

## Implikasi Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Pengelolaan Lembaga Pendidikan Islam

Mugiarto <sup>a</sup>, Iim Wasliman <sup>b</sup>, Sri Handayani <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Universitas Ma'arif Nahdlatul Ulama Kebumen, Indonesia

<sup>b,c</sup> Universitas Islam Nusantara, Indonesia

[mugia0801@gmail.com](mailto:mugia0801@gmail.com) <sup>a</sup>

### Abstrak

Performa madrasah secara dominan sampai saat ini sangat rendah dan di bawah standar lembaga pendidikan lainnya. Hanya sebagian kecil saja jumlah pendidikan Islam yang mampu bersaing dengan lembaga pendidikan lainnya. Melihat fenomena yang demikian adalah menarik untuk melakukan pengkajian tentang kondisi dan masalah-masalah yang sesungguhnya dihadapi lembaga-lembaga pendidikan Islam di Indonesia. Penelitian merupakan penelitian kepustakaan dengan fokus kajian implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam, sementara objek yang hendak diteliti adalah implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam, dengan prosedur memperoleh data peneliti menggunakan kepustakaan. Data-data yang diperoleh akan diidentifikasi, diteliti, dianalisis, dan diinterpretasikan agar substansi implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam bisa ditangkap. Setelah itu, peneliti akan mencoba untuk mengkomparasikan dengan teori lainnya, untuk mencapai gambaran yang utuh tentang implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam. Hasil penelitian bahwa kehadiran madrasah di Indonesia memiliki tugas dan peran yang sama dengan sekolah. Sebagai lembaga pendidikan yang mempersiapkan generasi muda ummat Islam untuk masa depan, madrasah diharapkan mampu menghasilkan lulusan yang akan mampu memainkan peran penting di semua sektor kehidupan bangsa, baik itu sektor agama, sosial, ekonomi, politik, ilmu pengetahuan dan teknologi. Madrasah diunggulkan daripada sekolah umum karena madrasah memberikan pendidikan agama (yang lebih baik daripada sekolah umum) di samping pendidikan umum (yang sama dengan sekolah umum). Persoalan yang masih dihadapi madrasah saat ini adalah masih rendahnya standar kualitas pendidikan umum yang diberikannya di madrasah. Problematika dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam di Indonesia yang dihadapi, adalah (1) Problem manajemen yang meliputi bidang sumber daya manusia/tenaga kependidikan, bidang kurikulum, bidang sarana dan prasarana; (2) Problem konseptual-teoritis dan operasional-praktis; dan (3) Problem kebijakan dan politik pendidikan.

Kata Kunci: Implikasi, Otonomi Daerah, Madrasah, Problematika, Solusi

### Abstract

*Madrasah performance dominantly to date is very low and below the standard of other educational institutions. Only a small number of Islamic education are able to compete with other educational institutions. Seeing such a phenomenon is*

*interesting to conduct an assessment of the conditions and problems that are actually faced by Islamic education institutions in Indonesia. Research is a literature research with the focus of the study of the implications of regional autonomy policies in the management of Islamic educational institutions, while the object to be studied is the implications of the regional autonomy policy in the management of Islamic educational institutions, with the procedure for obtaining data on researchers using literature. The data obtained will be identified, examined, analyzed, and interpreted so that the substance of the implications of regional autonomy policies in the management of Islamic educational institutions can be captured. After that, researchers will try to compare with other theories, to achieve a complete picture of the implications of regional autonomy policies in the management of Islamic educational institutions. The results of the study that the presence of madrasas in Indonesia has the same duties and roles as schools. As an educational institution that prepares the young generation of Muslims for the future, madrasas are expected to be able to produce graduates who will be able to play an important role in all sectors of national life, both the religious, social, economic, political, scientific and technology sectors. Madrasas are seeded than public schools because madrasas provide religious education (which is better than public schools) in addition to public education (which is the same as public schools). The problem that is still faced by madrasas today is the still low quality standards of general education provided in madrasas. Problems in the management of Islamic educational institutions in Indonesia faced, are (1) management problems which include the field of human resources/education personnel, curriculum fields, facilities and infrastructure; (2) Conceptual-Teoritis and Operational-Practical Problems; and (3) the problem of education policies and politics.*

*Keywords: Implications, Regional Autonomy, Madrasa, Problems, Solutions*

## **1. Pendahuluan**

Salah satu persoalan pendidikan yang sedang dihadapi bangsa kita adalah persoalan mutu pendidikan. Berbagai usaha telah dilakukan untuk meningkatkan mutu pendidikan nasional, antara lain melalui berbagai pelatihan dan peningkatan kompetensi guru, pengadaan buku dan alat pelajaran, perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, dan meningkatkan mutu manajemen sekolah. Namun demikian, indikator mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan yang berarti. Sebagian sekolah, terutama di kota-kota, menunjukkan peningkatan mutu pendidikan yang cukup menggembarakan, namun sebagian besar lainnya masih memprihatinkan.

Berbagai pihak mempertanyakan apa yang salah dalam penyelenggaraan pendidikan kita? Beberapa pengamat berpendapat, ada berbagai faktor yang menyebabkan mutu pendidikan kita tidak mengalami peningkatan secara signifikan. *Pertama*, kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan yang menganggap bahwa apabila semua komponen pendidikan seperti pelatihan guru, pengadaan buku dan alat pelajaran, dan perbaikan sarana serta prasarana pendidikan lainnya dipenuhi, maka hasil pendidikan yang dikehendaki yaitu mutu pendidikan secara otomatis akan terwujud. Dan yang terjadi tidak demikian, karena hanya memusatkan pada masukan pendidikan dan tidak memperhatikan proses pendidikannya.

Padahal proses pendidikan sangat menentukan hasil pendidikan tersebut. *Kedua*, penyelenggaraan pendidikan nasional dilakukan secara birokratis sentralistik, (kebijakan terpusat) sehingga menempatkan sekolah sebagai penyelenggaraan pendidikan sangat tergantung pada keputusan birokrasi yang mempunyai jalur yang sangat panjang dan kadang tidak sesuai dengan kondisi sekolah. Sekolah kehilangan kemandirian, motivasi dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembaganya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional. *Ketiga*, peran serta masyarakat khususnya orang tua dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini sangat minim. (Program Guru Bantu - Direktorat Tenaga Kependidikan, 2003)

Menyadari hal tersebut, pemerintah telah melakukan upaya penyempurnaan sistem pendidikan, baik melalui penataan perangkat lunak (*Software*) maupun perangkat keras (*Hardware*). Upaya tersebut antara lain di keluarkannya UU nomor 22 dan 25 tahun 1999 tentang otonomi daerah serta diikuti oleh UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang secara langsung berpengaruh terhadap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pendidikan. Bila sebelumnya pengelolaan pendidikan merupakan wewenang pusat, maka dengan berlakunya undang-undang tersebut kewenangan berada pada pemerintah daerah, kota/kabupaten. Menurut Postman mengartikan desentralisasi pendidikan sebagai *“the devolution of authority from a higher level of government, such as a departement of education or local education authority, to a lower organizational level, such as individual schools”*. (Alfred A Knopf, 1995)

Dari uraian di atas, maka perlu adanya reformasi pendidikan yang dilakukan oleh semua lembaga pendidikan termasuk juga madrasah. Sebagai lembaga pendidikan yang tertua di Indonesia sudah seharusnya madrasah melakukan reformasi. Apalagi kita ketahui performa madrasah secara dominan sampai saat ini sangat rendah dan di bawah standar lembaga pendidikan lainnya. Hanya sebagian kecil saja jumlah pendidikan Islam yang mampu bersaing dengan lembaga pendidikan lainnya.

Melihat fenomena yang demikian adalah menarik untuk melakukan pengkajian tentang kondisi dan masalah-masalah yang sesungguhnya dihadapi lembaga-lembaga pendidikan Islam di Indonesia. Dengan mengetahui masalah-masalah yang dihadapi oleh lembaga-lembaga pendidikan itu diharapkan dapat ditemukan jalan keluar yang tepat bagi perumusan dan pengambilan kebijakan lebih lanjut.

Penelitian ini akan memfokuskan permasalahan pada: (1) Bagaimana eksistensi madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional?; (2) Apa saja problematika dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam? (3) Apa saja solusi alternatif problematika dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam pada Era Otonomi Daerah?; dan (4) Bagaimana pemberdayaan madrasah di Era Otonomi Daerah?

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan penelitian kepustakaan dengan fokus kajian implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam, sementara objek yang hendak diteliti adalah implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam, dengan prosedur memperoleh data peneliti menggunakan kepustakaan.

Sumber data dalam penelitian ini di bagi menjadi dua yaitu sumber data primer dan sumber data skunder. Sumber data primer disini meliputi berbagai macam informasi baik yang

berupa orang maupun buku, literatur, dokumen, serta data-data lain yang langsung memiliki keterkaitan dengan pembahasan penelitian ini. Sedangkan sumber data sekunder adalah segala sesuatu yang secara langsung maupun tidak langsung mendukung terhadap penelitian ini. Sumber data ini juga meliputi arsip, buku, majalah, dokumen-dokumen ataupun artikel-artikel yang bisa mendukung penelitian ini.

Data-data yang diperoleh akan diidentifikasi, diteliti, dianalisis, dan diinterpretasikan agar substansi implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam bisa ditangkap. Setelah itu, peneliti akan mencoba untuk mengkomparasikan dengan teori lainnya, untuk mencapai gambaran yang utuh tentang implikasi kebijakan otonomi daerah dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam.

### **3. Pembahasan**

#### **3.1 Eksistensi Madrasah Sebagai Lembaga Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional**

Dalam konteks nasional, pendidikan Islam merupakan sub-sistem dari pendidikan nasional. Sebagai sistem, pendidikan Islam hanya berlaku di pondok-pondok pesantren dan lembaga pendidikan Islam lainnya yang sepenuhnya berlandaskan ajaran Islam. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional maka pendidikan Islam tersebut menjadi salah satu bentuk pendidikan luar sekolah yang juga harus berorientasi pada pendidikan nasional. (Ahmad Ludjito, 1996)

Integrasi madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional dengan demikian bukan merupakan integrasi dalam arti penyelenggaraan dan pengelolaan madrasah oleh Departemen Pendidikan Nasional, tetapi lebih pada pengakuan yang lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional, walaupun pengelolaannya dilimpahkan pada Departemen Agama. Undang-Undang Pendidikan Nasional No.2 Tahun 1989 telah memperkuat posisi madrasah terhadap sekolah, namun di sisi lain dianggap memperlemah posisi madrasah sebagai lembaga pendidikan agama yang fokus utamanya agama dan pengetahuan umum sebagai tambahan. Posisi ini diperkuat pada era Otonomi Daerah melalui UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang secara *de jure* juga mengakui eksistensi madrasah sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Dalam Bab VI tentang jalur, jenjang, dan jenis pendidikan pada pasal 17, 18 tentang pendidikan dasar dan menengah dijelaskan bahwa

##### **Pasal 17:**

- (1) Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah.
- (2) Pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.
- (3) Ketentuan mengenai pendidikan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

##### **Pasal 18 :**

- (1) Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar.

- (2) Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan.
- (3) Pendidikan menengah berbentuk sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), sekolah menengah kejuruan (SMK), dan madrasah aliyah kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.
- (4) Ketentuan mengenai pendidikan menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Secara *de jure*, persoalan madrasah sebagai sekolah umum yang berciri khas Islam sudah terselesaikan sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional yang diakui sama dengan sekolah. Namun secara *de facto* madrasah yang berada di bawah naungan Departemen Agama sebagian besar berlokasi di pedesaan. Mayoritas siswanya juga dari kalangan keluarga kurang mampu. Karena itu, madrasah mengalami sejumlah kendala yang cukup berat dalam menjalankan proses pembelajaran, seperti sarana dan prasarana yang minim, kurangnya buku-buku dan fasilitas penunjang pembelajaran lainnya, serta kurangnya tenaga guru baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Eksistensi madrasah selama ini dilihat dari analisis edukatif variabel mutu pendidikan, bahwa biaya dari pemerintah bukan satu-satunya faktor penentu untuk memajukan lembaga pendidikan madrasah. Yang paling penting adalah variabel sumber daya manusia (SDM) dan dukungan masyarakat di sekitarnya. Selama ini madrasah bersifat *bottom up* atau lahir dan dikembangkan oleh masyarakat (umat Islam), sedangkan sekolah umum lebih bersikap *top down* atau merupakan program dari pemerintah pusat. Karena madrasah berkembang dari bawah, sehingga risikonya madrasah tidak mendapat dukungan dana yang kuat dari pemerintah. Kalaupun ada dana, nilainya jauh lebih kecil dari sekolah-sekolah umum.

### 3.2 Problematika Pengelolaan Lembaga Pendidikan Islam

Philip H. Coombs dalam bukunya "*What is Educational Planning*", paling tidak ada 4 tahapan permasalahan yang dilewati dunia pendidikan/ yaitu; 1) Tahap rekonstruksi, pendidikan dihadapkan pada permasalahan pengkondisian otoritas pendidikan, desentralisasi pendidikan, serta perencanaan fasilitas pendidikan; 2) Tahap Ketenagakerjaan/ Penyiapan SDM, pendidikan dihadapkan pada penyiapan tenaga kerja yang terampil dan cakap (tenaga ahli); 3) Tahap Perluasan/ Pengembangan pendidikan meliputi pengembangan kurikulum, metode, pengujian, demokrasi pendidikan, serta adaptasi sistem pendidikan dan ekonomi; 4) Tahap Inovasi, berhubungan dengan perencanaan pendidikan dan strategi-strategi pengembangan. (Phillip H. Coombs, 1970)

Kalau kita analisis dari permasalahan yang dihadapi madrasah, ada beberapa problem yang sampai sekarang masih menjadi masalah pelik, khususnya madrasah swasta, antara lain:

#### 3.2.1 Problem Manajemen

Angelo Kinicki dan Brian K. Williams, memberikan pengertian manajemen sebagai "*the pursuit of organizational goals efficiently and effectively by integrating the work of people through planning, organizing, leading and controlling the organization's resources*". (Angelo Kinicki, 2003) Lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan berkaitan erat dengan kemampuan managerial para penyelenggara pendidikan yang masih dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang terbatas dan pengaruh budaya pedesaan yang cenderung mengacu

pada pola manajemen "*alon-alon asal kelakon*". Dalam pengamatan penulis, ada beberapa problem manajerial yang dihadapi madrasah:

*Pertama*, Bidang Sumber Daya Manusia/Tenaga Kependidikan. Masalah yang dihadapi adalah masih adanya tenaga pendidik atau guru yang mengajar kurang sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya (*miss-match and underqualified*), di samping itu masih banyak pula guru-guru swasta yang mempunyai peran ganda sebagai pengajar di lembaga pendidikan lain, sehingga kurang bisa berperan secara maksimal. Kondisi tenaga kependidikan – terutama profesionalisme guru – masih perlu mendapat perhatian serius karena hal ini juga akan berpengaruh terhadap *out put* pendidikan yang dihasilkan. Menurut hasil penelitian dari Departemen Agama RI, bahwa semakin nampak persoalan yang dihadapi madrasah adalah guru yang *miss-match dan underqualified*. (Masyhuri, 2001) 21,7% dari total guru yang mengajar berstatus PNS, dan 78,3% adalah non-PNS., 66,5% memiliki spesialisasi pendidikan agama dan hanya 33,5% yang memiliki spesialisasi pendidikan umum. Misalnya guru Biologi dapat mengajar Kimia atau Fisika, ataupun guru IPS dapat mengajar Bahasa Indonesia, bahkan guru PAI mengajar Bahasa Inggris. Banyak di antaranya yang tidak berkualitas dalam menyampaikan materi sehingga mereka kurang mampu menyajikan dan menyelenggarakan pendidikan yang benar-benar berkualitas. Di antara faktor yang menyebabkan kurangnya profesionalisme guru, sehingga pemerintah berupaya agar guru yang tampil di abad pengetahuan adalah guru yang benar-benar profesional yang mampu mengantisipasi tantangan dalam dunia pendidikan.

*Kedua*, Bidang Kurikulum, permasalahan klasik yang dihadapi pada umumnya adalah ketidaknapanan kurikulum pendidikan. Pergantian kurikulum yang terlalu cepat dan kebelum-siapan tenaga-tenaga kependidikan menjadi faktor penyebab ketidakjelasan arah dan target kurikulum. Di sisi lain perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menuntut relevansi kurikulum pendidikan dengan dunia kerja. *Out put* yang dihasilkan pendidikan dipertanyakan, apalagi jika dihadapkan pada permasalahan IPTEK.

*Ketiga*, Bidang Sarana dan Prasarana, keterbatasan finansial merupakan kendala utama bagi upaya pengembangan pendidikan. Terutama adalah berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pendidikan, baik fisik maupun non-fisik. Seperti terbatasnya fasilitas belajar mengajar, buku-buku teks, alat peraga, ruang praktikum, dsb. Apalagi kalau kita melihat alokasi anggaran pendidikan di Indonesia masih jauh dari amanat Undang-Undang yakni 20% dari APBN. Lebih tragis lagi kalau kita melihat anggaran pendidikan untuk madrasah yang hanya berasal dari anggaran keagamaan, berbeda dengan sekolah umum di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional, bagaimana mungkin mencukupi kebutuhan penunjang pendidikan, sementara untuk kelangsungan penyelenggaraan pendidikan saja masih ditopang oleh bantuan masyarakat, walaupun sekarang ada Bantuan Operasional Siswa (BOS) yang hanya cukup untuk membiayai operasional pendidikan.

*Keempat*, masalah *Networking*/pengembangan jaringan. Sementara ini jaringan yang dikembangkan madrasah kebanyakan masih terbatas pada pelibatan peran masyarakat dalam skala lokal, misalnya yayasan dan wali murid, tetapi masih banyak madrasah yang mencoba membuat *networking* dengan perusahaan atau lembaga-lembaga ekonomi produktif melalui kerjasama investasi, program, pelatihan dan sebagainya.

### **3.2.2 Problem Konseptual-Teoritis dan Operasional-Praktis**

Perjalanan pendidikan Islam di Indonesia senantiasa dihadapkan pada persoalan yang kompleks, mulai dari konseptual-teoritis sampai dengan operasional-praktis. Hal ini dapat ditihat dari ketertinggalan pendidikan Islam dibandingkan dengan pendidikan umum, sehingga terkesan pendidikan Islam sebagai pendidikan “kelas dua”. (Usman 2005)

Azyumardi Azra mencatat beberapa fenomena yang menyebabkan pendidikan Islam selalu dalam posisi tersingkirkan, antara lain:

*Pertama*, pendidikan Islam sering terlambat merumuskan diri untuk merespon perubahan dan kecenderungan perkembangan masyarakat, sekarang dan masa datang. *Kedua*, sistem pendidikan Islam kebanyakan masih cenderung mengorientasikan diri pada bidang-bidang humaniora dan ilmu-ilmu sosial ketimbang ilmu-ilmu eksakta semacam fisika, kimia, biologi, dan matematika modern. *Ketiga*, usaha pembaharuan dan peningkatan sistem pendidikan Islam sering bersifat sepotong-sepotong atau tidak komprehensif dan menyeluruh, yang hanya dilakukan sekenanya atau seingatnya sehingga tidak terjadi perubahan secara esensial di dalamnya. *Keempat*, sistem pendidikan Islam tetap lebih cenderung berorientasi ke masa silam ketimbang berorientasi ke masa depan, atau kurang bersifat *futurei-orientated*. *Kelima*, sebagian besar sistem pendidikan Islam belum dikelola secara profesional baik dalam perencanaan, penyiapan tenaga pengajar, kurikulum, maupun pelaksanaan pendidikannya, sehingga kalah bersaing dengan lainnya.

Sedangkan Abdurrahman Mas'ud, menyoroti kelemahan pendidikan Islam secara umum adalah:

(1) Dunia pendidikan Islam kini terjangkiti penyakit *simtom dikotomik*, dan masalah *spirit of inquiry*. (2) kurang berkembangnya konsep bumanisme religius dalam dunia pendidikan Islam, yakni adanya tendensi pendidikan Islam yang lebih berorientasi pada konsep “*Abdullah*” daripada “*khalifatullah*” dan “*hablun minallah*” daripada “*hablun minannas*”, (3) adanya orientasi pendidikan yang timpang, sehingga melahirkan masalah-masalah besar dalam dunia pendidikan Islam, dari persoalan filosofis sampai ke metodologis, bahkan sampai ke *the tradition of learning*. (Abdurrahman, 2005)

### 3.3 Problem Kebijakan dan Politik Pendidikan

Dalam konteks kebijakan pendidikan di Indonesia, madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan Islam yang telah diakui secara konstitusional memiliki peranan yang sangat strategis dalam melaksanakan cita-cita pendidikan nasional. Menurut pandangan HAR Tilaar, hal ini disebabkan antara lain: *Pertama*, pendidikan di madrasah yang sementara ini seakan-akan tersisih dari mainstream pendidikan nasional namun berkenaan dengan pendidikan anak bangsa. *Kedua*, madrasah sebagai pendatang baru dalam sistem pendidikan nasional relatif menghadapi berbagai masalah dan kendala di dalam hal mutu, manajemen, termasuk masalah kurikulumnya. Namun demikian madrasah mempunyai potensi atau nilai-nilai positif karena madrasah sarat akan nilai-nilai budaya bangsa. (Tilaar, 2004)

Dalam pandangan H.A.R. Tilaar, hal ini disebabkan karena Politik pendidikan kolonial yang menimbulkan dampak serius bagi pendidikan Islam termasuk madrasah dalam menghadapi arus modernisasi. Dampak tersebut, antara lain:

- 1) Termarginalisasi dari arus modernisasi dan cenderung kepada sifat ketertutupan dan ortodoksi.
- 2) Karena sikap yang diskriminatif dari pemerintah kolonial maka pendidikan Islam terdorong menjadi milik rakyat pinggiran.
- 3) Isi pendidikan Islam cenderung berorientasi pada praktek ritual keagamaan dan kurang memperhatikan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- 4) Mengalami berbagai kelemahan manajemen.( Tilaar , 2004)

Sebagai lembaga pendidikan yang berciri khas Islam, madrasah merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan otonomi pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan masyarakat sehingga memiliki peranan yang sangat strategis dalam upaya peningkatan SDM Indonesia.

Dengan demikian kosekuensi dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut dalam penyelenggaraan pendidikan berimplikasi pada bentuk otonomi atau desentralisasi pendidikan. Dalam dunia pendidikan era otonomisasi ini akan mengubah beberapa paradigma pendidikan dari sentralisasi mengarah kepada desentralisasi serta prinsip demokratisasi, keterbukaan, akuntabilitas yang mengarah pada munculnya kebijakan arus bawah. (Haidar Putra Daully, 2004)

Dengan pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan, madrasah sebagai salah satu bentuk pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan masyarakat pating tidak memiliki kewenangan yang luas dalam beberapa hal, antara lain: Penjabaran kurikulum Nasional, penetapan kurikulum lokal, pelaksanaan proses belajar, penentuan tenaga pengajar dan kepala sekolah, pelaksanaan evaluasi belajar.( Depag RI., 2003)

Posisi madrasah selama ini seringkali diperlakukan kurang adil, pada satu sisi madrasah dituntut menghasilkan lulusan yang sama dengan sekolah umum akan tetapi kurang memperoleh dukungan finansial yang memadai, lebih-lebih lagi bagi madrasah swasta yang pada umumnya sebagai penyangga finansial kehidupan madrasah adalah wali murid. (Imam Suprayogo , 2007) Dari segi anggaran, perolehan anggaran untuk operasional pendidikan terdapat perbedaan antara lembaga pendidikan di bawah naungan Departemen Agama dengan sekolah di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Sebagai akibat perbedaan anggaran tersebut maka terjadi pula perbedaan dalam pengadaan sarana fisik serta kegiatan pendidikan yang bersifat non fisik lainnya. Masalah lain yang muncul adalah kekurangan tenaga pengajar khususnya guru-guru yang sesuai dengan bidang studi keahlian dan problem lain yang tidak sedikit.

Seharusnya pemerintah bersikap adil, demokratis dan bertanggung-jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan di Indonesia tanpa harus mendiskriminasikan antara lembaga pendidikan yang berada dalam pengelolaan Departemen Agama maupun yang berada dalam pengelolaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar kebijakan otonomi daerah, karena madrasah juga memiliki kontribusi yang cukup besar dalam mencerdaskan anak bangsa.

Salah satu "kekeliruan" kebijakan pendidikan yang berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap rendahnya kinerja pendidikan (*educational performance*) Indonesia adalah kurang diperhitungkannya madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Kalau

kita berbicara mengenai peningkatan mutu pendidikan dan masalah-masalah kependidikan lainnya seolah-olah semuanya ditentukan oleh sekolah.

### **3.4 Solusi Alternatif Problematika Pengelolaan Lembaga Pendidikan Islam dalam Otonomi Daerah**

Tarik ulur reposisi madrasah dalam pendidikan satu atap di bawah Departemen Pendidikan Nasional masih hanya sekedar wacana, walaupun di beberapa daerah sudah mulai mengapresiasi melalui peraturan-peraturan daerah dan kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan. Namun secara umum dalam implementasi kebijakan pendidikan masih dijumpai adanya diskriminasi terhadap madrasah. Hal yang masih dipertimbangkan adalah implikasi plus dan minus jika madrasah direposisikan satu atap di bawah Departemen Pendidikan Nasional.

Sisi positif antara lain; *Pertama*, terwujudnya persamaan hak dan kewajiban pendidikan anak bangsa. *Kedua*, madrasah tidak lagi dianaktirikan oleh pemerintah daerah. *Ketiga*, pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi rakyat miskin, mengingat madrasah mayoritas berlatar-belakang ekonomi menengah ke bawah. Adapun sisi negatif antara lain: *pertama*, tidak semua pemerintah daerah bisa menerima kehadiran madrasah, khususnya di daerah-daerah yang mayoritas non muslim. *Kedua*, kekhawatiran madrasah akan kehilangan ciri khasnya (kurikulum pendidikan agama). *Ketiga*, ketidaksiapan madrasah untuk menerima pembaharuan-pembaharuan, baik secara institusional maupun manajerial.

Alternatif solusi yang mungkin bisa dipertimbangkan lebih lanjut antara lain:

- a. APBN & APBD harus mampu mengalokasikan anggaran untuk pendidikan sebesar 20% non gaji, dan seluruh penyelenggaraan pendidikan baik di bawah Kemendiknas maupun Kemenag dialokasikan secara proporsional. Artinya seluruh penyelenggaraan pendidikan baik dari sisi ketenagaan, pembinaan kelembagaan maupun anggaran bisa memenuhi kebutuhan riil pendidikan. Meskipun dalam implementasinya mungkin masih didapati kebijakan yang diskriminatif.
- b. Madrasah tetap di bawah naungan Kemenag tidak dilepaskan secara total, namun ada beberapa kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah dengan konsekuensi adanya pembagian urusan mengenai wewenang yang jelas antara Kemenag dan Kemendiknas dalam mengelola pendidikan madrasah, khususnya yang menyangkut persoalan tenaga kependidikan dan kurikulum.
- c. Urusan kelembagaan menjadi tanggung jawab Kemenag, sedang urusan kurikulum dan ketenagaan dilimpahkan ke pemda.

Ada beberapa cara yang perlu dipertimbangkan dalam memecahkan problema besar kemadrasahan, yang paling tidak ada dua cara yaitu cara konvensional dan cara modern. Cara yang paling konvensional adalah menyampaikan “ilmu umum” yang porsinya sama dengan yang diberikan di sekolah, kemudian ditambah dengan “ilmu agama”. Cara ini bagus akan tetapi hanya efektif dijalankan oleh madrasah dengan siswa yang diasrama alias dipondokkan. Madrasah yang eksistensinya di tengah pesantren biasanya bisa menjalankan cara ini secara produktif; namun pada madrasah non-pesantren yang siswanya tidak menginap, cara ini sangat berat untuk dijalankan.

Cara modern yang bisa dijalankan adalah membenahi metode pembelajaran (*learning method*), meningkatkan mutu guru (*teacher quality*), atau melengkapi sarana dan fasilitas belajarnya (*facility*). Ketiga pembenahan ini bisa dilakukan secara sendiri-sendiri tetapi lebih produktif dijalankan secara terintegrasi. Lebih daripada itu bahkan di antara cara konvensional dengan cara modern tersebut pun bisa dipadukan secara produktif.

Bagaimanapun juga, pembaharuan-pembaharuan yang akan dilakukan dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan Islam (madrasah) harus tetap mempertimbangkan aspek realitas struktural dan kultural yang terjadi. Menurut A. Malik Fajar, kebijakan-kebijakan mengembangkan madrasah perlu mengkomodasikan tiga kepentingan, yaitu:

- a. Kebijakan itu harus mencari ruang tumbuh yang wajar bagi aspirasi utama ummat Islam, yakni menjadikan madrasah sebagai wahana untuk membina ruh atau praktek hidup Islami.
- b. Kebijakan itu memperjelas dan memperkuat madrasah sebagai ajang membina warga negara yang cerdas, berpengetahuan, berkepribadian, serta produktif sederajat dengan sistem sekolah.
- c. Kebijakan itu harus bisa menjadikan madrasah mampu merespon tuntutan-tuntutan masa depan. (Fajar, 1999)

Oleh karena itu madrasah juga harus mulal berbenah diri untuk memperbaiki manajemen melalui berbagai upaya alternatif untuk mengatasi berbagai problematika baik secara internal maupun eksternal, sehingga mampu meningkatkan kualitas dan daya saing di era globalisasi. Atas dasar itulah maka untuk memajukan dan meningkatkan penyelenggaraan pendidikan madrasah sangat bergantung pada kemampuan dan kesadaran masyarakat setempat. Kalau tingkat ekonomi masyarakat kurang mendukung, madrasah cenderung sulit berkembang dan terkesan asal jalan. Sebaliknya, bila kemampuan ekonomi masyarakat yang mendukung madrasah sangat kuat, maka kualitas madrasah dapat sejajar dengan sekolah-sekolah umum atau sekolah-sekolah negeri lainnya.

Di sinilah diperlukan kepandaian penyelenggara madrasah untuk menjalin kerja sama dengan tokoh-tokoh masyarakat di sekitarnya. Bagaimana agar masyarakat dapat turut merasa memiliki, sehingga dengan sukarela ikut berpartisipasi membesarkan madrasah. Untuk itu, madrasah hendaknya dikelola secara baik dan profesional sehingga dapat bersaing dengan sekolah lainnya. Sudah bukan masanya lagi penyelenggara madrasah bekerja hanya berorientasi ibadah semata-mata tanpa memperhatikan profesionalisme dan manajemen yang baik. Dewasa ini persaingan antar sekolah cukup ketat, sehingga sekolah atau madrasah yang tidak dikelola dengan baik akan kehilangan kepercayaan masyarakat.

### **3.5 Pemberdayaan Madrasah di Era Otonomi Daerah**

Di dalam kaitan manajemen madrasah dengan ikutsertanya Departemen Agama, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Dalam Negeri, dan Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah, bagaimanapun bentuk penyelenggaraannya, yang harus dipertahankan ialah terjaminnya identitas madrasah. Identitas madrasah dengan ciri khasnya hanya dapat terjamin dengan adanya pengakuan otonomi lembaga. Otonomi lembaga pendidikan madrasah hanya dapat dipertahankan apabila madrasah tetap mempertahankan basisnya sebagai pendidikan yang berbasiskan masyarakat (*community-based education*) yang selanjutnya

menuju kepada otonomi madrasah sebagai lembaga (*school-based management*). (Tilaar, 2003) Menurut Brian J. Caldwell dalam bukunya "*School Based Management*", mengartikan:

"School-based management is the systematic decentralization to the school level of authority and responsibility to make decisions on significant matter related to school operations within a centrally determined framework of goals, policies, curriculum, standars, and accountability." (Brian J. Caldwell, 2005)

MBS sudah menjadi trend internasional dan bagi negara-negara yang telah menerapkannya, meyakini bahwa pendekatan ini akan menjadi resep yang cukup efektif untuk meningkatkan mutu pendidikan. Di samping itu ada beberapa alasan penerpan MBS sebagaimana yang dikemukakan oleh Caldwell, yaitu: *School-based management is more democratic: School-based management is more relevant: School-based management is less bureaucratic; School-based management allows for greater accountability; School-based management allows for greater mobilisation of resources.* (Caldwell, 1994)

Pendidikan yang masih berbasis birokrasi harus sudah diganti dengan sistem pendidikan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Apa pun perubahan yang ingin disongsong, kebijakan-kebijakan mengembangkan madrasah perlu mengakomodasikan tiga kepentingan: Kepentingan pertama adalah bagaimana kebijakan itu pada dasarnya harus memberi ruang tumbuh wajar bagi aspirasi umat Islam. Yakni, menjadikan madrasah sebagai wahana untuk membina ruh atau praktek hidup keislaman. Kepentingan kedua adalah bagaimana kebijakan itu memperjelas dan memperkuat keberadaan madrasah sebagai ajang membina warga negara yang cerdas, berpengetahuan, berkepribadian, serta, produktif, sederajat dengan sistem sekolah. Kepentingan ketiga adalah bagaimana kebijakan itu bisa menjadikan madrasah dapat merespons tuntutan-tuntutan masa depan. Untuk itu madrasah perlu diarahkan kepada lembaga yang sanggup melahirkan sumber daya manusia yang memiliki kesiapan memasuki era globalisasi, era industrialisasi, ataupun era informasi. (Fadjar, 1999)

Di era otonomi pendidikan ini, ada beberapa hal yang harus dilakukan madrasah. *Pertama*, mengakomodasikan berbagai masukan dan kritik dari *stakeholders*, sekaligus memberikan kepercayaan kepada mereka untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pendidikan madrasah. *Kedua*, madrasah hendaknya menjadi lembaga inklusif dan universal yang mampu keluar dari jebakan-jebakan dikotomis yang selama ini melingkupi keilmuan di lembaga pendidikan ini. Madrasah hendaknya menerima integrasi ilmu-ilmu umum dengan terbuka, serta memberikan kebebasan kepada para siswa untuk mendalami pengetahuan/keilmuan sesuai pilihan atau minatnya. *Ketiga*, madrasah harus menjadi lembaga yang responsif terhadap berbagai perubahan dan kebutuhan masyarakatnya, khususnya yang terjadi dalam dunia kerja. Artinya, bagaimana madrasah mampu menjadi lembaga link and match yang menyediakan lulusan yang siap kerja dengan bekal nilai-nilai keagamaan. Tentu untuk ini, dibutuhkan waktu, sarana dan prasarana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, paradigma efektif dan efisiensi dalam proses pendidikan harus dikedepankan. Otonomi pendidikan memberikan kemandirian terhadap lembaga pendidikan madrasah menuju kemandirian dan keberdayaannya dalam bingkai keislaman dan kemasyarakatan. Tetapi, semua itu mesti menuntut tanggung jawab dari diri sendiri bersama seluruh masyarakat. Karena, tidak sepatutnya kita selalu menyalahkan birokrasi atau pemerintah sebagai penghambat kemajuan, madrasah. (Suhadi, 2003)

Bertolak dari arah baru ini maka pemberdayaan madrasah dilaksanakan lewat:

- a. Pemberdayaan manajemen, meliputi pemberdayaan SDM, manusia pengelola pendidikan, kepala sekolah, guru, tenaga administrasi, pengawas, dan lain sebagainya dan siap memasuki era manajemen berbasis sekolah.
- b. Pemberdayaan sistemnya, dan sistem *top down* ke *bottom up*, sentralisasi ke desentralisasi.
- c. Pemberdayaan kebijakan, dan kebijakan yang memarjinalkan madrasah kepada kebijakan yang membawa madrasah ke center.
- d. Pemberdayaan masyarakat, melibatkan unsur-unsur masyarakat untuk ikut serta dalam pemberdayaan madrasah, dengan cara meningkatkan peran serta stakeholder dan akuntabilitas. (Haidar Putra Daulay, 2004)

Diakui faktor “ideologi” (motivasi keagamaan) dan dakwah merupakan satu hal yang mendorong madrasah dengan segala keterbatasannya baik gaji, sarana, dsb, namun masih bisa bertahan. Untuk itu madrasah harus mempunyai pengembangan reformulasi baru sebagai pemain inti dalam skop yang luas, inklusif, tidak sempit, universal di dalam sistem pendidikan nasional kita. Oleh karena pengembangan madrasah harus selalu dilakukan terus menerus.

#### **4. Kesimpulan**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kehadiran madrasah di Indonesia memiliki tugas dan peran yang sama dengan sekolah. Sebagai lembaga pendidikan yang mempersiapkan generasi muda ummat Islam untuk masa depan, madrasah diharapkan mampu menghasilkan lulusan yang akan mampu memainkan peran penting di semua sektor kehidupan bangsa, baik itu sektor agama, sosial, ekonomi, politik, ilmu pengetahuan dan teknologi. Madrasah diunggulkan daripada sekolah umum karena madrasah memberikan pendidikan agama (yang lebih baik daripada sekolah umum) di samping pendidikan umum (yang sama dengan sekolah umum). Persoalan yang masih dihadapi madrasah saat ini adalah masih rendahnya standar kualitas pendidikan umum yang diberikannya di madrasah.

Problematika dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam di Indonesia yang dihadapi, adalah (1) Problem manajemen yang meliputi bidang sumber daya manusia/tenaga kependidikan, bidang kurikulum, bidang sarana dan prasarana; (2) Problem konseptual-teoritis dan operasional-praktis; dan (3) Problem kebijakan dan politik pendidikan.

Solusi dari problematika madrasah adalah kebijakan yang diambil dalam menentukan nasib madrasah, tidak merugikan ciri khas Agama Islam baik jangka pendek maupun jangka panjang. Tidak ada lagi diskriminasi perlakuan antara madrasah dan sekolah umum. Perlunya perhatian pemerintah daerah yang cukup, meskipun selama ini madrasah berada langsung di bawah pusat. Jika desain sentralisasi pembinaan madrasah untuk saat ini dianggap masih efektif untuk mencapai dan menjaga visi, misi, dan tujuan pendidikan nasional maka Depag perlu melakukan upaya optimalisasi koordinasi dengan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, disamping meningkatkan akuntabilitas lembaganya. Madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam yang hidup dari, oleh dan untuk masyarakat belum mendapatkan sentuhan pikiran dan tangan kita semua. Peningkatan mutu tidak akan terealisasi tanpa andil semua pihak. Untuk itu, demi peningkatan mutunya maka madrasah perlu dibantu, dibela dan diperjuangkan.

#### **Daftar Pustaka**

- Bakar, Usman Abu dan Surohim, *Fungsi Ganda Lembaga Pendidikan Islam, Respon Kreatif terhadap Undang-Undang Sisdiknas*. Yogyakarta, Safiria Insania Press, 2005.
- Caldwell, Brian J. *School-based Management, International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon, 1994.
- \_\_\_\_\_. *School Based Management*. Paris: UNESCO, 2005.
- Coombs, Phillip H. *What is Educational Planning?*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1970.
- Daulay, Haidar Putra. *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional Di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2004
- Depag RI. *Kebijakan Strategis Ditjen Kelembagaan Agama Islam Tahun 2003-2005*. Jakarta: Ditjen Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2003.
- Depdiknas RI. *Manajemen Berbasis Sekolah*. Jakarta: Program Guru Bantu - Direktorat Tenaga Kependidikan, 2003.
- Fadjar, A. Malik. *Madrasah dan Tantangan Modernitas*. Bandung: Mizan, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Reformasi Pendidikan Islam*. Jakarta: Fajar Dunia, 1999.
- Kinicki, Angelo & Williams, Brian K. *Management: A Practical Introduction*. New York: McGraw-Hill, 2003.
- Mas'ud, Abdurrahman. *Menggagas Formasi Pendidikan Nondikotomik: Humanisme Religius sebagai Paradigma Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Masyhuri AM, dkk. *Problematika Madrasah*. Jakarta: Dirjen Kelembagaan Agama Islam Depag RI., 2001.
- Postman, Neil. *The End of Education: Redefining The Value of School*. New York: Alfred A Knopf, 1995.
- Suhadi. *Pemberdayaan Pendidikan Masyarakat*. Jakarta : LA. 2003.
- Suprayogo, Imam. *Quo Vadis Madrasah: Gagasan, Aksi & Solusi Pembangunan Madrasah*. Yogyakarta: Hikayat Publishing, 2007.
- Thoha, Chabib dkk. *Reformulasi Filsafat Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Tilaar, H.A.R. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta : Rineka Cipta, 2004.