

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan wilayah Kabupaten Ciamis khususnya wilayah Kecamatan Banjar, memerlukan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan secara khusus guna menjamin terpenuhinya tuntutan perkembangan dan kemajuan sesuai dengan aspirasi masyarakat di Wilayah Kecamatan Banjar. Wilayah Kecamatan Banjar menunjukkan perkembangan dan kemajuan dengan ciri dan sifat kehidupan perkotaan, atas hal tersebut wilayah Banjar perlu ditingkatkan menjadi Kota Administratif yang memerlukan pembinaan serta pengaturan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara khusus. Akhirnya tahun 1992 Pemerintah membentuk Banjar Kota Administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 1991 tentang Pembentukan Banjar Kota Administratif yang diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 2 Maret 1992. Beberapa alasan mengapa Banjar menjadi Kota administratif antara lain : Keadaan geografis, demografis dan sosiologis kehidupan masyarakat yang perkembangannya sangat pesat sehingga memerlukan peningkatan pelayanan dan pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Semakin pesatnya perkembangan dan tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin mendesak agar Banjar menjadi Kota Administratif segera ditingkatkan menjadi Pemerintah Kota dimana hal ini pun sejalan dengan tuntutan dan undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan di sisi lain Pemerintah Kabupaten Ciamis bersama-sama Pemerintah Provinsi Jawa Barat memperhatikan perkembangan tersebut dan mengusulkan kepada Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Momentum peresmian Kota Banjar yang diikuti pelantikan Penjabat Walikota Banjar dapat dijadikan suatu landasan yang bersejarah.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hasil wawancara dengan Kepala bagian humas Sri Tapingah, Sumber Humas Kota Banjar, pada hari senin tanggal 1 Juli 2015

Pembentukan Kota Banjar tidak hanya berdasarkan peranan keadaan geografis, demografis dan sosiologis kehidupan masyarakat, akan tetapi salah satu peran sentral yaitu bidang pendidikan. Pendidikan di Kota Banjar mampu menghasilkan kualitas sumber daya manusia yang unggul dan kompeten yang berlandaskan iman dan takwa. Oleh karena itu, perkembangan kualitas pendidikan tidak hanya dilihat dari sarana dan prasarana yang tersedia tetapi juga dilihat pada implementasi outputnya di lingkungan masyarakat. Jika mencermati perkembangan sarana pendidikan di Kota Banjar cenderung relatif memadai, walaupun di tahun 2010 masih ditemukan ruang kelas yang mengalami rusak berat baik di tingkat SD, SMP dan SMA sampai sekarang sudah banyak perubahan. Di SD negeri misalnya, dari sebanyak 582 ruang kelas yang ada di jenjang pendidikan tersebut kurang dari 1 persen saja yang mengalami rusak berat, dan 10,82 persen mengalami rusak ringan. Jika dibandingkan dengan data keadaan tahun 2009, tingkat kerusakan ruang kelas kategori berat di SD Negeri berkurang jauh, yaitu dari sebesar 11,38 persen di tahun 2009 menurun menjadi sebesar 0,34 persen di tahun 2010. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pembangunan/ pemeliharaan sarana ruang kelas di jenjang pendidikan SD sudah mendapat perhatian yang serius dari pemerintah.

Di jenjang SMP baik Negeri maupun Swasta masih tercatat sekitar 4,74 persen ruang kelas mengalami rusak berat dari total 211 ruang kelas yang tersedia di tahun 2010. Jika dibandingkan keadaan 2009, kondisi ruang kelas di SMP Negeri dan Swasta pada tahun 2010 perlu mendapat perhatian karena kondisi ruang kelas rusak berat bertambah. Kondisi tersebut. Sementara di SMA Negeri dan Swasta, ruang kelas yang rusak berat, Rusak ringan di tahun 2010 sudah tidak ada lagi. Hal ini sangat menggembirakan bagi proses belajar mengajar yang nyaman dan memadai. Dengan adanya program skema *role sharing* rehab sekolah antara pemerintah pusat dan daerah yang dilaksanakan selama beberapa tahun terakhir, diharapkan dalam waktu tidak lama semua sekolah di Kota Banjar mampu memberi pelayanan terbaik bagi semua anak usia sekolah, sebagaimana dicita-cita program pendidikan untuk semua (PUS) yang dewasa ini gaungnya semakin meluas. Menjadi tantangan semua stakeholder pendidikan untuk

menyukseskan program tersebut, apalagi dengan kuatnya komitmen pemerintah saat ini yang secara bersungguh-sungguh terus mengalokasikan dana minimal 20 persen bagi dunia pendidikan. Salah satu upaya penting meletakkan pondasi kuat bagi kemajuan kualitas SDM adalah digalakkannya program pendidikan anak usia dini (PAUD). Kota Banjar merupakan salah satu daerah yang dianggap berhasil melembagakan PAUD hingga mencapai dusun.

Menurut data Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kota Banjar, pada tahun 2016 jumlah lembaga PAUD mencapai 154 buah yang tersebar di berbagai dusun di tiap kecamatan di Kota Banjar. Di kecamatan Banjar misalnya, jumlah lembaga PAUD mencapai sebanyak 43 buah dengan jumlah dusun sebanyak 32 dusun. Artinya, terdapat beberapa dusun di kecamatan tersebut yang memiliki lembaga PAUD lebih dari 1 buah. Kondisi serupa terjadi pula di kecamatan lainnya. Yang membanggakan, jumlah warga belajar di lembaga PAUD relatif cukup besar, yaitu mencapai sebanyak 7.462 orang atau hampir separuh anak usia balita di Kota Banjar memasuki lembaga PAUD. Sedangkan jumlah tutor PAUD mencapai sebanyak 633 orang yang berlatar pendidikan beragam, dari mulai SD hingga perguruan tinggi ikut terlibat membesarkan PAUD di Kota Banjar<sup>2</sup>

Menelaah hasil wawancara dengan Kepala Bagian Humas Sri Topingah, Kota Banjar, ada beberapa hal yang perlu dikaji lebih mendalam yaitu perihal pembentukan Banjar Kota Administratif menjadi Kota Banjar tidak hanya dengan indikator Keadaan Geografis, Demografis dan sosiologis kehidupan masyarakat serta bidang pendidikan umum saja, melainkan yang sangat penting disini yaitu Pendidikan Islam, sehingga peranan pemerintah Pusat harus lebih bersinergi dengan Pemerintahan Daerah khususnya kota Banjar dan Kementerian Agama Kota Banjar, karena Pendidikan Islam sudah tidak lagi bersifat dikotomi antara pendidikan umum dengan pendidikan Islam.

Dalam rangka merespon aspirasi masyarakat serta pemerintahan daerah untuk memposisikan pendidikan islam yang sangat penting itu dalam keseluruhan rancang bangun jati diri bangsa Indonesia ini, serta sebagai penjabaran UU No. 20

---

<sup>2</sup> Hasil wawancara dengan Kepala bagian humas Sumber Humas Kota Banjar, pada hari senin tanggal 1 Juli 2015

tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU SISDIKNAS) atau dalam rangka memenuhi ketentuan beberapa pasal yang ada dalam undang-undang tersebut, maka pada tanggal 15 Oktober 2007 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan. Kaidah-kaidah hukum di dalam Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan mengatur pengertian, fungsi, jenis dan jenjang pendidikan agama dan keagamaan, pengelolaan dan penyelenggaraan, kurikulum dan sistem penilaian sebagai norma-norma yang harus ditaati dalam proses pelaksanaan pendidikan agama dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan. Salah satu usaha pemerintah Daerah yang sangat penting dan mendasar dalam upaya memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, adalah mengupayakan terlaksananya secara sungguh-sungguh satu sistem pendidikan nasional<sup>3</sup>.

Dengan sifatnya yang menyeluruh, maka semua bentuk kegiatan pendidikan di Indonesia tercakup dalam Sistem Pendidikan Nasional, termasuk pendidikan di madrasah dan pondok pesantren yang diselenggarakan atau dibina oleh Kementerian Agama dan selama ini lebih dikenal sebagai lembaga pendidikan agama dan keagamaan. Dengan masuknya madrasah dan pesantren ke dalam kesatuan Sistem Pendidikan Nasional, mengharuskan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dalam penyelenggaraan dan pembinaan madrasah dan pondok pesantren dengan ketentuan dan pokok pikiran yang terdapat dalam Undang-Undang Sistem pendidikan nasional. Di antara ketentuan tersebut adalah pasal 11 Undang-Undang Sistem pendidikan nasional yang

---

<sup>3</sup>Pasal 31, ayat 3 menegaskan “Pemerintah menguasai dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang”. Untuk melaksanakan amanat tersebut di atas, melalui proses yang panjang akhirnya diterbitkan Undang-undang No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN). Undang-undang ini kemudian disempurnakan lagi pada tahun 2003, menjadi UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003. Dengan undang-undang tersebut, Sistem Pendidikan Nasional dilaksanakan secara semesta, menyeluruh, dan terpadu. Semesta dalam arti terbuka bagi seluruh rakyat dan berlaku di seluruh wilayah negara, menyeluruh dalam arti mencakup semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan dan terpadu dalam arti adanya saling keterkaitan antara pendidikan nasional dengan seluruh usaha pembangunan nasional.

menetapkan bahwa Ayat 1 Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan<sup>4</sup>. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwasanya Pendidikan Agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan ketrampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran atau kuliah pada semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan. Sedangkan Pendidikan Keagamaan ialah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan agama dan atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agama sesuai fungsinya<sup>5</sup>.

Konsekwensi logis dari kebijakan itu, jelas menjadikan lembaga keagamaan tidak dapat perlakuan sejajar dari pemerintah, terutama dalam hal hak untuk mendapatkan anggaran. Kondisi itu berubah seiring disahkannya undang-undang sistem pendidikan nasional (UU Sisdiknas) nomor 20 tahun 2003. Amanat mendasar yang menjadi inti perubahan adalah isi pasal 15 UU Sisdiknas yang menyebutkan bahwa jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus. Negara berkewajiban memberikan pelayanan pendidikan, termasuk pendidikan keagamaan. Pendidikan keagamaan sebagaimana diatur dalam UU No 20 tahun 2003 merupakan salah satu

---

<sup>4</sup>Ayat 2 Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. PP No. 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

<sup>5</sup>Fungsi dan tujuan dari Pendidikan Agama dan keagamaan sebagaimana dipaparkan dalam PP tersebut adalah sebagai berikut: fungsi Pendidikan Agama adalah membentuk manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia dan mampu menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan antar umat beragama, berkembangnya peserta didik dalam memahami, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai agama yang menyerasikan penguasaannya dalam iptek, sedangkan tujuan pendidikan agama adalah agar berkembangnya kemampuan peserta didik dalam memahami, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai agama yang menyerasikan penguasaannya dalam ilmu pengetahuan, teknologi dan seni. Adapun Pendidikan Keagamaan mempunyai fungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan menjadi ahli ilmu agama, dan bertujuan agar terbentuknya peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis (lihat PP. No. 55 Tahun 2007).

jenis pendidikan. Undang-undang ini menjadi tonggak penting pendidikan yang menghapus diskriminasi sistem pendidikan, antara sekolah negeri dan swasta serta antara sekolah umum dan sekolah keagamaan. Alokasi anggaran pun, menurut Pasal 12 PP 55 tahun 2007, harus adil antara sekolah negeri dan swasta. Lahirnya PP 55 2007 ini, menurut penulis adalah bagian dari produk politik<sup>6</sup>. Mungkin saja bentuk pengayoman pemerintah melalui kebijakannya, berharap bisa dapat timbal balik jasa agar dapat dukungan dari kalangan penyelenggara pendidikan keagamaan terutama pesantren dan kiyainya.

Isu desentralisasi pendidikan agama kembali muncul mengiringi mekanisme penyaluran Dana Alokasi Khusus (DAK) pendidikan yang hanya diperuntukkan bagi sekolah. Dirjen Pendidikan Islam Kamaruddin Amin menilai bahwa itu bukan solusi karena potensi madlarnya lebih besar dari manfaatnya, ada pertanyaan fundamental yang harus dijawab terlebih dahulu menyangkut hal. “Siapa yang bisa menggaransi bahwa Islam inklusif, moderat, toleran, seperti yang sekarang ini (dirasakan), siapa yang bisa menggaransi bahwa ketika amanah pendidikan agama ditransfer ke daerah, itu bisa melaksanakan seperti sekarang,” Menurutnya, ketika kewenangan pendidikan agama diberikan ke daerah dengan segala keragaman kondisinya, apakah ada garansi bahwa inklusifitas Islam, moderasi Islam bisa dipertahankan. “*This is very fundamental question* yang harus dijawab. Karena mengurus pendidikan itu tidak hanya terkait budget dan manajemen saja. Di situ ada substansi keilmuan, masalah epistemologi.

Sekarang Islam Indonesia diapresiasi oleh dunia internasional. Seluruh dunia, memuji bahwa Islam Indonesia damai, toleran, demokratis dan kontribusi Pendidikan Islam sangat fundamental. Pendidikan Agama berbeda dengan pendidikan umum. Dia mencontohkan bahwa belajar Fisika di manapun sama, apakah di Saudi, Eropa, Amerika, semua sama dan tidak ada bedanya. Adapun

---

<sup>6</sup>Karena kebijakan apapun yang keluar dari pemerintah tidak bisa dilepaskan dari agenda dan kepentingan penguasa. Biasanya hubungan antara pendidikan dan politik bukan sekadar hubungan saling mempengaruhi, tetapi juga hubungan fungsional. Lembaga-lembaga dan proses pendidikan menjalankan sejumlah fungsi politik yang signifikan. Pendidikan keagamaan dalam hal ini pesantren dan majlis ta’lim mempunyai potensi besar untuk menjadi rebutan penguasa dan atau kelompok elit yang ingin berkuasa. Selain simbol Islam yang melekat pada diri pesantren, jugakarena kuantitas pesantren yang begitu banyak bertebaran di nusantara ini dengan basis masanya yang mudah diarahkan hanya dengan kekuatan pengaruh dan kharisma kiyainya.

agama, itu terkait dengan interpretasi, pemahaman, dan ideologi sehingga bergantung juga dengan masalah wawasan dan lainnya. “Kalau ditafsirkan secara berbeda, bisa berbahaya. Kamaruddin menyayangkan skema anggaran yang tidak berimbang, padahal kontribusi pendidikan Islam sangat besar terhadap kehidupan beragama di Indonesia. Namun, bukan desentralisasi solusinya. Dia berharap sebagian dana Dana Alokasi Khusus (DAK) bisa dialokasikan untuk madrasah. Sekiranya tidak bisa melalui Pemda karena urusan agama menjadi tanggung jawab pusat, berarti melalui Kementerian Agama sebagai satker vertikal yang masih sentralistik. “Itu dana Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Alokasi Umum yang ditransfer ke daerah, kasih 3 triliun satu tahun dari 300 triliun. Kasih untuk tambahan skema pendanaan madrasah.<sup>7</sup>

Otonomi Daerah sebagai anak kandung reformasi 1998 memberikan pengaruh yang besar di berbagai sektor kehidupan, termasuk pendidikan. Pendidikan yang awalnya sentralistik seiring bergulirnya otonomi daerah menjadi desentralisasi.. Di dalam UU tersebut dijelaskan bahwa kewenangan pendidikan dasar dan menengah pertama berada pada Kabupaten/Kota, sedangkan pendidikan menengah atas berada di Pemerintah Provinsi dan kewenangan pendidikan tinggi ada di Pemerintah Pusat.

Berdasarkan UU tersebut, Pemerintah daerah meskipun tidak semuanya kurang memperhatikan dan merasa tidak wajib memperhatikan madrasah. Mereka menafsirkan pendidikan sebagai SD, SMP dan SMA/SMK. Mereka menganggap bahwa madrasah adalah urusan agama/keagamaan. Sedangkan di dalam pasal 10 UU Otda tersebut, dijelaskan bahwa agama merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Jadi, madrasah adalah urusan pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Agama. Inilah yang sering menjadi alasan Pemerintah Daerah ‘mengharamkan dirinya’ untuk membantu madrasah. Dari sinilah, Pemda acapkali menempatkan madrasah secara terpisah dari sekolah di dalam kebijakan-kebijakannya. Alih-alih memiliki pemahaman yang sama, Kementerian Dalam Negeri saja juga memiliki

---

<sup>7</sup> [www.kemenag.ri.go.id/Desentralisasi Pendidikan Agama bukan solusi](http://www.kemenag.ri.go.id/Desentralisasi%20Pendidikan%20Agama%20bukan%20solusi).Rabu 14 Januari 2015.

tafsiran yang berbeda-beda dan masih menjadikan hal ini sebagai sesuatu yang *debatable*.

Kebijakan-kebijakan yang diskriminatif seringkali terjadi pada pemberian bantuan dana madrasah, pemberian bantuan studi lanjutan guru madrasah, pemberian bantuan pembangunan gedung madrasah, pemberian bantuan sarana dan prasarana pengajaran madrasah, dan pemberian bantuan guru honorer madrasah. Pemahaman tersebut menurut hemat peneliti kontraproduktif dengan substansi UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003. Dalam pasal 17 dan 18 UU Sisdiknas disebutkan bahwa sekolah adalah institusi pendidikan formal untuk jenjang dasar (SD/MI), menengah pertama (SMP/MTs) dan menengah atas (SMA/MA) dan SMK/MAK. Madrasah disebut secara eksplisit bersandingan dengan sekolah. Ini artinya, madrasah harus diperlakukan sama dengan sekolah. Selain itu, Pasal 49 UU Sisdiknas juga mengamanatkan agar dalam aturan turunan Undang – undang SISDIKNAS Pemerintahan Daerah memungkinkan dapat membantu Kepada Madrasah.

Kenyataan ini tentu sangat ironis. Kehadiran Pemda, melalui Dinas Pendidikan, alih-alih menjadi dinamisator pelayanan publik di bidang pendidikan pada era otonomi daerah ini, malah sebaliknya, bersikap memilah, membelah dan membeda-bedakan. Kesalah pahaman ini mungkin juga diperparah dengan pemahaman interpretasi kepemilikan lembaga; madrasah di bawah naungan Kementerian Agama, Sekolah di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Memang, Kementerian Agama dalam hal ini Direktorat Pendidikan Madrasah (Ditpenma) memiliki anggaran untuk Peningkatan Akses, Mutu, Kesejahteraan, dan Subsidi RA/BA. Di tahun 2015, Ditpenma mendapatkan anggaran sebesar 16 triliun. Tahun 2015 Pembangunan Ruang Kelas Baru (RKB) MI Ibtidaiyah hanya bisa dipenuhi 500 ruang padahal kebutuhannya 15.627 ruang. Ini contoh kecil betapa minimnya dana pendidikan untuk madrasah.

Awalnya, UU Sisdiknas Nomor 20 tahun 2003 merupakan angin segar bagi madrasah untuk berkembang, karena garis pemisah sekolah-madrasah sudah tidak tampak lagi. Namun di daerah, pemahaman terhadap UU Otda justru kembali menggoreskan garis tebal pemisah tersebut. Oleh sebab itu, perjuangan



untuk mengubah pemahaman Pemda atas UU Otda tersebut harus dilakukan. Di beberapa daerah, penulis seringkali mengajak diskusi kepala-kepala daerah bupati, walikota untuk mendukung madrasah. Beberapa MAN IC di beberapa provinsi mungkin akan tersendat pembangunannya tanpa bantuan dari Pemda.

Kiranya, untuk menjawab tantangan ini, yang bisa dilakukan adalah *pertama* membuka tafsiran yang fleksibel atas regulasi otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan, sehingga pemerintah daerah memiliki landasan yang kuat untuk turut serta membangun madrasah bukan sekolah saja. Persepsi atau tafsiran atas UU Otda ini seharusnya dimaknai sebagai bentuk keberpihakan negara atas pendidikan madrasah. Tentu saja tafsiran yang fleksibel ini juga harus didukung dengan regulasi-regulasi yang kuat, seperti Peraturan Pemerintah Daerah, Keputusan Wali Kota, dan Keputusan Dinas Pendidikan. Kementerian Agama sudah beberapa kali melakukan advokasi dengan melayangkan surat resmi agar segala bentuk regulasi pemda yang terkait dengan pendidikan tetap memberikan perhatian yang proporsional terhadap pendidikan madrasah. Namun, sampai saat ini, hasilnya belum terlihat. Sehingga perlu dilakukan skema lainnya.

*Kedua*, jika solusi pertama tidak memungkinkan, dana pendidikan yang ditransfer ke daerah, yang jumlahnya cukup besar itu sekitar 254.9 triliun atau sekitar 62.3% dari total anggaran pendidikan nasional, diusulkan untuk dikurangi, kemudian ditambahkan ke APBN Kementerian Agama yang nantinya akan diperuntukkan sebagai dana pendidikan madrasah. Sebab, menurut sejumlah informasi, dana tersebut dalam setiap tahun pasti tidak terserap dan tersisa (SiLPA) sekitar 28 triliun. Ini menjadi perjuangan Kementerian Agama yang visible dan memungkinkan untuk melakukan penarikan dana pendidikan yang ditransfer ke daerah tersebut dengan rasionalisasi yang kuat tentunya.

*Ketiga*, gaji pendidik dan tenaga kependidikan madrasah 'dititipkan' di daerah. Gaji ini porsi nya cukup besar dalam postur anggaran di Kementerian Agama. Jadi, alokasi pendidikan madrasah di Kementerian Agama sudah dikurangi gaji/non-gaji. Atau dengan kata lain, gaji ditanggung oleh pemda. Ketiga solusi tersebut memang membuka ruang diskusi yang panjang dan meniscayakan duduk bersama antara Pemda, Kementerian Agama, Kementerian

Pendidikan dan Kebudayaan, Bappenas, dan Kementerian Dalam Negeri. Ini penting supaya terjadi kesamaan gelombang dalam memahami UU Otda dan memperjuangkan pendidikan di Indonesia. Madrasah telah memberikan sumbangan yang signifikan bagi kecerdasan bangsa. Oleh sebab itu, sudah saatnya madrasah dibangkitkan dengan cara memberikan perhatian pada sisi anggaran pendidikan madrasah.<sup>8</sup>

Dengan perimbangan dari sisi anggaran untuk Madrasah, maka dari sisi kurikulum sudah sesuai dengan Dinas Pendidikan. Sebagai contoh, kurikulum Madrasah, dari kurikulum tahun 2006 di revisi menjadi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), tahun 2013 kurikulum direvisi kembali menjadi kurikulum tahun 2013. Ini menunjukkan bahwa Madrasah dengan Sekolah sudah sama sesuai dengan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional nomor 20 tahun 2003.

Menelaah perihal komitmen Direktorat Jenderal Pendidikan Islam dan Direktur Pendidikan Madrasah menurut peneliti bahwasanya pihak Kementerian Agama baik Daerah maupun pusat harus saling bersinergi memajukan Pendidikan Islam dengan sistem kelembagaan yang baik dan implementasi yang berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan, lebih optimalnya dengan memberlakukan dan mensistematis peraturan pemerintah tentang pendidikan agama dan keagamaan.

Dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan Agama dan Keagamaan, maka disinilah Kebijakan Otonomi Daerah dalam meningkatkan mutu pendidikan Islam harus lebih proaktif sebagaimana visi misi Kota Banjar yaitu berdasarkan Iman dan Takwa, maka pengimplementasian visi dan misi tersebut harus bersinergi dan diperkuat dalam hal peningkatan mutu pendidikan Islam.

Peningkatan mutu<sup>9</sup> dalam bidang Pendidikan Islam khususnya di Kota Banjar Provinsi Jawa Barat, mulai menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan Agama dan Keagamaan, yaitu dengan dibuatkannya Peraturan Daerah Kota Banjar nomor 18 tahun 2013 tentang

---

<sup>8</sup> [www.kemenag.ri.go.id/Otonomi Daerah dan Madrasah](http://www.kemenag.ri.go.id/Otonomi%20Daerah%20dan%20Madrasah). Rabu 14 Januari 2016.

<sup>9</sup> Lihat Indra Fachrudi, Sukarto. 1994. *Bagaimana Mengakrabkan Sekolah dengan Orang Tua Murid dan Masyarakat*. Malang: Penerbit IKIP Malang.

Penyelenggaraan pendidikan Al-quran dan Diniyah Takmiliyah, Dalam Peraturan Daerah pasal 3 ayat 2 yang berbunyi “ Ijazah Diniyah Takmiliyah Awaliyah merupakan prasyarat melanjutkan pendidikan pada jenjang SLTP atau sederajat; dan “Ijazah Diniyah Takmiliyah Wustho merupakan prasyarat melanjutkan pendidikan pada jenjang SMA atau sederajat<sup>10</sup>, sehingga semua siswa baik SD/MI, SLTP/MTS, MA/SMA wajib untuk sekolah Madrasah Diniyah. Dari segi peningkatan mutu Pendidikan Islam maka sudah terlihat bahwa Pemerintahan Kota Banjar sangat proaktif dalam membenahi pendidikan Islam.

Dari segi kurikulum, pemerintahan Kota Banjar telah mengeluarkan Keputusan Walikota Banjar Nomor : 451.46/Kpts.84– Disdikbud/2014<sup>11</sup> tentang Penetapan nama-nama tenaga pendidik pelaksana penambahan jam pelajaran pada Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Kota Banjar Tahun anggaran 2014, dimana dalam surat keputusan Wali Kota Tersebut dinyatakan bahwa untuk jenjang sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Atas adanya penambahan jam Pelajara Pendidikan Agama Islam dengan durasi waktu 2 jam Pelajaran per minggunya, dengan tenaga pendidik dari para Kyai dan Ustadz/Ustadzah yang dikelola oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Banjar.

Melihat Kebijakan yang sudah dilaksanakan oleh Pemerintahan Kota Banjar mengenai diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Banjar nomor 18 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan pendidikan Al-quran dan Diniyah Takmiliyah, dan Keputusan Walikota Banjar Nomor : 451.46/Kpts.84– Disdikbud/2014<sup>12</sup> tentang Penetapan nama-nama tenaga pendidik pelaksana penambahan jam pelajaran pada Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Kota Banjar Tahun anggaran 2014, maka mutu

---

<sup>10</sup> Peraturah Daerah Kota Banjar Nomor 18 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Alqur'an dan Diniyah Takmiliyah. Pasal 3 ayat 2

<sup>11</sup> Keputusan Walikota Banjar Nomor : 451.46/Kpts.84– Disdikbud/2014 tentang Penetapan nama-nama tenaga pendidik pelaksana penambahan jam pelajaran pada Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Kota Banjar Tahun anggaran 2014

<sup>12</sup> Keputusan Walikota Banjar Nomor : 451.46/Kpts.84– Disdikbud/2014 tentang Penetapan nama-nama tenaga pendidik pelaksana penambahan jam pelajaran pada Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di Kota Banjar Tahun anggaran 2014

pendidikan Islam di Kota Banjar sudah meningkat, akan tetapi peningkatan mutu pendidikan Islam baru berupa standar pelaksanaan. belum adanya evaluasi.

Peningkatan mutu di Kota Banjar baru sebatas dalam hal kurikulum, dan Standarisasi pendidikan sebagaimana hasil Penelitian sementara, karena Menurut Indra Djati Sidi<sup>13</sup>, mutu pendidikan dapat ditingkatkan dengan langkah-langkah sebagai berikut.

*Pertama*, pembenahan kurikulum pendidikan yang dapat memberikan kemampuan dan keterampilan dasar minimal (*minimum basic skill*), menerapkan konsep belajar tuntas dan membangkitkan sikap kreatif, demokratis dan mandiri serta menerapkan secara berkesinambungan kurikulum berbasis kompetensi.

*Kedua*, peningkatan kualifikasi, kompetensi dan profesionalisme tenaga kependidikan yang sesuai dengan kebutuhan melalui pendidikan dan pelatihan, melalui lembaga pendidikan tenaga kependidikan (LPTK), dan lembaga diklat profesional.

*Ketiga*, penetapan standar kelengkapan dan kualitas sarana prasarana pendidikan yang menjadi persyaratan bagi setiap lembaga pendidikan dasar dan menengah, lembaga pendidikan tinggi, sehingga dapat melaksanakan kegiatan belajar mengajar secara optimal.

*Keempat*, pelaksanaan program peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah sebagai upaya pemberian otonomi pedagogis kepada guru dan kepala sekolah dalam melaksanakan kegiatan belajar mengajar, sehingga mereka dapat melakukan yang terbaik, meningkatkan prestasi siswa, dan kinerja sekolah serta dapat bertanggung jawab pada orang tua dan masyarakat tentang kualitas pembelajaran dan hasil yang dicapai.

*Kelima*, penciptaan iklim dan suasana kompetitif dan kooperatif antarsekolah dalam memajukan dan meningkatkan kualitas siswa dan sekolah sesuai dengan standar minimal yang ditetapkan. Melalui ikhtiar ini, setiap sekolah akan terpacu untuk meningkatkan kualitas pengelolaan dan penyelenggaraan pembelajaran.

---

<sup>13</sup> Indra Fachrudin, Sukarto. 1994. *Bagaimana Mengakrabkan Sekolah dengan Orang Tua Murid dan Masyarakat*. Malang: Penerbit IKIP Malang.

*Keenam*, penerapan telematika dalam pendidikan, pembangunan sekolah bertaraf internasional di setiap kabupaten/kota; pengembangan sekolah berkeunggulan lokal di setiap kabupaten/kota; perluasan pendidikan berkecakapan hidup; akselerasi jumlah prodi kejuruan, vokasi dan profesi; serta peningkatan jumlah dan mutu publikasi ilmiah dan HAKI.

*Ketujuh*, perumusan dan peningkatan standardisasi pendidikan. Dalam pendidikan terdapat dua jenis standar, yaitu standar akademis (*academic content standards*) dan standar kompetensi (*performance standards*). Standar akademis merefleksikan pengetahuan dan keterampilan esensial setiap disiplin ilmu yang harus dipelajari oleh seluruh peserta didik. Sedangkan standar kompetensi ditunjukkan dalam bentuk proses atau hasil kegiatan yang didemonstrasikan oleh peserta didik sebagai penerapan dari pengetahuan dan keterampilan yang telah dipelajarinya. Sehingga masih butuh banyak tahapan dan program yang belum dijalankan oleh Pemerintahan Kota Banjar.

Kebijakan Otonomi Daerah pada bidang Pendidikan Islam belum dikatakan efektif karena :

1. Belum tepat sasaran dan belum tersosialisasikan
2. Daya dukung sumber daya manusia, financial maupun sarana prasarana belum memadai
3. Kinerja aparat pelaksana Kebijakan belum optimal
4. Struktur birokrasi belum efisien

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji dan menganalisis Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya pada peningkatan mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar Provinsi Jawa Barat.

## **B. Perumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dirumuskan suatu permasalahan Penelitian sebagai berikut :

1. Apa sasaran kebijakan Peraturan Daerah pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar ?
2. Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar ?

3. Bagaimana sumber daya manusia pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar?
4. Sejauh mana tingkat efektifitas kebijakan Peraturan Daerah pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar ?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari setiap penelitian adalah untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan sebagaimana yang telah dirumuskan pada perumusan masalah di atas, yaitu:

- a. Untuk mengidentifikasi sasaran kebijakan Peraturan Daerah pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar.
- b. Untuk mengidentifikasi implementasi Peraturan Daerah pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar.
- c. Untuk mengidentifikasi sumber daya manusia pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar.
- d. Untuk mengidentifikasi tingkat efektifitas kebijakan Peraturan Daerah pada peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Kota Banjar.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini yaitu:

##### **a. Kegunaan Teoretis**

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan konsep ilmu pendidikan Islam, khususnya pengembangan perumusan sistem kebijakan Otonomi Daerah dan implikasinya pada bidang pendidikan Islam yang inovatif dan aplikatif berbasis tuntutan zaman sesuai dengan perkembangan masyarakat yang dinamis melalui pemahaman teoritis yang dikonfirmasi dengan kondisi empirik.

##### **b. Kegunaan Praktis**

Pengetahuan yang dihasilkan dari penelitian ini diharapkan dapat berguna menjadi bahan informasi dalam pengembangan perumusan sistem Kebijakan Otonomi Daerah pada bidang pendidikan Islam yang berkualitas khususnya di

Kota Banjar, yang dapat membantu masyarakat menemukan kondisi akhir terbaiknya, yang dapat dijadikan pertimbangan bagi pengambil keputusan dalam rangka mencapai efektivitas program pendidikan Islam yang komperhensif dan berkelanjutan.

#### **D. Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan**

##### **1. Kajian kebijakan lingkup Pemerintah dan Lembaga Pendidikan**

Untuk menemukan penelitian tentang Kebijakan Otonomi Daerah lingkup Pemerintah, dijumpai penelitian-penelitian relevan dengan Kebijakan Otonomi Daerah lingkup lembaga pendidikan dan Pemerintah, antara lain sebagai berikut:

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Anton Athoillah, dkk<sup>14</sup> yang berjudul : Implementasi Kebijakan Pengembangan Knowledge Management pada Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung yang memberikan kesimpulan bahwa Implementasi kebijakan PPs UIN Bandung dalam mengelola knowledge merumuskan *Transformasi knowledge management* dari organisasi bisnis menuju organisasi pendidikan melalui (1) *Knowledge management* pada lembaga pendidikan merupakan optimalisasi dari prinsip lembaga sebagai *learning organization*. (2) *Knowledge management* adalah pengelolaan institusi pendidikan yang menjadikan kegiatan pembelajaran sebagai inti dan didukung oleh pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya financial. (3) *Knowledge management* dapat diimplementasikan pada institusi pendidikan jika dapat merumuskan model pembelajaran yang mendukung produktivitas pengetahuan dan pengembangan kompetensi *personal Knowledge Management* pada dosen dan Mahasiswa.

Penelitian juga dilakukan oleh Edi Suwanto (2008) berjudul: Analisis Kebijakan Pendidikan Islam yang memberikan kesimpulan bahwa tujuan pendidikan islam terkait dengan berbagai kebijakan yang pemerintah buat dan harus dijalankan dalam dunia pendidikan pada intinya adalah : terwujudnya manusia sebagai hamba Allah. Jadi menurut Islam, pendidikan haruslah

---

<sup>14</sup> Muhammad Anton Athoillah, dkk. *Implementasi Kebijakan Pengembangan Knowledge Management pada Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung*. Penelitian. Lembaga Penelitian Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung. 2013

menjadikan seluruh manusia yang menghambakan kepada Allah. Yang dimaksud menghambakan diri ialah beribadah kepada Allah.

## 2. Kajian Mutu Pendidikan Islam

Pertama, Penelitian yang dilakukan oleh A. Hajar Sanusi<sup>15</sup> yang berjudul : Implementasi Manajemen Strategik pada Sekolah Dasar Muhammadiyah Unggulan yang memberikan kesimpulan bahwa *pertama*, Peningkatan mutu Sekolah Dasar Muhammadiyah dapat dilakukan dengan memperhatikan komponen – komponen dasar pengelolaan lembaga Sekolah Dasar Muhammadiyah. Bidang garapan meliputi pengelolaan kurikulum, pengelolaan tenaga pendidik dan kependidikan, pengelolaan fasilitas, pengelolaan pembiayaan, pengelolaan peserta didik, pengelolaan ubungan sekolah dengan masyarakat. Formulasi strategis dalam pengembangan kelembagaan Sekolah Dasar Muhammadiyah yang mengarah kepada peningkatan mutu layanannya dirumuskan dalam satu pola koordinasi yang baik melalui pemerintahan tingkat kota. *Kedua*, Implementasi strategik pengelolaan meliputi lingkungan internal kelembagaan dan eksternal. *Ketiga*, model pengawasan (monitoring dan evaluasi) menyangkut input pendidikan Sekolah Dasar Muhammadiyah, proses layanan pendidikan, output dan outcome-nya. *Keempat*, untuk mengamankan keunggulan-keunggulan yang dimiliki, mengembangkan pemikiran-pemikiran inovatif dalam program-program layanan pendidikan di Muhammadiyah. *Kelima*, Dampak manajemen strategik berpengaruh pada peningkatan mutu pendidikan di ketiga SD Muhammadiyah.

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Hilda Ainissyifa<sup>16</sup> yang berjudul : Pengaruh Sumberdaya Manusia, Budaya Organisasi, dan Penggunaan Teknologi terhadap Aplikasi Manajemen Pengetahuan dalam Rangka Peningkatan Mutu Pendidikan Formal Lingkungan Pesantren (Penelitian pada Lembaga Pendidikan

---

<sup>15</sup> A. Hajar Sanusi. *Implementasi Manajemen Strategik pada Sekolah Dasar Muhammadiyah Unggulan*. Disertasi. Bandung. Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung .2014

<sup>16</sup> Hilda Ainissyifa. *Pengaruh Sumberdaya Manusia, Budaya Organisasi, dan Penggunaan Teknologi terhadap Aplikasi Manajemen Pengetahuan dalam Rangka Peningkatan Mutu Pendidikan Formal Lingkungan Pesantren (Penelitian pada Lembaga Pendidikan Dasar dan Menengah di Lingkungan Pesantren Al-Musaddadiyah Garut)* Disertasi. Bandung. Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung . 2013



Dasar dan Menengah di Lingkungan Pesantren Al-Musaddadiyah Garut) yang memberikan kesimpulan bahwa Hasil penelitian dengan menggunakan analisis varian menunjukkan bahwa masing-masing kondisi variabel penelitian tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan untuk setiap satuan kerja (sekolah/madrasah) yang dijadikan objek penelitian. Hasil penelitian berbasis analisis jalur menunjukkan bahwa secara parsial maupun simultan variabel sumberdaya manusia, budaya organisasi, dan penggunaan teknologi berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap aplikasi manajemen pengetahuan dalam rangka peningkatan mutu pendidikan formal di lingkungan pesantren.

Penelitian yang dilakukan oleh Hamdi Abdillah<sup>17</sup> yang berjudul : Pendidikan Keimanan di Madrasah Aliyah yang memberikan kesimpulan bahwa (1) Mengamalkan ajaran Islam dengan sebaik-baiknya. (2) Memahami kekurangan dan kelebihan diri sendiri. (3) menunjukkan sikap percaya diri, (4) mematuhi aturan-aturan sosial yang berlaku dalam lingkungan yang lebih luas. (5) menghargai keberagaman agama, budaya, suku, ras, dan golongan sosial ekonomi dalam lingkup nasional. (6) mencari dan menerapkan informasi dari lingkungan sekitar dan sumber-sumber lain secara logis, kritis, dan kreatif. (7) menunjukkan berpikir logis, kritis, kreatif dan inovatif. (8) menunjukkan kemampuan belajar secara mandiri sesuai dengan potensi yang dimilikinya. (9) menunjukkan kemampuan menganalisis dan memecahkan masalah dalam kehidupan sehari – hari. (10) mendeskripsikan gejala alam dan sosial.

Dari berbagai hasil penelitian Disertasi yang terdahulu dan relevan digambarkan bahwa Pendidikan Islam sangat penting serta harus bermutu. Peningkatan Mutu Pendidikan Islam erat kaitannya dengan berbagai faktor sesuai dengan penelitian yang sudah diteliti terdahulu, namun dari hasil penelitian yang terdahulu tidak ada yang mengaitkannya dengan peran stakeholder lain, diantaranya Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah. Sehubungan dengan itu, Kebijakan Otonomi Daerah dan implikasinya pada peningkatan mutu Pendidikan Islam ( penelitian atas Peraturan Daerah pada bidang Pendidikan Islam di Kota

---

<sup>17</sup> Hamdi Abdillah. *Pendidikan Keimanan di Madrasah Aliyah*. Disertasi. Bandung Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.2014

Banjar Provinsi Jawa Barat) dengan menggunakan teori Kebijakan Otonomi Daerah sebagai Grand theory, teori Mutu Pendidikan Islam sebagai middle theory, dan teori Komponen Pendidikan sebagai applied theory, sehingga bisa dijadikan rujukan dan rekomendasi bagi peningkatan Mutu Pendidikan Islam khususnya di Kota Banjar.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

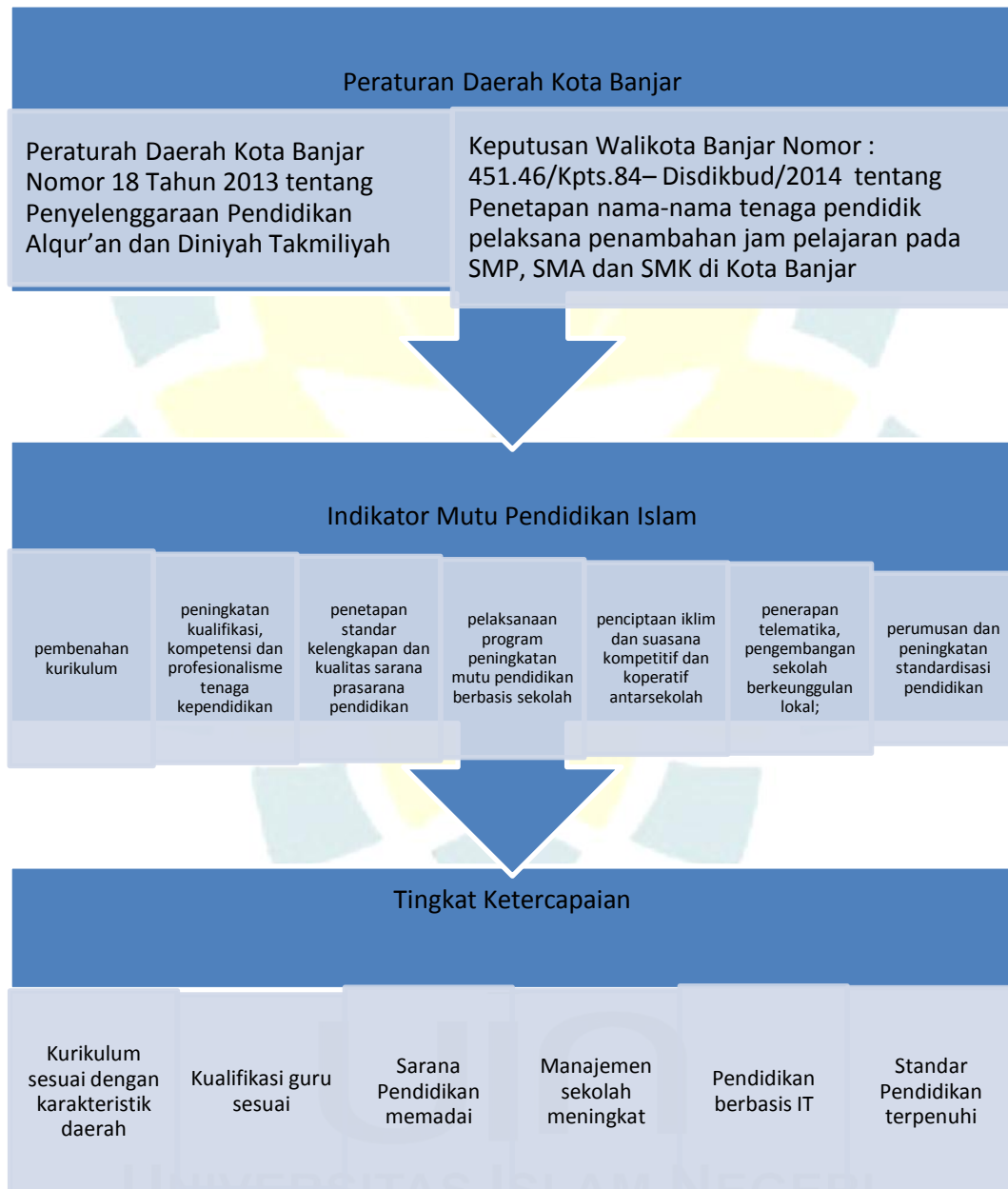
Kebijakan Otonomi Daerah dan implikasinya pada peningkatan mutu Pendidikan Islam di kota Banjar memerlukan acuan yuridis formal yang tertulis dalam Peraturan Pemerintah. Penjabaran acuan yuridis tersebut sebagai penjabaran dari Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan. Salah satu penjabaran dari Peraturan Pemerintah tersebut adalah dengan interpretasi, pemahaman, Sumber daya manusia dan ideologi tentang pendidikan Islam.

Kebijakan pemerintah memiliki enam kriteria yang harus dimiliki, yaitu : memiliki kompetensi dalam membuat kebijakan, keterbukaan dalam pembuatan kebijakan, dapat dipertanggungjawabkan, melibatkan seluruh perwakilan komponen masyarakat, sesuai dengan hukum yang berlaku dan memiliki tingkat keadilan.

Faktor pendukung Pemerintah dalam merealisasikan Otonomi Daerah dalam meningkatkan mutu pendidikan Islam terpusat pada Sumber daya manusia, anggaran, manajerial, profesionalisme, lingkungan masyarakat dan kelengkapan sarana dan prasarana. Peranan Otonomi Daerah dengan di atur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan yang bisa mewujudkan lahirnya Peraturan Daerah Kota Banjar tentang Penyelenggaraan Pendidikan Al-qur'an dan Diniyah Takmiliah dan peranan dari Walikota yaitu Surat Keputusan tentang pengangkatan tenaga pendidik pelaksana penambahan jam pelajaran pada Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) di kota banjar. Peranan pemerintahan daerah khususnya kota banjar bagaimana kebijakan seorang kepala daerah mampu merealisasikan kebijakan pemerintahan pusat itu, sehingga dalam hal pengimplementasian nya itu harus tersosialisasi ke berbagai

unsur dan ditopang oleh skema pemikiran tentang penelitian kebijakan Otonomi Daerah Implikasinya pada peningkatan mutu pendidikan Islam.

Kerangka pemikiran di atas, dapat peneliti gambarkan pada bagan berikut



Gambar 1 Kerangka berpikir tentang kebijakan Otonomi Daerah Implikasinya pada peningkatan mutu pendidikan Islam