

BAB II

LANDASAN TEORETIS

A. Undang-undang Otonomi Daerah

1. Sejarah Undang-undang Otonomi Daerah

Untuk mengetahui tentang baik buruknya dan sebab musabab diatur sedemikian dalam suatu peraturan perundang-undangan maka salah satu jalan yang bisa dilakukan adalah melihat sejarah perubahan dari berlakunya suatu produk perundang-undangan. Dalam hal ini, peran sejarah sangat penting sebagaimana diutarakan oleh sejarawan Polandia B. Miskiewicz, dikatakan bahwa:

Tugas sejarah adalah memeriksa dengan teliti kejadian-kejadian historis, artinya menelusuri otentisitas dan kesungguhan pengetahuan akan fakta-fakta, maupun hubungan satu dengan yang lain di dalam proses sejarah tersebut dan dari sini menurunkan dalil-dalil, hukum-hukum dan kecenderungan-kecenderungan masyarakat. Fakta-fakta tersebut ditentukan berdasarkan bahan-bahan yang digali dari sumber-sumber dan dari sini melalui metode-metode penelitian yang terukur membaca kehidupan individu dan kemasyarakatan manusia.¹

Berdasarkan pendapat di atas, maka tugas sejarah yang utama ialah memeriksa dan menelusuri dengan penuh ketelitian tentang suatu kejadian melalui fakta-fakta yang berhubungan dengan suatu peristiwa. Jika dikaitkan dengan sejarah undang-undang, maka tugas sejarah dalam konteks tersebut

¹Emeritus John Gilissen dan Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 8

akan memeriksa dengan teliti tentang suatu undang-undang yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan fakta-faktanya.

Dengan melihat sejarah perubahan perundang-undangan yang ada, dapat mengetahui maksud yang diinginkan dari perubahan tersebut, sehingga dengan demikian mudah memahami norma-norma yang ada dalam suatu produk perundang-undangan.

Berikut ini akan diuraikan tentang sejarah perubahan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah mulai dari tahun 1957 sampai dengan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sekarang di Indonesia.

a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957

Ada 4 (empat) persoalan besar yang mau diselesaikan dalam undang-undang ini yang sebelumnya belum dapat diselesaikan, yaitu:²

- 1) Bagaimana seharusnya isi otonomi itu;
- 2) Berapa selayaknya jumlah tingkat-tingkat yang dapat dibentuk dalam sistem otonomi itu;
- 3) Bagaimana seharusnya kedudukan Kepala Daerah berhadapan dengan otonomi itu; dan
- 4) Bagaimana dan apa isi pengawasan yang tak boleh tidak harus dilakukan terhadap daerah-daerah otonomi oleh penguasa pusat.

²Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 37

Secara umum undang-undang ini bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya soal-soal yang semata-mata terletak dalam lapangan otonomi dan “*medebewind*” diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Disamping itu, undang-undang ini juga merancang tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Dimana Kepala Daerah haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh masyarakat daerah yang bersangkutan, oleh karena itu Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan dari rakyat tersebut dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Akan tetapi meskipun pada azasnya seorang Kepala Daerah harus dipilih secara langsung, namun sementara waktu dipandang perlu memperhatikan pula keadaan yang nyata dan perkembangan masyarakat di daerah-daerah yang kenyataannya belum bisa sampai ke taraf itu, yang dapat menjamin berlangsungnya pemilihan dengan diperolehnya hasil dari pemilihan itu yang sebaik-baiknya. Untuk sementara waktu Kepala Daerah tetap dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut.

b. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965

Perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 ke Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 dilatarbelakangi karena perkembangan ketatanegaraan setelah Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

berlakukanya kembali Undang-undang Dasar 1945, maka undang-undang ini disusun untuk melaksanakan Pasal 18 UUD dengan berpedoman kepada Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara yang dipidatokan Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959 dan telah diperkuat oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor 1/MPRS/1960 bersama dengan segala pedoman pelaksanaannya.³

Sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor: II/MPRS/1960 dan Keputusan Presiden Nomor: 514 tahun 1961, maka undang-undang ini mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) yang progresif dari Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan) juncto Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965 dengan maksud dan tujuan berdasarkan gagasan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan berlakunya satu saja undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ini, maka dapatlah diakhiri kesimpangsiuran dibidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan Pemerintahan Daerah dan dapat diakhiri pula segala kelemahan demokrasi liberal, sehingga akan terwujudlah pemerintahan

³Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hlm. 25

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

daerah yang memenuhi sifat-sifat dan syarat-syarat yang dikehendaki oleh Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yaitu stabil dan berkewibawaan yang mencerminkan kehendak rakyat, revolusioner dan gotong royong, serta terjaminnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini berkehendak membagi habis seluruh Negara Republik Indonesia dalam tiga tingkatan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Otonomi).

c. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974

Perubahan ini disebabkan karena Undang-undang sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan pada waktu itu, dimana sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan. Disamping itu untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif.⁴

d. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, karena Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan

⁴Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), hlm. 19

pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan kata lain perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 ke Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah perubahan dari penyerahan urusan ke pengakuan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya.⁵

Hal-hal mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya daerah Tingkat II. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Propinsi daerah Tingkat I menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, dalam undang-undang ini dijadikan daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintahan atasan dari

⁵Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hlm. 43

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonomi Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- 2) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab;
- 3) Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- 4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
- 5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah Administrasi;
- 6) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi Badan Legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi,

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

- 7) Pelaksanaan Asas Dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah; dan
- 8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁶

e. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, disamping karena adanya perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan

⁶Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 56

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

MPR Tahun 2002 dan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.

Perubahan ini juga memperhatikan perubahan Undang-undang terkait dibidang politik, diantaranya; Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan lain-lain.⁷

2. Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah Terkait Dengan Perubahan Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah

Terkait dengan adanya perubahan undang-undang maka kewenangan Pemerintah Daerah juga mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan dan iklim politik yang ada. Berikut ini akan penulis uraikan sejarah kewenangan Pemerintah Daerah yang diatur pada masing-masing undang-undang yang pernah dan sedang berlaku tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan:

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

⁷Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 64

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Yang dianggap sebagai Pemerintah Daerah dalam undang-undang ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 5).

Kewenangan DPRD dinyatakan dalam Pasal 31 ayat (1), 35, dan 36 undang-undang ini, diantaranya :

- 1) Mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain.
- 2) Dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah dan Dewan Perwakilan rakyat.
- 3) Untuk kepentingan daerah atau untuk kepentingan pekerjaan tersebut dapat membuat peraturan-peraturan yang disebut dengan peraturan daerah.⁸

Kewenangan Dewan Pemerintah Daerah dinyatakan dalam Pasal 44, 45, dan 49 undang-undang ini, diantaranya:

- 1) Menjalankan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Menetapkan peraturan-peraturan penyelenggaraan dari Peraturan Daerah.

⁸Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok pokok Pemerintahan Daerah Pasal 31, 35, dan 36.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

3) Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan. Dalam hal-hal yang dipandang perlu Dewan Pemerintah Daerah dapat menunjuk seorang kuasa untuk menggantinya.

b. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 5). Kewenangan Pemerintah Daerah dinyatakan dalam Pasal 39 ayat (1), dan 40 ayat (1), diantaranya:

- 1) Berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- 2) Urusan-urusan pemerintahan baik sebagian atau seluruhnya yang telah dipisahkan dari tangan Pemerintah Pusat.⁹

Kepala Daerah dalam undang-undang ini menjalankan 2 (dua) fungsi yaitu sebagai alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah. Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah berwenang:

- 1) Memegang pimpinan kebijaksanaan politik didaerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁹Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Pasal 39 dan 40, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 75

- 2) Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di daerah, antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah.
- 3) Melakukan Pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah.
- 4) Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik dibidang urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dinyatakan dalam Pasal 49 dan 55 undang-undang ini, diantaranya:

- 1) Menetapkan Peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.
 - 2) Dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya kepada Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah yang lebih tinggi tingkatannya dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.
- c. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam rangka otonomi daerah Pasal 7 undang-undang ini menyatakan bahwa: “Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah dalam undang-undang ini adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kewenangan Kepala Daerah dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1), 23 dan 38, diantaranya:

- 1) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 2) Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, bila dipandang perlu dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya.
- 3) Menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁰

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Pasal 29 undang-undang ini, diantaranya:

- 1) Mengenai Anggaran
- 2) Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota.
- 3) Meminta Keterangan
- 4) Mengadakan perubahan

¹⁰Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Pasal 22 dan 38

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 5) Mengajukan pernyataan pendapat
- 6) Prakarsa
- 7) Penyelidikan

d. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Kewenangan daerah dalam Pasal 7 undang-undang ini mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang meliputi:

- 1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro
- 2) dana perimbangan keuangan
- 3) sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara
- 4) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
- 5) pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.¹¹

Kalau dikaitkan dengan "Teori Sisa" maka secara terperinci mengenai kewenangan daerah adalah selain yang dikecualikan dalam Pasal 7 diatas. Selain itu yang menjadi kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 10 undang-undang ini, yaitu mengelola sumber daya nasional yang tersedia

¹¹Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 7

diwilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Wilayah laut meliputi: eksplorasi, pengaturan tata ruang, penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, dan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah dalam undang-undang ini adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya (Pasal 14 ayat (2)). Kewenangan Kepala Daerah dinyatakan dalam Pasal 44 ayat (1), 69, diantaranya:

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- 2) menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah.

Sedangkan Perangkat Daerah lainnya, diantaranya:

- 1) Sekretariat Daerah, yang berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis dan unit pelaksana lainnya (Pasal 61 ayat (5)).

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 2) Dinas Daerah, yaitu melaksanakan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi (Pasal 63).

e. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah, yaitu meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama (Pasal 10 ayat (1) dan (3)). Urusan pemerintahan daerah dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan Wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan Urusan Pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Kewenangan Pemerintahan Daerah, diantaranya:

- 1) Urusan Wajib, dimana urusan dalam skala provinsi dilaksanakan oleh Pemerintahan Provinsi, yang berskala kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota, yang meliputi:
 - a) perencanaan dan pengendalian pembangunan
 - b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
 - c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
 - d) penyediaan sarana dan prasarana umum

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- e) penanganan bidang kesehatan
- f) penyelenggaraan pendidikan
- g) penanggulangan masalah sosial
- h) pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j) pengendalian lingkungan hidup
- k) pelayanan pertanahan
- l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n) pelaksanaan administrasi penanaman modal
- o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

2) Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.¹²

3. Undang-undang Otonomi Daerah Tentang Pendidikan

Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan

¹²Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (1) dan (3)

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri.¹³

Pengertian otonomi secara umum mengandung pengertian sendirinya. Ada juga memberi arti kemandirian. Kemandirian ini adalah konteks bebas dalam wujud memilih, yang disertai dengan kemampuan. Kemampuan memilih secara esensial mencakup:

- a. Kemampuan memilih membuat keputusan terbaik, tepat dan berguna untuk diri, kelompoknya (daerah)
- b. Kemampuan memilih mengakui/menghargai pendapat yang lain (berlainan dari pendapatnya)
- c. Kemampuan memilih sesuatu yang melengkapi (memenuhi) kebutuhan daerahnya
- d. Kemampuan memilih mengatasi dan untuk menyesuaikan diri.
- e. Kemampuan memilih pelaksanaan yang tepat (pertama dan prioritas) bagi daerahnya.

Dengan demikian pelaksanaan Desentralisasi dan Otonom daerah menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Keputusan politik ditentukan oleh rakyat melalui DPRD
- b. Kekuasaan di tangan Kepala Daerah Tingkat II
- c. Daerah tingkat II diberi wewenang untuk mengurus kepeninginan Masyarakat.

¹³A. Ubaedillah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat madani*, ICCE, (Jakarta: UIN Syarif hidayatullah, 2007), h. 170

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- d. Mengatur kebijakan wilayah bersama DPR tingkat II
- e. Meliputi aspek ekonomi, politik dan social budaya serta semua sektor pembangunan
- f. Kewenangan sumber daya ditentukan oleh daerah berimbang
- g. Otonomi daerah dalam rangka ikatan NKRI
- h. Ketergantungan Pusat dan Daerah secara politis semakin kecil
- i. SD/MI-SLTP/MTS-SMU/MA pengelolaannya dilakukan dalam satu atap, mengikuti madrasah adalah pendidikan umum, sedangkan pendidikan keagamaan seperti Pesantren, Diniyah, dan Majelis Ta'lim tetap menjadi kewenangan pusat. Visi dan Misi keagamaan harus tetap memberi nuansa dalam pembinaan yang dilakukan.¹⁴

Salah satu dampak positif dari reformasi bidang pemerintahan adalah terjadinya pergeseran paradigma politik pemerintahan dari sentralistik kepada desentralistik, yang diwujudkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kemudian di rubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Lahirnya produk hukum tentang otonomi daerah tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kemandirian daerah di dalam kerangka negara kesatuan RI, karena otonomi tersebut tidak dapat diartikan sebagai suatu kebebasan absolut tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.¹⁵

Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan

¹⁴Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi dan Aksi*, (Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada, 2006), Cet. Ke-2, h. 131-135.

¹⁵Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana, 2008), h. 282.

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang ini diuraikan juga beberapa hal yaitu penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberi kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dalam peraturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Diuraikan juga bahwa pelaksanaan otonomi daerah itu dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disini sangat dituntut adanya upaya untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas peran masyarakat.¹⁶

Selama ini perhatian pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan pendidikan agama banyak disebabkan oleh pemahaman, interpretasi, dan implementasi yang tidak komprehensif mengenai keberadaan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana pasal 10 ayat 3 poin (f) yang didalamnya memuat tentang sentralisasi masalah “agama” oleh Pemerintah (pusat). Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “*yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan*

¹⁶Haidar Putra Daulay, *op. Cit.*,h.64

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan dalam menumbuh kembangkan kehidupan keagamaan.”

Atas dasar pasal tersebut, banyak pemerintah daerah yang memahami bahwa penyelenggaraan pendidikan agama dianggap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat cq. Departemen Agama Republik Indonesia. Padahal jika merujuk pada pasal 14 ayat (1) yang dikaitkan poin (f) dalam pasal tersebut adalah “*penyelenggaraan pendidikan*”. Karena keterbatasan kemampuan Pemerintah Pusat dan adanya anggapan bahwa pendidikan agama bukan wewenang Pemerintah Daerah, menyebabkan pendidikan agama menjadi terabaikan, dan cenderung tidak diperhatikan, baik dalam konteks pembinaan tenaga guru, tenaga kependidikan, desain kurikulum dan juga pendanaan penyelenggaraan pendidikan agama di daerah. Dengan demikian masalah pendidikan agama dan keagamaan yang dikelola Departemen Agama menjadi posisi yang remang-remang sehingga dapat merugikan berbagai pihak, terutama para penyelenggara dan peserta didik di lingkungan Departemen Agama.¹⁷

4. Dampak Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Melalui Undang-undang Otonomi Daerah

Dampak yang ditimbulkan dari kebijakan desentralisasi pendidikan adalah sebagai berikut:

- a. Kemungkinan daerah akan memanfaatkan kondisi yang ada untuk mendapatkan atau memperoleh pendapatan daerah. Tentu saja hal ini sangat

¹⁷Suwito, *op. Cit*, h. 287

riskan dilakukan karena berhubungan langsung dengan masyarakat atau rakyat kecil “akar rumput” (*grass roots*) yang semestinya mendapatkan pendidikan gratis dari pemerintah

- b. Desentralisasi pendidikan ini memberi peluang kekuasaan yang cukup kuat dan besar bagi para kepala dinas pendidikan. Hal ini membuka peluang terciptanya raja-raja kecil di daerah, khususnya ketika kontrol pemerintah provinsi dan pusat tidak lagi berperan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, para kepala dinas pendidikan pemerintahan kota atau kabupaten tersebutlah yang secara individual memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pengambilan keputusan (*decision making*)
- c. Kebijakan ini juga ada kemungkinan akan menimbulkan jurang yang semakin lebar antara si kaya dan si miskin. Hal ini bisa terjadi karena daerah-daerah dengan PAD besar akan memberikan porsi dana pendapatannya itu untuk kesejahteraan guru-guru. Sementara daerah lainnya tidak mungkin melaksanakannya. Hal ini terjadi karena tidak memiliki dana yang cukup besar.
- d. Desentralisasi pendidikan juga berdampak negatif terhadap pemerataan pendistribusian tenaga guru. Dengan kata lain, daerah-daerah yang kaya akan menyedot tenaga guru yang berkualitas, sekaligus secara kuantitas guru-guru tersebut akan berkumpul di daerah yang kaya tersebut.
- e. Ada juga yang mengatakan bahwa desentralisasi pendidikan hanya akan memindahkan praktik-praktik kotor korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dari pusat ke daerah.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- f. Beragamnya hasil belajar siswa. Hal ini disebabkan pembuatan silabus materi pembelajaran dibuat berdasarkan kebutuhan siswa, keadaan sekolah, dan kondisi daerah. Pada akhirnya kondisi ini akan mengarah pada tidak meratanya mutu/kualitas hasil belajar/tamatan siswa.¹⁸

5. Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003 Tentang Jalur, Jenjang, dan Jenis Pendidikan

Dalam Undang-undang SISDIKNAS No. 20 Tahun 2003 yang menyatakan tentang jalur pendidikan terdapat pada pasal 13 ayat 1, yaitu:

- (1) Jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya.

Adapun pasal yang memuat tentang jenjang pendidikan dasar terdapat dalam Pasal 14, yaitu:

“Jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.”

Sedangkan yang menyatakan tentang jenis pendidikan terdapat pada Pasal 15, yaitu:

“Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus.”

Kemudian pasal yang menyatakan jenjang pendidikan dasar terdapat pada Pasal 17 ayat 2, yaitu

¹⁸Sam M. Chan & Tuti T. Sam, *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), h. 8-10

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

(2) Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan pasal yang mengatur tentang jenjang pendidikan menengah terdapat pada Pasal 18 ayat 3, yaitu:

(3) Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.¹⁹

Berdasar undang-undang di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada lagi pemisahan antara jenjang pendidikan di tingkat SD dan MI, SMP dan MTs, SMA dan MA. Dengan demikian adanya kesetaraan dan kesamaan kedudukan antara SD dan MI, SMP dan MTs, SMA dan MA di mata undang-undang.

6. Peraturan Pemerintah Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

Dalam hal ini Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan PP Nomor 55 Tahun 2007 yang mengatur tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Pada Bab 1 pasal 1 dijelaskan bahwa pendidikan agama ialah:

“Pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan.”

Sedangkan pendidikan keagamaan ialah:

¹⁹Himpunan Peraturan Perundang-undangan SISDIKNAS, (Bandung: Fokusmedia, 2010), hlm. 10-11.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

“Pendidikan keagamaan ialah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.”²⁰

Pada Bab II pasal 3 ayat 1 dan 2 dinyatakan bahwa:

(1) Setiap satuan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan wajib menyelenggarakan pendidikan agama;

(2) Pengelolaan pendidikan agama dilaksanakan oleh Menteri Agama

Kemudian pada Bab III pasal 9 ayat 1 dan 2 dinyatakan tentang pendidikan keagamaan, yaitu:

(1) Pendidikan keagamaan meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu;

(2) Pendidikan keagamaan diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, non formal, dan informal.²¹

Pada pasal 14 tentang pendidikan keagamaan Islam ayat 1, 2, dan 3 dinyatakan bahwa:

(1) Pendidikan keagamaan Islam bentuk pendidikan diniyah dan pesantren;

(2) Pendidikan diniyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan pada jalur formal, non formal, dan informal;

(3) Pesantren dapat menyelenggarakan 1 (satu) atau berbagai satuan dan/atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal.²²

²⁰*Ibid*, hlm. 146.

²¹*Ibid*, hlm. 151.

²²*Ibid*, hlm. 153-154.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan PP. Nomor 55 Tahun 2007 dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pendidikan agama dilaksanakan oleh Menteri Agama dan setiap satuan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan wajib menyelenggarakan pendidikan agama. Khusus pendidikan Diniyah dan Pesantren termasuk jenis pendidikan keagamaan Islam.

B. Madrasah dan Perkembangannya

1. Pengertian Madrasah

Madrasah merupakan isim makan dari “*darasa*” yang berarti “tempat duduk untuk belajar”. Istilah madrasah ini sekarang telah menyatu dengan istilah sekolah atau perguruan (terutama perguruan Islam).²³

Dalam literatur yang lain perkataan madrasah berasal dari bahasa Arab yang artinya adalah tempat belajar. Padanan madrasah dalam bahasa Indonesia adalah sekolah, lebih dikhususkan lagi sekolah-sekolah agama Islam. Dalam *Shorter Encyclopedia of Islam*, diartikan: “*Name of an Institution where the Islamic science are studied*”. Artinya: Nama dari suatu lembaga dimana ilmu-ilmu keislaman diajarkan.

Dengan keterangan tersebut dapat dipahami bahwa madrasah tersebut adalah penekanannya sebagai suatu lembaga yang mengajarkan ilmu-ilmu keislaman. Perkataan madrasah di tanah Arab ditujukan untuk semua sekolah secara umum, akan tetapi di Indonesia ditujukan buat sekolah-sekolah yang mempelajari ajaran-ajaran Islam.²⁴

²³WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), h.618

²⁴Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 94



Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sementara itu Karel A. Steenbrink justru membedakan antara madrasah dan sekolah, dia beralasan bahwa antara sekolah dan madrasah mempunyai ciri yang berbeda. Meskipun demikian, dalam konteks ini beliau cenderung untuk menyamakan antara madrasah dengan sekolah.²⁵

Pada saat sekarang ini sistem pendidikan dan pengajaran yang digunakan di madrasah memadukan antara sistem pada pondok pesantren dengan sistem pendidikan yang berlaku pada sekolah-sekolah modern. Hal ini dikarenakan pengaruh dari ide-ide pembaharuan yang berkembang di dunia Islam dan kebangkitan nasional bangsa Indonesia, sedikit demi sedikit pelajaran umum masuk ke dalam kurikulum madrasah, bahkan kemudian lahirlah madrasah-madrasah yang mengikuti sistem perjenjangan dan bentuk-bentuk sekolah modern seperti Madrasah Ibtidaiyah sama dengan SD, Madrasah Tsanawiyah sama dengan SMP, dan Madrasah Aliyah sama dengan SMA. Perkembangan selanjutnya, pengadaptasian tersebut demikian terpadunya sehingga boleh dikatakan hampir kabur perbedaannya, kecuali pada kurikulum dan nama madrasah yang diembeli dengan Islam.²⁶

Tampaknya kehadiran madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam setidaknya mempunyai latar belakang, diantaranya:²⁷

- 1) Sebagai manifestasi dan realisasi pembaharuan sistem pendidikan Islam

²⁵Hasbullah, *Sejarah pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), h. 160

²⁶Karel A. Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia abad ke-19*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1986), h. 170-171

²⁷Muhaimin Abdul mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam*, (Bandung: Trigenda, 1993, h. 305

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 2) Usaha penyempurnaan terhadap sistem pesantren ke arah sistem pendidikan yang lebih memungkinkan lulusannya memperoleh kesempatan yang sama dengan sekolah umum. Misal masalah kesamaan kesempatan kerja dan memperoleh ijazah
- 3) Adanya sikap mental pada sementara golongan umat Islam, khususnya santri yang terpukau pada Barat sebagai sistem pendidikan mereka
- 4) Sebagai upaya untuk menjembatani antara sistem pendidikan tradisional yang dilakukan oleh pesantren dan sistem pendidikan modern dari hasil akulturasi

2. Perkembangan Madrasah

Kendati fenomena madrasah di dunia Islam telah muncul sekitar abad ke-4/5 H (10/11 M), seperti munculnya madrasah-madrasah di Naisaphur Iran (\pm 400 H) dan Madrasah Nidzamiyah di Baghdad (457 H),²⁸ keberadaan madrasah di Indonesia baru dijumpai pada awal abad 20. Dengan demikian, kemunculan madrasah di tanah air tidak memiliki hubungan langsung dengan keberadaan madrasah di era klasik.

²⁸Sejarawan pendidikan Islam seperti Munirudin Ahmed, George Makdisi, Ahmad Syalabi, dan Michael Stanton berpendapat bahwa madrasah yang pertama kali muncul adalah madrasah Nidzamiyah yang didirikan Wazir Nidzam al-Mulk sekitar tahun 457 H/1064 M. Namun, penelitian lebih akhir menyebutkan bahwa madrasah di Naisaphur justru muncul lebih awal-sekitar tahun 400 H/1009 M--jauh sebelum madrasah Nidzamiyah. Pendapat kedua ini dianut oleh Richard Bulliet, Naji Ma'ruf, dan al-'Al. Baca lebih lanjut; Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru* (Jakarta: Logos, 1999), h. vii-viii. Tentang sejarah pertumbuhan dan perkembangan madrasah di era klasik, baca lebih lanjut dalam; Ahmad Syalabi, *Sedjarah Pendidikan Islam*, terj. Muchtar Jahja dan Sanusi Latief (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), h. 109-112; George Makdisi, *The Rise of Colleges: Institutions of Learning in Islam and The West* (Edinburg: Edinburg University Press, 1981), h. 51-52; Hasan Asari, *Menyingkap Zaman Keemasan Islam; Kajian atas Lembaga-Lembaga Pendidikan* (Bandung: Mizan, 1994), h. 44-81.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Beberapa penulis sejarah pendidikan Islam di Indonesia menyebut dua peristiwa penting yang melatarbelakangi munculnya madrasah di Indonesia, yaitu *kolonialisme Belanda* dan *gerakan pembaharuan Islam*.²⁹

Selama menjajah Indonesia, pemerintah Hindia Belanda menunjukkan sikap diskriminatif terhadap umat Islam. Misalnya, pemerintah membuat aturan sebagaimana tertuang dalam pasal 179 (2) Konstitusi Hindia Belanda (*Indische Staatsregeling*)-yang melarang pendidikan agama diajarkan di sekolah umum milik pemerintah dengan alasan pemerintah bersikap *netral*.³⁰ Dalam praktik, aturan tersebut tidak pernah benar-benar dilaksanakan. Pemerintah Belanda lebih berpihak pada agama Kristen. Sekolah-sekolah Kristen didirikan di setiap karesidenan dan dianggap sebagai sekolah pemerintah serta mendapat subsidi rutin. Dakwah Islam di daerah animisme dilarang sedangkan misi Kristen dibiarkan. Pemerintah Belanda juga membiarkan upaya penghinaan terhadap Islam, dan melarang hal yang sama terhadap Kristen.³¹

Kebijakan diskriminatif pemerintah Hindia Belanda memunculkan reaksi umat Islam, baik secara *defensif* maupun *progresif*.³² Reaksi *defensif* ditunjukkan, terutama oleh ulama tradisional, dengan cara menghindari sejauh mungkin pengaruh politik Belanda terhadap sistem pendidikan Islam. Sikap ini

²⁹Baca lebih lanjut dalam: Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Logos, 1999), h. 81-82; Azra, *Pendidikan Islam*, h. 36-38; 97-102; Haidar Putra Daulay, *Historisitas dan Eksistensi Pesantren Sekolah dan Madrasah* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001), h. 63-64; Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah; Pendidikan Islam dalam Kurun Moderen* (Jakarta: LP3ES, 1994), h. 26-29; Abdurahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional; Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kalam Mulia, 2005), h. 188-189.

³⁰Haidar Putra Daulay, *op. Cit.*, h. 49.

³¹Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942* (Jakarta: LP3ES, 1988), h. 186-188 dan 333; Zuhairini, et.al, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), h. 148.

³²Maksum, *op. Cit.*, h. 116-117.

terlihat pada sistem pendidikan tradisional pesantren yang mengambil tempat di daerah-daerah pedalaman untuk menjauh/menghindar dari pengaruh dan pantauan Belanda. Di tempat ini para kyai lebih leluasa mendidik para santrinya untuk mendalami agama sekaligus mendidik mereka sebagai kader yang siap berjihad melawan penjajah. Melalui cara *defensif*, pesantren di satu sisi memang berhasil menjauh dari intervensi Belanda, tapi di sisi lain pesantren menjadi terasing dari perkembangan masyarakat sehingga agak terlambat melakukan pembaharuan. Mengomentari pendekatan *defensif* ini, Nurcholish Madjid mengatakan, “seandainya kita tidak pernah dijajah, pesantren-pesantren itu tidaklah begitu jauh terpencil di daerah pedesaan seperti kebanyakan pesantren sekarang ini, melainkan akan berada di kota-kota pusat kekuasaan atau ekonomi, atau sekurang-kurangnya tidak terlalu jauh dari sana”.³³

Reaksi *progresif* dilakukan dengan pertimbangan bahwa dominasi Hindia Belanda dengan pola pendidikan modern yang sekuler harus dilawan dengan pendirian lembaga-lembaga modern *ala* mereka tapi berbasis Islam. Dengan demikian, cara *progresif* ini dilakukan umat Islam dengan cara “menolak sambil meniru”. Reaksi *progresif* ini terutama dipelopori sejumlah ulama pembaharu, yaitu mereka yang mulai bersentuhan dengan gerakan pembaharuan yang telah menggema di Timur Tengah sejak awal abad ke 19. Maka, melalui pola moderat ini, berdirilah sejumlah madrasah dan sekolah

³³Nurcholish Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren; Sebuah Potret Perjalanan* (Jakarta: Paramadina, 1997), h. 4

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

umum berciri khas Islam dengan beberapa corak;³⁴ *Pertama*, pendirian madrasah dengan dominasi mata pelajaran agama ditambah mata pelajaran umum (madrasah plus), sebagaimana dilakukan Madrasah Adabiyah Padang Panjang (1909). *Kedua*, pendirian sekolah umum model Belanda ditambah mata pelajaran agama (sekolah plus), seperti yang ditawarkan Sekolah Adabiyah Padang (1915). *Ketiga*, pendirian madrasah dengan bidang kajian sepenuhnya agama (madrasah *diniyah*) yang dikelola secara modern, sebagaimana ditawarkan Madrasah Sumatera Thawalib (1919). Dalam perkembangan berikutnya, pendirian lembaga-lembaga pendidikan Islam modern dilakukan secara massif oleh umat Islam di berbagai penjuru tanah air.

a. Madrasah Diawal Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, segera dilakukan upaya-upaya pembaharuan dalam bidang pendidikan dan pengajaran. BP KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat)³⁵ dalam sidangnya tanggal 29 Desember 1945 membuat sejumlah rekomendasi kepada Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, yang intinya agar secepat mungkin mengusahakan pembaharuan pendidikan dan pengajaran yang dijalankan sesuai dengan rencana pokok usaha pendidikan dan pengajaran baru. Dalam rekomendasi itu juga disinggung tentang keberadaan madrasah dan pesantren, yakni: “...

³⁴Maksum, *op. Cit.*, h. 106 ; Azyumardi Azra, *op. Cit.*, h. 36-38.

³⁵BP KNIP dibentuk tanggal 22 Agustus 1945 oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan dilantik tanggal 29 Agustus 1945 di Gedung Kesenian Pasar Baru Jakarta dengan ketua Kasman Singodimedjo. Berdasar maklumat Wakil Presiden Nomor X (16 Oktober 1945) KNIP, sebelum terbentuk MPR dan DPR, disertai tugas legislatif. Dalam melaksanakan tugas KNIP sehari-hari, dibentuk Badan Pekerja KNIP yang keanggotaannya dipilih dari anggota KNIP yang ada. BP KNIP bertanggungjawab kepada KNIP. Ketua Harian KNIP adalah St. Sjahrir. Baca dalam *Ensiklopedi Nasional Indonesia 3* (Jakarta: Delta Pamungkas, 1997), h. 28-30.



Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Madrasah dan pesantren-pesantren yang pada hakekatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat dan berakar dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaklah pula mendapat perhatian dan bantuan yang nyata dengan berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah.”³⁶

Sebagai respon atas rekomendasi BP KNIP tersebut, tanggal 1 Maret 1946 Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan (Dr. Mr. T.S.G Mulia) melalui Surat Keputusan Nomor 104/Bhg.O membentuk sebuah komisi khusus dengan nama Panitia Penyelidik Pengajaran yang dipimpin oleh Ki Hajar Dewantara dan Soegarda Poerbakawatja, dengan tugas; (a) Merencanakan susunan baru dari tiap-tiap macam sekolah; (b) Menetapkan bahan pengajaran dengan mempertimbangkan keperluan yang praktis dan jangan terlalu berat; (c) Menyiapkan rencana pelajaran untuk tiap jenis sekolah termasuk fakultas.³⁷

Dalam laporan yang disusun tanggal 2 Juli 1946, Panitia Penyelidik berhasil merumuskan sejumlah hal penting. Rumusan tujuan pendidikan nasional diarahkan kepada upaya *menanamkan semangat dan jiwa patriotisme*.³⁸ Tujuan ini sangat terkait dengan kondisi bangsa Indonesia yang baru saja merdeka, sehingga diperlukan upaya penanaman semangat patriotisme dan peningkatan kesadaran nasional dalam rangka mempertahankan dan mengisi kemerdekaan.

³⁶Ary H. Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), h. 32-33.

³⁷*Ibid*, h. 34.

³⁸*Ibid*, h. 35.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Tentang pendidikan agama, Panitia Penyelidik merekomendasikan hal-hal berikut; (a) Pelajaran agama dalam semua sekolah diberikan pada jam pelajaran sekolah, (b) Para guru dibayar oleh pemerintah, (c) Pada Sekolah Dasar, pendidikan agama diberikan mulai kelas IV, (d) Pendidikan tersebut diselenggarakan seminggu sekali pada jam tertentu, (e) Para guru agama diangkat oleh Departemen Agama, (f) Para guru agama diharuskan juga cakap dalam pendidikan umum, (g) Pemerintah menyediakan buku untuk pendidikan agama, (h) Diadakan latihan bagi para guru agama, (i) Kualitas pesantren dan madrasah harus diperbaiki, dan (j) Pengajaran bahasa Arab tidak dibutuhkan.³⁹

Dari sekian rekomendasi di atas, perhatian khusus terhadap madrasah hanya pada bagian (i), selebihnya diarahkan pada pendidikan agama di sekolah umum.

b. Madrasah Di Bawah Departemen Agama

Untuk mengurus masalah-masalah agama, termasuk urusan pendidikan agama dan keagamaan, pemerintah-atas usul BP KNIP⁴⁰-membentuk Kementerian Agama melalui Ketetapan Pemerintah Nomor 1/SD/1946, tanggal 3 Januari 1946.⁴¹ Sejak terbentuknya kementerian ini, segera dilakukan upaya-

³⁹Steenbrink, *Pesantren Sekolah dan Madrasah*, h. 90-91; Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Logos, 2001), h. 52-53.

⁴⁰Pembentukan Kementerian Agama ini diusulkan pertama kali (kepada BP KNIP) pada tanggal 11 Nopember 1946 dan diulang lagi tanggal 25-28 Nopember 1945, oleh KH. Abu Dardiri, KH. Saleh Su'aedy, dan M. Sukoso Wirjosaputro (semuanya anggota KNIP dari Karesidenan Banyumas). Atas dasar usulan tersebut, BP KNIP sepakat membentuk Kementerian Agama. Baca lebih lanjut dalam; Azyumardi Azra, "HM. Rasjidi BA; Pembentukan Kementerian Agama dalam Revolusi", dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, ed. *Menteri-Menteri Agama RI; Biografi Sosial Politik* (Jakarta: INIS, 1998), h. 5-6.

⁴¹Di masa penjajah, pemerintah kolonial juga telah mendirikan lembaga untuk urusan agama, tentu dengan motif berbeda. Pada zaman Belanda, berdiri sebuah kantor urusan agama dengan nama *Kantoor voor Inlandshe Zaken*. Sedangkan di zaman Jepang kantor urusan agama bernama *Shumuka*, yang berfungsi sebagai penasehat umum dalam masalah agama, antara lain

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

upaya lebih serius untuk memantapkan keberadaan pendidikan Islam, termasuk madrasah.

Langkah pertama Kementerian Agama dalam melakukan pembinaan terhadap keberadaan madrasah adalah memberikan bantuan berupa pengadaan sarana dan prasarana serta biaya operasional, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 1/1946, tanggal 19 Desember 1946. Dalam peraturan tersebut dijelaskan agar madrasah juga mengajarkan pengetahuan umum sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah jam pelajaran yang digelar. Pengetahuan umum dimaksud meliputi; bahasa Indonesia, membaca dan menulis huruf Latin, berhitung (untuk tingkat dasar). Ditambah dengan ilmu bumi, sejarah, kesehatan tumbuh-tumbuhan dan alam (untuk tingkat lanjutan).

Ketentuan tersebut juga mengatur penjenjangan madrasah yang meliputi: (a) Madrasah Tingkat Rendah, dengan lama belajar sekurangnya 4 tahun, dan siswa dibatasi pada usia 6 sampai 15 tahun; dan (b) Madrasah Lanjutan, dengan masa belajar sekurang-kurangnya 3 tahun setelah tamat Madrasah Tingkat Rendah, siswa berumur 11 tahun ke atas.⁴²

Tahun 1952, ketentuan di atas disempurnakan melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 7/1952. Dalam peraturan ini jenjang pendidikan madrasah meliputi : (a) Madrasah Rendah, dengan masa belajar 6 tahun; (b) Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama, dengan lama belajar 3 tahun setelah tamat

bertugas mengangkat pegawai di bidang agama dan mengawasi buku-buku agama. Pada masa Jepang, kantor ini telah memiliki cabang di seluruh kota karesidenan, walaupun masih berada di bawah naungan Departemen Pendidikan. Nah, kantor inilah yang kemudian menjadi inti Departemen Agama yang berdiri kemudian. Baca lebih lanjut: Steenbrink, *Pesantren Sekolah dan Madrasah*, h. 462-463.

⁴²Husni Rahim, *op. Cit.*, h. 53-54.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Madrasah Rendah; (c) Madrasah Lanjutan Tingkat Atas, dengan lama belajar 3 tahun setelah tamat Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama.⁴³

c. Madrasah Dalam Undang-undang Tahun 1950

Tahun 1950, tepatnya tanggal 5 April 1950, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 4/1950 (Jo Undang-Undang Nomor 12/1954)⁴⁴ tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Dalam undang-undang ini, tujuan pendidikan nasional diarahkan untuk “Membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bersusila serta bertanggungjawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air” (pasal 3).

Dari rumusan di atas belum nampak adanya perhatian serius pemerintah dalam membina mental spiritual dan keagamaan melalui proses pendidikan. Oleh sebab itu, keberadaan madrasah dalam undang-undang tersebut tidak disinggung secara khusus, kecuali pada pasal 10 (ayat 2) tentang Kewajiban Belajar, yang berbunyi: “Belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”.⁴⁵

⁴³*Ibid*, h. 54-55.

⁴⁴Undang-Undang Nomor 4/1950 disahkan oleh “Presiden” Mr. Assaat dan Menteri PP dan K Ki S.Mangunsarkoro di ibukota RI Yogyakarta. Perlu diketahui bahwa pada bulan Desember 1949 Republik Indonesia mengalami perubahan ketatanegaraan menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Republik Indonesia merupakan negara bagian dari RIS. Karena itu, Undang-Undang Nomor 4/1950 pada waktu diundangkan hanya berlaku di wilayah Republik Indonesia di Yogyakarta. Tetapi pada waktu terbentuknya kembali NKRI (17 Agustus 1950), ditetapkan bahwa sambil menunggu undang-undang yang lebih sempurna, undang-undang di atas dapat dipergunakan untuk seluruh Indonesia. Keputusan ini diambil setelah undang-undang tersebut diterima DPR pada tanggal 27 Januari 1954, kemudian disahkan oleh pemerintah tanggal 12 Maret 1954 dan diundangkan pada tanggal 18 Maret 1954. Karena itu, undang-undang tersebut berbunyi Undang-Undang Nomor 12/1954 tentang Pernyataan berlakunya Undang-Undang Nomor 4/1950 untuk seluruh Indonesia. Baca lebih lanjut: I. Djumhur dan Danasuparta, *Sedjarah Pendidikan* (Bandung-Djakarta : Tjerdas, 1961), h. 161.

⁴⁵Wasty Soemanto dan F.X. Soeyarno, *Landasan Historis Pendidikan Indonesia* (Surabaya: Usaha Nasional, 1983), h. 172.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Untuk melaksanakan amanat UU Nomor 4/1950, khususnya tentang wajib belajar, pada tahun 1958 Departemen Agama mempelopori berdirinya Madrasah Wajib Belajar (MWB) dengan lama belajar 8 tahun. MWB diarahkan pada pembangunan jiwa bangsa untuk kemajuan di lapangan ekonomi, industrialisasi, dan transmigrasi.

Materi pelajaran meliputi: pendidikan agama, umum, dan keterampilan untuk mendukung kesiapan anak untuk berproduksi atau bertransmigrasi dengan swadaya. Kurikulum MWB merupakan gabungan dari tiga perkembangan; akal, hati nurani, dan keterampilan. Dengan komposisi mata pelajaran; 25% mata pelajaran agama dan 75% mata pelajaran umum dan keterampilan.⁴⁶

Lama belajar MWB 8 tahun, dengan pertimbangan bahwa pada usia 6 tahun anak sudah wajib sekolah dan setelah umur 15 tahun diizinkan mencari nafkah. Sayang, rintisan gemilang ini hanya bertahan sampai tahun 1970 karena tak didukung dana memadai.

Di antara upaya Departemen Agama dalam menata dan membina madrasah adalah melalui penataan organisasi dan membuat “pilot proyek” madrasah percontohan dengan cara penerangan sejumlah madrasah swasta. Melalui cara ini, keberadaan madrasah yang beranekaragam diharapkan bisa memiliki model yang sama dalam pengembangannya.

Penerangan pertama dilakukan pada madrasah tingkat pemula (ibtidaiyah) melalui sejumlah keputusan/ketetapan Menteri Agama berikut;

⁴⁶Haidar Putra Daulay, *op. Cit.*, h. 76.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

- 1) Ketetapan Menteri Agama Nomor 1/1959; sebanyak 205 Sekolah Rendah Islam (SRI) di Aceh yang sejak 1946 dikelola Pemerintah Daerah setempat diserahkan pemeliharannya kepada Kementerian Agama, dan namanya diganti menjadi Sekolah Rakyat Islam (SRI).
- 2) Keputusan Menteri Agama Nomor 2/1959; Sebanyak 19 SRI di Lampung yang semula dikelola Pemerintah Daerah setempat diserahkan pemeliharannya kepada Kementerian Agama, dan namanya diganti menjadi Sekolah Rakyat Islam (SRI).
- 3) Keputusan Menteri Agama Nomor 12/1959; sebanyak 19 SRI di Karesidenan Surakarta yang semula dikelola Pemerintah Daerah setempat diserahkan pemeliharannya kepada Kementerian Agama, dan namanya diganti menjadi Sekolah Rakyat Islam (SRI).
- 4) Keputusan Menteri Agama Nomor 104/1962; nama Sekolah Rakyat Islam (SRI) diubah menjadi Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN), yang berlaku hingga sekarang.
- 5) Keputusan Menteri Agama Nomor 813/1970; penerangan MI dihentikan, ketika jumlah MIN telah mencapai 358 buah.
Penerangan Madrasah Tsanawiyah dimulai tahun 1967. Namanya setelah dinegerikan menjadi Madrasah Tsanawiyah Agama Islam Negeri (MTs.A.I.N).
Sampai tahun 1970, MTs.A.I.N telah berjumlah 182 buah yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Di tahun 1967, penerangan sejumlah madrasah Aliyah juga dilakukan berdasar Keputusan Menteri Agama Nomor 80/1967. Madrasah Aliyah yang

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pertama kali dinegerikan adalah MA al-Islam Surakarta, MA di Magetan, dan MA Palangki di Sumatera Barat. Setelah dinegerikan, namanya menjadi Madrasah Aliyah Agama Islam Negeri (M.A.A.I.N). Selanjutnya proses peneraian terus berlangsung sampai dikeluarkannya KMA Nomor 213/1970 tentang penghentian peneraian madrasah swasta atau pendirian madrasah negeri. Sampai tahun 1970 jumlah M.A.A.I.N telah mencapai 43 buah. Restrukturisasi madrasah dilanjutkan pada tahun 1978 (berdasar Keputusan Menteri Agama Nomor 15, 16, 17 tahun 1978) dengan mengubah kembali nama-nama madrasah negeri tersebut (MIN, MTs.AIN, MA.AIN) menjadi MIN, MTsN, dan MAN, yang berlaku hingga kini.⁴⁷

3. Madrasah Dalam SKB 3 Menteri Tahun 1975

Tahun 1975, tepatnya tanggal 24 Maret 1975, dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 6/1975 dan Nomor 037/U/1975 antara Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dan Menteri Dalam Negeri tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah.

Latar belakang lahirnya SKB 3 Menteri bermula dari keluarnya Keputusan Presiden Nomor 34/1972, tanggal 18 April 1972, tentang Tanggungjawab Fungsional Pendidikan dan Latihan, yang sebagian isinya menyatakan bahwa semua lembaga pendidikan di Indonesia berada di bawah tanggungjawab Departemen P & K, termasuk lembaga pendidikan agama.⁴⁸

Umat Islam dan Departemen Agama berupaya agar Kepres tersebut tidak diberlakukan kepada lembaga pendidikan agama, sehingga lembaga ini tetap di

⁴⁷Muhammad Kosim, Jurnal Tadris, *Madrasah di Indonesia (Pertumbuhan dan Perkembangan)*, Volume 2. Nomor 1. 2007, h. 50-51.

⁴⁸Zakiyah Daradjat, "Pengantar", dalam Maksum, *Madrasah*, h. vii-xiii.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

bawah naungan Departemen Agama. Karena kuatnya penolakan sebagian umat Islam terhadap Kepres tersebut, maka hingga tahun 1974 Kepres Nomor 34/1972 tidak terlaksana secara efektif. Oleh karena itu, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15/1974 yang isinya menginstruksikan agar Kepres Nomor 34/1972 dilaksanakan. Sebagai respon Instruksi Presiden (Inpres) di atas, Menteri Agama berinisiatif menyelenggarakan sidang Majelis Pertimbangan Pendidikan dan Pengajaran Agama (MP3A) yang berlangsung pada tanggal 19-24 Nopember 1974.⁴⁹ Sidang tersebut merekomendasikan bahwa yang paling tepat disertai tanggungjawab madrasah adalah Departemen Agama, sebab Departemen Agamalah yang lebih tahu tentang seluk beluk pendidikan agama, bukan Menteri P dan K atau menteri-menteri lain.⁵⁰

Memperhatikan respon umat Islam dan rekomendasi MP3A, melalui Sidang Kabinet terbatas pada tanggal 26 Nopember 1974 yang dihadiri Menteri Agama (A. Mukti Ali), presiden mengeluarkan petunjuk pelaksanaan Kepres Nomor 34/1972 dan Inpres Nomor 15/1974, yang isinya: (1) Pembinaan pendidikan umum adalah tanggungjawab Menteri P dan K, sedangkan pendidikan agama menjadi tanggungjawab Menteri Agama; (2) Untuk pelaksanaan Kepres Nomor 34/1972 dan Inpres Nomor 15/1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerjasama antara Departemen P dan K, Departemen Dalam Negeri, dan Departemen Agama.⁵¹

⁴⁹Haidar Putra Daulay, *op. Cit.*, Daulay, h. 83-84.

⁵⁰Maksum, *op. Cit.*, h. 149.

⁵¹*Ibid*, h. 148-149.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sebagai tindak lanjut dari petunjuk di atas, dibentuk tim kerjasama tiga departemen yang akhirnya menghasilkan SKB Tiga Menteri tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. Bunyi SKB tersebut antara lain:

- 1) Madrasah meliputi tiga tingkatan: Madrasah Ibtidaiyah, setingkat dengan Sekolah Dasar; Madrasah Tsanawiyah, setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama; dan Madrasah Aliyah, setingkat dengan Sekolah Menengah Atas (Bab I pasal 1 ayat 2).
- 2) Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat; Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih atas; Siswa madrasah dapat pindah ke sekolah umum yang setingkat (Bab II pasal 2).
- 3) Pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama; Pembinaan mata pelajaran agama pada madrasah dilakukan oleh Menteri Agama; Pembinaan dan pengawasan mutu mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (Bab IV pasal 4).⁵²

Menindaklanjuti SKB tiga menteri, tahun 1976 Menteri Agama mengeluarkan keputusan tentang pemberlakuan Kurikulum Madrasah 1976.⁵³

Berdasarkan kurikulum ini, mata pelajaran di madrasah memuat 30% pendidikan agama (meliputi; Qur'an-Hadits, Aqidah-Akhlak, Fiqh, Sejarah dan

⁵²*Ibid*, h. 150-151.

⁵³Kurikulum madrasah 1976 secara bertahap dilaksanakan mulai tahun 1978. Dalam perkembangan selanjutnya, kurikulum 1976 disempurnakan menjadi Kurikulum 1984. Kurikulum terakhir ini, untuk tingkat MI dan MTs, disempurnakan melalui SK Menteri Agama Nomor 45/1987. Penyempurnaan ini sejalan dengan perubahan kurikulum sekolah di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Baca lebih lanjut dalam; Dauly, *Historisitas dan Eksistensi*, h. 84.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Kebudayaan Islam, dan Bahasa Arab) dan 70% pendidikan umum (sebagaimana terdapat pada sekolah umum dengan sedikit pengurangan).

Kurikulum di atas tidak berlaku Madrasah Aliyah Program Pilihan A1 (Ilmu-Ilmu Agama). Untuk yang terakhir ini, prosentase pendidikan agama dan umum agak berimbang, yaitu: 47% umum dan 53% agama (semester I dan II); 55% umum dan 45% agama (semester III dan IV); 65% umum dan 35% agama (semester V); 60% umum dan 40% agama (semester VI).⁵⁴

Selanjutnya Berdasar Keputusan Menteri Agama Nomor 73/1987,⁵⁵ pemerintah membuka program khusus keagamaan di Madrasah Aliyah, yang dikenal dengan Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK). Program ini sebagai upaya untuk “menyempurnakan” kurikulum hasil SKB tiga menteri 1975, utamanya pada Madrasah Aliyah Program Pilihan Ilmu- Ilmu Agama. Muatan kurikulum program MAPK didominasi materi agama dengan perimbangan; 70% agama dan 30% umum, berbanding terbalik dengan muatan kurikulum MA.

Program MAPK dimaksudkan, antara lain, untuk “memberi bekal pengetahuan dasar dalam ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab kepada siswa yang akan melanjutkan pendidikan ke IAIN atau perguruan tinggi Islam lainnya. Serta memberi bekal kemampuan kepada siswa yang akan bekerja di masyarakat dalam bidang pelayanan keagamaan.”⁵⁶

⁵⁴*Ibid*, h. 88-89.

⁵⁵Ketika Menteri Agama dijabat Munawir Syadzali.

⁵⁶Haidar Putra Daulay, *op. Cit.*, h. 99.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Untuk mencapai tujuan dimaksud, seleksi penerimaan siswa baru cukup ketat,⁵⁷ penyelenggaraan pendidikan bersifat *boarding school*, semua siswa diasramakan selama mengikuti program, dengan titik tekan pada penguasaan literatur Arab. Sebagai realisasi program MAPK, pemerintah menunjuk sejumlah MAN yang telah ada sebagai penyelenggara. Pada tahap awal (1987/1988) ditunjuk 5 MAN sebagai penyelenggara MAPK, yaitu; MAN Padang Panjang Sumatera Barat, MAN Ciamis Jawa Barat, MAN Yogyakarta, MAN Ujung Pandang, dan MAN Jember Jawa Timur. Tahap berikutnya, tahun 1990/1991, ditunjuk lagi 5 MAN sebagai penyelenggara yaitu; MAN Banda Aceh, MAN Lampung, MAN Solo, MAN Banjarmasin, dan MAN Mataram.⁵⁸

4. Madrasah Dalam Undang-undang No 2 Tahun 1989

Keluarnya UU Sisdiknas Nomor 2/1989 mengubah secara signifikan posisi madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Madrasah tidak lagi sebagai lembaga pendidikan keagamaan, melainkan menjadi sekolah umum berciri khas agama Islam. Melalui UU tersebut, yang kemudian diikuti lahirnya sejumlah PP dan keputusan di bawahnya, posisi madrasah dijelaskan sebagai berikut:

- 1) PP Nomor 28/1990 tentang Pendidikan Dasar pasal 4 ayat 3 menyebutkan:
Sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama yang berciri khas agama

⁵⁷Calon siswa yang bisa diterima pada program MAPK adalah; lulusan MTsN, menduduki peringkat 1-10 Danem MTs pada tingkat panitia penyelenggara Ebtanas dengan nilai Bahasa Arab sekurang-kurangnya 7, berumur maksimal 18 tahun, bersedia tinggal di asrama, berbadan sehat, mendapat persetujuan orang tua, berkelakuan baik. Baca dalam; Enung K. Rukiati dan Fenti Hikmawati, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2006), h.126.

⁵⁸Bachtiar Effendy, "Pencapaian Ketegangan Ideologis", dalam Azra dan Saiful Umam, ed. *Menteri-Menteri Agama RI; Biografi Sosial Politik*, h.403.



Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama masing-masing disebut Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah.

2) SK Mendikbud Nomor 489/U/1992 tentang Sekolah Menengah Umum,⁵⁹ menyatakan bahwa Madrasah Aliyah adalah Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama (pasal 1 ayat 6).⁶⁰

Menurut A. Malik Fadjar, pengakuan madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam merupakan wujud budaya simpatik jati diri budaya bangsa yang berakar pada peradaban “Bhinneka Tunggal Ika”.⁶¹ Azyumardi Azra mengatakan, pengakuan tersebut menunjukkan bahwa secara perlahan namun pasti, dikotomi antarmadrasah dan sekolah umum mulai pudar.⁶² Sedangkan menurut Maksu, pengakuan tersebut dapat ditafsirkan sebagai upaya melakukan “integrasi” pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional.

Hal ini terlihat dari beberapa indikasi berikut; *pertama*, pendidikan agama menjadi salah satu mata pelajaran wajib dalam setiap jenis, jenjang, jalur pendidikan. *Kedua*, dalam sistem pendidikan nasional, madrasah dimasukkan ke dalam katagori pendidikan jalur sekolah. Jika sebelumnya terdapat dualisme antara sekolah dan madrasah, maka melalui kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa madrasah adalah sekolah umum berciri khas agama Islam. *Ketiga*, kendati madrasah termasuk ke dalam jalur pendidikan sekolah, pemerintah

⁵⁹SK Mendikbud ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 29/1990 tentang Pendidikan Menengah

⁶⁰SK Mendikbud Nomor 489/U/1992 selanjutnya ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 370/1993 tentang Madrasah Aliyah

⁶¹A. Malik Fadjar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas* (Bandung: Mizan, 1999), h. 15.

⁶²Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional; Rekonstruksi dan Demokratisasi* (Jakarta: Kompas, 2002), h. 71.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

masih memberikan peluang untuk mengembangkan madrasah dengan jurusan khas keagamaan.⁶³

Perluasan makna madrasah, dari sekedar lembaga pendidikan keagamaan ke sekolah umum berciri khas Islam, berimplikasi pada muatan kurikulum yang harus diterima siswa madrasah. Karena itu, sebagai implementasi dari UU Sisdiknas Nomor 2/1989 dan sejumlah peraturan terkait di bawahnya, pada tahun 1993 Menteri Agama (melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 371, 372, 373/1993) menetapkan kurikulum madrasah MI, MTs, dan MA. Isinya, muatan kurikulum madrasah cukup berat yaitu minimal sama dengan kurikulum sekolah (SD, SLTP, dan SMU sesuai jenjangnya), ditambah materi keagamaan yang meliputi; Qur'an-Hadits, Aqidah-Akhlak, Fiqh, Sejarah Kebudayaan Islam, dan Bahasa Arab. Dengan demikian, pengakuan madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam membawa implikasi tidak ringan bagi keberadaan madrasah ke depan.

Di samping mengakui madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam, UU Sisdiknas Nomor 2/1989 masih mengakomodasi keberadaan lembaga pendidikan keagamaan sebagai salah satu jenis pendidikan menengah (pasal 15 ayat 2).⁶⁴ Dan sesuai PP Nomor 29/1990 (pasal 11 ayat 2), "Tanggungjawab pengelolaan sekolah menengah keagamaan dilimpahkan oleh Menteri (Pendidikan dan Kebudayaan) kepada menteri Agama". Maka, sebagai tindak

⁶³Maksum, *op. Cit.*, h. 159-160.

⁶⁴Berbunyi: "Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan umum, pendidikan kejuruan, pendidikan luar biasa, pendidikan kedinasan, dan pendidikan keagamaan". Isi undang-undang ini kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 29/1990 tentang Pendidikan Menengah. Pada bab I pasal 1 ayat 4 dijelaskan bahwa pendidikan menengah keagamaan adalah pendidikan pada jenjang menengah yang mengutamakan penguasaan pengetahuan khusus siswa tentang ajaran agama yang bersangkutan.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

lanjut peraturan di atas Menteri Agama, berdasar KMA Nomor 371/1993, mendirikan sekolah menengah keagamaan dengan nama Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK).

Sebagai lembaga pendidikan keagamaan, muatan kurikulum MAK agak berbeda dengan MA. Kurikulumnya-berdasar KMA Nomor 374/1993 tentang Kurikulum Pendidikan Menengah Keagamaan-lebih didominasi materi keagamaan ($\pm 70\%$). Dengan prosentase materi agama yang dominan, maka MAK sesungguhnya merupakan “kelanjutan” dari program MAPK yang telah dirintis tahun 1987 (oleh Menteri Agama Munawir Syadzali). Hanya, jangkauan MAK lebih luas dibanding MAPK.

5. Madrasah Dalam Undang-undang No 20 Tahun 2003

Kehadiran UU Sisdiknas Nomor 20/2003 semakin memperkuat posisi madrasah sebagaimana telah dirintis dalam UU Sisdiknas Nomor 2/1989. Di antara indikatornya adalah penyebutan secara eksplisit madrasah yang selalu bersanding dengan penyebutan sekolah, yang hal ini tak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Beberapa pasal berikut akan menunjukkan hal dimaksud:

- 1) Pasal 17 ayat 2: Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat.⁶⁵

⁶⁵Himpunan Peraturan Perundang-undangan SISDIKNAS, (Bandung: Fokusmedia, 2010), h. 10.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2) Pasal 18 ayat 3: Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat.⁶⁶

Di samping itu, undang-undang pendidikan yang baru juga mengakomodasi pendirian madrasah “baru” yang dalam undang-undang sebelumnya tidak dikenal, yaitu Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK). Keberadaan MAK ini menunjukkan kesungguhan pemerintah untuk “benar-benar” menyetarakan madrasah dan sekolah. Dengan demikian, jika di sekolah menengah ada SMK, maka di madrasahpun sama, ada MAK. Kesungguhan tersebut masih harus diuji dalam realisasi di lapangan karena sampai saat ini-setelah 4 tahun undang-undangnya disahkan-Madrasah Aliyah Kejuruan masih belum kelihatan.⁶⁷

3. Hubungan Antara Madrasah Dengan Otonomi Daerah

Pendidikan adalah salah satu bidang yang diotonomkan dari sekian banyak bidang lainnya. Gelombang demokratisasi dalam pendidikan menuntut adanya desentralisasi pengelolaan pendidikan, beberapa dampak dari sentralisasi pendidikan telah muncul di Indonesia uniformitas. Uniformitas ini mematikan inisiatif dan kreativisme serta inovasi perorangan maupun masyarakat (Tilaar, 1999:89). Ditengah-tengah masyarakat yang majemuk seperti Indonesia sangat perlu dihargai adanya sisi perbedaan yang tidak mesti seragam, karena

⁶⁶*Ibid*, hlm. 11.

⁶⁷Muhammad Kosim, Jurnal Tadris, *op. cit*, h. 56-57.

keberadaan masyarakat mejemuk itu menuntut untuk adanya berbagai perbedaan yang merangsang untuk tumbuhnya kreativitas dan inovasi.⁶⁸

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah di bidang pendidikan ini, bisa dicapai tiga tujuan, seperti yang dikutip oleh Imam Priyadiyoko dari Inspektur Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, ketika menjelaskan tentang Dewan Sekolah, yaitu: 1) Untuk mendorong melakukan pemberdayaan masyarakat, 2) Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, dan 3) Peningkatan peran serta masyarakat serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD (Imam Priyadiyoko, Kompas, 2000:10-17).

Selain itu otonomi daerah juga memberikan peluang kepada pengelola pendidikan untuk mengembangkan lembaga pendidikan. *Pertama*, pengelola pendidikan memiliki peluang untuk merumuskan tujuan institusi masing-masing mengacu pada tujuan nasional. *Kedua*, pengelola pendidikan memiliki otonomi untuk merumuskan dan mengembangkan kurikulum sesuai dengan tujuan dan kebutuhan masyarakat suatu daerah. *Ketiga*, pengelola pendidikan memiliki peluang untuk menciptakan situasi belajar dan mengajar yang mendukung pelaksanaan dan pengembangan kurikulum yang telah ditetapkan. *Keempat*, pengelola pendidikan memiliki otonomi untuk mengembangkan sistem evaluasi yang dipandang tepat dan akurat, baik terhadap prestasi belajar siswa maupun terhadap keseluruhan penyelenggaraan pendidikan. Adapun strategi pengembangan otonomi daerah dalam dunia pendidikan hendaknya pembuat kebijakan pengembangan kurikulum mengacu pada filosofi daerah

⁶⁸Haidar Putra Daulay, *Op. cit*, h. 65

setempat dan memperhatikan asas masyarakat, ilmu pengetahuan dan psikologis.⁶⁹

4. Keberadaan Madrasah Pasca Otonomi Daerah

Sejalan dengan perkembangan Indonesia, madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam juga terus berkembang namun perkembangan itu cukup eksklusif, di mana aksentuasi pada pengetahuan keagamaan (Islam) lebih diutamakan. Hal ini juga yang menyebabkan perkembangan madrasah hanya pada kantong-kantong masyarakat Islam. Ekspansi yang dilakukan pun hanya berkisar di daerah pedesaan sedangkan untuk di perkotaan sangat jarang. Dan hal ini juga yang memicu lambannya perkembangan madrasah, madrasah seakan jauh dari atmosfer pembaruan sistem pendidikan, baik secara kelembagaan maupun sistem dari proses pembelajaran itu sendiri.⁷⁰

Kebijakan pengelolaan pendidikan Islam, sejatinya tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan pelaksanaan pendidikan secara umum, karena sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun demikian, pelaksanaan pendidikan Islam di daerah masih saja mendapatkan perlakuan yang “diskriminatif” dari pemerintah daerah. Hal ini banyak disebabkan masih belum komprehensifnya pemahaman pemerintah daerah pada terminologi “pendidikan” dan “agama” yang termuat dalam kedua Undang-Undang tersebut, sehingga banyak memunculkan penafsiran secara parsial bahwa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah pendidikan yang berada di

⁶⁹Mahfud Djunaedi, *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 151

⁷⁰Suwito, *Op.cit*, h. 292

bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional. Sementara, pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Agama yang berbentuk madrasah dan sekolah agama lainnya belum banyak diterima sebagai bagian dari pendidikan. Dengan diberlakukannya UU otonomi daerah, maka secara eksplisit pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, baik dalam konteks bimbingan maupun dalam konteks subsidi pendanaan pendidikan.⁷¹

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pendidikan memerlukan pola pembiayaan yang tidak diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melakukan subsidi silang, imbal swadaya, block grant, dan menerapkan formula subsidi kontekstual. Subsidi silang harus dilakukan pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara sekolah (madrasah) daerah miskin dan daerah kaya. Imbal swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembang dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. Blog Grand dapat di berikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi. Pelaksanaan otonomi pendidikan ini sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan pada UU no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terutama terkait dengan pendanaan dan pembiayaan pendidikan. berdasaaUU tersebut , maka kebijakan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah menjadi tanggung jawab

⁷¹*Ibid*, h. 299

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pemerintah daerah, yang sebelumnya hanya pendidikan dasar (SD/MI, SMP/MTs) yang berada di bawah naungan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan Nasional.⁷²

Bertolak dari arah baru paradigma pendidikan, maka perlu pemberdayaan madrasah yang dapat dilaksanakan melalui:⁷³

- a. Pemberdayaan Management, meliputi pemberdayaan SDM, Manusia pengelola pendidikan, Kepala Sekolah, Guru, Tenaga Administrasi dan lain sebagainya sehingga siap memasuki era management berbasis sekolah.
- b. Pemberdayaan Sistemnya dari sistem *Top Down* ke sistem *Bottom Up* atau sentralisasi ke desentralisasi.
- c. Pemberdayaan Kebijakan, dari kebijakan yang memarjinalkan madrasah kepada kebijakan yang membawa madrasah ke center.
- d. Pemberdayaan Masyarakat, dimana melibatkan unsur-unsur masyarakat untuk ikut serta di dalam pemberdayaan madrasah, yaitu dengan cara meningkatkan peran serta *stakeholder* dan akuntabilitas.

Ada beberapa pendapat tentang kedudukan madrasah di era otonomi daerah ini, diantaranya:⁷⁴

- a. Madrasah tetap di bawah naungan Departemen Agama. Semangat ini didasari atas idealisasi yang tinggi. Selain dari itu bahwa Departemen Agama adalah departemen yang tidak diotonomikan, maka termasuk jumlah didalamnya pendidikan agama

⁷²*Ibid*, h. 300

⁷³Haidar Putra Daulay, *Op. Cit*, h. 62

⁷⁴*Ibid*, h. 61

- b. Madrasah di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional/Pemerintah Daerah. Argumennya adalah karena masalah pendidikan sudah diotonomikan, maka dikhawatirkan pendidikan di lingkungan madrasah yang selama ini sudah tertinggal dibanding dengan sekolah umum akan semakin tertinggal. Oleh karena itu, madrasah sebaiknya berada dalam lingkungan Dinas Pendidikan Nasional/Pemerintah Daerah agar memperoleh fasilitas dan perhatian Pemerintah Daerah sama seperti yang diberlakukan Pemerintah Daerah terhadap sekolah
- c. Adanya pembagian wewenang antara Departemen Agama dan pemerintah Daerah, yang mana teknis-teknisnya akan diatur tersendiri.

Indonesia setelah era reformasi merealisasikan kehendak sebagian besar masyarakat Indonesia untuk adanya Otonomi daerah. Berkenaan dengan itu lahirlah UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antar Pusat dan Daerah dan diiringi pula pada PP No. 25 tahun 2000 tentang kewewenangan Pemerintah dan Kewewenangan Provinsi sebagai daerah otonom mengantar Desentralisasi Pendidikan, dimana pengaturan mengenai pendidikan oleh pemerintah pusat hanya berfokus diantaranya:

- a. Penetapan standar materi pelajaran pokok
- b. Penetapan sandar kompetensi siswa dan warga belajar serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional pedoman pelaksanaannya.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- c. Penetapan persyaratan prolehan dan penggunaan gelar akademik
- d. Penetapan persyaratan, penerimaan,, perpindahan, sertifikasi siswa dan mahasiswa.⁷⁵

5. Pemberdayaan Madrasah

Madrasah biasanya tumbuh berdasarkan potensi yang ada dari suatu kelompok masyarakat, atau pihak tertentu yang memiliki kepedulian yang tinggi terhadap penyelenggaraan pendidikan. Demikian pula pengembangan selanjutnya sangat ditentukan oleh sejauh mana pihak penyelenggara mampu secara terus menerus menggali potensi tersebut, serta melipat gandakan kekuatan-kekuatan yang sudah ada di madrasah.

Sikap ketergantungan kepada bantuan, serta pemberian bantuan yang tidak tepat sasaran selama ini, justru sangat merugikan perkembangan madrasah. Oleh karena itu pola bantuan yang mulai diterap;kan sejak tahun 1997/1998, lebih diarahkan kepada tumbuhnya upaya strategis yang mendorong seluruh jajaran Pembina dan penyelenggara madrasah, agar meningkatkan kemampuannya adapun dalam mengali potensi dan kekurangan yang ada pada madrasah.⁷⁶

Arah baru paradigma pendidikan mengalami perubahan. Dari sentralistik ke desentralisasi, kebijakan yang top down ke arah kebijakan bottom up. Orientasi pengembangan parsial pendidikan ke orientasi pengembangan holistik, pendidikan untuk pengembangan kesadaran untuk bersatu dalam kemajemukan budaya. Peranan pemerintah sangat dominan untuk meningkatkan peran

⁷⁵*Ibid*, h. 60

⁷⁶Husni Rahmi, *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: PT. Logos Wacan Ilmu 2005), Cet. Ke-1, h. 114.

masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif. Lemahnya peran institusi nonsekolah ke pemberdayaan institusi masyarakat, keluarga, LSM, pesantren, dan dunia usaha.

Bertolak dari arah baru ini maka pemberdayaan madrasah dilaksanakan lewat:

- a. Pemberdayaan manajemen, meliputi pemberdayaan SDM, manusia pengelola pendidikan, kepala sekolah, guru, tenaga administrasi, pengawas, dan lain sebagainya dan siap memasuki era manajemen berbasis sekolah.
- b. Orientasi Pembinaan kepada Peningkatan Mutu Pendidikan.
- c. Pemberdayaan melalui bantuan Pembinaan secara terpadu.
- d. Pemberdayaan masyarakat, melibatkan unsure-unsur masyarakat untuk ikut serta di dalam pemberdayaan madrasah, dengan cara meningkatkan peran serta *stakeholder* dan akunabilitas.⁷⁷

Reposisi terhadap madrasah sebagaimana dijelaskan sekaligus merespon dan mengantisipasi adanya perubahan system pemerintah RI dari sentralisasi kepada otonomi, dekonsentrasi, desentralisasi. Rasionalisasi pemikiran tentang madrasah ini berkaitan langsung dengan system pemerintah kedepan sesuai dengan UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999 perlu ditetapkan kebijakan bahwa:

- a. Penyelenggaraan madrasah tetap dilakukan masyarakat, beberapa hal mengenai penyelenggaraan menjadi tanggung jawab pemerinahan

⁷⁷*Ibid*, h. 115

daerah, terutama pada aspek pembiayaan, kelembagaan dan manajerial sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Sedangkan penyiapan dan pengembangan materi pembelajaran yang bersifat substansi keagamaan dan ciri kekhususan keislaman tetap dikelola oleh Departemen Agama.

- b. Pengelolaan dan penyelenggaraan madrasah dilakukan oleh pemerintah Daerah dalam satu atap pengelolaannya, yaitu dengan membentuk Dinas Pendidikan dan kebudayaan sedangkan Departemen Agama kabupaten / kota berfungsi sebagai tugas pengendalian dan tugas-tugas agama.

Melalui perubahan ini maka madrasah berada pada arena persaingan yang berorientasi kepada kualitas produknya. Berdasarkan kalkulasi social budaya masyarakat Indonesia, madrasah seperti diatas akan lebih mudah diterima dan mendapat dukungan dari masyarakatnya. disisi lain, segala dinamika yang terjadi dalam umat islam akan dengan mudah diserap oleh madrasah terutama dinamika dibidang ilmu pengetahuan, sebab madrasah mendapat control langsung dari masyarakat pendukungnya. dalam hal demikian madrasah keagamaan pada tingkat menengah (madrasah Diniyyah Aliyah) tetap ditempatkan sebagai tanggung jawab Departemen Agama.

Sebagai institusi pendidikan, yang bernafaskan agama, maka madrasah harus bergerak dalam mekanisme organisasi yang profesional, dalam formulasi pengorganisasian dan penyelenggaraan sebagai berikut:

- a. Pengorganisasian dan pengelolaan madrasah dalam arti penataan dan pengaturan seluruh komponen pendidikan yang memungkinkan tercapainya tujuan institusional, secara bertahap dilimpahkan kepada

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pihak madrasah (*school Based management*) dan didukung oleh masyarakat (*community based education*), sehingga madrasah tidak terisolasi dari komunitasnya.

- b. Organisasi pengorganisasian dan pengeloan madrasah diarahkan kepada terciptanya hubungan imbal balikantara madrasah dan masyarakat dalam rangka memperkuat posisi madrasah sebagai lembaga pendidikan.
- c. Struktur pengorganisasian dan pengelolaan madrasah bersifat fleksibel sesuai dengan tuntutan kebutuhan madrasah.
- d. Pengelolaan madrasah dikembangkan melalui pendekatan profesional yang memungkinkan tumbuhdan berkembangnya segenap potensi madrasah, sehingga mampu mengimplementasikan prinsip-prinsip school Based management yang secara historis telah ada pada kultur madrasah.
- e. Pengelolaan madrasah bersifat terbuka dan demokratis. Pengelola di beri kesempatan untuk menumbuh kembangkan nilai-nilai demokratis dan hak asasi manusia (HAM) dalam membina tata hubungan kerja di madrasah.
- f. Manajemen madrasah diberi peluang yang memungkinkan terciptanya kerja sama dengan unsure dan unit kerja laindalam rangka peningkatan kualitas pendidikan.
- g. Pengeloan madrasah perlu pengembangan konsep keterpaduan yang mencakup keterpatuan lingkungan pendidikan (keluarga, sekolah, dan masyarakat) dan ketebukaan.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- h. Pengawasan atau control pengorganisasian dan pengelolaan madrasah dilakukan oleh suatu badan atau dewan sekolah yang memiliki kompetensi sebagai pendamping pengelola madrasah.
- i. Perlu dipersiapkan perangkat atau tindakan hukum bagi mereka yang melanggar atau menyimpang dari prosedur dan etika pengelola dan pengorganisasian madrasah.
- j. Diperlukan adanya upaya bersama untuk mengembalikan image madrasah sebagai lembaga pendidikan umum yang bercirikan khas Agama Islam.⁷⁸

6. Kewenangan Pendidikan Yang Desentralisasikan

Kondisi masyarakat Indonesia adalah heterogen dan masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda-beda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan kurangnya kepercayaan pemerintah pusat pada daerah untuk menata sistem pendidikannya yang sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya untuk itu kurikulum suatu lembaga pendidikan jangan hanya sekedar daftar mata pelajaran saja yang dituntut dalam suatu jenis dan jenjang pendidikan, tetapi lebih luas lagi yakni berisi kondisi yang sesuai dengan karakteristik daerah tersebut. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Armida S. Sjahbana bahwa perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan muatan lokal dalam persentase yang cukup signifikan diserahkan pada masing-masing

⁷⁸Abdul Rachman Shalihm, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), h.148-152.

daerah atau bahkan langsung pada masing-masing sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat dan daerah hanya dapat mengisi bagian kurikulum yang berupa muatan lokal dalam persentase yang sangat kecil.⁷⁹

Keberlangsungan hidup suatu bangsa dan daerah sangat tergantung pada warganya yang terdidik, karena dengan pendidikan dapat membangun budaya dan masa depan bangsa. Oleh sebab itu untuk meningkatkan harkat dan martabat sebuah bangsa pada era global ini tidak ada jalan lain kecuali dengan meningkatkan kualitas pendidikan tentu tidak terlepas dari kebijakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tentunya untuk memacu kemajuan di bidang pendidikan tersebut. Karena pendidikan memang menjadi pondasi yang paling kokoh untuk membangun bangsa.

1. Secara etimologis, kurikulum (*curriculum*) berasal dari bahasa Yunani, yaitu *curir* yang artinya “pelari” dan *curere* yang berarti “tempat berpacu” jadi, istilah kurikulum berasal dari dunia olahraga pada zaman Romawi Kuno di Yunani yang mengandung pengertian suatu jarak yang harus ditempuh oleh pelari dari garis start sampai garis finish
2. Secara terminologis, istilah kurikulum digunakan dalam dunia pendidikan, dengan *pengertian semula* ialah sejumlah pengetahuan atau mata pelajaran yang harus ditempuh atau diselesaikan siswa guna mencapai suatu tingkatan atau ijazah.⁸⁰

⁷⁹Armida S. Alisjahbana, *Otonomi dan Desentralisasi Pendidikan*, (Bandung: Universitas Pajajaran, 2000), h. 2

⁸⁰Sudirman. Dkk., *Op. Cit.*, h. 9

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam konteks pelaksanaannya otonomi daerah ditegaskan bahwa sistem pendidikan nasional yang bersifat sentralitis selama ini kurang mendorong terjadinya demokratisasi dan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan. Sebab sistem pendidikan yang sentralisasi diakui kurang bisa mengakomodasi keberagaman daerah, keberagaman sekolah serta keberagaman peserta didik. Bahkan cenderung mematikan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pendidikan.

Menguatkan aspirasi bagi otonomisasi dan desentralisasi otonomi pendidikan tidak terlepas dari kenyataan adanya kelemahan konseptual dan penyelenggaraan pendidikan nasional yaitu [1] kebijakan pendidikan nasional sangat sentralistik dan serba seragam yang pada gilirannya mengabaikan keragaman sesuai dengan realitas sesuai dengan ekonomi, budaya masyarakat indonesia di berbagai daerah [2] kebijakan dan penyelenggara pendidikan nasional lebih berorientasi pada pencapaian target-target tertentu, seperti target kurikulum yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh rona dan potensi anak didik⁸¹

Armida S. Alisjabana menjelaskan bahwa dalam wujud pelaksanaan desentralisasi pendidikan ada beberapa kewenangan-kewenangan pendidikan yang dapat disentralisasikan yakni sebagai berikut:

Komponen Pendidikan	Kewenangan
Organisasi dan proses belajar pembelajaran	1. Menentukan sekolah mana yang dapat diikuti seorang murid

⁸¹Hasbullah, *Op.Cit.*, h. 1-2

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Waktu belajar di sekolah 3. Menentukan buku yang digunakan 4. Kurikulum 5. Metode pembelajaran
Manajemen guru	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memilih dan memberhentikan kepala sekolah 2. Memilih dan memberhentikan guru 3. Menentukan gaji guru 4. Memberikan tanggung jawab kepada guru 5. Menentukan dan mengadakan pelatihan pada guru
Struktur dan perencanaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuka atau menutup suatu sekolah 2. Menentukan program yang ditawarkan sekolah 3. Definisi dari isi mata pelajaran 4. Pengawasan atas kinerja sekolah
Sumber daya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program pengembangan sekolah 2. Alokasi anggran untuk guru dan tenaga administratif 3. Alokasi anggaran non-personnel 4. Alokasi anggaran untuk pelatihan guru

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi pemerintahan lainnya, dimana desentralisasi pemerintahan berada pada tingkat kabupaten/kota. Sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada tingkat kabupaten/kota saja, yetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan. Sehubungan dengan itu maka konsepsi desentralisasi pendidikan harus dikemas dalam program management based school (MBS), yakni suatu sistem manajemen yang bertumpu pada situasi dan kondisi serta kebutuhan sekolah setempat. Sekolah diharapkan mengenali seluruh infrastruktur yang berada disekolah seperti guru, siswa, sarana prasarana, finansial, kurikulum dan sistem informasi. Unsur-unsur manajemen tersebut harus difungsikan, dikendalikan dan dikontrol.⁸²

MBS harus didukung oleh partisipasi masyarakat yang diwadahi melalui komite sekolah/dewan sekolah yang memiliki peran sebagai berikut:

- a. Memberi Pertimbangan (advisory agency) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan
- b. Pendukung (supporting agency) baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan.
- c. Pengontrol (controlling) agency dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan,

⁸²*Ibid*, h. 56

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

d. Mediator antara pemerintah (eksekutif) dan legislatif dengan masyarakat.⁸³

Otonomi diberikan agar sekolah dapat leluasa mengelola sumber daya dengan mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan serta agar sekolah lebih tanggap terhadap kebutuhan lingkungan setempat. Adanya otonomi dalam pengelolaan pendidikan merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja para personel, menawarkan partisipasi langsung pihak-pihak terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan perubahan besar, bukan hanya dalam bidang pemerintahan dan birokrasi, tetapi juga dalam bidang pendidikan pendidikan umum yang berada dibawah naungan departemen pendidikan nasional sudah jelas posisinya, karena pendidikan termasuk yang kewenangannya diserahkan kepada daerah atau desentralisasikan sementara itu pendidikan agama (madrasah dan pesantren) yang berada dibawah departemen agama sampai sekarang masih diperdebatkan.

Sayangnya sampai saat ini belum terdapat kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan islam di daerah. Pihak pemerintah aparat (dinas pendidikan propinsi atau kabupaten/kota) umumnya masih beranggapan bahwa pengelolaan lembaga pendidikan islam bukanlah tanggung jawab mereka, dia merupakan tanggung jawab departemen agama (pusat) sehingga tidak perlu ada penganggaran secara khusus. Sementara itu pihak departemen

⁸³H.A.R Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), h.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

agama yang merupakan payung penyelenggaraan pendidikan agama islam secara jujur memang sangat terbatas dalam hal pembiayaan namun sangat disayangkan dibalik segala keterbatasan yang dimilikinya tersebut, kemampuan bergantung dengan pemerintah daerah yang sangat rendah dan jarang sekali terjadi komunikasi yang baik antara departemen agama dengan pemerintah daerah mengangkat pembiayaan lembaga pendidikan yang menjadi binaannya. Paling-paling minta hanya sekedar bantuan. Tetapi tidak teranggarkan secara khusus dalam APBD. Disisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa peran pendidikan islam untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa.

Persoalannya sekarang adalah ketika pendidikan islam masuk dan diakui dalam perspektif perundang-undangan pendidikan nasional baik UU nomor 2 tahun 1989 maupun UU nomor 20 tahun 2003. Secara realitas pendidikan islam yang dalam konstalasi pendidikan di indonesia hampir mencapai 35%. Secara umum masih sangat tertinggal, baik dalam segi mutu, fasilitas sarana dan prasarana, jumlah guru, maupun pendanaan. Persoalan lain adalah meskipun pendidikan islam diakui dan diatur dalam undang-undang sistem pendidikan nasional (UUSPN) apakah perlakuannya sama dengan sekolah-sekolah umum. Hal ini menjadi sangat penting diperhatikan, mengingat antara pendidikan umum dengan pendidikan islam ini masih jauh sekali, baik dalam hal fasilitas maupun kesejahteraan maupun secara indeks biaya per kapita pendidikan per siswanya.

Kepincangan-kepincangan pendanaan/subsidi tersebut akan lebih mencolok lagi jika mencakup madrasah atau sekolah islam swasta yang selama

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

ini memang cenderung diabaikan pemerintah. Padahal, jumlah madrasah-madrasah swasta ini (termasuk pesantren) jauh lebih besar dibandingkan madrasah negeri. Dalam sektor penggajian atau kesejahteraan guru-guru, madrasah swasta ini sangat memprihatinkan dan jauh dari kepantasan, bahkan ada yang tidak digaji, digaji dengan gabah, atau pemberian sukarela. Kalaupun digaji, hanya berkisar antara Rp. 250.000 s/d 750.000 per bulan.

Akibat perlakuan yang berbeda dan cenderung diskriminatif dari pemerintah, maka penyelenggaraan pendidikan islam khususnya yang berstatus swasta, dimana sebagian besar menghadapi kesulitan dan keterbatasan biaya, mengakibatkan mutu pendidikan Islam sangat rendah. Hal ini semestinya tidak perlu terjadi di era otonomi pendidikan karena anggaran pendidikan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan dikeluarkannya UU-PKPD tahun 2004. Begitu pula telah ditegaskan dalam undang-undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa “ Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 % dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20 % dari APBD.”⁸⁴

Banyak harapan dan optimisme bahwa diterapkannya otonomi daerah akan meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Namun, tidak sedikit juga yang pesimis, mengingat pelaksanaan otonomi daerah harus melibatkan banyak unsur, terutama sangat tergantung pada aktor pembuat kebijakan di daerah yang terkadang kurang berpihak pada pengembangan pendidikan sehingga

⁸⁴Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

melahirkan sejumlah permasalahan baru. Kendatipun demikian, meskipun didalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan ditemui berbagi permasalahan dan terkesan tergesa-gesa, bahkan ada kekhawatiran pihak-pihak tertentu, namun pada dasarnya desentralisasi pendidikan merupakan sebuah keharusan, ia merupakan solusi dari sistem pendidikan yang berlaku selama ini, yang bersifat sentralistik.

Diantara tantangan yang paling penting dalam kaitan pelaksanaan otonomi daerah adalah tersusunnya kebijakan untuk medelegasikan sebagai wewenang pemerintah pusat ke daerah di bidang pendidikan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi itu sendiri harus dapat diwujudkan dalam kemampuan setiap daerah untuk mengambil keputusan sendiri dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan permasalahan dan tantangan masing-masing. Dengan demikian, pembinaan kemampuan daerah untuk dapat mengelola pendidikan di daerah masing-masing merupakan prasyarat mutlak untuk perwujudan desentralisasi pengelolaan pendidikan.

Pelaksanaan otonomi atau desentralisasi di bidang pendidikan berbeda dari desentralisasi bidang pemerintahan lainnya. Kalau desentralisasi bidang lain terletak pada pemerintah kabupaten dan kota, sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada pemerintah kabupaten dan kota, tetapi sampai pada pelaksana operasional pendidikan itu sendiri yaitu sekolah-sekolah.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Secara konseptual sistem desentralisasi pendidikan memang lebih luwes dan fleksibel untuk menyesuaikan penyelenggaraan program pendidikan dengan kondisi daerah setempat dibandingkan dengan sistem yang sentralistik.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) sebagai perwujudan pelaksanaan desentralisasi pendidikan merupakan strategi pengelolaan penyelenggaraan pendidikan di sekolah yang menekankan pada penerahan dan pendayagunaan sumber internal sekolah dan lingkungannya secara efektif dan efisien sehingga diharapkan menghasilkan output yang berkualitas.

Berkenaan dengan kebijakan pelaksanaan desentralisasi pendidikan tersebut, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dan sekaligus direkomendasikan, yaitu sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan hendaknya lebih memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk memilih pelayanan pendidikan sesuai dengan keinginannya, tidak ada semacam upaya menggiring ke arah tertentu kepada masyarakat baik secara operasional maupun pola pikirnya (demokrasi pendidikan)
- b. Pelaksanaan desentralisasi hendaknya bisa lebih pemeratakan pelayanan pendidikan dan rasa adil kepada masyarakat. Jangan sampai pelayanan pendidikan hanya dapat dinikmati oleh sekelompok masyarakat tertentu dengan mengorbankan kelompok masyarakat yang lainnya (pemerataan dan keadilan). Dalam hal ini tidak ada istilah lembaga pendidikan yang termarginalkan, baik dari segi status maupun pelayanan yang diberikan.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- c. Pelaksanaan desentralisasi harus mampu mengakomodasi keragaman potensi dan kondisi sosial budaya antara daerah. Dengan demikian, antara daerah kabupaten/kota yang saling berbatasan secara geografis mungkin saja pelayanan dan metode pelaksanaan pendidikannya berbeda, karena potensi dan sosial budaya yang berbeda. Namun, tidak menutup kemungkinan juga terdapat persamaan-persamaan sehingga memudahkan untuk melakukan kerjasama
- d. Pelaksanaan sistem desentralisasi pendidikan hendaknya dapat menumbuhkan budaya bersaing dan bersanding antar daerah. Jangan sampai desentralisasi pendidikan justru mematikan motivasi dan kreativitas sehingga tidak menumbuhkan budaya bersaing dan bersanding di masyarakat.⁸⁵

Pada masa yang akan datang, pembangunan pendidikan perlu ditekankan pada pemberdayaan kekuatan sendiri melalui partisipasi masyarakat yang harus semakin diperluas agar menjadi lebih memiliki daya tahan terhadap berbagai goncangan dan gejolak yang mungkin terjadi. Salah satu modal terpenting yang dapat meningkatkan daya tahan adalah mutu dan efisiensi pendidikan. Sistem pendidikan yang bermutu dan efisien adalah yang mampu menghasilkan lulusan, baik yang memiliki kemampuan akademik maupun kemampuan profesional pada semua jenjang pendidikan. Mutu dan efisiensi pendidikan akan ditentukan oleh berkembangnya upaya-upaya inovatif yang berlangsung secara terus kontinu untuk pemecahan permasalahan yang dihadapi oleh semua

⁸⁵Suyanto, *Persoalan Pendidikan Indonesia dalam Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: UII Pres, 2004), h.141

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tingkatan manajemen pendidikan, dari mulai tingkatan makro nasional, provinsi, kabupaten/kota, sampai dengan tingkatan mikro satuan pelaksana teknis pendidikan yaitu sekolah-sekolah.

Akhirnya, pelaksanaan desentralisasi pendidikan, walau pun secara konseptual disepakati sebagai arah yang benar dalam penyelenggaraan pendidikan masa depan, ternyata banyak tantangan dan masalah yang menghadang. Tantangan dan masalah utama otonomi pendidikan adalah capacity building daerah yang bersangkutan dan merupakan hal yang harus diperhatikan setiap daerah, baik pada level birokrasi maupun sekolah. Bila hal ini tidak diperhatikan, bukan tidak mungkin apa yang menjadi tujuan utama otonomi pendidikan tidak akan tercapai. Oleh karena itu, profesionalisme dan merit system harus menjadi alat utama dalam mengelola, menyelenggarakan, dan mengontrol layanan pendidikan di daerah.

Tantangan lain adalah menyangkut ketersediaan sumber daya pendidikan yang merupakan aktor utama dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah, disamping juga para pemimpin yang sangat menentukan berhasil, berkembang dan maju tidaknya pendidikan di daerah yang bersangkutan.⁸⁶

1. Orientasi pendidikan selalu berubah dan berkembang sesuai dengan kehidupan masyarakatnya. Indonesia sebagai negara dan masyarakat berkembang berkepentingan mengarahkan pendidikannya untuk menyediakan sumber daya manusia yang unggul dalam proses

⁸⁶Hasbullah, *Op.Cit.*,h. 171-174

pembangunan serta membentuk manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan.

2. Dalam mencapai tujuan pendidikan tersebut akan diperlukan berbagai faktor atau unsur yang mendorongnya terutama kurikulum yang diterapkan atau dipakai. Kurikulum mempunyai kedudukan sentral dalam seluruh proses pendidikan. Kurikulum mengarahkan segala bentuk aktivitas pendidikan demi tercapainya tujuan-tujuan pendidikan. Kurikulum juga merupakan suatu rencana pendidikan, memberikan pedoman dan penganggran tentang jenis, lingkup dan urutan isi, serta proses pendidikan. Kurikulum dalam sistem persekolahan merupakan suatu rencana yang memberi pedoman atau pegangan dalam proses kegiatan Pembelajaran.
3. Munculnya kurikulum yang diluncurkan oleh pemerintah pada tahun 2006 kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) yang membuka ruang partisipasi kreatif guru dan pengelola sekolah dalam penjabaran rencana, metode dan alat-alat pengajaran. Standar isi, standar kompetensi, dan kompetensi dasar kurikulum yang ditentukan oleh pemerintah pusat, tetapi kontekstualisasi detailnya diserahkan kepada pengelola sekolah dan guru. Dengan diversifikasi ini, pengelola sekolah dan guru dapat secara kreatif dan kontekstual mempraktikkan konsepsi ideal mereka tentang proses pembelajaran.⁸⁷

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



⁸⁷Nik Haryati, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Agama Islam*, (Bandung: Alfabeta, 2011), h. 5

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

B. Tinjauan Penelitian yang Relevan

Cukup banyak penelitian mahasiswa UIN SUSKA yang sudah melakukan penelitian terhadap otonomi pendidikan, namun pembahasannya tidak sama dengan apa yang penulis teliti, di antara penelitian tersebut adalah:

a. Penelitian yang berjudul “Desentralisasi Pendidikan (Studi Konsepsi dan Implikasi Pengembangan kurikulum Pendidikan di Era Otonomi Daerah” oleh M. Iqbal tahun 2003. Pembahasan penelitiannya hanya mengenai konsekuensi desentralisasi pendidikan dalam konteks otonomi daerah. Jadi Secara umum, ia memfokuskan pembahasan kepada desentralisasi pendidikan dalam konteks otonomi daerah, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam menangani masalah pendidikan serta melihat inovasi dan reformasi kurikulum yang diperlukan oleh daerah dalam mewujudkan desentralisasi pendidikan diwilayah-wilayah tingkat dua sampai keperdesaan.

b. Penelitian yang berjudul “Pengaruh Penerapan Otonomi Pendidikan Terhadap MBS Sekolah Efektif di Madrasah Aliyah Hasanah Pekanbaru” oleh Hasyim tahun 2007.

Secara umum kajian tesis saudara Hasyim difokuskan pada pelaksanaan otonomi pendidikan dalam manajemen berbasis sekolah. Penelitiannya adalah studi lapangan (field research) yang difokuskan pada madrasah Hasanah Pekanbaru, metode penelitian yang digunakan adalah studi dokumen dan wawancara secara langsung dengan pimpinan madrasah dan para guru. Hasil penelitian yang ditemukan ternyata pengaruh otonomi

pendidikan dalam pelaksanaan Manajemen Berbasis sekolah ternyata rendah (kurang). Para guru dan orang-orang yang ada dalam lingkungan madrasah tidak peduli dengan otonomi dan manajemen berbasis sekolah, karena dalam anggapan mereka sejak dahulu manajemen berbasis sekolah telah diterapkan (walau istilahnya berbeda).

c. Penelitian yang berjudul “Desentralisasi Pendidikan (Studi Pengelolaan Pembiayaan Pendidikan Di SMP Negeri 2 Dumai) “ oleh Partahanan Hutabarat. Permasalahan yang diteliti dalam penelitian saudara partahanan Hutabarat adalah sebagai berikut:

1. Sistem pengelolaan Pembiayaan pendidikan di SMP Negeri 2 Dumai
2. Tentang pelaksanaan desentralisasi pengelolaan pembiayaan pendidikan di SMP Negeri 2 Dumai
3. Implikasi terhadap peningkatan mutu pendidikan di SMP Negeri 2 Dumai

d. Penelitian yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Provinsi Riau Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah bagi Peningkatan Sumber Daya Manusia” oleh Carles tahun 2008

Yang menjadi fokus pembahasannya dalam penelitiannya adalah tentang lima faktor ketertinggalan provinsi Riau dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam hal peningkatan sumberdaya manusia (bahwa tingkat pendidikan yang rendah, fasilitas pendidikan yang kurang, penyediaan guru yang kurang, lemahnya keinginan masyarakat untuk belajar, masih rendahnya sumber

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkannya dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

daya manusia dalam penguasaan iptek dan kemiskinan (dalam struktur dan budaya).

- e. Penelitian yang berjudul “Manajemen Madrasah (Telaah konsep desentralisasi Pendidikan) oleh Amrullah tahun 2010.

Permasalahan yang diteliti dalam penelitian tersebut adalah:

1. Problematika desentralisasi pendidikan
2. Kewenangan madrasah dalam konteks desentralisasi pendidikan

- f. Penelitian yang berjudul “ Desentralisasi Madrasah (Telaah terhadap Undang-Undang No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem pendidikan Nasional) oleh Usman Moning tahun 2008.

Permasalahan yang diteliti dalam penelitiannya adalah:

1. Realisasi desentralisasi madrasah yang diamanatkan undang-undang no. 20 tahun 2003 Sisdiknas sampai saat ini.
2. Dampak desentralisasi terhadap kualitas madrasah
3. Kekuatan dan kelemahan, yang dimiliki madrasah dalam merealisasikan desentralisasi yang diamanatkan UU No. 20 tahun 2003 Sisdiknas

Dari ke enam penelitan diatas, penulis melihat semuanya memasukkan konsep-konsep otonomi dan desentralisasi tetapi ke enam judul tersebut sama sekali belum menyinggung persoalan yang ingin penulis teliti yaitu:

1. Peluang apa yang bisa diraih oleh Pendidikan Agama Islam dengan adanya kebijakan pemerintah tentang otonomi pendidikan (dampak positif)

2. Tantangan yang akan dihadapi Pendidikan Agama Islam dengan adanya kebijakan otonomi pendidikan (dampak negatif)

C. Konsep Operasioanal

Berdasarkan kajian teoritis yang telah penulis uraikan diatas, maka penulis dapat rumuskan konsep operasional tentang Implikasi undang-undang otonomi daerah terhadap pendidikan sekolah dan madrasah, serta dampak positif maupun dampak negatif terhadap pendidikan pada sekolah dan madrasah di Kabupaten Siak.

Undang Undang No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah kemudian direvisi kembali menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara eksplisit pelaksanaann pendidikan tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan kata lain implementasi pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah baik dalam konteks bimbingan dalam konteks subsidi pendanaan biaya pendidikan.

Adapun indikator-indikator tersebut meliputi:

- a. Implikasi Undang-undang otonomi daerah terhadap pendidikan pada madrasah dan sekolah di Kabupaten Siak
 - 1) Wewenang penuh bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Siak untuk memajukan pendidikan sehingga pelaksanaan pendidikan tidak lagi bersifat sentralistik tetapi desentralisasi
 - 2) Bentuk kebijakan Pemerintah Kabupaten Siak setelah lahirnya undang-undang otonomi daerah No. 22 Tahun 1999

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 3) Bentuk perhatian pemerintah daerah Kabupaten Siak terhadap guru-guru madrasah dan guru-guru sekolah umum setelah lahirnya undang-undang otonomi daerah No. 22 Tahun 1999
- 4) Perkembangan madrasah dan sekolah di Kabupaten Siak pasca lahirnya undang-undang otonomi daerah No. 22 Tahun 1999
- 5) Perhatian Pemerintah Daerah Kabupaten Siak Terhadap Madrasah dan Sekolah
 - a. Dampak Positif dan Negatif Lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah
Adapun dampak positifnya ialah:
 - 1) Ketersediaan dana anggaran yang cukup tinggi yakni 20%
 - 2) Mendapat dukungan dari wakil rakyat (DPR-RI dan DPRD)
 - 3) Peluang bagi pengelola madrasah dan sekolah untuk mengembangkan pendidikanSedangkan dampak negatifnya ialah:
 - 1) Melahirkan raja-raja kecil yang berkuasa di daerah
 - 2) Sumber Daya Manusia (SDM) belum mendukung untuk merealisasikan amanat Undang-undang otonomi daerah tersebut
 - 3) Adanya kesenjangan daerah yang satu dengan daerah lainnya karena tidak meratanya pendapatan asli daerah (PAD)
 - 4) Adanya ketidakseimbangan mutu pendidikan di suatu daerah