

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan sangat vital bagi kehidupan manusia karena membantu membentuk kepribadian seseorang dalam mencapai tujuan dan cita-cita hidupnya. Dalam bidang pendidikan terdapat kebijakan yang dirancang untuk mencapai tujuan pembangunan nasional, karena mencerdaskan penduduk bangsa selaku salah satu maksud pembangunan nasional. Guna memperoleh hasil yang diinginkan, yaitu kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sistem pendidikan bangsa harus terus diperbaiki.

Indonesia adalah negara yang melaksanakan pemerintahannya menurut sistem otonomi. Hal ini tertuang dalam Pasal 8 ayat 6 UUD 1945 "*Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*".<sup>1</sup>

Negara Indonesia mengikuti reformasi saat ini yang menuntut otonomi daerah, karena kewenangan penyelenggaraan pendidikan secara bertahap dialihkan ke masing-masing pemerintahan tersebut. Dengan mendelegasikan tanggung jawab ini kepada pemerintah daerah, daerah akan memiliki kemampuan untuk menjelaskan tindakan pelayanan publik.<sup>2</sup> Otonomi daerah dalam mengurus urusan pemerintahan daerah dibuktikan dengan kemampuan membuat peraturan daerah.

Diakui secara luas bahwa tingkat kekuasaan dan kewenangan tersebut lebih dari cukup, dengan kemampuan daerah yang diperlukan untuk melaksanakan otonomi daerah. Ketrampilan bidang ini dapat dinyatakan dalam arti yang sangat luas, antara lain kebutuhan akan pengetahuan yang layak, kemampuan sumber daya manusia yang berkualitas, kemampuan kelembagaan, dan kapabilitas mencari serta menanganai pembiayaan.

Pemerintahan dalam mengatur setiap daerah untuk memberi keluasaan iklim yang berinvestasi di Indonesia serta bisa memudahkan masyarakat dalam mengurus dokumen pribadi, dengan peraturan daerah tidak hanya memudahkan masyarakat, akan tetapi memudahkan lembaga-lembaga pendidikan dalam mengelompokan peraturan-peraturan yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan guna

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar 1945

<sup>2</sup> Didik Dukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Kewenangan Otonomi* (Malang: Setara Press, 2015), 35

menanggulangi setiap masalah dan juga pengembangan dari berbagai daerah. Seperti halnya peraturan daerah mengenai madrasah diniyah takmiliyah.

Lembaga pendidikan agama Islam nonformal yang dirancang dan bertingkat untuk menunjang terselenggaranya pendidikan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar, menengah, serta perguruan tinggi. Pendidikan nonformal disusun sebagai madrasah diniyah takmiliyah, yang meliputi pengajaran Al-Quran, majlis talim, dan bentuk pendidikan agama Islam lainnya.<sup>3</sup> Keberadaan agama dan pendidikan agama setara dengan pendidikan umum (informal). Pendidikan nonformal (PNF) yang selama ini dikuasai oleh swasta dan masyarakat, harus ditambahkan atau melengkapi sistem pendidikan formal. Kementerian Agama memandang perlu adanya suatu badan yang tersentralisasi untuk mengawasi pelaksanaan pendidikan agama Islam di luar lembaga formal, oleh karena itu dibentuklah Direktorat Pesantren dan Diniyah. Perlindungan hak asasi manusia (HAM), nilai-nilai agama, keragaman budaya, dan kemajemukan bangsa merupakan hal mendasar dalam pemaknaan pendidikan (formal dan nonformal) yang demokratis dan berkeadilan selaku keperluan dasan guna meninggikan mutu siswa.<sup>4</sup>

Sebagai pendidikan agama Islam nonformal, madrasah diniyah takmiliyah memberikan pendidikan agama pelengkap bagi siswa sekolah dasar dan menengah dengan menelaah konsep-konsep agama dan moral Islam. Dalam rangka mencerdaskan bangsa Indonesia untuk hidup bernegara berdasarkan hukum pemerintah diwajibkan oleh Pasal 31 ayat 3 UUD 1945 untuk membentuk dan memelihara sistem pendidikan nasional.<sup>5</sup> Misi Madrasah Takmiliyah adalah membekali anak perempuan dan laki-laki muslim yang memasuki jenjang pendidikan menengah dengan ilmu dan keterampilan keagamaan yang dibutuhkannya agar menjadi anggota masyarakat yang sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta dewasa yang beriman dan bertakwa pada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia.

Terkait adanya peraturan daerah bisa membantu pendidik mengetahui ilmu agama lebih dalam dan membantu pengelolaan manajemen madrasah yang belum sesuai. Seperti halnya jenjang dan

---

<sup>3</sup> Moch. Djadid, *Penyelenggara Madrasah Takmiliyah* 6 No.1, (2016) : Hal 26

<sup>4</sup> Moh. Rosyid, *Lintas Sejarah Madrasah Diniyah Muawanatulmuslimin Sejak Era Pra-Kolonial Dengan di Berlakukannya Perda Kabupaten Kudus Tentang Madin Takmiliyah* (Elementary) 3 .No. 1 (2015) : hal 66

<sup>5</sup> Undang-undang dasar 1945

masa pendidikan yang kurang di perhatikan, kurikulum yang tidak sesuai dengan kebutuhan madrasah, penilaian diakhir semester kurang maksimal. Selain itu, madrasah diniyah biasanya memberikan ilmu agama Islam yang tidak diajarkan di sekolah pagi (formal). Melalui garis besar, pendirian madrasah diniyah menemui persoalan sebagai berikut: Pertama, dalam praktiknya, banyak madrasah diniyah yang dimiliki oleh berbagai entitas (organisasi keagamaan, yayasan, milik pribadi, dan pondok pesantren), yang nyatanya merepotkan dalam hal orientasi dan kepentingan. . Kedua, kuantitas madrasah diniyah melebihi kualitas sumber daya manusianya (pengurus dan guru). Selaku pemilik atau pencipta yang memelihara madrasah sejak awal, sebagai pengurus (tokoh agama, kelompok massa, dan yayasan) mereka sulit mendapatkan perpindahan pada sumber luar, seperti pemerintah.<sup>6</sup>

Peraturan daerah yang berlaku dikabupaten kudus mengenai Madrasah Diniyah yaitu perda No 3 tahun 2013 mengenai Madrasah Diniyah Takmilyah yang terdiri atas 33 pasal dan terbagi menjadi 10 Bab. Dalam penyelenggaraan aturan daerah no 3 tahun 2013 di Madrasah Diniyah takmilyah Darul Ulum tentu sudah diselenggarakan melalui optimal, adapun mungkin terdapat beragam yang belum terlaksana secara tepat, berikut beberapa pelaksanaan yang sudah dilaksanakan sesuai perda tentang bab 1 dalam perda yaitu Madrasah Diniyah darul ulum ini sudah mendapatkan izin dari pemerintah kabupaten kudus untuk berdiri dan melaksanakan tugasnya dalam memberikan ilmu pengetahuan baik ilmu agama ataupun ilmu pengetahuan umum yang sudah selaras melalui kurikulum. Selanjutnya mengenai peserta didik yang sudah sesuai dengan jenjang pendidikan yang ditempuh dan kurikulum yang diajarkan juga sudah sesuai dengan peraturan yang ada, mengenai pendidik yang mengajar juga sudah memiliki kemampuan yang dibutuhkan untuk menyampaikan materi pembelajaran. selanjutnya pelaksanaan dari bab 2 dari perda yaitu Madrasah Diniyah takmilyah darul ulum ini sudah memenuhi kebutuhan masyarakat akan pendidik agama maupun umum guna memberikan kepada masyarakat akan pendidikan dan pengetahuan agama Islam agar kelak dapat membimbing masyarakat disekitar dan berguna bagi bangsa.

Mengenai bab 3 dalam perda tentang jenjang dan masa pendidikan, di madrasah Diniyah Darul ulum ini sudah memiliki berbagai jenjang pendidikan yakni Awaliyah, wustho dan ulya. Yang

---

<sup>6</sup>M. Ishor Saha, *Dinamika Madrasah Diniyah di Indonesia Menelusuri Akar Sejarah Pendidikan Formal* (Jakarta: PustaMutiara, 2005), 83-86

selanjutnya mengenai bab 4 tentang penyelenggaraan pendidikan, madrasah Diniyah darul ulum ngembalrejo ini bisanya dilaksanakan pada siang sampe sore hari yang menggunakan gedung madrasah untuk tempat pembelajarannya. Sedangkan untuk mata pelajarannya ada Al-Qur'an, Al-Hadits, Aqidah, Akhlak, Fiqih, Sejarah Kebudayaan Islam, Bahasa Arab, Praktek Ibadah dan untuk mata Pelajaran lain ini diselaraskan bersama keperluannya sendiri-sendiri.

Mengenai bab 5 tentang penyelenggaraan pemberian intensif dan pendataan pendidik. Pendidik di madrasah Diniyah darul ulum ini sudah sesuai dengan kemampuan walaupun masih belum banyak pendidik yang sarjana, karena kebanyakan pendidik yang mengajar adalah dari pengurus pondok langsung dan untuk kualitas pendidik di darul ulum ini akan terus ditingkatkan agar menjadi lebih baik dan mengenaai gaji dari pendidik sudah ada dari madrasah sendiri dan dari pemerintah yang disesuaikan dengan jam kerja yang dilaksanakan. Selanjutnya bab 6 dimana pengelolaan penyelenggaraan pendidikan di madrasah diniyah darul ulum ini dilaksanakan oleh satu lembaga yaitu pondok pesantren darul ulum yang diawasi dalam pelaksanaannya oleh pemerintah dan dibina agar terus berkembang menjadi lebih baik. Bab 7 tentang pembiayaan ini berasal dari iuran masyarakat atau wali murid yang berupa spp sebulan sekali. Mengenai bab 8 ini dalam pelaksanaan ujian atau tesnya guna memahami sudah sejauh apa kapabilitas peserta didik ketika menerima pembelajaran ini biasa dilaksanakan dalam rentang waktu catur wulan yang meliputi iktibar yang dilaksanakan 2 kali dalam setahun, iktibar pertama dilaksanakan pada bulan maulud dan iktibar ke dua pada bulan rajab. Mengenai bab 9 tentang penilaian lembaga penyelenggara ini sudah dilaksanakan dengan baik yaitu 4 tahun sekali. Dan terakhir mengenai bab 10 tentang ketentuan penutup yang berisi tentang untuk melaksanakan perda no 3 tahun 2013 dan hal ini madrasah darul ulum sudah melaksanakan sesuai dengan perda yang ada.

Pelaksanaan perda no 3 tahun 2013 di Madrasah Diniyah Darul ulum tentu tidak semua terlaksana dengan baik seperti masih belum memiliki gedung sendiri dalam pelaksanaannya sehingga menggunakan gedung madrasah formal tapi hal itu tidak mengganggu pelaksanaan dan kelancaran dalam pembelajaran.

Berdasarkan penelitian pendahuluan penulis menggunakan metode observasi dan wawancara bersama salah satu pengajar Madrasah Diniyah Darul Ulum. Penelitian dilakukan untuk mengetahui apakah Madrasah Diniyah Darul Ulum telah menerapkan peraturan daerah dengan baik mengingat pengetahuan yang diperoleh

dari mengetahui pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2013 mengenai Madrasah Diniyah Takmiliyah yang terdiri dari 33 pasal. Pasal 8 Perda tersebut memungkinkan pendirian madrasah diniyah takmiliyah yang dapat diselenggarakan bersama-sama dengan sekolah yang berbeda jenjang pendidikan.<sup>7</sup> Pelaksanaan jenjang pendidikan Madrasah Diniyah Darul Ulum sudah terpadu dengan jenjang sekolah formal, tapi dalam pelaksanaannya menggunakan metode yang berbeda yaitu dengan melalui tahap tes terlebih dahulu untuk mengetahui kemampuan setiap individu, sehingga dari hasil tes tersebut dapat dikelompokkan menjadi beberapa kelas, dalam satu kelas dapat terjadi perbedaan usia dan status, ada yang masih berstatus sekolah tingkat MI, tingkat MTs, tingkat MA, dan mahasiswa, hal itu sebab kapabilitas dalam ikut serta pada pembelajaran serta kepekaan diri guna belajar meski memiliki perbedaan usia dan status. Walaupun dengan cara yang berbeda dalam pelaksanaannya tapi tetap sesuai dengan peraturan daerah. Penulis dalam hal ini memilih madrasah Diniyah darul ulum karena penulis merupakan alu2mni dari madrasah Diniyah darul ulum sehingga memudahkan mengambil data-data tentang hal yang ada di madrasah diniyah darul ulum dan keunikan madrasah diniyah darul ulum yaitu madrasah yang mempunyai lembaga yang sudah terpercaya tetapi masyarakat di sekitarnya belum sepenuhnya memahami betapa pentingnya Pendidikan keagamaan melalui pendidikan non-formal berupa Pendidikan madrasah diniyah. Terlihat dari kurangnya minat peserta didik yang berasal dari Ngembalrejo dan sekitarnya. sedangkan mayoritas yang sekolah di Madrasah Diniyah Darul Ulum adalah dari luar kota.

Perda No 3 Tahun 2013 yang mulai berlaku 23 Desember 2013 ini ada 33 pasal yang menata perihal madrasah diniyah takmiliyah. Respons positif pemerintah kabupaten Kudus terbukti dengan terbitnya peraturan daerah No. 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah. Namun, tidak diragukan lagi ada tantangan atau hambatan yang dihadapi dalam menerapkan peraturan daerah ini, dan ini membatasi sejauh mana peraturan tersebut diterapkan. Untuk mengurangi atau memudahkan lembaga pendidikan dalam melaksanakan peraturan daerah itu maka dibutuhkan pembinaan serta pemantauan dalam pelaksanaan madrasah diniyah takmiliyah yang diselenggarakan di kankemenag, untuk pengevaluasian pelaksanaan perda di Madrasah Diniyah Darul

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan bapak guru Jamaludin Arif, S.Pd.I sebagai guru madrasah diniyah darul ulum ngembalrejo pada tanggal 25 juli 2020, 14.50 WIB

Ulum. Peraturan daerah no 3 tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah belum ada peraturan bupati (perbup) maka dari itu bupati harus membuatnya, karena pemerintah ialah bupati bersama perangkat daerah kudus selaku elemen pelaksana pemerintah daerah dalam terlaksananya madrasah diniyah takmiliyah. Kegiatan di madrasah diniyah ini sudah hampir sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan peraturan daerah yang ada untuk itu peneliti dalam hal ini memiliki tujuan yaitu mengamati dan melihat langsung tentang kesesuaian kegiatan yang berjalan dalam melaksanakan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 di Kudus. Sehubungan dengan hal demikian penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian serta kajian mengenai “Evaluasi Perda Kabupaten Kudus No 3 Tahun 2013 mengenai Madrasah Diniyah Takmiliyah dalam realisasi pelaksanaan di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo”.

#### **B. Fokus Penelitian**

Pada penelitian ini bakal ditetapkan focus permasalahan supaya tidak keluar pada permasalahan yang dianalisis oleh penulis. Kajian utama dalam penelitian ini adalah difokuskan dalam pengevaluasaan pelaksanaan perda kabupaten Kudus No 3 tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah yang sudah terterap di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo.

#### **C. Rumusan Masalah**

Melalui paparan diatas yang sudah penulis nyatakan adalah dilatar belakang permasalahan, maka peneliti permasalahan yang bakal penulis angkat ataupun fokuskan pada penelitian ini ialah:

1. Bagaimana realisasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di madrasah diniyah Darul Ulum Ngembalrejo?
2. Bagaimana faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo?
3. Bagaimana evaluasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Melalui permasalahan yang sudah penulis jabarkan di atas, sehingga mampu dipahami tujuan dari penelitian ini:

1. Guna memahami realisasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
2. Guna mengetahui faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di madrasah diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
3. Guna mengetahui evaluasi pelaksanaan peraturan Daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari dilaksanakannya penelitian Engevaluasi Perda Kabupaten Kudus No 3 Tahun 2013 mengenai Madrasah Diniyah Takmiliyah di Madrasah Darul Ulum Ngembalrejo yakni:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Guna mengetahui realisasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
  - b. Guna memahami faktor penghambat serta pendukung pelaksanaan peraturan daerah no 3 tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
  - c. Untuk guna mengetahui evaluasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
2. Untuk mengetahui evaluasi pengelolaan penyelenggaraan peraturan daerah tentang madrasah diniyah Darul Ulum Manfaat Praktis
  - a. Memberikan informasi realisasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
  - b. Memberikan informasi faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
  - c. Memberikan informasi evaluasi pelaksanaan peraturan daerah No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo

## F. Sistematika Penulisan

Guna membagikan kelonggaran pembaca ketika mengerti pembahasan isi pada penelitian ini, maka sistematika penulisan di susun:

- BAB I : PENDAHULUAN**  
 Dalam bab ini mencakup latar belakang masalah, fokus penelitian, perumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan
- BAB II : KAJIAN PUSTAKA**  
 Dalam bab ini memuat kajian teori terkait judul, penelitian terdahulu, serta kerangka berfikir
- BAB III : METODE PENELITIAN**  
 Dalam bab ini mencakup jenis serta pendekatan, setting dan penelitian, subyek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, pengujian keabsahan data, dan teknik analisis.
- BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**  
 Dalam bab ini mencakup perihal:
1. Gambaran Umum tentang Madrasah Diniyah Darul Ulum
  2. Deskriptif data
    - a. Realisasi pelaksanaan Perda Kabupaten Kudus No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
    - b. Faktor penghambat dan pendukung penyelenggaraan Perda Kabupaten Kudus No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Marasah Diniyah Darul Ulum Ngembalrejo
    - c. Evaluasi pelaksanaan Perda Kabupaten Kudus No 3 Tahun 2013 mengenai madrasah diniyah takmiliyah di Madrasah Diniyah Darul Ulium Ngembalrejo
- BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**  
 Pada bab ini mencakup kesimpulan dan saran berlandaskan uraian pada bab IV yang juga menjawab perumusan permasalahan.