

## TANTANGAN PEMBERDAYAAN MADRASAH DALAM ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN DOMPU

Ilyas Yasin<sup>1</sup>

**Abstrak:** *Kendati secara historis dan formal madrasah telah diakui keberadaannya, namun hingga kini madrasah masih menghadapi sejumlah problem. Dalam era otonomi daerah dewasa ini, kondisi madrasah tersebut semakin problematik lantaran interpretasi yang beragam atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di kabupaten Dompus, meski jumlah maupun partisipasi madrasah cukup signifikan bagi peningkatan mutu SDM di daerah, namun Pemerintah daerah belum menjadikan atau melirik madrasah sebagai sokoguru bagi peningkatan mutu SDM di daerah. Hal itu baik disebabkan oleh berbagai keterbatasan yang ada pada madrasah itu sendiri maupun beban kemiskinan ekonomi yang dihadapi Pemda. Oleh karena itu, ke depan diperlukan kolaborasi berbagai pihak untuk memberdayakan madrasah yang ada maupun untuk meningkatkan mutu SDM di daerah.*

**Kata Kunci:** *Madrasah, Pemberdayaan, Otonomi Daerah.*

### A. Pendahuluan

Madrasah merupakan salah satu lembaga pendidikan yang tumbuh dalam alam pendidikan nasional. Dilihat dari beberapa aspek, madrasah memiliki corak yang khas dan unik dibandingkan pendidikan lainnya. Madrasah merupakan hasil akumulasi dari proses transformasi pendidikan yang cukup panjang dan karenanya memiliki ciri berbeda dari pendidikan umum (sekolah) maupun pendidikan keagamaan (pesantren) sekaligus merangkum kedua sistem pendidikan tersebut. Kendati ”madrasah” berarti ”sekolah” dan pola organisasinya juga sama dengan sekolah, tapi materi maupun muatan nilai-nilainya berbeda dengan sekolah umum karena ia merefleksikan semangat keagamaan (dakwah Islam). Sebaliknya, madrasah juga berbeda dengan pesantren yang

---

<sup>1</sup> STAI Al-Amin Dompus, Jln. Lintas Wawonduru No. 2 Dompus NTB. Email: Ilyasdompu73@yahoo.co.id

lebih *indigineous* (asli) Indonesia bahkan bercorak Jawa, karena madrasah tidak hanya mengajarkan pendidikan keagamaan tapi juga materi umum.

Kekhasan corak madrasah tersebut tampaknya terkait dengan pengertian pendidikan Islam. Soejoeti menjelaskan bahwa terdapat tiga pengertian ”pendidikan Islam”. *Pertama*, jenis pendidikan yang pendirian dan penyelenggaraannya didorong oleh hasrat dan semangat cita-cita untuk mengejewantahkan nilai-nilai Islam baik yang tercermin dalam nama lembaganya maupun dalam kegiatan-kegiatan yang diselenggarakannya. Dalam konteks ini kata Islam ditempatkan sebagai sumber nilai yang akan diwujudkan dalam seluruh kegiatan pendidikannya. *Kedua*, jenis pendidikan yang memberikan perhatian dan sekaligus menjadikan ajaran Islam sebagai pengetahuan untuk program studi yang diselenggarakannya. Di sini kata Islam ditempatkan sebagai bidang studi, sebagai ilmu dan diperlakukan seperti ilmu yang lain. *Ketiga*, jenis pendidikan yang mencakup kedua pengertian itu. Dalam hal ini, Islam ditempatkan sebagai sumber nilai dan sebagai bidang studi yang ditawarkan melalui program studi yang diselenggarakannya.<sup>2</sup>

Dilihat dari ketiga pengertian tersebut maka madrasah termasuk kategori ketiga dan ditambah pendidikan umum. Karena itu, dalam UU No 2/1989 maupun UU No 20/2003 madrasah (MI, MTs, dan MA) dikategorikan sebagai ”sekolah umum berciri khas keagamaan (Islam)”, suatu istilah yang dinilai banyak kalangan cukup simpatik sekaligus pengakuan sehingga madrasah menjadi bagian dari seluruh sistem pendidikan nasional. Dalam pandangan Fadjar istilah tersebut tidak saja simpatik tapi juga sudah tepat karena secara kultural bangunan peradaban suatu bangsa bisa sangat kuat manakala bertumpu pada akar dan kesinambungan budaya. Pandangan keseharian, baik dari aspek budaya maupun pandangan ilmiah membenarkan kenyataan bahwa madrasah merupakan bagian dari tradisi pendidikan yang hidup di Indonesia.<sup>3</sup>

Dilihat dari jenisnya di Indonesia terdapat tiga bentuk madrasah yaitu, *pertama*, madrasah yang memasukkan materi pelajaran umum dalam kurikulumnya, *kedua*, madrasah diniyyah yang hanya mengajarkan bahasa Arab dan matapelajaran keislaman, dan *ketiga*, pesantren, yang menggabungkan kedua bentuk madrasah di atas tetapi

---

<sup>2</sup> A. Malik Fadjar, (1998). *Visi Pembaruan Pendidikan Islam*. Jakarta: LP3NI, hlm 3.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 109.

diasramakan dan dibawah pimpinan seorang kyai.<sup>4</sup> Kendati di dunia Islam istilah ”madrasah” sudah dikenal sejak abad ke-11 dan 12 masehi, tapi di Indonesia baru populer pada awal ke-20 bersamaan dengan munculnya berbagai gerakan pembaruan keagamaan terutama di Sumatera Barat. Berbeda dengan madrasah pada masa klasik Islam yang lebih menampilkan gejala urban, hanya bergerak pada jenjang pendidikan tinggi, memfokuskan materinya pada pelajaran keislaman (seperti fikih, tafsir, Al-quran, Hadis), serta didukung penuh penguasa, madrasah di Indonesia lebih bercorak populis, didirikan atas kepedulian tokoh masyarakat/ormas Islam, dan berada pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Selain itu, perbedaan madrasah dengan lembaga lainnya (sekolah, pesantren, maupun madrasah klasik Islam) adalah menyangkut tujuan pendiriannya di mana madrasah didirikan merangkum beberapa tujuan sekaligus yaitu (1) untuk mentransmisikan nilai-nilai Islam, (2) untuk memenuhi kebutuhan modernisasi pendidikan, (3) sebagai respon dalam menghadapi kolonialisme dan Kristen, dan (4) mencegah memudarnya semangat keagamaan penduduk akibat meluasnya lembaga pendidikan Belanda.<sup>5</sup> Dengan demikian, madrasah merupakan hasil sintesis antara sistem pendidikan tradisional-keagamaan (pesantren) dan pendidikan umum-sekuler (sekolah umum). Dalam perkembangannya, sebagai lembaga pendidikan swadaya madrasah menampung aspirasi sosial-budaya-agama masyarakat yang tinggal di wilayah pedesaan. Dan kini madrasah dipahami sebagai lembaga pendidikan Islam yang berada di bawah sistem pendidikan nasional dan berada di bawah pembinaan Departemen Agama.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>“Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization” (2004). *Education Sector Review*, Volume 1, Revised, February, hlm. 91.

<sup>5</sup>Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Depag. (1999/2000). *Sejarah Madrasah: Pertumbuhan, Dinamika, dan Perkembangan di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Depag, hlm. 5.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 8.

## B. Madrasah Sebagai Kekuatan Budaya

Di Indonesia keberadaan lembaga-lembaga pendidikan Islam seperti madrasah sesungguhnya telah berlangsung cukup lama, bahkan hampir sama tuanya dengan kedatangan dan penyebaran Islam itu sendiri. Karena itu, secara faktual keberadaan madrasah telah menjadi “realitas sosial” yang hidup dan membentuk “entitas budaya” tersendiri. Hal itu dapat dilihat dalam sejarah dimana madrasah telah memberikan kontribusi cukup besar terhadap usaha pencerdasan dan pembangunan bangsa Indonesia baik sejak zaman prakemerdekaan hingga sekarang. Realitas madrasah juga merefleksikan kuatnya kemandirian masyarakat sebagaimana terlihat dari fakta bahwa sebagian besar diantaranya adalah milik masyarakat atau berstatus swasta.

Menurut Fadjar, sekitar 96 persen madrasah adalah milik swasta. Sebagai gambaran, pada tahun 1971 dari tiga jenjang pendidikan madrasah yang ada yaitu MI, MTs, MA ditambah dengan Pendidikan Guru Agama (PGA) 4 tahun dan PGA 6 tahun, dari total 19.466 madrasah, 18.636 diantaranya adalah milik swasta.<sup>7</sup> Pada 1980 jumlah madrasah negeri mencapai 1.235 buah dengan jumlah murid 280.149 orang, sedangkan madrasah swasta berjumlah 28.888 buah dengan jumlah murid 6.362.156 orang.<sup>8</sup> Pada 1998/1999 jumlah MI meningkat pesat mencapai 23.298 atau menyumbang 13,34% dari total SD, sedangkan MTs berjumlah 9.860 atau 32,43% dari total SLTP. Dilihat dari daya tampung siswa, pada 1999/2000 MI menyerap 2.894.128 anak (10,5%) dari seluruh anak usia sekolah dasar yang mencapai 28.561.706, sedangkan jenjang MTs menyerap 1.823.135 murid (12,9%) dari total murid SMP 9.419.521 orang.<sup>9</sup>

Pada periode 2003-2006 meski Angka Partisipasi Kasar (APK) MI terhadap APK SD agak turun dari 10,40% menjadi 9,87%, namun pada tingkat MTs menunjang kenaikan APK tingkat SMP dari 17,58% menjadi 19,63% dan APK MA ikut menunjang kenaikan APK tingkat SMA/K dari 9,94% menjadi 10,30%.<sup>10</sup> Madrasah juga

---

<sup>7</sup> Fadjar, *op. cit.*, hlm. 119.

<sup>8</sup> Deliar Noer. (1983). *Administrasi Islam di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, hlm. 64-65.

<sup>9</sup> Wahid, A. (2002). “Manajemen Berbasis Madrasah: Ikhtiar Menuju Madrasah yang Mandiri” dalam SM Ismail dkk (ed.). *Dinamika Pesantren dan Madrasah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 267-268.

<sup>10</sup> Zainal Ahmad, (2008). “Analisis Tingkat Partisipasi Pendidikan Siswa Madrasah” [pendis.depag.go.id/file/dokumen/analisis200801.pdf](http://pendis.depag.go.id/file/dokumen/analisis200801.pdf)

menampung 11% siswa tingkat SD, 21% tingkat SMP dan 13% tingkat SMA. Jumlah siswa di madrasah mencapai 5,7 juta anak, setengah diantaranya dari keluarga petani. Diperkirakan 70% madrasah di kabupaten/kota menampung sekitar 4-20% siswa dari tingkat SD-SMA. Pertumbuhan madrasah juga meningkat yakni MI mencapai 2,5%, MTs 3,2% dan MA 9,4% pertahun. Meski tidak merata tapi di beberapa daerah/provinsi tertentu pertumbuhan madrasah bahkan mencapai 15% pertahun. Menurut data Kementerian Agama (Kemenag) tahun 2007, jumlah MI mencapai 23.517 buah (93% adalah swasta), MTs sebanyak 12.054 (90 swasta), dan MA sebanyak 4.687 (86 swasta). Penelitian Kemenag dan *Asian Development Bank* (ADB) tahun 2003 juga menemukan fakta bahwa (1) madrasah di Indonesia adalah unik, (2) memberikan kontribusi yang signifikan terhadap sistem pendidikan nasional, (3) hasil pendidikannya hampir sama dengan sekolah umum, (4) dikelola secara mandiri dan berbasis sekolah/masyarakat dengan anggaran yang lebih rendah, dan (5) mempunyai potensi untuk dikembangkan.

### C. Problem Madrasah Dalam Era Otda

Dengan demikian, secara kelembagaan maupun sumberdaya madrasah sebenarnya merupakan aset potensial dalam memajukan pendidikan nasional. Ki Supriyoko menyatakan bahwa ”salah satu kekeliruan kebijakan pendidikan yang berpengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap rendahnya kinerja pendidikan (*educational performance*) Indonesia adalah kurang diperhitungkannya madrasah dalam sistem pendidikan nasional”.<sup>11</sup> Dengan jumlahnya yang besar serta persebarannya hingga ke pelosok-pelosok, maka madrasah memberi kontribusi signifikan terutama terhadap angka melek-huruf (*literacy*). Karena itu, dilihat dari aspek sejarah maupun perannya maka madrasah pun diakui telah menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional. Dalam UU No.20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas dijelaskan bahwa madrasah berada dalam posisi sejajar dalam sistem pendidikan nasional. Namun demikian, meski secara formal maupun historis diakui keberadaannya namun keberadaan madrasah masih dipandang sebelah mata baik oleh pemerintah maupun masyarakat (muslim) sendiri. Bagi masyarakat, lembaga pendidikan madrasah secara umum belum menjadi

---

<sup>11</sup>Ki Supriyoko. (2008). “Problema Besar Madrasah”. Sumber : <http://www.republika.co.id/>

pilihan, apalagi simbol kebanggaan, bagi pendidikan anak-anak mereka. Madrasah masih dipandang dan diperlakukan sebagai lembaga pendidikan “kelas dua” dibandingkan dengan sekolah negeri/umum. Sementara dari pemerintah, madrasah juga belum mendapatkan perhatian yang serius bahkan mengalami diskriminasi. Akibatnya, kendati secara kuantitatif jumlah madrasah cukup signifikan namun kualitasnya masih memprihatinkan baik karena masalah pendanaan, sarana prasarana, ketenagaan, *output*, proses pembelajaran, kelembagaan, hingga kurikulum.

Menurut Fadjar, terdapat tiga masalah fundamental yang dihadapi madrasah. *Pertama*, kejelasan antara yang dicita-citakan dengan langkah-langkah operasionalnya. *Kedua*, pemberdayaan (*empowering*) kelembagaan yang ada dengan menata kembali sistemnya. *Ketiga*, perbaikan, pembaruan dan pengembangan sistem pengelolaan atau manajemennya.<sup>12</sup> Wahid mengemukakan bahwa terdapat lima kelemahan umum madrasah yaitu (1) ketidakjelasan struktur dan tata kerja, (2) ketiadaan visi, misi, dan tujuan, (3) lemahnya manajemen, (4) kurangnya keterlibatan masyarakat, dan (5) lemahnya jejaring (*networking*).<sup>13</sup> Sedangkan menurut Mahfudh masalah utama yang dihadapi madrasah adalah (a) masalah identitas diri madrasah, dalam hubungannya dengan karakteristik dan kemandiriannya terhadap lembaga-lembaga lain di masyarakat (b), masalah jenis pendidikan yang dipilih sebagai alternatif dasar yang akan dikelola untuk menciptakan satu sistem pendidikan yang masih memiliki titik-tekan keagamaan, tetapi pengetahuan umum tetap diberi porsi cukup sebagai basis mengantisipasi perkembangan aspirasi masyarakat dan (c) masalah sumber daya internal yang ada dan pemanfaatannya bagi pengembangan madrasah sendiri di masa esok.<sup>14</sup>

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, masalah yang dihadapi madrasah semakin kompleks karena Kemenag sebagai lembaga yang memiliki otoritas formal terhadap kebijakan-kebijakan pendidikan Islam tidak termasuk departemen yang diotonomikan. Dalam ayat (3) pasal 10 UU No. 32/2004 dijelaskan bahwa terdapat enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam kenyataannya, UU

---

<sup>12</sup> Fadjar, *op.cit.*, hlm. 11.

<sup>13</sup> Wahid, *op.cit.*, hlm. 268.

<sup>14</sup> Sahal Mahfudh (1994). *Nuansa Fiqih Sosial*. Yogyakarta: LKiS, hlm. 278.

ini menimbulkan multi-interpretasi seolah madrasah atau pendidikan agama bukan tanggung jawab pemerintah daerah. Implikasinya, seringkali kebijakan daerah kurang menyentuh madrasah baik dalam konteks pembinaan SDM, kurikulum, sarana prasarana maupun pendanaan.

Hal tersebut menimbulkan kerancuan karena meskipun secara faktual madrasah terdapat di daerah tapi tidak dapat menjadi bagian dari kebijakan-kebijakan pendidikan di daerah sehingga berdampak terhadap kemajuan dan perkembangan madrasah, termasuk makin mempertajam kesenjangan madrasah dengan lembaga pendidikan negeri/umum. Padahal dalam era otonomi daerah, semua lembaga pendidikan semestinya harus mendapat perlakuan yang sama. Kondisi inilah yang merangsang timbulnya wacana untuk menyerahkan pengelolaan dan otoritas madrasah kepada Kemendiknas. Dengan kebijakan satu atap, diharapkan madrasah memperoleh perlakuan yang sama dengan lembaga pendidikan umum lainnya meski akhirnya usulan ini kurang mendapat respon.

Dilihat dari beberapa aspek terdapat beberapa kesamaan substansial antara tujuan desentralisasi pendidikan dengan semangat pendirian dan pengelolaan madrasah selama ini. Kesamaan itu terlihat paling tidak dari dua hal yaitu, *pertama*, desentralisasi bertujuan untuk menumbuhkan kembali partisipasi dan kepedulian masyarakat dalam pendidikan. Madrasah, sebagaimana terlihat dari sejarah awal pendiriannya, merupakan contoh nyata keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Tilaar menjelaskan bahwa pendidikan yang berbasiskan masyarakat, di samping sesuai dengan misi pembangunan dewasa ini, juga akan betul-betul berakar di dalam masyarakat dan kebudayaan karena pendidikan tersebut bersumber dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam kebudayaan masyarakat itu sendiri. Kesatuan antara pendidikan, masyarakat dan kebudayaan diwujudkan di dalam pendidikan madrasah dan terlebih dalam pola kehidupan pesantren.<sup>15</sup>

*Kedua*, tujuan desentralisasi pendidikan lainnya adalah mengembangkan watak kemandirian dan kreativitas masyarakat sehingga tidak terlalu tergantung pada bantuan dan dukungan pemerintah. Sebagaimana ditunjukkan oleh kepemilikan madrasah yang mayoritas berstatus swasta, maka watak kemandirian yang melekat pada madrasah

---

<sup>15</sup> HAR Tilaar (2004). *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 175.

selama ini sudah sejalan dengan semangat desentralisasi tersebut. Dengan demikian, desentralisasi atau otonomi daerah merupakan nilai-nilai yang melekat dalam kehidupan madrasah. Oleh sebab itu dalam rangka menunjang pelaksanaan otonomi daerah maka diperlukan reaktualisasi nilai-nilai yang hidup dan yang menghidupi madrasah. Pola pembinaan dan pengembangan madrasah dapat dijadikan model di dalam penyelenggaraan pendidikan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.<sup>16</sup> Dengan kata lain, semangat dan tujuan desentralisasi pendidikan dewasa ini sebenarnya telah dipraktekkan oleh lembaga pendidikan Islam seperti pondok pesantren dan madrasah. Karena itu Tilaar menilai bahwa lembaga pendidikan Islam merupakan ujung tombak dari usaha reformasi pengelolaan pendidikan nasional yaitu mengembalikan kepedulian masyarakat terhadap pendidikannya.<sup>17</sup>

Berdasarkan dua alasan tersebut di atas maka secara hipotetif dapat dikatakan bahwa dalam era otonomi daerah madrasah (seharusnya) semakin berkembang. Hal itu tidak semata karena semangat pengelolaan madrasah sudah sejalan dengan tujuan desentralisasi pendidikan tapi juga secara kelembagaan, organisasi, maupun sumberdaya madrasah sudah tersedia. Dengan demikian madrasah dapat berkiprah dan memantapkan perannya lebih optimal dalam era baru tersebut. Namun, seperti ditunjukkan kenyataan selama ini bahwa madrasah justru merupakan “korban” pertama dari kebijakan otonomi daerah. Madrasah bukan saja mengalami diskriminasi kebijakan tapi juga menjadi lembaga pendidikan yang nyaris terlupakan di tengah hiruk-pikuk otonomi daerah. Sebagai lembaga pendidikan berciri khas agama (Islam), madrasah diasumsikan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, dalam hal ini Kemenag. Hal itu menimbulkan dilema dan kerancuan karena kendatipun di satu sisi madrasah-madrasah tersebar luas di daerah namun di sisi lain tidak menjadi bagian dari kebijakan-kebijakan pendidikan di daerah, sehingga berdampak langsung terhadap kondisi dan perkembangan madrasah.

Sebagai lembaga pendidikan di bawah otoritas Kemenag, madrasah hanya mengandalkan pendanaan maupun dukungan dari pemerintah pusat dengan jumlah dan intensitas yang kurang signifikan. Akibatnya, kerancuan tersebut berdampak terhadap

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 176.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 158.

peningkatan mutu pendidikan madrasah baik dalam hal pendanaan, dukungan kebijakan, maupun peningkatan kapasitas kelembagaan dan organisasi. Kerancuan tersebut juga menimbulkan konflik antardepartemen, misalnya, antara Kemendiknas dan Kemenag baik menyangkut *pendanaan* dan *pengelolaan*. Konflik pengelolaan berkaitan dengan ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab terhadap madrasah dan pendidikan Islam, apakah menginduk kepada Kemendiknas atau Kemenag. Ketidakjelasan ini muncul karena madrasah mencakup *pendidikan* sekaligus *agama*. Sebagai lembaga pendidikan, madrasah secara kelembagaan berada di bawah Kemendiknas, namun secara keagamaan madrasah juga menjadi kewenangan Kemenag. Konflik kelembagaan ini akhirnya berimbas terhadap masalah pendanaan di madrasah. Akibatnya, “walaupun secara *de jure* memiliki status yang sama dengan lembaga-lembaga pendidikan lainnya, tetapi secara *de facto* pendanaan pesantren dan madrasah masih bersifat diskriminatif”.<sup>18</sup> Padahal dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pendidikan memerlukan pola pembiayaan yang tidak diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan.<sup>19</sup> Oleh karena itu, ke depan masalah ini perlu dikaji ulang, karena tampaknya maksud awal dari urusan agama tetap dipegang oleh pemerintah pusat adalah dalam pengertian tentang pembinaan kehidupan beragama, dan kemungkinan tidak meliputi pendidikan yang dibinanya.<sup>20</sup>

#### D. Problem Madrasah di Dompu

Dilihat dari aspek kualitas sumberdaya manusia, provinsi NTB masih memiliki tingkat IPM yang sangat rendah, yakni menempati urutan 32 dari 33 provinsi dengan indeks 63 pada tahun 2007. Posisi tersebut belum bergeser sampai tahun 2009. Tahun 2005 NTB merupakan salah satu dari tujuh provinsi yang memiliki proporsi angka buta huruf yang relatif tinggi yaitu 18,27%.<sup>21</sup> Kendati APK melebihi 100% dan APM cukup

---

<sup>18</sup> M. Sirozi (2007). *Politik Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Press, hlm.225.

<sup>19</sup> Fauzan. (2008). “Dilema Baru Pendidikan Islam Pasca Otonomi Daerah” dalam Suwito dan Fauzan (ed.). *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*. Jakarta: Prenada, hlm. 300.

<sup>20</sup> Supriadi, D. (2006). *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: Rosdakarya, hlm.8.

<sup>21</sup> R. Sulistyastuti, (2007). “Pembangunan Pendidikan dan MDGs di Indonesia: Sebuah Refleksi Kritis”. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. II, No. 2, hlm. 19.

tinggi (SD/MI 95,15% tahun 2002/2003, SMP/MTs 76,15% pada 2006) tapi IPM NTB dalam tiga tahun terakhir tetap rendah yaitu 60,6 (2004), 62,4 (2005) dan 63 (2006). Peringkat ini berada di bawah rata-rata IPM nasional pada tahun yang sama yaitu 68,7; 69,4; dan 70,1.<sup>22</sup> Demikian juga, meski Angka Melek Huruf (AMH) cukup tinggi yaitu mencapai 80,1% untuk usia di atas 15 tahun, tapi Rata-rata Lama Sekolah (RLS) hanya mencapai 6,7 tahun atau setingkat kelas satu SMP. Angka *drop out* (DO) juga cukup tinggi terutama di tingkat SD yaitu 29.724 siswa (5,51%), sedangkan di SMP 4,76%, SMA 4,23% dan SMK 6,31%.

Di kabupaten Dompu, upaya peningkatan mutu pendidikan menghadapi tantangan berat karena angka kemiskinan masih cukup tinggi yakni mencapai 57.531 jiwa (27,87%) dari keseluruhan penduduknya 206.414 jiwa, dan berada di urutan kedua dari 9 kabupaten/kota. Pada 2006 Angka Buta Aksara untuk usia 10 tahun ke atas tergolong tinggi yaitu 20,17% dan RLS baru 7,0. Sampai tahun 2007 IPM kabupaten Dompu masih berada di urutan 5 tingkat provinsi atau urutan 424 secara nasional dengan AMH 82,80%, RLS 7,00 tahun, dan DO 4,88%. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa ke depan upaya mutu pendidikan di kabupaten Dompu masih menghadapi masalah besar, dan karenanya diperlukan suatu strategi dan dukungan kebijakan yang komprehensif untuk mengatasinya, termasuk melibatkan semua pemangku kepentingan pendidikan yang ada baik dari pemerintah, legislatif, swasta dan masyarakat.

Berdasarkan data kantor Kemenag kabupaten Dompu tahun 2008/2009 bahwa jumlah madrasah di Dompu cukup signifikan yakni mencapai 81 yang terdiri atas jenjang Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), dan Madrasah Aliyah (MA) dengan jumlah siswa 7.544 orang. Sebagaimana madrasah umumnya, sebanyak 77 madrasah tersebut adalah milik masyarakat atau berstatus swasta dan hanya terdapat empat madrasah negeri. Jumlah guru dari ketiga jenjang madrasah di atas mencapai 1.057 orang terdiri atas guru negeri 96 orang dan 961 non-PNS. Dari 96 guru negeri 70 orang diantaranya berkualifikasi pendidikan setingkat sarjana (S1), dan 26 sisanya masih setingkat diploma ke bawah. Guru madrasah non-PNS yang setingkat sarjana 232 orang, sisanya 638 berpendidikan diploma ke bawah.

---

<sup>22</sup> Lihat Badan Pusat Statistik NTB. (2008). *Buku Saku 2008*. Mataram: BPS.

Dikaitkan dengan masalah pendidikan yang dihadapi kabupaten Dompu di atas, maka keberadaan madrasah cukup potensial dan strategis untuk mendukung pembangunan pendidikan di daerah. Di tengah rendahnya tingkat IPM, maka madrasah dapat menjadi salah satu alternatif yang dapat berperan membantu Pemerintah daerah (Pemda) dalam mengatasi masalah pendidikan dan kualitas sumberdaya manusia dengan kebijakan-kebijakan yang memberdayakan madrasah. Dilihat dari aspek kebijakan, Pemda Dompu pada prinsipnya memiliki dan menunjukkan komitmen untuk meningkatkan mutu madrasah sebagaimana dengan kebijakan Sekolah Gratis tingkat SMA/MA, bantuan tenaga pendidik, insentif bagi guru sukarela di madrasah, pemberian motor dinas bagi Pengawas Pendaids dan lain-lainnya. Namun kebijakan-kebijakan tersebut masih bersifat sporadis dan belum dilakukan secara sistematis dan komprehensif. Rendahnya IPM kabupaten Dompu baik di tingkat provinsi maupun nasional di atas secara tak langsung menunjukkan bahwa mutu pendidikan di madrasah juga rendah.

Oleh karena itu, dengan sumberdaya yang dimiliki madrasah (baik aspek kuantitas maupun kualitas) maka pilihan kebijakan apapun yang dilakukan oleh Pemda terhadap madrasah akan berpengaruh langsung terhadap mutu pendidikan dan sumberdaya manusia di daerah itu sendiri. Di sisi lain, beberapa kebijakan yang telah dilakukan Pemda Dompu terhadap madrasah di atas juga menunjukkan bahwa meski bersifat vertikal, namun akses madrasah untuk memperoleh dukungan kebijakan dalam era otonomi daerah tetap terbuka. Sebaliknya, dengan batas-batas kewenangan otonomi yang dimilikinya pemerintah daerah pun dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan yang dapat mendukung keberadaan dan peningkatan mutu madrasah.

Sebagaimana lembaga pendidikan umumnya, terdapat beberapa faktor yang memengaruhi peningkatan kualitas madrasah. Aspek *pertama* adalah kepemimpinan kepala madrasah. Sebagai pemimpin di satuan pendidikan, kemampuan dan gaya kepemimpinan kepala madrasah sangat berpengaruh terhadap mutu dan kemajuan madrasah. Mutu kepemimpinan merupakan salah satu variabel penting bagi kemajuan sekolah. Dalam era desentralisasi, pengaruh kepemimpinan tersebut semakin penting karena sekolah kini memiliki kewenangan untuk mengatur, merencanakan, dan melaksanakan sendiri program-program di sekolah. Sejumlah kewenangan yang semula

menjadi tanggung jawab pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kini telah dilimpahkan kepada sekolah. Kepemimpinan kepala sekolah adalah kemampuan mengorganisasi dan memberdayakan potensi serta sumberdaya sekolah baik aspek ketenagaan (guru, siswa, staf), sarana prasarana, pembiayaan, maupun membangun kerjasama dengan pihak luar sekolah seperti orangtua murid, masyarakat, dan pemerintah.

Dilihat dari kualifikasi akademik sebagian besar kepala madrasah khususnya pada jenjang pendidikan dasar masih berpendidikan di bawah strata sarjana (S1). Data EMIS tahun 2003 menyebutkan bahwa dari 23.093 kepala MI 62% berpendidikan D2 dan D3, sisanya S1 38%. Pada tingkat MTs 74,58% kepala sekolah berpendidikan D3 ke atas dan 25,42% di bawah D3/sarjana. Pada tingkat MA dari 4003 kepala sekolah 87,5% berpendidikan S1, 5,8% S2 dan sisanya 6,6% di bawah S1.<sup>23</sup> Padahal tingkat pendidikan akan memengaruhi kemampuan dan gaya kepemimpinan seseorang. Dalam hubungan ini, sebagai pemimpin di lembaganya terdapat tiga keterampilan yang harus dimiliki kepala sekolah/madrasah yaitu keterampilan konsep, keterampilan manusiawi, dan keterampilan teknik. Keterampilan konsep ialah keterampilan untuk memahami dan mengoperasikan organisasi. Keterampilan manusiawi ialah keterampilan untuk bekerjasama, memotivasi, dan mengarahkan, sedangkan keterampilan teknik adalah keterampilan dalam menggunakan pengetahuan, metode, teknik, dan perlengkapan untuk menyelesaikan tugas tertentu.<sup>24</sup>

Aspek *kedua* yang memengaruhi mutu madrasah adalah profesionalisme guru. Sebagai agen utama pembelajaran (*agent of learning*) di sekolah, guru memainkan peran penting dalam menggerakkan komponen-komponen pembelajaran lainnya seperti tujuan pembelajaran, materi, metode, dan media yang digunakan. Selain itu, mengajar juga melibatkan proses-proses mental yang kompleks baik bersifat pedagogis, psikologis, dan didaktis. Aspek pedagogis menunjuk pada kenyataan bahwa mengajar di sekolah berlangsung dalam lingkungan pendidikan, karena itu guru harus mendampingi peserta didik menuju kesuksesan belajar atau kedewasaan. Aspek psikologis menunjuk pada kenyataan bahwa peserta didik yang belajar pada umumnya

---

<sup>23</sup>Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Depag, *ibid.*, hlm. 131.

<sup>24</sup>Made Pidarta, (2004). *Manajemen Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 204.

memiliki taraf perkembangan yang berbeda satu dengan lainnya, sehingga menuntut materi yang berbeda pula. Demikian halnya kondisi peserta didik, kompetensi, dan tujuan yang harus mereka capai juga berbeda. Sedangkan aspek psikologis menunjuk pada kenyataan bahwa proses belajar itu sendiri mengandung variasi, seperti belajar menghafal, belajar ketrampilan, belajar motorik, belajar konsep, belajar sikap, dan seterusnya.<sup>25</sup>

Karena posisinya yang strategis tersebut, maka guru dituntut memiliki beberapa kompetensi seperti kompetensi akademik, profesional, kepribadian, dan sosial. Kompetensi-kompetensi tersebut diperlukan terutama berkaitan dengan tugas utama guru yaitu melaksanakan proses pembelajaran. Oleh karena itu, dalam menjalankan perannya tersebut guru dituntut memiliki dua syarat utama yaitu profesionalisme dan dedikasi. Profesionalisme merujuk kepada kompetensi tertentu yang harus dimiliki guru berkaitan dengan bidang tugasnya, sedangkan dedikasi berkaitan dengan aspek kesetiaan dan konsistensi kepribadian sebagai pendidik. Karena itu, dalam menjalankan tugasnya seorang guru harus memandang dan menjalani profesi keguruannya sebagai panggilan hati, bukan motif ekonomis, politis, status sosial dan motif lainnya. Dalam kaitan ini mutu guru di madrasah juga masih memprihatinkan karena ternyata hanya 20% guru madrasah (negeri maupun swasta) yang layak menjadi guru, 20% *mismacth* dan 60% belum atau tidak layak.<sup>26</sup>

Aspek *ketiga* adalah sarana prasarana. Sarana merupakan alat yang menunjang secara langsung pencapaian tujuan pembelajaran, sedangkan prasarana adalah sesuatu yang ikut menunjang secara tidak langsung pencapaian tujuan pembelajaran di sekolah. Sebagai bagian dari komponen pendidikan, ketersediaan sarana prasarana yang memadai, baik jumlah maupun kualitasnya, cukup penting dalam menunjang efektivitas dan pencapaian tujuan pendidikan. Ketersediaan sarana prasarana akan memudahkan proses pencapaian tujuan pendidikan baik dari segi waktu maupun cakupan tujuan

---

<sup>25</sup>E. Mulyasa, (2008). *Menjadi Guru Profesional*. Bandung: Rosdakarya, hlm. 20.

<sup>26</sup>Hasbullah. (2006). *Otonomi Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 152.

pendidikan. Faktanya hampir 85% sarana prasarana madrasah, terutama madrasah swasta memprihatinkan.<sup>27</sup>

Aspek *terakhir* yang memengaruhi mutu madrasah adalah lingkungan. Lingkungan adalah semua unsur yang berada di luar struktur organisasi yang memengaruhi suatu organisasi. Dalam pengertian yang sempit, lingkungan pendidikan mencakup keseluruhan suasana dan proses interaksi antarwarga sekolah seperti rasa aman, nyaman, dan pola hubungan antara guru dengan guru, guru dengan siswa, hubungan sesama siswa maupun interaksi antar *stakeholder* sekolah lainnya. Secara fisik, lingkungan sekolah yang indah, bersih, aman, dan nyaman dapat memengaruhi proses pembelajaran. Demikian pula dengan pola interaksi warga sekolah yang demokratis, adil, toleran dan saling menghargai dapat memengaruhi suasana dan proses pembelajaran di kelas. Lubis (2006: 1) mengemukakan bahwa perilaku elemen-elemen organisasi, dan juga efektivitasnya, sangat dipengaruhi oleh keadaan di luar organisasi. Karakteristik organisasi seperti struktur, tujuan, teknologi dan strategi, hingga derajat tertentu sebenarnya dipengaruhi oleh kondisi lingkungannya.<sup>28</sup>

Dalam pengertian yang luas, lingkungan pendidikan mencakup semua aspek dan lembaga yang turut memengaruhi proses dan mutu pendidikan baik lingkungan keluarga, budaya, sosial, ekonomi, dan politik. Sebagai bagian dari sistem sosial, maka kondisi pendidikan akan dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar dirinya baik bersifat materil maupun nilai-nilai. Oleh karena itu, faktor kepemimpinan kepala madrasah, guru, sarana prasarana, dan lingkungan akan turut memengaruhi proses maupun mutu pendidikan di madrasah.

Dilihat dari aspek regulasi, secara yuridis-formal peluang untuk mengembangkan dan mengintegrasikan pendidikan Islam dapat dilihat dari beberapa pasal dalam UU No 20/2003 sebagai berikut:

- a. Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia, dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

---

<sup>27</sup> Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Depag. (1999/2000), *ibid.*, hlm. 123.

<sup>28</sup> Hari Lubis (2008). *Manajemen Organisasi: Sebuah Pendekatan Makro*. Bandung: PPs UNINUS, hlm. 1.

- b. Pasal 3: tujuan pendidikan nasional adalah berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab.
- c. Pasal 15: jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, vokasi, keagamaan, dan khusus.
- d. Pasal 17 ayat (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; dan Pasal 18 ayat (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.
- e. Pasal 26 ayat (4): satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan sejenis.
- f. Pasal 27 tentang lembaga pendidikan informal.
- g. Pasal 28 tentang pendidikan anak usia dini pada jalur formal berbentuk formal, taman kanak-kanak, Raudlatul Athfal, atau bentuk lain yang sederajat.
- h. Pasal 30 tentang pendidikan keagamaan.
- i. Pasal 36 ayat (3) tentang penyusunan kurikulum.
- j. Pasal 37 ayat (1) dan (2) : menyebutkan bahwa isi kurikulum setiap jenis dan jalur serta jenjang pendidikan (dari pendidikan dasar sampai perguruan tinggi) wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, dan bahasa).
- k. Pasal 55 ayat (1) menyebutkan bahwa masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.

Untuk meningkatkan daya saing madrasah, menurut Muhaimin (2003: 205) terdapat dua hal pokok yang harus diperhatikan yaitu peningkatan kapasitas tenaga

pendidik dan kependidikan serta pembenahan manajemen di madrasah.<sup>29</sup> Dalam konteks inilah pentingnya program-program pemberdayaan terhadap madrasah baik dilakukan pemerintah (daerah) maupun pihak lain untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan maupun personil di madrasah. Demikian pula, madrasah harus berupaya terus-menerus menggalang dukungan serta membangun jaringan dengan pemangku kepentingan pendidikan lainnya. Secara khusus, karena mayoritas madrasah berstatus swasta maka peningkatan kemampuan dan peranan kepala madrasah dan pengurus yayasan sangat penting bagi kemajuan madrasah. Wahid menyatakan bahwa membangun peranan baru kepala madrasah adalah persyaratan penting untuk membangun madrasah dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan. Kepala madrasah atau ketua yayasan merupakan *top leader* di madrasah, yang diharapkan mampu menjadi lokomotif dalam upaya mewujudkan cita-cita madrasah. Manajemen madrasah (di semua lini) dapat berjalan baik manakala kepala madrasah mampu mengelola segala sumberdaya/potensi yang dimiliki madrasah. Untuk itu mereka harus memiliki jangkauan ke depan serta keberanian untuk menentukan sikap.<sup>30</sup>

Untuk itu, diperlukan dua tindakan secara simultan untuk meningkatkan mutu madrasah. Secara keluar, peningkatan mutu madrasah harus menjadi kebijakan resmi pemerintah (daerah), sedangkan secara ke dalam diperlukan komitmen yang tinggi dan etos yang konsisten dari kalangan madrasah sendiri untuk terus mengupayakan peningkatan kemampuannya (*continues improvement*) baik yang berkaitan dengan aspek manajemen, organisasi, dan kepemimpinan kepala madrasah, maupun peningkatan profesionalisme guru, serta upaya untuk menggalang dukungan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan di madrasah.

---

<sup>29</sup> Muhaimin. (2003). *Arah Baru Pengembangan Pendidikan Islam*. Bandung: Nuansa Cendekia, hlm. 105.

<sup>30</sup> Wahid, *op.cit.*, hlm., 275.

## E. Penutup

Dalam konteks masa depan, pemberdayaan madrasah merupakan keniscayaan karena sebagai “pendidikan umum berciri khas Islam” madrasah ditantang untuk merumuskan jati dirinya. Pada masa sebelumnya, ciri khas madrasah mudah dikenali melalui ciri-ciri fisik dan simbolik (misalnya, siswi dan guru wanita berjilbab, guru pria berkopiah), mesjid, ucapan salam, membuka dan menutup pelajaran dengan berdoa dan seterusnya. Dalam konteks kekinian dan masa depan, ciri khas madrasah yang bersifat simbolik seperti itu sudah tidak memadai lagi karena ciri-ciri yang sama pun dengan mudah ditemukan di sekolah-sekolah umum. Oleh karena itu, menurut Muhaimin sebagai sekolah umum yang berciri khas agama Islam, maka faktor mutu guru dan tenaga kependidikan lainnya tersebut perlu disiapkan secara matang terutama dari segi wawasan akademis-religiusnya, agar makna substansial madrasah dapat tertangkap dengan baik.<sup>31</sup> Muhaimin menegaskan bahwa pengembangan pendidikan madrasah tidak dapat ditangani secara parsial atau setengah-setengah, tetapi memerlukan pemikiran pengembangan yang utuh sebagai konsekuensi dari identitasnya sebagai sekolah umum berciri khas agama Islam, terutama ketika dihadapkan pada kebijakan pembangunan nasional bidang pendidikan yang menekankan pada peningkatan kualitas SDM.<sup>32</sup>

Di kalangan madrasah sendiri, tantangan dimaksud sudah mulai dirasakan di mana madrasah harus berkompetisi dengan sekolah umum. Dalam konteks pendidikan madrasah di kabupaten Dompu, setelah diberlakukan kebijakan BOS maupun Pendidikan Gratis, kalangan madrasah semakin kesulitan mendapatkan siswa baru karena harus bersaing dengan sekolah umum untuk mendapatkan siswa baru. Kesulitan tersebut secara khusus dirasakan bagi madrasah-madrasah yang berlokasi di tengah atau di dekat sekolah umum karena masyarakat lebih cenderung memasukan anak-anaknya ke sekolah umum. Orangtua yang memasukan anaknya ke madrasah umumnya lebih karena memiliki ikatan emosional dengan madrasah atau karena mempertimbangan aspek pendidikan moral anak.

---

<sup>31</sup> Muhaimin, *loc.cit.*, hlm. 204.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 197.

## KEPUSTAKAAN

- Ahmad, Z. (2008). “Analisis Tingkat Partisipasi Pendidikan Siswa Madrasah”  
*pendis.depag.go.id/file/dokumen/analisis200801.pdf*
- Badan Pusat Statistik (BPS), NTB. (2008). *Buku Saku 2008*. Mataram: BPS.
- Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Depag. (1999/2000).  
*Sejarah Madrasah: Pertumbuhan, Dinamika, dan Perkembangan di Indonesia*.  
Edisi Revisi. Jakarta: Depag.
- Departemen Agama RI.(2003). Laporan Penelitian Pengembangan Subsektor  
Pendidikan Madrasah. Tim Proyek Pengembangan Madrasah Aliyah, Depag-  
ADB. Jakarta: Depag.
- Direktorat Pendidikan Madrasah, Depag RI. (2008). *Grand Desain Pengembangan  
Madrasah*. Jakarta: Depag.
- “Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization” (2004).  
*Education Sector Review*, Volume 1, Revised, February.
- Fadjar, A.(1998). *Visi Pembaruan Pendidikan Islam*. Jakarta: LP3NI.
- Fauzan. (2008). “Dilema Baru Pendidikan Islam Pasca Otonomi Daerah” dalam Suwito  
dan Fauzan (ed.). *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*. Jakarta: Prenada.
- Hasbullah. (2006). *Otonomi Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ki Supriyoko. (2008). “Problema Besar Madrasah”. Sumber :  
<http://www.republika.co.id/>
- Pidarta, M.(2004). *Manajemen Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mulyasa, E. (2008). *Menjadi Guru Profesional*. Bandung: Rosdakarya.
- Mahfudh, S. (1994).*Nuansa Fiqih Sosial*. Yogyakarta: LKiS.
- Muhaimin. (2003). *Arah Baru Pengembangan Pendidikan Islam*. Bandung: Nuansa  
Cendekia.
- Noer, D. (1983). *Administrasi Islam di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Supriadi, D. (2006). *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung:  
Rosdakarya.
- Sirozi, M.(2007). *Politik Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Press.

Sulistiyastuti, R. (2007). “Pembangunan Pendidikan dan MDGs di Indonesia: Sebuah Refleksi Kritis”. Jurnal *Kependudukan Indonesia*, Vol. II, No. 2.

Tilaar, HAR. (2004). *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.

UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Wahid, A.(2002). “Manajemen Berbasis Madrasah: Ikhtiar Menuju Madrasah yang Mandiri” dalam SM Ismail dkk (ed.). *Dinamika Pesantren dan Madrasah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

[www.ntb.bps.go.id/index.php/ipm](http://www.ntb.bps.go.id/index.php/ipm). Diakses: Selasa, 19 Januari 2010.

<http://lomboknews.com/2006/09/19/ipm-ntb-masih-di-belakang/>.

<http://lomboknews.com/2009/01/17/ntb-peduli-pembangunan-manusia-menengah-bawah/>

