

BAB 1

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Madrasah, sebagai sebuah lembaga pendidikan yang sudah ada sejak era kolonial (pra kemerdekaan), telah mengalami berbagai perubahan seiring perubahan politik yang terjadi di negeri ini sampai pada satu kondisi dimana madrasah mendapat perlakuan sama dengan sekolah formal lainnya seperti sekarang ini.

Pada era orde baru perlakuan terhadap pendidikan agama dan madrasah terasa lebih nyata. Maksum (1999, hlm 131) dalam hal ini menyatakan “bahwa kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai pendidikan agama termasuk madrasah, bersifat positif dan konstruktif, khususnya dalam dua decade 1980-an s/d 1990-an”. Sebelumnya, lanjut Maksum (1999, hlm 132) pada tahun 1974, dengan keputusan tiga menteri (Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, serta Menteri Dalam Negeri), “pemerintah sudah memperkuat struktur madrasah, baik jenjang maupun kurikulumnya, sehingga lulusannya memperoleh pengakuan yang sama dengan lulusan sekolah dan dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi di sekolah-sekolah yang dikelola Departemen Pendidikan dan Kebudayaan”. Menurut Malik Fajar (1998, hlm viii), dengan terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri pada tanggal 24 Maret 1975 dimaksud di atas maka “kedudukan madrasah adalah sama dan sejajar dengan sekolah formal lain”. Keputusan itu kemudian memberikan kesempatan atau terbuka kesempatan bagi siswa lulusan madrasah untuk memasuki jenjang sekolah formal lain yang lebih tinggi, atau bisa pindah ke sekolah formal dan begitu juga

sebaliknya. Puncaknya, menurut Malik Fadjar (1998, hlm viii), adalah “lahirnya kebijakan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) Nomor 2 Tahun 1989 yang memperkuat SKB tersebut”. Bahkan ”dalam kebijakan UUSPN ini secara tegas disebutkan bahwa madrasah adalah sekolah umum yang berciri khas agama Islam” (Malik Fadjar, 1998, hlm. viii).

Status ini (Madrasah sebagai sekolah umum yang berciri khas agama Islam), satu sisi mencerminkan perhatian, pengakuan dan adanya perubahan paradigma atau cara pandang terhadap eksistensi madrasah. Tetapi di sisi lain, dengan status ini madrasah dituntut untuk setara dalam berbagai bidang dengan sekolah umum atau sekolah formal lain. Setara dalam in-put, proses, dan out-put. Artinya, perubahan paradigma ini bukan tidak berimplikasi tertentu bagi madrasah tetapi justru memiliki resiko tertentu. Karena madrasah harus unggul baik dari mutu akademik siswa maupun dari aspek keagamaan yang menjadi ciri khasnya. Mampukah madrasah meraih dua keunggulan ini secara bersamaan. Atau dengan berbagai kelemahan yang masih dimilikinya, madrasah harus mengorbankan salah satu keunggulan tersebut.

Adalah tidak mungkin (naïf) jika madrasah harus mengorbankan ciri khasnya. Madrasah harus setara dengan sekolah umum (formal) lain dengan tidak mengorbankan sejarah merek (bench making) yang sudah dimilikinya sejak lama. Tidak ada alternatif lain kecuali berupaya dengan berbagai cara dan sungguh-sungguh untuk merebut kedua keunggulan tersebut, yaitu bermutu dalam iptek dan imtaq. Hal ini (kualitas produk) sudah tentu sangat tergantung dengan kualitas proses. Seperti dikatakan oleh Muhaimin (2003, hlm. 39) bahwa “Pendidikan yang bermutu ditentukan oleh proses yang bermutu.

Proses yang bermutu ditentukan oleh banyak komponen didalamnya yang meliputi kepemimpinan, manajemen kurikulum dan pembelajaran, kinerja guru, dan lain-lain”. Kualitas proses ini yang justru merupakan salah satu kelemahan madrasah.

Abuddin Nata (2001, hlm 178) dalam kaitannya dengan kualitas proses di atas menyatakan bahwa:

Hingga kini kita menyadari bahwa secara umum kondisi lembaga pendidikan Islam di Indonesia masih ditandai oleh berbagai kelemahan. antara lain kelemahan sumber daya manusia (SDM), manajemen dan dana. Sementara itu, kita mengetahui bahwa jika suatu lembaga pendidikan ingin tetap eksis secara fungsional di tengah-tengah arus kehidupan yang makin kompetitif seperti sekarang ini harus didukung oleh ketiga hal tersebut, yaitu sumber daya manusia, manajemen dan dana.

Departemen Agama melalui Proyek Pengembangan Madrasah Aliyah (2002. hlm. 3) menyatakan juga bahwa: “ada beberapa kelemahan yang hingga kini masih dialami oleh madrasah antara lain rendahnya kemampuan manajerial pengelolaan madrasah, rendahnya kemampuan ekonomi sebagian besar orang tua siswa, kurangnya guru yang berkualitas, kurangnya fasilitas pendidikan dan dukungan pembiayaan”.

Kelemahan di atas berdampak buruk pada proses belajar mengajar yang dilaksanakan dan menjadi salah satu penyebab bagi tidak terwujudnya proses kegiatan belajar mengajar yang berkualitas. Kegiatan belajar mengajar yang tidak berkualitas ini kemudian berpengaruh terhadap mutu lulusan (kualitas produk). Menurut Syarnubi (Kabid Mapenda Islam Kanwil Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan), “peringkat lulusan Madrasah Aliyah di Sumatera Selatan secara umum, masih jauh dari lulusan SMA”. Kondisi ini diduga berpengaruh terhadap jumlah pendaftar, peserta tes dan calon siswa yang konsisten memilih madrasah. Selanjutnya madrasah lebih banyak

mendapat siswa yang nota bene tidak diterima di SMA Negeri. Sebaliknya, tidak jarang terjadi dimana siswa yang lulus tes di madrasah tetapi kemudian mengundurkan diri karena diterima di SMA Negeri. Artinya, walaupun secara politis madrasah sudah diperlakukan setara dengan sekolah formal lainnya namun di mata masyarakat pengguna jasa pendidikan, madrasah masih diposisikan sebagai lembaga pendidikan *nomor dua*. Image masyarakat terhadap madrasah masih memprihatinkan. Madrasah dihitung tetapi belum diperhitungkan sebagaimana mestinya.

Dilihat dari sarana prasarana, Madrasah (kecuali swasta) sudah lengkap dan memadai. Jumlah guru di madrasah cukup dan mengajar mata pelajaran yang sesuai dengan latar belakang pendidikan. Rekrutmen dan penempatan kepala madrasah sudah melalui seleksi yang ketat. Hanya saja komponen input siswa yang relatif masih memprihatinkan baik dilihat dari tingkat ekonomi dan pendidikan orang tua maupun dilihat dari intelegensinya (IQ). Kelemahan lain (selain input siswa) terletak pada kemampuan manajerial kepala madrasah dan cara mengajar guru. Tetapi secara umum madrasah tidak jauh berbeda dengan sekolah umum lainnya (SD, SMP dan SMA).

Ada beberapa institusi terkait yang bertanggung jawab terhadap kualitas madrasah dimaksud di atas, salah satunya adalah Bidang Madrasah dan Pendidikan Agama atau yang sering disebut dengan Mapenda. Bidang ini merupakan salah satu bidang yang dimiliki oleh Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan. Di dalam Bidang Mapenda ini terdapat 5 (lima) Seksi yaitu: Seksi Kurikulum, Seksi Ketenagaan, Seksi Kelembagaan dan Ketatalaksanaan, Seksi Sarana dan Seksi Supevisi Evaluasi.

Bidang Mapenda dengan lima seksinya tersebut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan dan peningkatan kualitas madrasah serta pendidikan agama di sekolah umum. Ditengah-tengah persoalan madrasah seperti dimaksud di atas maka ada satu pertanyaan yang sangat esensial untuk diajukan yaitu bagaimana kontribusi Mapenda terhadap peningkatan mutu madrasah? Jawaban dari pertanyaan inilah yang ingin dikumpulkan, diidentifikasi, dan diolah melalui penelitian ini.

Identifikasi Masalah

Madrasah adalah suatu sistem, didalamnya terdiri dari berbagai komponen yang saling berkait dan berpengaruh secara timbal balik. Oleh karena itu keberhasilan atau kegagalan suatu proses pendidikan di madrasah tidak dapat dibebankan hanya kepada salah satu komponen saja. Atas dasar ini maka upaya meningkatkan mutu madrasah pun tidak dapat dilakukan secara parsial, tetapi harus integral sesuai dengan komponen-komponen yang ada di dalam sistem tersebut. Dari berbagai komponen yang diduga menyebabkan rendahnya mutu madrasah, ada diantaranya yang sangat strategis yaitu:

1. Kepala madrasah yang tidak berkualitas

Kepala madrasah belum mengutamakan team work atau melibatkan guru dan pegawai dalam menyusun program kerja tetapi lebih bersifat individual. Akibatnya kebijakan kepala madrasah berjalan ditempat karena tidak berakar dan tidak mendapat dukungan dari bawah (siswa, guru dan pegawai).

2.

Guru yang tidak terseleksi

Guru-guru yang terseleksi masih terbatas pada madrasah di kota besar seperti Palembang. Madrasah-madrasah di daerah kabupaten belum terseleksi walaupun latar belakang pendidikannya sudah memadai. Akibatnya kompetensi profesional guru-guru madrasah (khususnya di daerah) dapat dikatakan belum merata.
3.

Kegiatan belajar mengajar yang tidak efektif

Guru-guru masih menggunakan cara mengajar yang konvensional, monoton dan berpusat pada guru. Padahal saat ini sudah berkembang pendekatan pembelajaran yang berpusat pada siswa dengan model-model pembelajaran yang bervariasi.
4.

Sarana belajar yang tidak lengkap

Untuk madrasah negeri sudah relatif lengkap dan memadai tetapi tidak pada madrasah swasta. Peningkatan sarana prasarana pada madrasah swasta menjadi satu hal yang harus segera dipenuhi, karena jumlah madrasah swasta yang lebih banyak dari madrasah negeri dapat berpengaruh pada prestise madrasah secara nasional.
5.

Input siswa yang tidak bermutu (tidak unggul)

Madrasah masih diposisikan pada pilihan kedua, setelah tidak diterima di SMP Negeri dan SMA Negeri atau dari SMP/SMA populer lainnya baru masuk ke madrasah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan beberapa masalah penelitian yaitu:

1. Bagaimana kebijakan Mapenda terhadap peningkatan mutu madrasah di Sumatera Selatan?
2. Bagaimana langkah-langkah strategis bidang Mapenda Islam dalam meningkatkan Mutu Madrasah di Sumatera Selatan?

Batasan Masalah

Seperti telah dikatakan di atas bahwa madrasah merupakan suatu sistem yang terdiri dari berbagai komponen. Komponen-komponen tersebut saling terkait dan mempengaruhi secara timbal balik. Komponen-komponen madrasah antara lain: Kepala madrasah, guru, kurikulum, siswa, mekanisme pendidikan, sarana dan prasarana serta kondisi sosial lingkungan madrasah. Dari sejumlah komponen madrasah tersebut maka penelitian itu hanya difokuskan pada tiga komponen, yaitu: 1). Peningkatan kualitas kepemimpinan (kepala madrasah), 2). Peningkatan kualitas kemampuan mengajar guru, 3). Peningkatan sarana penunjang kegiatan belajar mengajar (laboratorium, komputer dan perpustakaan)

Tujuan Penelitian

Setiap pekerjaan atau tindakan sudah tentu memiliki tujuan, adapun tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui kebijakan Mapenda terhadap peningkatan mutu madrasah di Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah strategis bidang Mapenda Islam dalam meningkatkan Mutu Madrasah di Sumatera Selatan.

Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Bidang Mapenda Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan untuk mengevaluasi kinerja Mapenda.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Bidang Mapenda Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan untuk merekonstruksi ulang visi, misi dan target serta tujuan Bidang Mapenda.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan dalam rangka rekrutmen dan penempatan pegawai untuk Bidang Mapenda baik Kepala Bidang, Kepala Seksi maupun staf.
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau sebagai data awal bagi peneliti selanjutnya.

Kajian Pustaka

Penelitian mengenai mengenai kinerja bidang-bidang tertentu di lingkungan Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Sumatera Selatan masih belum banyak dilakukan, walaupun ada hal itu hanya sebatas survey atau observasi yang sangat sederhana terutama untuk bidang MAPENDA (Madrasah dan Pendidikan Agama). Ada beberapa penelitian untuk tesis yang menjadikan pegawai Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Sumatera Selatan sebagai unit analisis tetapi tidak menghubungkannya dengan kualitas madrasah. Misalnya tesis Nazarudin Rahman (2004) yang berjudul “Pengaruh Pengawasan Interpersonal terhadap Kinerja Pegawai di Kantor Wilayah Departemen

Agama Provinsi Sumatera Selatan” yang menyimpulkan bahwa “Pengawasan interpersonal dari Kepala Bidang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pegawai di lingkungan bidang tersebut”. Di dalam tesis ini pegawai MAPENDA termasuk di dalam unit analisis tetapi yang diteliti hanya kinerja pegawainya saja bukan hubungannya dengan kualitas madrasah.

Survei atau observasi yang banyak dilakukan mengenai kualitas madrasah adalah yang dilaksanakan oleh Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) sebuah lembaga pemikir yang dimiliki oleh Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Sumatera Selatan. Secara struktural PPM bertanggung jawab langsung kepada Ka.Kanwil. Hasil kerja PPM kemudian direkomendasikan untuk kemudian ditindaklanjuti oleh MAPENDA.

Madrasah di Sumatera Selatan, menurut survei Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) Bulan Maret 2003 “hingga saat ini masih ditandai dengan berbagai kelemahan, Antara lain kelemahan di bidang Sumber Daya Manusia (SDM), manajemen dan dana (dana permanen yang berasal dari lingkungan madrasah itu sendiri). Sementara sangat disadari bahwa jika suatu lembaga pendidikan ingin tetap eksis secara fungsional di tengah-tengah arus kehidupan yang makin kompetitif seperti sekarang ini harus didukung oleh ketiga hal tersebut, yaitu SDM, Manajemen dan Dana.

Menurut Drs. HS. Salim (Ka.Kanwil Dep.Agama Propinsi Sumatera Selatan, Wawancara, 12 Juli 2006) bahwa secara kualitas prestasi siswa/i Madrasah Aliyah ke bawah jika dilihat dengan tolok ukur NEM masih jauh dari memuaskan. Pada tingkat MA misalnya, rata-rata NEM siswa lulusan MA untuk tiga mata uji jurusan IPS

(Bhs.Inggris, Bhs. Indonesia dan Ekonomi) masih kurang menggembirakan (bagaimana mata uji untuk jurusan IPA?). Walaupun ada sebagian kecil lulusan MA yang berprestasi cukup baik.

Sama seperti SMU, lanjut Drs. HS. Salim bahwasannya Madrasah Aliyah dirancang sebagai lembaga pendidikan yang mempersiapkan anak didiknya untuk melanjutkan ke perguruan tinggi. Namun pada kenyataannya hanya sebagian kecil lulusan MA yang melanjutkan pendidikannya ke perguruan tinggi. Pada umumnya lulusan MA yang tidak melanjutkan ke perguruan tinggi masuk ke dunia kerja tanpa bekal/keterampilan yang cukup.

Menyadari adanya permasalahan tersebut di atas Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan melalui MAPENDA telah melakukan beberapa upaya sehubungan dengan meningkatkan kualitas madrasah, antara lain Departemen Agama telah memberikan bantuan sarana prasarana, bantuan operasional manajemen mutu (BOMM), pelatihan guru mata pelajaran, kepala madrasah dan pegawai baik dengan pembiayaan rupiah murni maupun dari proyek ADB (Asian Development Bank) atau Development of Madrasah Aliyah Project (DMAP). Selanjutnya, kepedulian atau keinginan yang besar untuk meningkatkan kualitas madrasah dapat dilihat dari diterbitkannya SK Dirjen Bimbaga Islam No.E/101/281A/02 tentang Pedoman Pengangkatan Kepala Madrasah, kemudian SK Dirjen Bimbaga Islam tentang Komite Madrasah No.E/101/01 dan atau No.DJ.II/409/2003 serta SK Dirjen Bimbaga Islam No.DJ.II/281A/02 Tentang Organisasi dan Pengelolaan Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) atau Madrasah Development Centre (MDC), dan masih banyak yang

lainnya yang tidak mungkin dikemukakan di sini seperti pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan mutu guru dan pegawai baik di tingkat MI, M.Ts maupun MA.

Khusus Madrasah Development Centre (MDC) atau Pusat Pengembangan Madrasah (PPM), sebagai sebuah lembaga pemikir, sangat diharapkan kontribusinya dalam mengembangkan kualitas madrasah dan pesantren sehingga menjadi lembaga pendidikan yang kredibel dan dapat dipertanggung jawabkan (credible and accountable). Untuk itu Pusat Pengembangan Madrasah Sumatera Selatan sudah melaksanakan banyak kegiatan seperti survei, studi banding, workshop, dan advokasi kependidikan Islam dan Madrasah yang mana hasilnya direkomendasikan untuk ditindaklanjuti oleh MAPENDA. Dengan kata lain, MAPENDA akan menjadi hasil survey dari Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) sebagai bagian dari program kerjanya.

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang melakukan analisis data dengan menggunakan metode deduktif induktif dari hasil dokumentasi, wawancara dan buku.

2. Jenis dan Sumber data Data

a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua, yaitu primer dan sekunder. Data primer adalah data yang secara sengaja digali oleh peneliti. Data ini meliputi: Program kerja Bidang Mapenda, Keterlibatan kepala madrasah,

guru dalam kegiatan yang dilaksanakan Mapenda dalam rangka peningkatan mutu madrasah.

Sedangkan data sekunder adalah data yang telah tersedia seperti dokumentasi dan laporan.

b. Sumber Data

Data dimaksud di atas akan digali melalui beberapa sumber, sebagai berikut: Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan, Kepala Bidang Mapenda, Para Kasi di Bidang Mapenda, Pengurus Pusat Pengembangan Madrasah.

3. Alat Pengumpul Data

Data dimaksud di atas akan digali melalui beberapa alat pengumpul data, yaitu: Angket, wawancara dan dokumentasi.

a. Wawancara

Data primer yang diperlukan dalam penelitian ini akan sangat tergantung dengan wawancara. Melalui wawancara ini diharapkan dapat diperoleh data tentang: Arah dan Kebijakan Mapenda dalam kaitannya dengan upaya peningkatan mutu madrasah. Wawancara dilakukan secara langsung dengan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan, Kepala Bidang Mapenda dan Para Kasi di lingkungan Bidang Mapenda.

b. Dokumentasi

Dokumentasi digunakan untuk menggali data mengenai kontribusi Mapenda terhadap peningkatan mutu madrasah dalam aspek yang berkenaan dengan

sarana pembelajaran. Dokumentasi akan digali melalui pimpinan proyek atau kasi terkait.

4. Teknik Analisis Data

Setelah data terkumpul selanjutnya dilakukan pengklasifikasian dan pentabulasian untuk selanjutnya dianalisis dengan menggunakan teknik deskriptif kualitatif dan penarikan kesimpulan secara induktif dan deduktif.

Sistematika Pembahasan

Tesis ini secara keseluruhan terdiri dari 5 (lima) bab. Masing-masing bab akan memuat pokok bahasan sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan. Dalam bab ini dikemukakan secara garis besar dari seluruh isi skripsi meliputi: A. Latar Belakang Masalah, B. Rumusan dan Batasan Masalah, C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian, D. Kajian Pustaka, E. Metode Penelitian, F. Sistematika Pembahasan.

Bab 2 Manajemen Peningkatan Mutu Madrasah. Dalam bab ini akan dikemukakan teori atau konsep yang berkenaan dengan kualitas madrasah meliputi: A. Pengertian Manajemen, B. Pengertian Kualitas, C. Konsep Peningkatan Mutu, D. Aplikasi Teknik Peningkatan Mutu, E. Kebijakan Peningkatan Mutu Madrasah, F. . Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Madrasah.

Bab 3 Kondisi Objektif Bidang Mapenda (Madrasah dan Pendidikan Agama Islam) Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Sumatera Selatan. Dalam bab ini akan dikemukakan: A. Visi dan Misi Mapenda, B. Tujuan dan Target, C. Struktur Organisasi Mapenda, D. Uraian Tugas Seksi-Seksi.

Bab 4 Upaya Bidang Mapenda dalam Meningkatkan Mutu Madrasah. Dalam bab ini akan dikemukakan hasil dan pembahasan yang meliputi: A. Program Kerja Bidang Mapenda dalam Pembinaan Guru, B. Program Kerja Bidang Mapenda dalam Pembinaan Kepala Madrasah, C. Program Kerja Bidang Mapenda dalam Pembinaan Sarana Pembelajaran, D. Persepsi Kepala Madrasah dan Guru Tentang Program Kerja Mapenda.

Bab 5 Simpulan, Implikasi dan Rekomendasi. Dalam bab ini akan dikemukakan dua hal yang sangat penting yaitu: A. Kesimpulan, dan B. Saran-saran.

**LANGKAH-LANGKAH STRATEGIS PENINGKATAN
MUTU MADRASAH PADA BIDANG MAPENDA ISLAM
KANWIL DEPARTEMEN AGAMA PROPINSI SUMATERA SELATAN**