

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan pada hakekatnya adalah sebuah proses yang bermuara pada lahirnya sumber daya manusia yang berkualitas. Ketika disadari bahwa hidup adalah perubahan dan kehidupan manusia menjadi dinamis akibat perubahan-perubahan yang terjadi, maka pendidikan berperan untuk menjawab berbagai perubahan itu.¹ Karena itu sistem pendidikan Indonesia mau tidak mau harus berupaya untuk meghadapi berbagai perubahan yang terjadi sebagai dampak dari kemajuan zaman. Selama ini, berbagai perubahan telah ditanggapi dengan berbagai macam kebijakan serta inovasi-inovasi di bidang pendidikan. Sasarannya adalah meningkatkan mutu dan daya saing output pendidikan di masyarakat serta partisipasi aktif masyarakat Indonesia dalam pendidikan.

Jika ditinjau dari segi historis, penyelenggaraan pendidikan di Indonesia telah memasuki era perubahan ketiga. *Pertama*, pendidikan sepenuhnya milik masyarakat yang menyatu dalam lembaga-lembaga keagamaan baik yang dilaksanakan di surau, masjid, maupun pesantren sebagai pengembangan fungsi mesjid menjadi lembaga pendidikan. *Kedua*, pendidikan menjadi program pemerintah dan dikelola secara sentralistik baik perencanaan, pendanaan maupun berbagai sumber daya lainnya. Lahirnya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) No. 20 tahun 2003 telah memperkuat sentralisasi tersebut tidak hanya dalam standar mutu tetapi juga mengenai kurikulum dan metode evaluasi hasil belajar. *Ketiga*, dilandasi dengan diberlakukannya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) No. 20 tahun 2003, secara implisit terkandung makna bahwa rakyat memperoleh kembali hak partisipasinya dalam mengembangkan kualitas

¹ Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indoesia*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 195.

pendidikan², sebagaimana dikemukakan dalam pasal 4 ayat 1 bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan nilai kemajemukan bangsa.³ Gagasan tersebut diperjelas dengan pasal 6 yang sama, yakni pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Sebelum diberlakukannya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) No. 20 tahun 2003, masyarakat tidak bisa berpartisipasi secara aktif dalam pelaksanaan pendidikan. Hal ini dikarenakan seluruh kebijakan dan sistem pendidikan diselenggarakan secara sentralistis yang mengabaikan masukan-masukan dari luar sistem pemerintah sehingga penyelenggara pendidikan terkesan hanya sebagai perpanjangan tangan penguasa semata. Kebijakan ini dikenal dengan istilah *top down policy*, artinya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat sebagai upaya penyeragaman kebijakan. Dalam kebijakan ini, pemerintah daerah hanya bersifat melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat.

Akan tetapi, pada saat ini keputusan pembangunan pendidikan merupakan hasil kesepakatan bersama antara pemerintah dan masyarakat dengan menerapkan prinsip *people-centered development*.⁴ Masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan pendidikan. Partisipasi di sini ditafsirkan sebagai bentuk kerjasama antara rakyat dengan pemerintah dalam merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), melaksanakan (*actuating*), mengontrol (*controlling*), dan mengevaluasi (*evaluating*). Dengan demikian pendidikan tersebut berlangsung “dari, oleh

² Dede Rosyada, *Paradigma Pendidikan Demokratis; Sebuah Model Pelibatan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pendidikan*, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 224-225.

³ *Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (SISDIKNAS) dan Penjelasannya*, Media Wacana, Yogyakarta, 2003, hlm. 79.

⁴ Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan; Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1995, hlm. 80.

dan bersama masyarakat.”⁵ Pendidikan dari masyarakat artinya pendidikan harus bisa memberikan jawaban atas kebutuhan masyarakat. Pendidikan oleh masyarakat, berarti posisi masyarakat bukan sebagai obyek pendidikan, tetapi partisipan aktif yang mempunyai peranan dalam setiap langkah program pendidikan. Sedangkan prinsip bersama masyarakat artinya bahwa masyarakat diikutsertakan dalam semua program yang telah mendapat persetujuan masyarakat, karena lahir dari kebutuhan nyata masyarakat itu sendiri. Konsep seperti inilah yang sekarang dikenal dengan sebutan pendidikan berbasis masyarakat (*community-based education*).⁶

Sebenarnya bagi bangsa Indonesia, model pendidikan berbasis masyarakat bukan hal baru, karena model pendidikan semacam itu sudah diterapkan di pesantren sejak dulu. Hanya saja selama ini hal itu dianggap biasa walaupun pesantren sudah tumbuh dan berkembang lama di masyarakat. Munculnya pesantren biasanya dimotori oleh masyarakat setempat yang memiliki perhatian tinggi terhadap dunia pendidikan. Keberadaan pesantren sebagai lembaga pendidikan sejak awal memiliki sifat yang lentur dan fleksibel, sehingga pada kenyataannya mampu menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat.

Telah tercatat dalam sejarah bahwa pesantren merupakan lembaga pendidikan yang otonom dan tidak bekerja sama dengan pemerintah kolonial. Pesantren memiliki akar pada masyarakat bawah sehingga tidak terjangkau oleh sekolah pemerintah kolonial. Bahkan menjadi entitas yang berseberangan dengan kepentingan pemerintah kolonial sehingga pesantren dianggap sebagai sekolah liar (*wild organization*) karena tidak sesuai dengan kemauan dan keinginan pemerintah kolonial. Sebagai akomodasi terhadap kebutuhan masyarakat dan kebijakan pemerintah, pada akhirnya pendidikan pesantren bermetamorfose menjadi madrasah.

⁵ H.A.R. Tilaar, *Pendidikan Kebudayaan Dan Masyarakat Madani Indonesia; Strategi Reformasi Pendidikan Nasional*, Rosdakarya, Bandung, 1999, hlm. 80.

⁶ Fasli Jalal dan Dedi Supriyadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Adi Cita Karya Nusa, Yogyakarta, 2001, hlm. 175.

Di Indonesia, peranan pesantren dan madrasah telah diakui sejak beberapa abad yang lalu, karena itu perlu untuk terus dikembangkan agar dapat berperan menanggulangi tantangan-tantangan baru, khususnya dalam mensukseskan program wajib belajar sembilan tahun. Untuk itu, maka pelatihan, pengembangan keterampilan, dan media lain sangat penting untuk disediakan sesuai dengan kebutuhan lokal. Berbagai pelatihan bagi komunitas pesantren dan madrasah menjadi sangat penting dalam rangka membentuk suatu mekanisme dalam penerapan pendidikan berbasis masyarakat yang bermutu.

Pendidikan yang bermutu tidak dapat hanya dilihat dari kualitas lulusannya, tetapi juga mencakup bagaimana lembaga pendidikan mampu memenuhi kebutuhan pelanggan sesuai dengan standar mutu yang berlaku. Pelanggan dalam hal ini adalah pelanggan internal (karyawan dan guru) serta pelanggan eksternal siswa (siswa, orang tua siswa, masyarakat dan pengguna lulusan).⁷

Madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati merupakan salah satu madrasah tertua di wilayah Kecamatan Winong. Madrasah ini didirikan oleh masyarakat sekitar yang dipelopori oleh para kyai pesantren dan ulama Nahdlatul Ulama dari Kajen Margoyoso Pati.

Pada awalnya madrasah ini merupakan cabang dari madrasah Matholi'ul Falah Kajen Margoyoso Pati, namun pada era penjajahan Jepang semua lembaga pendidikan yang dikelola masyarakat dan berada dibawah naungan pesantren Matholi'ul Falah kajen tidak boleh lagi beroperasi karena kepentingan politik penjajahan. Untuk tetap mempertahankan berdirinya madrasah ini, maka para kyai dan tokoh masyarakat Desa Pekalongan Kec.

⁷ E. Mulyasa, *Manajemen & Kepemimpinan Kepala Sekolah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm. 177.

Winong akhirnya sepakat untuk merubah nama madrasah menjadi Madrasah Tarbiyatul Banin.⁸

Dengan perubahan nama tersebut, maka pengelolaan madrasah Tarbiyatul Banin secara struktural terpisah dengan madrasah Matholiul falah Kajen. Selanjutnya pengelolaan kelembagaan madrasah Tarbiyatul Banin sepenuhnya menjadi milik masyarakat yang direpresentasikan dalam bentuk yayasan. Pengurus yayasan ini bukan hanya berasal dari keluarga pendiri madrasah tetapi sudah melibatkan berbagai unsur kemasyarakatan yang dipilih melalui proses demokrasi yang berlangsung lima tahun sekali.

Perubahan pengelolaan kelembagaan ini menjadikan madrasah Tarbiyatul Banin semakin berkembang pesat. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan lembaga pendidikan yang berada di bawah naungan yayasan Tarbiyatul Banin. Pada saat ini Yayasan Tarbiyatul Banin telah memiliki 6 unit jenjang pendidikan yaitu KB/RA (Kelompok Bermain/Raudlatul Athfal), MI (Madrasah Ibtidaiyah), MTs (Madrasah Tsanawiyah), MA (Madrasah Aliyah) dan Ponpes (Pondok Pesantren). Dengan memiliki tenaga pendidik dan kependidikan sebanyak 98 orang dan peserta didik sebanyak 1097 siswa.⁹ Dengan jumlah tenaga pendidik dan kependidikan serta siswa yang mengalami perkembangan tentunya harus diikuti dengan pengelolaan kelembagaan yang lebih baik.

Oleh karena itu pengurus Yayasan Tarbiyatul Banin yang merupakan representasi dari masyarakat berusaha semaksimal mungkin melakukan pembenahan dan penataan kelembagaan dengan beraneka ragam kebijakan maupun peraturan yang ditetapkan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pendidikan. Diantara kebijakan dan peraturan yang telah ditetapkan adalah AD/ART (Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga), POY (Pedoman Operasional Yayasan), SOP (Standar Operasional Prosedur), dan aturan-

⁸ Ah. Adib Al Arif (Ed.), *Mengenal Tarbiyatul Banin*, Yayasan Tarbiyatul Banin, Pati, 2013, hlm. 4.

⁹ Hasil Observasi di *Lembaga Yayasan Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati*, tanggal 3 Maret 2016.

aturan teknis lainnya. Disamping itu juga dilakukan penataan manajemen kelembagaan mulai dari MUBES (Musyawarah Besar) sebagai forum tertinggi yayasan untuk menyusun dan mengevaluasi program kerja, POY serta reorganisasi pengurus yayasan, penataan sistem rekrutmen, pengangkatan dan pemberhentian tenaga pendidik dan kependidikan, pengelolaan sarana prasarana, keuangan, kurikulum, maupun peserta didik.

Dalam pengamatan penulis, madrasah Tarbiyatul Banin saat ini merupakan madrasah yang memiliki sistem pengelolaan kelembagaan dan sistem administrasi yang lebih lengkap dibandingkan dengan madrasah-madrasah swasta lainnya. Disamping itu juga, keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan menjadikan madrasah Tarbiyatul Banin ini berkembang pesat, dengan memadukan sistem pendidikan modern dan sistem pendidikan kepesantrenan. Melalui sistem pendidikan terpadu ini, maka madrasah Tarbiyatul Banin diharapkan mampu menghasilkan lulusan (*output*) pendidikan yang bermutu dengan berbekal ilmu pengetahuan dan teknologi modern serta keterampilan keagamaan yang dibutuhkan oleh masyarakat sekitar.

Melalui sistem pengelolaan kelembagaan yang ada di madrasah Tarbiyatul Banin di atas, penulis melihat bahwa manajemen pendidikan yang dilaksanakan di madrasah Tarbiyatul Banin termasuk pada kategori sistem manajemen pendidikan yang berbasis masyarakat (*Community Based Education*).

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut tentang bagaimana sistem pengelolaan kelembagaan dan sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di madrasah Tarbiyatul Banin dengan melakukan penelitian lapangan (*Field Research*) tentang Implementasi Manajemen Pendidikan Berbasis Masyarakat dalam Peningkatan Mutu Madrasah (Studi Analisa Pengelolaan Kelembagaan di Madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati).

B. Batasan Masalah atau Fokus Penelitian

Pada dasarnya penelitian kualitatif tidak dimulai dari sesuatu yang kosong tetapi dilakukan berdasarkan persepsi seorang terhadap adanya suatu masalah dan masalah dalam penelitian kualitatif disebut fokus.

Maka untuk memudahkan dalam penelitian, peneliti perlu membatasi masalah yang akan diteliti sehingga penelitian difokuskan pada permasalahan sejauhmana tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana penyelenggaraan pendidikan dan pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati ?
2. Bagaimana implementasi manajemen pendidikan berbasis masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati?
3. Bagaimana implikasi dari manajemen pendidikan berbasis masyarakat terhadap peningkatan mutu pendidikan di madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan gambaran umum penyelenggaraan pendidikan dan pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati.
2. Untuk mengeksplorasi implementasi manajemen pendidikan berbasis masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin

3. Untuk menganalisis bagaimana implikasi dari manajemen pendidikan berbasis masyarakat terhadap peningkatan mutu pendidikan di madrasah Tarbiyatul Banin Pekalongan Winong Pati.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Memberikan kontribusi khasanah keilmuan dan kajian terhadap manajemen pendidikan berbasis masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan madrasah.
 - b. Memberikan umpan balik bagi implementasi manajemen pendidikan berbasis masyarakat dalam penyelenggaraan dan pengelolaan lembaga pendidikan madrasah.
2. Manfaat praktis
 - a. Sebagai bahan kajian dan pembanding terhadap penelitian sejenis dan dapat dijadikan bahan masukan serta pertimbangan dalam pengelolaan kelembagaan pendidikan madrasah yang berbasis masyarakat.
 - b. Memberikan beberapa tawaran upaya-upaya alternatif untuk pengembangan madrasah terkait pengelolaan kelembagaan pendidikan madrasah yang berbasis masyarakat.

F. Sistematika Penulisan Tesis

Untuk memudahkan pemahaman dan penelaahan terhadap pokok permasalahan yang akan diteliti, maka perlu adanya sistematika pembahasan. Penelitian tesis ini terdiri dari lima bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut :

Bab pertama berisi pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah, batasan masalah atau fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan tesis.

Bab kedua berisi landasan teori, yang membahas tentang teori manajemen pendidikan berbasis masyarakat, teori peningkatan mutu madrasah, penelitian-penelitian terdahulu, dan kerangka berfikir.

Bab ketiga berisi tentang Metode Penelitian, meliputi; jenis dan pendekatan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, uji keabsahan data, dan analisa data.

Bab keempat berisi tentang Implementasi Manajemen Pendidikan Berbasis Masyarakat dan Implikasinya terhadap Peningkatan Mutu Pendidikan Di Madrasah Tarbiyatul Banin, terdiri dari ; Gambaran Umum Pendidikan di Madrasah Tarbiyatul Tarbiyatul Banin yang meliputi ; sejarah berdirinya madrasah Tarbiyatul Tarbiyatul Banin, perkembangan kelembagaan madrasah Tarbiyatul Banin, mabda muassasah, visi dan misi madrasah Tarbiyatul Banin, sistem pendidikan di madrasah Tarbiyatul Banin, struktur dan tata kerja kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin. Deskripsi Data Penelitian yang meliputi ; kebijakan pengelolaan pendidikan di madrasah Tarbiyatul Banin, Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin, prestasi kelembagaan madrasah Tarbiyatul Banin, Analisis Data Penelitian yang meliputi ; implementasi manajemen pendidikan berbasis masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin, tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kelembagaan di madrasah Tarbiyatul Banin, implikasi partisipasi masyarakat terhadap peningkatan mutu di madrasah Tarbiyatul Banin

Bab kelima adalah penutup yang berisi simpulan dan saran