BAB.I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No.2 Tahun 1989, Bab IV pasal 9 ayat 2 dan pasal 11 ayat 6 menegaskan bahwa, memberikan kesempatan penyelenggaraan pendidikan jalur sekolah di luar Depertemen Pendidikan dan Kebudayaan. Salah satu penyelenggara pendidikan jalur sekolah tersebut ialah Depertemen Agama Republik Indonesia.

Ditinjau dari perkembangan sistem pendidikan nasional, penyelenggaraan pendidikan di lingkungan Departemen Agama telah ada sebelum terbentuknya UUSPN No.2 Tahun 1989. Hal itu mempunyai keterkaitan sejarah yang panjang dalam tatanan sistem pendidikan nasional.

Sosiolog Mochtar Naim (Republika.31 Ok 1997) mengungkapkan bahwa "penyelenggaraan pendidikan di lingkungan Departemen Agama saat ini berakar dari sejarah umat Islam Indonesia". Penyelenggaraannya berangkat dari sistem tradisional model pesantren dan kegiatan di surau-surau dengan cara berhalakah, sorogan dan khusus keagamaan, sumber-sumber belajar kitab-kitab kuning. Sejalan dengan adanya peluang yang dimanfaatkan oleh para pemuda muslim Indonesia untuk belajar di Mesir, maka suatu pembaharuan yang dicetuskan oleh M.Abduh dengan memberikan pola pikir

baru bagi kaum muda muslim. Dengan demikian lahirlah pola penyelenggaraan Madrasah di Indonesia, pola ini lebih sistematis, klasikal, berkesinambungan, menerapkan kurikulum evaluasi dan diberikan pengetahuan di luar pendidikan keagamaan.

Pendidikan di madrasah bukanlah suatu perpaduan antara pengajaran agama dengan pengetahuan lain, namun keduanya berjalan seiring tanpa menyatu terintegrasi. Jaman penjajahan Belanda, pondok pesantren dan madrasah merupakan salah satu tempat mencari ilmu pengetahuan agama dan kemasyarakatan, bagi umat Islam pribumi karena pendidikan sekolah pemerintah sangat terbatas.

Sejak awal kemerdekaan Indonesia penyelenggaraan pendidikan yang berlandasan keagamaan, baik pola pesantren maupun madrasah tetap terselenggara. Kedudukan pendidikan tersebut mempunyai pengakuan dalam tatanan sistem pendidikan nasional, pembinaan operasional secara struktural dilakukan oleh Departemen Agama.

Pola madrasah dikembangkan secara dinamis, sesuai dengan tuntutan masyarakat, baik jenjang maupun jenisnya. Untuk tingkat menengah misalnya, diberikan kewenangan untuk menghasilkan guru agama Islam, yang selanjutnya diselenggarakan *Pendidikan Guru Agama (PGA)*.

Walaupun sejak tahun 1990 dengan kebijakan pemerintah, *PGA* dialih fungsikan menjadi Madrasah Aliyah.

Pada tahun 1975 telah lahir kebijakan pemerintah melalui Surat Keputusan Bersama Nomor 6 Tahun 1975, terdiri dari Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan serta Menteri Dalam Negeri. Dalam keputusan ini dijelaskan dalam Bab I, pasal 1, ayat (1) dan (2) bahwa :

(1) Yang dimaksud dengan Madrasah dalam Keputusan Bersama ini ialah : Lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran Agama Islam sebagai mata pelajaran dasar memberikan sekurang-kurangnya 30% di samping mata pelajaran umum.
(2) Madrasah itu meliputi tiga tingkatan :
    a. Madrasah Ibtidaiyah, setingkat dengan Sekolah Dasar;
    b. Madrasah Tsanawiyah, setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama;
    c. Madrasah Aliyah, setingkat dengan Sekolah Menengah Atas.

Tujuan peningkatan tersebut diungkapkan dalam Bab I pasal 2 meliputi :

Maksud dan tujuan peningkatan mutu pendidikan pada Madrasah mencapai tingkat yang sama dengan tingkat pelajaran umum di Sekolah Umum yang setingkat, sehingga:

a. Ijasah Madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan Ijasah Sekolah Umum yang setingkat;
b. Lulusan Madrasah dapat melanjutkan ke Sekolah Umum setingkat lebih atas;
c. Siswa Madrasah dapat berpindah ke Sekolah Umum yang setingkat.

Dengan demikian lulusan Madrasah dapat melanjutkan ke jenjang lebih tinggi, baik pendidikan keagamaan maupun pendidikan umum.

Kebijakan berikutnya adalah pemberlakuan kurikulum melalui Surat Keputusan Menteri Agama No.101 Tahun 1984, yakni ditetapkannya GBPP 1984 yang dijadikan pedoman pengajaran di madrasah. Salah satu ciri kurikulum 1984 adalah alokasi waktu minggu efektif setiap semester. Jam belajar total berdasarkan alokasi waktu minggu efektif selama tiga tahun mencapai 264 jam pelajaran (GBPP 1984:3).

Perubahan kebijakan yang terakhir yakni penyelenggaraan Madrasah Aliyah, merupakan SMU yang berciri khas agama Islam. Kebijakan itu tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Agama No.370 Tahun 1993 pasal 1, ayat 1 menyatakan bahwa :

> "Madrasah Aliyah selanjutnya dalam keputusan ini disebut MA adalah Sekolah Menengah Umum yang bercirikan khas Agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama".

Tujuannya dalam pasal 2, ayat 1,2 dan 3 ditegaskan bahwa :

1. Meningkatkan pengetahuan siswa untuk melanjutkan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi.
2. Meningkatkan pengetahuan siswa untuk mengembangkan diri sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kesenian yang dijiwai ajaran Agama Islam.
3. Meningkatkan kemampuan siswa sebagai anggota masyarakat dalam mengadakan hubungan timbal balik dengan lingkungan sosial, budaya dan alam sekitarnya yang dijiwai ajaran Agama Islam.

Yang menjadi ciri khas Madrasah Aliyah diwujudkan dalam bentuk :

1. Penjabaran mata pelajaran *Pendidikan Agama Islam* menjadi 4 mata pelajaran dengan alokasi waktu 5 jam pelajaran perminggu. Wajib diambil sejak kelas satu sampai kelas 3, meliputi;
   a. Qur'an-Hadits (2 jam)
   b. Fiqih (2 jam)
   c. Aqidah-Akhlak (1 jam)
   d. Sejarah-Kebudayaan Islam (1 jam) di kelas 3
2. Penciptaan suasana keagamaan, antara lain melalui:
   a. Suasana kehidupan Madrasah yang agamis
   b. Adanya sarana ibadah
   c. Penggunaan metode pendekatan yang agamis dalam penyajian mata pelajaran yang memungkinkan
3. Kualifikasi guru, antara lain guru Madrasah Aliyah harus beragama Islam dan berakhlak mulia.

Tindak lanjut dari kebijakan tersebut di atas ialah pencabutan SK. Menteri Agama No.101 Tahun 1984, dan memberlakukan SK. Menteri Agama No.373 Tahun 1993 mengenai penggunaan kurikulum Madrasah Aliyah.

Perubahan kebijakan yang berkaitan dengan pembaharuan pendidikan di lingkungan Depertemen Agama, dalam pelaksanaan di lapangan, seperti Madrasah Aliyah tidak dapat menghindari dari berbagai konsekuensinya. Salah satu implikasi perubahan kebijakan yakni, terhadap sumber daya manusia pendidikan.

Sejalan dengan perubahan kebijakan pendidikan di lingkungan Departemen Agama, menarik perhatian untuk dilakukan penelitian. Penelitian ini untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan, serta bagaimana implikasinya terhadap

komponen-komponen yang terkait. Untuk tujuan tersebut di atas, penulis mencoba melakukan studi kasus di MAN 1 Kotamadya Bandung.

Sebagai gambaran perolehan studi pendahuluan berkenaan dengan pelaksanaan perubahan kebijakan di Madrasah Aliyah dapat dijelaskan dalam uraian di bawah ini.

Pertama, gambaran perubahan struktur kurikulum tahun 1984 menjadi kurikulum tahun 1994, secara garis besar dapat ditunjukkan pada Tabel 1 di bawah ini.

TABEL 1
PERBANDINGAN STRUKTUR PROGRAM KURIKULUM MADRASAH ALIYAH TAHUN 1984 DENGAN TAHUN 1994

No	Tahun	Alokasi Waktu	Alokasi Jam	Program
1	1984	Semester 1-2 Semester 3-4 Semester 5-6	40Jam/Minggu 40Jam/Minggu 40Jam/Minggu	Agama & Umum Pilihan A-1; A-2;A-3;A-4
2	1994	Cawu 1-2-3 Cawu 4-5-6 Cawu 7-8-9	45Jam/Minggu 45Jam/Minggu 45Jam/Minggu	Umum Umum Khusus: Bahasa; IPA; IPS

Sumber : Dokumen MAN 1 Kotamadya Bandung (1997)

Data dari Tabel 1 di atas diperoleh informasi perbedaan antara kurikulum MA tahun 1984 dengan tahun 1994, baik dilihat dari waktu PBM maupun dari komposisi program.

Kurikulum 1984 dengan penyelesaian program enam semester. Alokasi waktu pertemuan PBM 40 jam/minggu,

dengan pengaturan program, semester satu dan dua berisikan pendidikan umum dan agama. Pada semester tiga sampai enam merupakan paket pilihan terdiri dari A-1 (Ilmu-Ilmu Agama); A-2 (Ilmu-Ilmu Fisika); A-3 (Ilmu-ilmu Biologi); A-4 (Ilmu-Ilmu Sosial); dan A-5 (Ilmu- Ilmu Budaya).

Kurikulum 1994 dengan penyelesaian sembilan catur wulan. Alokasi waktu pertemuan PBM 45 jam/minggu, dengan pengaturan program meliputi catur wulan satu sampai dengan catur wulan enam terdiri mata pelajaran agama dan umum. Pada catur wulan tujuh sampai sembilan program khusus yang meliputi; Bahasa; IPA dan IPS.

Gambaran di atas menunjukkan adanya perbedaan dalam struktur program, antara lain penggunaan batas penyelesaian studi, alokasi waktu pertemuan, dan penataan program berdasarkan mata pelajaran keahlian. Selain adanya perubahan struktur juga kajian mata pelajaran kurikulum Madrasah 1994 disesuaikan dengan kurukulum SMU 1994.

Kedua, keadaan siswa dan tenaga kependidikan di MAN 1 Kotamadya Bandung pada tahun ajaran 1996/1997. Jumlah siswa yang belajar mencapai 1256 orang yang tersebar di 29 kelas. Untuk lebih jelasnya ditunjukkan pada Tabel 2 di halaman 8.

TABEL 2
KEADAAN SISWA PADA TAHUN AJARAN 1996/1997
SESUDAH TURUNNYA SK.NO.370 PADA M.A.N.I KOTAMADYA BANDUNG

No	Kelas/program	Jml Kls	Jumlah siswa		Jumlah
			L	P	
1	1 –	10	197	239	436
2	2 –	9	166	214	380
3	3 Bahasa	2	32	53	85
	3 IPA	4	91	75	166
	3 IPS	4	57	132	189
Jumlah		29	543	713	1256

Sumber: MAN 1 Kotamadya Bandung (1997)

Dari Tabel di atas, diperoleh gambaran pada tahun ajaran 1996/1997 bahwa siswa yang belajar di MAN 1 Kotamadya Bandung sangat potensial.

Penyelenggaraan proses belajar mengajar pada Tahun Ajaran 1996/1997 untuk melayani 1256 siswa, dan 29 rombongan belajar ditangani oleh tenaga kependidikan seperti ditunjukkan pada Tabel 3 di bawah ini.

TABEL 3
TENAGA KEPENDIDIKAN PADA TAHUN AJARAN 1996/1997
DI M.A.N.I KOTAMADYA BANDUNG

No	Jabatan	G I		G II		G III		G IV		Jml		Jumlah
		L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	
1	Kepala	–	–	–	–	1	–	–	–	1	–	1
2	Guru PNS Depag	–	–	–	–	22	16	4	–	26	16	42
3	Guru PNS Dikbud	–	–	–	2	7	11	–	–	7	13	20
Jumlah		–	–	–	2	30	27	4	–	34	29	63
4	Tata Usaha	–	–	8	4	2	1	–	–	10	5	15
Jumlah		–	–	8	6	32	28	4	–	44	34	78

Sumber : MAN 1 Kotamadya Bandung (1997)

Data dari Tabel 3 diperoleh informasi keadaan tenaga kependidikan oleh 63 tanaga pengajar termasuk Kepala Sekolah.

Ketiga, analisis situasi masa transisi antara akhir pelaksanaan kurikulum 1984, yang bercirikan program inti dan pilihan yang tersebar pada enam semester dengan pelaksanaan kurikulum 1994, ditemukan beberapa kesenjangan yang dianggap paling dominan antara lain:

a. Tenaga Kependidikan

Jumlah siswa yang ada tidak diimbangi oleh jumlah guru, yang sesuai dengan kualifikasinya terutama pada mata pelajaran inti dan pilihan (umum). Hal ini berlanjut sejak berlakunya kurikulum 1984/1985 sampai berakhirnya tahun 1995/1996 . Sebagai fakta menunjukkan berikut:

1) Rasio siswa dengan guru

Kebutuhan ideal untuk melayani sejumlah 30 kelas yang belajar yakni:

$$\frac{\text{Jml jam bel/ minggu x Rom bel}}{\text{Jml jam wajib mengajar/minggu}} = \frac{40 \times 30}{18} = 67 \text{ orang}$$

Sedangkan guru yang ada hanya 40 orang, sehingga terjadi penyimpangan mencapai sekitar 40%.

Relevansi latar belakang akademis guru yang mengajar bidang studi umum, dan pilihan, hanya terpenuhi sekitar 17,5% atau hanya ada 7 orang guru yang mempunyai kelayakan dan relevansi pendidikan dari LPTK.

2) Nilai Ebtanas

Salah satu indikator produktivitas pendidikan adalah perolehan Nilai Ebtanas Murni berdasarkan dokumentasi di MAN 1 Kotamadya Bandung, pada tahun 1995/1996 hanya mencapai rata-rata 2,89.

Untuk periode Kurikulum 1994, ada perubahan tujuan yakni Sekolah Menengah Umum yang berciri khas Agama Islam, tentu lebih menitik beratkan kepada pendidikan umum dan program keilmuan. Demikian pula dalam proses belajar mengajar dikondisikan dengan lingkungan madrasah yang agamis. Oleh karena itu keunggulan yang diharapkan terletak pada proses, pengembangan PBM keilmuan secara umum dilandasi nilai-nilai keislaman.

Mangamati pelaksanaan dari harapan-harapan masih terlihat adanya kesenjangan yakni tenaga kependidikan khususnya guru, menurut data tersedia 63 orang sedangkan idealnya harus tersedia 73 orang guru, oleh karena itu terdapat penyimpangan sekitar 14%. Relevansi pendidikan guru dengan mata pelajaran yang menjadi tanggung jawabnya bervariasi.

Namun demikian dibalik hambatan, masih ada faktor-faktor yang dapat dikembangkan secara optimal.

Faktor-faktor yang dapat menunjang pengembangan Madrasah Aliyah, secara umum dapat diungkapkan sebagai berikut:

a) Faktor Internal
   (1) Madrasah Aliyah secara kelembagaan telah dikenal oleh masyarakat luas;
   (2) Peminat untuk belajar di Madrasah Aliyah cukup tinggi;
   (3) Sarana dan prasarana yang ada dapat dioptimalkan;
   (4) Sumber daya manusia khususnya tenaga kependidikan yang ada dapat dioptimalkan.

b) Faktor Eksternal
   (1) Demografi dan sosial budaya serta struktur masyarakat yang mayoritas beragama Islam;
   (2) Kebijakan secara hukum terlindungi dengan pasti;
   (3) Potensi ekonomi umat Islam di Kotamadya Bandung sudah cukup baik.

Faktor-faktor di atas merupakan suatu *potensi* yang harus dikembangkan secara maksimal, terutama dalam meningkatkan kualitas layanan pendidikan. Sehingga setiap lapisan masyarakat mempunyai kepercayaan dan kebanggaan tersendiri

jika menyekolahkan ke Madrasah Aliyah. Sesuai dengan moto *"Menghasilkan ilmuwan yang juga ulama"*. Permasalahannya apakah kebijakan telah didukung oleh perangkat administrasi serta sumber-sumber daya yang optimum, sehingga pelaksanaan di lapangan khususnya lembaga Madrasah dapat efektif dan efisien.

Berkaitan dengan kondisi di atas, menarik perhatian untuk dilakukan suatu penelitian di Madrasah Aliyah. Penelitian ini berfokus pada *Implikasi kebijakan pembaharuan terhadap penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.*

Bertitik tolak dari uraian di atas menarik perhatian untuk diteliti lebih jauh, bagaimana implikasi kebijakan terhadap pelaksanaan di lapangan. Hal tersebut berangkat dari pengalaman terdahulu, setiap kebijakan yang ada tidak ditunjang oleh kesiapan sumber-sumber daya sehingga dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

"Bagimanakah implikasi kebijakan pendidikan di lingkungan Departemen Agama Melalui SK.Menteri Agama No.370 dan No.373 Tahun 1993, terhadap pengelolaan tenaga kependidikan (guru) di Madrasah Aliyah Negeri 1 Kotamadya Bandung"

Rumusan masalah tersebut dapat dijabarkan menjadi beberapa pokok-pokok penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengelolaan tenaga kependidikan Madrasah Aliyah Negeri pada Tingkat Kantor Wilayah Departemen Propinsi Jawa Barat ?
2. Bagaimana implikasi kebijakan pendidikan di lingkungan Departemen Agama melalui SK.No.370 dan No.373 tehadap pengelolaan tenaga kependidikan serta pihak-pihak terkait di MAN.1 Kotamadya Bandung ?
3. Bagaimana Kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dihadapi serta bagaimana analisis pemanfaatan tersebut digunakan dalam pengelolaan tenaga kependidikan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi deskriptif tentang pengelolaan dan pengembangan tenaga kependidikan, implikasi kebijakan pendidikan di lingkungan

Departemen Agama melalui SK. Menteri Agama No.370 dan No.373 Tahun 1993 di MAN.1 Kotamadya Bandung.

2. Tujuan Khusus

Penelitian ini berupaya mengungkapkan, menganalisis dan mencari makna dari implikasi kebijakan pendidikan di lingkungan Departemen Agama yakni pelaksanaan SMU yang berciri khas Agama Islam, di MAN 1. Kotamadya Bandung. Oleh karena itu tujuan penelitin adalah menganalis:

a. Keterlibatan dalam menentukan visi, misi dan sasaran strategi kebijakan pendidikan, pada tingkat MAN di Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat khususnya dalam pengelolaan tenaga kependidikan.
b. Implikasi kebijakan pendidikan di lingkungan Departemen Agama terhadap pengelolaan tenaga kependidikan serta pihak-pihak terkait di MAN 1 Kotamadya Bandung.
c. Potensi, kelemahan, peluang, dan ancaman serta peluang penggunaan analisis tersebut dalam pengelolaan tenaga kependidikan.

D. Manfaat dan Pentingnya Penelitian

Penelitian ini bersifat analisis deskriptif, sasarannya adalah implikasi kebijakan pendidikan di lingkungan

Departemen Agama terhadap pengelolaan tenaga kependidikan khususnya guru, pada Madrasah Aliyah *(SMU)* berciri khas Agama Islam.

Kebijakan tersebut secara realistis akan memberikan konsekuensi di lapangan baik aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Secara konseptual tuntutan terhadap Madrasah Aliyah saat ini lebih berat dibandingkan sebelumnya. Oleh karena itu dipandang perlu dilakukan penelitian, pentingnya dapat ditinjau dari dua aspek yakni:

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi upaya pengembangan ilmu administrasi pendidikan, khususnya pengelolaan sumber daya pendidikan. Selain itu hasil ini dapat bermanfaat dalam penelitian lebih lanjut, terutama penyelenggaraan pendidikan di lingkungan Departemen Agama.

2. Aspek Praktis Operasional

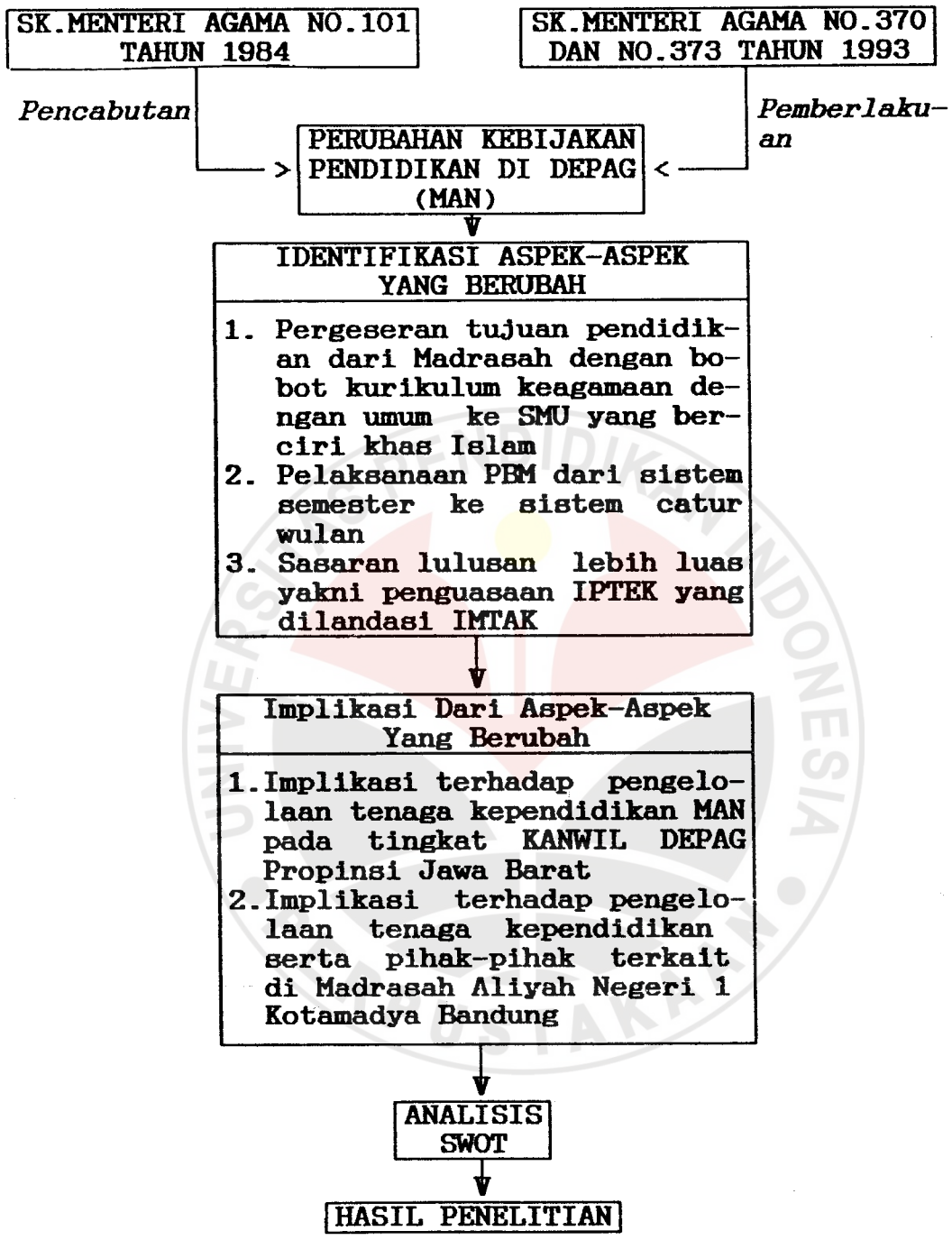
Dipandang dari aspek ini dapat memberikan informasi serta pemecahan masalah tentang pengelolaan tenaga kependidikan implikasi dari kebijakan yang ada, khususnya di MAN.1 Kotamadya Bandung.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengelolaan tenaga kependidikan, di masa akan datang. Khususnya bagi pihak Bidang Pembinaan Perguruan Agama Islam pada Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat, sebagai pertimbangan dalam perencanaan, dan pemberdayaan serta pengembangan sumber daya tenaga kependidikan.

Alasan pentingnya masalah ini diteliti adalah :

a. Masalah ini merupakan masalah yang menarik minat penulis untuk diteliti, berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan di lingkungan Departemen Agama pada saat ini dan masa yang akan datang.
b. Masalah ini belum ada yang meneliti di lingkungan Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat.

E. Paradigma Penelitian



Gambar 1. Paradigma Penelitian