BAB IV

LATAR BELAKANG, DASAR HUKUM DAN TUJUAN KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR DALAM PENGEMBANGAN MADRASAH DINIYAH

Pemerintah Provinsi Jawa Timur, sejak tahun 2006 hingga tahun 2015 memiliki kebijakan di bidang peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) pada sektor pendidikan kegamaan Islam khususnya pendidikan Diniyah, sebagaimana tertuang dalam RPJMD Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2019[1] berupa:

> "(1) pemberdayaan pendidikan diniyah dan Pondok Pesantren *salafiyah* melalui bantuan operasional sekolah secara memadai, dan/atau subsidi/hibah dalam bentuk *block grant* atau imbal swadaya untuk meningkatkan mutu pelayanan pendidikan keagamaan yang setara pendidikan umum dan (2) peningkatan kuantitas dan kualitas tenaga pendidik (guru/ustadz) pada lembaga pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren *salafiyah* secara lebih merata, bermutu, tepat lokasi, terutama untuk daerah pedesaan, wilayah terpencil, dan kepulauan".[2]

Dinyatakan pula bahwa:

> "Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengembangkan program pendidikan agama dan keagamaan melalui pengembangan Madrasah Diniyah. Dalam hal ini telah dialokasikan dana Bantuan Sosial Daerah kepada para guru, siswa atau santri Madrasah Diniyah dalam jumlah yang cukup memadai. Dana tersebut antara lain diberikan dalam bentuk beasiswa penyetaraan standar guru Madrasah Diniyah. Mereka yang

---

[1] RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 merupakan dokumen perencanaan pembangunan Provinsi Jawa Timur untuk periode 5 (lima) tahun yang disusun sesuai dengan kewenangan provinsi dan penyusunannya berpedoman pada RPJPD Provinsi Jawa Timur 2005-2025 dan RTRW Provinsi Jawa Timur 2011-2031 serta memperhatikan RPJMN 2010-2014. Lampiran Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Timur, 2.

[2] Bappeda Jatim, *Rencana Pembangunan Jangka Mengengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Timur 2014-2019*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> selama ini berstatus lulusan SMA atau D II diberi bantuan beasiswa untuk memperoleh pendidikan S1.[3]

Keberadaan kedua kebijakan ini juga dibenarkan oleh Bapak Sururi, Kepala Seksi Pendidikan Diniyah Kantor Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. Beliau mengatakan bahwa:

> "Jadi kan gini, pemprov itu punya dua program dalam pengembangan Madrasah Diniyah, *pertama* adalah BPPDGS (Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta) yang berupa bantuan operasional Madrasah Diniyah dengan perhitungan santri dan ustadz, sedangkan yang *kedua* adalah Beasiswa S1 Guru Madin. Bantuan ini adalah khusus untuk menyekolahkan guru Madrasah Diniyah di S1. Kalau BPPDGS *leading sector*-nya di Dinas Pendidikan Pemerintah Provinsi, sedangkan beasiswa S1 Guru Madrasah Diniyah *leading sector*-nya di Biro Administrasi Kemasyarakatan Setda Provinsi bekerja sama dengan Lembaga Pengembangan Pendidikan Diniyah (LP2D) provinsi".[4]

Kedua kebijakan tersebut merupakan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang menyentuh langsung pada pengembangan Madrasah Diniyah. Sebagaimana dinyatakan pula "Pengembangan yang dilakukan berupa penguatan Madrasah Diniyah dari berbagai aspek. Salah satunya adalah diarahkan dalam rangka memperkuat institusi pendidikan keagamaan ini dapat memberi sumbangan terhadap kebutuhan *stakeholder*".[5]

Sejalan dengan sistem desentralisasi pemerintahan sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur menjalankan pemerintahannya dengan mengacu pada regulasi yang berlaku berupa Undang-Undang dan peraturan turunannya.

---

[3] Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, *Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Madin Jawa Timur 2015* (Surabaya: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2015), 2.
[4] Sururi, *Wawnacara,* Surabaya, 19 September 2016.
[5] Ibid., 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam pengelolaan pemerintahan di Provinsi Jawa Timur yang memperoleh kewenangannya melalui pembagian kekuasaan dan/atau kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemilihan kepala daerah, dan keuangan daerah. Dari proses desentralisasi ini kemudian pemerintah provinsi dapat mengatur pemerintahannya sendiri, kebutuhannya sendiri, keuangannya sendiri, sebagaimana batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks kewenangannya, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, berupaya untuk membangun Jawa Timur di berbagai sektor kehidupan; sosial, politik, budaya, ekonomi, agama, dan lain sebagainya. Provinsi Jawa Timur dalam membangun pendidikan masyarakatnya tidak hanya memperhatikan lembaga pendidikan formal. Lebih tepatnya sejak tahun 2006, Provinsi Jawa Timur tidak hanya fokus pada pendidikan sekolah yang memang menjadi kewenangannya. Melainkan juga melihat dan memperhatikan pendidikan nonformal yang telah hidup, tumbuh, dan berkembang di tengah-tengah masyarakat Jawa Timur. lembaga pendidikan nonformal tersebut antara lain Pondok Pesantren dan Madrasah Diniyah.

Pondok Pesantren menjadi perhatian Pemerintah Provinsi Jawa Timur karena beberapa hal: *Pertama* Pondok Pesantren merupakan induk sistem pendidikan nasional. Dalam sejarah pendidikan Indonesia Pesantren menjadi elemen penting dalam proses pendidikan masyarakat, tidak hanya di Jawa Timur, pada saat bangsa Indonesia belum menentukan sistem pendidikan dan belum

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merdeka dari penjajah Belanda dan Jepang. *Kedua* secara kuantitas di Jawa Timur terdapat 6.003 Pesantren, dengan jumlah santri seluruhnya adalah sebanyak 888.211 orang. Ini bukanlah jumlah yang sedikit. Sebab jika kita komparasikan antara data jumlah peserta didik di Jawa Timur yang tersebar di sekolah (SD-SMA) dan Madrasah (MI-MA) yaitu 888.211 banding 7.583.508 kali seratus diperoleh hasil 11,71 %. Artinya dari data peserta didik seluruhnya di Jawa Timur ternyata 11,71 %-nya adalah santri Pondok Pesantren. *Ketiga* karena Pondok Pesantren memiliki kualitas tersendiri dalam rangka pembangunan Jawa Timur. Peran serta Pondok Pesantren dalam mendukung pemerintah provinsi untuk melaksanakan pembangunannya sangat jelas. Dalam bidang pendidikan, Pesantren tidak pernah berhenti melaksanakan fungsi pendidikannya di tengah-tengah masyarakat. Dalam bidang ekonomi, hingga saat ini sudah banyak tercatat Pondok Pesantren yang mampu menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat Jawa Timur, serta bidang-bidang lainnya. *Keempat* Pondok Pesantren dipimpin oleh seseorang yang menjadi panutan bagi masyarakat sekitarnya. Para kiyai yang memimpin Pesantren merupakan sosok yang disegani dan menjadi rujukan bagi kehidupan masyarakat Jawa Timur. Sehingga pemerintah provinsi harus mampu merawat sosok ini dengan baik agar bisa tetap bekerja sama mewujudkan pembangunan di Jawa Timur.

Uraian di atas adalah mengenai Pondok Pesantren, tidak berbeda jauh dengan Madrasah Diniyah. Di Jawa Timur, yang hingga saat ini terdapat kurang lebih 20.011 lembaga Madrasah Diniyah dengan jumlah santri sebanyak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1.755.524 santri. Jumlah ini adalah 23% dari jumlah total siswa pendidikan formal (SD-SMA/MI-MA dan yang sederajat) 7.583.508 siswa. Secara kuantitas bukanlah jumlah yang sedikit. Melihat jumlah yang demikian berarti banyak sekali yang terlibat dalam penyelenggaraan Madrasah Diniyah, baik orang tua, ustadz, maupun masyarakat dan pengelola. Dan tentunya besar sekali dampak yang ditimbulkan terhadap pemerintah, pembangunan, dan masyarakat.

Realitas sebagaimana diurai di atas, pastinya menjadi bahan kajian pemangku kebijakan di pemerintahan Jawa Timur. Menjadi bahan pertimbangan bagi pengambil keputusan di pemerintahan provinsi Jawa Timur, agar apa yang dilakukan oleh Pondok Pesantren dan Madrasah Diniyah dapat disinergikan dengan kebijakan dan keputusan-keputusan Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mewujudkan Jawa Timur yang lebih baik.

Dimulai pada tahun 2006, hasil dari kajian terhadap realitas masyarakat dan lembaga pendidikan Islam nonformal, Pemerintah Provinsi Jawa Timur meluncurkan program yang dianggap menyentuh langsung Madrasah Diniyah. Pada tahun itu Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengambil kebijakan Program Peningkatan Kualitas Guru Madrasah Diniyah, dan dilanjutkan dengan kebijakan Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS) sejak tahun 2010. Kedua program ini menurut peneliti merupakan kebijakan. Sebagaimana dikatakan bahwa kebijakan dan kebijakan publik adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"whatever governments choose to do or not to do. Public policy is is what that governments do, why they do, and what difference it makes).[6] Karena dalam program Peningkatan Kualiltas Guru Madrasah Diniyah dan Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah (BPPDGS), yang lebih lanjut akan dijelaskan berikut ini, merupakan pillihan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk dikerjakan dalam rangka melaksanakan pembangunan dan memenuhi kebutuhan masyarakat Jawa Timur

A. Latar Belakang

1. Program Peningkatan Kualitas Guru Madrasah Diniyah

Salah satu kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengembangkan Madrasah Diniyah adalah program peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah. Dijelaskan dalam pedoman penyelenggaraan bahwa "Program peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah merupakan bantuan beasiswa kepada guru Madrasah Diniyah untuk mencapai jenjang pendidikan S1 pada Program Studi Pendidikan Agama Islam (PAI) atau Pendidikan Bahasa Arab (PBA) dan ditempuh selama delapan semester".[7]

Program Peningkatan Kualitas Guru Madrasah Diniyah Jawa Timur merupakan bantuan beasiswa dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur bagi ustadz/ustadzah Madrasah Diniyah di Jawa Timur yang belum memiliki

---

[6] Riant Nugroho, *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2014), 126. Lihat juga Leo Agustino, *Dasar-Dasar Keibjakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2012),7.

[7] Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualitas Guru Madrassah Diniyah Provinsi Jawa Timur* (Surabaya: Biro Administrasi Kemasyarakatan, t.th), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kualifikasi pendidikan S1 untuk menempuh pendidikan S1 Program Studi PAI maupun PBA di Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri/Swasta yang ditunjuk oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengalokasikan anggaran dari APBD Provinsi dalam setiap tahunnya untuk menyekolahkan para ustadz/ustadzah Madrasah Diniyah yang belum berkulaifikasi S1. Jadi secara sederhana Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah memilih suatu kegiatan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam bentuk peningkatan kualifikasi pendidikan ustadz/ustadzah Madrasah Diniyah dengan menggunakan dana APBD yang dimiliki. Dari sini peneliti berkesimpulan bahwa program ini merupakan kebijakan pemerintah provinsi sebagaimana pengertian di atas.

Kebijakan ini memiliki latar belakang antara lain disebutkan dalam pedoman penyelenggaraannya:

> "Madrasah Diniyah sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional, saat ini membutuhkan upaya intensif dalam rangka peningktan mutu pendidik atau guru-gurunya. Masih banyak ditemukan realitas dan problem terkait dengan mutu guru-guru Madrasah Diniyah. Sebagaimana problem umum yang dihadapi guru di lingkungan Kementerian Agama, paling tidak dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni: masih minimnya kualitas/mutu guru, terbatasnya jumlah guru, distribusi guru tidak merata, serta rendahnya kesejahteraan guru. Sementara di sisi lain, guru pada jalur pendidikan agama tentunya juga memiliki tantangan dan tanggung jawab yang sama untuk terus meningkatkan profesionalisme".[8]

[8] Ibid., 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Terkait dengan latar belakang kebijakan ini, A. Hamid Syarif, Ketua Pengurus Lembaga Pengembangan Pendidikan Diniyah (LPPD)[9] Provinsi Jawa Timur, mengatakan bahwa:

> "Kebijakan tentang kedua program ini sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 2006 ketika Dr. Soekarwo, gubernur sekarang, sedang menjabat sebagai Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur. Waktu itu gubernurnya adalah bapak H. Imam Utomo. Ada 3 keprihatinan waktu itu, kenapa beasiswa guru Madrasah Diniyah sama Bosda Madrasah Diniyah ini diluncurkan, ya sebenarnya kepedulian saja, khususnya pakde Karwo (Soekarwo). Karena beliau itu dengan saya teman. Saya ajak untuk keliling Pesantren melihat kondisi objektif Pesantren itu seperti apa. Jadi ada 3 problem yang dihadapi Pesantren kala itu yang satu merupakan problem internal Pesantren sendiri, yang kedua menyangkut kondisi pendidikan Jawa Timur. Jadi begini, pada tahun 2006 itu, Jawa Timur ini menempati rangking pertama (I) pada buta aksara latin. Secara nasional rangking pertama. Pada tahun 2006 itu. Jumlahnya hampir 4,6 juta. Sekarang sudah turun drastis, sudah hampir tinggal 1 jutaan. Jadi buta aksara latin itu, versi Unesco, disebabkan oleh seseorang yang tidak menempuh pendidikan formal sama sekali, sebenarnya anak-anak Pondok itu kan faham dan bisa aksara latin meskipun tidak tercatat sebagai siswa di sekolah formal, menulis juga bisa, tapi parameter dari Unesco ya itu. Basis dari buta aksara latin itu kebanyakan di Pesantren. Implikasinya, karena mereka di sana dianggap buta aksara latin tidak menjalani pendidikan formal maka lulusan Pesantren itu banyak yang tidak diakui oleh pemerintah, sehingga itu yang menyebabkan kita harus melakukan akselerasi imunisasi proses program ini. Jadi penempatan Jawa Timur sebagai rangking pertama dalam buta aksara latin itu banyak bersumber dari Pesantren karena Pesantren pada waktu itu banyak Pondok-Pondok yang sifatnya masih salaf, artinya pendidikan formal masing jarang, nah untuk mendorong ke arah sana, kita ini melakukan

[9] LPPD (Lembaga Pengembangan Pendidikan Diniyah) Provinsi Jawa Timur meupakan lembaga *inside gonernment* di lingkungan pemerintah Provinsi Jawa Timur. Lembaga ini bertugas: a. mengadakan pembinaan terhadap penyelenggara/pengelola pendidikan Diniyah; b. melakukan koordinasi dengan berbagai lembaga pendidikan yang berkompeten dalam rangka pengembangan dan peningkatan kualitas pendidikan Diniyah di Provinsi Jawa Timur; c. mengadakan kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan, Pondok Pesantren dan organisasi keagamaan lainnya dalam upaya pengembangan dan peningkatan kualitas pendidikan Diniyah di Provinsi Jawa Timur; d. menyusun data base pendidikan Diniyah, khususnya Madrasah Diniyah secara komprehensif kabupaten/kota se-Jawa Timur; e. mengadakan monitoring ke lembaga pendidikan Diniyah kabupaten/ kota se-Jawa Timur; f. melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Gubernur Jawa Timur. Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/232/KPTS/013/2015 Tentang Pengurus Lembaga Pengembangan Pendidikan Diniyah Provinsi Jawa Timur Tahun 2015.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> pemetaan, ternyata salah satu faktor tidak dilakukannya pengakuan itu karena guru di Pesantren dianggap tidak memenuhi kualifikasi pendidik sebagaimana dituntut oleh peraturan perundang-undangan, antara lain undang-undang guru dan dosen itu (UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen) jadi dasarnya itu. Karena di sana ditetapkan bahwa syarat guru adalah memiliki pendidikan minimal S1 atau D IV, jadi mereka karen belum S1 maka dianggap tidak memenuhi syarat...itu faktor pertama. Faktor yang kedua adalah banyak lulusan Pesantren itu yang secara regulatif tidak diakui, karena ijazahnya ijazah lokal karena Pesantren tidak masuk ke sistem pendidikan nasional".[10]

Sedangkan menurut Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, kebijakan ini dilatarbelakangi oleh keinginan Pemerintah Provinsi Jawa Timur menurunkan angka kemiskinan. Dinyatakan bahwa:

> "Salah satu tantangan Jawa Timur adalah pemberantasan kemiskinan. Menilik persebarannya, daerah yang memiliki angka kemiskinan yang masih cukup signifikan umumnya adalah daerah yang angka buta aksaranya tinggi. Dengan demikian, mengentaskan kemiskinan, tidak bisa hanya dengan pendekatan ekonomi, tetapi juga pendekatan pendidikan. Pendidikan dalam hal ini bisa dilakukan dengan mengarahkan kepada upaya pemberantasan buta aksara bagi masyarakat yang persebaran angka kemiskinannya masih tinggi. Jika ini dilakukan diharapkan akan memiliki sumbangan yang berarti bagi penyediaan sumber daya manusia yang potensial untuk mengatasi kemiskinan, setidak-tidaknya bisa turut serta meningkatkan kecerdasan keterampilan hidup (*life skill*) sehingga mampu meningkatkan kemandirin secara ekonomi".[11]

Masih mengenai latar belakang kebijakan ini, H. Sunaryo, Kepala Sub Bagian Lembaga Agama Biro Administrasi Kemasyarakatan Provinsi Jawa Timur, menyatakan bahwa:

> "mulai tahun 2006, kita mengetahui banyak muncul guru madin yang tidak memenuhi kualifikasi akademik khususnya Madrasah Diniyah di

[10] A. Hamid Syarif, *Wawancara,* Surabaya, 28 Oktober 2016.
[11] Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, *Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Madin Jawa Timur 2015* (Surabaya: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2015), 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Pondok Pesantren padahal menurut UU SPN sebagai guru harus memiliki kualifikasi pendidikan S1, nah jumlah itu terlalu banyak di Jawa Timur. Kita pada waktu itu sementara minta data ke Kemenag. Dari kondisi banyaknya guru madin yang tidak S1 ini kemudian muncullah kebijakan beasiswa guru madin ini. Dengan tujuan agar para guru madin bisa mencapai kualifikasi akademik S1".[12]

Terkait dengan latar belakang munculnya kebijakan ini, Siti Munawaroh, Kepala Sub Bagian Sarana Agama Biro Administrasi Kemasyarakatan Provinsi Jawa Timur, menambahkan bahwa:

> "adanya program beasiswa guru Madrasah Diniyah ini merupakan implementasi dari visi misi pak Gubernur untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Jawa Timur melalui bidang pendidikan. Karena begini, asumsinya jika guru Madrasah Diniyah ditingkatkan kualitasnya maka proses pendidikan di Madrasah Diniyah itu akan meningkat juga kualitasnya dan akan melahirkan murid-murid yang berkualitas pula, nah jika kualitas *out put* pendidikan meningkat akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu pak Gubernur tidak hanya menggarap pendidikan formal seperti SD, SMP dan SMA/SMK, tetapi juga pendidikan non formal seperti Madrasah Diniyah ini juga diberi program agar bisa seimbang perkembangannya. Hal lain juga karena Madrasah Diniyah di Jawa Timur merupakan bagian dari upaya peningkatan kehidupan beragama masyarakat".[13]

Sementara itu, menurut H. Kusni Moh. Husni, Anggota Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengeluarkan kebijakan pengembangan Madrasah Diniyah dikarenakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur melihat bahwa sesungguhnya posisi Madrasah Diniyah, pada satu sisi, strategis dalam upaya membangun masyarakat Jawa Timur, dan sisi lain, Madrasah Diniyah merupakan lembaga pendidikan swadaya murni masyarakat. Kusni Moh. Husni mengatakan bahwa:

---

[12] Sunaryo, *Wawancara,* Surabaya, 31 Oktober 2016.
[13] Siti Munawaroh, *Wawancara,* Surabaya, 12 Oktober 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> "Juga Diniyah ini sangat memerlukan perhatian pemerintah, karena Diniyah ini kan dimulai dari keinginan seorang pribadi atau masyarakat yang memiliki ilmu agama dan perhatian terhadap masyarakat, yang menginginkan masyarakatnya menguasai ilmu agama. Jadi seorang kiyai dengan mendirikan suatu masjid, kemudian diisi pula dengan kegiatan-kegiatan pendidikan agama, maka jadilah kemudian madin ini. Memang pendiriannya dari pribadi-pribadi, kemudian makin banyak- makin banyak, sehingga dia sendiri akhirnya mengalami kesulitan kemampuan untuk mengelola sendiri, sehingga mereka sesungguhnya sangat mengharapkan bantuan dari pemerintah. Sehingga sesungguhnya program madin di Pemerintah Provinsi merupakan kewajiban yang dilaksanakan oleh pemerintah serta merupakan kebutuhan masyarakat. Memang awalnya masyarakat tidak minta bantuan ini, karena sepertinya mereka mampu mengelola sendiri, namun sejalan dengan perkembangannya, nambah guru, nambah murid dan lain sebagainya, termasuk juga karena di antara muridnya itu berasal dari keluarga tidak mampu, sementara kiyai atau pengelola madin itu juga secara finansial juga kurang mampu, maka kemudian pemerintah merasa perlu untuk mengulurkan tangan kepada madin agar pengelolaannya terus berkesinambungan serta bisa lebih baik dengan adanya bantuan ini".[14]

Paparan data di atas memberikan pemahaman bahwa setiap kebijakan pemerintah tidak lahir begitu saja. Artinya setiap kebijakan lahir disebabkan oleh adanya latar belakang tertentu yang kemudian mendorong pemerintah mengambil keputusan tertentu. Menurut data yang peneliti peroleh, kebijakan peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah di Jawa Timur memiliki latar belakang antara lain: *pertama* kondisi riil kuantitas Madrasah Diniyah di Jawa Timur yang relatif besar. Dengan jumlah yang tidak sedikit ini tentunya Madrasah Diniyah menempati posisinya tersendiri di tengah-tengah masyarakat. Bahkan Madrasah Diniyah di Jawa Timur tidak bisa dipisahkan dari kehidupan pendidikan nonformal masyarakat Jawa Timur. *Kedua* jumlah lembaga Madrasah Diniyah

[14] Kusni Moh. Husni, *Wawancara,* Surabaya, 10 Oktober 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang besar itu ternyata tidak seimbang dengan kemampuan sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya. Sangat banyak sekali ditemukan bahwa guru Madrasah Diniyah yang tidak memiliki kualifikasi pendidikan S1. Hal ini menjadi problematika tersendiri dalam pengelolaan Madrasah Diniyah, baik secara internal maupun menurut eksternal seperti pemerintah. Pemerintah hingga saat ini belum bisa mengakui dan menyetarakan pendidikan Diniyah di Pesantren dengan pendidikan formal lainnya dikarenakan oleh kualifikasi pendidikan para gurunya yang belum memenuhi kualifikasi pendidikan yang diamanatkan oleh peraturan yang berlaku. Dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 9, dinyatakan bahwa Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat. Artinya setiap guru haruslah berpendidikan minimal sarjana (S1).

Latar belakang yang *ketiga* dari kebijakan ini adalah realitas guru Madrasah Diniyah yang tidak berkualifikasi pendidikan sarjana atau diploma empat dikhawatirkan tidak menguasai profesionalisme guru dan berdampak terhadap minimnya kualitas hasil belajar santri Madrasah Diniyah. *Keempat* sejalan dengan perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan maka kompleksitas problematika pendidikan Madrasah Diniyah semakin meningkat. Problematika ini lebih berhubungan dengan pengelolaan sumber daya pendidikan. Ditambah lagi dengan keterbatasan resource, maka sulitlah bagi Madrasah Diniyah untuk keluar dari problematika itu. *Kelima* kontribusi Madrasah Diniyah dalam pembangunan masyarakat Jawa Timur baik *direct* atau *indirect*. Sebagai lembaga pendidikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

nonformal dari-oleh-untuk masyarakat telah memberikan sumbangsih signifikan dalam pembangunan masyarakat. *Keenam* adanya keinginan untuk menjadikan Madrasah Diniyah menjadi lembaga pendidikan formal. Dalam rangka pemenuhan keinginan ini maka diperlukan prasyarat yang harus dipenuhi oleh Madrasah Diniyah yakni harus memiliki tenaga pendidikan/guru/ustadz yang berkualifikasi pendidikan S1. Keenam faktor yang melatarbelakangi kebijakan Peningkatan Kualitas Guru Madrasah Diniyah ini, peneliti klasifikasikan sebagai faktor internal. Karena ada latar belakang lain yang muncul dari luar Madrasah Diniyah atau disebut dengan latar belakang eksternal. Latar belakang eksternal antara lain: *ketujuh* realisasi fungsi pemerintah provinsi dalam pendidikan masyarakat. *Kedelapan* realisasi visi misi pemegang kekuasaan. *Kesembilan* pemberantasan buta aksara latin[15]. *Kesepuluh* pengentasan kemiskinan. Dan *kesebelas* tidak adanya program semacam ini dari Pemerintah Pusat, maupun Kementerian Agama sebagai pembina lembaga pendidikan Diniyah.

[15] Data BPS Jawa Timur yang dimuat dalam dokumen RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 dijelaskan bahwa perkembangan Angka Melek Huruf di Provinsi Jawa Timur dari tahun 2009-2013 adalah sebagai berikut: jumlah penduduk usia di atas 15 tahun yang bisa membaca dan menulis pada dari tahun ke tahun menngalami kenaikan. Pada tahun 2009 sebanyak 24.492.836 orang, tahun 2010 sebanyak 24.984.639 orang, tahun 2011 sebanyak 25.077.871 orang, tahun 2012 sebanyak 25.773.409, tahun 2013 sebanyak 25.230.826. sedangkan jumlah pendusuk usia 15 tahun ke atas pada tahun 2009 sebanyak 27.896.169, tahun 2010 sebanyak 28.282.363, tahun 2011 sebanyak 28.244.026, tahun 2012 sebanyak 28.963.661, dan tahun 2013 sebanyak 28.316.044. Adapun data angka melek huruf mengalami kenaikan. Pada tahun 2009 sebanyak 87,80 %, tahun 2010 sebanyak 88,34%, tahun 2011 sebanyak 88,79%, tahun 2012 sebanyak 89,00%, dan tahun 2013 sebanyak 89,10%. Adapun angka buta huruf dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Pada tahun 2009 sebesar 12,20%, tahun 2010 sebesar 11,66%, tahun 2011 sebesar 11,21%, tahun 2012 sebesar 11,00%, dan tahun 2013 sebesar 10,90%.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS)

Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang kedua dalam pengembangan Madrasah Diniyah adalah Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS). BPPDGS memiliki pengertian sebagaimana dalam Pedoman Teknis BPPDGS Tahun 2016.

> "Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS), termasuk di dalamnya Bantuan Operasional Sekolah untuk Madrasah Diniyah (BOSDA MADIN) yang dilaksanakan sejak tahun 2010 adalah bantuan dana penyelenggaraan pendidikan untuk santri/warga belajar/siswa Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula/Wustho, Paket A/B dan Paket A/B Pondok Pesantren, Ustadz Guru Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula/Wustho dan Guru Swasta SD/MI/SDLB/SLB/Salafiyah Ula/SMP/MTs/SMPLB/Salafiyah Wustho Swasta dan Guru SMP Satu Atap/MTs Satu Atap".[16]

Bentuk kebijakan kedua yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengembangkan Madrasah Diniyah adalah Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS). Sebagaimana dijelaskan di dalam pedoman teknis yang dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, BPPDGS adalah bantuan dana penyelenggaraan pendidikan untuk santri/warga belajar/siswa Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula/Wustho, Paket A/B dan Paket A/B Pondok Pesantren, Ustadz Guru Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula/Wustho dan Guru Swasta SD/MI/SDLB/SLB/Salafiyah Ula/SMP/MTs/SMPLB/Salafiyah Wustho Swasta dan Guru SMP Satu Atap/MTs Satu Atap.

---

[16] Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Teknis Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta Tahun 2016* (Surabaya: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2016), 6.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam definisi di atas dijelaskan bahwa BPPDGS merupakan bantuan operasional Madrasah, sehingga pada awalnya program ini diistilahkan sebagai Bantuan Operasional Sekolah Daerah Madrasah Dniyah (BOSDA MADIN). BPPDGS diperuntukkan bagi Madrasah Diniyah baik santri dan guru. Namun demikian, menurut definisi ini dan implementasinya, program ini bukanlah program atau kebijakan yang khusus untuk Madrasah Diniyah. Karena selain untuk santri dan guru Madrasah Diniyah, program ini juga menyasar para guru non-PNS yang mengajar selain di Madrasah Diniyah. Program ini juga diperuntukkan bagi guru swasta di SD,SMP, MI, MTs, SMP/MTs Satu Atap yang seluruhnya swasta. Namun demikian, program ini dapat diklasifiksikan sebagai kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, karena program ini merupakan inisiatif dari pemerintah provinsi untuk memberikan perhatian tertentu terhadap eksistensi Madrasah Diniyah. Kebijakan ini menyentuh manajemen Madrasah Diniyah secara langsung, dan karena program ini diterima langsung oleh Madrasah Diniyah. Program ini memiliki peran khusus dalam pengembangan Madrasah Diniyah.

Adapun latar belakang munculnya kebijakan ini, menurut Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur yang disampaikan oleh Bapak Moh. Hayat Margono, staf Sub Bagian Penyusunan Program Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, selaku pihak yang menangani pengelolaan BPPDGS di tingkat provinsi, adalah antara lain karena Jawa Timur merupakan provinsi yang memiliki basis pendidikan Pesantren cukup banyak. Selengkapnya dia mengatakan bahwa:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"latar belakang atau isu serta agenda dari kebijakan Bos Madrasah Diniyah antara lain karena Jawa Timur ini gudangnya Pondok pessantren, Islam yang mayoritas. Di Jawa Timur terdapat kurang lebih 20.000 Madrasah Diniyah. Pondok Pesantren kurang lebih jumlahnya 6.000. tapi dari 20.000 Madrasah Diniyah itu hanya sekian saja yang ter-*cover* oleh BPPDGS ini. Jadi, berdasarkan fakta dan data itu, maka yang menjadi isu atas munculnya kebijakan Madrasah Diniyah ini adalah faktor sosial masyarakat Jawa Timur yang mayoritas muslim. Atau dapat disebut sebagai Jawa Timur *Culture*. Islamnya itu Islam yang tradisional. Secara organisasi kemasyarakatan Islam mayoritas Nahdliyyin. *Pertama* kultur agamis (Islam tradisional). Terus model pengembangan keberagamaan di Jawa Timur metodenya masih tradisional. *Kedua* Jawa Timur itu adalah salah satu provinsi yang menjadi gudangnya Pondok Pesantren. *Ketiga*, pak gubernur ingin membangun karakter (pendidikan karakter) melalui agama (melalui penguatan pendidikan keagamaan). Sebab karakter itu akhlak mulia. Akhlak itu beda dengan karakter. Karena akhlak itu berbasis aqidah, sedangkan karakter tidak perduli aqidahnya apa, agamanya apa. Jadi akhlak itu *amanu wa 'amilus salihat*. Tapi kalau karakter itu *amilus salihat* saja, dan walaupun belum tentu *amanu*. Karena *ya ayyuhal ladhina amanu wa 'amilus sallihat*. Iman saja tidak cukup tanpa *'amilus salihat*. Kalau mukmin tentu muslim, tapi kalau muslim belum tentu mukmin. Jika diklasifisikan menurut level atau atau *grade*, maka *grade*nya lebih tinggi mukmin dari pada muslim. Jadi karakter yang ingin dibangun di Jawa Timur adalah karakter berbasis agama, berbasis aqidah".[17]

Lebih lanjut dikatakan bahwa:

"Jika dianalisis munculnya kebijakan ini karena beberapa faktor, yaitu faktor internalnya sang Gubernur, dan faktor eksternalnya adalah kondisi masyarakat Jawa Timur yang mayoritas muslim (faktor sosilogis). Faktor yang lain adalah faktor politis (tapi saya tidak berani menjelaskan lebih lanjut). Juga faktor kedekatan hubungan antara pak Gubernur dengan para kiyai (Pesantren). Mestinya ada alasan lain yang bisa diambil. Karena membangun karakter masyarakat Jawa Timur melalui agama itu dirasa lebih efektif dari pada dengan cara yang lain. Kenapa efektif? Karena melalui diri sendiri. Membangun dari dalam. Karena Islam itu kan membangun manusia dari dalam diri sendiri. Yang direalisasikan dalam bentuk perilaku. Sosiologis ya kulturalnya kena. Kulturalnya Jawa Timur juga kena. Membangun karakter melalui Madrasah Diniyah itu kultur Jawa Timurnya kena, di samping sosilogis. Kemudian alasan lain,

[17] Moh. Hayat Margono, *Wawancara,* Surabaya, 21 September 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bahwa selama ini Madrasah Diniyah itu kan juga merupakan pendidikan Islam, sementara itu, tidak pernah terjamah oleh kepanjangan tangan pemerintah dalam pengelolaan keuangan masyarakat. Sejak sepanjang sejarah kemerdekaan RI baru hari ini ada uluran tangan dari pemerintah, kepada masyarakat, untuk dalam mengelola atau menyelenggarakan madin. Artinya ada sejarah baru yang diukir oleh pakde Karwo (Bapak Soekarwo, Gubernur Jawa Timur). Bagaimana peran pemerintah, mestinya, dalam pengelolaan madin. Termasuk dalam membangun karakter masyarakat berbasis agama melalui pendidikan".[18]

Moh. Hayat Margono juga menambahkan bahwa:

"Selama ini penyelenggara madin adalah murni masyarakat. Baik yang ada di dalam Pesantren maupun yang ada di luar Pesantren. Baik yang diselenggarakan di rumah-rumah maupun di masjid-masjid. Itu semua murni oleh masyarakat. Maksudnya, bahwa ide penyelenggaraan madin di tengah-tengah masyarakat, karena menurut masyarakat pendidikan agama yang dilaksanakan di sekolah-sekolah dianggap kurang. Kondisi madin yang ada tersebar semacam ini, maka dibaca oleh pemerintah (Provinsi Jawa Timur). Karena menurut pemerintah, pendidikan yang seperti itu harus didukung, harus dibantu, dipertahankan dan harus dikembangkan. Biar ide masyarakat yang bagus itu tetap berkelanjutan. Dan masyarakat yang dianggap tidak mampu, dan tidak mau menyekolahkan anaknya di madin, sore, mungkin disekolahkan tapi betul-betul *noro' bunte'* (ikut-ikutan saja), artinya tidak ada partisipasi, nah ini kan dibaca. Karena dibaca kemudian ada pemikiran, ada konsep, ini perlu didukung dan dibantu oleh pemerintah. Kan salah satu tugas pemerintah kan membaca data yang tersebar di masyarakat itu apa saja, kegiatannya itu apa saja. Data itu kemudian dikaji. Hasil kajiannya kemudian diketahui apakah hal ini urgen untuk dibantu, atau hal ini tidak urgen untuk dibantu. Urgen tidak urgen atas suatu kegiatan atau kondisi masyarakat untuk dibantu, pasti pengambil kebijakan telah memiliki alasannya sendiri dan masing-masing. Ini masih berhubungan dengan latar belakang sosiologis dan ekonomis, karena perlu diketahui bahwa penduduk di daerah itu yang menyekolahkan anaknya di madin sebagian besar tidak bayar, artinya diberi gratis oleh penyelenggara. Karena ia inginnya amal ibadah, agar ilmu ini bisa diserap dengan cukup oleh masyarakat. Itu kan pemikiran kiyai dan penyelenggara madin. Nah, pemerintah ingin membantu kegiatan (madin) yang semacam ini dan

[18] Moh. Hayat Margono, *Wawancara,* Surabaya, 21 September 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> menjamin kelangsungan kegiatan ini. Ini kan hal yang baik mengapa tidak diteruskan.? Sekalian juga untuk pendidikan karakter".[19]

Menurut Heri Sugihono Tugas Oetama, Wakil Ketua Komisi E DPRD Provinsi Jawa Timur, Pemerintah mengeluarkan kebijakan pengembangan Madrasah Diniyah dikarenakan posisi Madrasah Diniyah yang juga memiliki andil besar dalam membangun karakter berbasis agama. Belian mengatakan bahwa:

> "Jika secara Nasional hingga tahun 2013 yang menjadi isu pendidikan dalam dunia pendidikan adalah pembangunan karakter, nah Jawa Timur berpandangan bahwa madin memiliki peran penting dalam membangun karakter bangsa masyarakat Jawa Timur, karena di dalam pendidikan madin yang menjadi penekanan adalah pada pemahaman agama Islam yang akan berujung pada karakter masyrakat yang baik. Hal lain juga adalah Madrasah Diniyah ini merupakan kebutuhan masyarakat Jawa Timur yang *nota bene* mayoritas beragama Islam. Tentunya tujuan pemerintah adalah menfasilitasi kebutuhan masyarakat agar dapat berjalan dengan baik".[20]

Faktor ekonomi para ustadz juga menjadi latar belakang kebijakan ini. Dikatakan oleh A. Hamid Syarif, bahwa:

> "Nah kemudian, ketika kita melihat bahwa guru Diniyah itu pada umumnya buka pegawai negeri, maka kita mencoba membantunya dengan meluncurkan program Bosda Madin. Karena kita prihatin melihat kondisi guru madin. Yang secara tidak langsung dapat membantu kondisi perekonomian mereka. Tetapi bagi satuan pendidikan yang mendapatkan BOS (konvensional dari Pemerintah Pusat) itu tidak boleh, misalkan MI. Tapi kalau gurunya yang di sore hari mengajar di Madin ya boleh menerima dana dari Bosda Madin ini. Misalkan juga gurunya sebagai penyempurna pendidikan agama di SD maka gurunya itu yang dapat".[21]

---

[19] Moh. Hayat Margono, *Wawancara,* Surabaya, 21 September 2016.
[20] Heri Sugihono Tugas Oetama, *Wawancara,* Surabaya, 10 Oktober 2016.
[21] A. Hamid Syarif, *Wawancara,* Surabaya, 28 Oktober 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kebijakan ini lahir di Jawa Timur disebabkan oleh beberapa faktor yang hampir sama dengan kebijakan peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah sebagaimana dijelaskan terlebih dahulu. Faktor-faktor tersebut antara lain:

a. kondisi riil kuantitas Madrasah Diniyah di Jawa Timur yang relatif besar;
b. minimnya fasilitas pendidikan di Madrasah Diniyah;
c. kompleksitas problematika pendidikan Madrasah Diniyah semakin meningkat;
d. minimnya kualitas pembelajaran dan prestasi belajar santri di Madrasah Diniyah;
e. kontribusi Madrasah Diniyah dalam pembangunan masyarakat Jawa Timur baik *direct* atau *indirect*;
f. realisasi fungsi pemerintah provinsi dalam pendidikan masyarakat;
g. realisasi visi misi pemegang kekuasaan;
h. pengentasan kemiskinan;
i. tidak adanya program semacam ini dari Pemerintah Pusat, maupun Kementerain Agama sebagai pembina lembaga pendidikan Diniyah.

Menurut peneliti faktor-faktor tersebut merupakan faktor dominan yang mempengaruhi lahirnya kebijakan bantuan penyelenggaraan pendidikan Diniyah di Jawa Timur. Karena ada juga faktor lain yang menurut peneliti bukanlah faktor dominan, misalkan kedekatan antara *decision maker* dengan para pimpinan lembaga Madrasah Diniyah, atau faktor *status quo* penguasa saat ini, walaupun tidak secara langsung, etis atau pun tidak etis, kedua hal yang disebutkan di atas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

juga merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari realitas politik pendidikan. Karena relasi politik dan pendidikan yang ditunjukkan dengan hubungan antara pemegang kekuasaan dengan para *stakeholder* Madrasah Diniyah dan pesantren akan berdampak positif terhadap lahirnya kebijakan-kebijakan pemerintah bidang pendidikan Islam. Begitu pula dengan *status quo*, bahwa keinginan untuk mempertahankan kekuasaan, minimal hingga masa yang ditentukan, dibutuhkan suatu komunikasi politik – sekaligus manajemen komunikasi kebijakan – yang positif menurut masyarakat. Kedua faktor ini tidak diklasifiksikan sebagai faktor dominan, karena tingginya subyektifitas kedua faktor ini, dan juga menurut peneliti, kedua hal ini terlalu politis.

B. Dasar Hukum

1. Program Peningkatan Kualitas Guru Madrasah Diniyah

Adapun dasar yuridis formal dari kebijakan ini meliputi Undang-undang dan peraturan-peraturan yang terkait, antara lain:

> "1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen; 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi; 4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan; Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan; 5. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan; 6. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru; 7. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan; 8. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 155 Tahun 2004 tentang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Kopertais; 9. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 156 Tahun 2004 tentang Pengawasan, Pengendalian, dan Pembinaan Program Diploma, Sarjana, dan Pascasarjana; 10. Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor: Dj.I/4949/2007 tentang Tugas, Fungsi, dan Mekanisme Koordinatorat Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta; 11. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur. Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur".[22]

Meskipun sistem pemerintahan di Indonesia sekarang ini menerapkan desentralisasi bukan berarti pemerintah daerah bebas melakukan tata kelola pemerintahan semaunya, melainkan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus selaras dan sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Setiap kebijakan pemerintah daerah harus sinergi dengan kebijakan pemerintah pusat. Setiap kebijakan pemerintah daerah harus merujuk pada peraturan perundang-undangan dan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam analisis kebijakan program peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah ini diperoleh data bahwa kebijakan ini mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain:

a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
b. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;

[22] Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualitas Guru Madrassah Diniyah Provinsi Jawa Timur*, ..., 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan; Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
e. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan;
f. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru;
g. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan;
h. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 155 Tahun 2004 tentang Kopertais;
i. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 156 Tahun 2004 tentang Pengawasan, Pengendalian, dan Pembinaan Program Diploma, Sarjana, dan Pascasarjana;
j. Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor: Dj.I/4949/2007 tentang Tugas, Fungsi, dan Mekanisme Koordinatorat Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta;
k. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur. Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur

Adanya landasan yuridis di atas menunjukkan bahwa kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan meningkatkan kualitas guru Madrasah Diniyah ini telah selaras dan sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Rujukan hukum positif yang digunakan oleh pemerintah provinsi Jawa Timur merupakan cita-cita tata kelola ideal yang diinginkan oleh bangsa dan negara Indonesia. Karena dengan kesesuaian regulasi itu berarti keinginan bangsa dan negara Indonesia untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dapat diwujudkan, serta relevan dengan harapan bersama untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dalam rangka merealisasikan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

2. Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS)

Sebagai sebuah kebijakan Pemerintah Daerah, maka BPPDGS memiliki dasar hukum dilaksanakannya kebijakan ini. Dalam Pedoman Teknis Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta disebutkan bahwa dasar hukumnya adalah sebagai berikut:

> "1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional; 3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tenang Perbendaharaan Negara; 4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; 5. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen; 6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; 7 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang Standar Nasional Pendidikan; 8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; 9. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; 10. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan; 11. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar; 12. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan; 13. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru; 14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011; 15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; 16. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam; 17. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Pendidikan Pesantren Muadalah; 18. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur; 19. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan; 20. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 10 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2016; 21. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Paraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 204 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur; 22. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 73 Tahun 2015 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2016".[23]

Peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, misalnya pada tahun 2016 ini, merupakan hasil penyesuaian

[23] Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Teknis Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta Tahun 2016* (Surabaya: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2016), 8-9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terhadap perubahan-perubahan atas regulasi, baik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, maupun Pemerintah Daerah Provinsi dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi. Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Husnul Marom, Kepala Bidang Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Kantor Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. Beliau mengatakan bahwa:

> "Dari segi regulasi, kebijakan BPPDGS maupun Beasiswa S1 Madin di Jawa Timur ini memang dari awal pelaksanaan kebijakan hingga saat ini terus mengalami perubahan, perubahan itu dilakukan karena menyesuaikan dengan peratuaran-peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam skala nasional. Karena bagaimanapun kebijakan pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan dan aturan di tingkat nasional".[24]

Hal serupa juga disampaikan oleh Ibu Ida Tri Wulandari, bahwa dalam proses penyusunan kebijakan Bosda Madrasah Diniyah ini telah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ida mengatakan:

> "Kami melaksanakan penyusunan program dan kebijakan Madrasah Diniyah telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Karena setiap kami menyusun rencana atau APBD selalau dievaluasi oleh Kemendagri (Kementerian Dalam Negeri) dan di sana, Kemendagri tidak memberikan catatan khusus tentang BOS Madin, artinya program ini dianggap telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sebab seandainya ada salah satu program dalam APBD yang menurut Kemendagri bertentangan dengan aturan atau rencana pembangunan tingkat nasional pasti kita akan dikoreksi oleh Kemendagri, dan kenyataannya tidak ada koreksi untuk program madin ini. Karena sesungguhnya segala rencana yang disusun itu merupakan hak kepala daerah".[25]

---

[24] Husnul Marom, *Wawancara,* Surabaya, 19 September 2016.
[25] Ida Tri Wulandari, *Wawancara,* Surabaya, 6 Oktober 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk melengkapi legalitas kebijakan ini, peneliti menemukan landasan yuridis formil yang dijadikan acuan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengeluarkan kebijakan bantuan penyelenggaran pendidikan Diniyah ini. Landasan yuridis tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang hingga saat ini masih berlaku. Aturan tersebut antara lain sebagaimana dijelaskan dalam pedoman teknis yang dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tenang Perbendaharaan Negara;
d. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
e. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
g. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
h. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

i. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
j. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan;
k. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar;
l. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan;
m. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru;
n. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011;
o. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
p. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam;
q. Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Pendidikan Pesantren Muadalah;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

r. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur;
s. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
t. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 10 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2016;
u. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Paraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 204 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur;
v. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 73 Tahun 2015 tentang Penjabaran Anggaran Pendpatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2016.

Peraturan-peraturan tersebut merupakan aturan yang berlaku baik secara nasional, maupun regional di Provinsi Jawa Timur. Oleh karena itu maka kebijakan ini menunjukkan adanya komitmen Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk melaksanakan penyelenggaran pemerintahan di Jawa Timur sesuai dengan aturan yang berlaku. Kesesuaian kebijakan ini dalam segi landasan yuridisnya menunjukkan adanya kepastian hukum dalam implementasi kebijakan. Namun

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demikian, landasan hukum yang digunakan ini, misalkan di tahun 2016, merupakan hasil penyesuaian dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Karena kebijakan ini lahir sejak tahun 2010, maka tentunya di tahun itu belum muncul Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan perubahannya, belum lahir juga Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam, dan juga Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2014 tentang Pendidikan Pesantren Muadalah. Dan sejalan dengan perubahan regulasi yang berlaku maka kebijakan ini disesuaikan menurut kepentingannya. Penyesuaian itu tidak hanya terhadap regulasi yang berlaku secara nasional, tapi juga dengan regulasi regional Jawa Timur. Misalkan sejak tahun 2012 di Jawa Timur lahir Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 10 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2016, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Paraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 14 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 77 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur, begitu seterusnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Tujuan

1. Program Peningkatan Kualitas Guru Madrasah Diniyah

Kemudian juga ditemukan pula dalam penelitian ini bahwa kebijakan program peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah Provinsi Jawa Timur ini memiliki tujuan antara lain:

> "1. Meningkatkan standar mutu akademik pendidikan/Madrasah Diniyah; 2. Meningkatkan standar kualifikasi akademik guru Madrasah Diniyah; 3. Meningkatkan kompetensi guru Madrasah Diniyah; 4. Mengupayakan sertifikasi guru Madrasah Diniyah; 5. Mengembangkan pendidikan/Madrasah Diniyah sebagai satuan pendidikan dan setara dengan satuan pendidikan lain sesuai peraturan perundang-undangan".[26]

Sejalan dengan ide besar lahirnya kebijakan ini dengan beberapa tujuan, antara lain:

a. Meningkatkan standar mutu akademik pendidikan/Madrasah Diniyah;
b. Meningkatkan standar kualifikasi akademik guru Madrasah Diniyah;
c. Meningkatkan kompetensi guru Madrasah Diniyah;
d. Mengupayakan sertifikasi guru Madrasah Diniyah;
e. Mengembangkan pendidikan/Madrasah Diniyah sebagai satuan pendidikan dan setara dengan satuan pendidikan lain sesuai peraturan perundang-undangan

Tujuan-tujuan tersebut merupakan harapan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dari kebijakan peningkatan kualitas guru

[26] Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Penyelenggaraan Program Peningkatan Kualitas Guru Madrassah Diniyah Provinsi Jawa Timur, ...*, 3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Madrasah Diniyah, sehingga sesungguhnya bukan hanya kualitas guru Madrasah Diniyah saja yang meningkat, karena dengan peningkatan kualitas guru Madrasah Diniyah, maka secara umum penyelenggaran pendidikan di Madrasah Diniyah akan meningkat, semisal pembelajaran, prestasi santri, administrasi dan manajemen Madrasah Diniyah akan lebih baik. Peningkatan-peningkatan ini nantinya akan berujung pada harapan besarnya ialah peningkatan kualitas sumber daya manusia di Jawa Timur.

Memang, tidak semua tujuan yang dicantumkan itu akan segera dicapai, misalkan sertifikasi guru Madrasah Diniyah. Namun demikian, tujuan ini masih dianggap relevan karena jika guru Madrasah Diniyah telah berkualifikasi pendidikan S1, maka tentu berikutnya adalah menunggu celah dan kemungkinan dalam kebijakan sertifikasi guru. Bukan satu atau dua tahun lagi, tapi keberlanjutan dan kesinambungan Madrasah Diniyah akan lebih bisa diharapkan di masa depan.

2. Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS)

Kebijakan ini memiliki maksud memberikan bantuan biaya operasional penyeleggaraan pendidikan sesuai dengan kebutuhan mendasar dan pokok bagi warga pendidikan Diniyah, sebagaimana dinyatakan bahwa:

> "Program BPPDGS bermaksud untuk memberikan bantuan biaya operasional penyelennggaraan pendidikan sesuai dengan kebutuhan mendasar dan pokok bagi Santri/Warga Belajar/Siswa Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula/Wustho, Paket A/B dan Paket A/B Pondok Pesantren, Ustadz/Guru Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula/Wustho dan Guru

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Swasta SD/MISDLB/SLB/Salafiyah Ula/SMP/MTs/SMPLB/Salafiyah Wustho Swasta dan Guru SMP Satu Atap/MTs Satu Atap".[27]

Adapun tujuan dari kebijakan ini antara lain:

"a. Mencegah siswa putus sekolah pada jenjang Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula dan Madarasah Diniyah Takmiliyah Wustho, Pakaet A/B dan Paket A/B Pondok Pesantren di Provinsi Jawa Timur; b. Membantu siswa yang mengalami kesulitan memperoleh layanan pendidikan yang disebabkan oleh kondisi ekonomi, geografi, demografi, gender maupun alasan sosial budaya lainnya; c. Membantu siswa untuk memperoleh layanan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi; d. Meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) pada jenjang pendidikan dasar (Dikdas); e. Meningkatkan kualitas pembelajaran; f. Meningkatkan keimanan dan ketaqwaan siswa; g. Meningkatkan kesejahteraan guru/ustadz; h. Meningkatkan motivasi mengajar dan kinerja ustadz/guru; i. Dalam jangka panjang untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Jawa Timur".[28]

Selain dari latar belakang dan landasan hukum dari kebijakan ini, peneliti perlu untuk menjelaskan bahwa kebijakan ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai. Pencapaian tujuan ini menjadi indikator dari efektifitas serta keberhasilan sebuah kebijakan. Tujuan-tujuan tersebut adalah: a. Mencegah siswa putus sekolah pada jenjang Madrasah Diniyah Takmiliyah Ula dan Madrasah Diniyah Takmiliyah Wustho, Pakaet A/B dan Paket A/B Pondok Pesantren di Provinsi Jawa Timur; b. Membantu siswa yang mengalami kesulitan memperoleh layanan pendidikan yang disebabkan oleh kondisi ekonomi, geografi, demografi, gender maupun alasan sosial budaya lainnya; c. Membantu siswa untuk

[27] Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Teknis Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta Tahun 2016* (Surabaya: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2016), 9.

[28] Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, *Pedoman Teknis Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta Tahun 2016* (Surabaya: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 2016), 9-10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memperoleh layanan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi; d. Meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) pada jenjang pendidikan dasar (Dikdas); e. Meningkatkan kualitas pembelajaran; f. Meningkatkan keimanan dan ketaqwaan siswa; g. Meningkatkan kesejahteraan guru/ustadz; h. Meningkatkan motivasi mengajar dan kinerja ustadz/guru; i. Dalam jangka panjang untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Jawa Timur.

Dari beberapa tujuan di atas dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok. Kelompok tujuan pertama merupakan tujuan yang tidak hanya menjadi harapan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan kelompok yang kedua adalah tujuan yang secara langsung merupakan harapan dari Pemerintah Jawa Timur. kelompok pertama terdiri dari: Mencegah siswa putus sekolah pada jenjang Madrasah Diniyah, membantu siswa yang mengalami kesulitan memperoleh layanan pendidikan yang disebabkan oleh kondisi ekonomi, geografi, demografi, gender maupun alasan sosial budaya lainnya, membantu siswa untuk memperoleh layanan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi, meningkatkan kualitas pembelajaran, meningkatkan keimanan dan ketaqwaan siswa, meningkatkan kesejahteraan guru/ustadz, dan meningkatkan motivasi mengajar dan kinerja ustadz/guru. Sedangkan kelompok kedua antara lain: meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK)[29] dan Angka Partisipasi Murni (APM)[30] pada jenjang

[29] Angka Partisipasi Kasar (APK) adalah rasio jumlah siswa, berapapun usianya, yang sedang sekolah di tingkat pendidikan tertentu terhadap jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikan tertentu

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendidikan dasar (Dikdas), meningkatkan kesejahteraan guru/ustadz, dan dalam jangka panjang untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)[31] di Provinsi Jawa Timur.

Dari pembahasan tentang latar belakang, dasar hukum dan tujuan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam pengembangan Madarasah diniyah melalui program peningkatan kualitas guru madrasah diniyah dan BPPDGS dapat disimpulkan dan sekaligus menjawab rumusan masalah mengapa Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengeluarkan kebijakan pengembangan madrasah diniyah?

Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengeluarkan kebijakan pengembangan Madrasah Diniyah karena dua faktor; (1) faktor realitas sosial di Jawa Timur, dan (2) faktor politik. Faktor realitas sosial merupakan keadaan sosial masyarakat Jawa Timur yang mendorong elit politik mengambil keputusan untuk membuat kebijakan pengembangan Madrasah Diniyah. Realitas sosial yang dimaksud antara lain: (a) Jawa Timur mempunyai penduduk mayoritas muslim (96,82%) dari total jumlah penduduk; (b) jumlah madrasah diniyah (25.693 unit) yang cukup signifikan; (c) kualifikasi pendidikan guru madrasah diniyah di bawah standar nasional pendidikan (< S1); (d) adanya kontribusi madrasah diniyah dalam pembangunan manusia; (e) adanya dasar hukum yang kuat; dan (f) adanya *social demand*.

---

[30] Angka Partisipasi Murni (APM) adalah persentase siswa dengan usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikannya dari jumlah penduduk di usia yang sama

[31] Indeks Pembangunan Manusia (IPM) / Human Development Index (HDI) adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan faktor politik[32] yang dimaksudkan di sini adalah keadaan elit politik/birokrasi Jawa Timur yang memungkinkan munculnya dorongan atas lahirnya kebijakan pengembangan Madrasah Diniyah ini. Faktor tersebut antara lain; (a) realisasi visi, misi, dan program kerja; (b) adanya relasi elit politik/birokrasi dengan tokoh pengelola Madrasah Diniyah; dan (c) sosialiasasi politik dan program.

[32] Menurut Kweit dan Kweit, sebuah keputusan dan atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah merupakan porduk politik atau hasil interaksi politik. Perlunya keputusan timbul oleh konflik antara kepentingan berbagai kelompok di dalam masyarakat. Kepentingan itu bisa berbeda-beda disebabkan perbedaan sosialisasi atau perbedaan keadaan. Sosialisasi dari pengambil keputusan, nilai dominan dari budaya politik, kekuatan relatif dari kelompok yang bertentangan, dan tanggung jawab serta jenis informasi yang dikomunikasikan kepada pembuat keputusan yang mereka buat. Keputusan yang diakibatkan oleh input dari lingkungan, dan keputusan itu sendiri adalah suatu output dari suatu sistem politik. Mary Grisez Kweit and Robert W. Kweit, *Konsep dan Metode Analisa Politik*. Penerj. Dra. Ratnawati (Jakarta: Bina Aksara, 1986), 183.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id