

PERMASALAHAN MADRASAH ERA OTONOMI DAERAH

Umul Hidayati

Abstract

A fundamental problem faced by madrasahs in the era of global economy is with the position of madrasah in the governmental structure. Structurally, madrasah is a vertical agency without being autonomous-structured but operationally madrasah is within the office of local government (city/regency). Such a condition has implications to the policies of local government that unlikely to favor madrasah. The policies of local government concerning empowering madrasahs can be classified into four attitudes: 1) in favor of madrasah that meant local government has proportionally paid attention to and cared for the madrasah; 2) lack of supporting madrasah that meant though local government has paid attention to the madrasah, such an attention was discriminative in character among the madrasahs and schools; 3) doubt in character that meant local government has had a willingness to

Lahir di Klaten, Jawa Tengah, 23 Maret
1965. Pendidikan S1 Fak. Syariah Institut
Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga
Yogyakarta, 1991. Peneliti Puslitbang
Pendidikan Agama dan Keagamaan.

pay their attention to the madrasah, but they were afraid of violating rules; and 4) not in favor of madrasah that meant there were no any attentions and treatments at all given by local government to madrasah whether in form of finance, staff, facility and infrastructure of curriculum.

Keywords: *problem of madrasahs, local policy*

PENDAHULUAN

Diberlakukannya UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi dengan UU. No. 32/2004 telah membawa pengaruh yang cukup besar dalam sistem pemerintahan dan kinerja birokrasi di tingkat pusat dan daerah, termasuk dalam bidang pendidikan.

Dalam konteks pendidikan, salah satu aspek strategis lahirnya UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah adalah adanya upaya Pemerintah untuk melakukan desentralisasi dan otonomisasi penyelenggaraan pendidikan. Implikasi kebijakan tersebut adalah menguatnya peran dan partisipasi Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Menurut Tilaar (2005), desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan. untuk: 1) pembangunan masyarakat demokrasi; 2) pengemba-

ngan *social capital*; dan 3) peningkatan daya saing bangsa.

Keharusan pemberlakuan desentralisasi pendidikan memang tidak bisa ditawar lagi, karena penyelenggaraan pendidikan di Indonesia saat ini memerlukan paradigma baru yang cocok dan sesuai dengan tuntutan, perubahan dan perkembangan zaman. Sam T M. Chan dan Tuti T. Sam (2005), mengatakan bahwa aktualisasi pendidikan nasional yang baru mengisyaratkan adanya tanggungjawab pendidikan tidak lagi hanya dipikul oleh Pemerintah, tetapi juga menjadi tanggungjawab masyarakat.

Sedangkan Dede Rosyada mengemukakan bahwa dua paradigma baru dalam pendidikan saat ini adalah adanya otonomisasi dan demokratisasi penyelenggaraan pendidikan. Otonomisasi mendorong kepala sekolah dan guru memiliki tanggungjawab yang lebih besar terhadap kualitas hasil pembelajaran. Peran Pemerintah dalam hal ini adalah memfasilitasi berbagai aktivitas pendidikan, baik sarana prasarana, ketenagaan, maupun program pembelajaran yang telah direncanakan sekolah. Sedangkan demokratisasi adalah memperbesar peran dan partisipasi masyarakat dalam pendidikan, tidak sekedar dalam konteks

retribusi uang sumbangan pendidikan, tapi justru dalam pembahasan untuk mengidentifikasi berbagai permintaan *stakeholder* dan *user* sekolah tentang kompetensi siswa yang akan dihasilkan.³ Dalam hal ini Pemerintah dan masyarakat harus memiliki kepedulian terhadap mutu dan keberhasilan pendidikan. Masyarakat ditantang untuk aktif bahkan proaktif sebagai penanggungjawab pendidikan.

Madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan yang pada saat ini menempati posisi sebagai sekolah umum berdasarkan UU Sisdiknas No. 20/2003 berarti madrasah sebagai Sub-Sistem Pendidikan Nasional. Oleh karena itu, meskipun madrasah berada di bawah Departemen Agama, namun karena merupakan sub sistem pendidikan nasional dan sekaligus merupakan bagian integral dalam sistem pendidikan nasional, maka madrasah sebenarnya masuk dalam bidang pendidikan dengan manajemen Pemerintahan Daerah baik pemerintahan propinsi maupun kabupaten/kota. Karena posisinya tersebut, Pemerintah Daerah seharusnya memberikan perlakuan yang sama tanpa ada dikotomi pemberdayaan baik dalam memberikan fasilitas, sarana prasarana, pendanaan maupun pe-

ngembangan ketenagaan, dengan tidak membedakan antara sekolah umum di bawah Diknas maupun madrasah dan antara sekolah negeri maupun swasta.

Sebagai salah satu lembaga pendidikan, dalam kenyataannya madrasah menghadapi banyak permasalahan yang harus dihadapi, terutama perlakuan Pemerintah Daerah yang tidak adil dan cenderung mengabaikannya. Dikeluarkannya SE. Mendagri No. 903/2429/SJ tentang pedoman penyusunan APBD Tahun Anggaran 2006 yang pada lampiran 2 menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran APBD yang diperuntukkan membantu institusi vertikal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di daerah tidak diperbolehkan (Republika, 28/2/2006).

Dikeluarkannya edaran tersebut merupakan satu bukti ketidakadilan Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan madrasah. Sehingga menjadikan madrasah seperti anak tiri di rumah sendiri. Sebagaimana kita ketahui bahwa madrasah memiliki hubungan vertikal dengan Departemen Agama yang notabene tidak diotonomikan. Karena posisinya tersebut, sehingga madrasah harus menanggung konsekuensi lahirnya edaran tersebut dan menjadikan madrasah tidak dapat memperoleh

alokasi anggaran dari Pemerintah Daerah.

Diskriminasi Pemerintah Daerah terhadap madrasah tidak hanya menyebabkan tersumbatnya anggaran dari APBD saja, tetapi juga berimbas pada urusan ketenagaan terutama menyangkut pengadaan guru madrasah. Pada tahun 2005 terjadi kekurangan guru di madrasah sebanyak 120.335 orang yang terdiri dari 38.571 orang guru MI, 60.062 orang guru MTs dan 21.702 guru MA. Kekurangan tersebut belum teratasi sampai sekarang, karena pengangkatan guru honorer oleh Depdiknas lebih memprioritaskan sekolah-sekolah yang bernaung di bawah Depdiknas (Republika, 23/2/2006). Sementara Departemen Agama tidak memiliki anggaran yang memadai untuk mengangkat guru honorer sesuai kapasitas kebutuhan madrasah.

Di bidang sarana prasarana kondisinya tidak jauh berbeda. Madrasah yang berjumlah 40.258 buah untuk jenjang MI, MTs dan MA, sebagian besar (91 % lebih) merupakan madrasah swasta dan berada di pedesaan (EMIS: 2005). Madrasah yang sebagian besar didukung oleh masyarakat ekonomi menengah ke bawah tidak mampu memenuhi sarana prasarana yang

memadai jika hanya mengandalkan kekuatan masyarakat pendukungnya. Temuan penelitian Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan tahun 2005 tentang tipologi madrasah menyatakan bahwa sebagian besar madrasah memiliki sarana prasarana kurang memadai dan didukung oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Permasalahan lain yang cukup menonjol di madrasah adalah bobot kurikulum madrasah yang tidak fokus, dimana siswa dipaksakan untuk menguasai beberapa materi (agama dan umum), sementara waktu yang tersedia tidak memadai. Menurut Abdul Azis, penggunaan kurikulum semacam itu menyebabkan kemampuan siswa tidak maksimal atau setengah-setengah. Contohnya, untuk siswa Madrasah Aliyah yang ingin mendalami agama, tetapi juga masih dibebani oleh materi umum yang memiliki bobot yang sama (Kompas, 28/5/2003). Demikian juga untuk siswa MTs dan MI, dengan materi umum yang sama dan ditambah dengan materi agama dengan volume cukup banyak, menjadikan siswa madrasah kurang maksimal dalam penguasaan keduanya.

Dengan melihat berbagai permasalahan tersebut, sudah seharusnya

nya peran Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan madrasah lebih ditingkatkan dan lebih proporsional, mengingat madrasah merupakan bagian integral dari sistem pendidikan nasional. Hal ini sejalan dengan kehendak Komisi VIII DPR RI agar meninjau kembali SE Mendagri No 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005 tentang larangan bagi Pemda dalam mengalokasikan anggaran kepada madrasah. Karena dalam perspektif otonomi, Pemda memiliki otonomi sendiri untuk mengalokasikan anggaran dan bukan merupakan pelanggaran jika Pemda memberikan bantuan kepada madrasah (Republika, 21/2/2006). Terlebih dengan adanya perubahan kebijakan Mendagri bahwa tidak ada larangan lagi bagi Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan anggaran APBD untuk kegiatan pendidikan keagamaan termasuk madrasah. Hanya teknik penyaluran anggaran tersebut tidak boleh tunai dan langsung melalui Kanwil Dep. Agama, tetapi harus melalui Dinas Pendidikan setempat yang dituangkan dalam Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) Perangkat Kerja Daerah (Republika, 24/2/2006).

Hal ini menggambarkan bahwa masih terdapat banyak permasalahan

yang dihadapi madrasah di era otonomi daerah terutama menyangkut perlakuan Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan madrasah. Sejauhmana permasalahan-permasalahan yang dihadapi madrasah berkaitan dengan perlakuan Pemerintah Daerah saat ini, Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan telah melakukan penelitian tahun 2006 dengan tema "Permasalahan Madrasah Era Otonomi Daerah".

Permasalahan

Permasalahan penelitian ini adalah "*Bagaimana permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh madrasah di Era Otonomi Daerah*".

Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian bertujuan untuk melakukan pemetaan permasalahan madrasah di era otonomi daerah, sedangkan secara khusus untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang dihadapi madrasah dan perlakuan Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan madrasah di era otonomi daerah.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode survei, dengan teknik deskriptif statistik. Adapun pendekatan yang diguna-

kan adalah pendekatan kuantitatif dan didukung dengan data kualitatif.

Populasi target penelitian ini adalah seluruh masyarakat pendukung (*stakeholders*) madrasah. Populasi yang dijangkau dalam penelitian ini adalah masyarakat pendukung (*stakeholder*) madrasah baik pada tataran internal khususnya yang berkompeten dalam pengelolaan madrasah yaitu kepala madrasah, pengurus majelis madrasah (orang tua murid, tokoh masyarakat) dan pengurus yayasan yang menyelenggarakan madrasah, maupun pada tataran eksternal yaitu pejabat pada instansi yang memiliki konsen di bidang pendidikan antara lain pejabat Pemerintah Daerah, Kandepag, Depdiknas dan DPRD.

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan penyebaran kuisisioner, wawancara dan studi dokumentasi. Sedangkan analisa data dilakukan dengan menggunakan teknik deskriptif statistik yaitu mendeskripsikan variabel penelitian yang diperoleh melalui hasil penyebaran kuisisioner. Deskripsi tersebut disajikan dalam bentuk tabel maupun grafik. Analisis ini akan digunakan untuk menganalisis data yang bersifat kuantitatif yang diperoleh dari

kuisisioner yang diedarkan. Sedangkan data kualitatif berupa hasil wawancara digunakan untuk memperkaya analisis hasil deskripsi data kuantitatif.

Lokasi penelitian adalah separuh propinsi yang ada di Indonesia yang terdiri dari 15 propinsi yaitu propinsi Sumatera Utara, Riau, Lampung, Sumatera Selatan, Banten, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, NTT dan NTB. Ke 15 propinsi tersebut diasumsikan telah mewakili seluruh propinsi yang ada di Indonesia, karena ditetapkan berdasarkan pertimbangan wilayah yaitu timur, tengah dan barat. Daerah yang menjadi sasaran penelitian ditetapkan sebanyak 15 daerah, yang masing-masing propinsi diwakili oleh satu kabupaten/kota yaitu Medan, Riau, Palembang, Lampung, Banten, Yogyakarta, Semarang, Surabaya, Bali, Mataram, Kupang, Pontianak, Palangkaraya, Banjarmasin, dan Makasar.

HASIL PENELITIAN

Peta Permasalahan Madrasah Era Otoda

Secara umum permasalahan paling mendasar dihadapi madrasah

di era otonomi daerah saat ini adalah tentang kedudukan madrasah dalam instansi pemerintah. Secara struktural, madrasah berada di bawah instansi vertikal (Departemen Agama), namun berdasarkan domisili madrasah tersebut berada di wilayah Pemerintah Daerah (kota/kabupaten). Kondisi demikian berakibat terjadinya kesenjangan antara operasional dan pertanggungjawaban madrasah. Secara operasional madrasah merujuk pada peraturan otonomi daerah, sedangkan dari segi pertanggungjawaban, madrasah merujuk pada institusi vertikal Departemen Agama yang sentralistik. Kondisi yang dualistik ini mengakibatkan manajemen di madrasah tidak dapat berjalan maksimal. Sementara permasalahan lain menyangkut keberadaan madrasah juga sangat kompleks, baik menyangkut masalah pendanaan, ketenagaan, sarana prasarana dan kurikulum dsb. Dalam kerangka otonomi daerah, komponen-komponen tersebut memiliki dampak negatif adanya dikotomi kebijakan Pemerintah Daerah.

Menurut Yudi Hartono permasalahan-permasalahan yang dihadapi madrasah secara umum menyangkut beberapa aspek antara lain: 1) saat ini madrasah merupakan

sekolah umum, namun karena madrasah berada di bawah struktur Departemen Agama yang tidak diotonomikan, sehingga berpengaruh terhadap kebijakan anggaran Pemerintah tentang subsidi perkapita siswa madrasah berbeda dengan sekolah umum; 2) jumlah madrasah yang berstatus swasta jauh lebih banyak dibandingkan dengan yang negeri. Data EMIS tahun 2005 menunjukkan MIS (21.968) dan MIN (1.548) sedangkan MTsS (10.794) dan MTsN (1.260). Kondisi ini menyebabkan madrasah mengalami kesulitan dalam penyediaan sarana prasarana, pembiayaan, tenaga kependidikan tidak memadai baik secara kualitas maupun kuantitas, kesejahteraan tenaga kependidikan rendah dan banyak guru yang *mismatch*; 3) sebagian besar madrasah masih menggantungkan peran Pemerintah dan Pemerintah daerah baik dalam bentuk materiil maupun dalam mendesain program pendidikan madrasah (Suara Merdeka, 5/1/2005). Sementara menurut Ahmad Gunaryo, permasalahan yang dihadapi madrasah mencakup dua persoalan mendasar berupa struktur kurikulum yang dikembangkan oleh madrasah berbeda dengan sekolah umum dan sebagian besar madrasah berstatus swasta dengan

kondisi sarana prasarana kurang memadai (Suara Merdeka, 10/9/2002).

Jika dicermati lebih jauh, sesungguhnya permasalahan-permasalahan madrasah ini sudah muncul sejak lama, sebagai akibat adanya kecenderungan dualisme pembinaan pendidikan antara sekolah umum dan agama yang tercermin dalam UU No. 4/1950 Jo.No.12/1954 tentang dasar-dasar pendidikan dan pengajaran di sekolah yang menjadi acuan bagi kebijakan pendidikan. Lahirnya undang-undang ini berdampak pada pembinaan lembaga pendidikan seperti sekolah umum dari taman kanak-kanak (TK) sampai perguruan tinggi (PT) berada di bawah pembinaan Depdiknas, sementara lembaga pendidikan agama mulai dari Raudatul Atfal (RA) dan Bustanul Atfal (BA) sampai Institut Agama Islam Negeri (IAIN) dan Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) berada di bawah pembinaan Departemen Agama. Dualisme pembinaan pendidikan oleh instansi Pemerintah tersebut, kemudian pada tataran teknis berimplikasi pada dualisme penyelenggaraan pendidikan menyangkut pembiayaan pendidikan, sarana prasarana pendidikan, penyediaan tenaga kependidikan dan pengembangan

struktur kurikulum yang tidak seimbang antara keduanya.

Ketidakseimbangan tersebut paling menonjol terlihat pada penyediaan biaya pendidikan antara madrasah dengan sekolah umum di bawah Diknas dengan perbedaan volume pembiayaan yang cukup signifikan. Kondisi semacam ini merugikan madrasah, karena penerimaan anggaran pendidikan bagi madrasah jauh lebih kecil dibanding sekolah umum di bawah Diknas. Anggaran pendidikan bagi madrasah digulirkan melalui Departemen Agama, sementara sekolah umum melalui Depdiknas memiliki mata anggaran jauh lebih besar. Indeks biaya persiswa Diknas dan Depag T.A. 1999/2000 sampai 2001/2002, untuk MIN Rp. 19.000,- sementara untuk SD mencapai Rp. 100.000,-, sehingga perbandingannya mencapai 1:5. Sedangkan untuk MTsN sebesar Rp. 32.000 dan untuk SMP sebesar Rp. 46.000, sehingga perbandingan mencapai 1 : 1,4 (Suara merdeka, 12/11/2002).

Rendahnya anggaran pendidikan yang ada di madrasah ini, sungguh sangat mempersulit bagi pengelola madrasah. Di satu sisi madrasah harus mampu mengikuti perubahan sistem pengelolaan pendidikan yang

terus berkembang dan membutuhkan pembiayaan yang besar, namun di sisi lain untuk mengikuti perkembangan tersebut madrasah tidak memiliki kemampuan dalam hal penyediaan anggaran. Kondisi semacam ini telah memaksa para pengelola madrasah mencari terobosan lain untuk dapat mencari sumber-sumber pembiayaan di luar pemerintah. Namun untuk dapat melakukan penggalan sumber pendanaan tersebut, madrasah mengalami banyak permasalahan antara lain meliputi teknik penggalan pendanaan dan pengalokasian pendanaan. Dalam penggalan pendanaan, madrasah masih menghadapi beberapa kendala antara lain terbatasnya sumber-sumber pendanaan dan belum maksimalnya keterlibatan berbagai unsur dalam penggalan pendanaan. Sumber pendanaan yang selama ini menjadi andalan seperti dari iuran SPP siswa dan sumbangan masyarakat berupa donatur, zakat, infak dan sadakah dsb terlihat semakin berkurang.

Digulirkannya bantuan Pemerintah dalam bentuk bantuan operasional sekolah (BOS) menjadikan sumber-sumber pendanaan madrasah yang selama ini menjadi sumber utama, menjadi berkurang bahkan menghilang. Salah satu hal yang disinyalir menjadi alasan kuat adalah

akibat pemahaman masyarakat yang keliru tentang keberadaan dana BOS. Sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa dana BOS telah memadai untuk biaya operasional madrasah. Padahal pada sebagian besar madrasah, keberadaan BOS justru mengurangi pemasukan madrasah, karena ternyata bantuan Pemerintah yang diberikan melalui dana BOS tersebut belum mampu mencukupi kebutuhan operasional madrasah. Sementara adanya pemahaman tentang dana BOS yang keliru, membuat masyarakat menjadi enggan untuk berpartisipasi terhadap pendanaan madrasah. Di sisi lain, madrasah juga kesulitan untuk menghimpun dana yang proporsional dari orangtua/wali murid, ini disebabkan karena sebagian besar mereka berlatar belakang ekonomi menengah ke bawah yang tidak memungkinkan berkontribusi secara maksimal dalam pendanaan madrasah. Rata-rata dari mereka berasal dari kelompok marginal yang bermata pencaharian sebagai petani, buruh dan pegawai rendah lainnya.

Dampak dari rendahnya partisipasi masyarakat ini, terlihat jelas dari kondisi madrasah yang serba terbatas dalam segala aspeknya. Sering terjadinya perubahan kurikulum yang dilakukan oleh pemerintah

yang berimplikasi pada penggantian buku-buku pelajaran setiap tahunnya, juga sangat menyengsarakan masyarakat khususnya orangtua siswa. Kondisi ekonomi orang tua siswa yang sebagian besar tergolong ekonomi menengah ke bawah, sangat tidak mendukung kebijakan di atas, karena siswa banyak yang tidak mampu untuk membeli buku pelajaran, sementara pihak madrasah juga tidak memiliki dana yang memadai untuk memenuhi kebutuhan siswa terutama dalam penyediaan buku-buku pelajaran.

Rendahnya anggaran madrasah berpengaruh terhadap kelancaran pembayaran honor guru yang sering terselat. Padahal guru-guru yang mengajar di madrasah terutama madrasah swasta sebagian besar merupakan guru honorer. Terselatnya pembayaran honor guru ini tentu saja berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan proses belajar mengajar di madrasah. Kecilnya honor yang diterima dan ditambah dengan terselatnya pembayaran honor, menjadikan guru kurang semangat dan tidak maksimal dalam menjalankan tugas mengajar di madrasah, karena para guru tersebut terpaksa harus mencari pekerjaan lain selain mengajar untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Beberapa hal yang telah dilakukan oleh madrasah dalam mengatasi berbagai permasalahan di bidang pendanaan antara lain dengan melakukan kerjasama berbagai pihak seperti yayasan, masyarakat, komite madrasah, lembaga swasta, Pemerintah dll. Yayasan merupakan salah satu unsur terpenting bagi keberlangsungan madrasah, karena yayasan sebagai institusi tempat bernaung madrasah biasanya ikut menanggung masalah pendanaan madrasah. Namun peran yayasan dalam pendanaan madrasah berbeda-beda antara satu madrasah dengan yang lain tergantung besarnya kedudukan dan peran yayasan itu sendiri. Ada sebagian yayasan yang memiliki tanggungjawab penuh terhadap masalah pendanaan madrasah, namun ada yang hanya menanggung sebagian dari pendanaan madrasah, bahkan ada sebagian yang hanya menerima laporan pertanggungjawaban dari kepala madrasah secara berkala. Dalam hal ini kepala madrasah bertanggungjawab penuh terhadap dana operasional madrasah, sedangkan yayasan hanya berperan melakukan tugas monitoring terhadap penggunaan dana tersebut dan tidak berperan dalam penggalan dana secara langsung. Bahkan ada sebagian yayasan yang justru

memutuskan pertanggungjawaban pendanaan madrasah, yakni yayasan yang selama ini bertanggung jawab penuh terhadap pendanaan madrasah, kemudian menyerahkan tanggungjawab tersebut kepada madrasah. Selain itu ada juga yayasan yang hanya berperan sebagai fasilitator, artinya yayasan hanya memfasilitasi aliran dana, sementara pertanggungjawaban terhadap dana yang digunakan, dilakukan oleh pihak madrasah. Dalam hal ini yayasan tidak memiliki peran terhadap pertanggungjawaban pendanaan secara keseluruhan.

Partisipasi masyarakat juga merupakan salah satu upaya yang dilakukan madrasah dalam penggalan pendanaan. Keterlibatan masyarakat khususnya orangtua siswa, komite, tokoh dan masyarakat sekitar madrasah antara lain sebagai donatur tetap, donatur tidak tetap, pemberi sumbangan sukarela, sebagai penyalur zakat, infat dan sedekah. Sedangkan peran institusi swasta biasanya dalam bentuk bantuan atau sumbangan sukarela yang tidak mengikat seperti orang tua asuh, sumbangan buku, sumbangan alat peraga, sumbangan dana dll. Sementara peran Pemerintah sebagai instansi yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan

pendidikan biasanya memberikan dana bantuan yang digulirkan dalam bentuk dana BOMM, BOS, BKS, BKG dsb. Dalam rangka meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat, madrasah juga telah melakukan berbagai himbauan/seruan melalui kegiatan pengajian/ceramah agama yang diselenggarakan madrasah baik secara rutin maupun secara insidental setiap ada peringatan hari-hari besar Islam.

Pada aspek ketenagaan, permasalahan lebih banyak terlihat dari jumlah guru terutama guru berstatus PNS dan kualitas guru yang belum memadai sebagai akibat dari adanya perbedaan alokasi penempatan guru terutama guru PNS yang belum merata dan bantuan ketenagaan yang kurang proporsional antara madrasah dengan sekolah di bawah Diknas. Selaku instansi yang berwenang melakukan rekrutmen guru, Diknas lebih cenderung berpihak pada sekolah-sekolah yang ada di bawah pengelolaannya dalam pemberian bantuan ketenagaan. Kurang proporsionalnya pemberian bantuan ketenagaan selama ini berdampak pada jumlah guru di madrasah khususnya yang berstatus PNS terlihat kurang memadai. Di sisi lain, ketidakadilan kebijakan pemerintah tersebut juga berpengaruh terhadap tingkat kese-

jahteraan guru yang tidak merata. Madrasah yang 91 % lebih merupakan madrasah swasta dan diajar oleh sebagian besar guru honorer, tidak memiliki kemampuan untuk memberikan kesejahteraan yang layak bagi tenaga pengajar. Sementara adanya alokasi anggaran berupa insentif bagi guru honorer yang digulirkan oleh Diknas dan Pemda/Pemkot, sebagian besar baru diberikan pada guru-guru yang mengajar di sekolah umum di bawah Diknas. Rendahnya anggaran pendidikan yang digulirkan Pemerintah bagi madrasah, ini berakibat pada rendahnya rekrutmen tenaga pengajar bagi madrasah baik secara kualitas dan kuantitas. Berdasarkan data, sekitar 20 % guru madrasah layak mengajar, 60 % belum atau tidak layak dan 20 % *mismatch* (Data EMIS tahun 2005).

Tenaga kependidikan disini mencakup kepala madrasah, guru, tenaga administrasi dan tenaga fungsional seperti pengawas. Khusus menyangkut tenaga administrasi, masih banyak madrasah yang sampai saat ini belum memiliki tenaga administrasi. Kekosongan tenaga administrasi juga berpengaruh terhadap kinerja guru karena ada sebagian guru yang memiliki tugas rangkap (mengajar dan mengurus administrasi). Sedangkan permasa-

lahan tenaga pengawas terlihat pada kompetensi pengawas yang masih rendah karena rata-rata mereka bukan berasal dari latar belakang pendidikan. Umumnya mereka merupakan mantan pejabat di Departemen Agama yang ingin memperpanjang masa pensiun, beralih tugas menjadi pengawas. Rendahnya kompetensi pengawas menyebabkan mereka kurang menguasai masalah-masalah kependidikan. Kondisi ini berdampak pada lemahnya pengawasan kependidikan di madrasah, karena mereka tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Dalam rangka memenuhi kekurangan guru, madrasah telah melakukan berbagai upaya rekrutmen guru. Namun upaya yang dilakukan antara satu madrasah dengan lainnya berbeda-beda. Sebagian madrasah melakukan rekrutmen tenaga guru dengan mengumumkan secara luas tentang kriteria dan jumlah guru yang dibutuhkan; sebagian mengajukan permohonan penempatan CPNS guru ke instansi vertikal (Depag); sebagian mengajukan ke Dinas Pendidikan; sebagian mengajukan yayasan dan sebagian melakukan penelusuran ke berbagai perguruan tinggi.

Di bidang sarana prasarana, permasalahan terlihat dari kurang

memadainya sarana prasarana yang dimiliki madrasah baik dari segi jumlah maupun jenisnya. Kenyataan memperlihatkan bahwa sebagian besar madrasah belum memiliki sarana prasarana yang lengkap seperti kondisi sarana bangunan yang meliputi gedung sekolah, ruang kelas, ruang kepala madrasah, ruang wakil kepala madrasah, ruang guru, perpustakaan, laboratorium, mushala, kantin, tempat wudu, WC, dsb. Di samping itu sarana prasarana yang ada kondisinya juga kurang memadai. Begitu juga prasarana penunjang lainnya seperti meja/kursi belajar murid, meja/kursi guru, perabot kantor, buku-buku baik yang dipakai sebagai pedoman guru, buku paket untuk murid, alat peraga/media pembelajaran dsb.

Kurang memadainya sarana prasarana yang ada di madrasah saat ini sebagai akibat dari banyaknya madrasah yang berstatus swasta yang dikelola oleh masyarakat maupun lembaga-lembaga tertentu. Madrasah-madrasah semacam ini secara umum kurang memperoleh perhatian yang serius dari Pemerintah dibanding madrasah negeri maupun sekolah umum di bawah Diknas. Minimnya perhatian pemerintah tersebut menyebabkan sebagian besar madrasah saat ini belum memi-

liki gedung sendiri. Untuk melaksanakan pembelajaran, madrasah-madrasah ini biasanya menumpang pada rumah-rumah penduduk maupun di masjid/mushala. Selama ini, bantuan Pemerintah Daerah terhadap sarana dan prasarana madrasah yang digulirkan melalui APBD belum maksimal, bahkan bisa dikatakan belum ada. Masih adanya dikriminasi terhadap madrasah tersebut dengan alasan madrasah berada di bawah instansi vertikal (Departemen Agama), sehingga menjadi wewenang dan tanggungjawab Departemen Agama. Namun demikian ada beberapa bantuan yang diberikan oleh Dinas Pendidikan melalui dana alokasi khusus (DAK) dan bantuan beasiswa untuk madrasah, namun bantuan tersebut baru menjangkau sebagian kecil madrasah.

Melihat kenyataan ini, ke depan perlu sosialisasi yang lebih intensif tentang SE Mendagri No. 903/2429/SJ tanggal 21 September 2006 perihal Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2006 dan pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2005 yang intinya mendukung penyelenggaraan proses belajar mengajar pada jenjang menengah atas, penyediaan anggaran APBD untuk mendanai

kegiatan belajar mengajar pada sekolah-sekolah yang dikelola oleh masyarakat termasuk yang berbasis keagamaan seperti MI, MTs dan MA yang pada prinsipnya tetap dapat didanai melalui APBD sepanjang pendanaan yang bersumber dari APBN belum memadai.

Dalam struktur kurikulum, permasalahan yang dihadapi madrasah lebih banyak terletak pada pertanggungjawaban dalam pengembangan kurikulum. Siapa yang seharusnya bertanggungjawab dan bagaimana pertanggungjawaban itu harus dilakukan. Di era otonomi daerah saat ini, madrasah selaku lembaga pendidikan juga diberi kebebasan untuk mengembangkan kurikulum, sedangkan Pemerintah dalam hal ini DiKNas hanya memberikan standar kurikulum secara nasional dan madrasah dapat melakukan pengembangan kurikulum yang bersifat lokal/muatan lokal. Selama ini penyusunan atau pengembangan kurikulum lebih banyak dibebankan kepada kepala madrasah dan guru, sementara keterlibatan komite madrasah, yayasan maupun masyarakat masih relatif kecil, bahkan hampir tidak pernah. Padahal mereka selaku pengelola madrasah seharusnya juga berperan dalam pe-

ngembangan kurikulum meski hanya sebatas sumbangan pemikiran berupa pendapat atau saran.

Pada umumnya kurikulum yang digunakan madrasah merupakan kurikulum nasional dan ditambah dengan muatan lokal, namun belum seluruh daerah menerapkannya. Bagi daerah yang sudah menerapkan muatan lokal, masing-masing daerah memiliki perbedaan sesuai dengan kondisi daerah. Contohnya di Riau, kurikulum muatan lokal yang diterapkan berupa pelajaran menulis huruf Arab Melayu untuk MI dan MTS, sedangkan untuk MI ditambah pelajaran Bahasa Inggris. Namun secara umum, muatan lokal ini lebih banyak kepada materi keagamaan meliputi baca tulis al-Qur'an, praktek ibadah, hafalan ayat-ayat pendek, doa-doa, dsb. Muatan lokal ini diwajibkan bagi seluruh sekolah yang ada.

Dalam menetapkan kurikulum muatan lokal, masing-masing daerah memiliki prinsip dasar yang berbeda-beda. Sebagian daerah berprinsip mempertahankan budaya tradisional, sebagian memperkuat identitas wilayah dan sebagian lain berprinsip menyesuaikan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sedangkan materi muatan lokal yang disisipkan dalam penyusunan

kurikulum juga berbeda-beda, namun secara umum rata-rata madrasah memasukkan materi agama terutama praktek ibadah dan bahasa Inggris sebagai materi muatan lokal. Untuk sebagian daerah ada yang memasukkan bahasa daerah sebagai materi muatan lokal.

Kebijakan Pemda/Pemkot dalam Pemberdayaan Madrasah Era Otonomi Daerah

Belum seragamnya kebijakan Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan madrasah, menjadikan madrasah menerima perlakuan yang tidak sama antara satu madrasah dengan lainnya. Ketidakteraturan ini karena persepsi yang tidak sama dalam menyikapi keberadaan madrasah. Pada beberapa daerah, kebijakan Pemerintah Daerah/kota memang telah berpihak pada madrasah terlihat dengan adanya perhatian yang cukup adil dan proporsional serta tidak diskriminatif dalam pemberdayaan madrasah. Alasan Pemerintah Kota menerapkan kebijakan demikian adalah karena madrasah juga merupakan lembaga pendidikan yang telah berkontribusi cukup besar dalam mencerdaskan anak bangsa terutama putra daerah yang memiliki hak dan kewajiban sama sebagaimana seko-

lah-sekolah umum lainnya. Pemerintah Kota menyadari bahwa sudah sewajarnya madrasah juga diberikan perlakuan yang sama sebagaimana lembaga pendidikan yang lain

Wujud dari keberpihakan Pemerintah Daerah ini salah satunya adalah digulirkannya bantuan biaya pendidikan dalam porsi yang seimbang sesuai dengan kebutuhan terhadap seluruh satuan pendidikan baik yang di bawah Diknas maupun Depag. Seperti kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dan Lampung bahwa mulai tahun 2006 telah mengalokasikan APBD yang diperuntukkan bagi pendanaan madrasah antara lain dalam bentuk tunjangan hari raya (THR) dan insentif bulanan bagi guru, rehabilitasi gedung, beasiswa, pengadaan mebelair dsb. Tunjangan bagi guru tersebut telah diberikan merata antara guru-guru madrasah dan guru-guru yang di bawah Diknas dan dengan jumlah yang sama untuk seluruh guru PNS. Sementara di bidang ketenagaan berupa pemberian guru bantu ber NIP 13 dan guru kontrak pada beberapa madrasah. Meskipun belum seluruh madrasah memperoleh bantuan guru tersebut, namun pembantuan guru tersebut telah mencakup sebagian besar madrasah dan dirasakan telah memadai.

Sedangkan di bidang kurikulum, terlihat dari adanya penerapan kurikulum muatan lokal untuk seluruh madrasah jenjang MI dan MTs. Dalam penyusunan kurikulum, Dinas Pendidikan juga telah terlibat di dalamnya antara lain memberikan masukan tentang kurikulum muatan lokal dan sosialisasi KTSP.

Pada sebagian daerah lain, kebijakan Pemda/Kota terlihat kurang berpihak pada madrasah. Ini terlihat dari belum adanya perhatian proporsional dalam pemberdayaan madrasah. Meskipun selama ini Pemda/Pemkot telah memberikan perhatian pada madrasah dalam bentuk pemberian bantuan pendanaan, bantuan ketenagaan dan bantuan sarana prasarana, namun bantuan yang diberikan belum proporsional serta jauh di bawah standar sekolah umum.

Dalam hal ini Pemda/Pemkot memang telah memberikan perhatian terhadap madrasah, namun keberpihakan Pemda/Pemkot terlihat belum maksimal dan masih cenderung membedakan. Salah satu alasan mengapa Pemda/Pemko kurang berpihak pada madrasah adalah masih adanya anggapan bahwa madrasah bukan menjadi wilayah kewenangannya. Padahal meskipun secara struktural madrasah berada di bawah pembinaan Departemen Aga-

ma, namun secara operasional madrasah berada pada wilayah kewenangan Pemerintah Daerah/Kota yang seharusnya diberikan perlakuan yang sama. Anggapan inilah yang kemudian berpengaruh dalam kebijakannya. Ini terjadi di Pontianak, Banjarmasin, Palangkaraya, Mataram dan Tangerang.

Dualisme pembinaan pendidikan oleh Diknas dan Depag juga berpengaruh terhadap sikap Pemerintah Daerah/Kota yang belum memiliki kebijakan yang jelas dan tegas dalam pemberdayaan madrasah karena masih adanya keraguan atau kekhawatiran akan terjadi *overlapping*. Adanya sikap ragu-ragu ini menjadikan Pemda/Pemkot kurang atau bahkan belum berani mengalokasikan APBD untuk pemberdayaan madrasah. Sehingga kontribusi Pemda/Pemkot masih sangat terbatas. Keragu-ruguan ini juga disebabkan karena belum adanya payung hukum yang jelas yang dapat melindungi kebijakan Pemda/Pemkot dalam memberikan bantuan kepada madrasah, mengingat madrasah berada di bawah pembinaan instansi vertikal Departemen Agama. Sehingga untuk melakukan satu kebijakan dalam pemberdayaan madrasah, ada kekhawatiran akan menyalahi aturan.

Sebagian besar Pemda/Pemkot, sebenarnya sangat berkeinginan dan berkepentingan untuk memberdayakan madrasah. Daerah-daerah ini umumnya merupakan daerah yang dipimpin oleh seseorang yang memiliki kepedulian terhadap pendidikan, sehingga mereka merasa bahwa madrasah merupakan bagian dari wilayah garapan yang seharusnya diberikan hak yang sama. Beberapa daerah tersebut adalah Medan, Palembang, Semarang, Sleman dan Makasar. Karena alasan tersebut, maka kebijakan yang dilakukan selama ini lebih banyak ditujukan untuk pengembangan SDM antara lain peningkatan profesionalisme guru, bantuan beasiswa dan akreditasi madrasah. Model bantuan semacam ini dianggap paling aman, karena sifatnya bantuan sosial.

Kondisi sosial budaya dan agama yang tidak sama antara satu daerah dengan lainnya juga berpengaruh terhadap Pemerintah Daerah/Kota untuk mengeluarkan satu kebijakan tertentu dalam pemberdayaan madrasah. Bagi daerah yang memiliki komunitas muslim cukup besar, maka kebijakan Pemerintah Daerah/Kota akan sangat mendukung madrasah atau setidaknya memiliki satu itikad positif dalam pemberdayaan madrasah. Namun sebaliknya bahwa

daerah yang memiliki komunitas muslim sebagai golongan minoritas, maka dapat dipastikan madrasah tidak akan mendapat perhatian dari Pemerintah daerah/Kota atau bahkan terabaikan, karena tidak mendapat dukungan dari personel baik yang ada pada instansi Pemda itu sendiri maupun yang duduk dalam dewan sebagai wakil rakyat.

Pada beberapa daerah dengan komunitas muslim sedikit seperti di Bali, Nusa Tenggara Timur dan umumnya wilayah Indonesia bagian timur, Pemerintah daerah/Kota belum memiliki kebijakan dalam bentuk apapun terhadap madrasah. Keterlibatan Pemerintah Daerah/Kota dalam pemberdayaan madrasah belum terlihat secara riil di lapangan. Madrasah selaku lembaga pendidikan umum yang secara operasional telah melaksanakan tugas pembelajaran di wilayah Pemda/Pemko yang bersangkutan, namun dalam kenyataan keberadaan lembaga pendidikan ini belum terjamah oleh program pembangunan daerah. Beberapa faktor yang menjadi penyebab terasingnya madrasah di beberapa daerah selama ini antara lain karena faktor sosial budaya dan agama, dimana madrasah berada di lingkungan komunitas yang mayoritas non muslim serta kurang/tidak

mendukung madrasah. Faktor lainnya adalah karena ketiadaan wakil rakyat yang duduk pada DPRD dari kalangan muslim, yang siap memperjuangkan madrasah, juga mengakibatkan madrasah tidak memiliki SDM yang berperan dalam dewan untuk memperjuangkan kepentingan madrasah.

Pada dua daerah ini, komunitas masyarakatnya lebih didominasi oleh pemeluk agama Kristen dan Hindu, sehingga madrasah kurang atau bahkan tidak mendapat perhatian dari Penda/Pemko setempat. Padahal meskipun berada di lingkungan mayoritas non muslim, namun jumlah madrasah cukup banyak. Akan tetapi banyaknya madrasah seakan tidak berarti apa-apa karena di samping kurang dikenal, madrasah juga tidak menarik perhatian, bahkan di kalangan masyarakat muslim sendiri, sehingga keberadaannya tidak signifikan di tengah masyarakat secara umum maupun wakil rakyat di legislatif. Faktor inilah yang menjadi salah satu penyebab madrasah kurang berkembang.

SUMBER BACAAN

- Azra, Azyumardi (2002): *Paradigma Baru Pendidikan Nasional (Rekonstruksi dan Demokratisasi)*. Jakarta, Kompas Media Nusantara.
- Chan, Sam M dan Sam, Tuti T (2005): *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta, PT. Grafindo Persada.
- Murray Print (1992): *Curriculum Development and Design* (Second Edition). Sidney, Allen & Unwin.
- Rahim, Husni (2001) *Arab Baru Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta, Logos Wacana Ilmu.
- Rosyada, Dede (2004): *Paradigma Pendidikan Demokratis (Sebuah Model Pelibatan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pendidikan)*. Jakarta, Kecana.
- Republika, 21 Pebruari 2006
- Republika, Kamis, 23 Pebruari 2006
- Republika, Jumat 24 Pebruari 2006
- Republika, Selasa 28 Pebruari 2006
- Susanto, Hery dkk (2003): *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*. Jakarta, PT Dyatama Milenia.
- Tilaar, HAR (2002): *Membenahi Pendidikan Nasional*. Jakarta, Rineka Cipta.
- Yudoyono, Bambang (2001): *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM)*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Wirutomo, Paulus (2003): *Paradigma Pembangunan Era Otonomi Daerah*. Jakarta, Cipruy.
- Widjaya, Mangun (2005): *Pendidikan Berbasis Realitas Sosial*. Yogyakarta, Logung Pustaka.