

MADRASAH DI ERA OTONOMI DAERAH

Ahmad Fahroni

IAIN Kediri

Email. Ahmadfahroni300789@gmail.com

Abstract: The implementation of regional autonomy requires the division of governmental functions between the center and the regions, one of the aspects which is a matter between the center and the regions is education. Madrasah as a formal educational institution should receive attention from the government, both the Central Government and local governments, but the problem is that madrasah are institutions under the auspices of the Ministry of Religion, while in the context of autonomy there is a matter that becomes the authority of the central government, namely religious aspects . So that in the course of madrasah are often identified with religious issues, whereas when viewed from the other side of the madrasah is still an educational institution.

Keywords: Regional Autonomy, Madrasah.

Abstrak: Pelaksanaan otonomi daerah menuntut adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, salah satu aspek yang menjadi urusan antara pusat dan daerah adalah pendidikan. Madrasah sebagai sebuah lembaga pendidikan formal sudah selayaknya mendapatkan perhatian dari pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah, akan tetapi permasalahannya adalah madrasah merupakan institusi yang berada di bawah naungan Kementrian Agama, sementara dalam konteks otonomi ada urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu aspek agama. Sehingga dalam perjalanannya madrasah sering diidentikkan dengan masalah agama, padahal jika dilihat dari sisi lain madrasah tetaplah sebuah lembaga pendidikan.

Kata kunci: Otonomi Daerah, Madrasah.

Pendahuluan

Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa seluruh masyarakat Indonesia memiliki hak untuk mengenyam pendidikan. Undang-undang tersebut juga disebutkan bahwa pendidikan dasar dibiayai pemerintah. Lebih

lanjut, dijelaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memberikan pendanaan terhadap pendidikan.¹

Lembaga pendidikan formal merupakan salah satu tempat untuk melaksanakan proses pendidikan, adapun yang dimaksud dengan pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.²

Salah satu yang menjadi bagian lembaga pendidikan formal adalah lembaga pendidikan madrasah. Madrasah adalah satuan pendidikan formal di bawah pembinaan Kementerian Agama mulai dari jenjang RA, Madrasah MI, MTs, MA dan MAK.³

Sampai tahun 2012, jumlah madrasah di Indonesia dari berbagai jenjang tidak kurang dari 44.979 dengan jumlah siswa mencapai 7.005.295⁴. Menurut penelitian Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menunjukkan bahwa partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah masih sangat rendah.⁵

Pada era otonomi daerah seperti saat ini, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan mengembangkan potensi daerah masing-masing, salah satu aspek yang bisa di otonomikan adalah sektor pendidikan.⁶

Hal ini berarti pemerintah daerah diharapkan bisa memberikan kebijakan-kebijakan publik bidang pendidikan untuk kemajuan pendidikan di daerah guna mencapai tujuan pendidikan nasional.

Pandangan yang sama juga disampaikan oleh Abd. Halim Soebadar, dia berpendapat bahwa implikasi dari penerapan otonomi daerah terhadap pendidikan adalah adanya penguatan peran dan partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengelola pendidikan.⁷

Akan tetapi dengan penerapan otonomi daerah ternyata belum bisa memberikan dampak positif bagi madrasah. Hal ini dikarenakan adanya pemahaman bahwa madrasah merupakan bagian dari permasalahan agama yang tidak bisa didesentralisasikan. Anggapan tersebut merujuk pada lembaga

¹ Pasal 31 Undang-undang Dasar Tahun 1945

² Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

³ Pasal 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 90 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah

⁴ Bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, *Buku Statistik Pendidikan Islam Tahun Pelajaran 2011/2012*, 2.

⁵ Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Studi Pendanaan Pendidikan Madrasah di Indonesia* (Jakarta: ACDP Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2013),

⁶ Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 105.

⁷ Abd. Halim Soebadar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonasi Guru Sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 123.

madrasah yang secara administrasi berada di bawah naungan kementerian agama.⁸

Berdasarkan pemaparan di atas, sebenarnya yang menjadi akar permasalahan adalah keberadaan madrasah. Satu sisi madrasah sebagai lembaga pendidikan, di mana urusan pendidikan adalah urusan yang bisa diotonomikan berdasarkan pada Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara di sisi lain madrasah merupakan lembaga yang secara administratif berada di bawah naungan Kementerian Agama. Undang-undang tentang Otonomi Daerah nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa salah satu urusan yang tidak bisa diotonomikan adalah urusan agama.

Dari latar belakang masalah sebagaimana yang telah dijelaskan, penulis ingin mengetahui beberapa hal dari hasil penelitian ini yaitu: Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah? Bagaimanakah posisi madrasah dalam sistem pendidikan nasional? Bagaimanakah partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah?

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah *library research*, yaitu kajian yang menampilkan argumentasi penalaran keilmuan yang memaparkan hasil telaah terhadap literatur terkait mengenai suatu masalah.⁹

OTONOMI DAERAH

Pengertian Otonomi Daerah

Dalam kacamata etimologi, otonomi berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri, dan kata *nomos* yang berarti undang-undang, sehingga dalam konteks ini otonomi dimaknai membuat undang-undang sendiri (*zelfwet geving*). Namun dalam perkembangannya, otonomi juga meliputi pembentukan pemerintah sendiri (*zelfwet zelfbestuur*).

Pengertian otonomi dalam kacamata terminologi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, tanggung jawab, aturan dan urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁰

Otonomi juga dapat diartikan dengan kemandirian daerah untuk membuat dan mengambil kebijakan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.¹¹

Adapun definisi otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk

⁸Ibid.

⁹ Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Tesis dan Karya Ilmiah Program Pascasarjana* (t.t.: t.p., t.t.), 56.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2012), 83-84.

¹¹ A. Ubaidillah, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2006), 170-171.

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹²

Sementara desentralisasi diartikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan pelimpahan wewenang pemerintah pusat dengan cara dekonsentrasi, seperti pendelegasian kepada pejabat di bawahnya ataupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan yang ada di daerah.¹³

Undang-undang juga memberikan definisi tentang desentralisasi, di mana desentralisasi diartikan dengan “penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹⁴

Dari pengertian di atas nampak perbedaan antara otonomi daerah dengan desentralisasi, sebagai penegasan saja bahwa otonomi terkait dengan hak yang dimiliki pemerintah daerah karena adanya pembagian kekuasaan dengan pemerintah pusat (desentralisasi).

Sejarah Otonomi Daerah di Indonesia

1. Periode Pemerintahan Hindia Belanda.

Sebelum tahun 1903, Pemerintah Hindia Belanda membagi wilayah Hindia Belanda menjadi wilayah-wilayah administratif, kecuali desa dan swapraja, di mana keduanya merupakan produk asli Indonesia.

Pada tanggal 23 Juli tahun 1903, dikeluarkanlah kebijakan *Desentralisatiewet*, yaitu Undang-undang tentang pembentukan daerah otonom,¹⁵ dan dikuatkan dengan *Desentralisatiebesluit* (S 137/1905) dan *Locale Radenordonnantie* (S 181/1905).¹⁶ Pemerintah Hindia Belanda kembali membuat kebijakan baru tentang otonomi daerah, yaitu *Bestuuringwormingswet* pada tahun 1922.

2. Periode Pendudukan Bala Tentara Jepang.

Pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan baru terkait pembagian daerah, yaitu Undang-undang nomor 27 tahun 2602¹⁷ yang membagi wilayah Jawa dengan *syuu* (karesidenan), *si* (*staatsgemeenten*), *ken* (*regenschap*), *gun* (*district*), *son* (*onder district*), *ku* (desa), dan, *kooti* (*voertenlanden*). Pada masa

¹² Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³ A. Ubaidillah, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, ...*, 170.

¹⁴ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁵ *Ibid.*, 322.

¹⁶ Syaekani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 50.

¹⁷ Tahun 2602 merupakan perhitungan berdasarkan kalender Jepang yang pada waktu itu bertepatan pada tahun 1942.

ini pula, Pemerintahan Indonesia dibagi menjadi tiga bagian besar, yaitu: Sumatra, Jawa, dan kepulauan lain.¹⁸

Pada masa ini, tidak jauh berbeda dengan pemerintahan pada masa Kolonial Belanda, di mana pemerintah daerah hampir sama sekali tidak memiliki kewenangan. Bahkan tekanan yang diberikan jauh lebih besar, daerah otonom hanya menjadi sebutan saja dan bersifat *misleading*.¹⁹

3. Periode UUD 1945 Periode I.

Pada tahun 1945 disusun undang-undang yang menekankan pada cita-cita kedaulatan rakyat melalui Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang terbagi dalam tiga daerah otonom.²⁰ Dan pada tahun 1948 dikeluarkan kebijakan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-undang Nomor 22. Dalam Undang-undang tersebut telah ada pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pembagian tugas tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat.²¹

4. Periode Konstitusi RIS.

Dalam periode ini, ciri pelaksanaan pemerintahan daerah dapat ditunjukkan dengan:

- a. Pengaturan pemerintahan di daerah menjadi wewenang masing-masing negara bagian.
- b. Negara Republik Indonesia yang ada di Yogyakarta hanya sebagai salah satu negara bagian.
- c. Sebagian besar negara bagian belum memiliki aturan-aturan tentang pelaksanaan pemerintahan daerah. Sedangkan untuk Negara Indonesia timur menggunakan Undang-undang NIT nomor 44 tahun 1950.

5. Periode UUDS.

UUDS 1950 memberi hak pada daerah mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi), di mana kepala daerah diberi otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.²²

Pada tahun 1957, dibuatlah Undang-undang yang mengatur tentang pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Dalam undang-undang ini daerah diberikan otonomi seluas-luasnya. Dengan

¹⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2013), 323-324.

¹⁹ Syaikani, dkk, *Otonomi Daerah ...*, 55.

²⁰ A. Ubaidillah, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, ...*, 186.

²¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia ...*, 325-328.

²² B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia ...*, 328-329.

diberlakukannya undang-undang ini perkembangan demokrasi dari bawah semakin besar, hal ini dikarenakan daerah memiliki kewenangan yang luas.²³

Pada tahun 1959, pemerintah kembali mengeluarkan undang-undang yang mengatur pelimpahan tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

6. Periode Pasca Dekrit Presiden 1959.

a. Penetapan Presiden

Pola pemerintahan yang sebelumnya berbentuk desentralistik dengan berpijak pada Undang-undang nomor 1 tahun 1957, berubah menjadi sentralistik, hal ini terjadi setelah presiden mengeluarkan penpres tahun 1959 dan 1960. Pola ini merupakan keinginan dari Presiden Soekarno yang ingin menerapkan demokrasi terpimpin.²⁴

b. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 menjelaskan bahwa pengaturan pemerintah daerah bersifat otonom dengan asas desentralisasi yang dilakukan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.

7. Periode Orde Baru.

Pada periode ini, penyelenggaraan pemerintahan lokal lebih cenderung bersifat sentralistik, sehingga dalam kurun 32 tahun belum ada daerah yang melaksanakan otonomi dengan sempurna. Justru kecenderungan pemerintah pusat dalam mengintervensi pemerintah daerah semakin kentara.²⁵

8. Periode UUD 1945 Pasca Amandemen

Pasca reformasi, terdapat tiga Undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Menurut Wasistiono, perubahan penting dari UU tahun 1999 menjadi UU tahun 2004 adalah kembalinya dominasi eksekutif dan dominasi pengaturan tentang pemilihan kepala daerah.²⁶

Undang-undang yang baru ini merupakan koreksi atas Undang-undang sebelumnya yang bersifat sentralistik. Undang-undang tersebut mengatur tentang pemisahan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²⁷

²³ Syauckani, dkk, *Otonomi Daerah ...*, 92.

²⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia ...*, 331-332.

²⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia ...*, 335.

²⁶ A. Ubaidillah, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, ...*, 188.

²⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia ...*, 337.

Hakikat Otonomi Daerah

Dalam konteks NKRI, yang memiliki otonomi bukanlah negara bagian, melainkan daerah-daerah sebagaimana yang dijelaskan dalam undang-undang.

Secara yuridis, pelaksanaan otonomi daerah dalam NKRI dilandasi oleh Undang-Undang Dasar 1945.²⁸

Pelaksanaan desentralisasi dalam konteks negara kesatuan juga berimplikasi terhadap keanekaragaman dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, yang disesuaikan dengan keanekaragaman kultur masyarakat sehingga mewujudkan variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi setempat.²⁹ Dengan demikian pelaksanaan sistem desentralisasi sejatinya merupakan penguatan bagi pelaksanaan ke-Bineka Tunggal Ika-an.

Di samping itu, pelaksanaan otonomi sebagai representasi dari desentralisasi mampu menjangkau daerah-daerah yang sebelumnya belum terjangkau pembangunan, sehingga terjadilah pemerataan dalam pembangunan.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014

Dalam konteks otonomi daerah, daerah memiliki cakupan kerja yang berkaitan dengan kewenangannya untuk mengembangkan daerah.

1. Pembagian urusan pemerintahan

a. Urusan Absolut

Urusan absolut adalah urusan pemerintahan yang secara penuh menjadi kewenangan pemerintah pusat,³⁰ meliputi: Politik luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan fiskal nasional, Agama.³¹

b. Urusan konkuren

Urusan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota.³² Urusan ini dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan.³³

1) urusan wajib

- a) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan umum dan penataan ruang, Perumahan rakyat dan kawasan permukiman,

²⁸ Pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945

²⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah ...*, 13.

³⁰ Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³¹ Ibid., Pasal 10.

³² Ibid., Pasal 9.

³³ Ibid., Pasal 11.

Penenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, Sosial.³⁴

- b) Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan. ³⁵
- 2) urusan pilihan, meliputi: Kelautan dan perikanan, Pariwisata, Pertanian, Kehutanan, Energi dan sumber daya mineral, Perdagangan, Perindustrian, Transmigrasi. ³⁶
- c. Urusan umum

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.³⁷

2. Pembagian hak

Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menentukan standarisasi serta kewenangan pengawasan.

Adapun hak yang dimiliki oleh pemerintah adalah penetapan kebijakan daerah untuk membangun, mengembangkan dan memajukan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki.

3. Pelaksanaan urusan pemerintahan

a. Pemerintah pusat

Penyelenggaraan urusan konkuren yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.³⁸

b. Pemerintah daerah

1) Pemerintah provinsi

Urusan pemerintahan pemerintah provinsi diselenggarakan sendiri oleh pemerintah provinsi, namun demikian pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, atau pemerintah provinsi bisa langsung menugaskan pemerintah desa/kelurahan.³⁹

2) Pemerintah kabupaten/kota

³⁴ Ibid., Pasal 12.

³⁵ Ibid., Pasal 12.

³⁶ Ibid., Pasal 12.

³⁷ Ibid., Pasal 9.

³⁸ Ibid., Pasal 19.

³⁹ Ibid., Pasal 20.

Pemerintah kabupaten/kota juga dapat menugaskan desa/kelurahan untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren kabupaten/kota. Atau pemerintah kabupaten/kota tersebut melaksanakan sendiri urusan-urusan konkuren yang menjadi wewenangnya dalam rangka menyelenggarakan urusan tersebut.⁴⁰

POSISI MADRASAH DALAM SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL

Pengertian Madrasah

Secara etimologi, kata madrasah merupakan bentuk *إِسْمُ الْمَكَانِ* (kata benda yang menunjukkan tempat) dari kata *دَرَسَ*, sehingga madrasah berarti tempat belajar.⁴¹ Jika dilihat dari sisi ini, sebenarnya penyebutan madrasah tidak memiliki ketentuan yang berkaitan dengan pendidikan Islam secara khusus, karena kata madrasah dalam Bahasa Arab digunakan untuk menyebut lembaga yang menyelenggarakan pendidikan.

Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, madrasah diartikan dengan sekolah atau perguruan (identik dengan agama Islam).⁴² Di Indonesia sendiri, setiap lembaga pendidikan yang menamakan dirinya dengan madrasah, bisa dipastikan sebagai lembaga pendidikan Islam. Namun demikian perlu dibedakan antara madrasah sebagai lembaga pendidikan keagamaan dan madrasah sebagai lembaga pendidikan umum.

1. Madrasah sebagai lembaga pendidikan keagamaan

Yang dimaksud dengan pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang dilakukan dalam rangka mempersiapkan peserta didik agar dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan dalam bidang agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.⁴³

2. Madrasah sebagai lembaga pendidikan umum

Pengakuan bahwa madrasah merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional dimulai pada tahun 1989, hal tersebut didasari oleh Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional nomor 2 tahun 1989⁴⁴, yang kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990.

⁴⁰ Ibid., Pasal 20.

⁴¹ Ahmad Warson Munawwir, *Al Munawwir Kamus Arab Indonesia* (Surabaya: Pustaka Progresif, 2002), 398.

⁴² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), 694.

⁴³ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan

⁴⁴ Nur Ahid, *Problematisa Madrasah di Indonesia* (Kediri: STAIN Kediri Press, 2009), 24.

Pasca ditetapkan kebijakan tersebut, madrasah bertransformasi menjadi sekolah umum yang bercirikan agama Islam yang terdiri dari Madrasah Ibtida'iyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), dan Madrasah Aliyah (MA). Dengan predikat tersebut, madrasah dituntut untuk melaksanakan seluruh pelajaran umum muatan nasional secara penuh, dengan ditambahkan mata pelajaran agama, yang kemudian diimplementasikan melalui pelaksanaan kurikulum 1994.⁴⁵

Sejarah Madrasah

Madrasah sebagai sebuah lembaga pendidikan mulai dikenal sejak abad ke 11-12 M, atau sekitar abad ke 5 H. Hal tersebut didasarkan pada pendirian madrasah Nidzamiyah yang berada di Kota Baghdad di bawah pemerintahan Nizam al-Mulk yang menjabat sebagai Wazir Bani Saljuk.⁴⁶

Di Indonesia sendiri, kemunculan madrasah tidak bisa dilepaskan dari sejarah pembaharuan Islam di Indonesia yang terjadi pada awal abad 20, Menurut Karel A Steenbrink, setidaknya ada empat alasan yang mendorong munculnya gerakan pembaharuan Islam di Indonesia, yaitu: Adanya keinginan untuk kembali kepada Al-Qur'an dan Hadis, Faktor semangat nasionalisme melawan penjajah, Keinginan untuk memperkuat basis gerakan sosial, ekonomi, budaya dan politik, Keinginan untuk melakukan pembaharuan pendidikan Islam di Indonesia

Sementara itu, kemunculan madrasah di Indonesia pada awal abad 20, setidaknya dapat dilihat dari dua sisi:

a. Madrasah sebagai bentuk perkembangan dari pesantren.

Dalam konteks ini, dapat kita lihat dari adanya beberapa pesantren yang beradaptasi dengan perkembangan pada saat itu.

b. Madrasah lahir dari luar pesantren.

Dalam konteks ini kemunculan madrasah bukan merupakan respons pesantren melainkan berdiri sendiri. Madrasah-madrasah yang muncul ini biasanya diprakarsai oleh organisasi sosial keagamaan atau organisasi sosial politik, seperti Madrasah Mu'alimun Mu'alimat yang digagas oleh Muhammadiyah.⁴⁷

Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, pihak pemerintah sudah mulai mengakui keberadaan madrasah, meskipun pengakuan itu masih

⁴⁵ Abd. Halim Soebadar, *Kebijakan Pendidikan Islam ...*, 121.

⁴⁶ Maksun, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1992), 79.

⁴⁷ Abdur Rahman Assegaf, dkk., *Pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi ; Buah Pikiran Seputar Filsafat, Politik, Sosial, Ekonomi dan Budaya* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2004), 92.

setengah-setengah. Pada masa itu, keberadaan madrasah sudah bisa mengakomodir kebutuhan sebagian masyarakat untuk mengenyam pendidikan.⁴⁸

Pada masa penjajahan Jepang, pemerintah memberikan ruang lebih jika dibandingkan dengan masa pemerintahan Hindia Belanda, setidaknya bisa terlihat dari adanya kebijakan yang menawarkan bantuan dana bagi sekolah dan madrasah.⁴⁹

Pasca kemerdekaan Indonesia, perkembangan madrasah tidak lepas dari peran Departemen Agama (sekarang menjadi Kementerian Agama) yang secara resmi berdiri tahun 1946. Lembaga inilah yang memperjuangkan politik pendidikan secara intensif.⁵⁰

Sedangkan pada masa orde baru, secara umum kebijakan pemerintah terhadap madrasah bisa dikatakan positif dan konstruktif. Hal ini berdasar pada pandangan pemerintahan orde baru yang ingin mengembangkan dan meningkatkan mutu pendidikan madrasah. Upaya ini terus dilanjutkembangkan oleh pemerintahan pasca orde baru, keberadaan madrasah sebagai lembaga pendidikan formal tetap dipertahankan dan terus ditingkatkan.⁵¹

Kebijakan tentang Madrasah

1. Madrasah Sebelum UUSPN Tahun 2003

Sebelum dibentuknya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003, sebenarnya Indonesia telah memiliki kebijakan tentang pendidikan, baik yang berupa TAP MPR⁵², Undang-undang⁵³, Peraturan Pemerintah⁵⁴, Peraturan Presiden/ Keputusan Presiden⁵⁵, maupun Peraturan Menteri⁵⁶.

⁴⁸ Maksum, *Madrasah Sejarah ...*, 117.

⁴⁹ Ibid., 118.

⁵⁰ Ibid., 123.

⁵¹ Nur Ahid, *Problematika Madrasah ...*, 60.

⁵² Salah satu TAP MPR yang membahas tentang madrasah adalah TAP MPR tahun 1983, dalam ketetapan tersebut juga menjelaskan tentang perlunya penyesuaian sistem pendidikan sejalan dengan adanya kebutuhan pembangunan di segala bidang, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melakukan perbaikan kurikulum sebagai salah satu upaya untuk memperbaiki penyelenggaraan pendidikan, baik di sekolah umum maupun di madrasah.

⁵³ Salah satu Undang-undang yang berbicara tentang madrasah sebelum UU Sisdiknas tahun 2003 adalah UU Sisdiknas tahun 1989, dalam undang-undang ini sudah mulai ada perhatian yang lebih terhadap madrasah, di mana madrasah dikatakan sebagai sekolah umum yang bercirikan agama.

⁵⁴ Peraturan Pemerintah yang membahas tentang madrasah sebelum UU Sisdiknas tahun 2003 antara lain PP Nomor 28 tahun 1990 yang merupakan salah satu peraturan turunan dari UU Sisdiknas 1989. Dalam PP tersebut menjelaskan tentang pendidikan dasar, yang memasukkan MI dan MTs dalam lembaga pendidikan dasar.

Hal tersebut menunjukkan bahwa eksistensi madrasah sebagai bagian dari Sistem Pendidikan Nasional, telah diakui oleh negara sejak sebelum dibentuknya Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-undang nomor 2 tahun 1989 sebagai mana dikutip Nur Ahid menjelaskan bahwa jenis pendidikan yang termasuk jalur pendidikan sekolah juga memasukkan pendidikan keagamaan, di mana pendidikan keagamaan didefinisikan dengan pendidikan yang mempersiapkan peserta didik agar dapat menjalankan, menguasai, dan mengetahui secara mendalam tentang ajaran agama.

Lebih jauh dia menjelaskan bahwa Madrasah Aliyah adalah sekolah menengah umum berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama. Hal tersebut menuntut adanya perubahan struktur kurikulum madrasah. dalam SKB tiga menteri dijelaskan bahwa mata pelajaran yang disajikan di madrasah terdiri mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar, dan ditunjang dengan pelajaran umum dengan prosentase minimal 30 %.⁵⁷

2. Madrasah Pasca UUSPN Tahun 2003

Sejatinya legalitas institusi madrasah tidak berbeda dengan institusi sekolah, sebab keduanya sama-sama sebagai lembaga pendidikan. Jika dicermati, setiap ada kata Sekolah Dasar (SD) dalam Undang-undang Sisdiknas 2003 beserta peraturan turunannya pasti selalu diiringi dengan kata Madrasah Ibtida'iyah (MI) yang diselingi dengan garis miring (/), begitu juga setiap menyebutkan kata Sekolah Menengah Pertama (SMP) akan diiringi dengan kata Madrasah Tsanawiyah (MTs), serta kata Sekolah Menengah Atas (SMA) yang diiringi dengan kata Madrasah Aliyah (MA).

Menurut Halim Soebadar hal tersebut berarti bahwa tidak ada perbedaan hak dan kewajiban antara madrasah dan sekolah, kedua institusi pendidikan ini memiliki kedudukan yang sama di mata hukum, sehingga keduanya harus mendapatkan perlakuan yang sama dari negara, tidak boleh ada perlakuan berbeda dari negara untuk keduanya apalagi sampai ada diskriminasi. Adapun perbedaan nomenklatur di antara keduanya hanyalah

⁵⁵ Di antara Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden yang menunjang keberlangsungan madrasah adalah Keppres Nomor 34 tahun 1972, serta Inpres Nomor 15 tahun 1974. Kedua kebijakan tersebut menjadi dasar atas dikeluarkannya SKB 3 Menteri tahun 1975.

⁵⁶ Sedangkan untuk kebijakan yang dikeluarkan Menteri yang berkaitan dengan madrasah sebelum diundangkannya UU Sisdiknas tahun 2003 adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri tahun 1975, sebagaimana yang sudah dijelaskan bahwa dalam SKB tersebut lulusan madrasah memiliki kesetaraan dengan lulusan sekolah umum yang setingkat.

⁵⁷ Nur Ahid, *Problematika Madrasah ...*, 62.

untuk mengapresiasi khazanah sejarah pendidikan dalam sistem pendidikan nasional.⁵⁸

Bertitik tolak dari pandangan tersebut, maka setiap kebijakan yang membahas tentang sekolah, maka secara otomatis madrasah akan *include* di dalamnya, termasuk dalam hal peran dan tanggung jawab pemerintah terhadap pendidikan.

Berkaitan dengan pendanaan, dijelaskan pula sumber pendanaan bagi pendidikan, di mana sumbernya adalah: Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat⁵⁹

Undang-undang tersebut menunjukkan ada tanggung jawab bagi pemerintah terhadap pendidikan. Berdasarkan penjelasan di atas, meskipun secara eksplisit tidak menjelaskan tentang pendanaan madrasah, akan tetapi dapat dipahami bahwa madrasah merupakan bagian dari pendidikan, sehingga secara otomatis tanggung jawab sebagaimana disebutkan juga merambat dalam institusi madrasah.

Argumentasi lain yang bisa diajukan sebagai dalil bahwa madrasah memiliki posisi yang sama dengan sekolah adalah bahwa dalam mengembangkan madrasah, Kementerian Agama harus berpedoman pada kebijakan nasional pendidikan yang juga menjadi pedoman bagi seluruh lembaga pendidikan baik yang berada di bawah naungan Kementerian Pendidikan ataupun Kementerian Agama.⁶⁰

Pasal lain juga menjelaskan bahwa pemerintah harus memfasilitasi setiap satuan pendidikan untuk memenuhi standar nasional pendidikan.⁶¹

Merujuk pada penjelasan di atas, setiap satuan pendidikan harus memenuhi ke delapan standar tersebut, tak terkecuali madrasah. Hal ini berarti secara jelas posisi madrasah di depan hukum tidak memiliki perbedaan dengan sekolah. Ketika madrasah dituntut untuk memenuhi SNP, maka sudah seharusnya madrasah juga melaksanakan hal yang sama dalam aspek standar pembiayaan, termasuk di

⁵⁸ Abd. Halim Soebadar, *Kebijakan Pendidikan Islam ...*, 123.

⁵⁹ Pasal 47 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁶⁰ Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

⁶¹ Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

dalamnya sumber pendanaan bagi madrasah yang seharusnya sama dengan sumber pendanaan sekolah.

Sedangkan penjelasan Menteri Agama melalui Peraturan Menteri Agama nomor 90 tahun 2013 yang berkaitan dengan sumber pendanaan pendidikan madrasah adalah: pemerintah, pemerintah daerah, penyelenggara madrasah, masyarakat, dan sumber lain yang sah⁶²

Jika kita bandingkan tentang penjelasan sumber pendanaan dari kedua kebijakan tersebut, baik penjelasan dalam Sisdiknas 2003 maupun PMA nomor 90 tahun 2013 terdapat kesamaan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab pendanaan. Meskipun redaksi dalam Sisdiknas masih secara global dengan menggunakan kata pendanaan pendidikan, terbukti dalam aturan turunan sebagaimana PMA nomor 90 tahun 2013 secara tegas menjelaskan bahwa salah satu sumber pendanaan madrasah adalah pemerintah daerah. Hal ini mempertegas bahwa memang madrasah bagian dari pendidikan yang dimaksudkan dalam Sisdiknas.

PARTISIPASI PEMERINTAH DAERAH TERHADAP MADRASAH Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Pendidikan

Dalam UUD dijelaskan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah, di mana pendanaan tersebut dialokasikan minimal 20% dari APBN dan APBD.⁶³ Peraturan tersebut kemudian dijelaskan dalam perundang-undangan di bawahnya, ada banyak klausul yang menjelaskan tentang keterkaitan pemerintah daerah dengan pendidikan, di antaranya:

1. Hak pemerintah daerah
 - a. Mengarahkan penyelenggaraan pendidikan
 - b. Membimbing penyelenggaraan pendidikan
 - c. Membantu penyelenggaraan pendidikan
 - d. Mengawasi penyelenggaraan pendidikan.⁶⁴

⁶² Pasal 62 Peraturan Menteri Agama nomor 90 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah

⁶³ Undang-undang Dasar Tahun 1945, pasal 31. Penjelasan tentang 20% dana APBN maupun APBD yang diperuntukkan bagi dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, sedangkan untuk gaji tenaga pendidik dan kependidikan yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam APBN, dan untuk gaji tenaga pendidik dan kependidikan yang diangkat oleh pemerintah daerah dialokasikan dari APBD. Di mana dana pendidikan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk satuan pendidikan, serta dana pendidikan dari pemerintah untuk pemerintah daerah diberikan dalam bentuk hibah. Lihat UU Sisdiknas tahun 2003 pasal 49.

⁶⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 10.

2. Kewajiban pemerintah daerah

Berkaitan dengan kewajiban pemerintah daerah dijelaskan dalam pasal 11, pemerintah daerah dituntut untuk memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin proses pembelajaran dengan tanpa ada diskriminasi dan juga memiliki kewajiban untuk menyediakan dana pendidikan.⁶⁵

3. Pendanaan Pendidikan

Dari penjelasan PP tentang SNP tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki tanggung jawab terhadap pendanaan pendidikan. Pertanyaannya adalah apakah pendanaan madrasah masuk ke dalam penjelasan di atas, sehingga pemerintah daerah memiliki tanggung jawab terhadap pendanaan madrasah.

Dalam UU tentang Otonomi Daerah disebutkan bahwa salah satu aspek yang tidak dapat diotonomikan adalah masalah agama.⁶⁶ Akan tetapi penjelasan dari pasal 10 UU tentang Pemerintah Daerah mengatakan bahwa pemerintah dapat memberikan dana hibah pendidikan untuk pengembangan madrasah.

Sementara itu, Undang-undang Sisdiknas mengatakan bahwa dana yang berasal dari APBN maupun APBD yang diberikan untuk satuan pendidikan harus berbentuk dana hibah.⁶⁷ Merujuk pada penjelasan UU Sisdiknas pasal 46 diketahui bahwa dana yang diberikan pemerintah daerah kepada madrasah maupun sekolah mestinya sama.

Surat edaran Menteri Dalam Negeri tertanggal 28 Desember tahun 2012 yang ditujukan pada gubernur, bupati dan walikota, menegaskan bahwa partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah dalam hal pendanaan hanya terbatas pada bantuan yang sifatnya tidak mengikat.

Surat edaran tersebut mengacu pada Permendagri nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD, yang diperbarui dengan permendagri nomor 39 tahun 2012.⁶⁸

Berdasarkan pada pasal 4 ayat 4 huruf b, sebenarnya masih terdapat celah untuk madrasah dapat dibiayai oleh pemerintah daerah secara terus

⁶⁵ Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁶ Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁷ Pasal 46 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁶⁸ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD

menerus setiap tahun anggaran, asalkan saja ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal tersebut. Peraturan tersebut bisa saja melalui perda, jika demikian maka yang memegang peranan sebenarnya adalah pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Sementara klausul yang disebutkan dalam PMA nomor 90 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah pasal 62 sebagai salah satu peraturan turunan dari Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional tersebut, mengatakan bahwa salah satu sumber pendanaan madrasah adalah pemerintah daerah.⁶⁹

Jika dilihat dari klausul PMA di atas tidak ada perbedaan dengan klausul yang ada dalam nomor 19 tahun 2005 tentang SNP yang diperbarui dengan PP nomor 32 tahun 2013.

Dari penjelasan PMA tersebut yang nota bene peraturan khusus tentang penyelenggaraan pendidikan madrasah, menjadi penjelas dari PP tentang SNP, di mana klausul yang menjelaskan tentang pembiayaan memiliki kesamaan, terlebih pada klausul yang menjelaskan tentang biaya investasi dan biaya personal yang redaksinya sama persis, sedangkan untuk redaksi yang menjelaskan tentang biaya operasional terdapat perbedaan redaksi, tetapi memiliki substansi yang sama. Hal ini berarti bahwa posisi madrasah dan sekolah dalam Sistem Pendidikan Nasional, sehingga seluruh kebijakan yang terdapat dalam PP tentang SNP sebagai kepanjangan dari UU Sisdiknas yang menggunakan redaksi pendidikan juga berlaku bagi madrasah.

Bentuk Partisipasi Pemerintah Daerah Terhadap Madrasah

Madrasah yang secara administratif merupakan instansi vertikal yang berada di bawah Kementerian Agama, dalam konteks ini, bentuk partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah dalam hal pendanaan berbentuk dana hibah. Pandangan tersebut mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD.⁷⁰

Sebagaimana yang diketahui bahwa madrasah merupakan satuan kerja dari Kementerian Agama. Oleh karenanya pasal tersebut dijadikan sebagai landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam memberikan pendanaan bagi

⁶⁹ Pasal 62 Peraturan Menteri Agama nomor 90 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah

⁷⁰ Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD

madrasah, sehingga berkonsekuensi pada pendanaan yang bersifat tidak mengikat. Namun keberadaan madrasah sebagai lembaga pendidikan mestinya mendapatkan perhatian yang lebih, sebab urusan pendidikan merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara dan masuk ke dalam urusan wajib pemerintahan daerah.

Besar kecilnya partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah kaitannya dengan masalah pendanaan tergantung pada keseriusan pemerintah daerah, jika pemerintah tersebut memang memiliki keinginan untuk membangun dan mengembangkan pendidikan madrasah semestinya mereka siap membuat regulasi tentang pendanaan pada madrasah. Akan tetapi jika pemerintah tersebut tidak memiliki perhatian terhadap pendidikan madrasah maka mereka akan tetap diam, sehingga tidak ada tanggung jawab yang mengikat bagi pemerintah daerah terhadap madrasah.

Jika melihat realita bahwa masih minimnya tingkat partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah, utamanya dalam masalah pendanaan. Maka pemerintah juga perlu membuat kebijakan yang bisa mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan partisipasinya terhadap madrasah melalui peraturan perundang-undangan.

Dalam Permendagri nomor 32 tahun 2011 dikatakan bahwa pemberian hibah dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan urusan wajib⁷¹. Padahal madrasah merupakan lembaga pendidikan, yang seharusnya menjadi prioritas pemerintah daerah dalam mengalokasikan keuangan daerah.

Hal tersebut mendorong perlunya kebijakan pemerintah daerah terkait dengan madrasah, sebab bagaimanapun juga secara operasional madrasah masuk ke dalam wilayah pemerintah daerah meskipun secara struktural madrasah berada di bawah Kementrian Agama.⁷² Artinya bahwa madrasah sebagai lembaga pendidikan, maka jika berdasar pada Undang-undang tentang Otonomi Daerah masuk ke dalam urusan konkuren, di mana urusan pemerintahan konkuren dalam penyelenggaraannya bisa menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.

Jika melihat realita bahwa madrasah sebagai institusi pendidikan maka akan berdampak bagi kemajuan sebuah daerah, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Hal ini terbukti bahwa salah satu indikator keberhasilan sebuah daerah dapat dilihat dari angka partisipasi masyarakat terhadap pendidikan, jika angka partisipasi terhadap pendidikan rendah berarti tingkat keberhasilan pemerintah daerah juga dinilai rendah, begitu pula sebaliknya, jika angka

⁷¹ Ibid., Pasal 4

⁷² Abd. Halim Soebadar, *Kebijakan Pendidikan Islam ...*, 124.

partisipasi masyarakat terhadap pendidikan tinggi, maka dapat dikatakan daerah tersebut mendapat predikat berhasil dalam aspek pendidikan.⁷³ Sehingga terkesan sangat janggal ketika salah satu indikator keberhasilan suatu pemerintahan daerah melibatkan madrasah, akan tetapi dalam waktu yang bersamaan pemerintahan tersebut tidak terlibat dalam pengembangan institusi madrasah.

Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, menyebutkan bahwa pemerintah daerah dituntut untuk membuat kebijakan tentang pendidikan.⁷⁴ Sedangkan ketentuan mengenai pemerintah kabupaten/kota diatur dalam pasal 28, di mana dalam pasal tersebut dikatakan bahwa: Bupati maupun walikota memiliki tanggung jawab untuk mengelola sistem pendidikan nasional di daerah, merumuskan serta menetapkan kebijakan bidang pendidikan sesuai kewenangannya.⁷⁵

Sehingga dengan tendensi yang disampaikan atas pemerintah daerah dirasa perlu untuk membuat peraturan daerah yang mendorong kemajuan madrasah, sebagai *legal drafting* partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa Partisipasi Pemerintah Daerah Terhadap Madrasah Di Era Otonomi Daerah adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerah mengalami peningkatan, terlebih sejak runtuhnya rezim orde baru yang

⁷³ Sebagai contoh bahwa upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Kediri dalam mencapai sasaran urusan pendidikan yang telah ditetapkan dalam RPJMD Kota Kediri Tahun 2010-2014, dimana Pemerintah Kota Kediri berupaya untuk meningkatkan mutu, pemerataan dan perluasan pendidikan, melalui program-program yang dilaksanakan dalam urusan pendidikan meliputi : (a) Program Pelayanan Administrasi Perkantoran; (b) Program Peningkatan sarana dan prasarana aparatur; (c) Program Pendidikan anak usia dini; (d) Program Wajib belajar pendidikan 9 tahun; (e) Program Pendidikan menengah; (f) Program Peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan; dan (g) Program Manajemen Pelayanan Pendidikan. (h) Program Pendidikan non formal.

Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan program-program tersebut dijelaskan melalui capaian kinerja 6 (enam) sasaran yang diukur melalui indikator-indikator kinerja, diantaranya adalah meningkatnya aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan pendidikan, dengan 7 (tujuh) indikator sasaran yang meliputi: Angka Partisipasi Murni, Angka Partisipasi Kasar, Rata-Rata Nilai UAN dan UAS, Rasio Pelajar yang Mendapat Subsidi Pendidikan. Angka Melek Huruf, Tingkat Penyelesaian Sekolah, Persentase Anak tidak mampu yang bersekolah (SMA) yang dibantu. Lihat LKPJ Walikota Kediri 2013.

⁷⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Pasal 17.

⁷⁵ Ibid., Pasal 28.

dibarengi dengan reformasi di Indonesia. Tercatat telah ada 3 Undang-undang tentang Otonomi Daerah yang dibentuk pasca reformasi dalam rangka memperkuat posisi pemerintah daerah, dalam perundang-undangan tersebut dijelaskan pula tentang pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, adapun urusan tersebut terdiri dari:

- a. Urusan absolut yaitu urusan yang menjadi kewenangan pusat yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.
 - b. Urusan konkuren yaitu urusan yang kewenangannya dibagi antara pusat dan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib terdiri dari urusan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan serta urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti tenaga kerja dan pertanahan. Sedangkan urusan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.
 - c. Urusan umum, yaitu urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.
2. Posisi madrasah dalam sistem pendidikan nasional memiliki posisi yang sama dengan sekolah, di mana keduanya merupakan institusi pendidikan formal yang berada dalam jenjang pendidikan dasar dan menengah. Aturan-aturan turunan dari Undang-undang Sisdiknas juga mengarah pada kesimpulan bahwa madrasah dan sekolah sejatinya memiliki kedudukan yang sama di depan hukum.
 3. Partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah seharusnya sama dengan partisipasi pemerintah daerah yang diberikan pada sekolah. Sebab madrasah merupakan sekolah umum yang bercirikan Agama Islam, hal tersebut berimplikasi pada persamaan hak yang seharusnya didapatkan oleh madrasah dan sekolah. Termasuk di dalamnya perlakuan pemerintah, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah, sehingga ketika pemerintah turut serta dalam pengembangan sekolah baik pengembangan dengan mengalokasikan dana APBD untuk sekolah maka sudah seharusnya pemerintah daerah juga mengalokasikan dana pendidikan untuk madrasah. Di samping itu, pemerintah daerah perlu membuat perda sebagai *legal drafting* partisipasi pemerintah daerah.

Saran

Setelah peneliti melakukan penelitian tentang partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah di era otonomi daerah, dan sebagaimana rumusan yang peneliti paparkan, maka peneliti menandang perlu adanya masukan untuk bahan pertimbangan bagi pengambilan kebijakan oleh pemerintah, yaitu:

1. Perlu adanya sosialisasi dari kementerian terkait untuk menjelaskan tentang keberadaan madrasah dalam sistem pendidikan nasional kepada pemerintah daerah, baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kota.
2. Perlu adanya perundang-undangan yang lebih detail dalam mendudukkan tanggung jawab pemerintah daerah terhadap institusi madrasah.
3. Pemerintah daerah perlu membuat perda terkait dengan pendidikan madrasah sebagai landasan operasional dalam melaksanakan perundang-undangan yang sudah ada, sehingga akan muncullah partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah.

Perlu adanya penelitian lebih lanjut terkait dengan bentuk partisipasi pemerintah daerah terhadap madrasah, sebab menurut peneliti masih banyak sisi yang belum mampu dikaji dan diuraikan dalam penelitian ini mengingat banyaknya keterbatasan yang dimiliki.

Daftar Pustaka

- Ahid, Nur. *Problematika Madrasah Di Indonesia*. Kediri: STAIN Kediri Press. 2009.
- Assegaf, Abdur Rahman, dkk. *Pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi ; Buah Pikiran Seputar Filsafat, Politik, Sosial, Ekonomi dan Budaya*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media. 2004.
- Bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, *Buku Statistik Pendidikan Islam Tahun Pelajaran 2011/2012*
- Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Studi Pendanaan Pendidikan Madrasah di Indonesia*. Jakarta: ACDP Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2013.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. 2007.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya. 2013.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media. 2012.
- Maksum, *Madrasah Sejarah Dan Perkembangannya*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu. 1992.
- Munadi, Muhammad dan Barnawi, *Kebijakan Publik Di Bidang Pendidikan*. Jogjakarta: Ar-Ruz Media. 2011.

- Munawwir, Ahmad Warson. *Al Munawwir kamus Arab Indonesia*, Surabaya: Pustaka Progresi. 2002.
- Soebadar, Abd Halim. *Kebijakan Pendidikan Islam Dari Ordonasi Guru Sampai UU Sisdiknas*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2013.
- Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005.
- Tim Penyusun. *Pedoman Penulisan Tesis dan Karya Ilmiah Program Pascasarjana*. t.t.: t.p., t.t.
- Ubaidillah, A. Dkk. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah. 2006.
- Inpres Nomor 15 tahun 1974
- Keppres Nomor 34 tahun 1972
- Peraturan Menteri Agama Nomor 90 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
- Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 2013 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar nasional Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan
- Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
- Undang-undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional