

IMPLEMENTASI PROGRAM MU'ADALAH DI PONDOK PESANTREN BAITUL ARQOM BALUNG KABUPATEN JEMBER

Imron Fauzi

Institut Agama Islam Negeri Jember

Imronfauzi@gmail.com

ABSTRAK

Seiring dengan perkembangan zaman, sistem pendidikan di pesantren banyak mengalami perubahan. Sebagian pondok pesantren menggunakan sistem sekolah/madrasah dan kurikulumnya menyesuaikan dengan kurikulum pemerintah. Sementara yang lain masih bertahan pada sistem tradisional. Meski demikian, selama ini masyarakat telah memberikan pengakuan terhadap kualitas lulusan pesantren, bahkan sebagian dari lembaga pendidikan di luar negeri telah memberikan pengakuan kesetaraan (*mu'adalah*) terhadap sejumlah lulusan pondok pesantren. Karena itu, melalui Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007, dan Peraturan Menteri Agama No. 18 Tahun 2014, pemerintah mulai mengakui (*mu'adalah*) pesantren setara dengan MA/SMA. Namun demikian pengakuan pemerintah Indonesia ini masih menyisakan beragam persoalan seperti standarisasi yang belum diimplementasikan secara optimal oleh pesantren. Tulisan ini mencoba mengkaji implementasi program *mu'adalah* di Pondok Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember dengan fokus penelitian pada bagaimana implementasi program *mu'adalah* di Pondok Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember, bagaimana problematikanya serta bagaimana dampak dari diimplementasikannya program tersebut di Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis kualitatif deskriptif. Lokasi penelitian ini di Pondok Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember. Dalam penelitian ini teknik penentuan informan yang digunakan dengan cara snowball sampling. Adapun prosedur pengumpulan data yang dilakukan

dalam penelitian ini menggunakan wawancara, observasi, dan studi dokumenter. Prosedur analisis data dilakukan menggunakan analisis deskriptif, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Uji keabsahan data penelitian ini menggunakan triangulasi sumber, metode, dan teori. Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi program mu'adalah telah dilaksanakan sesuai dengan standar nasional pendidikan kecuali standar evaluasi, pembiayaan dan manajemen. Problematika yang dihadapi terletak pada masalah administratif, avaluatif, pembiayaan dan sertifikasi serta kualifikasi guru

Kata Kunci: *Implementasi Program, Pesantren Mu'adalah.*

PENDAHULUAN

Selama ini perhatian dan pengakuan pemerintah terhadap institusi pesantren khususnya yang tidak menyelenggarakan pendidikan madrasah/sekolah formal masih minim, bahkan tamatan pesantren terkadang sering menemui kesulitan untuk melanjutkan belajar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi maupun untuk melamar pekerjaan pada sektor formal, karena terkendala ijazah yang dianggap tidak memenuhi kriteria sebagai ijazah formal. Sementara di lain hal, masyarakat telah menerima kehadiran lulusan pesantren untuk menduduki jabatan-jabatan non formal seperti ustadz ataupun kiai, yang pengaruhnya bahkan melebihi aparat-aparat pemerintah di sektor-sektor sosial kemasyarakatan. Kenyataan lainnya bahwa sebagian dari lembaga pendidikan di luar negeri pun telah memberikan pengakuan kesetaraan (mu'adalah) terhadap sejumlah lulusan pondok pesantren, dengan menerima lulusan pesantren untuk melanjutkan studinya ke tingkat strata 1 seperti Universitas Al-Azhar Mesir dan Universitas Ummul Quro Makkah Al Mukarramah.

Diakui bahwa pengakuan (mu'adalah) terhadap keberadaan Pesantren sebagai sub sistem pendidikan di Indonesia baru muncul secara jelas setelah pemerintah melalui Kementerian Agama RI menetapkan Peraturan Menteri Agama No. 18 Tahun 2014 tentang Satuan Pendidikan Mu'adalah pada Pondok Pesantren. Kebijakan ini muncul setelah melalui perdebatan alot antara pemerintah dan elit pesantren, baik melalui forum resmi di

parlemen maupun forum-forum non-formal. Pada implementasinya pesantren yang mendapatkan pengakuan tersebut menyelenggarakan pendidikan diniyah dengan mengikuti program kesetaraan dengan menggunakan standar yang ditetapkan oleh pemerintah (Kementerian Agama maupun Kementerian Pendidikan) dan disebut dengan pesantren *Mu'adalah*. Lulusan pesantren ini disetarakan dengan lulusan MA/SMA.

Munculnya PMA No. 18 Tahun 2014 tersebut memang dinilai agak terlambat, namun hal tersebut dapat dimaklumi karena selama ini pemerintah hanya mengadopsi dan menerapkan sistem pendidikan konvensional ala Barat. Sementara itu, selama ini pesantren dianggap tidak memiliki standar baku, yaitu standar yang ditetapkan oleh pemerintah secara nasional. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan pengakuan para alumni pesantren serta amanat Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan, maka dirumuskanlah PMA tersebut sebagai tindak lanjut dari standarisasi pesantren *Mu'adalah*.

Mennurut HAR. Tilaar, standarisasi pendidikan pesantren *Mu'adalah* pada umumnya masih belum bisa diimplementasikan dengan optimal, sebab pendidikan pesantren lebih tergantung kepada kebijakan kiai sebagai pemimpin sentral. Padahal standarisasi tersebut mempunyai akar yang mendasar dalam filsafat pendidikan, politik, dan ideologi dalam kehidupan bermasyarakat.¹

Di samping itu, berdasarkan Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Satuan Pendidikan *Mu'adalah*, komponen yang dievaluasi dan distandarkan dalam pesantren *Mu'adalah* yaitu: (1) Standar Isi; (2) Standar Proses; (3) Standar Kompetensi Lulusan; (4) Standar Tenaga Pendidik; dan (5) Sarana dan Prasarana.² Padahal berdasarkan PP No. 19 Tahun 2005 jo PP No. 32 tahun 2013 terdapat 8 (delapan) Standar Nasional Pendidikan yang harus dipenuhi oleh setiap lembaga pendidikan. Artinya terdapat 3 (tiga) standar yang selama ini tidak dievaluasi dalam proses penyelenggaraan pendidikan

¹HAR Tilaar, *Standarisasi Pendidikan Nasional: Suatu Tinjauan Kritis*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), x

²Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Direktorat Jendral Pendidikan Islam, *Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Satuan Pendidikan Mu'adalah*, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2015)

Mu'adalah, diantaranya: (1) Standar Penilaian; (2) Standar Pembiayaan; dan (3) Standar Pengelolaan atau Manajemen.

Di Kabupaten Jember terdapat satu contoh model yang mengadopsi satuan pendidikan Mu'adalah, yaitu Pondok Pesantren Baitul Arqom Balung, memiliki keunikan dalam hal pengelolaan kurikulumnya yakni pesantren yang masih bertahan dan menonjolkan keaslian kurikulumnya. Pesantren ini tidak menolak dan tidak pula menerima sepenuhnya kurikulum pemerintah namun mendapatkan pengakuan dari pemerintah, sehingga lulusannya dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Sehingga membedakan dengan pesantren yang lain yang mengikuti dan mengadopsi standar penuh kurikulum pemerintah dalam aktivitas pembelajarannya. Di samping itu, pesantren yang mengimplementasikan program Mu'adalah yang disetarakan dengan Madrasah Aliyah formal di bawah naungan Kementerian Agama, sehingga status lembaga ini memiliki kesamaan dengan Madrasah Aliyah formal yang lain. Namun, pengelolaan kurikulum di pesantren ini memiliki perbedaan dengan pesantren lain yang menyelenggarakan sekolah formal.

Tulisan ini membahas tentang dinamika implementasi kebijakan pemerintah terkait satuan pendidikan *mu'adalah* didasarkan pada fenomena yang terjadi di Pondok Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember. Fokus yang ingin dikaji adalah implementasi program *mu'adalah* di Pondok Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember, problematikaserta dampak dari diimplementasikannya program tersebut di Pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember. Untuk membantu pembahasan masalah ini digunakan pendekatan teoritik yang diambil dari teori manajemen George Terry dan teori implementasi Mazmanian dan Sabatier.

PEMBAHASAN

Perspektif Teoritis Program Mu'adalah

Dalam pemakaian sehari-hari istilah pesantren biasa disebut dengan pondok saja atau kedua kata ini digabung menjadi Pondok Pesantren. Secara esensial, semua istilah ini mengandung makna yang sama, kecuali sedikit perbedaan. Asrama yang menjadi penginapan santri sehari-hari dapat dipandang sebagai pembeda antara podok dan pesantren. Pada

pesantren tidak disediakan asrama di kompleks pesantren tersebut, mereka tinggal di seluruh penjuru desa sekeliling pesantren (*santri kalong*), dimana cara dan metode pendidikan dan pengajaran agama Islam diberikan dengan sistem *wetoman*, yaitu para santri datang berduyun-duyun pada waktu tertentu.³

Pemakaian istilah pesantren juga menjadi kecenderungan para penulis dan peneliti tentang kepesantrenan belakangan ini, baik yang berasal dari Indonesia maupun orang-orang mancanegara, baik yang berbasis pendidikan maupun mereka yang baru mengenalnya secara lebih dekat ketika mengadakan penelitian.⁴ Sebenarnya penggunaan gabungan kedua istilah secara integral yaitu pondok dan pesantren menjadi Pondok Pesantren lebih mengkomodasikan karakter keduanya. Pondok Pesantren menurut M. Arifin berarti suatu lembaga pendidikan agama Islam yang tumbuh serta diakui masyarakat sekitar dengan sistem asrama (komplek) di mana santri-santri menerima pendidikan agama melalui sistem pengajian atau madrasah yang sepenuhnya berada di bawah kedaulatan dari *leadership* seseorang atau beberapa orang kiai dengan ciri-ciri khas yang bersifat karismatik suatu independen dalam segala hal.⁵ Lembaga Research Islam mendefinisikan pesantren adalah suatu tempat belajar agama Islam sekaligus tempat berkumpul dan tempat tinggalnya.⁶

Sedangkan, *mu'adalah* berdasarkan *Pedoman Penyelenggaraan Pondok Pesantren Mu'adalah* yang dikeluarkan oleh Direktur Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Kementerian Agama, menjelaskan pengertian *mu'adalah* adalah suatu proses penyetaraan antara institusi pendidikan baik pendidikan di pondok pesantren maupun di luar pondok pesantren dengan menggunakan kriteria baku dan mutu/kualitas yang telah ditetapkan secara adil dan terbuka. Selanjutnya hasil dari *mu'adalah* tersebut, dapat *dijadikan* dasar dalam meningkatkan pelayanan dan penyelenggaraan pendidikan di pondok pesantren.⁷

³ Jalaludin, *Kapita Selekta*. (Jakarta: Kalam Mulia, 1990), 9

⁴ Wahid dalam Raharjo, M. Dawam (ed.). *Pesantren dan Pembaharuan*. (Jakarta, LP3ES, 1995), 39

⁵ Hadimulyo. *Dua Pesantren Dua Wajah Budaya*. (Jakarta: LP3ES, 1995), 9

⁶ Kuntowijoyo. *Paradigma Islam Interpretasi Untuk Aksi*. (Bandung: Mizan, 1991), 247

⁷ Choirul FuadYusuf, *Pedoman Pesantren Mu'adalah*. (Jakarta: Direktur

Dalam konteks ini, pondok pesantren *mu'adalah* yang terdapat di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) bagian: *Pertama*, pondok pesantren yang lembaga pendidikannya *dimu'adalahkan* dengan lembaga-lembaga pendidikan di luar negeri seperti Universitas al-Azhar Cairo Mesir, Universitas Umm al-Qurra Arab Saudi maupun dengan lembaga-lembaga non formal keagamaan lainnya yang ada di Timur Tengah, India, Yaman, Pakistan atau di Iran. *Kedua*, pondok pesantren *mu'adalah* yang disetarakan dengan Madrasah Aliyah dalam pengelolaan Kemetrian Agama RI dan yang disetarakan dengan SMA dalam pengelolaan Diknas. Keduanya mendapatkan SK dari Dirjen terkait.⁸

Adapun kriteria pendidikan pondok pesantren yang di-*mu'adalah* yaitu: (1) Penyelenggara Pendidikan pondok pesantren harus berbentuk yayasan atau organisasi sosial yang *berbadan* hukum; (2) Pendidikan Pondok pesantren yang akan *dimu'adalahkan*/disetarakan ialah pendidikan pada Pondok pesantren yang telah memiliki piagam terdaftar sebagai Lembaga Pendidikan Pondok Pesantren pada Kementrian Agama dan tidak menggunakan kurikulum Kemenag maupun Kemdiknas; (3) Tersedianya komponen penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran pada satuan pendidikan seperti adanya tenaga kependidikan, santri, kurikulum, ruang belajar, buku pelajaran dan sarana pendukung pendidikan lainnya; (4) Jenjang pendidikan yang diselenggarakan oleh Pondok pesantren sederajat dengan Madrasah Aliyah/SMA dengan lama pendidikan 3 (tiga) tahun setelah tamat Madrasah Tsanawiyah dan 6 (enam) tahun setelah tamat Madrasah Ibtidaiyah.⁹

Secara historis, kelompok pesantren *mu'adalah* bermula dari pengakuan “persamaan” (kesetaraan/ *disamakan*) dari Dirjen Pembinaan Keagamaan Agama Islam No. E. IV/PP.032/ KEP/64 dan 80/98 tertanggal 9 Desember 1998 kepada Pondok Modern Gontor Ponorogo dan Pondok Pesantren Al-Amien Prenduan Sumenep. Implikasi dari pengakuan tersebut, maka selama kurun waktu tiga tahun (terhitung sejak 1998-2000), kedua pondok pesantren tersebut diperkenankan

Jenderal Direktur Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, 2009), 7

⁸ Ibid., 8

⁹ Ibid., 11

menyelenggarakan ujian akhir setara Ujian Nasional (UN), yang diberi nama Ujian Ekstranac. Pengakuan terhadap dua pondok pesantren tersebut terus berlanjut berdasarkan Keputusan Mendiknas No. 105 dan 106/0/2000 tertanggal 29 Juni 2000. Pada tahun 2005, berdasarkan surat No. 2282/C.C4/MN/2005 tertanggal 3 Mei 2005, jumlah pondok pesantren yang mendapatkan status kesetaraan/disamakan tersebut berjumlah 17 pondok pesantren.¹⁰ Hingga kini terdapat beberapa pesantren yang telah menyelenggarakan program *mu'adalah*, baik dari pesantren modern maupun salaf sejumlah 48 pesantren dari seluruh pesantren di Indonesia.

Sebagai konsep baru dalam dunia pesantren, pesantren *Mu'adalah* memiliki prosedur-prosedur penyelenggaraan yang telah diatur oleh pemerintah. Proses penyetaraan dilakukan melalui seleksi dengan kriteria tertentu. Tidak semua pesantren bisa memperoleh status *mu'adalah*. Standar kriteria *mu'adalah* antara lain: (1) Penyelenggara pesantren harus berbentuk yayasan atau organisasi terdaftar; (2) Terdaftar sebagai lembaga pendidikan pada Kementerian Agama dan tidak menggunakan kurikulum Kemenag atau Kemdiknas; (3) Tersedianya komponen penyelenggaraan pendidikan.¹¹

Komponen yang dievaluasi dalam pesantren *Mu'adalah* yaitu: (1) Standar Isi; (2) Standar Proses; (3) Standar Kompetensi Lulusan; (4) Standar Tenaga Pendidik; dan (5) Sarana dan Prasarana. Setiap komponen memiliki sub komponen dalam bentuk pertanyaan atau pernyataan sebanyak 100 item.¹²

Pesantren yang belum disetarakan, dapat mengajukan kembali tahun berikutnya setelah ada perbaikan pada komponen yang dianggap kurang.

¹⁰ Umar Bukhory, "Status Pesantren *Mu'adalah*: Antara Pembebasan dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren", Jurnal KARSA, Vol. IXI No. 1 April 2011, 58

¹¹ Asrori S. Karni, *Etos Study Kaum Santri: Wajah Baru Pendidikan Islam*. (Bandung: Mizan Pustaka, 2009), 180

¹² Ibid., 181-185, Choirul Fuad Yusuf, *Pedoman Pesantren Mu'adalah*. (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, 2009), 15, Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Direktorat Jendral Pendidikan Islam, *Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Satuan Pendidikan Mu'adalah Salafiyah (Setingkat Madrasah Aliyah)*, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2015), Arief, *Pengantar Ilmu Pendidikan*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 154

Nilai kesetaraan berlaku empat tahun. Pesantren yang telah memperoleh nilai Baik (B) atau Cukup (C) dapat mengajukan usulan untuk memperoleh nilai kesetaraan yang lebih tinggi setelah status *mu'adalah* berlaku selama dua tahun. Standart isi (SI) dan Standart Kompetensi Lulusan (SKL) pesantren *mu'adalah* mencakup tujuh mata pelajaran agama (Tafsir, Hadist, Ilmu Tauhid, Akhlak, Fiqh, Bahasa Arab, dan Tarih) dan tiga mata pelajaran umum (Bahasa Inggris, Bahasa Indonesia, dan Matematika).¹³

Perspektif Teoritis Manajemen George Terry

Menurut Terry, "*management is distinct process of planning, organizing, actuating, controlling, performed to determine and accomplish stated objective the use of human beings and other resources.*"¹⁴ Artinya, manajemen adalah suatu proses yang nyata mulai dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan menyelesaikan sasaran yang telah ditetapkan dengan menggunakan orang dan sumber-sumber daya lainnya.

Uraian di atas menegaskan bahwa manajemen adalah proses dan instansi yang memimpin dan membimbing penyelenggaraan pekerjaan sebagai suatu organisasi dalam mewujudkan tujuan pendidikan dan tujuan yang telah ditetapkan. Karena itu, prinsip-prinsip manajemen yang dapat dipegang adalah memperoleh hasil yang paling efektif melalui orang-orang yang profesional mengacu pada visi dan misi dengan jalan melakukan proses manajemen, yakni menjalankan fungsi pokok program yang ditampilkan oleh seorang pimpinan sebagai penanggung jawab institusi yang menerapkan fungsi-fungsi manajemen yaitu: perencanaan (*planning*) program kegiatan, pengorganisasian (*organizing*) tugas-tugas pokok, penggerakan (*actuating*) seluruh sistem, dan pengawasan (*controlling*) kinerja.¹⁵

Planning adalah aktivitas memikirkan dan memilih rangkaian tindakan-tindakan yang tertuju pada tercapainya maksud-maksud dan

¹³ Karni, *Etos Study Kaum Santri*, 180

¹⁴ George R Terry, *Dasar-dasar Manajemen*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1984), 2

¹⁵ Syaiful Sagala, *Manajemen Strategik Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2011), 55

tujuan pendidikan.¹⁶ Semua kegiatan perencanaan pada dasarnya melalui empat tahap berikut ini: (1) Menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan; (2) Merumuskan keadaan saat ini; (3) Mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan; dan (4) Mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk pencapaian tujuan.¹⁷

Perencanaan juga dapat dimaknai dengan upaya-upaya yang dilakukan dalam menentukan tujuan dan target sebuah aktifitas melalui pengumpulan data-data dan menganalisisnya untuk kemudian merumuskan metode dan tata cara untuk merealisasikannya dengan seoptimal mungkin. Dalam kaitan ini sebuah perencanaan harus memenuhi tiga unsur utama sebuah perencanaan yaitu: pengumpulan data, analisis fakta dan penyusunan rencana yang konkrit.¹⁸

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah membuat suatu target yang akan dicapai atau diraih di masa depan. Dalam organisasi merencanakan adalah suatu proses memikirkan dan menetapkan secara matang arah, tujuan dan tindakan sekaligus mengkaji berbagai sumber daya dan metode/teknik yang tepat.

Organizing adalah mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dan memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan itu.¹⁹ Suryosubroto juga mendefinisikan pengorganisasian adalah sebagai keseluruhan proses untuk memilih dan memilah orang-orang, serta mengalokasikan sarana dan prasarana untuk menunjang tugas-tugas orang itu dalam rangka mencapai tujuan sekolah. Tugas-tugas yang termasuk dalam pengorganisasian ini adalah penetapan tugas, tanggung jawab dan wewenang orang-orang tersebut serta mekanisme kerjanya sehingga dapat menjamin tercapainya tujuan sekolah.²⁰

Controlling sering disebut pengendalian dan pengawasan, adalah salah satu fungsi manajemen yang berupa mengadakan penilaian dan sekaligus

¹⁶ Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya. 2001), 16

¹⁷ Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 2003), 79

¹⁸ Syafaruddin, *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*. (Ciputat: Ciputat Press, 2005),

¹⁹ Terry, *Dasar-dasar Manajemen*, 178

²⁰ Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, (Jakarta: Renika Cipta, 2002), 24

bila perlu mengadakan koreksi sehingga apa yang sedang dilakukan bawahan dapat diarahkan ke jalan yang benar dengan maksud tercapai tujuan yang sudah digariskan.

Pengendalian merupakan usaha untuk mengetahui sejauhmana perencanaan yang dibuat itu tercapai secara efektif dan efisien, serta diadakannya evaluasi sebagai alat untuk mengetahui keberhasilan tersebut. Kemudian diadakan langkah-langkah alternatif untuk permasalahan-permasalahan atau tujuan yang belum tercapai secara maksimal (*feed back*), dan diadakan tindak lanjut (*follow up*) bagi tujuan yang telah tercapai.

Pada dasarnya perencanaan dan pelaksanaan merupakan suatu kesatuan tindakan. Walaupun hal ini terjadi, sedangkan pengawasan diperlukan untuk melihat sejauh mana hasil tercapai. Sedangkan menurut Murdick pengawasan merupakan proses dasar yang esensialnya tetap di perlukan bagaimanapun rumitnya dan luasnya suatu organisasi. Sedangkan proses dasarnya terdiri dari tiga tahap: (1) menetapkan standar pelaksanaan, (2) pengukuran pelaksanaan pekerjaan di bandingkan dengan atndart dan (3) menentukan kesenjangan (*devisi*) antara pelaksanaan dan suatu rencana.²¹

Bagaimanapun baiknya suatu kegiatan yang di lakukan teraturnya kordinasi yang di lakukan dalam suatu organisasi bila semua itu tidak dilakukan dengan upaya pengontrolan, maka tujuan yang ingin diharapkan tidak akan tercapai dengan sempurna. Kegiatan pengontrolan ini dilakukan guna untuk mengetahui kinerja suatu lembaga yang telah dilakukan apakah sudah sesuai dengan perencanaan semula, serta untuk mengetahui hasil-hasil yang telah dicapai dalam waktu tertentu.

Implementasi Kebijakan Perspektif Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier ini dipilih dari sekian model implementasi kebijakan karena merupakan model sintesis dari beragam model implementasi yang telah ada semisal model Edward III, model Van Horn dan Van Meter, serta model Grindle, yang telah banyak mendapat banyak kritik.

Model implementasi Mazmanian dan Sabatier menggambarkan bahwa

²¹Nanang Fatah, *Landasan Manajemen Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya. 2005), 101

kebijakan bersifat sintesis antara *bottom up* dan *top down*. Bahwa dalam *policy making* dan *policy implementation*, semua aktor terlibat dalam proses politik dan kebijakan, namun tetap terdapat porsi yang dinamis antara keterlibatan pemerintah dan masyarakat. Hal penting dari model implementasi kebijakan ini adalah kedudukannya sebagai bagian berkesinambungan dari pengambil kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam ACS (*Advocacy coalitions*), atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat.

Sabatier (1993), membangun teori proses kebijakan dengan menciptakan *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Cara kerja yang dipakai tersebut adalah dengan menetapkan kerangka sebagai berikut: (a) pembahasan mengenai ruang lingkup, (b) pembahasan mengenai peran individu, (c) pembahasan mengenai peran informasi, (d) pembahasan mengenai sifat dan peran kelompok, (e) pembahasan mengenai level tindakan, (f) dan pembahasan mengenai proses kebijakan.²²

Menurut Mazmanian dan Sabatier terdapat tiga faktor (sebagai variabel bebas) yang memengaruhi tahap-tahap proses implementasi kebijakan publik (sebagai variabel terikat). Tiga faktor yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier adalah kemudahan suatu masalah untuk dikendalikan; positivisasi proses implementasi kebijakan; dan variabel non hukum yang memengaruhi proses implementasi kebijakan.²³

Mazmanian dan Sabatier juga mengingatkan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang dinamis. Artinya, perubahan pada salah satu faktor akan mengakibatkan perubahan pada faktor yang lain. Tidak ada faktor yang benar-benar steril dari pengaruh faktor lain; dan hal demikian mengakibatkan tidak adanya faktor yang tetap di tengah perubahan faktor-faktor lain.²⁴

²²Widjajati, H. *Anak Jalanan : Studi Kasus tentang Fenomena Pengamen Lampu Merah dan Kebijakan Penanggulangannya di Kota Malang*. (Tesis. Malang: Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2002), 96

²³Lihat Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. (Scott Foresman and Company, USA. 1983), 20-39

²⁴Ibid.

Implementasi Program Mu'adalah di Pesantren Baitul Arqam Balung Kabupaten Jember.

Politik pendidikan di Indonesia, terutama menyangkut perhatian pemerintah dalam memandang pendidikan pesantren telah mengalami perubahan sejak era reformasi. Berbagai upaya telah dilakukan dalam menyusun produk hukum baik berupa perundang-undangan dan peraturan yang mengakui dan mendukung eksistensi sistem pendidikan pesantren. Selain dianggap terlambat dan didahului oleh pengakuan dari perguruan tinggi dari luar negeri, *mu'adalah* (pengakuan kesetaraan/disamakan) dari pemerintah juga menyisakan sejumlah persoalan, salah satunya adalah persoalan penolakan dan bentuk resistensi lainnya dari beberapa lembaga di bawah naungan pemerintah ketika para alumni pesantren *mu'adalah* tersebut berkeinginan untuk melanjutkan pendidikan tingginya di dalam negeri atau melamar pekerjaan.

Hingga saat ini terdapat sejumlah 37 pesantren se Indonesia yang telah diputuskan *mu'adalah* oleh Kementerian Agama dari kurang lebih 27.000.000,- pesantren yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa untuk mendapatkan status *mu'adalah* tidaklah gampang. Sebagaimana pengalaman pesantren Baitul Arqam Jember yang mendapatkan status *mu'adalah*nya setelah melalui waktu yang panjang sejak tahun 2000an hingga mendapatkan statusnya di tahun 2005.

Untuk mencapai *mu'adalah* tersebut Pondok Pesantren Baitul Arqam Balung telah melakukan persiapan dengan merencanakan segala aspek sistem pendidikan yang sesuai dengan standar pesantren *mu'adalah* seperti yang diinginkan oleh pemerintah. Perencanaan meliputi penyusunan visi, misi, tujuan, falsafah, kurikulum, tenaga pendidik, sarana dan prasarana dilakukan dengan berpedoman pada standar pesantren *mu'adalah*. Standar *mu'adalah* bukanlah standar yang menghapus ciri khas pesantren dengan beragam epistemologi keilmuannya, namun standar itu merupakan standar umum pesantren yang bisa dianggap layak untuk disamakan dengan pendidikan formal lainnya. Selain itu standar *mu'adalah* adalah standar yang berdasarkan pada standar nasional pendidikan dengan beberapa pengecualian.

Pada tataran pelaksanaan implementasi, program *mu'adalah* di Pondok

Pesantren Baitul Arqom didasarkan pada standar nasional pendidikan dan nilai-nilai serta falsafah pesantren yang meliputi falsafah kelembagaan pesantren, falsafah kependidikan dan falsafah pembelajaran. Sementara proses pendidikan dan pembelajaran mengacu pada kurikulum yang telah disepakati dan ditetapkan oleh pengasuh. Madrasatul Mu'allimin/Mu'allimat al-Islamiyah Pesantren Baitul Arqom sebagai salah satu model pesantren *mu'adalah* memiliki keunikan dalam hal pengelolaan kurikulumnya yakni pesantren yang masih bertahan dan menonjolkan keaslian kurikulumnya. Pesantren ini tidak menolak dan tidak pula menerima sepenuhnya kurikulum pemerintah namun mendapatkan pengakuan dari pemerintah sehingga lulusannya dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Sehingga membedakan dengan pesantren yang lain yang mengadopsi standar penuh kurikulum pemerintah dalam pembelajarannya. Kurikulum Madrasatul Mu'allimin/Mu'allimat al-Islamiyah Pesantren Baitul Arqom menggunakan kurikulum kombinasi yaitu dari kurikulum Kemenag, Kurikulum Kemendikbud, dan Kurikulum lokal.

Karakteristik kurikulum program *Mu'adalah* di pesantren Baitul Arqom Balung menunjukkan ilmu-ilmu keagamaan lebih dominan dibandingkan disiplin keilmuan umum, hal ini menunjukkan bahwa struktur kurikulum *Mu'adalah* di pesantren Baitul Arqom memiliki perbedaan dibandingkan lembaga pendidikan formal yang lain walaupun sama-sama diakui oleh pemerintah setara dengan madrasah formal yang lain. Karakteristik kurikulum yang lebih menonjolkan ilmu-ilmu keagamaan dan menerima sebagian kecil kurikulum modern atau kurikulum pemerintah menurut hemat peneliti sejalan dengan apa yang dikatakan oleh al-Syaibani sebagaimana dikutip oleh Hasan Langgulung bahwa ciri-ciri kurikulum pendidikan Islam haruslah memuat ciri-ciri sebagai berikut antara lain:

1. Menonjolkan tujuan agama dan akhlak pada berbagai tujuan, kandungan, metode, alat dan tekniknya.
2. Memiliki perhatian yang luas dan kandungan yang menyeluruh.
3. Memiliki keseimbangan antara kandungan kurikulum dari segi ilmu dan seni, kemestian, pengalaman dan kegiatan pengajaran yang beragam.

4. Berkecenderungan pada seni halus, aktivitas pendidikan jasmani, pengetahuan teknik, latihan kejuruan, dan bahasa asing untuk perorangan maupun bagi mereka yang memiliki kesediaan, bakat, dan keinginan.²⁵

Dengan karakteristik ini pesantren *mu'adalah* diberi kebebasan seluas-luasnya dalam menentukan arah kurikulumnya beserta segala instrumen penilaian di dalamnya. Hal ini sejalan dengan pernyataan Mujammil Qomar bahwa pesantren seyogyanya diberi kebebasan seluas-luasnya dalam menentukan, memilih, dan memberlakukan suatu jenis atau model kurikulum yang digunakan di pesantren. Pemerintah sama sekali tidak boleh mengusik kurikulum pesantren ini, karena tidak memiliki akibat pengakuan pada ijazah yang di keluarkan oleh pesantren terkait dengan studi lanjutan di lembaga pendidikan formal atau pekerjaan kedinasan.²⁶

Problematika Implementasi Program Mu'adalah

Berdasarkan hasil penelitian terdapat beberapa problematika dalam implementasi program *mu'adalah* di pesantren Baitul Arqom Balung Kabupaten Jember, yaitu:

a) Masalah administrasi

Problematika utama penyelenggaraan *mu'adalah* yaitu terkait dengan petunjuk teknis administratif yang masih belum lengkap, sehingga sering kali terjadi mis-komunikasi antara pihak pesantren dengan lembaga-lembaga pendidikan lain maupun pihak Kementerian Agama Kabupaten Jember. Masalah ini sering menjadi permasalahan di berbagai program kebijakan pemerintah. Padahal menurut konsep implementasi Mazmanian dan Sabatier dukungan berupa petunjuk teknis ini sangat penting bagi kesuksesan sebuah kebijakan. Sebab sebuah kebijakan hanyalah mewakili sifat-sifat umum dari program yang selanjutnya dibutuhkan sifat-sifat khusus yang bernilai teknis.

b) Evaluasi.

Evaluasi yang diterapkan secara mandiri oleh MMI/MMaI Pesantren Baitul Arqom Balung di samping sebagai keunikan dibanding dengan

²⁵ HasanLanggulung, *Falsafah Pendidikan Islam*. (Jakarta: Bulan Bintang 1999), 490

²⁶ Mujammil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*. (Jakarta: Erlangga, 2007), 157

lembaga-lembaga pendidikan lainnya dan sekaligus sebagai kelebihan yang dimilikinya, namun juga dapat dikatakan sebagai problematika tersendiri, karena disebutkan dalam PP No. 19 Tahun 2005 *jo* PP No. 32 Tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan Pasal 63 Ayat (1) disebutkan, "Penilaian pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah terdiri atas: (a) Penilaian hasil belajar oleh pendidik; (b) Penilaian hasil belajar oleh satuan pendidikan; dan (c) Penilaian hasil belajar oleh Pemerintah."

c) Masalah Pembiayaan

Problematika selanjutnya yakni siswa di pesantren *Mu'adalah* Baitul Arqom tidak mendapatkan Bantuan Siswa Miskin (BSM) maupun bantuan operasional dari pihak pemerintah, karena implementasi PMA No. 18 Tahun 2014 belum dapat diimplementasikan dengan optimal, khususnya pada Pasal 26 yang menyebutkan bahwa, pembiayaan untuk pesantren *mu'adalah* dapat bersumber dari pesantren sendiri, pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dan sumber lainnya yang sah. Dari sekian sumber tersebut hanya terdapat dua di antaranya yang menjadi sumber utama, yakni pesantren dan masyarakat sendiri.

Problematika pembiayaan lainnya yaitu terkait dengan kesejahteraan guru. Standar gaji yang ditetapkan khusus guru MMI dan MMaI di pesantren Baitul Arqom Balung hanyalah *bisyyarah*, yaitu penggembira sekedarnya saja. Namun, hambatan tersebut tidak mengurangi kinerja para guru di sana, melainkan hal itu dipahami sebagai perwujudan dari salah satu pasca jiwa pesantren yaitu keikhlasan.

d) Masalah kualifikasi guru

Pasca pemberlakuan UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, program Akta IV secara bertahap dihapus. Setelah UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen disahkan, semua calon guru wajib memiliki kualifikasi minimal Strata 1 (S-1) atau Diploma IV (D-4) dan untuk menjadi pendidik profesional harus lulus Program Pendidikan Profesi (PPG). Sebagaimana dalam PP No. 74 tahun 2008 tentang Guru Pasal 2 disebutkan, "Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional." Kemudian terkait dengan linieritas ijazah dengan tugas mengajar yang diampu secara lebih detail

diatur melalui Permendiknas No. 16 tahun 2007 tentang Kualifikasi dan Kompetensi Guru yang di dalamnya dijelaskan kualifikasi guru pada semua jenjang pendidikan formal, mulai tingkat RA/TK hingga SMA/MA/SMK.

Pada tahap rekrutmen, kualifikasi guru madrasah di pesantren Baitul Arqom tidak mengutamakan linieritas antara ijazah terakhir dengan tugas yang diampu, melainkan sekadar mewajibkan harus memiliki pendidikan S-1 saja. Karena dari pihak pengasuh dan kepala madrasah lebih berorientasi pada aspek komitmen dan pengalaman keagamaannya. Khusus guru di MMI dan MMaI tidak diwajibkan untuk memiliki kualifikasi ijazah S-1 dan lebih mengutamakan alumni sendiri. Syarat utama yang ditetapkan oleh pengasuh yaitu hanya memiliki kompetensi atau keahlian sesuai dengan tugas yang diampunya.

Dampak implementasi program *mu'adalah* di Pondok Pesantren Baitul Arqam Kabupaten Jember

Sebuah kebijakan tentu membawa dampak bagi semua yang berkepentingan. Dari hasil penelitian, diketahui beberapa dampak yang ditimbulkan implementasi kebijakan *mu'adalah*, yaitu:

1. Pembuktian mutu pendidikan pesantren *mu'adalah* kepada masyarakat
Rekognisi pemerintah terhadap sistem pendidikan pesantren *mu'adalah* merupakan langkah yang tepat dalam rangka menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pesantren. Maksudnya adalah bahwa selama ini memang kepercayaan terhadap pesantren telah tumbuh dan mengakar di tengah-tengah masyarakat, tetapi dengan adanya rekognisi dari pemerintah ini menjadikan kepercayaan masyarakat untuk menyekolahkan putra-putri mereka di pesantren semakin tumbuh dan berkembang. Minimal bila difikirkan dari pengakuan ijazah pesantren, masyarakat mulai tertarik terhadap pesantren, karena pengakuan tersebut merupakan bentuk pembuktian mutu pesantren yang setara dengan satuan pendidikan lainnya.
2. Hilangnya kekhawatiran masyarakat terhadap keberlanjutan jenjang pendidikan *Mu'adalah* setelah keluar dari pesantren
Diterbitkannya PMA No. 18 Tahun 2014, berdampak pada jelasnya payung hukum sistem pendidikan pesantren. Dengan PMA tersebut

pesantren *mu'adalah* tidak perlu lagi bersusah payah menjelaskan kepada masyarakat posisi sistem pendidikan pendidikan yang sudah dianggap sebagai sub sistem pendidikan nasional. Penyetaraan ini memungkinkan lulusan pesantren dapat melanjutkan ke perguruan tinggi sesuai dengan minat dan bakatnya. Dampak logis dari hal itu adalah semakin mudahnya kekhawatiran masyarakat akan nasib keberlanjutan jenjang pendidikan putra dan putri mereka.

3. Terbuka peluang untuk mendapatkan bantuan dari pemerintah
Dengan adanya beberapa regulasi yang telah disahkan sebagai payung hukum penyelenggaraan *Mu'adalah* serta diperkuat pula dengan proses dan hasil lulusan yang telah terbukti berkualitas, menjadi sebuah konsekuensi bagi pemerintah untuk dapat memberikan bantuan, khususnya berupa pembiayaan operasional kepada pesantren yang menyelenggarakan program *Mu'adalah* ini. Jika diklasifikasikan biaya operasional dari pemerintah minimal dapat digunakan untuk pengadaan dan pemeliharaan sarana prasarana serta biaya pengembangan dan operasional pendidikan.

KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi program *mu'adalah* di Pondok Pesantren Baitul Arqam di Balung Kabupaten Jember telah dilaksanakan dengan berpijak pada beberapa standar nasional pendidikan dan nilai-nilai serta falsafah pesantren. Implementasi semacam ini merupakan kebijakan pengecualian untuk pesantren dalam menjalankan sistem pendidikannya.

Dimensi akomodatif dari implementasi kebijakan program *mu'adalah* tersebut jelas terlihat dari diberinya kebebasan kepada pesantren *mu'adalah* untuk menerapkan 3 (tiga) standar sesuai dengan nilai-nilai dan falsafah pesantren yang bersumber dari Al-Qur'an dan al-Hadits. Tiga standar tersebut adalah standar evaluasi, standar biaya dan standar manajemen. Selain tiga standar tersebut kita juga dapat menyimpulkan bahwa penyusunan kurikulum di pesantren Baitul Arqom Balung bebas dirancang sedemikian rupa tanpa adanya campur tangan dari pemerintah.

Selain itu, diakui atau tidak, rekognisi pemerintah terhadap pesantren

Baitul Arqam Balung yang berupa mu'adalah telah sejak lama menyisakan beberapa persoalan. Di antara persoalan yang dimaksud adalah terkait kelengkapan petunjuk teknis administratif penyelenggaraan program, permasalahan evaluasi yang dianggap tidak seragam, tidak lancarnya pembiayaan dari pemerintah, serta permasalahan kualifikasi beserta mutu guru.

Meski demikian terdapat beberapa dampak positif dalam pengimplementasian program *mu'adalah*, yaitu bahwa rekognisi mu'adalah memberikan legalitas mutu bagi pesantren, menghilangkan kekhawatiran para orang tua santri terkait keberlanjutan jenjang pendidikan mereka serta semakin terbukanya bantuan dari pemerintah terhadap pesantren secara legal.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, *Pengantar Ilmu Pendidikan*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2005)
- Asrori S. Karni, *Etos Study Kaum Santri: Wajah Baru Pendidikan Islam*. (Bandung: Mizan Pustaka, 2009)
- Choirul FuadYusuf, *Pedoman Pesantren Mu'adalah*. (Jakarta: Direktur Jenderal Direktur Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, 2009)
- Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Direktorat Jendral Pendidikan Islam, *Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Satuan Pendidikan Mu'adalah*, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2015)
- Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren, Direktorat Jendral Pendidikan Islam, *Kerangka Dasar dan Struktur Kurikulum Satuan Pendidikan Mu'adalah Salafiyah (Setingkat Madrasah Aliyah)*, (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2015)
- George R Terry, *Dasar-dasar Manajemen*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1984)
- Hadimulyo. *Dua Pesantren Dua Wajah Budaya*. (Jakarta: LP3ES, 1995)
- Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: BPFE, 2003)
- HAR Tilaar, *Standarisasi Pendidikan Nasional: Suatu Tinjauan Kritis*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006)
- HasanLanggulung, *Falsafah Pendidikan Islam*. (Jakarta: Bulan Bintang 1999)

- Jalaludin, *Kapita Selekta*. (Jakarta: Kalam Mulia, 1990)
- Kuntowijoyo. *Paradigma Islam Interpretasi Untuk Aksi*. (Bandung: Mizan, 1991)
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. (Scott Foresman and Company, USA. 1983)
- Mujammil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*. (Jakarta: Erlangga, 2007)
- Nanang Fatah, *Landasan Manajemen Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya. 2005), 101
- Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*, (Bandung: Remaja Rosdakarya. 2001)
- Suryosubroto, *Manajemen Pendidikan di Sekolah*, (Jakarta: Renika Cipta, 2002)
- Syafaruddin, *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*. (Ciputat: Ciputat Press, 2005)
- Syaiful Sagala, *Manajemen Strategik Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2011)
- Umar Bukhory, "Status Pesantren Mu'adalah: Antara Pembebasan dan Pengebirian Jatidiri Pendidikan Pesantren", Jurnal KARSA, Vol. IXI No. 1 April 2011
- Wahid dalam Raharjo, M. Dawam (ed.). *Pesantren dan Pembaharuan*. (Jakarta, LP3ES, 1995)
- Widjajati, H. *Anak Jalanan : Studi Kasus tentang Fenomena Pengamen Lampu Merah dan Kebijakan Penanggulangannya di Kota Malang*. (Tesis. Malang: Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2002)

