



## Otoritas Manajemen Mutu Madrasah di Era Otonomi

Nawawi \*)

\*) Penulis adalah dosen tetap pada Jurusan Komunikasi (Dakwah) STAIN Purwokerto.

**Abstract:** Its really a complicated matter to find solution about madrasah's position. Various problem which emerge before a period of autonomy, not yet completed, added by new problem which always emerge one another. By otonomization of madrasah institute, madrasah have to be given the authority to arrange its own bussiness; improving its human resource and managing effort to financing institute self-supportingly, not depended to institute National Religion Departement. Madrasah (state) is under authority of district's Religion Departement, the duty is only limited to observation structurally and have no authority to intervence the institute. To realize it, madrasah have to apply total quality management to face the free competition.  
**Keywords:** *total quality management, madrasah, Religion Departement.*

### Pendahuluan

Sejak disahkannya Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999, prinsip pembangunan nasional mengalami pergeseran orientasi. Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pada masa otonomi diberi kewenangan dan tanggungjawab penyelenggaraan kepentingan daerahnya sendiri. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, Pasal 7; kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam, serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Kewenangan daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan, pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan.<sup>1</sup>

Dalam konteks ini, otonomi daerah merupakan pemberian wewenang dan hak seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pembangunan daerah dalam berbagai sektor kehidupan, dengan pengecualian seperti hankam, moneter, hukum, politik luar negeri, dan agama. Dengan demikian, pembangunan bidang pendidikan merupakan salah satu sektor yang diotonomisasikan, sebagaimana pasal 11 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Di luar pendidikan yang diselenggarakan di sekolah-sekolah umum, kondisi objektif menunjukkan bahwa banyak pendidikan yang diselenggarakan sekolah-sekolah benafaskan agama. Salah satunya adalah madrasah yang sering dipersepsikan sebagai salah satu bentuk instansi pendidikan Islam yang dikelola oleh Departemen Agama (Depag), yang terdiri atas beberapa satuan pendidikan, yakni Ibtidaiyah (setingkat SD), Tsanawiyah (setingkat SLTP), dan Aliyah (setingkat SMU).<sup>2</sup>



Jika lembaga pendidikan madrasah yang dikelola Depag Pusat kemudian diserahkan Depag daerah, maka akan dikhawatirkan mengalami dampak sosiokultural yang mahal. Hal ini tentunya memerlukan pembahasan, diskusi, dan sumbangan pemikiran dari berbagai pakar pendidikan secara serius agar perpindahan tidak memiliki dampak negatif bagi kelangsungan madrasah dan umat Islam sebagai pilar utamanya.

## Gambaran Umum Problematika Madrasah

Diakui atau tidak saat ini madrasah masih menghadapi kompleksitas permasalahan yang tidak mudah dipecahkan. Keadaan madrasah secara individual sangat variatif dan rata-rata sangat memprihatinkan. Secara kolektif, madrasah tidak memiliki visi kebersamaan sehingga daya-ubah atas kehidupan masyarakat muslim kurang maksimal. Meskipun demikian, dalam pendidikan nasional madrasah disebut sebagai sekolah umum berciri khas Islam, dan sampai sekarang madrasah terus mencari bentuk idealnya. Hal ini disebabkan oleh problem identifikasi madrasah yang dominan bermuansa pada beberapa hal, *pertama*, problem *interplay* (tarik ulur) kebijakan madrasah dalam integrasi sistem pendidikan nasional, *kedua*, rendahnya tingkat apresiasi dan partisipasi masyarakat dalam upaya pengembangan madrasah.

Persoalan pertama menyangkut kebijakan pemerintah tentang kurikulum madrasah dan pengakuan status madrasah, serta pengelolaannya. Di tahun 1975, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) yang ditandatangani oleh tiga menteri, yakni Menteri Dalam Negeri, Menteri Agama, dan Menteri P & K. Peraturan ini dikeluarkan pemerintah karena madrasah dianggap tidak memenuhi standar kualitas kurikulum yang ditentukan.<sup>3</sup>

Di sisi lain, madrasah telah mendapat pengakuan secara sepihak oleh pemerintah tentang status keberadaannya. Kurikulum madrasah dituntut untuk mengajarkan matapelajaran umum atau kurikulum nasional dengan prosentase 70% dan kurikulum agama dengan prosentase 30%. Kemudian kelembagaan madrasah semakin menemukan momentumnya dalam usaha pengembangan dan penyempurnaan sehingga memiliki kesetaraan secara legal-formal dalam sistem pendidikan nasional setelah dikeluarkannya surat Menteri Agama dan Menteri P & K No. 299/U/Tahun 1984, tentang pembakuan kurikulum sekolah umum dan madrasah. Kemudian, diikuti oleh Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 2/Tahun 1989 yang menempatkan kelembagaan pendidikan Islam menjadi bagian dari sistem Pendidikan Nasional.<sup>4</sup>

Tampaknya, sebagai bentuk kompromi antar-Departemen Agama dan P & K tersebut, kebijakan SKB dengan segala implikasinya telah menguatkan posisi kelembagaan pendidikan Islam, baik secara yuridis maupun sumber daya manusianya. Akan tetapi, juga mengandung kelemahan terhadap kualitas penguasaan keilmuan keagamaan yang mulai diresahkan oleh beberapa pengamat pendidikan Islam sebagai proses pendangkalan Agama.<sup>5</sup>



Mukti Ali sebagai pejabat Departemen Agama menyadari sepenuhnya posisi dilematis ini. Di satu sisi pendidikan Islam mau tidak mau harus dimodernisasikan dan menyesuaikan dengan kemauan pemerintah, di sisi ini mengarah pada pengurangan kuantitas pengajaran pengetahuan keagamaan sehingga menjadikan lulusan madrasah sangat dilematis: menguasai agama tidak, menguasai ilmu umum juga tidak. Walhasil, *output* madrasah mencetak lulusan yang setengah jadi.<sup>6</sup>

Pada tahun 1990, pemerintah mengeluarkan peraturan tentang Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah yang dikategorikan sebagai pendidikan dasar yang berciri khas Islam. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990, tentang pendidikan dasar menyatakan; Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama yang berciri khas Agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama masing-masing disebut *Madrasah Ibtidaiyah* dan *Madrasah Tsanawiyah*. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0489/ U/1992, tentang Sekolah Menengah Umum pada angka 1 angka 6 ditegaskan bahwa Madrasah Aliyah adalah SMU khas Agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.

Sehubungan dengan itu, Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, dan Madrasah Aliyah wajib memberikan bahan kajian minimal sama dengan SD, SLTP, dan SMU. Di samping bahan kajian lain yang diberikan pada madrasah tersebut, pada pasal 26 keputusan Mendikbud No 0487/U/1992 dan pasal 2 ayat (6) No 0489/U/1992.<sup>7</sup>

Sementara itu, merujuk kepada Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1990, Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah adalah bagian dari satuan pendidikan dasar yang mempunyai tugas sama dengan SD dan SLTP, yakni memberikan bekal kemampuan dasar didik untuk kehidupan sebagai pribadi, masyarakat, warga negara, serta mempersiapkan peserta didik mengikuti pendidikan lebih tinggi. Demikian juga Madrasah Aliyah sebagai SMU (SK Mendikbud No. 0489 /U/1992) adalah satuan pendidikan menengah yang lama belajarnya tiga tahun setelah SLTP atau Madrasah Tsanawiyah sehingga mempunyai tugas sama dengan SMU.<sup>8</sup>

Dengan pengertian tersebut, maka Madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah, dan Aliyah selain sebagai satuan pendidikan umum, juga sekaligus pada tingkat menengah sebagai sekolah keagamaan, yaitu sebagai satuan pendidikan dengan nama Madrasah Aliyah Keagamaan (SK Menteri Agama No. 373 Tahun 1993).<sup>9</sup>

Selanjutnya, sebagai satuan pendidikan keagamaan harus mewujudkan refleksi keagamaan dari atribut-atribut kehidupan keagamaan masyarakat. Madrasah harus dilihat sebagai wahana tumbuhnya nilai-nilai keagamaan, bahkan menampakkan simbol-simbol keagamaan yang diterima sebagai kelembagaan agama yang hidup di masyarakat. Sebagai konsekuensinya, tuntutan madrasah semakin kompleks, di satu sisi madrasah dituntut memenuhi pelajaran agama Islam secara *kaffah*, di sisi lain dituntut untuk menyediakan pelajaran-pelajaran di sekolah umum.

Persoalan kedua di luar kebijakan kurikulum, penyelenggaraan pendidikan di madrasah mengalami kendala pengelolaan teknis yang tidak ringan, yakni tentang sumber daya manusia berupa tenaga kependidikan dan *input* peserta didik, serta sumber daya finansial yang selama ini masih bergantung



pada dana proyek. Kualitas madrasah dengan tingkat pembiayaan yang murah telah menjadi pilihan pula bagi sebagian masyarakat.

Persoalan lain, kaitannya dengan sistem manajemen yang *amburadul* dan kurang terkoordinasi, masih banyak menggunakan “*manajemen lillahi ta’ala*” sehingga mempengaruhi apresiasi masyarakat terhadap kualitas madrasah.<sup>10</sup> Opini yang berkembang di masyarakat adalah madrasah dilihat sebagai “sekolahan kelas dua” setelah sekolah umum. Opini ini sebenarnya tidak lepas dari sistem manajemen mutu madrasah yang *amburadul* dan sumber daya manusianya.

Di sisi lain, keberadaan madrasah kurang didukung oleh sumber daya manusia yang memadai. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah justru terasa mempersulit upaya-upaya pengembangan madrasah. Mutu pendidikan relatif kurang terjamin bila dibandingkan dengan sekolah umum karena banyaknya bidang studi yang diajarkan, sementara kualitas guru rendah, manajemen pengelolaan kurang profesional, dan sarana-prasarana pendidikan yang pas-pasan, serta jumlah siswa pun sedikit dan kebanyakan berasal dari keluarga yang kurang mampu atau lebih celaknya dari siswa yang kualitasnya “kelas dua”.<sup>11</sup>

Selain masalah di atas, sebenarnya masih ada sejumlah masalah yang patut dicermati, antara lain masih adanya dualisme dalam sistem pendidikan kita, yakni pendidikan Agama (madrasah) dan pendidikan umum (sekolah).<sup>12</sup> Meskipun kebijakan di atas ditegaskan sebagai usaha mensejajarkan kedudukan madrasah dengan sekolah formal, kenyataannya sampai sekarang masalah dualisme itu belum selesai. Dualisme itu terjadi sejak tingkat dasar hingga perguruan tinggi. Pendidikan agama berlangsung nyaris tanpa iptek, sementara pendidikan umum nyaris mengabaikan agama. Pelajaran pendidikan agama di sekolah umum, selain porsinya kecil juga diberikan secara terpisah, verbalistis, dan formalitas. Sebaliknya, nasib pelajaran umum yang diberikan di jalur pendidikan agama juga setali tiga uang. Keduanya tidak melebur dalam satu kesatuan yang sintesis dan saling melengkapi.

## Strategi Madrasah Masa depan

Dari berbagai persoalan tersebut, sangatlah tidak mungkin bila madrasah diserahkan begitu saja oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Perlu adanya pembenahan secara otonomi dari lembaga madrasah yang bersangkutan. Maka dalam kaitan itu, beberapa pertimbangan dan terobosan perlu dikaji sebagai wacana pengembangan madrasah masa depan.

### Manajemen Madrasah Berwawasan Mutu

Manajemen berwawasan mutu lebih dikenal dengan *Total Quality Management (TQM)*. Sistem manajemen ini sebenarnya merupakan pengembangan dunia bisnis. Gaya manajemennya merupakan perkembangan lebih lanjut dari *Quality Control* dan *Quality Assurance*. *Quality Control* adalah pengembangan mutu yang mengandung pengertian bahwa pihak manajemen melakukan pendeteksian, pengukuran, dan penilaian produk akhir berdasarkan spesifikasi yang ditentukan sebelumnya. *Quality Assurance* mencermati keluaran (produk) yang dihasilkan sudah sesuai dengan target secara prosedural



yang sudah ditentukan dengan jaminan standar mutu. Jadi, bisa dipahami bahwa *Total Quality Manajement* adalah manajemen yang berusaha menciptakan kultur kualitas, di mana tujuan dan anggota staf atau karyawan organisasi menekankan pelanggannya (*customer*) puas karena ada jaminan mutu. TQM dilakukan dengan merancang organisasi yang memiliki kultur kualitas berusaha menciptakan kreativitas peningkatan mutu organisasi.<sup>13</sup>

Penerapannya pada madrasah berarti penerapan manajemen kualitas yang bersifat menyeluruh, mencakup seluruh komponen penyelenggaraan pendidikan di madrasah. Dengan TQM, madrasah berusaha menerapkan semua komponen menjadi berkualitas, mulai dari pengadaan hingga hasil produksinya. Siswa harus berkualitas, sarana-prasarana berkualitas, hubungan kemasyarakatan berkualitas, metodologi, pendekatan, dan pelaksanaan berkualitas. Paling penting adalah tumbuhnya sebuah kultur organisasi yang berorientasi pada kualitas, dan organisasi yang menyediakan fasilitas dan kebijakan yang mendukung.<sup>14</sup>

Dalam konsep TQM, sesuatu disebut berkualitas bila sesuatu itu memenuhi spesifikasi yang ditetapkan dalam tujuan. Secara operasional, kualitas ditentukan oleh dua faktor, yakni terpenuhinya spesifikasi yang ditentukan sebelumnya, dan terpenuhnya spesifikasi yang diharapkan menurut kebutuhan pengguna. Kualitas yang pertama disebut *quality in fact* (kualitas dalam kenyataan), dan kualitas yang kedua disebut *quality in perception* (kualitas dalam persepsi).<sup>15</sup>

Ukuran dalam dunia pendidikan disebut standar kemampuan dasar dan kualifikasi akademik. Dalam dunia bisnis dan industri, standar itu berupa standar mutu produksi dan pelayanan (ISO, 9001) serta standar mutu manajemen (ISO, 9002). Standar mutu produksi dan pelayanan atau *quality in fact* diukur dengan kriteria sesuai dengan spesifikasi, cocok dengan tujuan pembuatan dan penggunaan, tanpa kesalahan (*zero defects*), dan bebas dari kesalahan sejak awal (*right first time and every time*). Sementara itu, *quality in perception* diukur dari kepuasan pelanggan atau pengguna, meningkatnya minat dan harapan pelanggan atau pengguna, dan kepuasan pelanggan.

Dalam penyelenggaraan pendidikan di madrasah, *quality in fact* adalah profil lulusan madrasah yang sesuai dengan kualifikasi tujuan pendidikan madrasah, yang terbentuk standar kemampuan dasar, yaitu kualifikasi akademik yang minimal harus dikuasai oleh siswa. Sementara itu, *quality in perception* pendidikan madrasah adalah kepuasan, kesenangan, dan bertambahnya minat anak, orangtua, masyarakat biasa, dan masyarakat industri terhadap madrasah dan lulusan-madrasah. Jelasnya, diperlukan kualitas eksternal dan internal. Dari sudut pandang bisnis, jika madrasah sudah memenuhi standar kualitas tersebut, maka madrasah berarti sudah memenuhi akuntabilitas pendidikan.<sup>16</sup>

Dalam operasionalnya, TQM melaksanakan hal-hal berikut; *Pertama*, improvisasi berkelanjutan (*continuous improvement*), improvisasi berkelanjutan mengandung arti bahwa pihak pengelola senantiasa melakukan berbagai improvisasi, perbaikan dan peningkatan secara terus-menerus untuk menjamin komponen produksi atau komponen penyelenggaraan pendidikan telah mendukung standar kualitas yang ditetapkan.<sup>17</sup>



Improvisasi ini juga berarti bahwa antara lembaga pendidikan madrasah senantiasa memperbaharui proses berdasarkan perubahan kebutuhan dan tuntutan dari pelanggan (*customer*) atau dalam hal ini adalah pengguna lulusan madrasah. Jika tuntutan dan kebutuhan pelanggan berubah, maka pihak manajemen madrasah akan mengubah tujuan atau standar kualitas lulusan, termasuk memperbaharui sejumlah komponen produksi, atau komponen transformasi pendidikan madrasah. Di sini pihak manajemen menetapkan strategi umum fundamental, sementara staf dan guru diberi keleluasaan untuk merancang cara mencapai standar kualitas yang ditetapkan. Pendelegasian tugas, tanggungjawab, dan wewenang oleh pemimpin puncak sangat diperlukan. Demikian pula unsur kepercayaan diri pemimpin kepada bawahan akan sangat membantu.<sup>18</sup>

*Kedua*, menentukan standar-standar kualitas. Paham ini digunakan untuk menetapkan standar-standar kualitas dari semua komponen yang bekerja dalam proses produksi atau transformasi lulusan madrasah. Standar kualitas pendidikan atau pembelajaran madrasah, misalnya, berupa pemilikan kemampuan dasar pada masing-masing bidang pembelajaran yang sesuai dengan jenjang pendidikan yang ditempuh. Selain itu, pihak manajemen juga harus menentukan standar kualitas materi kurikulum yang akan dijadikan sebagai alat untuk mencapai standar kemampuan dasar.<sup>19</sup>

Standar kualitas proses pembelajaran harus dapat ditetapkan. Dalam arti bahwa pihak manajemen perlu menetapkan standar kualitas proses pembelajaran yang diharapkan dapat berdaya guna untuk mengoptimalkan proses produksi dan untuk melahirkan produk yang sesuai, yaitu yang menguasai standar kualitas pendidikan berupa penguasaan standar kemampuan dasar itu. Pembelajaran yang dimaksud sekurang-kurangnya memenuhi karakteristik dengan menggunakan pendekatan pembelajaran siswa aktif (*student active learning*), pembelajaran koperatif dan kolaboratif, pembelajaran konstruktif, dan pembelajaran tuntas (*mastery learning*).<sup>20</sup>

Standar kualitas evaluasi pembelajaran harus dapat mengukur tiga bentuk penguasaan siswa atas standar kemampuan dasar, yaitu penguasaan materi (*content objectives*), penguasaan metodologis (*methodological objectives*), dan penguasaan keterampilan yang aplikatif dalam kehidupan sehari-hari (*life skill objectives*). Dengan kata lain, penilaian diarahkan pada dua aspek hasil pembelajaran, yaitu *instructional effects* dan *nurturant effects*. *Instructional effects* adalah hasil-hasil yang kasat mata dari proses pembelajaran, sedangkan *nurturant effects* adalah hasil-hasil laten proses pembelajaran, seperti terbentuknya kebiasaan membaca, kebiasaan pemecahan masalah, dan seterusnya.<sup>21</sup>

*Ketiga*, perubahan kultur, *Total Quality Management* bertujuan membentuk budaya organisasi yang menghargai kualitas dan menjadikan kualitas sebagai orientasi semua komponen organisasi. Jika manajemen ini ditetapkan di madrasah, maka pihak pimpinan harus berusaha membangun kesadaran para anggota madrasah, mulai dari pimpinan sendiri, staf siswa, dan berbagai unsur terkait seperti pemimpin yayasan, orangtua, dan para pengguna lulusan madrasah akan pentingnya mempertahankan dan meningkatkan kualitas pembelajaran, baik kualitas hasil maupun proses pembelajaran. Di sinilah letak pentingnya faktor rekayasa dan faktor motivasional yang lainnya untuk dikembangkan agar secara bertahap dan pasti kultur berkembang di dalam organisasi madrasah. Di sini pula penting diterapkan



bentuk-bentuk hubungan manusia yang efektif dan konstruktif agar semua anggota organisasi madrasah merasakan hubungan intim dan harmonis bagi terbentuknya kerjasama yang berdayaguna dan berhasil guna. Perubahan kultur ke arah kultur kualitas, antara lain dilakukan dengan menempuh cara-cara perumusan keyakinan bersama, intervensi nilai-nilai keagamaan yang dilanjutkan dengan perumusan visi dan misi organisasi madrasah.<sup>22</sup>

*Keempat*, perubahan organisasi. Jika visi dan misi, serta tujuan organisasi sudah berubah atau mengalami perkembangan, maka sangat dimungkinkan terjadinya perubahan organisasi. Perubahan organisasi ini bukan berarti perubahan wadah organisasi, melainkan sistem atau struktur organisasi yang melambangkan kerja dan kepengawasan dalam organisasi. Perubahan ini menyangkut perubahan kewenangan, tugas-tugas, dan tanggungjawab. Misalnya, dalam kerangka manajemen berbasis sekolah, struktur organisasi dapat berubah terbalik dibandingkan dengan struktur konvensional. Jika dalam struktur konvensional berturut-turut dari atas ke bawah, senior manager, *middle manager*, *teacher*, dan *support staff*. Sementara itu, dalam struktur yang baru, yaitu dalam struktur organisasi layanan, keadaannya berbalik dari atas ke bawah berturut-turut; *learner*, *team*, *teacher and support staff*, dan *leader*.<sup>23</sup>

*Kelima*, mempertahankan hubungan dengan pelanggan. Oleh karena organisasi madrasah menghendaki kepuasan pelanggan, maka perlunya mempertahankan hubungan baik dengan pelanggan menjadi sangat penting, dan inilah yang dikembangkan dalam unit *public relations*. Berbagai informasi antara organisasi madrasah dan pelanggan harus terus-menerus dipertukarkan agar madrasah senantiasa dapat melakukan perubahan-perubahan atau improvisasi yang diperlukan, terutama berdasarkan perubahan sifat dan pola tuntutan serta kebutuhan pelanggan. Bukan hanya itu, pelanggan juga diperkenankan melakukan kunjungan, pengamatan, penilaian, dan pemberian masukan kepada madrasah. Semua masukan itu selanjutnya akan diolah dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan kualitas proses dan hasil-hasil pembelajaran madrasah. Perlu diperhatikan bahwa dalam manajemen berbasis sekolah, guru, dan staf justru dipandang sebagai pelanggan internal, sedangkan siswa termasuk orangtua siswa dan masyarakat umum termasuk pelanggan eksternal. Maka dari itu, pelanggan baik internal maupun eksternal harus dapat terpuaskan melalui interval kreatif pimpinan madrasah.<sup>24</sup>

### **Manajemen Berbasis Sekolah**

Isu utama manajemen berbasis sekolah (*school-based management*) adalah tarik-ulur antara pemerintah dan masyarakat sebagai penyelenggaraan pendidikan. Dalam konteks bahasa kekuasaan dikatakan sentralisasi versus desentralisasi.<sup>25</sup> atau yang lebih populer dalam konteks keindonesiaan adalah otonomisasi.

Otonomi penyelenggaraan pendidikan menuntut adanya restrukturisasi pendidikan dan rekapitulasi pendidikan, dan di sisi lain mengharuskan adanya kebijakan desentralisasi pendidikan. Desentralisasi pendidikan memberi peluang kepada daerah, bahkan kepada kepala sekolah dan madrasah untuk



mengelola pendidikan secara baik, menurut kebutuhan dan tuntutan tertentu yang dihadapi sekolah atau madrasah. Desentralisasi juga membawa kepada deregulasi sistem pendidikan, yang keduanya mengarahkan bagi pengembangan bentuk-bentuk manajemen penyelenggara pendidikan di sekolah dan madrasah. Bentuk manajemen yang sekarang sedang dikembangkan dalam rangka pendidikan madrasah adalah manajemen berbasis sekolah. Manajemen ini mengandung pengertian pemberian otonomi kepada madrasah dalam hal ini kepala madrasah untuk mengelola pendidikan dan penyelenggaraan di madrasah.

## Penutup

Sungguh suatu hal yang rumit untuk mencari solusi bila kita mengikuti dan mencermati posisi madrasah. Berbagai persoalan yang muncul sebelum masa otonomi, belum tertuntaskan, ditambah persoalan baru yang selalu muncul silih berganti.

Dengan otonomisasi lembaga madrasah, maka madrasah harus diberi wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri; meningkatkan sumber daya manusianya dan mengusahakan pendanaan lembaga secara mandiri, tidak tergantung kepada lembaga Depag Pusat. Kedudukan madrasah (negeri) berada di bawah wewenang Depag daerah, tugas Depag daerah hanya sebatas pengawasan secara struktural dan tidak punya wewenang untuk intervensi secara kelembagaan. Sebagai perwujudannya lembaga madrasah harus mampu menerapkan pengelolaan mutu terpadu (*total quality management*) dalam menghadapi persaingan bebas.

## Endnote

<sup>1</sup> Lihat, *Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999* Tentang Pemerintahan Daerah (Jakarta: Sinar Grafika, 1999), hal. 7-8.

<sup>2</sup> Salah satu Departemen yang belum diotonomisasikan adalah Departemen Agama, dengan alasan agama termasuk urusan pemerintah. Namun, menurut informasi dari Sekjen Depag Marwan Saridjo, bahwa madrasah negeri pelan tetapi pasti akan diotonomisasikan dan diserahkan pada Pemda. Perlu diketahui bahwa madrasah yang dimaksud adalah madrasah yang dikelola dan di bawah naungan Departemen Agama, bukan madrasah swasta.

<sup>3</sup> Kurikulum merupakan salah satu bidang garapan peningkatan pendidikan, seperti tertuang dalam SKB tiga menteri dalam pasal 3 berbunyi; "Peningkatan mutu pendidikan madrasah meliputi bidang, kurikulum, buku-buku pelajaran, alat-alat pendidikan lainnya, dan sarana-prasarana pendidikan pada umumnya dan pengajar."

<sup>4</sup> A. Malik Fadjar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas* (Jakarta, Mizan, 1999), hal.67. Lihat pula, Muslich Usa (Ed), *Pendidikan Islam di Indonesia: Antara Cita dan Fakta* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), hal. 2; Naskah Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dalam Machnun Husein, *Pendidikan Islam dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Nur Cahaya, 1981), hal. 34-38. Kajian yang cukup komprehensif tentang pertumbuhan madrasah di Indonesia bisa dilihat tulisan yang diterbitkan oleh bagian proyek EMIS Perguruan Agama Islam tingkat Dasar Dirjen Kelembagaan Agama Islam Depag RI; Mastuki, *Menelusuri Pertumbuhan Madrasah di Indonesia* (Jakarta: Depag RI, 2001).

<sup>5</sup> Maksun, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Logos, 1999), hal. 149. Lihat pula, Abdur Rahman Shaleh, *Pendidikan Agama dan Keagamaan: Visi, Misi, dan Aksi* (Jakarta: Gemawindu Pancaperkasa, 2000), hal. 123. Lihat



analisis yang cukup kritis dalam karya Zamakhsyari Dhofier, *Tradition & Change in Indonesian Islamic Education* (Jakarta: Office of Religious Research and Development Ministry of Religious Affairs, The Republic of Indonesia, 1995).

<sup>6</sup> Dawam Rahardjo, *Pesantren dan Pembaharuan* (Jakarta: LP3ES, 1985), hal. 104.

<sup>7</sup> Lihat Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1990 tentang *Pendidikan dan Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pendidikan Nasional Perguruan Agama Islam* (Jakarta: Depag RI, 1999), hal. 176.

<sup>8</sup> Lihat Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1990, tentang Pendidikan Menengah dan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0489/U/1992, *Tentang Sekolah Umum dan Tentang Sekolah Menengah Kejuruan*, dalam *Ibid.*, hal. 301-347.

<sup>9</sup> Lihat keputusan Menteri Agama RI No. 370 dan No. 373 Tahun 1993 tentang *Madrasah Aliyah dan Kurikulum Madrasah Aliyah*, *Ibid.*, hal. 368-382.

<sup>10</sup> Azyumardi Azra, *Esai-Esai Intelektual Muslim dan Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos, 1998), hal. 88.

<sup>11</sup> Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam* (Jakarta: Depag RI, 1998), hal. 126.

<sup>12</sup> Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern* (Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 234.

<sup>13</sup> Edward Sallis, *Total Quality Manajemen in Education* (London: Kogan Page, 1993), hal. 26.

<sup>14</sup> Samsul Hady, *Manajemen Madrasah* (Jakarta: Depag RI, 2001), hal. 14.

<sup>15</sup> Edward Sallis, *Ibid.*, hal. 34-40. Bandingkan dengan Kaoru Ishikawa, *Pengendalian Mutu Terpadu* (Terj. Budi Santoso) (Bandung: Rosda karya, 1992), hal. 84.

<sup>16</sup> Samsul Hadi, *Ibid.*, hal. 15.

<sup>17</sup> Menurut Mulyadi, bahwa *improvement* dapat dibagi menjadi dua, yakni *incremental improvement* dan *radical improvement*. Paradigma *improvement* berkelanjutan adalah mengarahkan semua energi personal untuk melakukan *improvement* secara terus-menerus terhadap proses dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan *value* atau *customer*. Lihat juga Mulyadi, *Total Quality Management: Prinsip Manajemen Kontemporer untuk Mengarungi Lingkungan Bisnis Global* (Yogyakarta: Aditya Media, 1998), hal. 48.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 15.

<sup>19</sup> Menurut analisis Samsul Hadi, dalam konteks madrasah, materi haruslah mengandung sekurang-kurangnya tiga prinsip utama, yaitu berintikan sistem nilai Islam, berbasis luas, dan berbasis kompetensi dasar. Materi atau program pembelajaran esensial yang berbasis luas, artinya bahwa dengan penguasaan materi itu, lulusan madrasah sudah memiliki dasar-dasar pengembangan pengetahuan dan keterampilan dalam berbagai bidang yang jangkauannya sangat luas. Hal ini karena kompetensi dasar itu merupakan konsep-konsep kunci serta prinsip-prinsip dasar bidang aplikasinya sangat luas. Berdasarkan pengertian tersebut, maka program pembelajaran esensial haruslah bercirikan *universal*, *adaptif*, *transferable*, *aplikatif*, *meaningful*, membentuk kerangka pikir, berguna bagi pemecahan masalah, dan dapat mengembangkan kreativitas dan inovasi siswa. Lihat juga Samsul Hadi, *Ibid.*, hal. 17.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 18.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 18.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Bandingkan dengan Edward Sallis, *Ibid.*, hal. 38.

<sup>24</sup> Samsul Hady, *Ibid.*, hal. 20. Bandingkan dengan Edward Sallis, *Ibid.*, hal. 75. Bandingkan juga dengan Mulyadi, *Ibid.*, hal. 30.

<sup>25</sup> Lihat misalnya kajian yang cukup komprehensif yang mendiskusikan persoalan tersebut. Rodney T. Ogawa dan Paula A. White, "School Based Management: An Overview", dalam Allan Odden (Ed.) *School Based Management Organizing for High Performance* (San Francisco: Jossey Bass Publishers, 19974), hal. 57.

## Daftar Pustaka



- Azra, Azyumardi. 1998. *Esai-esai Intelektual Muslim dan Pendidikan Islam*. Jakarta: Logos.
- Darmaningtyas. 1999. *Pendidikan pada dan Setelah Krisis: Evaluasi Pendidikan di Masa Krisis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fadjar, Malik. 1999. *Madrasah dan Tantangan Modernitas*. Jakarta: Mizan.
- Hadi, M. Samsul. 2001. *Manajemen Madrasah*. Jakarta: Depag RI.
- Ishikawa, Kaoru. 1992. *Pengendalian Mutu Terpadu* (Terj. Budi Santoso). Bandung: Rosda Karya.
- Keputusan Menteri Agama RI. No. 370 dan 373 Tahun 1993, "tentang Madrasah Aliyah dan Kurikulum Madrasah Aliyah 1999", dalam *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pendidikan Nasional Perguruan Agama Islam*. Jakarta: Depag RI.
- Maksum. 1999. *Madrasah, Sejarah, dan Perkembangannya*. Jakarta: Logos.
- Mastuki. 2001. *Menelusuri Pertumbuhan Madrasah di Indonesia*. Jakarta: Depag RI.
- Mulyadi. 1998. *Total Quality Management: Prinsip-prinsip Management Kontemporer untuk Mengarungi Lingkungan Bisnis Global*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Rahardjo, Dawam. 1985. *Pesantren dan Pembaharuan*. Jakarta: LP3ES.
- Sallis, Edward. 1993. *Total Quality Management in Education*. London: Kogan Page.
- Saridjo, Marwan. 1998. *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*. Jakarta: Depag RI.
- Shaleh, Abdul Rachman. 2000. *Pendidikan Agama dan Keagamaan: Visi, Misi, dan Aksi*. Jakarta: Gemawindu Pancaperkasa.
- Steenbrink, Karel A. 1986. *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. Jakarta: LP3ES.