencanaan strategis madrasah, menyusun perencanaan tahunan, mengadakan pertemuan untuk menampung serta membahas berbagai kebutuhan, masalah, harapan serta gagasan yang ditujukan bagi perbaikan kemajuan dan pengembangan madrasah yang bekerja sama dengan tenaga intern madrasah.

5. Sistem Klasikal

Dalam tradisi pendidikan Islam tingkat dasar, sistem pengajaran individual merupakan sistem pengajaran yang senantiasa

⁸⁴ Lihat Abd. Rahman Shaleh, *Penyelenggaraan Madrasah, Op.Cit.*, hal. 18-26; Ahmad Gozali dan Syamsuddin, *Administrasi Sekolah*, (Jakarta: CV. Cahaya Budi, 1977) cet. Ke-1, hal. 19-20

dipakai. Sedangkan metode utama sistem pengajaran yang digunakan untuk tingkat menengah dan selanjutnya, ialah sistem bandongan/wetonan. Kelompok kelas dari sistem bandongan ini disebut halaqah yang arti bahasanya lingkaran murid atau sekelompok siswa yang belajar di bawah bimbingan seorang guru.⁸⁵

Dalam pengajaran di lingkungan madrasah, sistem klasikal, sebagaimana penerapannya di lembaga sekolah, lebih banyak digunakan. Para siswa dibagi ke dalam beberapa kelompok kelas, berdasarkan usia tertentu, dalam jumlah yang ditetapkan dan memiliki kemampuan yang relatif sama. Guru menjelaskan materi pelajaran sesuai dengan bidang studi yang diasuhnya dengan cara berdiri di depan kelas menghadap seluruh siswa. Dengan demikian seluruh siswa dianggap memiliki kemampuan daya serap yang seragam dan diharapkan mampu menguasai materi-materi pelajaran yang telah diberikan oleh gurunya dalam waktu yang sama.

Dalam pengajaran dengan sistem seperti ini tidak ada perhatian khusus kepada murid yang tidak lancar mengikuti pelajaran atau tidak dapat memusatkan perhatiannya terhadap pelajaran yang diberikan oleh gurunya, begitu pula bagi murid yang memiliki kecerdasan diatas rata-rata kawan-kawannya, tidak terdapat

⁸⁵ Sistem individual ini dikenal dengan sebutan sistem sorogan dan diberikan dalam pengajian murid-murid yang telah menguasai pembacaan al-Qur'an. Sedangkan dalam sistem bandongan/wetonan, seorang guru membacakan teks baris demi baris, menterjemahkannya dan menjelaskannya. Sementara itu sekelompok murid mendengarkan sambil memperhatikan bukunya dan membuat catatan-catatan yang diperlukan. Sistem ini oleh Steenbrink disebut sistem halaqah. Lihat Karel A. Steenbrink, *Op.Cit.*, hal. 10-17; Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren, Studi tentang Pandangan hidup Kyai*, (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 28-33.

saluran-saluran yang memuaskan. Dalam pengajaran klasikal yang menjadi ukuran adalah prestasi rata-rata kelas. Dengan demikian pengajaran individual tetap digunakan untuk situasi dan kasus-kasus tertentu.⁸⁶



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

⁸⁶ Lihat Poerbakawatja, Soegarda, dan Harahap, H.A.H, *Ensiklopedi Pendidikan*, cet. Ke-2, (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal. 1980

BAB III

TINJAUAN TEORITIK TENTANG OTONOMI DAERAH DAN SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL

A. Latar Belakang Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999

Berbagai pendapat dan pandangan telah banyak dilontarkan orang terhadap lahirnya 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 akses-aksesnya 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 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.

Secara konseptual otonomi daerah dapat diartikan sebagai suatu hak dan wewenang untuk mengatur dirinya sendiri secara mandiri. Persoalan otonomi daerah muncul dalam kerangka terjadinya distorsi hubungan antara pusat dengan daerah. pemerintah pusat telah mendominasi berbagai sumber daya, baik ekonomi, pendidikan, hukum maupun politik.

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.⁸⁷

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 berbeda. Pergantian kearah perbedaan tersebut seringkali bersifat diametral dan hitam-putih tanpa mempertimbangkan berbagai segi positif dari paradigma dan konsep yang lama. Biasanya penggantian lebih keras daripada transformasi.

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

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 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, prakasa 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, efesiensi 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. Implimentasi 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 Grindle,⁸⁸ keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil (*outcomes*) tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, disamping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu *content of policy* dan *context of implementation*.

⁸⁸ Merilee S. Grindle, *Politics and Policies Implementation in the third World* (New York: Princeton University Press, 1980), hal. 7 dan 11.

Cheema dan Rondinelli (1983) sebagaimana dikutip oleh E. Koswara⁸⁹ dalam memperkenalkan teori “implementasi kebijakan”, orientasinya menekankan kepada hubungan pengaruh faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi kepada lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikacaukan, 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 pada 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.

Dengan kedua pendekatan tersebut, umumnya negara-negara berkembang seperti Indonesia, lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* dari pada memakai *political approach*. Sebagaimana negara Indonesia dalam memberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 begitu

⁸⁹ E. Koswara, **Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat** (Bandung: Yayasan Pribadi, 2001), hal. 98-99.

saja dilakukan tanpa ada sosialisasi, internalisasi atau *guide-linea* yang memadai dari pemerintah, akibatnya timbul multi-interpretasi, perbedaan persepsi, yang pada gilirannya mengakibatkan friksi-friksi dan kontroversial dalam pelaksanaannya di lapangan, baik di pusat maupun di daerah.

Dalam pandangan Koswara Kertapradja,⁹⁰ minimal ada beberapa latar belakang pemikiran lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut:

1. Sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi pelanggaran 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 kekuasaan yang pada hakikatnya 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 menududukan Kepala Daerah bertanggung Jawab kepada DPRD, dalam rangka menjalankan prinsip kepercayaan (akseptabilitas dan kredibilitas), serta meletakkan hubungan kemiliteran 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 kesatuan masyarakat hukum terendah, yang memiliki hak

⁹⁰ E. 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.

asal-usul dan otonomi asli, yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

6. Untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, 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.

B. Hakeket 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, sebaiknya 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 ekonomi.

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.⁹¹

Dengan adanya kebijakan desentralisasi otonomi daerah, maka paling tidak ada empat hal yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi tersebut, yaitu: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah daerah.⁹²

Dalam hubungan kewenangan, antara lain dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan suatu bentuk otonomi

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

⁹² Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 124.

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 otonomi 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 kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya, mungkin dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan 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 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 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 pemerintahan 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 ini hubungan keuangan ini yang terpenting adalah harus dikembalikan kepengertian dasar otonomi yaitu kemandirian daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus rumah tangganya. Memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan suatu 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.⁹³

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

⁹³ Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 92

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 sentralisasi menjadi hanya desentralisasi.
3. Struktur kelembagaan serta pembagian tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, dari menyatunya tanggung jawab 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.
8. Birokrasi Pemerintahan dan birokrasi yang banyak memerlukan persetujuan Pemerintahan Pusat (tergantung), menjadi birokrasi yang lebih bersifat otonomi (tidak tergantung).
9. Pembangunan kerja sama luar negeri, dan sistem yang di atur secara terpusat menjadi sistem yang dapat dikembangkan sendiri oleh daerah.
10. Penguasaan laut, dan yang hampir sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah Pusat menjadi hampir sepenuhnya dikuasai oleh Daerah.⁹⁴

Disamping 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.

⁹⁴ Tjahya supriatna, *Ibid*, hal. 92-93.

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). Pemberdayaannya terletak pada prinsip pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, UU Nomor 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 bertanggung jawab.
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 Otonomi, 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.⁹⁵

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*).

⁹⁵ Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 96-97.

Adapun dimensi-dimensi otonomi daerah yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 itu mencakup tiga dimensi, yaitu: dimensi politis, teknis, dan ekonomis.⁹⁶

Dari sudut politik, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mendemokraskan 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.

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 Pemerintah 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 efektifitas yang maksimal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini meliputi urusan rumah tangga

⁹⁶ Tjahya Supriatna, *Ibid*, hal. 97.

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 goverment*) yang bermuara kepada kesejahteraan rakyat.

C. Pendidikan Madrasah dalam Kerangka Otonomi Daerah.

Berbagai persoalan pendidikan di Indonesia sepertinya tidak pernah usai. Keragaman pendapat tentang berbagai hal menyangkut kebijakan pendidikan malah menyebabkan semakin kisruhnya pendidikan kita. Sebenarnya bukan berbeda pendapatnya yang menjadi persoalan. Tetapi ketika perbedaan pendapat tersebut menjadi sebuah kebijakan yang harus dilaksanakan di lapangan, terasa benar bahwa guru-guru di lapangan harus

berfungsi sebagai seorang tukang atau pelaksana kebijakan atau sekedar sebagai teknisi dan bukan sebagai profesional yang amat dibutuhkan dalam era baru manajemen pendidikan.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan terdahulu bahwa lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 berkaitan dengan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintah 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 dibawah 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, apapun 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 yang 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 peran serta masyarakat atau keswadayaan yang merupakan basis pendukung kelangsungan hidup sejarah madrasah ini tidak terabaikan, bahkan akan terus dijadikan modal dasar untuk melakukan peningkatan kualitas madrasah.

Madrasah sebagaimana diketahui telah tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat jauh sebelum Indonesia merdeka. Kehadirannya merupakan sahutan terhadap tuntutan masyarakat akan layanan pendidikan yang memenuhi dua dimensi kebutuhan, yaitu: penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dan pendidikan keagamaan. Keduanya jika dilihat dari setting historis tidak dapat dipenuhi oleh sekolah umum yang dipersiapkan oleh pemerintah kolonial maupun pondok pesantren yang menitikberatkan pada pengetahuan agama saja. Keseimbangan antara dua dimensi ini (penguasaan Iptek dan pendidikan keagamaan) masih relevan dengan tuntutan masyarakat sekarang dan yang akan datang, terutama jika dilihat dari kecenderungan-kecenderungan yang muncul belakangan ini. Mampukah madrasah memanfaatkan peluang yang ada dalam masyarakat? Hal ini juga telah melahirkan tuntutan untuk melakukan upaya peningkatan dalam berbagai segi di internal madrasah.

Kedua, secara de facto keberadaan madrasah di tengah-tengah masyarakat telah mendapat pengakuan, maka 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 medrasah telah terjadi dan bahkan masih dirasakan, meskipun Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 1989 telah diratifikasi. Departemen Agama harus mengalokasikan dana yang diterimanya (bidang agama) untuk pembinaan dan pengembangan madrasah agar lembaga ini dapat memberikan pelayanan pendidikan yang bermutu sesuai dengan 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 penyelenggaraan 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 apabila madrasah atau pendidikan keagamaan diselenggarakan dalam satu atap. Pertanyaan yang mungkin muncul adalah apakah integrasi madrasah atau pendidikan keagamaan dalam satu wadah tidak akan mereduksi penyelenggaraan pendidikan keagamaan. Dengan kata lain, hal itu akan mempercepat proses sekulerisasi.

Lahirnya UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan di daerah yang pada hakekatnya memberikan otonomi yang luas diantaranya bagi pengelolaan pendidikan telah memunculkan secercah harapan baru bagi kemajuan pendidikan di masa yang akan datang. Paling tidak, pengelolaan pendidikan yang selama ini amat sentralistik akan berkurang.

Dalam kaitannya dengan isu otonomi daerah, maka isu otonomi pendidikan semakin kencang bergulir. UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bidang kewenangan yang semestinya di emban oleh pemerintah Pusat dan daerah. Lima bidang menjadi kewenangan

dan tanggung jawab pemerintah pusat⁹⁷, sedangkan selebihnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah, belum lagi dengan adanya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2 tahun 1989 yang telah diperbaharui dengan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003, yang menegaskan bahwa sistem madrasah telah terintegrasi ke dalam sistem pendidikan nasional⁹⁸.

Merespon lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah dan UU Nomor 20 tahun 2003 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 kegamaan yang bersatu di Departemen Agama. Sedangkan jika pilihannya otonomi penuh yang dipilih, berarti pengelolaan madrasah sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Tingkat II. Artinya madrasah dalam kerangka UU Nomor 22 tahun 1999 masuk dalam kategori

⁹⁷ Lima bidang yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat yaitu : Bidang Politik luar negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan fiskal serta agama.

⁹⁸ Undang-undang RI No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

bidang pendidikan yang harus diserahkan pengelolaannya ke Pemerintah Daerah atau Departemen Pendidikan.

D. Pendidikan Madrasah Dalam Kerangka Sistem Pendidikan Nasional

Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan dari pendidikan yang dilaksanakan oleh suatu bangsa atau negara yang terdiri dari komponen⁹⁹ :

1. Tujuan pendidikan yang mencerminkan falsafah pendidikan suatu bangsa.
2. Kualitas pendidikan yang diarahkan pada perkembangan yang serasi antara aspek keimanan, pikiran, akhlaq, kecakapan dan keterampilan.
3. Proses pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan aspek-aspek kepribadian seseorang sesuai dengan tujuan Pendidikan Nasional dengan mempergunakan faktor penunjang (tenaga, metode, sarana) serta faktor lingkungan (Ipoleksosbud hankamnas)

Dengan demikian Sistem Pendidikan Nasional merupakan keseluruhan dari pelaksanaan suatu bangsa sebagai proses pendidikan untuk mencapai tujuan Pendidikan Nasional dengan mempergunakan faktor penunjang dan faktor lingkungan.

⁹⁹ Lembaga Penelitian IAIN Jakarta, *Islam dan Peradaban Nasional*, (1983). hal. 9.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional setelah melalui beberapa tahapan dan pertimbangan terhadap berbagai macam aspirasi yang berkembang di masyarakat, ada yang pro dan ada juga yang kontra namun pada akhirnya berhasil disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 11 Juni 2003, dan diberlakukan pada tanggal 8 Juli 2003.¹⁰⁰ diberlakukannya Undang-undang ini menuai protes dari sebagian kalangan masyarakat, itu merupakan suatu hal yang wajar dalam wacana demokratisasi pendidikan. Pro-kontra masyarakat dalam menyikapi gagasan diberlakukannya Undang-undang ini terutama pada pasal yang dianggap krusial, yaitu pasal 12 ayat 1a, yang menegaskan bahwa: “Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama”.¹⁰¹ dalam batang tubuh Undang-undang tersebut memuat 22 Bab, dan 77 pasal.

Dalam rangka mengembangkan sistem Pendidikan Nasional tidak tertutup kemungkinan untuk manampung unsur-unsur yang datang dari luar sistem asal tidak bertentangan dengan dasar pendidikan Pancasila yang merupakan pandangan hidup dan kebudayaan bangsa Indonesia

Dasar dan tujuan Pendidikan Nasional sebagaimana yang dirumuskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara adalah “Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila, bertujuan untuk meningkatkan ketaqwaan

¹⁰⁰ Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, hal. 43.

¹⁰¹ *Ibid.*, Pasal 12 Ayat 1a hal. 10

terhadap Tuhan Yang Esa, kecerdasan dan keterampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan dan cinta tanah air, agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa”.

Dari rumusan tersebut, jelas bahwa arah dan strategi Pendidikan Nasional Indonesia adalah terbinanya manusia Indonesia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Esa dengan memperhatikan aspek-aspek kecerdasan dan keterampilan. Ini berarti bahwa Pendidikan Nasional Indonesia bermaksud memperhatikan sikap mental dan akhlak luhur bangsa, agar dia mampu membangun dirinya dan masyarakatnya.

Pancasila sebagai landasan Sistem Pendidikan Nasional Indonesia, merupakan falsafah yang tidak boleh bertentangan dengan agama, karena ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Esa adalah unsur yang diutamakan dalam tujuan pendidikan, sedangkan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang maha Esa adalah unsur yang diutamakan dalam agama. Oleh karena itu, ketaqwaan terhadap Tuhan dalam kehidupan pendidikan tidaklah mungkin terbina atau ditingkatkan tanpa diselenggarakannya Pendidikan Agama di sekolah-sekolah dari tingkat Pra sekolah sampai dengan perguruan tinggi. Pendidikan agama merupakan sub sistem yang bersama-sama dengan sub sistem lainnya secara bersama-sama saling menunjang mengarahkan kepada pencapaian Tujuan Pendidikan Nasional.

Suatu kenyataan dan sekaligus keunggulan sistem pendidikan nasional dewasa ini adalah daya akomodatifnya dalam mengintegrasikan pranata-pranata pendidikan yang beragam ke dalam satu bangunan sistemik pendidikan nasional, yakni dengan kesediaan mengakui ciri-ciri khas yang dimiliki pranata masing-masing. Hal ini benar-benar menampilkan budaya simpatik jati diri bangsa yang berakar pada peradaban Bhineka Tunggal Ika. Betapa simpatiknya pengakuan bahwa madrasah merupakan bagian keseluruhan dari sistem pendidikan nasional negara kita.

Pengakuan serupa itu secara kultural sungguh tepat, mengingat bangunan peradaban suatu bangsa bisa sangat kuat manakala bertumpu pada akar dan kesinambungan budaya maupun pandangan ilmiah membenarkan kenyataan, bahwa madrasah merupakan bagian dari tradisi pendidikan yang hidup di Indonesia.

Menggagas soal pendidikan, pada dasarnya adalah menggagas soal kebudayaan dan peradaban. Bahkan secara spesifik, gagasan pendidikan akan merambah wilayah pembentukan peradaban di masa depan. Pendidikan adalah upaya merekonstruksi pengalaman-pengalaman peradaban umat manusia secara berkelanjutan guna memenuhi tugas kehidupannya. Upaya rekonstruksi pengalaman ini dapat kita pahami dari dua sisi sekaligus, yakni sisi proses dan sisi lembaga.

Dalam konteks pemahaman ini, diskursus yang akan dikemukakan berusaha mendudukan madrasah sebagai lembaga yang – dalam rentang

waktu cukup panjang – telah memainkan peran tersendiri dalam panggung pembentukan peradaban bangsa. Di dalamnya berlangsung proses tidak kunjung henti merekonstruksi pengalaman-pengalaman peradaban anak bangsa Indonesia, yang dari segi jumlah tidak mungkin diabaikan.

Tantangan utama yang dihadapi para ahli dan praktisi pendidikan islam dalam hal pengintegrasian madrasah kedalam Sistem Pendidikan Nasional adalah menghapuskan dikotomi ilmu umum dan ilmu agama. Ilmu harus dipandang sebagai identitas tunggal yang telah mengalami perkembangan dalam sejarah. Perkembangan ilmu dalam sejarah menunjukkan bahwa setiap peradaban manusia-termasuk peradaban Islam- telah memberi sumbangannya sendiri.

Integrasi madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional, memang telah berhasil untuk menguatkan posisi madrasah, tetapi hal itu bukan berarti telah selesai untuk mengatasi problema yang ada di madrasah secara keseluruhan. Karena pada saat ini setidaknya ada dua hal yang harus dicermati lebih seksama, yaitu (1) bagaimana menyusun sebuah kurikulum bermutu dan mencerminkan ciri khas Islam? (2) Bagaimana menyediakan guru-guru yang berkualitas sesuai dengan yang diinginkan?.

BAB IV

MODEL SISITEM PENGELOLAAN MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH

A. Model Sistem Pengelolaan Madrasah Secara Sentralistik

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan pada Bab tiga, bahwa dalam rangka merespon terbitnya Undang-undang Otonomi Daerah dan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, maka sistem pengelolaan pendidikan madrasah terbagi menjadi dua model, yaitu antara model sentralistik dan model otonomi, atau bila perlu lahir model semi otonomi sentralistik. Ketiga model tersebut masing-masing akan dijelaskan dalam sub bab, baik keunggulan maupun kelemahannya.

Model pertama pengelolaan madrasah dalam era otonomi daerah adalah model sentralistik, model pengelolaan madrasah seperti ini sebenarnya sedang dan sudah dilaksanakan sejak dahulu hingga sekarang. Sistem pendidikan yang terpusat yang telah dilaksanakan sejak kemerdekaan Indonesia bukan merupakan produk pemikiran yang dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah dan perkembangan bangsa Indonesia. Sentralisasi pendidikan bukanlah sesuatu yang lahir di luar konteks sejarah dan budaya Indonesia. Kehadirannya merupakan kelanjutan dari cita-cita Persatuan Nasional Indonesia yang memang sebagai bangsa dianugerahi berbagai keanekaragaman suku bangsa, adat istiadat, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Esa, yang menjadikan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat

pluralistik. Di samping itu secara geografis wilayah Indonesia yang begitu luas dan terdiri atas ribuan pulau besar dan kecil telah menambah kuatnya paham sentralistik.

Dalam model pengelolaan madrasah yang sentralistik, pengelolaan madrasah dalam segala aspek sepenuhnya berada di bawah Departemen Agama. Model pengelolaan madrasah yang sentralistik ini didasarkan atas Keputusan Bersama Tiga Menteri pada tahun 1975 mengenai peningkatan mutu pendidikan pada madrasah. Dalam SKB Tiga menteri tersebut, yaitu Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan serta Menteri dalam Negeri, masing-masing kementerian memikul tanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah.

SKB tiga menteri tersebut lahir atas keluarnya Keppres Nomor 34 Tahun 1974 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974 yang isinya 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 melaksanakan Keppres Nomor 34 Tahun 1974 dan Inpres Nomor 15 Tahun 1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerjasama antara Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen dalam Negeri dan Departemen Agama.¹⁰²

Dengan adanya SKB tersebut, maka secara tegas dinyatakan bahwa pengelolaan pendidikan madrasah bersifat sentralistik dan berada di bawah naungan Departemen Agama. Bahkan diktum yang secara khusus menegaskan bahwa pengelolaan dan pembinaan madrasah berada di bawah naungan

¹⁰² Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta : Logos, 1999), cet I, hal. 149.

Departemen Agama adalah tercantum dalam Bab IV pasal 4 SKB Tiga Menteri tersebut yang menegaskan sebagai berikut:

1. Pengelolaan madrasah dilakukan oleh Departemen Agama.
2. Pembinaan mata pelajaran agama pada madrasah dilakukan oleh menteri Agama.
3. Pembinaan dan pengawasan mutu mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, bersama-sama dengan menteri Agama dan menteri Dalam Negeri.¹⁰³

SKB Tiga Menteri ini 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. Bahkan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 jo Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 ditegaskan bahwa madrasah merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional yang kedudukannya setara dengan pendidikan umum, mulai dari jenjang pendidikan dasar (SD/MI), menengah pertama (SLTP/MTs) dan menengah atas (SLTA/MA).

Dalam kerangka otonomi daerah, model pengelolaan madrasah secara sentralistik mengandung makna bahwa Departemen Agama memandang madrasah berada dalam kategori bidang agama sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999. Sumber dana yang dikucurkan untuk melakukan pembinaan dapat secara langsung dikelola oleh pusat (Departemen Agama RI), sedangkan daerah (Departemen Agama Kabupaten/Kota) menjadi pelaksana kebijakan dari program Departemen Agama pusat. Posisi madrasah,

¹⁰³ *Ibid*

terutama madrasah negeri menjadi pelaksana teknis program dan kebijakan Departemen Agama Pusat. Dengan model ini, madrasah akan menanggung beban berupa program-program yang secara politis menjadi kepentingan pusat atau wilayah. Departemen Agama Pusat dapat menentukan jenis-jenis program dan target yang mesti dicapai oleh masing-masing madrasah dalam berbagai tingkatan.

Ciri-ciri model sistem pengelolaan madrasah secara sentralistik di antaranya adalah :

1. Akuntabilitas sekolah/madrasah dalam penyelenggaraan pendidikan kepada masyarakat masih rendah. Terlalu kuatnya dominasi pemerintah pusat dalam manajemen mikro penyelenggaraan pendidikan di sekolah/madrasah kepada masyarakat sekitarnya
2. Penggunaan sumber daya tidak optimal. Rendahnya anggaran pendidikan merupakan kendala yang besar, keadaan ini diperburuk oleh sistem pengelolaan anggaran yang terpusat. Pengelolaan anggaran pendidikan secara terpusat telah mengakibatkan penggunaan sumber daya sangat tidak efisien.
3. Partisipasi masyarakat sangat rendah. Hal ini karena dominasi pemerintah pusat sangat tinggi dalam pengelolaan sekolah/madrasah.
4. Sekolah/madrasah tidak mampu mengikuti perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sekolah/madrasah mengalami kesulitan dalam mengikuti perubahan karena terbelenggu oleh rantai komando pusat.¹⁰⁴

Disamping itu, dalam model pengelolaan madrasah secara sentralistik memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu sebagai berikut :

1. Sentralisasi atau model sentralistik telah mengabaikan keanekaragaman yang terjadi di masing-masing daerah atau

¹⁰⁴ Indra Jati Sidi, *Menuju Masyarakat Belajar: Menggagas Paradigma Baru Pendidikan*, Cet I (Jakarta : Logos, 2001), hal. 31-34.

sekolah. Seluruh program pendidikan dipatok dari atas dan sekolah hanyalah pelaksana teknis dari kebijakan dan program pusat.

2. Sentralisasi atau model sentralistik telah menjadikan sekolah sebagai alat mekanis yang berfungsi sebagai pelaksana program dan kebijakan. Kepala sekolah/kepala madrasah dan guru bekerja berdasarkan patokan-patokan yang ditetapkan oleh pusat. Mereka merasa takut melakukan inovasi terhadap program yang tidak tepat yang disodorkan oleh pusat.
3. Posisi kepala sekolah/kepala madrasah dan guru sebagai tukang yang loyal kuat terhadap suprastruktur.
4. Pertimbangan-pertimbangan non akademik dan prestasi acapkali mempengaruhi promosi dan sanksi terhadap guru atau kepala sekolah/kepala madrasah.
5. Bimbingan yang diberikan oleh suprastruktur lebih berorientasi kepada hal yang bersifat administratif, bukan akademik.
6. Droping personil untuk kepala sekolah/kepala madrasah dan guru yang terkadang tidak memenuhi persyaratan akademik sering dilakukan.¹⁰⁵

Jadi dengan demikian, dalam pengelolaan madrasah dengan menggunakan model sentralistik, pengelolaan dan pembinaannya dilakukan secara terpusat, dalam hal ini hanya oleh Departemen Agama Pusat, sedangkan Departemen Agama Kabupaten Kab/Kota berfungsi sebagai regulator saja.

Jika madrasah masih tetap menggunakan model sentralistik dalam pengelolaannya, maka dipastikan bahwa sumber dana untuk melakukan pembinaan dan pengembangan terhadap madrasah akan bersumber dari anggaran Departemen Agama Pusat sebagaimana yang terjadi selama ini. Dengan demikian besar kemungkinan sumber dana yang diterima untuk upaya peningkatan mutu pendidikan madrasah tidak memadai dibandingkan dengan

¹⁰⁵ Facruddin, "Madrasah dan Otonomi Daerah: Sebuah Telaah Awal". *Jurnal Madrasah*, No. 4, Vol.2 (1999), hal. 30.

jumlah madrasah dan wilayah yang harus dijangkau. Oleh karena itu, dengan model sentralistik ini akan sulit bagi madrasah untuk berkembang.

Selain itu dengan model sentralistik, maka madrasah dimungkinkan tidak menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional karena berdasarkan Undang-undang Otonomi Daerah, pendidikan seharusnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah tingkat II. Konsekuensinya, madrasah tidak akan mendapatkan perhatian atau perlakuan dari pemerintah daerah.

Selanjutnya, dengan model sentralistik program pendidikan direncanakan dan diputuskan oleh pusat, sedangkan madrasah akan menjadi pelaksana dari pusat. Budaya akademik yang dikembangkan di madrasah dapat dipengaruhi oleh keputusan politik dari pusat. Keadaan seperti ini kurang atau bahkan dapat menghambat kreativitas guru dan kepala sekolah.

Dalam model sistem pengelolaan madrasah secara sentralistik, masyarakat kurang peduli atau bahkan menggantungkan sumber pendanaan kepada pemerintah. Bahkan penegerian suatu madrasah dapat menimbulkan pemutusan terhadap semangat dan tindakan gotong royong sebagai salah satu perwujudan kepedulian masyarakat terhadap pendidikan.

Persoalan lain yang ada dalam model pengelolaan madrasah secara sentralistik adalah 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 akan menumpuk.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa model pengelolaan madrasah secara sentralistik lebih menekankan pentingnya peranan pemerintah pusat, baik anggaran maupun manajemennya. Dengan demikian model sistem pengelolaan pendidikan yang sentralistik akan sulit berkembang. Dan model sentralistik ini pulalah yang dianggap biang keladi pasifnya daerah dan pendidikan, serta menyebabkan adanya kesenjangan antara kebutuhan riil sekolah/madrasah dengan pemerintah dari pusat. Pantaslah jika F. Korten (1981) seperti dikutip Achmad Sapari¹⁰⁶ menilai bahwa sistem sentralistik kurang bisa memberikan pelayanan yang efektif, kurang mampu menjamin kesinambungan kegiatan di tingkat lokal, memiliki keterbatasan dalam beradaptasi dengan permasalahan lokal dan menciptakan rasa ketergantungan pada pihak lain ketimbang tumbuhnya rasa mandiri.

B. Model Sistem Pengelolaan Madrasah Secara Otonomi

Sistem pendidikan pasca reformasi bergulir dan menjadi wacana kebangsaan pada akhirnya berubah menjadi desentralistik, yang lebih menekankan pada kebijakan pemerintah daerah dalam bidang tertentu salah satunya adalah pendidikan, oleh karena itu model yang kedua dalam sistem pengelolaan madrasah yaitu model otonomi/desentralisasi.

Di era otonomi daerah sistem pendidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dituntut untuk desentralistik, dalam model otonomi ini persoalan madrasah sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah

¹⁰⁶ Harian Kompas, 25 September 2000.

Daerah tingkat II. Ini tidak hanya menunjukan pengakuan bahwa bahwa madrasah merupakan lembaga pendidikan yang memiliki keunikan. Lebih dari itu, juga memberikan peluang munculnya keragaman dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Pilihan model seperti ini sejalan dengan yang dimaksudkan dalam pasal 7 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang kewenangan daerah.

Desentralisasi pendidikan merupakan sistem manajemen yang dapat menjamin terjadinya proses pembelajaran manusia Indonesia seutuhnya yang menekankan kepada kebinekaan budaya dan kebutuhan untuk menjawab segala tantangan yang dihadapinya.

Salah satu makna desentralisasi pendidikan ialah bahwa sebagian dari wewenang untuk mengelola sistem pendidikan dipindahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan desentralisasi pendidikan, sistem pendidikan yang terdapat di setiap daerah dikelola sendiri oleh pemerintah daerah dengan partisipasi segenap lapisan masyarakat, intervensi pemerintah pusat dalam pengelolaan pendidikan daerah dibatasi seminimum mungkin.

Desentralisasi tidak berarti menciutkan substansi atau isi pendidikan menjadi substansi yang bersifat lokal dan sempit serta orientasi pendidikan yang bersifat primordial yang dapat menumbuhkan sentimen kedaerahan yang berlebihan. Desentralisasi dalam konteks seperti ini mengandung arti distribusi dari pendayagunaan, pengembangan dan pengalokasian sumber daya manusia itu sendiri. Dalam kaitannya dengan kesemuanya ini upaya pendidikan untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat yang terasing,

terisolasi dan terpencil harus dapat diwujudkan dengan lebih efisien dan dengan menggunakan sumber daya yang ada di daerah.

Posisi madrasah dalam model ini menurut penyusun adalah berusaha menjembatani perbedaan antara pesantren dan sekolah umum. Madrasah berusaha mengajarkan *Islamic way of life*, tetapi tidak sekental apa yang diajarkan di pesantren. Madrasah juga berusaha mengajarkan pengetahuan tentang kehidupan di dunai fana, tetapi tidak sekaya apa yang diajarkan di sekolah umum.

Ada beberapa keuntungan dalam model pengelolaan secara otonomi ini, yaitu sebagai berikut :

1. Madrasah menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional, dan dengan pengakuan tersebut madrasah akan mendapat perlakuan yang sama dengan sekolah-sekolah umum lainnya di berbagai tingkatan.
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 madrasah dalam mengembangkan program dan sumber daya.

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.

Model otonomi dalam pengelolaan madrasah merupakan salah satu alternatif sistem pengelolaan pendidikan madrasah. Dalam model otonomi ini pengelolaan madrasah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II sepenuhnya. 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. Model pengelolaan madrasah secara otonomi ini sejalan dengan yang dimaksudkan dalam pasal 7 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah dalam hal penanganan bidang pendidikan kepada pemerintah daerah tingkat II. Di samping itu sejalan pula dengan keinginan pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-undang Sistem pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2003 bahwa : Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna

terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun¹⁰⁷

Ada beberapa keuntungan dengan pelimpahan ini dengan syarat kelembagaan yang mengelola pendidikan dan personel yang kini berada di Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota mempunyai *distinctive competence* dalam keilmuan yang diperlukan bagi pengembangan madrasah secara otonomi. Di samping itu, personel Kandepag Kabupaten/Kota juga memiliki *profesional leadership skill* yang memadai. Pada sisi lain, personel-personel di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota juga memiliki kemampuan, pemahaman dan skill tentang pendidikan madrasah yang memadai dalam menyahuti tantangan ke depan dan mampu memahami dan menyerap persoalan dari bawah.

Keuntungan dari model pengelolaan madrasah secara otonomi di antaranya adalah :

1. Madrasah menjadi bagian dari sistem pendidikan, dan dengan pengakuan tersebut madrasah akan mendapat perlakuan yang sama dengan sekolah-sekolah lainnya diberbagai tingkatan. Perlakuan administratif yang dicirikan oleh alokasi dana pemerintah untuk pembinaan dan pengembangan madrasah dapat dihindarkan, madrasah telah diakui sama dengan sekolah-sekolah yang kini berada dalam naungan Departemen Pendidikan Nasional.

¹⁰⁷ *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*, Cet. 1 (Jakarta : PT Kiong Putra Timur, 2003). Hal. 8.

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 mengikat 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/madrasah dalam mengembangkan program dan sumber. Masyarakat dapat secara langsung memberikan saran, kritik serta usulan kepada sekolah/madrasah dan suprapstruktur sekolah/madrasah.
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.

Di samping keuntungan, model pengelolaan madrasah secara otonomi juga mempunyai kelemahan, yaitu sebagai berikut :

1. Departemen Agama Pusat kehilangan sasaran binaan kelembagaan pendidikan. Dengan demikian peran Departemen Agama hanya sebatas bidang agama saja seperti haji, ZIS, nikah, cerai, rujuk dan hubungan antar umat beragama. Hal ini untuk kepentingan *ad hoc* kurang menguntungkan.
2. Beberapa tenaga yang potensial dan merupakan hasil kegiatan pusat 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 hal ini ditanggapi secara emosional, konflik di masyarakat akan menjadi. Hal ini juga dapat menjadi kenyataan manakala aturan-aturan yang disepakati tidak dipatuhi oleh semua pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan pendidikan.

Desentralisasi pendidikan mempunyai dampak yang sangat besar terhadap penyelenggaraan pendidikan dalam sub-sistem madrasah dan sekolah umum. Kedua sub-sistem ini sudah terbiasa dengan suasana kerja yang bersifat sentralistik. Ketika desentralisasi pendidikan menuntut cara kerja yang lain, yaitu cara kerja yang lebih bersifat mandiri, yang kurang

menggantungkan diri pada pemerintah pusat, maka sekolah-sekolah umum dan madrasah mulai merasakan adanya masalah-masalah baru yang tidak dapat mereka selesaikan begitu saja. Salah satu masalah ialah keharusan mengambil keputusan sendiri dalam menghadapi suatu masalah nyata.

Menurut penyusun pada dasarnya ada tiga jenis kesukaran yang dihadapi madrasah dan sekolah umum dalam memasuki era desentralisasi pendidikan. Ketiga kesukaran itu ialah pengadaan dana pendidikan, peningkatan keterampilan tenaga pendidik dan penyusunan program pendidikan berdasarkan kebutuhan daerah. Untuk mengatasi hal tersebut maka diperlukan tiga komponen penting yang akan ikut menentukan sukses dan tidaknya pemberlakuan otonomi dan desentralisasi pendidikan di era otonomi daerah. Tiga komponen tersebut yaitu: pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sekolah/madrasah dan partisipasi masyarakat.

Jadi, dalam model pengelolaan madrasah secara otonomi ini pengelolaan sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah (Kabupaten/Kota), baik dalam penetapan anggaran, pengadaan guru, termasuk pengadaan-pengadaan lainnya. Hal ini tentu saja pada satu sisi akan menghilangkan peran Departemen Agama yang secara sentralistik mempunyai peranan paling penting dalam pembinaan keagamaan masyarakat, termasuk pembinaan pendidikan keagamaan.

C. Model Pilihan Alternatif dalam Pengelolaan Madrasah di Era Otonomi Daerah.

Terlepas dari pro dan kontra, keunggulan dan kelemahan mengenai model pengelolaan madrasah antara yang sentralistik atau yang otonomi, disadari dengan model sentralistik telah mengkebiri keanekaragaman budaya dan potensi daerah masing-masing, namun disadari pula bahwa dengan model desentralisasi pendidikan tugas daerah menjadi lebih berat yaitu perlu mengembangkan kemampuan di bidang perencanaan, pengelolaan belajar, penilaian, penulisan buku pelajaran, penelitian dan sebagainya. maka dalam kesempatan tulisan terbatas ini penyusun menggagas perlunya model alternatif dalam pengelolaan madrasah di daerah. hal ini mengingat kedua pilihan model sebagaimana telah penyusun paparkan di atas, ternyata memiliki resiko yang cukup besar bagi semua pihak, terutama antara pihak Departemen Agama di satu sisi, dan pihak pemerintah Daerah Tingkat II di sisi yang lain. Dalam kaidah ushul fiqh dikatakan : *درء المفسد مقدم على جلب المصالح* “*Menghindari madharat (bahaya) harus didahulukan atas mencari/menarik maslahat/kebaikan*”.

Dengan kata lain, ketika setiap pilihan model pengelolaan madrasah dalam otonomi daerah mengandung resiko atau bahaya bagi keharmonisan hubungan antar kelembagaan, maka yang paling aman adalah memilih model lain yang sekiranya sedikit menimbulkan resiko. Dalam kaidah ushul fiqh dikatakan : *الضرر لا يزال باضرار* “*Bahaya itu tidak boleh dihilangkan dengan bahaya lain*”

Namun, mengingat otonomi daerah merupakan suatu keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, maka pelaksanaan otonomi daerah perlu dilakukan. Sebab menurut Indra Djati Sidi¹⁰⁸, sebenarnya otonomi daerah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan, keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal serta menggali potensi dan keanekaragaman daerah, bukan untuk memindahkan masalah dari Pusat ke Kabupaten dan Kota. Demikian juga otonomi (sistem dan pengelolaan) pendidikan bertujuan untuk meningkatkan mutu pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, bukan memindahkan atau mengembangkan masalah pendidikan yang menjadi beban pemerintah Pusat ke Kabupaten dan Kota.

Memang diakui bahwa Undang-undang Otonomi Daerah meletakkan kewenangan sebagian besar pemerintahan dalam bidang pendidikan dan kebudayaan yang selama ini berada pada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Kabupaten/Kota). Kewenangan yang tersisa pada pemerintah pusat dan provinsi hanya sebatas besarnya saja. Pergeseran struktur kewenangan sistem administrasi pendidikan ini merupakan momentum yang tepat untuk melakukan reformasi sistem pengelolaan pendidikan. Sebab, pembangunan pendidikan yang selama ini di dominasi oleh pemerintah Pusat terbukti kurang efektif. Hal ini terlihat dalam kenyataan bahwa berbagai program investasi perluasan akses pendidikan dan peningkatan mutu yang telah dilakukan belum

¹⁰⁸ Indra Djati Sidi, *Menuju.. Op. cit.*, hal. 29.

dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan. Karena itu, otonomi pendidikan dalam hal sistem dan pengelolaan merupakan suatu keharusan.

Mengingat bahwa otonomi pendidikan itu sebuah keniscayaan yang tidak bisa dihindari, namun pada sisi yang lain juga dalam pelaksanaannya di daerah tidak menimbulkan konflik antara instansi terkait (Departemen Agama, Depdiknas dan Pemerintah Daerah). maka diperlukan aturan main mengenai tugas dan wewenang instansi terkait tersebut dalam pengelolaan madrasah. Dengan kata lain, pengelolaan madrasah dalam kerangka otonomi daerah diperlukan aturan hukum yang mengatur tentang tugas dan fungsi serta wewenang masing-masing pihak. Aturan itu sebaiknya berbentuk Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh DPRD Tingkat II untuk memayungi pelaksanaan pengelolaan madrasah di daerah Kabupaten/Kota masing-masing, sebagaimana halnya Kabupaten Indramayu yang telah berhasil mengeluarkan satu peraturan daerah (Perda) tentang pengelolaan madrasah.

Indikator terpenting dalam aturan yang akan memayungi pengelolaan madrasah di Kabupaten/Kota tersebut di antaranya adalah perlu ada penegasan kembali tugas masing-masing instansi antara Departemen Agama, Departemen Pendidikan Nasional dan Pemerintah Daerah. Kendatipun peraturan itu sebenarnya sudah ada yaitu SKB Tiga menteri (Menteri Agama, Menteri Depdiknas dan Menteri Dalam Negeri) pada tahun 1975 sebagaimana telah dijelaskan terdahulu, namun untuk pelaksanaan pengelolaan di daerah diperlukan penjabarannya dalam bentuk Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis). Hal ini dimaksudkan untuk dipedomani oleh semua

instansi yang terlibat, sehingga jangan sampai terjadi tumpang tindih pengelolaan yang selama ini terjadi, seperti di Kabupaten Tasikmalaya dalam hal tunjangan guru Madrasah.

Memang pada satu sisi, anggaran untuk pengadaan guru madrasah dan honor guru madrasah itu berada pada APBD II yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, namun mengingat leading sektor madrasah adalah Departemen Agama (karena madrasah merupakan bagian dari bidang agama yang tidak diotonomikan), maka seyogyanya pengadaan guru madrasah dan pemberian honor guru madrasah melibatkan Departemen Agama.¹⁰⁹

Atas dasar itu, yang terpenting adalah bagaimana komitmen dan *good will* dari para penentu kebijakan yang ada di daerah mengenai pendidikan madrasah, baik Pemerintah Daerah, Departemen Pendidikan Nasional, maupun Departemen Agama. Intinya dalam pengelolaan madrasah, terutama untuk peningkatan mutu madrasah, maka masing-masing pihak tidak membawa egonya, hal ini akan merugikan masyarakat daerah itu sendiri.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003, bahwa pendidikan nasional bertujuan mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Maka

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya, tanggal 15 Januari 2005

untuk menghindari konflik dalam pengelolaan madrasah di daerah, sebaiknya dinas instansi terkait harus berorientasi pada pengembangan mutu madrasah atau pendidikan itu sendiri. Jadi, harus dihindari konflik kepentingan dalam pengelolaan madrasah.

Menurut Mulyasa, minimal ada empat strategi pokok pembangunan pendidikan nasional dalam kerangka otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Sistem pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 dan Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, yaitu peningkatan, pemerataan kesempatan pendidikan, relevansi pendidikan dengan pembangunan, kualitas pendidikan dan efesiensi pengelolaan pendidikan.¹¹⁰

Untuk merealisasikan tujuan tersebut, maka kini dikembangkan sistem pengelolaan pendidikan dengan mengacu kepada model ***Manajemen Berbasis Sekolah*** (MBS) atau ***Manajemen Berbasis Madrasah*** (MBM). Yaitu model pengelolaan yang memberikan otonomi atau kemandirian kepada madrasah dan mendorong pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan secara langsung semua warga madrasah sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Dengan model alternatif pengelolaan madrasah seperti ini diharapkan konflik kepentingan di daerah dalam pengelolaan madrasah tidak akan lagi terjadi. Sebab, melalui model MBM atau MBS ini, otonomi pengelolaan

¹¹⁰ Mulyasa, *Pedoman Manajemen Berbasis Madrasah*, cet. I (Jakarta : Depag RI, 2003) hal. 4-7.

diserahkan sepenuhnya kepada penyelenggara madrasah, sedangkan pemerintah (Departemen Agama, Departemen Pendidikan Nasional dan Pemerintah Daerah) berfungsi sebagai regulator yang melayani dan memediasi kepentingan penyelenggaraan pendidikan.

MBM merupakan strategi peningkatan kualitas pendidikan melalui otoritas pengambilan keputusan dari pemerintah daerah ke sekolah. Dalam hal ini sekolah dipandang sebagai unit dasar pengembangan yang bergantung pada redistribusi otoritas pengambilan keputusan, di dalamnya terkandung desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada madrasah untuk membuat keputusan. Dengan demikian pada hakekatnya MBM merupakan desentralisasi kewenangan yang memandang madrasah secara individual.

Model Manajemen Berbasis Madrasah menurut Mulyasa, otonomi luas berada pada madrasah itu sendiri dan perlibatan masyarakat dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional. Otonomi diberikan agar madrasah leluasa mengelola sumber daya, sumber dana, sumber belajar dan mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan, serta lebih tanggap terhadap kebutuhan setempat.¹¹¹

Selanjutnya Mulyasa menyatakan, tujuan MBS/MBM dalam pengelolaan pendidikan di daerah adalah untuk mencapai keunggulan masyarakat bangsa dalam penguasaan ilmu dan teknologi yang dinyatakan

¹¹¹ Mulyasa, *Pedoman., Ibid.*, hal. 13.

dalam GBHN. Tujuan lainnya adalah untuk meningkatkan efesiensi, mutu dan pemerataan pendidikan¹¹²

UU Nomor 22/1999 jelas merupakan sebuah peluang emas bagi upaya peningkatan kualitas, efesiensi dan pemerataan pendidikan kita. Paradigma baru ini juga harus mampu menjawab persoalan-persoalan krusial yang dihadapi dunia pendidikan kita. Oleh karena itu nantinya semua yang terkait dengan masalah pendidikan harus mau menyamakan persepsi yang di barengi dengan itikad yang baik dalam menyikapi masalah pendidikan ini. Niat untuk mengambil “berkah” atas terlaksananya otonomi dalam bidang pendidikan ini hanya akan menjustifikasi (membenarkan) kesangsian orang akan terjadinya ketimpangan dalam pengelolaan pendidikan yakni berpindahnya kekuasaan dari pusat ke tingkat Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka menghindari konflik kepentingan antara dinas instansi dalam hal pengelolaan madrasah di daerah Kabupaten/Kota, maka diperlukan model pengelolaan madrasah yang menghindari sentralistik murni maupun otonomi murni. Salah satu model alternatif yang penyusun tawarkan adalah *Model Semi Otonomi* dengan pelaksanaannya menggunakan *Manajemen Berbasis Madrasah*. Dalam model ini, pengelolaan madrasah sepenuhnya berada di tangan pengelola madrasah itu sendiri dan peranan pemerintah sebagai regulator yang melayani dan memediasi kepentingan madrasah. Manajemen Berbasis Madrasah meliputi empat komponen utama yaitu : (1) desentralisasi pengambilan

¹¹² Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi dan Impelementasi*, Cet.. V (Bandung : Remaja Rosda Karya, 2003), hal. 25.

keputusan, (2) desentralisasi informasi, (3) desentralisasi penghargaan dan (4) desentralisasi pengetahuan dan keterampilan.

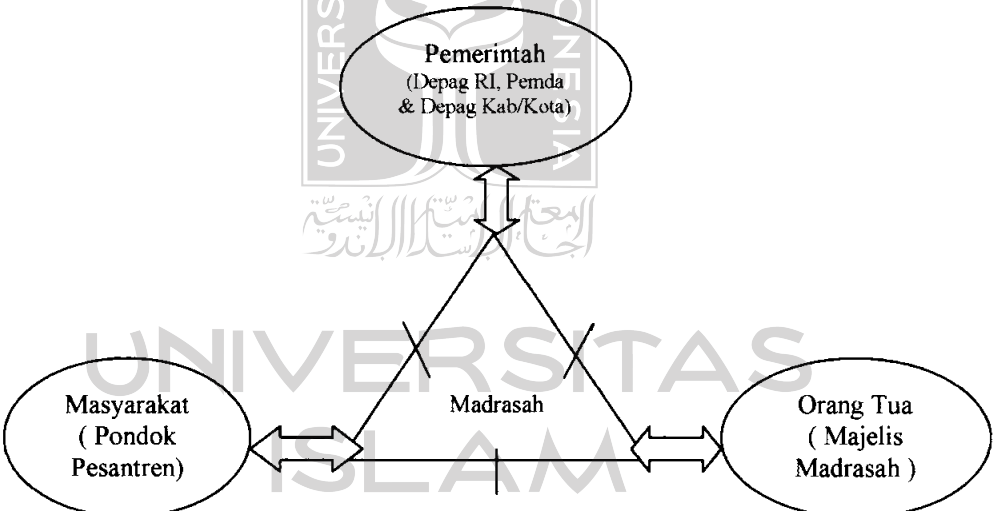
Di tingkat sekolah/madrasah perlu diciptakan suatu formula baru dan disesuaikan dengan peraturan yang berkembang, formula baru tersebut harus memungkinkan sekolah/madrasah memiliki otonomi seluas-luasnya, bersama-sama masyarakat mengembangkannya secara optimal dengan tetap menjamin kebijakan nasional tidak terabaikan.

Salah satu strategi untuk mengatasi kesukaran-kesukaran yang dihadapi madrasah dalam memasuki era desentralisasi dengan memakai model semi otonomi dalam sistem pengelolaannya, maka madrasah harus bersinergi dengan pondok pesantren. Di mana madrasah merupakan embrio dari entitas pondok pesantren, meski pesantren umumnya dipandang sebagai lembaga pendidikan *indigeneous* jawa akan tetapi tradisi pesantren dalam banyak hal memiliki afinitas dengan lembaga-lembaga pendidikan Islam klasik di kawasan daerah lainnya.

Sebagai lembaga pendidikan *indigeneous*, pesantren memiliki akar-historis yang cukup kuat, sehingga membuatnya mampu menduduki posisi yang relatif sentral dalam dunia keilmuan masyarakatnya, dan sekaligus bertahan di tengah berbagai gelombang perubahan. Harus menjadi kesadaran kolektif bagi para pengelola madrasah bahwa keterbukaan dan hubungan timbal balik (*reciprocal*) antara pesantren dan madrasah dengan madrasah secara bertahap dan konsisten dapat meningkatkan survivalitas bagi madrasah itu sendiri. Kondisi demikian merupakan kepuasan tersendiri bagi masyarakat

dan makin tumbuh kepercayaan dan rasa memilikinya (*sence of belonging*) terhadap lembaga yang sering dilabeli “*the second class*” ini.

Untuk mensinergikan hal tersebut maka perlu diupayakan pembentukan Majelis Madrasah yaitu suatu badan atau lembaga non politis dan non profit, yang dibentuk berdasarkan musyawarah yang demokratis oleh para *stakeholders* pendidikan di tingkat institusi madrasah, yang mempresentasikan berbagai unsur yang bertanggung jawab terhadap peningkatan kualitas proses dan hasil pendidikan. Konsep-konsep tersebut dapat divisualisasikan dalam gambar di bawah ini :



Gambar 1 : Model Analisis Sinergis Pengelolaan Madrasah

Di sinilah tampak arti pentingnya menjadikan Pesantren, Majelis Madrasah dan Pemerintah sebagai media untuk pemberdayaan madrasah. Setiap madrasah juga diharapkan mampu bekerja sama dengan masyarakat dan pemerintah sesuai dengan tugasnya masing-masing, madrasah harus terlibat secara aktif dan dinamis dalam rangka proses peningkatan kualitas pendidikan secara umum melalui pengelolaan sumber daya manusia yang

dimiliki. Jadi ada integrasi yang kuat antara mutu pendidikan dan mutu sumber daya manusia. Fakta bahwa kualitas perkembangan madrasah dalam tahapan sejarahnya masih dianggap sebagai lembaga pendidikan “kelas dua” ini memang cukup beralasan, sebab realitasnya lembaga ini sering tertinggal dari sekolah-sekolah umum.

Oleh karena itu sebagaimana diamanatkan dalam SKB Tiga Menteri Tahun 1975 mengenai peningkatan mutu pendidikan pada madrasah. Dalam SKB tersebut masing-masing kementerian, baik Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan kementerian Dalam Negeri memikul tanggung jawab 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 Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri dalam negeri.¹¹³

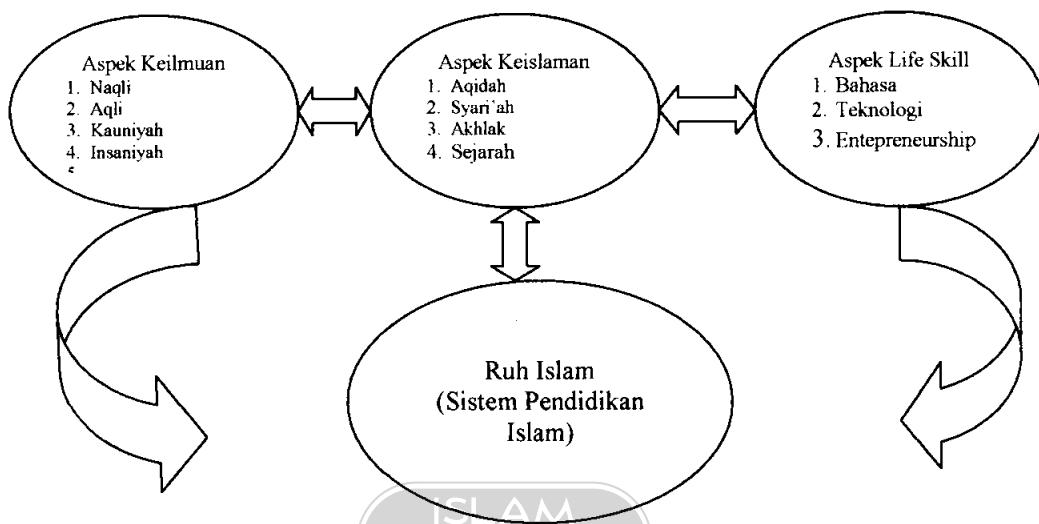
Dengan cara seperti ini berarti pengelolaan terhadap pendidikan madrasah masih tetap oleh Departemen Agama. Namun, agar peningkatan mutu madrasah semakin baik, maka sistem pendanaannya harus ditunjang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diambil dari pos anggaran pendidikan, bukan dari pos anggaran keagamaan. Konsep ini tentu saja sejalan dengan amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 terutama pasal 49 ayat

¹¹³ Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), hal. 151.

(1) yang menegaskan “dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD.

Selanjutnya madrasah harus mampu menterjemahkan dan menangkap kebijakan makro pendidikan serta memahami kelebihan dan kekurangan kondisi lingkungannya (internal dan eksternal) untuk selanjutnya melalui proses perencanaan yang matang, madrasah dapat memformulasikannya ke dalam kebijakan mikro yang berbentuk program-program prioritas yang harus dilaksanakan dan dievaluasi oleh madrasah sesuai dengan visi dan misinya masing-masing.

Otda (Otonomi Daerah) bagaimanapun adalah sebuah “mahluk baru” di bidang pendidikan, otda baru bisa terlaksana dengan baik jika para pelaksana pendidikan, baik di pusat maupun di daerah mau mengubah sikap mental dan melakukan re-orientasi terhadap berbagai paradigma baru pendidikan kita. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah kesiapan madrasah untuk mau menerima dan melaksanakan /mengaplikasikan konsep pendidikan Islam yang mampu mengantisipasi dan mengimbangi laju perkembangan dunia global. Konsep tersebut penulis terjemahkan dalam model ring pendidikan yang dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2 : Model Ring Pendidikan Islam

Berdasarkan pemikiran-pemikiran tersebut 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. Dengan demikian manajemen pengelolaan madrasah diatur antara Departemen Agama sebagai pembina, Departemen Pendidikan Nasional sebagai pengawas dan Pemerintah Daerah sebagai penyedia dana pendidikan. Dengan konsep Triparti ini, akan menumbuhkan sikap kerjasama antara ketiga instansi tersebut dan dapat mendorong tumbuhnya kualitas pendidikan di madrasah.

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan ini adalah sebagai berikut :

1. Sebelum diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999, pengelolaan pendidikan madrasah di daerah sepenuhnya berada di tangan Departemen Agama Pusat, 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 statis.
2. Keluarnya Undang-undang Otonomi daerah Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 membawa pencerahan bagi daerah dalam pengelolaan madrasah. Namun, terjadi konflik kepentingan dalam hal pengelolaannya, ada yang menginginkan model sentralistik dan ada pula yang menginginkan model otonomi murni.
3. Untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antara dinas instansi di daerah, maka alternatif model semi otonomi dalam pengelolaan madrasah

adalah perlu dipilih. Sebab, dalam model semi otonomi ini pengelolaan diserahkan sepenuhnya kepada madrasah, dan pemerintah berfungsi sebagai regulator yang bertugas melayani dan memediasi untuk kepentingan peningkatan mutu madrasah. Model alternatif semi otonomi ini dikenal pula dengan istilah *Manajemen Berbasis Madrasah* (MBM). Hanya saja dalam model ini perlu ditindaklanjuti dengan adanya Peraturan Daerah (Perda) yang berisi tentang Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) bagi pengelolaan madrasah. Dengan Juklak dan Juknis tersebut masing-masing dinas instansi mempunyai *job description* yang jelas sehingga tidak tumpang tindih.

B. Saran

Salah satu persoalan yang dirasakan oleh masyarakat di daerah dalam pengelolaan madrasah adalah terjadinya konflik kepentingan antara dinas instansi terkait (Departemen Agama, Departemen Pendidikan dan Pemerintah Daerah Tingkat II) oleh karena itu, untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan, maka disarankan sebagai berikut :

1. Pihak Departemen Agama Kabupaten/Kota, Dinas Pendidikan dan Pemerintah Daerah Tingkat II diharapkan segera berrembug untuk mensepakati aturan main dalam pengelolaan madrasah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang perlu diusulkan kepada DPRD II sebagai payung hukum yang akan memayungi sistem pengelolaan madrasah secara efektif.

2. Bagi pengelola madrasah, dengan munculnya era baru dalam pengelolaan madrasah berdasarkan Undang-undang Otonomi Daerah dan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, maka perlu upaya pembenahan diri, sebab dengan kedua Undang-undang tersebut madrasah dituntut untuk mandiri.
3. Bagi masyarakat, dengan keluarnya peraturan perundang-undangan tentang otonomi dalam pengelolaan pendidikan, maka dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan, khususnya madrasah diharapkan memerankan dirinya semaksimal mungkin dalam berbagai aspek kependidikan, seperti pendanaan dan lain sebagainya.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

DAFTAR PUSTAKA

- Asrohah, Hanun. 1999. ***Sejarah Pendidikan Islam***. Jakarta : Logos.
- Arikunto, Suharsimi. 1998. ***Prosedur Penelitian***. Cetakan Kedua. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ahmad, Atabik Ali, Zuhdi Muhdlor. 1999. ***Kamus Kontemporer Arab-Indonesia***. Yogyakarta: Yayasan Ali Maksum Pondok Pesantren Krapyak.
- Azra, Azyumardi. 1997. ***Pesantren; Kontinuitas dan Perubahan***. Dalam Nurcholis Madjid, ***Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan***. Cetakan Pertama. Jakarta : Paramadina.
- Boechori, Muchtar. 1986. ***Pendidikan Islam di Indonesia: Problem Masa Kini dan Perspektif Masa Depan***. Dalam Muntaha Azhari dan Abdul Mun'im Saleh (Peny). ***Islam Indonesia Menatap Masa Depan***. Cetakan Pertama, Jakarta : P3M.
- Djumhur, I dan Danasaputra. ***Sejarah Pendidikan***. Cetakan Ke-14 Bandung: CV Ilmu.
- Dhofier, Zamakhsyari. 1982. ***Tradisi Pesantren Studi tentang Pandangan hidup Kyai***, Jakarta: LP3ES.
- Deighton, Lee C. (ed. In shief). 1971. ***The Encyclopedia of Education***, Vol. VII, USA: THE mac MILLAN Company & The Free Press.
- Fachrudin, Fuad. 1999. ***Madrasah dan Otonomi Daerah; Sebuah Telaah Awal***. Jurnal Komunikasi Dunia Perguruan Madrasah. No. 1. Vol. 3 Jakarta.
- Gozali, Ahmad dan Syamsuddin. 1977. ***Administrasi Sekolah***, Cetakan Ke-1 Jakarta: CV. Cahaya Budi.
- Husein Haikal, 1993. ***Pembaharuan Islam Syaikh Ahmad Surkati dan Gerakan al-Irsyad***. dalam "Ulumul Qur'an", Nomor 2 vol. IV, Jakarta.
- Hasbullah, 1995. ***Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia, Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya***. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Himpunan Peraturan perundang-undangan. 1998/1999. Tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam). Departemen Agama RI. Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.

Hans Wehr. 1980. *A Dictionary of Modern Written Arabic*. Cetakan Ketiga. Beirut: Librairie Du Liban.

Islamy, Irfan. M. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Ismail SM, dkk (Ed). 2001. *Paradigma Pendidikan Islam*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Kartodirdjo, Sartono. dkk. 1976. *Sejarah Nasional Indonesia*. Jilid Ke. VI, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Khaeruddin. 1999. *Kurikulum Madrasah Tahun 1984 dan 1994 (Suatu Studi Perbandingan)*. Tesis, Jakarta: Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, hal. 34-5.

Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Cetakan Pertama. Bandung : Yayasan Pariba.

Kamus. 2000. *al-Munjid fi Lughah wa al-A'lam*. Cetakan. Ke-38 Beirut: Dar al-Masyriq.

Keputusan Menteri Agama RI No. 372 tahun 1993 tentang *kurikulum Pendidikan Dasar Berciri Khas Agama Islam*.

Keputusan Menteri Agama RI Nomor. 373. Tahun 1993 tentang *kurikulum Madrasah Aliyah*.

Mastuhu. 1994. *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren*. Jakarta : INIS.

Mardiasmo. 2002. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : ANDI

Mukhtar, Maksum. 2001. *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Logos.

Mulyasa, E. 2003. *Pedoman Manajemen Berbasis Madrasah*. Cetakan Pertama, Jakarta : Depag RI.

- Mulyasa, E. 2003. ***Manajemen Berbasis Sekolah ; Konsep, Startegi dan Impelementasi***. Cetakan Kelima. Bandung : Remaja Rosda Karya.
- Muhaimin dan Abdul Mujib. 1993. ***Pemikiran Pendidikan Islam: Kajian Filosofis dan Kerangka Dasar Operasionalnya***. Bandung: Trigenda Karya.
- Munir, Abdul. 2000. ***Kebijakan Pemerintah Orde Baru Terhadap Pendidikan Islam di Bidang Madrasah***. Tesis. Jakarta: IAIN Syarif Hidayatullah.
- Noer, Deliar. 1991. ***Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942***. Cetakan Keenam. Jakarta: LP3ES.
- Ornstein, Allan C. dan Daniel U. Levine. 1981. ***An Introduction to the Foundation of Education***, USA: Houghton Mifflin Company.
- Putra Daulay, Haidar. 1991. ***Pesantren Sekolah dan Madrasah ("Tinjauan dari sudut Kurikulum Pendidikan Islam")***. Disertasi. Yogyakarta : IAIN Sunan Kali Jaga.
- Poerbakawatja, Soegarda. dan Harahap. H.A.H. 1980. ***Ensiklopedi Pendidikan***, Cetakan Ke-2. Jakarta: Gunung Agung.
-, 1970. ***Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka***. Cetakan Pertama, Jakarta : tp.
- Poerwadarminta, WJS. ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***. Cetakan Ketujuh. Jakarta : PN Balai Pustaka.
- Qodir, C.A. (Ed.). 1988. ***Ilmu Pengetahuan dan Metodenya***. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rahim, Husni. 2001. ***Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia***. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- RI, Balitbang Depag. 1995. ***Himpunan Peraturan Perundang-undangan Sistem Pendidikan Nasional***. Cetakan Pertama. Jakarta : Depag RI
- Steenbrink, Karel A. 1994. ***Pesantren, Madrasah dan Sekolah***. Cetakan Kedua. Jakarta: LP3ES.

Soekanto, Soerjono dan Abdullah Mustafa. 1987. ***Sosiologi Hukum dalam Masyarakat***. Jakarta: Rajawali Press.

Suriasumantri, Jujun S. 1998. ***Filsafat Ilmu***. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Supriatna Tjahya. 1997. ***Birokrasi Penderdayaan dan Pengentasan Kemiskinan***. Bandung: Humaniora Utama Press.

-----, 2000. ***Akuntabilitas Pemerintah dalam Administrasi Publik***. Bandung: Indra Prahasta.

Suminto, Aqib. 1996. ***Politik Islam Hindia Belanda***. Cetakan Ketiga. Jakarta: LP3ES.

Shaleh, Abd. Rachman. 1980. ***Penyelenggaraan Madrasah Petunjuk Pelaksanaan Administrasi dan Teknis Pendidikan I***. Jakarta: Dharma Bhakti.

-----, 2000. ***Pendidikan Agama dan Keagamaan, Visi Misi dan Aksi***. Jakarta: PT Gemawindu Pancaperkasa.

Sidi, Indra Jati. 2001. ***Menuju Masyarakat Belajar; Menggagas Paradigma Baru Pendidikan***. Cetakan Pertama. Jakarta : Logos.

Timur Djaelani, A. 1980. ***Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama***. Jakarta: Dermaga

Undang-undang RI Nomor 2 Tahun 1989 Tentang ***Sistem Pendidikan Nasional dan Penjelasannya***. Cetakan Pertama. Bandung : CV Indra Prahasta.

Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang ***Sistem Pendidikan Nasional dan Penjelasannya***. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Kloang Klede Putra Timur.

Yunus, Mahmud. 1992. ***Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia***. Cetakan Pertama. Jakarta : Mutiara Sumber Widya.

Zuhairini dkk. 1997. ***Sejarah Pendidikan Islam***. Cetakan kelima. Jakarta: Bumi Aksara.