

# Perkembangan Madrasah Suatu Tinjauan Historis-Politis

ABDUL AZIZ AHMAD

Ahli Peneliti Muda Bidang Agama dan Masyarakat, Puslitbang Kehidupan Beragama

*Politically, educational position of madrasah (Islamic institution of learning) has been relatively powerful although its function is complementary to school education. However, problematic complexities faced by the madrasah nowadays still needs a long political struggle to make madrasah capable of running its function well and also keeping itself as a relatively original native religious institution constructed by long historic struggle of the moslem community. It is necessary for both madrasah and government as its protector to be aware of not only for the benefit of madrasah itself and a feeling of regret if madrasah should be disappeared, but also to guarantee the availability of educated and competitive human resources of the madrasah at both the national and international level. By using politico-historical perspective, this article tries to unpack and explicate what and how Madrasah as the religious-education institution in Indonesia.*

## Pendahuluan

Konfigurasi dunia pendidikan di Indonesia ditandai oleh kehadiran tiga model kelembagaan yang secara substantif berbeda. Di satu sisi terdapat model kelembagaan pendidikan yang berorientasi pada pengembangan nalar rohaniah

seperti pesantren dan diniyah, di sisi lain ada model kelembagaan sekolah yang berorientasi pada nalar kognitif dan keterampilan kerja jasmaniah seperti sekolah. Titik konvergensi dari kedua model tersebut ditemukan dalam bentuk dua varian, yaitu lembaga pendidikan diniyah yang mengadopsi elemen-elemen sekolah

yang disebut “madrasah” (Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Aliyah) dan lembaga pendidikan sekolah yang mengadopsi elemen-elemen diniyah (khusus dalam kasus Islam) yang disebut “sekolah Islam” seperti SD Islam, SMP Islam dan SMA Islam.

Kehadiran model konvergensi terutama dalam bentuk madrasah, dapat disebut sebagai jawaban tipikal kaum muslimin di banyak tempat terhadap penetrasi pengaruh keberadaan model pendidikan Barat modern dalam bentuk sekolah. Keberadaan madrasah bukan hanya tipikal muslim di Indonesia, melainkan juga di sejumlah negara seperti Malaysia atau Singapura. Di kedua negara itu, keberadaan sekaligus madrasah dan sekolah, dipandang sebagai gejala dualistik yang pada akhirnya harus diatasi melalui kebijaksanaan pendidikan yang memenangkan dominasi sekolah atas madrasah. Di Malaysia, pengaturan madrasah yang semata-mata menyediakan pendidikan agama Islam menjadi tugas dan wewenang pemerintah kerajaan negara bagian dan lembaga pendidikan swasta, sementara peme-

rintah federal bertugas dan berwenang menangani persekolahan dan pendidikan agama di sekolah. Di Singapura, madrasah yang kordinasinya di tangan Majelis Ugama Islam Singapore (MUIS) hingga awal tahun 2000-an masih dianggap sebagai “problem” oleh pemerintah karena para muridnya dinilai tidak menguasai berbagai kemampuan dan keterampilan yang diperlukan oleh sebuah bangsa Singapura modern, sebagaimana diajarkan di sekolah-sekolah di negeri itu.<sup>1</sup> Bagi Indonesia sendiri, jawaban kependidikan dalam bentuk madrasah ini akan memaksa orang untuk mengajukan pertanyaan fundamental tentang konfigurasi dunia pendidikan nasional macam apa, yang dianggap tepat untuk diadopsi kaum muslimin di masa depan. Tulisan ini akan mengelaborasi perkembangan madrasah di Indonesia dilihat dari perspektif kesejarahan dan kepolitikan, serta membuat rekaan kemungkinan masa depan lembaga model ini dalam konteks pemenuhan kebutuhan pencerdasan bangsa, baik secara intelektual, emosional maupun spiritual.

---

<sup>1</sup> Lebih jauh tentang madrasah di Malaysia lihat: Rosnani Hashim: *Educational Dualism In Malaysia* (Kuala Lumpur, The Other Press, 2004), h.70-93. Tentang Madrasah di Singapura, lihat Noor Aisha Abdul Rahman and Lai Ah Eng: *Secularism and Spirituality* (Singapore, Marshal Cavendish Academic, 2006), h. 1-40

## Akar Kelembagaan

Secara harfiah, istilah “madrasah” dapat dialihbahasakan menjadi “sekolah”. Kedua istilah itu sama-sama menunjuk kepada lembaga pendidikan formal yang berada pada jenjang di bawah perguruan tinggi. Akan tetapi, perjalanan kesejarahan madrasah sejak mulai dikenal di kalangan masyarakat muslim Nusantara hingga hari ini, telah menjadikan lembaga pendidikan ini tumbuh dengan karakteristik yang membedakan dirinya dari sekolah. Jauh sebelum kelahiran negara bangsa Indonesia, rakyat muslim Nusantara hanya mengenal madrasah dan pesantren. atau lembaga pendidikan keagamaan sejenisnya sebagai penyedia pendidikan bagi kaum bumiputera. Motivasi utama pembentukan madrasah lebih diwarnai oleh kebutuhan memenuhi kewajiban menuntut ilmu (khususnya ilmu agama) bagi generasi penerus, daripada oleh kebutuhan menyiapkan tenaga terampil pada bidang-bidang kerja tertentu. Ketahanan hidup lembaga pendidikan keagamaan ini sepenuhnya bertumpu pada kemampuan sosial dan ekonomi masyarakat pendukungnya, bahkan ketika hampir seluruh

wilayah Nusantara secara bertahap dijajah Belanda yang dimulai sejak memasuki abad ke-16.

Sementara itu, lembaga pendidikan sekolah diperkenalkan kepada penduduk Nusantara untuk pertama kali oleh pemerintah penjajahan Belanda. Sistem sekolah yang pertama mereka dirikan adalah sekolah agama Protestan di Ambon pada tahun 1602, yang pada tahun 1645 berkembang menjadi 33 buah dengan siswa berjumlah 1.300 orang. Di Batavia, pada tahun 1706 terdapat tiga sekolah Protestan dengan jumlah siswa 4.873 orang. Sekolah non agama bagi keluarga pribumi beragama Kristen baru didirikan oleh Belanda pada tahun 1848 dalam wujud Sekolah Dasar Eropa (ELS). Hal ini sejalan dengan kebutuhan akan tenaga kerja murah guna mendukung kebijaksanaan “Tanam Paksa” (*Cultuurstelsel*). Menyusuli kebijakan pendidikan ini adalah kebijaksanaan penyediaan bantuan untuk sekolah swasta, kecuali sekolah Islam, pada tahun 1890. Dengan kebijaksanaan seperti ini, memasuki abad ke-19 pemerintah Hindia Belanda hanya menyediakan sekolah bagi segelintir anak pribumi tertentu untuk memenuhi kebutuhan kolonial mereka sendiri. Berbeda dengan

motif pembentukan madrasah yang sangat kental warna agamanya, pembentukan sekolah oleh pemerintah jajahan Belanda diabdikan sepenuhnya bagi keterampilan kerja dalam konteks peneguhan kolonialisasi sebagai kepanjangan tangan kaum kapitalis.<sup>2</sup> Meskipun menjelang kemerdekaan telah ada lembaga sekolah yang didirikan kaum pribumi dengan motif untuk mencerdaskan kaum pribumi sendiri, jumlah lembaga semacam itu tetap saja sangat terbatas,<sup>3</sup> sementara pendidikan massal masih disediakan oleh lembaga pendidikan keagamaan, yaitu madrasah, pesantren, surau, dayah dan sejenisnya.

Menurut Sirozi, setidaknya ada empat dampak kebijaksanaan pendidikan Belanda yang diskriminatif dan semata-mata bertujuan melayani kepentingannya sendiri itu. Pertama, meningkatnya konflik keagamaan antara kelompok muslim yang sama sekali tidak dbantu pemerintah dengan kelompok non muslim, khususnya Kristen yang menerima sokongan signifikan. Dampak kedua dari kebijaksanaan pendidikan ter-

sebut adalah terciptanya pemisahan sosial dan kesenjangan budaya antara segelintir generasi muda dari keluarga papan atas yang memiliki akses kepada sekolah dan merasa lebih mulia, dengan mayoritas keluarga biasa yang tidak memiliki akses seperti itu, sehingga banyak generasi muda yang menderita rasa rendah diri dan kurang percaya diri menghadapi rekan mereka yang berpendidikan sekolah. Dampak ketiga adalah menciptakan polarisasi rasial melalui pembatasan dalam sasaran pendidikan untuk penduduk pribumi dan penggunaan sekolah untuk menyediakan tenaga buruh rendah. Hal ini sejalan dengan semangat pemisahan antara tiga golongan masyarakat: Belanda dan Eropa, Timur Asing (termasuk Cina, Arab, Melayu semenanjung dan Asia lainnya) dan mayoritas penduduk pribumi. Dampak terakhir adalah bahwa kebijaksanaan pendidikan Belanda itu tidak berbuat apa-apa bagi mengatasi masalah keterbelakangan dan kebodohan bangsa Indonesia. Kebijakan itu memang dimaksudkan agar bangsa

---

<sup>2</sup> Lihat Muhammad Sirozi: *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Leiden-Jakarta, INIS, 2004), h. 20-21

<sup>3</sup> Di antara lembaga pendidikan pribumi itu adalah Perguruan Nasional Taman Siswa, yang dirintis oleh Ki Hadjar Dewantara dan kawan-kawan pada tahun 1922. Lihat Muhammad Sirozi: *ibid*, h. 32.

Indonesia yang mayoritas muslim tetap bodoh.<sup>4</sup>

Ketika Indonesia telah merdeka dan mulai membentuk pemerintahan sendiri, separasi kelembagaan antara model pendidikan sekolah yang diperkenalkan pemerintah jajahan Belanda dengan model pendidikan madrasah dan pesantren yang didukung kekuatan masyarakat, masih terus berlanjut tanpa upaya mediasi yang berarti. Meskipun Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat melalui Pengumuman nomor 15 tahun 1945 tertanggal 22 Desember 1945 merekomendasikan agar Pemerintah RI memajukan madrasah, kecenderungan Pemerintah sendiri lebih mengutamakan pengembangan sistem sekolah untuk disebarluaskan bagi masyarakat Indonesia.<sup>5</sup> Kecenderungan ini tampak dari semakin banyaknya lembaga sekolah didirikan, dengan disponsori atau didukung kuat oleh pemerintah. Sedangkan madrasah dan lembaga pendidikan keagamaan lain tetap dibiarkan dalam posisi semula

sebagai lembaga yang lebih banyak mengandalkan dukungan masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.

Secara ekonomis, masyarakat pendukung madrasah dan lembaga pendidikan keagamaan tersebut amat bergantung pada sektor ekonomi tradisional meliputi pertanian, perdagangan skala kecil dan menengah, serta pengembangan industri kerajinan tradisional seperti menenun dan membatik. Sektor ekonomi semacam ini mengalami tantangan hebat dan marginalisasi ketika program akselerasi modernisasi dan industrialisasi dilaksanakan di masa pemerintahan Presiden Suharto.<sup>6</sup> Walaupun keterpisahan kelembagaan antara lembaga madrasah dan sejenisnya dengan lembaga sekolah tidak setajam di masa penjajahan, kemampuan ekonomi masyarakat yang semakin menurun dalam mendukung madrasah telah menimbulkan dampak sangat serius bagi kualitas madrasah yang rendah, yang masih berlanjut hingga ke masa

<sup>4</sup> Muhammad Sirozi: *ibid*, h. 21-29

<sup>5</sup> Mengenai rekomendasi ini lihat: Hasbullah Mursyid *et.all. Amal Bakti Departemen Agama 3 Januari 1946-3 Januari 1987* (Jakarta, Departemen Agama RI, 1987), h. 25

<sup>6</sup> Data pekerjaan orangtua siswa madrasah tahun 2001/2002 yang mayoritas petani dan pedagang kecil dapat dilihat pada Ditjen Bagais Departemen Agama: *Madrasah Education Sector Assesment* (laporan studi tidak diterbitkan, 2004), h. 15

sekarang ini. Jadi, kebijaksanaan pendidikan yang diskriminatif warisan Belanda belum sepenuhnya hilang setelah Indonesia merdeka, berikut dampak bawaannya bagi warga madrasan dan lembaga pendidikan keagamaan sejenis.

Upaya menjembatani keterpisahan itu telah dilakukan melalui perintisan madrasah berkurikulum campuran sejak 1975, melalui Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, yaitu Menteri Agama (no.16/1975), Menteri Dalam Negeri (no.25/1975) dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (no.0371/U/1975). Dengan landasan SKB ini, pemerintah melalui Departemen Agama membangun sejumlah kecil madrasah negeri berkurikulum campuran, yang memungkinkan pengakuan madrasah setara dengan sekolah sesuai jenjangnya. Hasrat pemerintah yang besar untuk menstandarisasikan seluruh madrasah dengan model milik pemerintah, yang tidak diikuti dengan kebijaksanaan finansial yang sepadan dengan hasrat itu, telah menyebabkan pemerintah menerapkan kebijaksanaan penegerian banyak sekali madrasah swasta dan bukan membangun sendiri lebih banyak madrasah negeri melalui anggaran pemerintah. Dibarengi dengan

keterkucilan dari dunia kerja bagi lulusan madrasah yang tidak menerapkan standarisasi sebagaimana dikehendaki pemerintah, lengkaplah sudah situasi ketertekanan psikologis yang dialami anak didik dan seluruh stakeholder madrasah. Inilah situasi yang sedikit atau banyak, memunculkan rasa rendah diri dan kurang percaya diri di kalangan masyarakat madrasah, suatu situasi psikologis yang relatif mirip dengan situasi di masa kolonial.

### Perubahan Status Kelembagaan

Peraturan-peraturan yang menyangkut status madrasah telah mendapat payung kuat dengan lahirnya UU tentang sistem pendidikan nasional pada tahun 1989 yang menempatkan madrasah sebagai subsistemnya. Dengan adanya UU tersebut pemerintah mulai lebih banyak memberi perhatian kepada madrasah, khususnya madrasah yang mengadopsi kurikulum sekolah, meskipun perhatian pemerintah tersebut sangat jauh lebih kecil dibandingkan perhatian kepada sekolah. Di samping itu, keterpisahan ini masih belum sepenuhnya terjembatani mengingat masih

terdapat sejumlah besar madrasah dan pesantren yang berada di luar payung undang-undang tersebut. Baru setelah terjadi reformasi politik, UU sistem pendidikan nasional no.23/2003 telah menjadi payung bagi integrasi yang lebih komprehensif dan permanen bagi madrasah dan pesantren di dalam sistem pendidikan nasional.

Secara umum dapat dikatakan bahwa substansi UU Sisdiknas no.23/2003 masih menempatkan sistem sekolah sebagai arus utama (*mainstream*) sistem pendidikan nasional, sementara madrasah dan pesantren menjadi bagian komplementari. UU Sisdiknas yang baru ini memberi petunjuk bahwa terdapat tiga subsistem di dalam sistem pendidikan nasional yang baru, yaitu subsistem sekolah yang menjadi *mainstream*, kemudian subsistem madrasah yang memiliki kurikulum campuran dan terakhir subsistem pendidikan keagamaan, termasuk di dalamnya pesantren dan diniyah. Dengan posisi seperti itu, madrasah secara formal diharapkan dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga penyedia pendidikan formal bagi anak usia belajar, termasuk membantu menuntaskan pendidikan dasar wajib sembilan tahun.

Status kelembagaan madrasah yang bercorak komplementari ini menjadi tantangan bagi madrasah secara institusional untuk merumuskan jatidiri dan fungsinya di dalam keseluruhan sistem pendidikan nasional. Sampai sejauh ini, fungsi madrasah (Ibtidaiyah, Tsanawiyah dan Aliyah) sama dengan sekolah, yaitu menyediakan pendidikan bagi anak usia belajar sesuai jenjangnya, tetapi dengan tambahan ciri khas dalam wujud pendidikan agama yang relatif lebih banyak dan lebih intensif bagi para siswanya. Begitupun, dalam melaksanakan fungsinya itu, madrasah dihadapkan pada sejumlah persoalan yang akan mempengaruhi kinerjanya sendiri dan menjadi hambatan serius dalam perumusan jatidiri dan masa depan lembaga ini. Beberapa persoalan itu antara lain:

*Pertama*, jumlah madrasah swasta yang jauh lebih banyak dan tidak seimbang dengan jumlah madrasah negeri. Jumlah madrasah swasta untuk semua tingkatan jauh lebih besar, lebih dari 90% dibanding madrasah negeri yang hanya sekitar 10%, yang sebagian besarnya merupakan hasil penegerian madrasah swasta di masa lalu. Jumlah keduanya masih perlu diseimbangkan untuk keperluan standardisasi

mutu maupun untuk meningkatkan tanggung jawab pemerintah dalam menyediakan pendidikan bagi seluruh warganegara. Mengingat kemampuan ekonomi masyarakat pendukung madrasah pada umumnya sangat lemah, maka ketimpangan ini berdampak pada rendahnya mutu penyelenggaraan dan lulusan pendidikan yang disediakan oleh madrasah. Sebagian besar, antara 60–80% pemasukan dana dari orangtua dan masyarakat habis hanya untuk gaji guru dan karyawan sehingga dana untuk kebutuhan lain seperti penyelenggaraan akademis, tidak terpenuhi. Dalam hal ini termasuk sarana fisik yang tidak memenuhi syarat keamanan dan kenyamanan, guru mismatch, proses belajar-mengajar yang tidak didukung sarana pembelajaran yang baik, serta manajemen administrasi dan keuangan yang buruk. Terlebih lagi, sumberdaya yang disediakan pemerintah bagi madrasah lebih banyak diserap oleh madrasah negeri.

*Kedua*, secara finansial telah terjadi perlakuan pemerintah yang diskriminatif terhadap madrasah, di mana dana pendidikan yang disediakan bagi madrasah lebih rendah

secara proporsional dibanding dana bagi sekolah. Data tahun 2001/2002 menunjukkan belanja pemerintah bagi madrasah negeri lebih rendah sekitar 31–33% dibanding untuk sekolah negeri pada semua jenjang. Pada tahun-tahun sebelum itu, disparitas antara madrasah dengan sekolah jauh lebih besar lagi.<sup>7</sup> Perlakuan yang relatif setara telah diupayakan pemerintah pada lima tahun terakhir ini. Tetapi karena perlakuan ini baru terwujud setelah perlakuan diskriminatif selama puluhan tahun, maka adaptasi madrasah dalam peningkatan kualitas sebagaimana diamanatkan oleh UU Sisdiknas yang baru, memerlukan waktu relatif lama. Dalam konteks ini dirasa perlu untuk melipatgandakan dana dan sokongan lain bagi madrasah sampai pada tahap di mana madrasah dapat dianggap memiliki titik start yang relatif sama dengan sekolah untuk mencapai kualitas yang diharapkan.

*Ketiga*, terkait dengan semangat desentralisasi pemerintahan, sementara pemerintah pusat telah menyempurnakan penanganan pendidikan madrasah, sejumlah besar pemerintah daerah justru masih memberlakukan sikap

---

<sup>7</sup> Ketimpangan dana pemerintah ini dilaporkan juga dalam hasil studi Ditjen Bagais Departemen Agama: *ibid*, h.187

diskriminatif terhadap madrasah dengan alasan yang paling masuk akal, yaitu bahwa madrasah tidak termasuk bagian yang didesentralisasikan sehingga tidak menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk menanganinya. Karena itu dipandang penting untuk mengubah persepsi para pemimpin daerah terhadap madrasah. Mengingat para murid madrasah adalah juga warga masyarakat setempat, rendahnya kualitas lembaga pendidikan madrasah di suatu daerah sudah pasti akan mempengaruhi kualitas sumberdaya manusia di daerah yang bersangkutan.

*Keempat*, kelebihan madrasah (dibanding sekolah) sebagai lembaga pendidikan yang memberikan bekal agama relatif banyak dan yang menjadi simbol kemandirian masyarakat, dirasakan oleh warga madrasah belum secara memadai diapresiasi terutama oleh pemerintah pusat maupun daerah. Perasaan seperti ini, yang dipadu dengan perasaan ketertinggalan secara kualitatif oleh sekolah, sedikit banyak menimbulkan rasa kurang percaya diri di kalangan mereka yang berlatar pendidikan madrasah. Secara agregatif, situasi psikologis semacam ini sangat tidak menguntungkan bagi kualitas

generasi masa depan. Diharapkan ada langkah-langkah afirmatif untuk menolong perubahan sikap mereka.

Dalam konteks penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yang telah lama dicanangkan akan berakhir pada tahun 2006 ini, madrasah juga telah diwajibkan untuk dapat melaksanakan perannya sebagai salah satu lembaga penyedia pendidikan dasar melalui peningkatan daya serap anak didik usia belajar dengan mutu pembelajaran yang standar. Akan tetapi karena pada akhir dasarsa 90-an Indonesia mengalami krisis yang masih berkepanjangan hingga hari ini, maka target tersebut mengalami penundaan enam hingga delapan tahun dari rencana. Meskipun demikian, mengingat wajar dikdas 9 tahun merupakan kewajiban dan program pemerintah, maka segala kebutuhan fisik maupun nonfisik untuk kebutuhan itu pada dasarnya harus dipenuhi oleh pemerintah.

Apabila hal di atas dapat dilakukan, maka dengan cara seperti itu sumberdaya yang dimiliki madrasah, khususnya madrasah swasta yang jumlahnya mayoritas, dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan madrasah yang tidak disediakan oleh pemerintah, seperti penyediaan

pendidikan agama yang melebihi standar kurikulum, atau penambahan kegiatan ekstra kurikuler non keagamaan di luar program standar yang telah ada. Hanya saja, kondisi ideal wajar dikdas tersebut tampaknya belum akan tercapai dalam waktu dekat. UUD 1945 memang menyatakan bahwa 20% anggaran pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus dialokasikan untuk pendidikan, karena jumlah itu dipandang akan mencukupi kebutuhan sesuai dengan tuntutan ideal pendidikan. Tetapi pada kenyataannya, baik eksekutif maupun legislatif sepakat untuk mencapai prosentase tersebut tidak sekaligus melainkan bertahap. Artinya, bunyi konstitusi tidak memiliki daya paksa untuk dilaksanakan semua pihak secara konsekuen dan karenanya, situasi yang akan dihadapi madrasah di masa depan masih akan tetap berat.

### Tantangan Desentralisasi

Posisi kelembagaan madrasah yang berstatus komplementari bagi sistem persekolahan memiliki dimensi permasalahan baru ketika penyelenggaraan pendidikan didesentralisasikan ke pemerintah kabupaten/

kota. Secara umum dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan sebagaimana dimaksudkan oleh UU No. 22 tahun 1999 masih menyisakan banyak persoalan, terutama koordinasi antara pusat dengan. Dalam catatan hasil pembahasan sidang tahunan MPR RI 2001 disebutkan bahwa "Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya mengenai kewenangan bidang pendidikan, belum terrealisasi sebagaimana mestinya sehingga pemerintah daerah belum merasa bertanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan di daerah." Lima tahun setelah sidang tersebut berlalu, tentu telah terjadi banyak perubahan dalam hal kordinasi ini. Akan tetapi dalam konteks madrasah, komplikasi persoalan kordinasi sangat menentukan sikap pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan pendidikan di madrasah. Sebaliknya, terjadi kegamangan pula di tingkat pemerintah pusat, khususnya Departemen Agama dalam menetapkan kebijaksanaan pendidikan madrasah dalam konteks desentralisasi ini.

Di satu sisi, UU Sisdiknas no. 23 Tahun 2003 menyiratkan semua

kegiatan penyelenggaraan pendidikan terkena desentralisasi. Tetapi di sisi lain UU Pemerintahan Daerah no.22/1999 menyiratkan bahwa agama tidak termasuk bidang yang didesentralisasikan. Maka, berbeda dengan eksistensi sekolah, banyak madrasah di sejumlah daerah kabupaten/kota yang belum diterima secara bulat sebagai asset daerah dalam bidang pendidikan. Implikasinya, kebijaksanaan pemerintah daerah yang bersangkutan tidak menyentuh kepentingan madrasah, utamanya dalam penyediaan anggaran pendidikan. Responsi Departemen Agama sendiri terhadap issue desentralisasi bidang pendidikan tertuang dalam surat Menteri Agama Nomor: MA/402/2000 tanggal 21 Nopember 2000 yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, serta Menpan dan gubernur seluruh Indonesia. Surat Menteri Agama itu berisi penegasan bahwa kewenangan penyelenggaraan pendidikan agama pada sekolah umum dan penyelenggaraan Madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah dan Aliyah diserahkan kepada kabupaten/kota, meliputi aspek-aspek operasional penyelenggaraan, penjabaran kurikulum, penyediaan tenaga kependidikan, penyediaan

sarana dan prasarana, penyediaan anggaran. Namun surat Menteri tersebut juga menyatakan bahwa kewenangan lain di bidang pendidikan sebagaimana dimaksud dalam PP No 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai Daerah Otonom Bab II pasal 2 ayat (3) angka 11, sepanjang yang menyangkut pendidikan agama dan keagamaan masih tetap menjadi wewenang pemerintah pusat (Departemen Agama).

Kecenderungan paling mutakhir dalam situasi gamang di atas ialah bahwa madrasah dan lembaga pendidikan keagamaan seperti pesantren tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dalam konteks kelembagaan madrasah, pengelolaan yang tidak diotonomikan dan sepenuhnya tetap berada dalam kewenangan Departemen Agama mengandung resiko kembalinya situasi lama di mana madrasah hanya mengandalkan penerimaan fasilitas pemerintah dari APBN bidang agama yang secara tradisional sangat kecil dan boleh jadi tidak memperoleh porsi memadai dalam skema rencana alokasi anggaran pendidikan 20%. Resiko lainnya ialah, madrasah juga tidak termasuk di dalam skema penyediaan fasilitas

dan pendanaan pendidikan yang berada dalam kewenangan daerah otonom, sehingga Departemen Agama di daerah-daerah memerlukan perjuangan yang keras melalui sektor agama untuk memperoleh keadilan pelayanan bagi madrasah sesuai yang diperoleh lembaga pendidikan sekolah.

## Agenda ke Depan

Dengan kompleksitas permasalahan kelembagaan madrasah seperti tergambar di atas, dirasakan perlunya perumusan dan pembaharuan visi dan misi madrasah di masa depan. Dualisme penyelenggaraan pendidikan secara nasional sebagai akibat keputusan sentralisasi madrasah, perlakuan pemerintah terhadap berbagai pihak penyelenggara pendidikan madrasah yang tidak setara baik di pusat maupun di daerah, keterbatasan yang semakin nyata bagi masyarakat pendukung madrasah untuk terus membiayai penyelenggaraan pendidikan madrasah hingga pada tahap yang dipandang bermutu, serta belum jelasnya tipologi output lulusan yang diharapkan muncul dari madrasah, merupakan sebagian dari wilayah yang harus terus menerus dipikirkan perumusannya.

Perumusan tentang visi dan misi ini pada akhirnya akan turut menentukan posisi dan jatidiri madrasah, serta corak hubungan antara madrasah dengan dunia sekelilingnya, yaitu dengan masyarakat pendukung; dengan pengelola subsistem sekolah (Depdiknas) dan lembaga sekolah (yayasan dan unitnya); dengan pengelola subsistem madrasah (Departemen Agama) dan lembaga madrasah (yayasan dan unitnya); dengan pengelola subsistem pendidikan keagamaan dan lembaga-lembaganya; serta dengan lembaga-lembaga politik, sosial dan ekonomi yang terkait dengan kepentingan madrasah.

Sejumlah agenda prioritas mungkin perlu dipikirkan untuk secara sungguh-sungguh digarap agar eksistensi madrasah sebagai wujud kreatifitas masyarakat pribumi menjaga kontinuitas budaya mereka, dapat dipertahankan di masa depan. Agenda semacam ini sewajarnya disusun berdasarkan kebutuhan perubahan yang diharapkan menjamin kinerja madrasah mencapai mutu yang diharapkan:

## 1. Perumusan Arah Pengembangan Madrasah

Fungsi komplementari madrasah akan memaksa madrasah untuk menyesuaikan diri dengan arah umum pendidikan nasional. Akan tetapi seyogyanya hal ini tidak serta merta harus menghilangkan jatidiri madrasah sebagai lembaga pendidikan yang memiliki motivasi keagamaan sejak berdirinya. Sebagai tawaran, mungkin pengembangan madrasah ke depan dapat diarahkan menuju tersedianya tiga jenis lulusan. Pertama, lulusan yang siap dan memiliki kapasitas untuk meneruskan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi dan menjadi calon ilmuwan dengan bekal wawasan keagamaan yang kuat. Kedua, lulusan yang siap untuk meneruskan pendidikan ke jenjang lebih tinggi menjadi calon agamawan dengan bekal wawasan saintifik yang signifikan. Ketiga, lulusan yang memiliki bekal *life skill* yang cukup untuk langsung bekerja di sektor-sektor ketenagakerjaan, tetapi sekaligus memiliki gairah kuat dalam hal agama dan ilmu pengetahuan. Perumusan arah yang demikian ideal ini haruslah juga mempertimbangkan kemungkinan realisasinya yang membumi secara bertahap.

## 2. Penguatan Peraturan Perundang-Undangan

Guna menjamin perlakuan yang adil terhadap madrasah baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan institusi-institusi lain yang ada di masyarakat, diperlukan pembentukan jaring-kerja antara madrasah dengan kekuatan sosial politik yang mempengaruhi pengambilan keputusan publik yang pro madrasah. Untuk itu, pembinaan jaring-kerja dengan DPR-RI, DPD-RI dan DPRD perlu dirumuskan dengan jelas, baik target maupun caranya. Selain itu, jaring-kerja dengan berbagai lembaga atau kelompok penekan (*pressure group*) seperti Ormas atau LSM yang peduli pendidikan, perlu diperluas dan diperkuat. Dalam konteks ini perlu juga dipikirkan untuk mendukung pendirian institusi yang memperkuat tuntutan publik bagi perbaikan mutu madrasah seperti asosiasi-asosiasi guru independent, atau lembaga bantuan hukum dan advokasi pendidikan yang promadrasah. Kekuatan-kekuatan sosial politik tersebut perlu dibekali dengan seperangkat informasi mengenai peraturan perundang-undangan apa saja yang diperlukan guna peningkatan mutu madrasah dan peraturan

apa yang selama ini dirasakan menghambat upaya-upaya peningkatan mutu itu. Mengingat madrasah merupakan subsistem pendidikan nasional, penguatan peraturan perundang-undangan memerlukan jaring-kerja yang harmonis dengan lembaga pemerintah yang menangani subsistem pendidikan lainnya seperti Depdiknas atau Depdagri.

### 3. Proses Pembelajaran

Banyak madrasah menyadari pentingnya proses belajar-mengajar yang baik. Tetapi seringkali mereka lakukan sendiri-sendiri, kecuali untuk keperluan khusus seperti ujian nasional, di mana madrasah telah mengenal lembaga seperti Kelompok Kerja Madrasah (yang kadangkala justru menimbulkan masalah berupa eksploitasi madrasah swasta oleh madrasah negeri sebagai kordinator kelompok). Madrasah belum mengenal pengembangan jaring-kerja antar madrasah yang bersifat saling tolong menolong dalam kebaikan (*ta'awun 'ala al-birr*), di mana misalnya madrasah yang kuat membantu madrasah yang lemah, atau bekerjasama memanfaatkan sumberdaya lokal secara bersama-sama, seperti guru profesional, perpustakaan atau laboratorium.

Madrasah juga belum terbiasa out-sourcing memanfaatkan baik lembaga pendidikan nirlaba maupun lembaga pencari laba. Yang sering terjadi adalah upaya saling menjegal perkembangan di antara madrasah yang berdekatan. Dengan semakin langka dan mahal nya sumber-sumber dan semakin kuatnya tuntutan peningkatan mutu oleh masyarakat, jaring-kerja antar madrasah perlu dirumuskan bentuknya, khususnya di tingkat lokal (antar desa atau kecamatan), lalu tingkat kabupaten/kota, propinsi hingga tingkat nasional. Selain antar madrasah, jaring-kerja untuk peningkatan mutu dapat pula dilakukan melalui kerjasama madrasah-sekolah yang saling berdekatan. Berbagai jaring-kerja antar warga madrasah yang secara tradisional telah ada seperti MGMP atau KKG, dapat terus didinamisasi sepanjang dirasakan manfaatnya dalam peningkatan mutu madrasah.

### 4. Alokasi Anggaran dan Pemenuhan Kebutuhan Fisik

Salah satu problem akut madrasah adalah dana, baik untuk keperluan pembangunan fisik maupun untuk menjalankan kegiatan belajar mengajar. Karena sebagian besar

madrasah diselenggarakan swasta, dana yang terserap dari masyarakat demikian kecil sehingga sebagian besar digunakan untuk memenuhi kebutuhan non fisik, utamanya kesejahteraan guru. Untuk kebutuhan nonfisik lain, seperti pengembangan kurikulum dan manajemen administratif, banyak madrasah yang tidak mampu memenuhinya. Dana pembangunan fisik seringkali harus disiasati dari sumber-sumber yang tak menentu sehingga perencanaan bangunan fisik kurang memperoleh perhatian, seringkali asal bangun dan asal jadi. Aspek kesehatan dan kebersihan juga banyak terabaikan, seperti ketiadaan fasilitas MCK, tempat buang sampah, pelayanan kesehatan darurat dan seterusnya. Selain mengandalkan dukungan finansial madrasah, ada baiknya dipikirkan untuk melakukan kampanye besar-besaran guna membangun sebuah lembaga finansial madrasah, seperti dalam bentuk *Madrasah Trust Fund*.

### 5. Partisipasi Masyarakat

Walaupun madrasah telah memperoleh perhatian yang lebih meningkat dari pemerintah dan pihak lainnya, madrasah tidak boleh melupakan masyarakat yang selama

ini mendukungnya. Partisipasi masyarakat perlu terus digalakkan melalui peningkatan kepercayaan mereka terhadap kemampuan madrasah menghasilkan anak didik yang baik. Maka, fungsionalisasi lembaga seperti Komite Madrasah, atau persatuan alumni bagi madrasah-madrasah yang telah berusia lama, perlu dikembangkan. Demikian pula pembentukan jaringan-kerja dengan lembaga-lembaga sosial penyedia dana (*funding agencies*) atau fasilitas pendidikan baik lokal, nasional maupun internasional, atau lembaga yang memiliki akses kepada lembaga penyedia dana dan fasilitas pendidikan tersebut. Salah satu aspek pengembangan untuk maksud peningkatan partisipasi masyarakat seperti ini adalah perlunya membangun jaringan-kerja dengan perusahaan atau lembaga ekonomi yang dapat membantu meningkatkan kemampuan ekonomi dan daya beli masyarakat pendukung madrasah.

### 6. Membangun Otonomi Pendidikan

Sejalan dengan semangat untuk tetap menjaga partisipasi masyarakat, seluruh elemen madrasah dan pemerintah yang bertugas menga-

yomi madrasah perlu memikirkan cara-cara untuk lebih meningkatkan otonomi pendidikan. Otonomi jenis ini mengasumsikan tanggungjawab yang besar berada di pundak madrasah dan seluruh penyelenggaraan pendidikan bagi masyarakat dilaksanakan oleh masyarakat sendiri melalui lembaga madrasah sebagai pelaksana langsung, sementara pemerintah baik pusat maupun daerah berfungsi sebagai fasilitator. Wujud dari otonomi pendidikan ini adalah apa yang sering dikampanyekan sebagai “manajemen berbasis sekolah” (MBS). Dalam konteks kelembagaan madrasah, MBS seringkali ditafsirkan salah seolah-olah madrasah telah melaksanakannya hanya karena sebagian besar madrasah milik swasta. Manajemen yayasan-yayasan penyelenggara madrasah swasta yang pada umumnya masih belum tertib serta kecenderungan pengurus yayasan-yayasan tersebut untuk turut campur persoalan akademis madrasah, merupakan sebagian dari persoalan yang menghambat pelaksanaan MBS. Pembangunan otonomi madrasah secara bertahap diharapkan akan mengurangi kompleksitas masalah madrasah sebagai akibat perjalanan kesejarahannya di masa lalu.

## Penutup

Secara politis, posisi kelembagaan madrasah telah relatif kuat meskipun berfungsi komplementari bagi pendidikan sekolah. Akan tetapi kompleksitas permasalahan yang dihadapi madrasah masih memerlukan perjuangan politik yang panjang agar madrasah dapat menjalankan fungsinya itu dengan baik, sekaligus mampu menjaga jatidirinya sebagai lembaga pendidikan keagamaan bumiputera yang relatif orisinal, yang dihasilkan dari pergumulan kesejarahan yang panjang. Kesadaran akan hal ini perlu dimiliki oleh pihak madrasah maupun pemerintah pengayom madrasah, bukan semata-mata untuk kemaslahatan madrasah dan rasa sayang apabila lembaga pendidikan ini mengalami kepunahan, melainkan untuk menjamin tersedianya sumberdaya manusia hasil pendidikan madrasah yang handal dan mampu bersaing baik secara nasional maupun global.[]

## SUMBER BACAAN

- Ditjen Bagais Departemen Agama:  
*Madrasah Education Sector Assesement*  
(Jakarta, laporan studi tidak diterbitkan, 2004).
- Hashim, Rosnani : *Educational Dualism In Malaysia* (Kuala Lumpur, The Other Press, 2004).
- Mursyid, Hasbullah, et.al. *Amal Bakti Departemen Agama 3 Januari 1946- 3 Januari 1987* (Jakarta, Departemen Agama RI, 1987).
- Rahman, Noor Aisha Abdul and Lai Ah Eng: *Secularism and Spirituality* (Singapore, Marshal Cavendish Academic, 2006).
- Sirozi, Muhammad : *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Leiden-Jakarta, INIS, 2004).