

## **MADRASAH DINIYAH : STUDI KEBIJAKAN WAJIB BELAJAR DI PURWAKARTA**

**Ahmad Zain Sarnoto**

Direktur Eksekutif MADANI INSTITUTE Lembaga Penelitian & Kebijakan Publik

### **Abstrak**

*Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bertindak mewakili pemerintah dalam segala hubungan hukum. Ia mempunyai kewenangan terhadap pengaturan kebijakan publik maupun privat. Dengan demikian dalam praktek pembuatan peraturan perundang-undangan dapat lahir berdasarkan inisiatif badan legislatif atau inisiatif badan eksekutif. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah/pemerintah daerah akan berdampak kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung.*

*Berdasarkan studi kebijakan publik dapat dikatakan bawah kebijakan wajib belajar madrasah diniyah di kabupaten Purwakarta menunjukkan dampak positif terhadap penyelenggaraan pendidikan Islam. Indikator perubahan kearah yang lebih baik ditunjukkan oleh: (1) meningkatnya partisipasi peserta didik, (2) keragaman kualifikasi tenaga pendidik, (3) adanya standarisasi kurikulum, (4) tersedianya sarana pendidikan, (5) tersedianya pembiayaan, (6) terlaksananya kegiatan belajar mengajar sesuai kalender pendidikan, dan (7) pengelolaan pendidikan bersifat terbuka*

**Kata Kunci:** Madrasah Diniyah, Kebijakan dan Wajib Belajar

### **Pendahuluan**

Pendidikan Islam yang bersifat nonformal dalam bentuk madrasah diniyah merupakan lembaga pendidikan pertama dan tertua di Indonesia. Ia telah beraktivitas sebelum masa penjajahan hingga bangsa ini merdeka sampai sekarang. Lembaga ini telah berjasa mencerdaskan anak-anak bangsa yang kurang mampu. Namun begitu, keberadaan pendidikan madrasah diniyah hingga saat ini belum dapat memenuhi harapan masyarakat, karena penyelenggaraannya belum kondusif.

Pencitraan terhadap lembaga pendidikan Islam yang kumuh, tenaga pendidiknya tidak berkualifikasi serta manajemennya semrawut masih belum sirna dalam pikiran masyarakat. Hal ini memberi kesan negatif sehingga lembaga ini tidak dilirik masyarakat sebagai tujuan utama pendidikan bagi anaknya. Studi tentang

pendidikan Islam dengan situasi dan kondisi seperti itu sesungguhnya telah banyak dilakukan oleh berbagai kalangan akademisi. Kajiannya banyak ke arah substansi pendidikan meliputi kurikulum, media, metode, keadaan siswa, tenaga pendidik dan manajemennya.

Pada pemerintahan yang bersifat desentralistik ini beberapa pemerintahan daerah di Indonesia telah memberlakukan Peraturan Daerah (Perda) tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah. Tujuannya sebagai upaya pemberdayaan pendidikan Islam bagi masyarakat melalui lembaga pendidikan Madrasah Diniyah. Bagaimana Wajib Belajar Madrasah Diniyah diselenggarakan? Wajib belajar madrasah diniyah adalah kebijakan pendidikan yang diatur melalui Peraturan Daerah. Ia sebagai regulasi yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi penyelenggara pendidikan Islam, masyarakat, orang tua dan anak usia sekolah yang masuk ke dalam kategori wajib belajar.

Kebijakan wajib belajar madrasah diniyah merupakan fenomena yang sangat menarik untuk dilakukan studi dengan pendekatan kebijakan. Studi kebijakan publik dapat menjelaskan latar belakang, proses, tujuan dan implementasinya. Apakah dengan diberlakukan kebijakan tersebut dapat mencapai outcomes yang diharapkan oleh penentu kebijakan? Studi kebijakan publik sebagai salah satu disiplin ilmu untuk menganalisis kebijakan di bidang pendidikan/pendidikan Islam sangat diperlukan sebagai kajian alternatif. Teori yang mendasarinya bahwa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang mengatur ranah publik bagi kepentingan Negara dan masyarakat.

## **Pembahasan**

### **1. Studi Kebijakan Pendidikan**

Kejelasan maknawiyah tentang kebijakan dapat ditelusuri dari beberapa bahan pustaka (litelatur) yang pada umumnya menyatakan bahwa kebijakan pendidikan tidak lepas kaitannya dari kebijakan tentang ketatanegaraan. Pada kebanyakan litelatur, studi tentang kebijakan sering dianggap lebih dekat. pada Administrasi Negara dibandingkan dengan Ilmu Politik.

Wiliam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut: “Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah” (Dunn, 2003:132).

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar

negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Sementara Kebijakan publik, menurut Riant Nugroho, dalam bukunya Kebijakan Pendidikan yang Unggul (2008: 32), memiliki ciri-ciri bahwa: (1) kebijakan publik ditetapkan oleh Negara melalui lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, (2) kebijakan publik mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, (3) kebijakan publik mengatur pada wilayah publik dan lembaga publik, (4) kebijakan publik mengatur masalah bersama atau mengatur masalah pribadi atau golongan yang menjadi masalah publik, dan (5) kebijakan publik memiliki tingkat eksternalitas yang tinggi bagi pengguna langsung maupun pengguna tidak langsung.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Berdasarkan teori tersebut kebijakan wajib belajar madrasah diniyah dapat dilihat dari segi konsep dan tujuannya. Konsep kebijakan publik meng-agendakan terlaksananya kepentingan penyelenggaraan Negara dan terpenuhinya kepentingan masyarakat dalam kehidupan bersama. Dalam hal ini diperlukan regulasi yang berlaku untuk semua yang disebut kebijakan publik. Dengan memahami fakta ini, maka kebijakan publik dapat menentukan keberhasilan dan/atau kegagalan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah bersama masyarakat.

Dalam studi ini, penulis sependapat dengan Nugroho dalam memahami kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh institusi Negara sebagai upaya pemenuhan kepentingan pemerintah dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Keputusan yang dilakukan oleh pihak eksekutif dengan/maupun legislatif yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat bersifat regulatif maupun normatif. Kebijakan pendidikan berkenaan dengan kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan untuk mencapai tujuan pendidikan.

Mark Olsen, John Codd, dan Anne-Marie O’Neil berpendapat bahwa kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi Negara-bangsa dalam persaingan global. Kebijakan pendidikan perlu mendapat perhatian utama dalam era globalisasi. Salah satu argumen utamanya bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi harus didukung oleh pendidikan.

Margaret E. Goertz menyatakan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan. Isu ini sangat penting dengan meningkatnya kritis publik terhadap biaya pendidikan gratis yang berkaitan dengan program wajib belajar. Program ini memberikan akses kepada setiap usia belajar untuk mengikuti pendidikan secara gratis dan berkesinambungan sesuai dengan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan. Selanjutnya Goertz seperti dikutip Nograho menyatakan, bahwa:

*“...An increased emphasis on educational adequacy and the public’s concern over the high cost of education is focusing policy makers’ attention on the efficiency and effectiveness of educational spending...”*

Adanya peraturan kebijakan merupakan suatu tuntutan dalam praktek penyelenggaraan pemerintah dan pemerintahan daerah. Ia dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Menurut H. Abdul Latief, istilah peraturan kebijakan atau dalam praktik sering disebut peraturan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia termasuk dalam kategori hukum yang mengikat.

Penyelenggaraan kebijakan pemerintah daerah merupakan tindak lanjut dari kebijakan pemerintah dalam rangka pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Ia diarahkan untuk peningkatan pelayanan dan pemberdayaan daerah. Konsekuensi yuridis dari kebijakan pemerintah dapat melahirkan berbagai kebijakan pengaturan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam hal ini Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bertindak mewakili pemerintah dalam segala hubungan hukum. Ia mempunyai kewenangan terhadap pengaturan kebijakan publik maupun privat. Dengan demikian dalam praktek pembuatan peraturan perundang-undangan dapat lahir berdasarkan inisiatif badan legislatif atau inisiatif badan eksekutif. Dari pihak mana pun inisiatif peraturan perundang-undangan itu gagasannya, yang terpenting adalah berorientasi pada kepentingan publik. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah/pemerintah daerah akan berdampak kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berkaitan dengan kebijakan publik tidak dapat dilakukan secara instans, tetapi memerlukan kajian akademis yang cermat dan tepat sasaran serta memudahkan pada tahap implementasinya. Prosedur lahirnya suatu

peraturan perundang-undangan itu perlu ditempuh untuk meminimalisir resiko politik, ekonomi, sosial dan sebagainya yang tidak diharapkan.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa pada kasus-kasus tertentu diperlukan kebijakan pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang dapat memberdayakan pendidikan Islam. Dalam catatan sejarah di masa lalu, pendidikan Islam itu berkembang secara pesat karena adanya keterlibatan otoritas publik (kekuasaan) yang dapat memaksa pihak-pihak lain untuk melaksanakannya.

## 2. Wajib Belajar Madrasah Diniyah

Peraturan pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar tidak mengatur Madrasah Diniyah sebagai lembaga pendidikan nonformal yang dapat menyelenggarakan wajib belajar. Munculnya kebijakan wajib belajar Madrasah Diniyah di beberapa daerah di Indonesia seperti di wilayah Banten, Jawa Barat, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan perlu mendapat apresiasi dari segi kebijakan publik. Pada masa otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kesempatan terbuka dan luas dalam menetapkan kebijakannya yang disebut *freies ermessen*.

Kebijakan bidang pendidikan Islam selama ini masih urusan pemerintah di bawah tanggung jawab Kementerian Agama. Kementerian ini secara fungsional tetap mempunyai tanggung jawab terhadap keberadaan, pembinaan dan pengembangan pendidikan Islam. Namun demikian, ia sebagai instansi vertikal mengalami hambatan struktural dalam memberikan bantuan dan pengawasan terhadap pendidikan Islam, khususnya madrasah diniyah di daerah. Karena itu pendidikan Islam yang dilaksanakan melalui pendidikan jalur nonformal seperti Madrasah Diniyah ini banyak mengalami hambatan sehingga tidak berkembang sesuai dengan harapan masyarakat.

Untuk menerobos hambatan tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta salah satu daerah di wilayah provinsi Banten telah memberlakukan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2009 tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah. Ia merupakan kebijakan pembangunan di bidang pendidikan Islam di daerah. Kebijakan wajib belajar madrasah diniyah ini diperuntukkan bagi setiap warga negara untuk menempuh jenjang pendidikan minimal atas tanggungjawab Pemerintah Daerah. Lembaga pendidikan Madrasah Diniyah Takmiliyah adalah satuan pendidikan keagamaan pada jalur pendidikan nonformal yang menyelenggarakan pendidikan Agama Islam tingkat dasar. Ia berfungsi untuk memenuhi masyarakat terhadap pendidikan Agama Islam bagi peserta didik yang beragama Islam di Sekolah Umum. Selain itu juga untuk memberi

bekal kemampuan Agama Islam kepada peserta didik sebagai warga muslim supaya beriman, bertaqwa dan berakhlak mulia.

Wajib belajar madrasah diniyah Takmiliah diselenggarakan selama 4 (empat) tahun yang wajib diikuti oleh setiap warga belajar berusia 6-12 tahun. Ia sebagai persyaratan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi yang dibuktikan dengan Surat Tanda Tamat Belajar Madrasah Diniyah Takmiliah Awaliyah. Kebijakan tersebut dipihak satu dapat memperkuat pendidikan Islam bagi masyarakat, namun dipihak lain pemerintah daerah wajib menyiapkan sarana, prasarana, sumber daya guru dan biaya pendidikan diniyah.

Berdasarkan studi kebijakan publik dapat dikatakan bawah kebijakan wajib belajar madrasah diniyah di kabupaten Purwakarta menunjukkan dampak positif terhadap penyelenggaraan pendidikan Islam. Indikator perubahan kearah yang lebih baik ditunjukkan oleh: (1) meningkatnya partisipasi peserta didik, (2) keragaman kualifikasi tenaga pendidik, (3) adanya standarisasi kurikulum, (4) tersedianya sarana pendidikan, (5) tersedianya pembiayaan, (6) terlaksananya kegiatan belajar mengajar sesuai kalender pendidikan, dan (7) pengelolaan pendidikan bersifat terbuka.

Dampak positif dari penyelenggaraan wajib belajar madrasah diniyah ditunjukkan oleh outcomes dengan meningkatnya prestasi belajar mata pelajaran agama Islam bagi peserta didik di Sekolah Dasar. Peningkatan prestasi belajar dari ditunjukkan dari nilai rata-rata 6,2 poin menjadi 8,7 poin.

Kebijakan wajib belajar madrasah diniyah dilihat dari studi kebijakan publik merupakan peraturan kebijakan . Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara terdapat dua jenis peraturan yang berlaku secara berdampingan, yaitu (1) peraturan perundang-undangan dan (2) peraturan kebijakan. Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan bersumber dari kekuasaan pemerintahan, sedangkan peraturan kebijakan berasal dari kebebasan bertindak pemerintah/pemerintah daerah untuk menerobos kebakuan atau menghadapi kendala dalam menjalankan fungsi pemerintahan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah.

Dengan demikian, pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas pendidikan di daerah dapat menyelenggarakan pendidikan Islam melalui peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan. Kebijakan wajib belajar madrasah diniyah ini dianggap progresif sebagai upaya pengembangan pendidikan madrasah diniyah yang bersifat legal-formal.

## Kesimpulan

Kebijakan wajib belajar Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah yang berorientasi pada tujuan Perda yang menghasilkan kualitas peserta didik sebagai warga muslim/muslimah yang beriman kepada Allah SWT, beramal sholeh, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, mandiri dan bertanggung jawab, namun dalam pelaksanaannya masih terkendala oleh karena belum adanya peraturan bupati yang menjalankan perda, sehingga terkesan tidak optimal, diperlukan komitmen Bupati untuk menerbitkan peraturan Bupati yang menjalankan peraturan daerah tentang wajib belajar madrasah diniyah takmiliyah awaliyah.

## Daftar Pustaka

- Abidin, Said, Zaenal (2006) , *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas
- Abdul Wahab, S. 1997. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi. Kebijaksanaan Negara, Jakarta: Bumi Aksara
- Abdul Wahab, S. 1999. Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya. Malang: PT Danar Wijaya
- Asrohah, Hanun. (1999). *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta: Logos
- Attamimi, A. Hamid, (1993), *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Peraturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI, 20 September 1993
- Agus, Leo (2006), *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta
- At-Taftazani. (1993). “Sumbangan Tasawuf kepada Pendidikan.” Dalam Johannes den Heijer dan Syamsul Anwar (ed.), *Islam Negara dan Hukum*. Jakarta: INIS. 133-140
- Azra, Azyumardi. (2003). *Pendidikan Islam Tradisional dalam Transisi dan Modernisasi*. Jakarta: Logos
- (2003). *Surau: Pendidikan Islam Tradisional dalam Transisi dan Modernisasi*. Jakarta: Logos
- Bafadal, Fadhal A.R. et al. (1992). *Sistem Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan pada Lembaga Pendidikan Keagamaan: Studi tentang Madrasah Diniyah*. Jakarta: Puslitbang Pendidikan Agama
- Darajat, Zakiah (2006). *Ilmu Pendidikan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara

- Dhofier, Zamakhsyari. 1983. *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kiyai*. Jakarta: LP3ES
- Departemen Agama, (1997), *Kurikulum Madrasah Diniyah Awaliyah*, Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam,.
- Departemen Agama, (1998) *Sejarah Perkembangan Madrasah*, Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam,.
- Departemen Agama, (1996) *Petunjuk Pelaksanaan Administrasi Pendidikan*, Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam,
- Departemen Agama, (2003) *Pondok Pesantren dan Madrasah Diniyah*, Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam,
- Departemen Agama, (2009) *Pedoman Penyelenggaraan Diniyah Takmiliah*, Direktorat Jendral Pendidikan Islam,
- Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, NJ: Prentice-Hall
- HR, Ridwan (2006), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RadjaGrafindo Persada
- Isnani, Muhammad (2005). *Studi Evaluasi penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan dinniyah di Indonesia*, Palembang: IAIN Raden Fatah
- Islamy, M Irfan. 2001. *Seri Policy Analysis*. Malang: Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang
- Kementrian Agama, (2010), *Kurikulum Diniyah Takmiliah Awaliyah (Standar Isi) di Provinsi Jawa Barat*, Bandung: Kantor Wilayah Jawa Barat
- Latief, H . Abdul (2005), *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintah Daerah*, Jogjakarta: UII Press
- Mahfudz, Kjhalid Abdu. (2003), *Sunan At-Tirmidzi*, Libanon, Beirut : Dar al-Kutub AL-Ilmiah
- Miles, M. B. dan Huberman, M. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. 1992. Jakarta: UI Press
- Noer, Deliar. (1982). *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*. Jakarta: LP3ES
- Nata, H. Abuddin (2009), *Ilmu Pendidikan Islam dengan pendekatan Multidisipliner, Normatif, Perenealis, sejarah, filsafat, psikologi, manajemen, teknologi, informasi, kebudayaan, politik hukum*, Jakarta: Rajawali Press

- Nizar, Samsul, (2001), *Pengantar Dasar-Dasar Pemikiran Pendidikan Islam* Jakarta: Gaya Media Pratama,
- Parson, Wayne. (2001), *Public Policy: An Introduction to the Theory and practice of Policy Analisis*
- Rahim, Husni, (2005). *Madrasah dalam politik pendidikan Indonesia*, Jakarta: Logos
- Subarsono, AG (2010), *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka pelajar
- Suharto, Edi (2008) *Analisis kebijakan public panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan social*, Bandung: Alfa Beta
- Sukmadinata, Nana Syaodih, (2010), *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Remaja Rosyda Karya
- Steenbrink, Karel A. (1986). *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. Jakarta: LP3ES
- Sudjana, Djuju, (2006), *evaluasi program pendidikan lar sekolah untuk pendidikan nonformal dan pengembangan sumberdaya manusia*, Bandung: PT. Remaja Rosydakarya
- Tim Penyusun Pola Pemberdayaan Madrasah Diniyah Jawa Barat. (2005). *Pola Pemberdayaan Madrasah Diniyah Di Jawa Barat*. Bandung : Pemerintah Propinsi Jawa Barat
- Tilaar, HAR, (2000), *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, Jakarta : Rineka Cipta
- Tilaar, HAR & Nugroho, Riant, (2009), *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memahami Pendidikan Dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Public*, Yogyakarta: Pustaka pelajar
- Wahid, Abdurrahman. (1999). *Pesantren Masa Depan*. Bandung: Pustaka Hidayah
- Wibawa, S. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Wibawa, Samodra, (1994), *Kebijakan Publik: Proses Dan Analisis*, Jakarta : Intermedia
- Winarno, Budi (2008), *Kebijakan Publik teori dan Proses*, Yogyakarta: PT. Buku kita
- Widodo, Joko. (2009), *Analisis kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis*

*proses*      *kebijakan*      *public,*      Malang :  
bayumedia.