

KESETARAAN STATUS DAN MASALAH MUTU LULUSAN MADRASAH

Abdul Aziz

Ahli Peneliti Muda pada Puslitbang Kehidupan Beragama

Though the status of Madrasah is equal to the other public schools, as attached in UU Sisdiknas No 20 Tahun 2003, and some efforts have been made to improve the quality of Madrasah conceptually, problem of quality development in Madrasah and its graduates cannot be overcome adequately because it is not supported by the policy of educational budget. Changing the budget policy for Madrasah had a good momentum in compliance with political reformation, in which some Madrasah graduates came into as legislators, politicians, bureaucrats, and so forth. They, of course, can participate in making decision, mainly in making a national budget. Besides, the real condition faced by Madrasah in the globalization era is how can Madrasah survive, how can it produce competitive outputs in this era without leaving out its characteristic and labels as Islamic institution. Another serious challenge is the problem of replacement of Moslem's orientation, from education as a medium of getting knowledge to preparation for getting a job.

A. Pendahuluan

Persoalan mutu lulusan madrasah dan juga lembaga pendidikan Islam lainnya seperti pesantren, sudah seharusnya mendapat perhatian besar dan sungguh-sungguh dari semua pihak, terutama dari pemerintah yang memiliki banyak sumber daya,

mengingat di madrasah saja terdapat tidak kurang dari enam juta anak bangsa yang sedang merajut masa depan hidup mereka. Dapat dibayangkan, apabila jumlah murid yang hampir dua kali lipat penduduk Singapura itu menjadi lulusan yang tidak bermutu, maka hal itu akan menjadi kehilangan besar bagi seluruh bangsa dan

mereka sendiri akan tergolong sebagai generasi yang hilang. Memahami persoalan mutu lulusan madrasah dan upaya-upaya perbaikannya melalui berbagai strategi seperti penyetaraan status, mungkin tidak dapat dilakukan secara baik tanpa mengenali berbagai faktor yang turut mempengaruhinya, yang terutama dapat digali dari sejarah pertumbuhan dan perkembangan madrasah di tanah air.

Madrasah adalah sebuah kata Arab, dengan akar kata "darasa" yang mempunyai beberapa arti, di antaranya "membaca dan belajar", "tempat orang belajar", "tempat murid belajar", dan juga "jalan". Akar kata itu ada kaitan pula dengan kata lain, misalnya dengan kata "madras" yang berarti buku yang dipelajari atau tempat belajar, atau dengan kata "midras" yang sering diartikan sebagai "tempat orang belajar kitab suci Taurat". Arti yang sama untuk kata "madrasah" ditemukan juga dalam bahasa Ibrani dan bahasa Aramiyah. Dalam perkembangan penggunaannya, kata "madrasah" juga diartikan sebagai "mazhab pemikiran". Dalam bahasa Indonesia, kata "madrasah" dapat dipadankan dengan kata "sekolah" walaupun dapat pula diartikan sebagai tempat mengaji. Hal ini tentu mengacu kepada kenyataan yang hidup di lingkungan pendidikan Islam yang mengenal tiga model madrasah.

Pertama, madrasah yang mengacu kepada standar pen-

didikan sekolah baik dalam kurikulum maupun penjenjangannya yang di dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003 di tempatkan sebagai satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan keagamaan Islam dan pendidikan umum. Model ini berjenjang persis seperti sekolah, yaitu madrasah ibtidaiyah untuk tingkat sekolah dasar, madrasah tsanawiyah untuk tingkat lanjutan pertama dan madrasah aliyah untuk tingkat lanjutan atas. *Model kedua* adalah madrasah diniyah, yaitu madrasah yang hanya menyediakan pelajaran agama tanpa tambahan pelajaran umum, dengan jenjang serupa model pertama, yaitu diniyah awaliyah setara ibtidaiyah, diniyah wustho setara tsanawiyah dan diniyah ulya setara aliyah. Sedangkan *model ketiga* sebenarnya pesantren yang diberi jenjang serupa madrasah model pertama berdasarkan penguasaan siswa atas buku-buku klasik berbahasa Arab yang lazim disebut *kitab kuning*. Madrasah jenis ini misalnya ditemukan di Gontor dengan nama Madrasah Muallimin. Madrasah yang dimaksud dalam pembahasan ini terbatas hanya mengenai model pertama, walaupun sejauh menyangkut sejarah pertumbuhannya, madrasah model pertama itu merupakan hasil perkembangan paling mutakhir dari madrasah model kedua dan ketiga.

B. Sejarah Singkat

Tradisi bermadrasah telah lama dikenal di dunia Islam, dimulai dari pendidikan yang diselenggarakan di masjid di masa Rasulullah yang dimaksudkan, antara lain, untuk memahami ajaran yang diwahyukan Allah dan implementasinya bagi kehidupan sehari-hari. Seiring dengan perkembangan keilmuan di tangan kaum muslimin, khususnya ilmu agama Islam, terbentuklah beragam *halaqah* di masjid-masjid yang dipimpin oleh para tokoh keilmuan dari berbagai disiplin ilmu. Karena keterbatasan ruang dan fasilitas, sementara peminat ilmu semakin banyak, maka kebutuhan tempat belajar bergeser ke luar agar kegiatan ibadah utama di masjid tidak terganggu. Maka muncullah lembaga seperti *kuttab*, yakni tempat belajar membaca dan menulis di luar masjid. Evolusi kelembagaan ini terus berlangsung hingga muncul lembaga yang bernama *madrasah*.

Tidak diketahui pasti kapan madrasah pertama didirikan di dunia Islam. Tetapi asal usul madrasah diperkirakan tumbuh pada abad ketiga dan keempat Hijrah (abad kesepuluh dan sebelas Masehi) di wilayah Khurasan, suatu wilayah luas yang sekarang menjadi bagian dari negara Iran dan Afghanistan. Di wilayah itu, madrasah muncul sebagai suatu kompleks bangunan tempat belajar

ilmu hukum Islam (*fikih*) yang dilengkapi dengan perpustakaan, sekaligus sebagai tempat hunian guru dan para muridnya. Sumber utama pembiayaan madrasah adalah *wakaf* dalam bentuk tanah atau properti lain yang menghasilkan dana. Satu di antara madrasah paling awal adalah *Madrasah Al-Baihaqiyah* di Naisabur, Khurasan, yang didirikan oleh Abu Hasan Ali al-Baihaqi. Pada awalnya, ilmu fikih diajarkan di rumah-rumah pribadi sang guru yang didatangi oleh para muridnya dari berbagai penjuru daerah. Pada waktu yang bersamaan, di Baghdad terdapat masjid-masjid yang dikombinasikan dengan asrama murid dan perpustakaan yang lazim disebut *Masjid Khan*.

Selain madrasah dan Masjid Khan, berkembang pula lembaga yang bernama *Ribat*, yaitu tempat kediaman para prajurit di garis depan (semacam barak) yang kemudian digunakan untuk pertemuan keagamaan sufistik. Ada pula lembaga yang disebut *Khanaqah* (mungkin ada kaitan dengan istilah *khan*) yaitu tempat yang digunakan para sufi sebagai pusat aktivitas pembelajaran dan pendalaman ajaran tasawuf, baik para individu bebas yang tidak menjadi anggota gerakan tarekat maupun anggota, serta aktivitas pelayanan sosial bagi kaum miskin. Disebutkan, salah satu guru tasawuf di Khurasan bernama Abu Said bin Abi Khair (967-1049 M)

telah membangun tidak kurang dari 62 *khanaqah* bagi para pengikutnya.

Memasuki abad keempat Hijrah, beberapa madrasah yang mengenalkan sistem klasikal telah dibangun di Bagdad dan di Naisabur oleh Nizhamul Muluk, Perdana Menteri Kerajaan Bani Saljuk yang diberi nama *Madrasah Nizhamiyah*. Nizhamul Muluk membangun madrasah antara lain bertujuan mengakomodasi dan memajukan dua aliran *Fikih* di kalangan Sunni yaitu mazhab Hanafi dan mazhab Syafi'i dan menjadikan mazhab-mazhab fikih Sunni sumber legitimasi kekuasaannya sebagai upaya menangkal pengaruh paham Syi'ah yang para pengikutnya telah meraih kekuasaan di wilayah-wilayah yang mengelilingi perbatasan Kerajaan Bani Saljuk. Pada saat itu, madrasah lebih dimaknai sebagai lembaga pendidikan tinggi seperti universitas sekarang ini.

Uraian singkat tentang sejarah madrasah di atas menjelaskan bahwa lembaga madrasah bukanlah sesuatu yang baru, melainkan lebih merupakan warisan peradaban umat Islam yang dapat dijumpai di manapun di tengah masyarakat muslim di dunia. Kehadirannya sejalan dengan kebutuhan kaum muslimin dalam mendalami agama dan menghadapi permasalahan kehidupan sehari-hari. Serupa dengan perkembangan madrasah di Timur

Tengah, madrasah di Indonesia berawal dari masjid atau surau yang digunakan sebagai tempat belajar agama, sekaligus transmisi budaya. Seiring dengan proses Islamisasi Nusantara dan peningkatan kebutuhan pembelajaran, muncullah lembaga *pesantren* yang dalam pengalaman Timur Tengah serupa dengan *Masjid Khan* atau *Ribat*. Baik masjid/surau maupun pesantren telah menyediakan pendidikan massal bagi masyarakat muslim Nusantara jauh sebelum pemerintah kolonial Belanda membangun sekolah bagi segelintir warga pribumi. Boleh dikatakan bahwa sejak awal abad ke-19 lembaga pendidikan yang tersedia bagi masyarakat muslim pribumi hanya berbentuk pesantren.

Perubahan sistem pendidikan dari masjid/surau dan pesantren ke sistem madrasah dengan kelas berjenjang di Indonesia dimulai abad ke-20, bersamaan dengan upaya pembaharuan sistem pendidikan di kalangan umat Islam, sebagaimana sudah berlangsung di Turki dan Mesir pada abad ke-19. Pada awalnya, madrasah di Indonesia dikenal dengan istilah '*sekolah Arab*' yang memadukan sistem pondok pesantren (surau) dengan sistem modern yang berlaku di sekolah-sekolah umum yang menggunakan sistem kelas, tetapi hanya mengajarkan pendidikan agama. Dinamakan demikian karena selain mata pela-

jarannya lebih banyak menggunakan bahasa Arab, juga karena para pelopor madrasah jenis ini adalah mereka yang pernah menimba ilmu di negara-negara Arab atau yang memiliki darah keturunan Arab.

Sejak tahun 1908 banyak organisasi pergerakan Islam di Indonesia yang mendirikan lembaga pendidikan seperti itu. Di antaranya Muhammadiyah, al-Irsyad, Jamiatul Khair, Nahdlatul Ulama, Persatuan Islam (Persis), Mathlaul Anwar, dan Persatuan Umat Islam (PUI). Era baru madrasah dimulai tahun 1930 ketika madrasah mulai menggunakan kurikulum dan metode pembelajaran yang terorganisasikan. Hal ini dilakukan dalam upaya menciptakan pendidikan Islam yang seimbang dan sederajat dengan pendidikan sekolah yang dibangun Belanda, yang pada waktu itu mengharuskan adanya formalitas khusus dalam penyelenggaraan pendidikan. Menjelang Indonesia merdeka, diskusi tentang bagaimana wujud sistem pendidikan nasional Indonesia menjadi pokok perdebatan para pemikir bangsa pada waktu itu. Yakni, apakah sistem pendidikan bagi rakyat Indonesia akan dibangun dari sistem pendidikan pribumi yang direpresentasikan oleh pondok pesantren dan madrasah, atau dari sistem pendidikan sekolah umum sebagaimana dikembangkan oleh Belanda.

C. Posisi Kelembagaan Madrasah di Indonesia

Pada akhirnya, sistem pendidikan yang diberlakukan di negara Indonesia yang baru lahir itu adalah yang berorientasi dan konkordan dengan sistem pendidikan sekolah model Belanda. Sedangkan pondok pesantren dan madrasah yang kehadirannya mengandalkan dukungan penuh masyarakat swasta, tetap pada jalannya masing-masing dan terpisah dari sistem pendidikan sekolah yang secara nasional telah menjadi pilihan resmi pemerintah untuk dikembangkan. Sejak saat itu mulailah suatu babak baru di mana pesantren dan madrasah berada pada posisi marginal yang hampir sama seperti di masa sebelum kemerdekaan, justru ketika pemerintahan negara berada di tangan kaum pribumi sendiri. Namun, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP yang berfungsi sebagai parlemen sementara waktu itu), telah mengeluarkan maklumat pada 22 Desember 1945 yang salah satunya menganjurkan untuk memajukan pendidikan dan pengajaran di madrasah, pengajian-pengajian di langgar atau surau-surau, dan pondok pesantren. BPKNIP pun menyarankan agar institusi-institusi pencerdasan rakyat seperti itu yang keberadaannya sudah berakar dalam masyarakat Indonesia, mendapatkan perhatian dan bantuan material dari pemerintah.

Respons pemerintah Republik Indonesia terhadap maklumat tersebut dilakukan terutama melalui Departemen Agama yang secara resmi didirikan pada 3 Januari 1946. Sejak saat itu, pembinaan terhadap madrasah dan pondok pesantren dimasukkan ke dalam tugas pokok pemerintahan yang diselenggarakan oleh Departemen Agama. Sesungguhnya sejak masa ini telah ada upaya pemerintah untuk mengintegrasikan penyelenggaraan pendidikan dalam satu Sistem Pendidikan Nasional. Hal ini dimulai dengan pengakuan lembaga pendidikan agama yang dituangkan pemerintah dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1950 tentang Pokok Pendidikan dan Pengajaran. Dengan ketentuan ini, setiap siswa yang belajar di madrasah, yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama, berarti telah memenuhi kewajiban belajar. Sebagai respons terhadap Undang-Undang tersebut, Departemen Agama mencanangkan program Madrasah Wajib Belajar (MWB) yang pada mulanya dilakukan di beberapa madrasah pada tahun 1958. Pencanaan ini dimaksudkan untuk memberi bantuan teknis kepada masyarakat penyelenggara madrasah dalam rangka penyeragaman materi kurikulum dan sistem penyelenggaraan madrasah oleh masyarakat.

Secara swadaya, sejumlah elemen masyarakat sendiri terus

mengembangkan lembaga madrasah yang mereka miliki mengikuti tipe sekolah dan madrasah yang diselenggarakan pemerintah dengan menyeimbangkan mata pelajaran agama dengan mata pelajaran umum. Guna menjamin mutu pendidikan di madrasah secara umum dan sekaligus memperoleh pengakuan formal dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan sebagai departemen teknis yang mengkoordinasikan pendidikan, salah satu strategi yang dipilih adalah menyeimbangkan rasio madrasah negeri dengan madrasah swasta. Asumsinya, madrasah negeri dapat secara ketat dan utuh dibina dan diawasi perkembangannya sehingga kelak menjadi rujukan madrasah swasta dalam mengembangkan madrasah. Selain itu, diasumsikan bahwa swasta yang berkualitas akan membutuhkan biaya besar yang akan membebani masyarakat, sehingga ketika masyarakat tidak mampu menanggung beban tersebut, maka keadaan itu akan berdampak pada penurunan kualitas. Oleh karena keterbatasan dana pemerintah melalui APBN yang disediakan bagi sektor agama, langkah yang ditempuh untuk menyeimbangkan rasio tersebut dilakukan melalui penergian madrasah swasta yang di masa lalu menimbulkan polemik karena ekses-ekses yang timbul dari program penergian dianggap telah merugikan masyarakat, seperti

misalnya kasus-kasus pemaksaan penergian yang terselubung.

Landasan hukum bagi pelaksanaan strategi penergian swasta dapat dirujuk pada TAP MPR-RI Nomor XXVII/1966 yang memungkinkan madrasah swasta untuk meminta pemerintah mengubah status madrasah mereka menjadi madrasah negeri. Sejak saat itu, terdapat 123 madrasah ibtidaiyah, 182 madrasah tsanawiyah dan 42 madrasah aliyah yang beralih status dari swasta menjadi negeri. Pemerintah sendiri melalui Departemen Agama secara bertahap telah pula membangun sejumlah madrasah negeri dari berbagai jenjang. Walaupun demikian, hingga sekarang keseimbangan rasio tersebut sulit tercapai karena madrasah negeri kurang dari 10 % dari seluruh populasi madrasah yang mencapai lebih dari 30 ribu buah.

Pada tahun 1972, Presiden Soeharto mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 34/1972, disusul kemudian dengan Instruksi Presiden Nomor 15/1974 yang mengatur bahwa manajemen madrasah dipindah tangankan dari Departemen Agama kepada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Namun, kedua aturan tersebut dipandang oleh banyak tokoh Islam sebagai upaya untuk meniadakan fungsi madrasah sebagai lembaga pendidikan agama dan mensekularisasikannya. Guna menghindari kesalahpaha-

man dan sekaligus menjamin kelangsungan peningkatan mutu pendidikan madrasah, pada tahun 1975 pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri (Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri), tentang Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah. Sebagai akibat SKB Tiga Menteri tersebut, pada tahun 1976 disusun kurikulum madrasah yang mengacu kepada kurikulum sekolah umum, dengan bobot alokasi waktu 70% mata pelajaran umum dan 30% mata pelajaran agama. Kemudian pada tahun 1984 dikeluarkan SKB Dua Menteri (Mendikbud dan Menag) tentang Pengaturan Pembakuan Kurikulum Sekolah Umum dan Kurikulum Madrasah, yang isinya, antara lain, pengakuan kesetaraan mutu lulusan madrasah sehingga mereka dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi di sekolah-sekolah dan perguruan tinggi umum. Penyetaraan status ini merupakan strategi berikutnya dalam rangka peningkatan mutu lulusan madrasah.

Selanjutnya setelah lahir Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No.2 Tahun 1989 yang diikuti oleh Peraturan Pemerintah No. 28 dan 29 Tahun 1990, serta SK Mendikbud No. 0489/U/1992 madrasah berkembang dengan predikat baru, yaitu sekolah umum berciri khas Islam. Posisi mad-

rasah yang relatif telah mantap itu kemudian lebih diperkuat lagi ketika DPR RI mengesahkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) karena dalam Undang-Undang yang baru itu madrasah diposisikan sebagai subsistem pendidikan nasional. Dalam Undang-Undang ini, madrasah mempunyai kedudukan yang sama dengan sekolah umum, yakni lembaga pendidikan agama Islam yang memberikan mata pelajaran umum yang sama dengan sekolah.

D. Antara Status Formal dengan Realitas Lapangan

Perjalanan historis madrasah yang demikian panjang telah menjadikannya lembaga pendidikan dengan ciri-ciri yang relatif dapat dibedakan dari sekolah. Sebagai lembaga yang berakar kuat di tengah masyarakat, madrasah tetap menjalankan fungsinya sebagai tempat pembelajaran agama meskipun telah melakukan adaptasi dengan tuntutan dinamika dan perubahan masyarakat muslim. Selain itu, karena kebanyakan madrasah milik swasta dan dibangun oleh individu atau masyarakat muslim sebagai wujud panggilan (*beruf, calling*) dan kesadaran keberagaman masyarakat muslim terhadap pentingnya pelestarian ajaran agama kepada anak-anak generasi penerus, maka

mayoritas madrasah dikelola secara independen (swadaya) dengan keterlibatan masyarakat setempat yang amat besar, sehingga perkembangannya amat tergantung pada perhatian dan komitmen mereka terhadap kemajuan pendidikan Islam. Selama masa-masa krisis ekonomi di Indonesia di akhir dasawarsa 90-an yang lalu, madrasah dapat bertahan hidup tidak karena dukungan pemerintah, tetapi lebih banyak karena dukungan dan komitmen masyarakat sekitar. Ciri khas lain dari madrasah adalah fungsinya sebagai penyedia layanan pendidikan berbiaya rendah bagi masyarakat miskin, khususnya di perdesaan.

Dengan segala keunikan di atas, madrasah telah memberikan kontribusi yang besar bagi pendidikan nasional. Dengan merujuk kepada data yang tersedia pada 2002, peserta didik yang ditampung madrasah menyumbang sekitar 18% APK (angka partisipasi kasar) nasional. Walaupun mutu lulusan madrasah secara nasional masih berada di bawah mutu lulusan sekolah jika diukur dengan hasil nilai ujian nasional (NEM), data tiga tahun terakhir ini menunjukkan, di beberapa kabupaten dan propinsi, proporsi kelulusan murid madrasah lebih tinggi dibanding murid sekolah, dengan nilai rata-rata yang tidak jauh berbeda dengan murid sekolah umum di daerah yang sama. Fenomena ini perlu ditelusuri lebih

jauh karena sekolah sesungguhnya mendapatkan dukungan fasilitas dan finansial dari pemerintah yang lebih baik dibanding dengan madrasah sehingga memunculkan pertanyaan mengenai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Namun, peningkatan kualitas pendidikan di madrasah tetap menjadi kebutuhan, bukan semata-mata untuk mengejar kesetaraan dengan sekolah, melainkan untuk memenuhi kebutuhan warganya menghadapi kehidupan masa depan yang penuh tantangan.

Ciri-ciri khas madrasah sebagai buah perjalanan historisnya membawa serta problem yang akut dalam dirinya, yang pada gilirannya turut mempengaruhi tingkat mutu lulusan madrasah yang relatif rendah. Telah menjadi rahasia umum bahwa karena mayoritas madrasah adalah swasta yang mengandalkan dukungan masyarakat, sementara masyarakat pendukung madrasah pada umumnya berasal dari kelompok masyarakat miskin, maka dengan sendirinya madrasah memiliki keterbatasan sumber daya keuangan, fisik dan sumber daya manusia yang pada umumnya lebih rendah dibandingkan dengan sumber daya yang disediakan pemerintah bagi sekolah-sekolah. Kondisi ini diperparah oleh kebijaksanaan anggaran pemerintah selama puluhan tahun di bawah Presiden Soeharto yang

menempatkan pembinaan madrasah sebagai tugas pokok sektor agama dengan pendanaan yang amat sangat kecil dari anggaran sektor agama dalam APBN dan bukan dari sektor pendidikan sebagaimana diterima oleh sekolah, yang alokasi anggarannya sangat besar.

Jadi, walaupun secara kelembagaan madrasah telah mencapai taraf setara dengan sekolah sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Sisdiknas yang lama maupun yang baru, serta upaya-upaya perbaikan mutu telah dilakukan secara konseptual sejak pertengahan dasawarsa 70-an, problem pembinaan mutu madrasah dan lulusannya tidak dapat diatasi secara memadai karena tidak didukung oleh kebijaksanaan anggaran pendidikan yang tepat.

Upaya perubahan kebijaksanaan anggaran bagi madrasah menemukan momentumnya sejalan dengan terjadinya reformasi di bidang politik ketika banyak lulusan madrasah tampil sebagai politisi legislator di parlemen dan anggota birokrasi pemerintah yang turut mewarnai pengambilan keputusan tentang APBN. Selain itu, terdapat indikasi semakin banyaknya anggota birokrasi pemerintahan yang menyadari kerugian bangsa secara keseluruhan apabila madrasah tidak memperoleh perhatian yang proporsional.

E. Tantangan Madrasah di Masa Depan

Di samping kondisi obyektif yang dihadapi madrasah di atas, madrasah pun menghadapi beberapa permasalahan yang cukup dilematis sebagai bahan perenungan dalam upaya pengembangan kualitas kelembagaan dan para lulusannya ke depan.

Pertama, penyelenggaraan madrasah di era otonomi daerah. Isu utama yang diusung oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah dan desentralisasi beberapa kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan yang didesentralisasikan di antaranya adalah di bidang pendidikan. Oleh karena madrasah merupakan "sekolah", maka dapat ditafsirkan bahwa penyelenggaraan dan pengelolaan madrasah seharusnya terdesentralisasikan. Namun, karena mayoritas madrasah adalah swasta yang berarti milik masyarakat, maka pengaturan desentralisasi madrasah seharusnya tidaklah sama dengan yang diberlakukan bagi sekolah-sekolah umum. Selain itu, karena bidang agama tidak didesentralisasikan, maka aspek keagamaan di madrasah negeri dan swasta masih dipandang sebagai kewenangan pemerintah pusat.

Persoalan otonomi daerah lainnya adalah penilaian bahwa otonomi daerah mengandung para-

doks yang pada gilirannya bisa melahirkan kesenjangan kualitas pendidikan antardaerah. Di satu sisi otonomi, antara lain, bertujuan menciptakan pemerataan dan keadilan, tetapi dalam bidang pendidikan justru memungkinkan terjadi perbedaan mutu pendidikan di masing-masing daerah. Perbedaan mutu pendidikan di masing-masing daerah sangat ditentukan oleh besarnya perhatian pemerintah daerah pada bidang pendidikan. Selain itu, juga dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan prasarana, kualitas sumber daya manusia dan pembiayaan. Bagi daerah yang punya perhatian besar dan punya kemampuan, kemungkinan pendidikan akan lebih maju, baik itu sekolah maupun madrasah di daerah itu, dibandingkan dengan daerah yang tidak punya perhatian dan kemampuan. Bahkan, daerah yang punya kemampuan keuangan besar akan dapat membayar tenaga profesional dari daerah lain, baik untuk menjadi pengajar maupun untuk duduk dalam jajaran manajemen pengelolaan pendidikan pada satuan pendidikan, termasuk madrasah.

Kedua, era globalisasi karena madrasah kini sudah memasuki era globalisasi. Globalisasi dapat dikatakan sebagai suatu proses "mendunia" akibat kemajuan-kemajuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, terutama telekomunikasi dan transportasi. Perjanjian

perdagangan bebas antarnegara (AFTA) akan menimbulkan persaingan antar bangsa dalam memperebutkan pengaruh dan ekonomi. Globalisasi dapat pula dibaca sebagai hegemoni kekuatan ekonomi, politik, dan kultural negara-negara industri maju terhadap negara-negara yang belum terindustrialisasikan sepenuhnya. Dalam situasi itu, hanya bangsa yang memiliki sumber daya manusia yang unggul di bidang ekonomi dan iptek yang akan *survive*. Tantangan yang dihadapi oleh madrasah adalah bagaimana madrasah dapat *survive* dan selanjutnya dapat menghasilkan lulusan yang akan mampu bersaing dalam era globalisasi ini, tetap dapat memainkan peranan penting dalam kehidupan bercorak global, namun tanpa kehilangan ciri khas dan jati dirinya sebagai lembaga pendidikan Islam. Tantangan lain yang juga serius adalah terjadinya pergeseran orientasi masyarakat dari pendidikan sebagai wahana untuk mencari ilmu menjadi pendidikan sebagai persiapan mencari pekerjaan.

Ketiga, implikasi dari pemberlakuan Undang-undang No. 20/2003. Berkaitan dengan persoalan desentralisasi pendidikan, seharusnya Undang-undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional membahas pula titik kunci desentralisasi. Undang-undang ini tidak secara khusus menjelaskan atau mendudukan term-term hubungan kewenangan, pem-

bagian spesifikasi pelayanan, dan keuangan di bidang pendidikan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Masalah-masalah tersebut akan di jelaskan dalam Peraturan Pemerintah yang akan dirancang berikutnya. Padahal setidaknya ada 26 pasal dalam UU itu yang pengaturannya mungkin akan berpengaruh pada kebijakan penyelenggaraan madrasah selama ini.

F. Solusi Peningkatan mutu lulusan : Percaya Diri

Salah satu problem penting yang tidak kasat mata dan menghambat peningkatan mutu lulusan madrasah adalah merebaknya rasa rendah diri sebagai warga belajar di madrasah. Antara lain sebagai akibat politik pendidikan yang cenderung diskriminatif terhadap madrasah selama puluhan tahun, warisan pelecehan yang diderita madrasah dan pendidikan Islam pada umumnya selama penjajahan, tidak kunjung memperoleh kesempatan *recovery*. Cap dan kesan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan kelas dua tidak dapat dihindari dan terus menjadi bayang-bayang yang sulit terhapus dari persepsi warga belajar madrasah dan anggota masyarakat luas. Terlebih lagi, banyak anggota masyarakat yang tidak dididik di madrasah melegitimasi kesan seperti itu dan memandang rendah para lulusannya, bahkan seringkali tanpa pengecualian. Demikian

telanjangnya fenomena ini sehingga untuk mengetahuinya tidak diperlukan penelitian khusus. Situasi ini harus diubah dan mungkin telah sedikit berubah. Akan tetapi, harus ada upaya sistematis dan terus-menerus agar kesan masyarakat terhadap madrasah benar-benar berubah sehingga belajar di madrasah dipandang sebagai pilihan bermartabat yang kelulusannya diakui fungsional oleh masyarakat.

Membangun kembali kepercayaan diri warga madrasah harus menjadi agenda prioritas pengembangan mutu lulusan karena hal ini menyangkut kekuatan motivasi yang dampaknya baru akan dirasakan jauh setelah mereka lulus dan bekerja di tengah masyarakat. Kekuatan motivasi negatif—seperti perasaan di perlakukan tidak adil—yang terhunjam di kedalaman jiwa, akan menghasilkan tindakan destruktif yang tidak dapat diprediksikan. Upaya membangun kepercayaan diri ini dapat dilakukan melalui berbagai skim penguatan kelembagaan, peningkatan kualitas sumber daya dan proses pembelajaran, serta politik pendidikan yang adil. Demi keadilan ini, tindakan-tindakan afirmatif harus diberikan kepada madrasah melebihi proporsinya karena madrasah telah terdiskriminasi demikian lama.

Makna simbolik madrasah yang paling jelas adalah partisipasi masyarakat yang demikian besar

dalam membantu pemerintah yang kemampuannya masih terbatas untuk menyediakan pelayanan pendidikan bagi seluruh anak bangsa. Sudah selayaknya pemerintah memberikan penghargaan kepada madrasah melalui bantuan timbal balik yang proporsional atau bahkan lebih atas kebaikan masyarakat membantu pemerintah meringankan tugas konstitusionalnya. Ke depan perlu dipikirkan skim pembantuan yang menimbulkan efek kebanggaan, misalnya, semakin besar proporsi partisipasi masyarakat, semakin besar pula proporsi subsidi dari pemerintah. Jika langkah ini dipertimbangkan, maka recovery madrasah dan warga belajarnya atas problem kepercayaan diri mereka akan semakin cepat tercapai.

G. Solusi Berikutnya: Perumusan Visi dan Misi Baru

Kekenyalan madrasah menghadapi tantangan dan dinamika zaman sehingga mampu bertahan dan tetap eksis sampai sekarang dengan segala kekurangan dan kelebihanannya terletak pada semangat para pendirinya untuk melestarikan dan mengembangkan warisan peradaban masyarakat muslim. Semangat yang dilandasi panggilan beribadah ini telah menjadi roh perjuangan yang tak mengenal lekang dan yang perlu terus dipelihara agar keberadaan

madrasah tetap diakui oleh semua pihak, termasuk pemerintah. Akan tetapi, semangat seperti ini saja belum cukup karena masih banyak warga masyarakat yang ingin mendirikan madrasah semata-mata mengandalkan semangat seperti ini, tanpa memperhitungkan rencana masa depan anak didik yang mereka terima. Oleh karena itu, sangatlah mendesak kebutuhan perumusan visi dan misi baru tentang pendidikan di madrasah sehingga secara internal madrasah juga menyiapkan diri dalam upaya menjamin mutu lulusannya.

Bahwa mendirikan madrasah adalah tindakan ibadah, itu jelas visi yang harus dipertahankan, tetapi dengan imbuhan bahwa madrasah yang didirikan itu harus merupakan pusat persemaian bibit-bibit unggul (*centre of excellence*) bukan hanya di bidang agama sebagaimana dipersepsikan selama ini, melainkan juga di bidang kehidupan lain yang memerlukan penguasaan ilmu dan teknologi. Dengan kata lain, pendidikan madrasah benar-benar bersifat *student oriented* dan diabdikan sepenuhnya untuk mencetak calon manusia unggul yang siap hidup di tengah masyarakat global yang ditandai kemajuan iptek. Kalau tidak unggul, maka akan mengurangi nilai ibadah, atau bahkan dapat jatuh menjadi perbuatan dosa karena menelantarkan anak didik yang telah diamanatkan oleh masyarakat untuk dididik secara

baik. Visi seperti ini akan mencegah seseorang atau sekelompok orang membangun madrasah sembarangan dan sebaliknya akan memberi dorongan untuk memikirkan langkah sistematis dan terencana serta kemungkinan kerja sama dengan potensi-potensi lain yang tersedia di masyarakat. Jika imbuhan ini dapat diterima, maka setiap madrasah akan harus merumuskan visinya masing-masing dengan penuh kesadaran akan masa depan anak bangsa yang dididik di masing-masing madrasah.

Mungkin perumusan visi seperti itu tidaklah terlalu sulit, tetapi yang jauh lebih sulit adalah mewujudkannya dalam realitas mengingat banyak sekali keterbatasan yang dihadapi masyarakat pendukung madrasah. Madrasah sebagai pusat keunggulan akan sangat sulit diwujudkan manakala masyarakat pendukungnya tidak bekerja sama secara rasional menyatukan semua potensi yang mereka miliki. Akan tetapi, sudah bukan rahasia lagi bahwa meskipun ajaran tolong-menolong dalam kebaikan (*ta'awun alal birri wattaqwa*) telah mendarah daging di lingkungan madrasah, kerja sama di antara berbagai elemen masyarakat pendukung madrasah untuk menyatukan potensi sering tidak bisa dilakukan. Masih banyak pendiri madrasah yang puas dengan mendirikan madrasah seadanya sehingga kuantitasnya banyak, tetapi kecil-kecil. Belum

banyak terdengar semangat beribadah yang diwujudkan dalam bentuk penggabungan dua atau lebih madrasah agar tumbuh menjadi pusat unggulan berkekuatan besar. Atau belum pula banyak terdengar ada madrasah swasta yang sudah besar dan maju, mau membantu mengembangkan madrasah tetangganya atau di daerah yang berdekatan agar sama-sama besar dan maju.

Dengan visi baru bahwa ibadah mendirikan madrasah harus berarti mempersiapkan anak didik menjadi calon manusia unggul yang sanggup menghadapi tantangan hidup di masa depan, maka misi baru madrasah harus dirumuskan sejalan dengan visi itu. Salah satu misi yang perlu dipertimbangkan adalah menjadikan madrasah sebagai lembaga pendidikan yang mempersiapkan anak didiknya menjadi calon agamawan yang berwawasan sains, menjadi calon ilmuwan berwawasan religius, dan atau calon anggota masyarakat yang memiliki keterampilan profesional dan berakhlak mulia. Tawaran tentang visi dan misi baru di atas bukanlah harga mati dalam arti dapat pula digagas kembali alternatif visi dan misi baru yang berfungsi menggugah seluruh stakeholders madrasah mengenai tuntutan peningkatan mutu. Namun, gabungan visi dan misi baru seperti telah disebutkan di atas itu perlu dipertimbangkan untuk disosialisasikan

kepada seluruh stakeholders madrasah agar sesegera mungkin melakukan perubahan fundamental.

H. Solusi Selanjutnya: Tindakan Afirmatif Pemerintah

Sebagaimana telah disinggung, politik pendidikan pemerintah selama puluhan tahun telah memperlakukan madrasah secara tidak adil, padahal sahamnya bagi pendidikan bangsa tidak dapat dipandang kecil. Tindakan afirmatif pemerintah pusat maupun daerah diperlukan agar madrasah cepat melakukan recovery dari keadaan sakitnya yang panjang. Gejala perubahan telah mulai tampak khususnya setelah memasuki era reformasi. Dalam konteks ini, perubahan politik anggaran pemerintah yang telah mulai pro madrasah harus pula dibarengi dengan rencana jangka pendek maupun panjang yang didesain untuk membantu akselerasi peningkatan mutu madrasah dan lulusannya. Landasan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur persoalan status kelembagaan dan pemberdayaan madrasah harus dibangun dengan motivasi memberi ruang gerak yang luwes bagi madrasah untuk sesegera mungkin beradaptasi dengan kebutuhan dan tuntutan baru ke depan.

Secara jujur harus diakui, tindakan afirmatif pemerintah pusat maupun daerah kepada madrasah tidak akan dapat dilakukan serentak dan dalam tempo singkat. Berbagai persoalan yang mengiringi proses desentralisasi pemerintahan ke daerah tingkat kabupaten/kota, seperti kesiapan pemerintah daerah mengalokasikan dananya lebih besar ke sektor pendidikan dan kesiapan aparat yang berwenang dalam pengambilan keputusan kependidikan pada pemerintah daerah kabupaten/kota, akan harus diantisipasi sebagai tantangan. Demikian pula kesiapan aparat Departemen Agama mulai dari pusat hingga ke daerah propinsi maupun kabupaten/kota yang menangani langsung bidang pendidikan, untuk tidak resisten ketika proses-proses perubahan yang diperlukan madrasah terkait dengan kepentingan masa depan nasib mereka sendiri. Jadi, tindakan afirmatif pemerintah ke arah peningkatan mutu madrasah pada akhirnya kelak akan meminta pengorbanan lang-

sung maupun tidak langsung, individual maupun kolektif, dari aparat pemerintah di pusat maupun daerah. Namun, pengorbanan semacam ini tentu sepadan dengan cita-cita membangun generasi penerus yang unggul.

I. Penutup

Melihat kemampuan madrasah bertahan dari terjangan badai sepanjang masa, tidak berlebihan kiranya untuk optimis memandang bahwa sekurang-kurangnya melalui beberapa solusi mengatasi masalah sebagaimana diurai di atas, madrasah di masa depan akan memberikan kontribusi lebih besar lagi bagi peningkatan kualitas manusia Indonesia secara keseluruhan. Sebagai anak kandung peradaban umat Islam, madrasah yang berkualitas pasti akan menjadi dambaan masyarakat muslim mayoritas penduduk Indonesia untuk menjadikannya sebagai tempat persemaian generasi muda yang unggul lahir batin.[]