

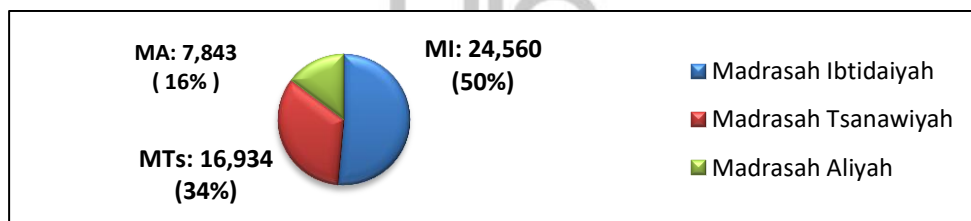
BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam realitas historis, madrasah tumbuh dan berkembang dari, oleh, dan untuk umat Islam itu sendiri. Umat Islam sebenarnya sudah jauh lebih dahulu menerapkan konsep pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*). Umat Islam, baik secara individu maupun organisasi, membangun madrasah untuk memenuhi kebutuhan pendidikan mereka. Tidak heran jika madrasah yang dibangun oleh mereka bisa seadanya saja atau memakai tempat apa adanya. Mereka didorong oleh semangat keagamaan untuk menyebarkan ajaran Islam dan menjaganya dari kepunahan.

Hingga saat ini jumlah lembaga madrasah yang berhasil didata oleh bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Kemenag RI, pada Tahun Pelajaran 2015-2016 secara nasional sebanyak 49.337 madrasah.¹ Perbandingan untuk seluruh jenjang disajikan pada gambar berikut ini dengan rincian Madrasah Ibtidaiyah 24.560 (50%), Madrasah Tsanawiyah 16.934 (34%), dan Madrasah Aliyah 7.843 (16%).

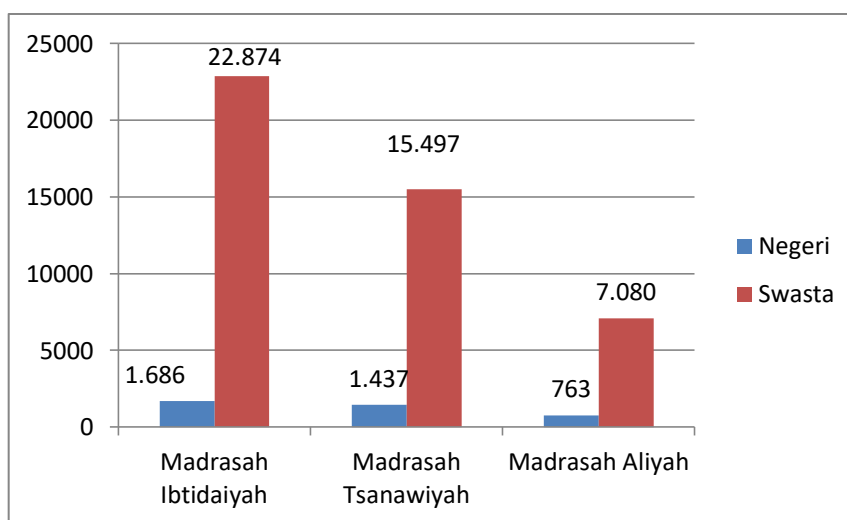


Gambar 1.1
Persentase Jumlah MI, MTs, dan MA Tahun Pelajaran 2015 – 2016

Untuk melihat perbandingan antara madrasah negeri dan swasta, berikut ini adalah penjabaran dari jumlah madrasah di atas berdasarkan kategori negeri dan swasta. Pada Tahun Pelajaran 2015-2016 jumlah madrasah seluruhnya 49.337 buah, terdiri atas madrasah negeri 3.886 (8%) dan madrasah swasta 45.451 (92%).

¹Sumber: www.emispendis.kemenag.go.id. Emis 2016 diunduh 20 Agustus 2018. Lihat juga, Anonymous. *Master Plan Pengembangan Madrasah* (Jakarta: Direktorat Pendidikan pada Madrasah Dirjen Pendidikan Islam Depag RI, 2011), 30.

Adapun rinciannya sebagai berikut Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) sebanyak 1.686 (7%), sedangkan Madrasah Ibtidaiyah Swasta (MIS) sebanyak 22.874 (93%). Jumlah Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTsN) sebanyak 1.437 (8%), sedangkan Madrasah Tsanawiyah Swasta (MTsS) sebanyak 15.497 (92%). Jumlah Madrasah Aliyah Negeri (MAN) sebanyak 763 (10%), sedangkan jumlah Madrasah Aliyah Swasta (MAS) sebanyak 7.080 (90%).² Data ini divisualisasikan dalam gambar di bawah ini:



Gambar 1.2

Perbandingan Jumlah Madrasah Negeri dan Swasta Tahun Pelajaran 2015 /2016

Madrasah adalah perkembangan modern dari pendidikan pesantren. Menurut sejarah, jauh sebelum Belanda menjajah Indonesia, lembaga pendidikan Islam yang ada adalah pesantren yang memusatkan kegiatannya untuk mendidik peserta didiknya mendalami ilmu agama. Ketika penjajah Belanda membutuhkan tenaga terampil untuk membantu administrasi pemerintah jajahannya di Indonesia, maka diperkenalkanlah jenis pendidikan yang berorientasi pekerjaan.

Diakui bahwa dalam perkembangan sejarah Indonesia, madrasah dengan pesantren sebagai induk kelembagaannya telah memainkan peranan tertentu. Pada zaman dahulu sebelum Belanda datang ke Indonesia, ia adalah suatu lembaga yang merupakan pusat dari perubahan-perubahan masyarakat melalui kegiatan penyebaran agama, seperti tercermin dalam berbagai pengaruhnya

²Profil Lembaga Pendidikan Islam Kemenag RI. [Online]. Tersedia: www.emispendis.kemenag.go.id. Emis 2016, Direktori Pendidikan Islam. [diunduh 20 Agustus 2018].

terhadap kegiatan politik di antara para raja dan pangeran di Jawa, kegiatan perdagangan, dan pembukaan daerah permukiman baru.³

Menurut Muhammad Busyro, dewasa ini pandangan masyarakat umum terhadap dunia pesantren dan madrasah pada khususnya dapat dibedakan menjadi dua macam: *Pertama*, yang menyangsikan relevansi lembaga ini bagi menyongsong masa depan, dan *kedua*, justru melihatnya sebagai sebuah alternatif model pendidikan masa depan.⁴

Sebagai sebuah alternatif model pendidikan masa depan, kini madrasah dihadapkan pada sebuah tantangan dan sekaligus peluang untuk menunjukkan jati dirinya sebagai lembaga unggulan di era globalisasi. Sementara itu, realitas kondisi dan citra madrasah dewasa ini secara umum sebagai sekolah kelas dua bahkan termarginalkan. Sebagai contoh mereka yang masuk ke madrasah umumnya merupakan limpahan dari sekolah umum negeri yang sudah tidak tertampung lagi.

Upaya dan optimisme umat Islam untuk membangun dan mengembangkan madrasah ini ternyata sudah lama dilakukan oleh tokoh Islam dari masa ke masa. Sesuai dengan karakter madrasah, yakni memiliki sifat fleksibel dalam menghadapi zaman dan tuntutan masyarakatnya, maka hampir semua madrasah semakin terstandarkan menuju konvergensi dengan sistem persekolahan modern.

Kondisi ini sudah dirintis sejak awal abad ke-20 dengan bermunculannya model pendidikan klasikal dan memasukkan materi pelajaran umum di madrasah, mirip model pendidikan Barat/Eropa. Ini merupakan awal terjadinya transformasi pendidikan madrasah menuju modernisasi. Steenbrink⁵, memprediksi bahwa kecenderungan sistem pendidikan Islam ini akan menyesuaikan diri masuk ke dalam sistem pendidikan umum.

³M. Dawam Rahardjo (ed), *Pesantren dan Pembaharuan* (Jakarta: LP3ES, 1995), cet. ke-5, 10.

⁴Muhammad Busyro, "Pengembangan Tradisi Pesantren Untuk Peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM)," Makalah pada *Seminar Nasional tentang Pengembangan Peran Pendidikan Islam dan Tradisi Pesantren dalam Modernitas Bangsa* (Yogyakarta: IAIN Sunan Kali Jaga Yogyakarta, 1995), 1.

⁵Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah* (Jakarta: LP3ES, 1994), 7.

Beberapa contoh yang diungkap oleh Steenbrink di antaranya adalah Sekolah Adabiyah (didirikan tahun 1907 oleh Abdullah Ahmad- Padang Panjang Sumatera Barat), Madrasah Diniyah (didirikan tahun 1916 oleh Zainuddin Labai el Junusi- Sumatera Barat); Madrasah dengan sistem klasikal (1916); sekolah berasrama (santi Asrama) (1932) oleh KH. Abdul Halim Majalengka- Jawa Barat; dan Sekolah Dasar Muhammadiyah (1911) di lingkungan Keraton Yogyakarta oleh Ahmad Dahlan. Selain itu Ahmad Dahlan juga mendirikan sekolah lanjutan yakni Pondok Muhammadiyah (Sekolah Pendidikan Guru) tahun 1921, dan Sekolah *Hollandsch Inlandsche School* (HIS) tahun 1923.⁶

Pada jaman pendudukan Jepang, pendidikan Islam ditangani secara khusus. Pemerintahan Jepang membuat relasi-positif dengan kiai dan ustadz, yang kemudian membuat kantor urusan agama (*shumubu*). Setelah tahun 1945 — tepatnya tanggal 3 Januari 1946 — kantor ini menjadi Kementerian Agama. Dalam tahun-tahun pertama, kementerian agama membuat divisi khusus yang menangani pendidikan agama di sekolah umum dan pendidikan agama di sekolah agama (madrasah dan pesantren).

Pada periode Orde lama, sistem madrasah sudah dirintis oleh Departemen Agama dengan kebijakannya melalui konvergensi antara sistem sekolah dan madrasah sebagai bentuk modernisasi pendidikan. Hal ini berarti di satu pihak memberikan kebijaksanaan memasukkan sebanyak mungkin pengajaran agama dalam sistem sekolah, sedangkan di pihak lain berarti memberikan perhatian kepada *vak* umum dalam sistem madrasah. Kebijakan ini merupakan realisasi dari salah satu nota *Islamic Education in Indonesia* yang disusun oleh bagian pendidikan Departemen Agama pada tanggal 1 September 1956 sebagai berikut:

1. Memberikan pengajaran agama di sekolah negeri dan partikulir
2. Memberikan pengetahuan umum di madrasah
3. Mengadakan Guru Agama (PGA) dan Pendidikan hakim Islam Negeri (PHIN)⁷

⁶ Steenbrink, *Pesantren, Madrasah*, 37-75.

⁷ H. Aboebakar Atjeh, *Sedjarah Hidup KHA. Wahid Hasjim* (Djakarta, 1957), 632-633

Dari uraian tersebut dapat ditarik suatu hipotesis bahwa perubahan yang berlangsung selama itu merupakan suatu proses penyesuaian dari sistem pendidikan asli Indonesia (pesantren) kepada sistem pendidikan Barat. Kebijakan konvergensi yang menjadi dasar dari proses tersebut nampaknya memang bermaksud mengadakan suatu sintesis antara sistem pesantren dan sekolah, yang kemudian dikenal menjadi madrasah. Terminologi "modernisasi madrasah" tampak mulai menguat saat Orde Baru melancarkan manuver-manuver politik pendidikannya. Beberapa bentuk manuver tersebut di antaranya melalui jalan formalisasi (yaitu dengan usaha penegerian madrasah) dan jalan strukturisasi (yaitu penjenjangan madrasah dengan mengacu pada aturan Departemen Pendidikan Nasional termasuk desain kurikulumnya).

Setelah kekuasaan Orde Baru berjalan satu periode, pada tahun 1975, dikeluarkan SKB tiga menteri yang mencoba meregulasi pendidikan Islam secara integral-komprehensif.⁸ Kemudian disusul dengan lahirnya SKB tahun 1984 tentang pembakuan kurikulum sekolah di antara sekolah umum dan madrasah. Inilah era baru pendidikan Islam yang ditandai dengan efektifnya pembenahan pendidikan Islam di tahun-tahun berikutnya.

Akan tetapi, sebagai "sekolah umum plus pendidikan agama" (dengan kurikulum 70 % pendidikan 'umum' berbanding 30 % pendidikan agama), menjadikan madrasah terbebani -- tentu saja --, dalam mengejar kualitas sekolah pada umumnya. Selama lima Pelita berikutnya, kualitas pendidikan Islam dapat dipukul rata menghasilkan lulusan yang lemah *basic competence* agamanya, demikian juga lemah penguasaan ilmu umum lainnya.⁹

Namun demikian, hingga reformasi politik meletus tahun 1998, dan terjadi transisi pemerintahan dengan berganti-gantinya kepala negara, dunia pendidikan bukan tidak terkena dampaknya. Spektrum reformasi politik tersebut

⁸Muzayyin Arifin, *Kapita selekta Pendidikan Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), 218.

⁹Pada tahun 80-an, Ahmad Tafsir bahkan pernah mengemukakan suatu hasil penelitian yang cukup kontroversial dan menimbulkan polemik, yaitu bahwa mencari sekolah Islam (yang diwakili sekolah-sekolah Muhammadiyah) yang baik, sama sulitnya dengan mencari sekolah katolik yang jelek. Bisa dilihat dalam Ahmad Tafsir, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), 1-2. Walaupun diakuinya sendiri, untuk era sekarang, tesis tersebut sudah tidak berlaku lagi. Telah banyak sekolah Islam yang baik.

memancar ke mana-mana, termasuk ke wilayah pendidikan keagamaan. Madrasah justru mulai memikirkan posisinya, nilai kehadirannya (*bargaining position*) dan menyadari hak-haknya, yang selama Orde Baru nasibnya dimarjinalkan secara tidak adil (diskriminatif).

Prestasi penting era reformasi adalah disahkannya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003, yang menempatkan madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam, ekuivalen dengan sekolah umum termasuk dalam perlakuan anggarannya. Hal ini merupakan peluang bagi madrasah untuk berkembang lebih baik lagi, namun disisi lain madrasah menghadapi tantangan yang lebih berat. Terutama dampak dari globalisasi dan pasar bebas. Dalam hal ini arah kebijakan pendidikan di Indonesia pun cenderung kapitalis dan liberalis yang menuntut lembaga pendidikan harus bermutu, unggul dan berdaya saing tinggi. Sementara itu, madrasah masih jauh tertinggal pada barisan sekolah yang masih rendah kualitasnya.

Kini, merupakan awal abad ke-21 sebagai milenium baru yang dicirikan dengan alam pasar bebas dan globalisasi, di mana kompetisi antar individu, antar lembaga, antar usaha dan antar negara semakin tajam. Demikian pula keterbukaan, demokrasi, masalah Hak Asasi Manusia (HAM), Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI), dan masalah lingkungan hidup menjadi agenda pokok.

Dalam bidang ekonomi, terjadinya perdagangan bebas yang secara formal telah diratifikasi dalam *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* yang diberlakukan mulai tahun 2010. Selanjutnya *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)* atau Kerja sama Ekonomi Asia Pasifik yang bertujuan mendorong perdagangan dan investasi terbuka di Asia-Pasifik dimulai tahun 2010 untuk ekonomi industri dan tahun 2020 untuk ekonomi berkembang. Kedua organisasi ini akan mengarahkan semua negara anggotanya pada ketentuan bekerjanya mekanisme pasar. Tantangan terbesar saat ini, pasca ditantanda-tanganinya *General Agreement on Trade in Services (GATS)* pada Mei 2005 oleh pemerintah bersama negara-negara anggota *World Trade Organization (WTO)*. Isinya mengatur liberalisasi perdagangan 12 sektor jasa, antara lain layanan kesehatan, teknologi informasi

dan komunikasi, jasa akuntansi, pendidikan tinggi dan pendidikan sepanjang hayat, serta jasa-jasa lainnya.

Dengan demikian, kini telah terjadi liberalisasi pendidikan di negeri ini. Alasan WTO, sejalan dengan pandangan ilmu ekonomi, mereka menetapkan pendidikan sebagai salah satu industri sektor tersier, karena kegiatan pokoknya adalah mentransformasi orang yang tidak berpengetahuan dan orang tidak punya keterampilan menjadi orang berpengetahuan dan orang yang punya keterampilan.¹⁰

Era globalisasi dan liberalisasi ini, memang telah membawa kemakmuran ekonomi dan kemajuan ipteks, juga memacu profesionalisme dan daya saing yang tinggi. Namun era ini juga telah membawa dampak krisis spiritual dan kepribadian, sehingga lebih memunculkan kesenjangan dan kekerasan sosial, dan ketidak-adilan. Sementara itu, madrasah yang selama ini diindikasikan lebih memiliki potensi keunggulan yang menitikberatkan pada aspek spiritual, moral dan kepribadian (IMTAK), sebenarnya dapat menjadi sebagai pendidikan alternatif yang mampu menjawab tantangan ini. Hal ini, tentu harus diikuti dengan perbaikan-perbaikan aspek kelemahan madrasah antara lain kurang berhasil dalam meningkatkan sains, daya saing, keterampilan dan profesionalisme (IPTEKS). Sehingga hanya madrasah yang unggul (dalam hal ini madrasah yang mampu memadukan IMTAK dan IPTEKS) yang lebih memiliki peluang sebagai lembaga pendidikan yang cocok di era globalisasi. Tantangan inilah yang dihadapi madrasah pada umumnya memasuki abad ke-21.

Sayyed Hussein Nasr dalam bukunya "*Islam and the Challenge of the 21 Century*" (dalam Muhaimin)¹¹, mengemukakan sejumlah tantangan yang dihadapi oleh dunia Islam pada abad ke-21, yaitu: (1) krisis lingkungan; (2) tantangan global; (3) postmodernism; (4) sekularisasi kehidupan; (5) krisis ilmu

¹⁰Sofian Effendi, "Strategi Menghadapi Liberalisasi Pendidikan Tinggi", Makalah pada *Seminar Nasional Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas*, (Jakarta: UIN Jakarta, 2 Mei 2005). t.d.

¹¹Muhaimin, "*Arah Baru Pengembangan Pendidikan Islam Pemberdayaan, Pengembangan Kurikulum Hingga Redefinisi Islamisasi Pengetahuan*", (Bandung: Nuansa, 2003). Lihat juga Muhaimin, "*Madrasah Menatap Peradaban Global*", Makalah disajikan pada *Seminar di Madrasah Aliyah Negeri Sidoarjo*, (Sidoarjo: MAN Sidoarjo, Sabtu 8 maret 2003). t.d.

pengetahuan dan teknologi; (6) penetrasi nilai-nilai non-Islam; (7) Citra Islam; (8) sikap terhadap peradaban lain; (9) feminisme; (10) Hak asasi manusia (HAM); dan (11) tantangan internal. Di lain pihak, Sachiko & William Chittik, dua guru besar di *State University of New York* Amerika Serikat (dalam *The Vision of Islam*, yang dikutip oleh Muhaimain)¹², mengemukakan bahwa obat untuk mengatasi berbagai problem masyarakat, seperti kelaparan, penyakit, penindasan, polusi, dan berbagai penyakit sosial lainnya adalah *to return to God through religion* (kembali kepada Tuhan melalui agama).

Jika mencermati pernyataan-pernyataan yang dikemukakan oleh ketiga pemikir dan ilmuwan tersebut, maka sangat aktual untuk menjadikan madrasah sebagai wahana untuk membina kepribadian insan di era globalisasi ini. Permasalahan yang kini harus dijawab adalah Bagaimana agar madrasah bisa *survive*, bahkan lebih unggul (bekualitas), mampu bersaing, profesional dan tetap memiliki kepribadian yang unggul pula? Dalam kaitan ini, madrasah memiliki peluang dan momentumnya yang pas untuk meningkatkan mutunya, yaitu dengan mengoptimalakan kekuatan internal dan memanfaatkan peluang eksternal.

Kekuatan internal madrasah yakni tetap mengusung keunggulan visi memadukan aspek kepribadian keimanan dan ketakwaan (imtak) dengan meraih keunggulan pada aspek ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni (ipteks). Juga implemtasinya dalam proses pembelajaran, manajemen dan layanan yang berkualitas. Peluang eksternal yang dimungkinkan dapat mempercepat tercapainya madrasah yang unggul adalah dukungan kekuatan politik yang memberikan otonomi luas akibat kebijakan otonomi daerah, budaya masyarakat yang religious dan mengarah pada sikap demokratis, dan kondisi ekonomi yang cenderung meningkat.¹³

Gambaran ideal tentang “madrasah masa depan” adalah seperti yang diungkapkan oleh Husni Rahim, sebagai berikut:

¹²Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam* (Jakarta: Raja Grafindo, 2011), 129.

¹³Bandingkan dengan H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan (Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan)* (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), 195.

Untuk memberi gambaran madrasah pada masa depan, maka perlu dirumuskan gambaran tentang visi madrasah dalam alam globalisasi. Visi madrasah tersebut adalah menjadi madrasah sebagai “sekolah plus yang berkualitas, berkarakter dan mandiri”. Madrasah Plus adalah madrasah yang menyiapkan anak didik mampu dalam sains dan teknologi, namun tetap dengan identitas keislamannya. Ini sesuai dengan konsep madrasah adalah sekolah umum yang berciri khas Islam.¹⁴

Sejak masa reformasi khususnya setelah lahir UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bermunculan di tiap kabupaten/kota lembaga pendidikan madrasah beridentitas unggulan. Sebagai upaya konkret Kementerian Agama dalam merealisasikan kebijakan tersebut, beberapa tahun terakhir ini telah hadir tiga desain besar pendidikan Islam dalam bentuk: (1) Madrasah Aliyah Reguler (MA/MAK umum/biasa); (2) Madrasah Aliyah Khusus (bagi siswa yang berkebutuhan khusus atau kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan/atau sosial- MALB dan MAKLB) dan (3) Madrasah Aliyah Unggulan seperti MAN Insan Cendikia atau MAN Model. Madrasah Unggulan terletak di tiap provinsi sebanyak masing-masing minimal satu buah.¹⁵ Berdasarkan PMA RI No 60 Tahun 2015 pasal 61 ayat (1) sampai dengan (3), Madrasah Aliyah Unggulan ini dilaksanakan oleh negara (MAN) dapat dilaksanakan oleh pihak swasta (masyarakat) dan terdiri atas 3 jenis, yaitu (a) Madrasah Akademik; (b) Madrasah Keterampilan, dan (c) Madrasah Keagamaan.

Keberadaan Madrasah Unggulan di masing-masing provinsi dimaksudkan agar pemerintah daerah setempat memiliki wadah (*center for excellence*) untuk mempersiapkan SDM masa depan. Demikian juga dengan Madrasah Model yang berada di masing-masing kabupaten. Namun, kenyataannya kini di satu kabupaten/kota telah banyak berdiri madrasah-madrasah atau sekolah-sekolah Islam yang berkarakter keunggulan, dengan identitas MA/SMA Insan cendikia, terpadu, plus, *boarding school*, *ma'had*, dan pesantren modern, terutama yang dikelola oleh swasta. Sedangkan MAN unggulan yang dikelola oleh Kemenag dengan sebutan MAN Insan Cendika (IC) relatif masih sedikit, hingga tahun 2018 berjumlah 20

¹⁴ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Ciputat: Logos, 2001), 129.

¹⁵ Lihat PMA RI No. 60 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PMA No. 90 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah Bab XIII Tentang pengembangan, Pasal 61.

madrasah dari total 763 MAN di seluruh Indonesia (2,6%). Tiga di antara MAN IC tersebut yang paling senior adalah MAN IC Serpong, Gorontalo dan Jambi yang seluruh pembiayaannya gratis karena disubsidi oleh Kemenag.

Madrasah Aliyah lainnya yang berlabel Insan Cendekia bermunculan cukup banyak antara lain IC Al-Muslim, IC Al-Mujtaba, IC Al-Kausar dan lain-lain yang memerlukan biaya cukup mahal. Selain itu ada juga MA Swasta yang berbasis pesantren seperti Pontren Modern Gontor, Ma'had Darul Arqam Garut, Pondok Pesantren Amanatul Ummah Surabaya dan lain-lain, dengan pembiayaan yang tidak terlalu mahal.

Dua Madrasah Aliyah, di antara sekian banyak madrasah yang diasumsikan telah memiliki kriteria unggulan adalah MAN Cendekia Serpong-Tangerang- Banten, dan MA Swasta Amanatul Ummah Surabaya Jawa Timur. Kedua madrasah ini sengaja dipilih sebagai lokasi di mana penelitian ini akan dilaksanakan, dengan beberapa pertimbangan, antara lain:

Madrasah Aliyah Negeri (MAN) Insan Cendekia Serpong sebagai representasi Madrasah Aliyah Negeri unggulan yang dikelola oleh pemerintah dengan berbagai dukungan biaya, fasilitas, dan SDM yang cukup optimal. Berdasarkan survey awal dan studi dokumentasi diperoleh data awal bahwa MAN IC Serpong memiliki daya saing *raw input* yang sangat ketat, proses pembelajaran yang kreatif, pluralis, dan inklusif, kurikulum integrasi imtak dan iptek, lulusan yang sebagaimana besar terserap di PTN ternama di dalam negeri dan luar negeri, memiliki aksesibilitas yang mudah dan dari sisi biaya gratis, Sehingga diasumsikan memiliki ekspektasi keunggulan yang lebih signifikan, namun cenderung bersifat akademis dan elitis.

Berikut merupakan data tentang gambaran lulusan MAN IC Serpong. Sejak tahun 1998-2011 lulusan MAN Insan Cendekia Serpong yang diterima di ITB berjumlah 374 siswa (31,2%); UGM 241 siswa (20,1%); Universitas Indonesia 198 siswa (16,5%); UNPAD 76 siswa (6,3%); Universitas negeri lainnya 196 siswa (16,4%); dan Universitas Swasta berjumlah 51 siswa (4,3%). Sementara yang di terima universitas luar negeri: Jepang 24 siswa (2,0%); Malaysia 8 siswa (0,7%); Jerman 9 siswa (0,8%); Mesir 4 siswa (0,3%);

Amerika 3 siswa (0,3 %); Korea 2 siswa (0,2%); Rusia 1 siswa (0,1%); Australia 1 siswa (0,1%); Singapura 8 siswa (0,7%); Belanda 1 siswa (0,1%); dan Qatar 1 siswa (0,1%).

Prestasi lain yang diperoleh berupa medali penghargaan bidang ekonomi dan science tingkat nasional sejak tahun 2002, berjumlah tiga puluh tujuh (37 buah) dan enam (6 buah) di tingkat internasional: prestasi yang sulit ditandingi oleh sekolah menengah atas negeri manapun di Indonesia.¹⁶

Sementara itu, Madrasah Aliyah (MA) *Amanatul Ummah* –Surabaya merupakan representasi Madrasah Aliyah swasta, memiliki keunggulan lokal dengan khas kepesantrenannya (pembelajaran kitab/*muadalah*), *life skill* dalam keorganisasian cukup menonjol, lebih dekat dengan masyarakat sebagai konsekuensi kultur pesantren, latar belakang orang tua umumnya kelas menengah, dan biaya relatif terjangkau. Dari sisi kelengkapan fasilitas, sarana/prasarana cukup baik walaupun tidak mewah. Media dan alat pembelajaran lengkap dan terpelihara, proses pembelajaran intensif dan ketat, kurikulum terintegrasi antara madrasah dengan pesantren dengan jurusan IPA, IPS dan Bahasa, dan lama mukim/sekolah 2 tahun untuk program akselerasi dan umumnya 3 tahun. Sejak Tahun 2006 – 2007, dibuka kelas internasional, Madrasah Bertaraf Internasional (MBI) untuk memperoleh tiga ijazah yaitu : ijazah nasional, ijazah yang disamakan (*muadalah*) dengan ijazah Al-Azhar (Kairo-Mesir) dan ijazah TOEFL dari American Indonesian Exchange Foundation (AMINEF).¹⁷

Selain itu dari sisi *raw input* siswa cukup ketat (1:5) dan dalam satu rombel jumlah muridnya dibatasi hanya 24 orang. Banyak meraih prestasi-prestasi akademik, dan para lulusanya banyak diterima diberbagai PTN dan PT luar negeri. Madrasah Aliyah ini, dari tahun ke tahun senantiasa mendapat beasiswa ke Universitas Al-Azhar Mesir dan berbagai negara lain berikut beasiswa dari IPB

¹⁶Makmuri Sukarno dkk.,” *Rapid Assessment Mengembangkan Model Madrasah Aliyah Negeri Insan Cendikia (Inspirasi dari MAN Insan Cendikia Serpong dan Jambi)*”. Hasil Laporan Penelitian (Cirebon: Penelitian kerjasama Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) dan Direktorat Pendidikan Madrasah, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, Kemenag RI, 2012), 6

¹⁷Profil Singkat Madrasah Bertaraf Internasional (MBI) Amanatul Ummah Surabaya, 2018

Bogor, ITS Surabaya, UGM, UNAIR, dan UIN (Universitas Islam Negeri) baik melalui jalur PMDK maupun SNMPTN.

Dari gambaran fenomena di atas, jelas kedua-duanya memiliki kesamaan karakter sebagai madrasah unggulan. Namun, pada keduanya terdapat perbedaan dalam status kepemilikannya negeri dan swasta yang berimplikasi pada sistem manajemen dan strategi yang dibangun cenderung berbeda. Di sisi lain juga terdapat keunikan-keunikan yang relatif berbeda.

Perbedaan tersebut merupakan satu di antara faktor yang mempengaruhi sistem yang melandasi keunggulan masing-masing madrasah tersebut. Hal ini memungkinkan terjadinya perbedaan konsep dan implementasi mengenai madrasah unggulan tersebut. Karena itu, penelitian ini berusaha untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah unggulan yang merepresentasikan negeri dan swasta dengan berbagai aspek persamaan dan perbedaannya. Sehingga dapat menggambarkan model yang lebih utuh dan komprehensif.

Dari uraian di atas dapatlah diketahui bahwa madrasah sejak kelahirannya merupakan suatu lembaga yang responsif terhadap perubahan-perubahan masyarakat. Madrasah merupakan bentuk reformasi atas sistem pendidikan pesantren. Namun dalam perjalanan sejarah citra madrasah terkesan lambat dalam merespon jaman, masuk kategori pendidikan level dua atau bahkan termarginalkan.

Sementara itu tuntutan zaman, terlebih lagi di era globalisasi yang dicirikan dengan tingginya dinamika kehidupan, keunggulan, persaingan global, pasar bebas,¹⁸ dan derasnyanya arus informasi, merupakan tantangan yang harus dihadapi oleh semua institusi manapun, termasuk lembaga Madrasah Aliyah. Karenanya penelitian mengenai implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah unggulan pada saat ini menjadi sebuah keniscayaan.

¹⁸Naisbit dan Patricia Aburdane, "Pergeseran dan Perubahan Global yang diakibatkan oleh Boom Ekonomi, Renaissance Seni, Pasar Bebas, dan Informasi Bebas," dalam *Mega Trend 2000* (Jakarta: Bina Putra Aksara, 1990), 3.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka sistem pendidikan madrasah yang cenderung bersifat normatif dan memiliki kemapanan yang kukuh terhadap tradisi budaya lokal, serta cenderung termarginalkan harus berhadapan dengan gelombang perubahan, yang mengarahkan madrasah harus lebih unggul dan bersifat konstruktivistik.¹⁹

Untuk menjawab tantangan tersebut, menjadi sebuah keniscayaan lahirnya model madrasah unggulan. Namun untuk mencapai keunggulan tersebut, madrasah unggulan perlu melakukan berbagai inovasi. Hal ini, sejalan dengan pendapat Everett M. Rogers, bahwa ada lima ciri-ciri inovasi sebagai indikator keunggulan, antara lain: (1) Keunggulan relatif (*relative advantage*), yaitu sejauhmana inovasi itu dianggap unggul bagi penerimanya; (2) Kompatibel (*compatibility*) yaitu, sejauhmana tingkat kesesuaian inovasi dengan nilai (*values*), pengalaman lalu, dan kebutuhan dari penerima; (3) Kompleksitas (*complexity*) ialah tingkat kesukaran untuk memahami dan menggunakan inovasi bagi penerima; (4) Trialabilitas (*trialability*) yakni dapat dicoba atau tidaknya suatu inovasi oleh penerima; dan (5) Dapat diamati (*observability*) ialah mudah tidaknya diamati suatu hasil inovasi.²⁰

Pada dekade terakhir ini, ternyata telah muncul di masyarakat berbagai sebutan madrasah unggulan yang telah melakukan berbagai bentuk inovasi, antara lain, menamakan diri sebagai madrasah model, madrasah plus, madrasah insan cendikia, madrasah terpadu, dan sebutan lainnya. Namun dalam realita yang sebenarnya madrasah-madrasah tersebut belum tentu sebagai madrasah unggulan, boleh jadi ia hanya *mengaku-aku* saja dengan nama atau penyebutan unggul, padahal mungkin tidak demikian.

Masalah dalam penelitian ini adalah masih banyaknya Madrasah Aliyah yang belum bagus (berkualitas). Terutama masih rendah dalam prestasi

¹⁹Untuk lebih lengkapnya tentang tugas lembaga pendidikan secara sosiologis dapat dilihat pada: B.J. Cohen, *Theory and Problems of Introductions to Sociology* (New York: Mc Graw-Hill, 1979), 71.

²⁰Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovation*, (New York: The Free Press A Division of Macmillan Publishing Co., Inc., 1983), 14-16.

akademik bidang sains. Nilai rata-rata ujian nasional siswa MA umumnya masih rendah. Masih sedikitnya lulusan MA yang diterima di Perguruan Tinggi Negeri atau Perguruan Tinggi favorit baik di dalam negeri maupun luar negeri. Sementara itu, Madrasah Aliyah yang berkualitas (unggul) masih sangat sedikit dan belum begitu banyak dikenal oleh umat Islam. Beberapa MA yang berkualitas yang sudah ada pun, belum banyak dikenal oleh umat Islam, baik pada tataran konsep, teoritik, maupun praktiknya, terutama dalam tataran implementasinya. Implementasi merupakan wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan.²¹

Salah satu upaya untuk meningkatkan mutu MA dewasa ini, pemerintah (dalam hal ini Kemenag) telah melakukan kebijakan khusus, dengan mendirikan MAN unggulan yang dikenal MAN Insan Cendikia. Seiring dengan upaya tersebut, masyarakat pun melakukan pembaharuan MA swasta dengan berbagai bentuk unggulan. Oleh karena itu, fokus masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah unggulan di MAN Insan Cendikia Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya? Kedua MA tersebut diindikasikan sebagai MA unggulan yang diharapkan menjadi Madrasah yang berhasil guna (*effective school*) dan layak diteladani.

Penelitian ini dilakukan di madrasah yang diasumsikan telah menerapkan model madrasah unggulan. Di antara madrasah yang dijadikan lokasi penelitian adalah Madrasah Aliyah Negeri Insan Cendikia (MAN IC) Serpong-Tangerang Banten dan Madrasah Aliyah Swasta Amanatul Ummah Surabaya Jawa Timur.

Untuk dapat memberikan suatu gambaran yang lebih jelas tentang fokus ini, maka berikut ini diajukan beberapa pertanyaan penelitian yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa tujuan kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya ?

²¹ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy* (Chicago-Illionis: the Dorsey Press, 1986), Second edition. Dalam Wibawa dkk., *Kebijakan Publik* (Jakarta: Intermedia, 1994), 15.

2. Bagaimana kebijakan dalam penerimaan dan pembinaan peserta didik pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya?
3. Bagaimana kurikulum yang diberlakukan dalam kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya ?
4. Bagaimana pelaksanaan program pendidikan dalam kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya ?
5. Bagaimana evaluasi pendidikan dalam kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya ?
6. Sejauhmana dampak implementasi kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan terhadap kualitas lulusan MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah Unggulan baik yang negeri maupun swasta. Adapun secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi:

1. Tujuan kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya.
2. Kebijakan dalam penerimaan dan pembinaan peserta didik pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya.
3. Kurikulum yang diberlakukan dalam kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya.
4. Pelaksanaan program pendidikan dalam kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya.
5. Evaluasi pendidikan dalam kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan pada MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya.

6. Dampak implementasi kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan terhadap kualitas lulusan MAN IC Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya

D. Kegunaan Penelitian.

Kegunaan dalam penelitian mencakup kegunaan teoritis dan praktis. Secara teoritis penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran bagi dunia pendidikan Islam, khususnya dalam pengembangan ilmu terkait dengan implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah unggulan. Selain itu, juga diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan Islam, khususnya dalam disiplin ilmu pendidikan Islam. Deskripsi yang lengkap dari hasil penelitian ini, kemudian dapat dijadikan salah satu sumber rujukan ilmiah yang sampai saat ini dirasa masih sangat terbatas.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kepada para pengelola madrasah, khususnya Madrasah Aliyah negeri dan swasta yang memiliki kemiripan karakteristik sebagai replikasi model atau sebagai salah satu pendekatan (*approach*) pengembangan madrasah berbasis keunggulan.

Pemetaan dan identifikasi tentang implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah Unggulan yang dihasilkan dari penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah (Kemenag dan Pemda) sebagai bahan untuk membuat kebijakan dan program terkait dengan program pengembangan Madrasah Aliyah.

E. Kajian Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan.

Penelitian tentang masalah madrasah aliyah unggulan, telah banyak dilakukan peneliti lain. Berdasarkan tinjauan pustaka, terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, di antaranya:

1. Makmuri Sukarno dkk. 2012.” *Rapid Assessment Mengembangkan Model Madrasah Aliyah Negeri Insan Cendikia (Inspirasi dari MAN Insan Cendikia Serpong dan Jambi*”. Hasil Laporan Penelitian. Cirebon, Penelitian kerjasama Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) dan Direktorat Pendidikan Madrasah, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, Kementerian Agama RI.

Substansi yang dibahas dalam penelitian ini adalah: (1) Mengidentifikasi kelemahan dan kelebihan yang terdapat pada MAN Insan Cendikia sebagai *pilot project* yang telah ada dan cara-cara penyempurnaannya dalam mencapai tipe ideal; (2) Mengidentifikasi masalah dan pola kerjasama yang ideal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu merupakan kolaborasi tiga pilar (*state, society and market*) yang seimbang, yang tidak tergantung semata-mata pada negara.

Teori yang digunakan antara lain: (1) Tentang Kurikulum dan pembelajaran yang menyeimbangkan penguatan antara *value, knowledge* dan *knowhow* pada peserta didik. Orientasi untuk penguatan saintek dan pembinaan nilai agama; (2) Teori sistem *governance* pada lembaga pendidikan, yang membahas tentang sinergi peran ketiga *stakeholders* (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha); (3) Teori tentang Manajemen Pendidikan. Hal ini, terkait MAN Insan Cendikia yang masih dikelola secara sentralistik, sementara pendidikan sudah diotonomidaerahkan.

Adapun metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian bersifat kualitatif dan dalam kadar tertentu dapat disebut sebagai penelitian kebijakan (*policy research*), yang berupaya sebagai "*problem solving*" dalam mencari model sistem pendidikan madrasah IC yang ideal.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa dewasa ini MAN IC sebagai suatu lembaga disadari "dari dalam" telah mengalami keusangan pada beberapa elemen dan bahkan keusangan pada model atau strukturnya ketika dihadapkan dengan tantangan-tantangan strategis baru yang muncul. Ini dapat dimengerti, karena konteks sosial, politik, ekonomi dan budaya yang menjadi pendukung kelahiran IC di masa Orde Baru telah banyak berubah bahkan sebagian telah hancur dan berganti dengan konteks dan tantangan yang baru (antara lain desentralisasi pendidikan dan otonomi daerah).

2. Dewi Sadiah. 2011. "*Pengembangan Model Pendidikan Nilai-nilai Keberagaman dalam Membina Kepribadian Sehat (Studi Deskriptif Analitik pada Siswa Madrasah Aliyah Darul Arqam Muhammadiyah Garut)*". Disertasi

(tidak dipublikasikan), Bandung, Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia (UPI).

Substansi yang dibahas pada penelitian ini adalah tentang pendidikan nilai. Pendidikan nilai sebagai pengajaran atau bimbingan kepada siswa bermakna agar siswa menyadari nilai kebenaran, kebaikan, dan keindahan, melalui proses pertimbangan nilai yang tepat dan pembiasaan bertindak secara konsisten.

Teori utama yang digunakan antara lain adalah: (1) Teori tentang pendidikan nilai keberagamaan dari Madjid (2000). yaitu kegiatan menanamkan nilai tauhid, iman, Islam ihsan takwa, ikhlas, tawakkal, syukur, dan sabar. Dilihat dari segi tujuan yang hendak dicapai diarahkan untuk membina perilaku anak yang lebih baik, menarik, menyenangkan hati, shaleh, menurut tuntunan Islam, yang memancarkan iman dan takwa kepada Allah SWT; dan (2) Teori sehat menurut Najati (2005). Ia mengistilahkan dengan kepribadian normal atau menurut Islam ialah kepribadian yang berimbang antara tubuh dan roh serta memuaskan kebutuhan-kebutuhan, baik untuk tubuh maupun roh.

Metode yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah metode deskriptif analitik dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan datanya menggunakan teknik wawancara mendalam.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengembangan model pendidikan nilai-nilai keberagamaan dalam membina kepribadian sehat terhadap perubahan perilaku siswa yang ditampilkan oleh guru agama dalam wujud ucapan, pikiran, dan tindakan telah membawa hasil yang tampak dalam perilaku keseharian siswa di lingkungan sekolah. Proses pendidikan dalam kegiatan pembelajaran di MA Darul Arqam telah menggunakan berbagai metode, di antaranya melalui keteladanan, nasihat yang baik, perhatian penuh kasih sayang, dan pembiasaan. Selain itu faktor yang sangat berpengaruh terhadap pembinaan kepribadian murid Darul Arqam adalah adanya kurikulum “berimbang dan terpadu” antara pelajaran agama dengan pelajaran umum.

3. H. Suherman. 2009. *“Kepemimpinan Transformasional Kepala Madrasah Aliyah di Kabupaten Garut “* Disertasi (tidak dipublikasikan). Bandung, PPs. UIN SGD Bandung.

Substansi yang dibahas pada penelitian ini adalah kepemimpinan kepala madrasah menjadi faktor penting dalam peningkatan kualitas pendidikan di madrasah. Sebab kepemimpinan adalah kemampuan seseorang utk mempengaruhi perilaku orang lain ke arah tercapainya suatu tujuan.

Teori yang dipakainya adalah teori kepemimpinan transformasional James Mac Gregor Burns yang memiliki fenomena tersendiri. Model kepemimpinan ini mampu mendorong peningkatan kualitas kerja pada organisasi dan perusahaan. Kepemimpinan transformatif adalah sebuah proses yang padanya para pemimpin dan pengikut menaikkan diri ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih tinggi.

Adapun metode penelitannya adalah menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan datanya menggunakan teknik wawancara mendalam kepada para stakeholders MA di Kabupaten Garut yang dipilih secara purposif.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa: (1) Seseorang yang memiliki model kepemimpinan transformasional memiliki empat indikator yakni idealized influence (karismatik); (2) Secara kelembagaan, madrasah merupakan lembaga pendidikan unik yang dimiliki bangsa Indonesia. Cita dan harapan madrasah adalah menjadi lembaga pendidikan yang mampu memadukan keunggulan dalam bidang sains, keterampilan dan teknologi dengan pengetahuan agama (keimanan dan ketakwaan); dan (3) Kepemimpinan madrasah transformasional di Kab Garut dapat dimunculkan dengan memfokuskan pada perbaikan kepala madrasah. Operasionalisasinya dengan cara menstimulasi aspek motivasi dan dorongan intelektual para kepala MA swasta, serta aspek karisma dan perhatian individual kepala MA negeri.

4. Dian. 2010. *“Implementasi Standar Nasional Pendidikan pada Madrasah Aliyah (Studi Kasus tiga Madrasah Aliyah Model di Jawa Barat; MAN 1 Model Cijerah Bandung, MAN Model Ciwaringin Cirebon, dan MAN Model Cipasung Tasik Malaya”*, Disertasi (tidak dipublikasikan). Bandung, PPs. UIN SGD Bandung.

Substansi yang dibahas pada penelitian ini adalah ditujukan pada upaya memperoleh konsep Model Madrasah Aliyah Standar Nasional Pendidikan (SNP).

Di samping itu, juga membandingkan implementasi SNP pada ketiga Madrasah Aliyah tersebut di atas terutama dari komponen-komponen SNP.

Teori yang dipakainya adalah teori peningkatan mutu pendidikan nasional yang berlandaskan pada Standar Nasional Pendidikan (PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan). Selain itu juga berlandaskan pada UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Adapun metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan paradigma fenomenologi. Teknik pengumpulan datanya menggunakan wawancara mendalam di tiga lokasi yaitu: MAN 1 Model Cijerah Bandung, MAN Model Ciwaringin Cirebon, dan MAN Model Cipasung Tasik Malaya. Aanalisisnya dengan menggunakan analisis SWOT untuk menemukan model hipotetik pendidikan MA bermutu.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi standar nasional pendidikan di MAN model Jawa Barat dari ketiga lokasi tersebut mempunyai dinamika tersendiri dalam pelaksanaan pendidikannya. Pada beberapa komponen dan kawasan standar nasional pendidikan terdapatnya ukuran; di atas standar nasional pendidikan, bertaraf nasional pendidikan, dan pada taraf di bawah standar. Diperoleh lima temuan konsep model hipotetik pengembangan MA bermutu, yakni: (1) Penjaminan dan pembakuan mutu MA; (2) Kepemimpinan Madrasah; (3) Pelayanan pembelajaran; (4) Strategi peningkatan mutu pendidikan; (5) Budaya atau kultur Madrasah.

Dari semua hasil penelitian tersebut di atas dapat dikaitkan bahwa penelitian yang penulis lakukan ini lebih memusatkan pada implementasi kebijakan model Madrasah Aliyah unggulan yang ideal, sehingga menjadi Madrasah Aliyah yang berhasil guna (*effective school*) dan layak diteladani serta diharapkan dapat direplikasi di berbagai daerah.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori sistem (*system theory*) dan teori implementasi kebijakan pendidikan. Asumsinya, bahwa pendidikan Islam merupakan subsistem yang terdiri dari berbagai komponen yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya atau tahapan-tahapan yang saling berurutan satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan.

Metode penelitiannya lebih bersifat evaluatif, dan teknik pengumpulan datanya menggunakan wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi. Dengan demikian penelitian ini **berbeda** dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

F. Kerangka Berpikir

Untuk menjelaskan masalah tersebut di atas digunakan beberapa teori yang dipetakan ke dalam beberapa tahapan antara lain:

Pertama, pada tataran *grand theory*, digunakan teori sistem (*system theory*). Asumsinya, bahwa pendidikan Islam merupakan subsistem yang terdiri dari berbagai komponen yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya atau tahapan-tahapan yang saling berurutan satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan. Pada saat yang bersamaan pendidikan pun merupakan subsistem dari sistem yang lebih luas lagi. Pendidikan Islam merupakan bagian dari sistem pendidikan Nasional dan bahkan Global.

Teori sistem yang di gunakan adalah teori sistem yang diimplementasikan dalam manajemen pendidikan. Manajemen pendidikan mutlak membutuhkan penerapan teori sistem yang telah memiliki aspek filosofis yang tidak diragukan lagi.²² Sistem berguna dalam manajemen pendidikan untuk menetapkan dan mencapai: (1) Tujuan, yakni tujuan dari sebuah sistem adalah menciptakan sesuatu yang berharga, sesuatu yang bernilai; (2) Batas, yaitu sebuah konsep untuk memisahkan sistem tersebut dengan lingkungan dan memisahkan sistem tersebut dari sistem lain yang lebih luas atau besar; (3) Keterbukaan, dalam kenyataannya tidak ada sistem yang benar-benar tertutup, karena komponen-komponennya senantiasa dipengaruhi oleh berbagai kekuatan yang ada dilingkungannya. Karena itulah maka dapat disimpulkan pada hakekatnya sistem itu bersifat terbuka; (4) Struktur sistem– sub sistem. Suatu sistem terdiri atas beberapa subsistem atau bagian yang lebih kecil, dan biasa juga disebut komponen.

²² Bandingkan dengan Eko R. Indrajit, *Analisis dan Perancangan Sistem Berorientasi Object*. (Bandung: Informatika, 2001).

Ada beberapa komponen yang membentuk sebuah sistem, menurut Hersey yaitu mencakup: tujuan, masukan, proses, keluaran, batas, mekanisme pengendalian dan umpan balik serta lingkungan.²³ Berikut penjelasan mengenai komponen-komponen yang membentuk sebuah sistem : (1) **Tujuan.** Setiap sistem memiliki tujuan (*Goal*). Tanpa tujuan, sistem menjadi tak terarah dan tak terkendali. (2) **Masukan.** Masukan (*input*) sistem adalah segala sesuatu yang masuk ke dalam sistem dan selanjutnya menjadi bahan yang diproses. (3) **Proses.** Proses merupakan bagian yang melakukan perubahan atau transformasi dari masukan menjadi keluaran yang berguna dan lebih bernilai. (4) **Keluaran.** Keluaran jangka pendek (*output*) atau keluaran jangka panjang (*outcome*) merupakan hasil dari pemrosesan. (5) **Mekanisme Pengendalian dan Umpan Balik.** Mekanisme pengendalian (*control mechanism*) diwujudkan dengan menggunakan umpan balik (*feedback*), yang mencuplik keluaran. Umpan balik ini digunakan untuk mengendalikan baik masukan maupun proses. (6) **Lingkungan.** Lingkungan adalah segala sesuatu yang berada diluar sistem.

Kedua, pada tataran *middle range theory*, digunakan teori kebijakan pendidikan di Indonesia. Kebijakan pendidikan menurut Arif Rohman²⁴ merupakan bagian dari kebijakan negara atau kebijakan publik pada umumnya. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur khusus regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam pendidikan. Dengan demikian kebijakan pendidikan (*educational policy*) merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan.

²³ Hersey, Paul dan Kenneth H. Blanchard, *Manajemen Perilaku Organisasi : Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*, Penerj. Agus Dharma, Edisi 4, (Jakarta: Erlangga), 1995.

²⁴ Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan Analisis, Dinamika Formulasi dan Implementasi* (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2012), 86.

Kebijakan sebagai suatu sistem sebenarnya terdiri dari banyak komponen. Menurut Charles O. Jones, (dalam Arif Roman) bahwa komponen-komponenn dari suatu kebijakan tersebut identik dengan komponen-komponen dalam pendidikan. Komponen-komponen kebijakan tersebut mencakup lima hal yaitu: *goal, plans, programme, decision, dan effects* ²⁵

Keberhasilan sebuah kebijakan sangat terkait erat dengan implementasi kebijakan. Sebagus apapun kebijakan itu dibuat, tetapi jika dalam mengimplementasikannya salah atau tidak tepat sasaran maka kebijakan tersebut tidak akan berhasil guna. Karena itu, tahap implenasi dalam kebijakan itu sangat penting. Ripley dan Franklin dalam hal ini menyatakan, bahwa implementasi merupakan wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan.²⁶

Pada penelitian ini, kebijakan pendidikan yang menjadi objek penelitian adalah kebijakan pendidikan tentang Madrasah Aliyah Unggulan. Secara eksplisit telah disebutkan dalam UU RI No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bab XIV tentang pengelolaan pendidikan memberikan panduan perihal mekanisme desentralisasi penyelenggaraan pendidikan nasional. Hal ini terdapat pada pasal 50 terutama ayat 5, dikemukakan sebagai berikut: *Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.*²⁷

Sebagai upaya konkret Kementrian Agama RI dalam merealisasikan kebijakan tersebut,²⁸ telah melakukan pengembangan atas pendidikan Madrasah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) RI No 60 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PMA No. 90 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah pasal 61 sebanyak 7 ayat. Khusus pada ayat satu (1) sampai dengan ayat tiga (3), Madrasah Aliyah Unggulan ini disebutkan terdiri atas tiga

²⁵ Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan Analisis*, 94.

²⁶ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, 15.

²⁷ Tim Redaksi FOKUSMEDIA, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Sistem pendidikan Nasional*, (Bandung: Fokusmedia, 2006), 25-26.

²⁸ Lihat PMA RI No. 60 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PMA No. 90 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah Bab XIII Tentang pengembangan, Pasal 61.

jenis madrasah, yaitu (a) **Madrasah Akademik**; (b) **Madrasah Keterampilan**, dan (c) **Madrasah Keagamaan**.²⁹ Ketiga ayat tersebut secara lengkap dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Kementerian menyelenggarakan paling sedikit 1 (satu) Madrasah Aliyah Negeri Unggulan untuk setiap satuan di setiap provinsi.
- (2) Masyarakat dapat menyelenggarakan Madrasah Aliyah Unggulan.
- (3) Madrasah Aliyah Unggulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berupa: (a) Madrasah Akademik; (b) Madrasah Keterampilan, dan (c) Madrasah Keagamaan.³⁰

Madrasah Aliyah unggulan yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah jenis Madrasah Akademik. Pada bagian penjelasan PMA No 60 Tahun 2015, dijelaskan tentang pengertian Madrasah Akademik:

Madrasah Akademik adalah prototipe madrasah aliyah berbentuk madrasah aliyah negeri insan cendikia atau madrasah aliyah lainnya yang diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat yang mengembangkan keunggulan kompetitif di bidang akademik, riset, dan sains.³¹

Dewasa ini ada fenomena baru terjadi di masyarakat yang berimplikasi pada tuntutan dan harapan mengenai model pendidikan yang diharapkan. Dalam konteks ini madrasah memiliki peluang besar untuk memenuhi tuntutan tersebut. Seiring dengan harapan tersebut, kini di beberapa daerah telah berdiri Madrasah Unggulan, madrasah yang diharapkan menjadi pusat keunggulan (*center of excellence*) dan dapat menyiapkan SDM siap pakai untuk masa depan. Beberapa alasan atas besarnya peluang tersebut, antara lain:

1. Terjadinya mobilitas sosial, yakni munculnya masyarakat menengah baru terutama kaum intelektual yang memiliki peran besar dalam transformasi sosial dalam bidang pendidikan sesuai dengan aspirasi, cita-cita, maupun status sosialnya.
2. Munculnya kesadaran baru dalam beragama (santrinisasi), terutama pada masyarakat perkotaan kelompok masyarakat menengah atas sebagai akibat dari proses re-islamisasi yang dilakukan oleh ormas keagamaan dan lembaga dakwah lainnya.

²⁹ Jika dibandingkan dengan PMA RI No. 90 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah yang belum direvisi, pada pasal yang sama, Pasal 61 Ayat 1 dan 2 berbunyi: (1) Kementerian menyelenggarakan paling sedikit 1 (satu) Madrasah Negeri unggulan untuk setiap satuan di setiap provinsi. (2) Kementerian menyelenggarakan paling sedikit 1 (satu) Madrasah Negeri Insan Cendikia berbasis asrama siswa di setiap provinsi

³⁰ Lihat PMA RI No. 60 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PMA No. 90 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah Bab XIII Tentang pengembangan, Pasal 61.

³¹ PMA No 60 Tahun 2015 Tentang Perubahan ... pasal 1 ayat (12)

3. Arus globalisasi dan modernisasi yang demikian cepat perlu disikapi secara arif. Modernisasi dengan berbagai macam dampaknya perlu disiapkan manusia-manusia yang memiliki dua komponen sekaligus, yakni Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) dan nilai-nilai spiritual keagamaan tentang Iman dan Taqwa (IMTAQ).³²
4. Dukungan politik pemerintah yang desentralistik, dan otonomi pendidikan sebagai konsekuensi lahirnya otonomi daerah, yaitu UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah³³. Selain itu juga lahirnya UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan nasional yang didalamnya mengatur sistem manajemen yang desentralistik, dan mengakomodasi lebih jelas lagi tentang pengakuan pemerintah terhadap sistem madrasah.³⁴

Dari sejumlah fenomena tersebut secara potensial telah ada pada lembaga madrasah. Berbagai upaya untuk mewujudkan usaha tersebut sudah dilakukan dengan telah berdirinya beberapa madrasah unggulan. Jika sekarang pemerintah (Kemendikbud) telah mendorong pendirian sekolah unggulan (*competitive education institution*) di setiap provinsi atau kabupaten, maka Kemenag telah mendirikan Madrasah Aliyah (MA) unggulan, seperti MAN Insan Cendikia atau MAN Model. Semakin banyak sekolah bermutu di suatu daerah, maka sudah barang tentu akan semakin menguntungkan umat Islam.³⁵

Dari uraian di atas, berkaitan dengan poin pertama dan kedua, penulis perlu memetakan kerangka *grand* dan *midle theory* dalam gambar skema berikut:

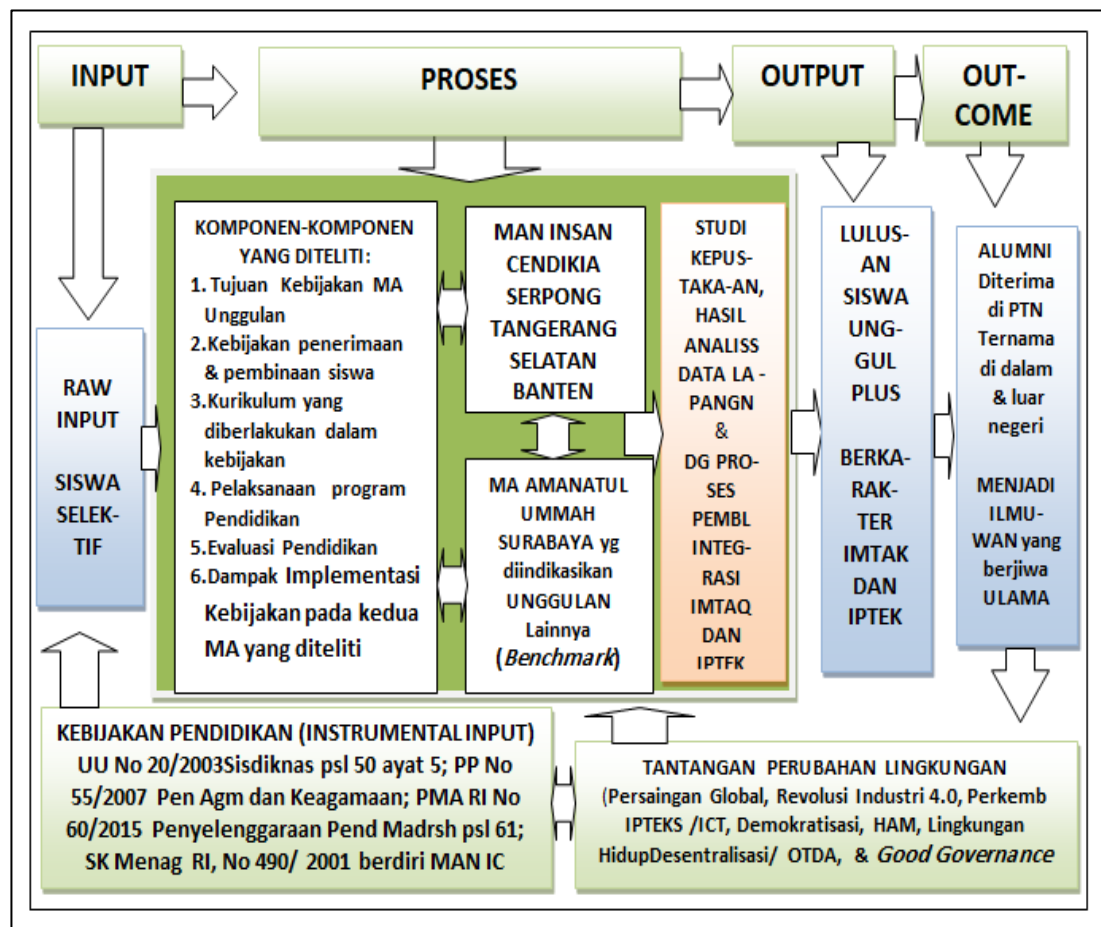
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

³²Agus Maimun dkk. *Madrasah Unggulan Lembaga Pendidikan Alternatif di Era Kompetitif* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), 11-12.

³³Dilengkapi dengan UU No. 35/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

³⁴Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 7.

³⁵Abdullah Idi dan Toto Suharto, *Revitalisasi Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006), 141.



Gambar 1.3
Skema Kerangka Pemikiran

Gambar di atas dapat dijelaskan dalam narasi sebagai berikut. Dalam konteks makro, penulis berusaha untuk mengembangkan madrasah dalam tataran keilmuan melalui penelitian, dengan harapan dapat ditemukannya **model implementasi kebijakan Madrasah Aliyah unggulan plus**, baik pada madrasah negeri ataupun swasta sebagai lembaga pendidikan alternatif masa depan.

Input sebagai sasaran dalam penelitian ini mencakup komponen-komponen utama pendidikan yang ada pada MAN Insan Cendikia Serpong sebagai representasi MA Negeri di Tangerang Selatan Provinsi Banten. Kemudian MA Amanatul Ummah Surabaya sebagai representasi MA swasta yang indikasikan memiliki keunggulan di Provinsi Jawa Timur. Keduanya akan dianalisis bersifat evaluatif, sehingga teridentifikasi kelemahan dan kelebihan, yang pada akhirnya ditemukan model MA unggulan yang plus. Arti plus yang

dimaksud di sini adalah sebuah solusi yang ditawarkan atas kekurang-kekurang dari masing-masing MA tersebut.

Proses dalam penelitian ini mencakup studi kepustakaan, Hasil analisis data lapangan dari kedua MA tersebut, dan juga *benchmark*. Hal ini merupakan upaya penyempurnaan konsep model yang telah ditemukan di kedua MA tersebut, sehingga temuan yang dihasilkan dari penelitian ini benar-benar lebih objektif.

Berbagai regulasi dan kebijakan pemerintah pun lahir, seperti UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah; UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (penyempurnaan UU No 22/1999); UU No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 35/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah; Peraturan Menteri Agama RI No 60 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas PMA No 90 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Madrasah; dan SK Menteri Agama RI, Nomor 490 Tahun 2001 MA Insan Cendekia Serpong berubah menjadi Madrasah Aliyah Negeri (MAN) Insan Cendekia Serpong. Hal ini, lahir untuk merespon berbagai tantangan perubahan lingkungan strategis (Persaingan Global, Perkembangan IPTEKS /ICT, Demokratisasi, HAM, Lingkungan Hidup, Gender, Desentralisasi/ OTDA, dan *Good Governance*. Kondisi ini menghendaki MA harus selalu dinamis, agar ia tetap survive.

Output dari penelitian ini diharapkan dapat menemukan Model Implementasi Kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan plus. Model dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu pola, desain, contoh atau representasi dari sebuah sistem, di mana ia dipandang mewakili sistem yang sesungguhnya.³⁶ Definisi model inilah yang digunakan dalam penelitian ini. Sementara itu Madrasah Aliyah Unggulan, dimaksudkan dalam penelitian ini adalah Madrasah Aliyah program unggulan yang lahir dari sebuah keinginan untuk memiliki madrasah yang mampu berprestasi di tingkat nasional dan Internasional dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) yang dilandasi oleh iman dan takwa

³⁶ Bandingkan dengan Law AM. dan WD. Kelton, *Simulation Modeling and Analysis* (New York: Mc Graw – Hill, Inc., 1983), 5.

(IMTAK) ditunjang oleh akhlakul karimah.³⁷ Diperkuat juga dengan pengertian Sekolah unggul versi Kemendikbud, yaitu sekolah unggulan adalah sekolah yang dikembangkan untuk mencapai keunggulan dalam keluaran (*output*) pendidikannya.³⁸

Ketiga, Pada tataran *operational theory*, digunakan sistem pendidikan madrasah. Dalam berbagai literatur, madrasah unggul biasanya diistilahkan dengan *Excellent School*, sekolah berprestasi, atau sekolah efektif (*effective school*) sebagai lawan dari sekolah yang tidak efektif (*ineffective school*), *good school* sebagai lawan dari *poor school*, *the moving school* sebagai lawan dari *the promenading school*, dan/atau sekolah inti sebagai lawan dari sekolah imbas.³⁹

Karakteristik dari madrasah berprestasi adalah sebagai berikut :

1. Dari aspek *Output*: (1) Prestasi akademik ditunjukkan dengan Nilai Ujian Nasional, lomba karya ilmiah, lomba mata pelajaran (IPA, Matematika, bahasa Inggris, Fisika), cara-cara berpikir (deduktif, induktif, nalar, divergen dan lain-lain); (2) Prestasi nonakademik ditunjukkan dengan keingintahuan yang tinggi, kerjasama yang baik, rasa kasih sayang yang tinggi terhadap sesama, toleransi, kedisiplinan, kerajinan, prestasi olahraga dan kesenian, kepramukaan, dan lain-lain. (3) Mampu berbahasa dan menulis Arab dan atau Inggris secara lancar; dan (4) Siap bersaing untuk memasuki universitas/institut bermutu dalam dan luar negeri.
2. Dari aspek proses: (1) proses belajar pembelajaran efektif; (2) kepemimpinan kepala madrasah yang kuat; (3) lingkungan madrasah yang aman dan tertib; (4) pengelolaan pendidik dan tenaga kependidikan yang lebih profesional; (5) memiliki budaya mutu; (6) memiliki *team work* kompak, cerdas, dinamis; (7) memiliki kemandirian; (8) adanya partisipasi yang tinggi dari masyarakat; (9) mempunyai keterbukaan; (10) mempunyai kemauan untuk berubah baik psikologis maupun fisik; (11) melakukan evaluasi dan perbaikan secara berkelanjutan; (12) responsif dan antisipatif terhadap kebutuhan; (13) mempunyai komunikasi yang baik; (14) mempunyai akuntabilitas; (15) memiliki dan menjaga *sustainability* dalam program dan pendanaan. (16) Memiliki kulture belajar, *full day school*, *student centered learning*, *student inquiry*, bahasa pengantar Arab dan Inggris, bahasa pergaulan sehari-hari adalah Arab dan Inggris, pendekatan belajar dengan

³⁷ Departemen Agama RI, *Desain Pengembangan Madrasah*, (Jakarta: Dirjen Bagais Depag RI, 2004), 12.

³⁸ Depdikbud, *Pengembangan Sekolah Unggul*, (Jakarta: Dirjen Dikdasmen, 2004), 25. Lihat juga Agus Maimun, *Madrasah Unggulan* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), 37.

³⁹ Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi*, 104.

fleksibilitas tinggi dengan mengikuti perkembangan metode-metode pembelajaran terbaru.

3. Dari aspek *Input*: (1) Persyaratan dan karakteristik calon siswa adalah ranking lima besar MTs., mampu berbahasa Arab dan Inggris, dan lulus test; (2) memiliki kebijakan, tujuan dan sasaran mutu yang jelas; (3) adanya sumber daya yang tersedia dan siap; (4) staf yang kompeten dan berdedikasi tinggi; (5) memiliki harapan prestasi tinggi; (6) fokus pada pelanggan (khususnya siswa); dan (7) adanya input manajemen yang ditandai dengan tugas yang jelas, rencana rinci dan sistematis, program yang mendukung pelaksanaan rencana dan sistem pengendali mutu yang efektif.⁴⁰

Untuk mencapai keunggulan tersebut, maka masukan (input), proses pendidikan, guru dan tenaga kependidikan, manajemen, layanan pendidikan, serta sarana penunjangnya harus diarahkan untuk menunjang tercapainya tujuan tersebut. Dengan ini diharapkan madrasah aliyah unggulan tidak hanya sekedar label, tetapi terbukti dengan kualitas yang unggul dalam semua aspeknya.

Keempat, pada tataran implementasi, digunakan *applicative theory*. Tahap ini merupakan tahap implementasi kebijakan model pendidikan madrasah aliyah unggulan pada tataran mikro. Ruang lingkup penelitian mencakup pada aspek-aspek yang lebih detail, lebih spesifik, dan lebih operasional. Gambar dibawah ini akan menjelaskan secara skematis tentang proses dan komponen-komponen MA Unggulan yang ideal, sebagai kerangka teori dan sebagai pisau analisis terhadap hasil lapangan.

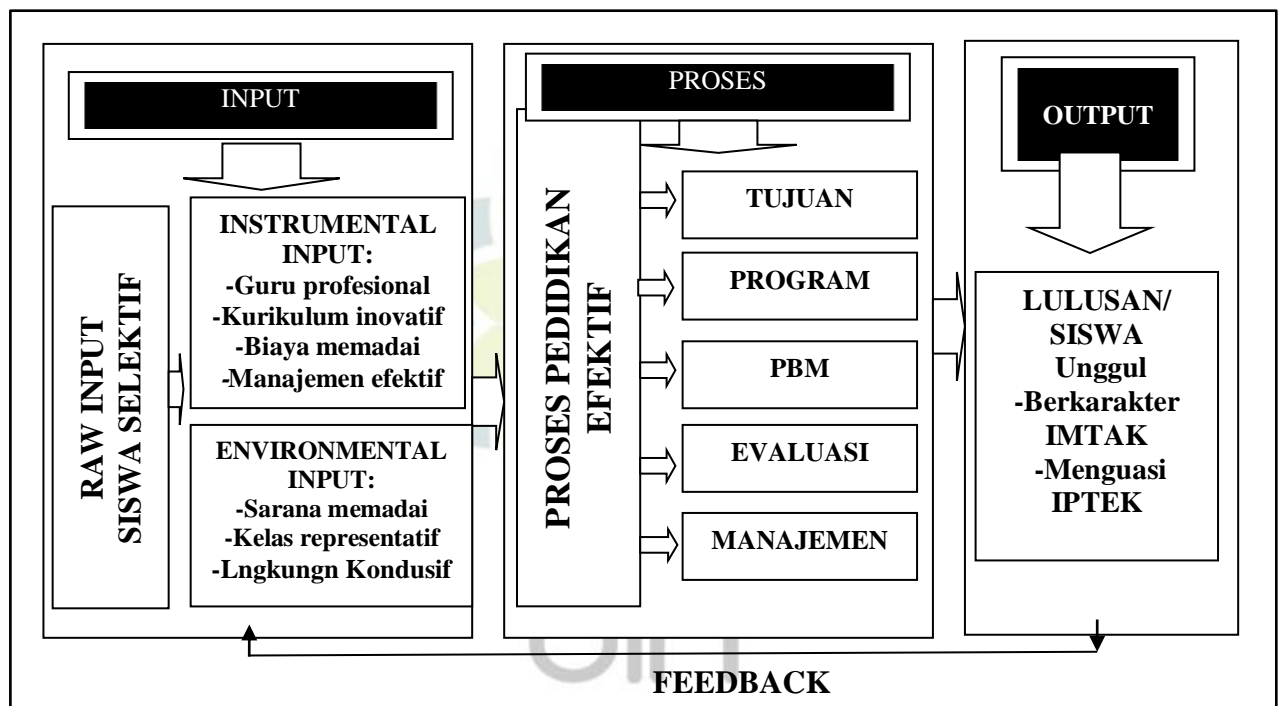
Komponen-komponen sistem pendidikan ini juga identik dengan komponen-komponen dalam kebijakan. Kebijakan sebagai suatu sistem sebenarnya terdiri dari banyak komponen. Menurut Charles O. Jones, komponen-komponen dari suatu kebijakan tersebut mencakup lima hal yaitu: *goal, plans, programme, decision, dan effects*:

- (a) *Goal* atau sasaran – sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai.
- (b) *Plans/proposals* atau rencana – rencana atau proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.
- (c) *Programme* atau program – program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.

⁴⁰Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi*, 105

- (d) *Decisions* atau keputusan – keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- (e) *Effects* atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan baik dampak utama ataupun dampak.⁴¹

Berdasarkan landasan teori tersebut di atas, berikut ini adalah gambar skema tentang proses implementasi kebijakan Madrasah Aliyah Unggulan.



Gambar 1.4
Skema tentang Proses Implementasi Kebijakan MA Unggulan

Jika kerangka pikir tersebut digunakan untuk mendeskripsikan MAN Insan Cendikia Serpong dan MA Amanatul Ummah Surabaya yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat diduga bahwa keduanya mempunyai kelebihan-kelebihan dan kekurangan tertentu. Oleh karena itu, apabila sisi-sisi kelebihan dari kedua MA tersebut digabungkan satu dengan yang lainnya akan menjadi model bagi penguatan dan percepatan model pendidikan madrasah pada umumnya di Indonesia.

⁴¹ Charles O. Jones. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, terjemahan oleh Ricky Istamto (Jakarta: Raja Grafindo, 1996), 10. Lihat juga Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan Analisis*, 94.