

BAB II

DESKRIPSI TEORITIK, KERANGKA PIKIR DAN PENELITIAN TERDAHULU

A. Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

1. Pengertian Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

Menganalisis kebijakan merupakan suatu bentuk usaha pengkajian masalah dengan membandingkan untung-ruginya dari berbagai aspek,¹ baik untuk jangka waktu singkat maupun jangka waktu lama. Suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa (dilakukan dengan pengkajian secara maksimal) sehingga dapat menggambarkan landasan suatu kebijakan perlu dilakukan untuk suatu tujuan. Para pengambil kebijakan dapat menggunakan berbagai alasan termasuk intuisi dan pengungkapan pendapat dengan alternative-alternatif tertentu.² Analisis kebijakan pendidikan Islam adalah kegiatan-kegiatan penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah, sampai mengevaluasi suatu program secara konfrehensif.³

Pada dasarnya keputusan dilahirkannya suatu kebijakan untuk melanggengkan suatu program yang lebih baik. Kebijakan-kebijakan tersebut erat kaitannya dengan pelaksanaan suatu peraturan yang belum mengatur secara khusus, sehingga diperlukan adanya inisiatif khusus dari pemerintah. Kebijakan tersebut lahir setelah terlebih dahulu melalui proses penelaahan yang patut sehingga tidak menimbulkan masalah dikemudian hari. Dalam kondisi tertentu kebijakan hanya bersifat sementara namun kebijakan yang bersifat sementara kebanyakan tidak terikat karena terjadi secara insidental. Sedangkan kebijakan yang bersifat permanent tetap melalui proses dan tahapan tertentu yang dijadikan sebagai sandaran pengambilan kebijakan.

¹ Berbagai aspek yang mungkin dijadikan landasan untuk menganalisis suatu tindakan dan kebijakan yang mungkin dapat mempengaruhi suatu keputusan. Aspek-aspek tersebut dapat berlandaskan agama, politik, ekonomi dan social, bahkan masalah-masalah lain yang diperlukan.

² William N. Dunn, *Public Policy Anaysis*, Terj.Samodra Wibawa dkk., *Analisis Kebijakan Publik*, ed. II, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, cet.III, 2000), h. 95-96.

³ *Ibid.*,

William N.Dunn, mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan.⁴ Kebijakan tersebut dapat dimanfaatkan di mana saja dalam upaya memecahkan masalah-masalah untuk terwujudnya harapan-harapan yang diinginkan dengan pengambilan kebijakan sebagaimana dibutuhkan dan menguntungkan secara lebih luas.

Kebijakan merupakan keputusan yang telah ditetapkan atau *standing decision* yang memiliki karakteristik tertentu seperti konsistensi sikap dan keberulangan bagi subyek dan obyeknya. Sementara kebijakan pendidikan dapat dimaknai sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatur pendidikan dalam suatu negara. Kebijakan apapun yang dilakukan, selalu diwujudkan dalam bentuk keputusan yang menekankan pada implementasi program kegiatan, seberapa besar kemungkinan program tersebut dapat direalisasi dalam bentuk tindakan nyata.

Menganalisis kebijakan pendidikan Islam merupakan suatu usaha mengkaji, meneliti, memperhatikan dengan seksama dengan pendekatan tujuan pendidikan Islam, sehingga akan jelas sisi-sisi kebaikan dan kekurangan dalam penanganan terhadap upaya pencapaian tujuan tersebut. Kebijakan-kebijakan yang pernah atau telah pernah dilakukan untuk pelaksanaan pendidikan Islam di kaji kembali agar tepat sasaran, tepat pola penanganannya, tepat programnya dan mungkin dilakukan.⁵

Terkait dengan studi analisis ini Pemerintah Aceh Utara harus terlebih dahulu mengkaji secara umum, kondisi dan posisi pendidikan dayah dari waktu ke waktu. Dayah dan Balai Pengajian, sebagai bagian dari lembaga

⁴ *Ibid.*

⁵ Lahirnya kesepakatan pada tanggal 22 Juni 1945 dalam suatu rapat panitia kecil yang dipimpin Soekarno telah melahirkan pokok-pokok piagam Jakarta antara lain; "...Negara berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya..." tetapi satu hari setelah Indonesia merdeka, rumusan ini dicabut dari draft Undang-undang Dasar (UUD) tersebut, karena pertimbangan aspirasi non-Islam, Kristen. Kebijakan pencabutan poin yang dianggap sangat penting bagi kalangan Islam ini akhirnya diakhiri dengan dibentuknya kementerian agama sebagai konsesi bagi kalangan Islam. Lihat Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), h.168

pendidikan Islam ini terus menghadapi berbagai perubahan dalam lingkungan internal dan eksternal. Karena itu, dibutuhkan strategi jitu dalam pelaksanaan, pengelolaan serta kurikulumnya. Kajian sederhana seperti ini termasuk pola pelaksanaan dan pengelolaannya juga diharapkan agar lebih bagus, baik dari pemerintah maupun dari pimpinan atau pengurus balai dan dayah supaya mutunya dapat ditingkatkan.

Pengkajian kebijakan tersebut selain perpipak pada kondisi *realitas* pendidikan (kondisi yang sedang berjalan) pada Dayah dan Balai Pengajian, juga membandingkan dengan harapan-harapan yang diinginkan, dan usaha-usaha yang mungkin dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Utara. Dengan memperhatikan kondisi riil yang ada, dan usaha-usaha ke-arah yang diinginkan, maka sudah merupakan hal yang sangat mungkin membutuhkan tindakan khusus perlu dilakukan oleh pemerintah, yaitu sebagai tindakan mengimbangi kebutuhan pendidikan dayah dan balai pengajian. Dari karna itu perlu menganalisis antara kebutuhan, kemampuan, tuntutan, serta tantangan yang harus mendapat penyeimbangan tentang tatacara dan pola penanganan dalam implementasinya.

Suatu analisis apabila telah dilakukan dan ternyata membutuhkan penyesuaian tata laksana pendidikan untuk lembaga poendidikan dayah dan balai pengajian ini, sehingga terarah pada upaya membangun kemandirian personalia anak didik untuk mampu menyikapi zaman dengan tetap mempertahankan kredibelitas diri sebagai muslim yang beriman dan taqwa yang bercirikan kesiantrian, sehingga diharapkan akan mampu mengimbangi zaman, sekaligus melestarikan nilai-nilai kesiantrian, mawasdiri serta mampu menghadapi berbagai gelora zaman yang secara terus-menerus berinovasi dalam berbagai ruang dan waktu.

Untuk menganalisis kebutuhan pendidikan Islam dan menindaklanjuti dengan Kebijakan pemerintah Kabupaten Aceh Utara, maka disegerakan dengan komitmen untuk memajukan masyarakat secara umum, sekaligus mengembangkannya dalam tanggungjawab yang tinggi, maka akan lahir kebijakan-kebijakan yang diperlukan untuk tujuan dimaksud. Tindakan

apapun yang diambil pemerintah Kabupaten Aceh Utara untuk memotivasi perkembangan pendidikan Dayah dan Balai Pengajian, akan terakumulasi dalam bentuk kebijakan-kebijakan berlandaskan perundang-undangan yang berlaku, dimana dalam kurun waktu 1999-2008, telah lahir sejumlah aturan dan perundang-undangan sebagai fakta *yuridis* bagi pemerintah daerah untuk mengatur pendidikan Islam pada Dayah, baik sebagai lembaga pendidikan formal atau nonformal dan Balai Pengajian atau lembaga lainnya sebagai lembaga pendidikan keagamaan pendukung lainnya.

Paradigma ini menunjukkan adanya peran dan penanganan pendidikan secara otonomi oleh pemerintah kabupaten. Kebijakan tentang pendidikan terlebih dahulu telah dilakukan analisis terkait hubungan antara masalah-masalah yang ingin ditindak lanjuti dengan kemungkinan-kemungkinan setelah adanya kebijakan. Sebagaimana disebutkan William N. Dunn, Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah, yaitu berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.⁶

Selanjutnya William N. Dunn mengemukakan, ada sejumlah tahapan yang perlu dilakukan dalam membuat kebijakan antara lain;

1. Perumusan masalah yang mencakup keputusan-keputusan yang mungkin dilakukan, yang meliputi:
 - a. Tujuan, nilai dan sasaran yang akan dicapai harus memuat unsur kepatutan yang tinggi.
 - b. Adanya penelitian atau penelaahan yang matang.
 - c. Dapat diterima akal sehat.
2. Perlu juga diketahui model Perumusan Kebijakan seperti;
 - a. Penggabungan (kompromi) antara teori rasional komprehensif dengan teori inkremental.
 - b. Memperhitungkan tingkat kemampuan para pengambil keputusan.

⁶ *Ibid.*

- c. Pengamatan untuk memfokuskan pada wilayah yang memerlukan kajian secara mendalam.

Menganalisis kebijakan pendidikan terkait tindakan-tindakan para pengambil kebijakan dalam upaya meningkatkan mutu dan kinerja pendidikan pada Dayah dan Balai Pengajian merupakan suatu keharusan yang musti dipertimbangkan. Kondisi masyarakat Aceh Utara yang saat ini lebih kurang sama halnya dengan masyarakat dunia lainnya yang dengan sendirinya turut bergumul dengan perkembangan terkini, baik dalam hal pemanfaatan teknologi, informasi dan *penetrasi* budaya luar. Dalam hal ini bukan hal yang mustahil budaya luar yang sudah dengan jelas sering mengabaikan norma-norma kemanusiaan, adat-istiadat dan agama yang di anggap mampu mengakomodir berbagai kepentingan umum, akan berubah menjadi ganas dan liar, sehingga melampaui batas-batas kemanusiaan itu sendiri.⁷

Menurut Mujamil Qamar, ada dua model keputusan yang mungkin terjadi yaitu, keputusan terprogram (*structured*) dan tidak terprogram (*unstructured*). Keputusan terprogram ialah keputusan yang selalu diulang kembali atau berupa keputusan yang mengikat. Keputusan ini dapat saja menjadi sandaran oprasional suatu pekerjaan atau masalah, sedangkan keputusan tidak terprogram adalah keputusan yang diambil untuk menghadapi situasi rumit yang tidak terencana sebelumnya, maka tingkat kajian untuk pengambilan keputusan ini pun hanya dipergunakan pada saat mendesak dengan tingkat manfaat dan resiko yang dipertimbangkan dengan sangat kondisional. Dengan demikian keputusan yang tidak terprogram ini hanya dapat dijadikan sebagai bagian dari tindakan-tindakan yang mendesak.⁸

Dalam setiap kebijakan diperlukan adanya analisis yang mendalam agar tindakan yang diambil benar-benar sesuai harapan dan perencanaan yang sebenarnya. Apa sebenarnya analisis, harus difahami secara mendalam, adakah sama dengan istilah pengkajian?. Penggunaan pemikiran (otak) alat indra yang

⁷ Pada dasarnya manusia dilahirkan dalam keadaan suci putih bersih, tetapi kedua orang tuanyalah (lingkungan dimana ia hidup dan dibesarkan) yang menyebabkannya menjadi nasrani atau majusi.

⁸ Mujamil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2007), h. 295.

cukup mahal ini ada kaitannya dengan system analisis. Proses berfikir secara teratur dan cermat akan mengarahkan manusia untuk mengungkapkan suatu kenyataan yang didukung oleh fakta yang cukup orisinil sehingga membawa efek positif bagi pembangunan dan pengembangan SDM Indonesia yang efektif bagi manusia dan kehidupannya, baik dalam *hablunminallah* maupun *hablunminanas*.

Berkaitan dengan kebijakan pendidikan perlu juga diperhatikan beberapa prinsip yang mungkin dapat dijadikan sebagai pertimbangan antara lain:

Pertama, bahwa mekanisme pengelolaan tetap mengacu pada perundang-undangan atau *qanun* yang berlaku.

Kedua, mengindikasikan bahwa sistim administrasi dan proses tetap mengacu pada tujuan pendidikan Islam dan kebutuhan masyarakat, serta pemberdayaan pribadi keummatan.

Ketiga, kewenangan dan wilayah pendidikan harus independen dan tidak dipengaruhi oleh unsur politik.

Keempat, pengambil kebijakan sebagai pemegang kewenangan bertindak atas nama dan untuk kepentingan pendidikan dan masyarakat secara keseluruhan.

Kelima, pendidikan harus mengacu pada kebutuhan lokal untuk mendukung terselenggaranya pendidikan dengan baik dan dapat mempercepat pengembangan masyarakat secara keseluruhan.

Selanjutnya masalah-masalah pendidikan perlu dikaji lebih mendalam untuk kemudian dilakukan upaya pemecahan masalah secara bertahap. Tahapan-tahapan pemecahan masalah tersebut dimaksudkan agar kebijakan yang diambil tepat guna dan dapat dilakukan secara berkala. Dibawah ini penulis coba gambarkan tahapan-tahapan pengkajian dan perumusan masalah untuk dipecahkan secara periodik.

2. Tujuan Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

Adapun tujuan menganalisis kebijakan dalam konteks pelaksanaan pendidikan Dayah dan Balai Pengajian yaitu melakukan penelusuran-

penelusuran atau pengkajian-pengkajian terkait langkah-langkah pelaksanaan pendidikan dayah dan balai pengajian yang melibatkan pemerintah Kabupaten Aceh Utara guna melakukan inovasi-inovasi kedepan yang diperlukan bagi pelaksanaan pendidikan dimaksud, demi tercapainya tujuan pendidikan pada Dayah dan Balai Pengajian. Keterlibatan pemerintah Kabupaten Aceh Utara dapat berupa sesuatu yang langsung maupun tidak langsung, sehingga dapat terimplementasikan melalui kebijakan tersebut.

Menganalisis Kebijakan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara terhadap pendidikan Dayah dan Balai Pengajian merupakan hal yang *musykil* untuk dilakukan, terutama kebijakan terkait keuangan, manajemen, kurikulum, sarana-prasarana dan semua yang terkait dengan upaya pelaksanaan pendidikan ini ke-arah tercapainya tujuan pendidikan itu sendiri. Suatu analisis diperlukan untuk mengetahui untuk mengukur suatu kebijakan dengan tingkat capaian, atau memperkirakan aspek capaian dalam pendidikan Islam, baik kepada personil anak didik dalam waktu pendek maupun untuk jangka waktu panjang. Maka dalam suatu analisis diperlukan pertimbangan aspek tujuan pendidikan Islam itu agar dapat terjadi sinkronisasi dengan langkah-langkah yang dilakukan dalam penjabaran konsep kebijakan yang telah ditetapkan.

Dengan demikian terungkap bahwa tujuan analisis kebijakan pendidikan Islam adalah untuk melakukan evaluasi secara mendalam terhadap kinerja pelaksanaan pendidikan pada Dayah dan Balai Pengajian, baik berupa kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan, aspek yang mempengaruhi dari sebuah kebijakan maupun aspek lain yang mungkin akan terjadi, sehingga diketahui dengan baik jika suatu keputusan itu akan bermanfaat untuk pelaksanaan pendidikan atau sebaliknya. Dengan demikian akan diketahui sejauh mana efektifitas program dan kebijakan yang dilakukan dengan usaha pencapaian tujuan pendidikan pada Dayah dan Balai Pengajian, sehingga akan terlihat jelas relevansi usaha dan langkah-langkah yang dilakukan dengan strategi pencapaian tujuan yang diinginkan.

Selain itu analisis kebijakan pendidikan Islam juga diperlukan sebagai bentuk evaluasi dari langkah-langkah atau kebijakan yang pernah atau sedang dan akan dilakukan. Dengan demikian, suatu kebijakan akan didukung dengan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, baik secara agamis, akademis, historis maupun administratif. Evaluasi kebijakan terhadap pendidikan Islam merupakan salah satu bentuk tindakan pra-kegiatan pendidikan untuk membuat perencanaan yang lebih baik.

3. Ruang Lingkup Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

Adapun ruang lingkup analisis Kebijakan Pendidikan Islam antaralain: tentang mutu, terkait dengan mutu pendidikan ini dipengaruhi oleh beberapa unsur lain yang sangat berkaitan seperti; sarana dan prasarana, pola pengasuhan dan pengajaran yang disebut juga manajemen pembelajaran, keuangan dan kenyamanan lingkungan, serta koordinasi yang tidak terputus. Kelima hal di atas penting untuk menjadi bagian dari persiapan kebijakan pendidikan Islam, karena sangat erat kaitannya dengan tujuan hidup manusia, yaitu untuk mengabdikan kepada Allah sang maha pencipta. Maka dari karena itu seseorang diarahkan untuk menjadi pribadi yang selalu memperbaharui imannya.

Setiap saat perlu ada usaha memperbahari iman, seseorang membutuhkan kesadaran dan kemauan, karena sifat manusia cenderung dipengaruhi oleh hawa nafsu, akibatnya sering lalai dengan hal-hal yang tidak bermanfaat untuk jangka panjang. Dalam hal ini ada lima hal penting untuk mendukung seseorang agar tetap dalam jiwa normal dalam arti beriman, seperti yang diriwayatkan oleh Said Abdurrahman Bin Muhammad Bin Hasan yaitu:

قل ابراهيم اخو اص دواء : القلوب خمس اشياء قراءة القران بالتدبر و اخلاء البطن و قيام الليل و التضرع عند السحر و مجالس الصالحين (السيد عبدالرحمن بن محمد بن حسن).

Artinya:

Berkata Ibrahim, obat hati ada lima perkara: pertama membaca al-Quran, kedua shalat tengah malam, ketiga sedekah, keempat bersama dalam majelis orang saleh, berzikir dengan nama Allah Swt.⁹

Sebagaimana diketahui bahwa aspek pendidikan Islam meliputi semua aspek usaha untuk mencapai, atau mendekatkan manusia dengan Allah. Usaha ke arah ini membutuhkan kajian dan penelaahan yang matang. Usaha-usaha tersebut dapat diwujudkan dengan baik dengan memperhatikan ruang lingkup analisis kebijakan pendidikan Islam pada dayah dan balai pengajian, antara lain terkait kebijakan tentang mutu, sarana dan prasarana, manajemen, keuangan, kurikulum dan pola kerjasama antar unit lembaga pendidikan dayah dan balai pengajian.

Sementara itu aspek luar yang juga menjadi pertimbangan analisis adalah pola menggunakan teknologi terkini yang semakin mengawatirkan bagi dunia anak-anak dan remaja karena penyalahgunaan sulit dihindarkan. Kenyataannya bagi setiap muslim tidak mungkin menghindari zaman, karena zaman atau waktu tidak untuk dihindarkan. Kondisi ini tidak seharusnya untuk dihindari dari sesuatu yang hadir di tengah masyarakat melalui berbagai media, tetapi yang lebih penting adalah berupaya untuk mengimbangi dengan menyuguhkan potensi diri bagi setiap pribadi mereka, sehingga mereka (anak-anak dan para remaja/pelajar) sendiri pada saat dan waktunya akan menjadi benteng terkuat untuk mensterilkan/ menyaring sesuatu yang pantas atau tidak pantas dari sudut pandang dan kajian manapun.

Peraturan yang mengatur tindakan-tindakan pengelolaan pendidikan dayah dan balai pengajian yang mungkin dijadikan sebagai suatu rujukan untuk mengambil kebijakan-kebijakan terkait pelaksanaan pendidikan pada kedua lembaga pendidikan Islam tersebut. Maka kebijakan tersebut harus mampu memberikan efek positif yang lebih baik bagi penyelenggaraan pendidikan dimaksud. Oleh karena factor ketersediaan pembiayaan dengan kebutuhan juga harus berimbang, maka langkah berikutnya adalah adanya kebijakan dari pemerintah Kabupaten Aceh Utara, baik dari aspek dalam maupun luar.

⁹ Ibnu Umar, *Daru Ihya'* (Indonesia: tt) h.294.

Adapun untuk keputusan untuk mengambil kebijakan yang diperlukan, terlebih dahulu memerlukan kajian yang mendalam baik ditingkat pengambil kebijakan maupun pada tahapan operasionalnya dengan lembaga pendidikan terkait, artinya melibatkan unsur pelaksana lapangan.

4. Metode Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

Analisis kebijakan pendidikan Islam, merupakan upaya pemanfaatan sumber kajian yang relevan. Metode analisis kebijakan yaitu upaya memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin ilmu; ilmu agama, ilmu politik, ilmu sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat serta budaya. Analisis kebijakan bersifat deskriptif, karena dasar kajian agama dan sosiologis menjadi menentu utama dalam penyajian sumber kajian.¹⁰ Menurut para ahli, ada sejumlah metode untuk menganalisis pendidikan Islam, seperti yang dikemukakan oleh William N.Dunn, dengan menggunakan metode deskriptif dari berbagai disiplin ilmu yaitu: dengan menggunakan pendekatan politik, pendekatan normatif, pendekatan sosial.¹¹

Untuk menganalisis kebijakan pendidikan Islam juga diperlukan metode-metode khusus dengan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin ilmu ilmu seperti : ilmu agama, ilmu sosial, ilmu psikologi, ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu filsafat dan berbagai kajian terkini yang turut mempengaruhi aktor pelaksanaan kebijakan pendidikan Islam. Analisis kebijakan sebahagian bersifat deskriptif, yang bernuansa disiplin-disiplin ilmu tradisional, seperti ilmu politik dan politik agama untuk menentukan kebijakan-kebijakan tentang pendidikan dan publik.¹² Analisis kebijakan pendidikan Islam juga bersifat normatif, yaitu untuk melakukan kritik terhadap klaim-klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik, yang sesuai dengan generasi masa depan.¹³

¹⁰ William N.Dunn, *Pengantar Analisis*....h.3

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*,

¹³ *Ibid.*,

5. Pendekatan dan Model-model Kebijakan Pendidikan Islam.

Pendidikan Islam merupakan bagian dari aktifitas dan kebutuhan publik, maka pendekatan yang dilakukan juga bersifat publik. Pendekatan-pendekatan publik dapat dilakukan dengan pendekatan akademis, politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan, bahkan biografi suatu daerah. Pendekatan utama yang sering dilakukan untuk menganalisis pendidikan Islam adalah pendekatan agama dan sosial. Pendekatan ini merupakan bagian dari kebiasaan masyarakat yang memahami ilmu agama, ilmu politik, ilmu sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat serta budaya.

Model kebijakan (*policy models*) adalah suatu representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang mungkin dipertimbangkan sebagai kondisi riil untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Model-model kebijakan merupakan kondisi rekonstruksi artifisial dari realitas lingkungan sampai, tujuan dan kemungkinan kemampuan yang ada.¹⁴ Model-model kebijakan dapat membantu para perumus masalah untuk melihat pokok-pokok kajian yang esensial dan yang tidak esensial dari situasi masalah, mempertegas hubungan di antara faktor-faktor atau variabel-variabel penting serta memprediksikan konsekwensi-konsekwensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Namun demikian model-model kebijakan yang bersifat matematis sulit dikomunikasikan.¹⁵

Menurut William N.Dunn, ada sejumlah model kebijakan yang mungkin dipergunakan dalam suatu analisis, antara lain;

Model *Deskriptif*: yaitu suatu pendekatan untuk memprediksikan, menjelaskan sebab-sebab dan konsekwensi –konsekwensi dari pilihan-pilihan kebijakan yang bertujuan memnatau hasil-hasil dari aksi-aksi kebijakan.

Model *Normatif*: yaitu suatu model yang bukan hanya untuk menjelaskan atau memprediksi sesuatu, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian nilai (*utilitas*) yang diinginkan.

¹⁴ *Ibid.*, h.233

¹⁵ *Ibid.*, h.234.

Model *Verbal*: yaitu model analisis yang bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penggunaan model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan di antara para ahli dan orang awam sekalipun. Masalah-masalah yang dipakai untuk memberikan prediksi bersifat tersembunyi (*implisit*) sehingga argumennya sangat jarang diperiksa secara kritis.

Model *Simbolis*: yaitu model analisis yang menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan antara variabel-variabel kunci yang dipercaya merinci suatu masalah. Model-model ini kebalikan dari model verbal karena tidak semua orang memahami secara detail, karena itu mungkin saja terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen yang dapat terlihat secara nyata. Kekurangan Analisis Model Simbolis ini, hasilnya tidak mudah diinterpretasikan, karena asumsi-asumsi tidak dinyatakan secara mendetail.¹⁶

Model Prosedural (*prosedural models*): yaitu model analisis yang selalu berdasarkan kepada sebab-akibat. Prediksi-prediksi dan solusi akan diperoleh dari hasil simulasi atau dengan meneliti seperangkat hubungan sebab-akibat. Model prosedural ini juga memanfaatkan model ekspresi dan simbolik.¹⁷ Catatan penting dari model-model tersebut adalah adanya asumsi-asumsi yang sangat beragam, karena itu model-model kebijakan ini juga dapat dipandang sebagai bentuk ekspresi yang mungkin terjadi kulminasi asumsi-asumsi secara umum, sulit dilihat dalam bentuk personal.

Beberapa model kebijakan di atas secara umum dipakai dalam berbagai analisis berkaitan dengan hal-hal yang bersifat publik. Maka untuk melakukan analisis terhadap pendidikan Islam, pendekatan-pendekatan yang relevan digunakan selain pendekatan-pendekatan di atas adalah yang menyangkut usaha kepada berhasilnya atau tercapainya tujuan pokok pendidikan Islam. Secara umum ada empat hal yang sering dijadikan sebagai objek pendekatan dan model kebijakan pendidikan Islam antara lain:

¹⁶ William N. Dunn, *Pengantar.....*h.237.

¹⁷ *Ibid.*, h.239-240.

pendekatan keagamaan, pendekatan hukum, pendekatan sosiologis, pendekatan kebudayaan dan bahkan dengan pendekatan sejarah.

Dayah dan Balai Pengajian sebagai lembaga pendidikan Islam, karena itu tujuannya juga tidak terlepas dari tujuan hidup manusia. Hal ini juga relevan dengan tujuan Pendidikan Nasional, yaitu: *“Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”*.¹⁸

Harapan tersebut juga seiring dengan harapan agama Islam, untuk membentuk kepribadian ummat yang bahagia, sejahtera, aman dan nyaman. Salah satu pendekatan kajian dalam analisis kebijakan adalah dengan pendekatan keagamaan. Pendekatan ini harus dipertimbangkan, mengingat unsur keagamaan juga merupakan bagian dari tujuan mengoptimalkan pelaksanaan program pendidikan Islam. Terkait dengan tujuan pendidikan Islam diperlukan langkah-langkah pendekatan ke arah terlaksananya program dengan baik.

Pelaksanaan pendidikan menuntut adanya pelaksana, yaitu orang-orang yang akan melaksanakan program pendidikan baik langsung maupun tidak langsung. Maka dalam hal ini juga diperlukan kepada pengelolaan yang menyangkut pola manajerial yang bagus serta dapat dilihat dengan jelas secara terstruktur dan teratur. Dengan demikian pendidikan Islam dapat diproses melalui pembinaan, penyampaian ilmu dan pembentukan sikap, kepribadian yang ber peradaban Islam, untuk menjadi manusia beriman, jika hal ini dapat dilakukan dengan baik maka tujuan pendidikan sebagaimana yang tercantum dalam visi-misi.

Dalam suatu sambutan Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, pada acara silaturahmi dengan Ulama Aceh yang di gelar di Dayah Samudra mengatakan,

¹⁸ Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU sisdiknas) pada BAB II pasal 3.

” belakangan ini banyak anak-anak Aceh yang telah terikat budi dengan non muslim seperti yang terjadi di Aceh Tenggara. Mereka perlu dijemput kembali untuk dibina dengan aqidah Islam. Fenomena ini hanya sebuah contoh yang mungkin dilakukan pendekatan-pendekatan analisis, baik pada latar belakang masalah, aturan yang menjadi rujukan dan tindakan yang tepat untuk dilakukan, dengan tetap mempertimbangkan, material yang diperlukan dan hasil optimal dan minimal yang mungkin di capai.

B. Kebijakan Pemerintah tentang Pendidikan Islam

Seiring dengan perubahan waktu, nuansa pendidikan Islam di Indonesia pun ikut berubah, baik dalam kancah nasional maupun kedaerahan. Hal tersebut dapat berlangsung karena masyarakat Indonesia pada umumnya menganut agama suci (Islam). Fahaman Islam dalam masyarakat Indonesia telah berlangsung lama dan menjadi spirit utama Bangsa dalam melakukan pengusiran terhadap penjajah berhaluan selain Islam,¹⁹ sekaligus membentuk suatu pemerintahan bernuansa Islam yang dapat melindungi hak-hak warga negara untuk memeluk agama sesuai dengan keyakinan masing-masing, serta mengembangkan pendidikan Islam dalam sistem pendidikan Nasional.

Pada masa awal kemerdekaan, pendidikan Indonesia masih banyak dipengaruhi pola pendidikan Belanda yang tidak mengenal pendidikan agama dan keagamaan. Sedangkan secara mayoritas penduduk Indonesia beragama dan bahkan hampir 90 % beragama Islam, karena itu sangat tidak relevan bila masalah pendidikan agama hanya diserahkan pada orang tua murid masing-masing. Kajian evaluasi ini telah memunculkan energi umat Islam Indonesia untuk memasukkan pendidikan Islam dalam kurikulum pendidikan Nasional.

Pada tanggal 3 Januari 1946 Departemen Agama secara resmi dibentuk dalam suatu agenda kerja Nasional, dengan tugas utamanya adalah mengurus hal-hal berkenaan dengan kehidupan beragama bagi seluruh

¹⁹ Negara-negara penjajah Indonesia seperti Belanda, Jepang, Portugis menjajah Indonesia untuk tujuan *domestik*. Mereka bahkan anti terhadap Islam, karena itu dalam pandangan masyarakat Indonesia mereka harus di lawan dengan segala pertimbangan.

masyarakat Indonesia.²⁰ Untuk mengatur masalah pendidikan, dibawah Departemen Agama didelegasikan kepada unit-unit yang menangani bidangnya secara khusus, yaitu: di bawah tanggung jawab Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji. Dengan demikian, masalah agama dan pendidikan Islam menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat, sehingga menjadi program khusus untuk dijadikan program Nasional.²¹

Terkait kebijakan tentang pendidikan Islam, oleh pemerintah mengacu pada Undang-undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Lahirnya undang-undang ini dilanjutkan dengan lainnya sejumlah Peraturan Pemerintah untuk menguatkan dan menindaklanjuti Undang-undang sebelumnya antara lain;

1. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1990 tentang Pendidikan Pra-sekolah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 Tentang Pendidikan Menengah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 tentang Pendidikan Tinggi.²²
5. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Sekolah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1992 tentang Tenaga Kependidikan.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peran serta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional.

²⁰ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan pembaharuan Pendidikan Islam Di Indonesia*, (Jakarta Prenada Media Group, 2007), h.155. Lihat juga Haidar, *Dinamika Pendidikan Islam*, (Bandung: Citapustaka Media, 2004), h. 145.

²¹ Pada saat Indonesia baru merdeka, pendidikan agama hanya urusan masing-masing keluarga. Sekolah-sekolah umum (seperti; SR, SD) belum mengenal adanya pendidikan Islam (pendidikan agama). Pada tahun 1947 sekolah-sekolah tersebut mulai memasukkan pendidikan agama di sekolah-sekolah, yang diangkat oleh P.P.K, sampai pada tahun 1951. Mulai tahun 1951 Kementerian Agama sedikit mendapat peran lebih besar dari sebelumnya, yaitu mengangkat dan memberikan guru-guru agama. Lihat Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT.Hidakarya Agung, 1957), h.130.

²² Peraturan Pemerintah RI Nomor 30 Tahun 1990, pada tahun 1999 disempurnakan kembali untuk dilakukan penyesuaian, Haidar, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan*,...h.161.

Selanjutnya pemerintah mengundang kembali kedudukan pendidikan Islam dengan terbitnya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003. Undang-undang ini disusul kembali dengan sejumlah Peraturan pemerintah. Diantaranya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007, tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.²³

Dari sejumlah peraturan dan perundang-undangan terkait pendidikan Islam, Indonesia memiliki yaitu, terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia, berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab perubahan zaman.²⁴

Untuk merealisasikan program-program pendidikan di Indonesia, pemerintah melahirkan sejumlah peraturan-dan perundang-undangan yang memperjelas kedudukan dan tata kerja kegiatan pendidikan di Indonesia, baik dari pusat sampai ke daerah atau wilayah masing-masing.

Pemerintah Aceh Utara memaknai sejumlah peraturan tersebut, untuk menjabarkannya dalam pelaksanaan pendidikan Dayah dan Balai Pengajian. Ada sejumlah kebijakan pemerintah tentang pendidikan Islam yang mungkin dilakukan. Kebijakan-kebijakan tersebut ada yang sudah dapat dirasakan oleh masyarakat secara tidak langsung, yaitu melalui lembaga-lembaga pendidikan Dayah dan Balai Pengajian, dimana putra-putri mereka mendapat kesempatan untuk menimba pengetahuan agama. Di tinjau dari berbagai aspek, ada sejumlah kebijakan yang mungkin dapat dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Utara, antara lain;

1. Kebijakan tentang Manajemen dan Kelembagaan Pendidikan Islam

Lahirnya sejumlah perundang-undangan tentang pendidikan dan pendidikan keagamaan Islam telah mampu merubah kedudukan pendidikan

²³ Peraturan Pemerintah RI Nomor 55 tahun 2007 ini diantaranya mengatur tentang Pendidikan Keagamaan Islam yaitu, Pendidikan Diniyah Formal, Pendidikan Diniyah Non Formal dan Pendidikan Pesantren. Di Aceh istilah Pesantren lebih dikenal dengan Dayah dan Balai Pengajian untuk pendidikan yang digolongkan Non Formal. Lihat PP Nomor 55 Tahun 2007, Bagian Kesatu, paragraf 1, 2, dan 3. PP ini juga mengatur tentang Kelembagaan Pendidikan Islam.

²⁴ Haidar Putra Daulay, *Dinamika Pendidikan Islam di Asia Tenggara*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009), h.48.

Islam seperti pesantren atau Dayah dan Balai Pengajian, baik yang dilancarkan oleh pemerintah langsung maupun unit-unit organisasi atau lembaga dalam masyarakat. Sebagaimana diketahui, manajemen Dayah adalah suatu proses pendayagunaan segenap sumber daya dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Pendayagunaan melalui proses secara terencana dengan baik meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan. Manajemen dan administrasi memiliki kedekatan yang sangat melekat sehingga terfokus kepada ; perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pembiayaan, pengkoordinasian, pengawasan, dan pelaporan. Sementara di Aceh Utara, dalam pelaksanaan manajemen Dayah didapatkan beberapa rumusan hal yang paling penting antara lain;

a. Pimpinan Dayah

Menurut hasil penelaahan tim kerjasama Kabupaten Aceh Utara, ada beberapa hal yang harus dimiliki oleh seorang pimpinan Dayah, sebagai pemegang manajemen dayah tertinggi yaitu:

- Mampu mengembangkan pribadi dalam melaksanakan, memikirkan dan mengemukakan pendapat baik secara perorangan maupun kelompok.
- Mampu mengembangkan suasana kerjasama yang harmonis dengan tetap menghargai dan menghormati kemampuan pribadi dan orang lain sehingga membuka arah untuk memupuk kepercayaan pada diri sendiri dan kesediaan menghargai orang lain. Dengan demikian diharapkan akan berfungsi secara tepat dengan berprinsip pada efektifitas dan efisiensi kerja sehingga memudahkan atau mendekati pada tujuan pendidikan dayah dan Balai pengajian.
- Mampu mengusahakan dan mendorong tumbuhnya rasa tanggung jawab dan kesepakatan dalam menangani seluruh masalah pendidikan dan pengajaran sehingga dapat berlangsung secara berkesinambungan dengan baik, serta mewujudkan suasana belajar yang harmonis.
- Mampu menyelesaikan masalah-masalah, baik yang dihadapi secara perorangan maupun kelompok, dengan memberi pengarahan dan petunjuk dalam mengatasinya, yang di dukung oleh terjadinya

peningkatan kesejahteraan dalam rangka menciptakan moral kerja yang tinggi.

- Mampu bersikap sebagai inspirator dan motivator dalam setiap kegiatan kerja, baik secara perseorangan maupun dalam bentuk tim.²⁵

Melihat kriteria para pimpinan Dayah, pimpinan pengajian, maupun *teungku-teungku rangkang*, yang sedemikian penting maka secara umum dapat di tarik kesimpulan bahwa, sejumlah kriteria yang diinginkan harus dimiliki oleh para pimpinan dayah dan balai pengajian yaitu, teungku atau pimpinan Dayah dan Balai Pengajian memiliki kemampuan sebagai inisiator, motivator, dinamisator, kreator, korektor, konselor dan inspirator serta supervisor di lembaga yang diasuhnya masing-masing lembaga pendidikan Dayah dan Balai Pengajian.

Adapun tugas utama yang diharapkan dapat dilakukan oleh Pimpinan Dayah dan Balai Pengajian, menurut versi Pemerintah Kabupaten Aceh Utara antara lain adalah:

- Penjabaran tujuan Dayah dan Balai Pengajian dalam bentuk aplikatif.²⁶
Tugas pimpinan dayah dan Balai pengajian diharapkan mampu menjabarkan tujuan pendidikan untuk pemenuhan kebutuhan umat Islam melalui usaha penjabaran tujuan Instruksional Umum dan Khusus. Dari tujuan ini diharapkan adanya sikap kepemimpinan yang relevan dengan upaya pencapaian tujuan. Sebagai bentuk kegiatan operasionalnya, tujuan operasional Umum menjadi tanggung jawab pimpinan, sedang tujuan operasional khusus selayaknya menjadi tanggung jawab para guru atau teunggu secara langsung.
- Penyusunan rencana kerja: yaitu menyusun garis-garis besar haluan dayah dan balai pengajian berdasarkan tujuan dayah dan hasil inovasi (rapat kerja dayah)
- Pengorganisasian dan pendayagunaan personal, yaitu suatu upaya untuk memberdayakan personal, tugas utama yang harus dilakukan

²⁵ Tim Kerjasama Dinas Syariat Islam, Kab. Aceh Utara, *Pedoman Umum Manajemen Dayah Aceh Utara*, (Lhokseumawe, 2006), h. 9.

²⁶ *Ibid.*, h. 10.

oleh pimpinan dayah atau Balai Pengajian menurut versi Pemerintah Kabupaten Aceh Utara adalah antara lain:

- Memfungsikan semua aparatur yang ada, yaitu mendorong terlaksananya tugas-tugas dan kewenangan aparatur lembaga dengan baik, mendorong pengembangan skill dalam bidangnya dan menumbuhkembangkan semangat dan etos kerja.
- Pembagian *job description*, yaitu perencanaan kerja sesuai bidangnya dan dapat terlaksanakan sesuai dengan perencanaan, sehingga tidak terjadi penumpukan kerja yang tidak normal.
- Memahami tentang kelayakan tugas yang diberikan, serta kemampuan untuk bertanggungjawab sesuai prosedur.
- Specialisasi Tugas, yaitu tidak membebankan suatu tugas yang banyak pada satu orang saja.
- Pendelegasian wewenang, yaitu memberikan kewenangan kepada personal yang dipercayakan dengan cepat. Pendelegasian kewenangan ini perlu diperjelas secara riil, tentang maksud dan tujuan yang sebenarnya dari tugas-tugas yang diberikan, agar tidak menyalahi dari maksud yang sebenarnya. Bila saatnya membutuhkan penjelasan secara teknis, maka pimpinan juga tidak segan-segan melakukannya demi kepentingan yang lebih baik.
- Pendayagunaan personal, yaitu pemanfaatan kemampuan dan volume kerja berdasarkan jenis, waktu dan daerah kerja untuk efektifitas dan penghematan energi secara tepat.
- Melakukan supervisi atau pengawasan secara kontiniu terhadap realisasi program, agar tetap dalam koridor yang diharapkan.²⁷

Peran dan kewenangan pimpinan Dayah sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan atau kesepakatan (*agreement*) di atas diharapkan dapat berjalan dengan baik. Hal ini sebenarnya bukan

²⁷ Tim Kerjasama Kab.Aceh Utara, *Pedoman Umum Manajemen Dayah Kab. Aceh Utara*, (Lhokseumawe, tidak ada penerbit, 2006). h. 8-10.

hanya dikhususkan kepada para pimpinan dayah dan balai pengajian, tetapi juga terhadap lembaga-lembaga pendidikan lainnya.

b. Perencanaan (*planning*)

Sebagaimana lembaga-lembaga pendidikan lainnya, dayah juga harus memiliki perencanaan (*planning*) yang jelas dan matang. Perencanaan tersebut harus dituangkan dalam suatu ketetapan yang dapat diketahui secara jelas oleh setiap anggota pengurus atau para pelaksana pendidikan di dayah dan balai pengajian. Perencanaan ini diumpamakan sebagai bentuk niat yang harus dijabarkan dengan perbuatan sebagaimana seseorang akan melakukan sembahyang dengan mengawali niat. Rasulullah saw bersabda, “ انم العمل ب انية ”, (*segala perbuatan itu disertai dengan niat*).

Perencanaan berfungsi sebagai penentuan awal dari sebuah agenda kerja untuk mencapai tujuan atau target yang diinginkan. Said Muhammad Hawari menyatakan bahwa perencanaan (*planning*) merupakan usaha mengelola, menyediakan, merumuskan langkah-langkah yang harus dilakukan serta peralatan atau keperluan yang dibutuhkan dengan metode dan skiil yang trampil di bidangnya.

Salah satu fungsi penataan administrasi Pendidikan Berkaitan dengan manajemen kelembagaan pendidikan Islam di Aceh Utara setidaknya ada sejumlah usaha yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Aceh Utara untuk mengorganisir dayah-dayah dan Balai pengajian, secara simultan, *pertama*, pemerintah menunjuk koordinator dayah pada tiap-tiap Kecamatan. Koordinator ini bertanggung jawab terhadap laporan-laporan terkait kondisi riil dayah dan balai pengajian. *Kedua*, membentuk badan dayah yang bertugas sebagai pengawas pelaksanaan pendidikan Dayah dan Balai Pengajian. Badan dayah ini berkedudukan di Kabupaten, dibawah naungan Dinas PK, dan mendapat kewenangan memferifikasi bantuan-bantuan untuk pendidikan dayah dan balai pengajian.

Pada tahun 2006 oleh pemerintah Kabupaten Aceh Utara dengan sangat apresiatif, melakukan kerjasama dengan beberapa lembaga pemerintah dan dayah untuk merambah manajemen dayah. Program ini

telah dilaksanakan dengan baik. Lembaga yang turut dilibatkan antara lain; STAIN Malikussaleh, MPU Aceh Utara, Dayah Darul Huda Paloh Gadeng dan Dayah Mudi Mesra Salamanga. Dari hasil kerjasama ini telah berhasil dirumuskan suatu manajemen baru untuk Dayah-dayah yang ada di Aceh Utara pada khususnya dan Aceh secara keseluruhan.

Kebijakan ini termasuk hal baru bagi pemerintah Kabupaten Aceh Utara, karena sebelumnya hanya melihat Dayah dari jauh, sehingga perhatian juga masih bersifat bantuan semata. Keterlibatan pemerintah saat dalam merintis manajemen dayah ini termasuk bentuk perhatian serius dari pemerintah terhadap lembaga pendidikan yang masih dianggap nonformal, karena hanya ditujukan pada dayah-dayah salafi yang belum menganut pola perpaduan kurikulum. Dengan demikian untuk selanjutnya dayah salafi yang ada di Aceh Utara dapat menyesuaikan manajemen yang baru tersebut dengan tidak menghilangkan substansi kesalafiahannya.²⁸

Pada dasarnya manajemen Dayah dibentuk dan dikembangkan untuk tujuan melaksanakan dan mengembangkan pendidikan. Pada umumnya manajemen Dayah masih bersifat imaman, artinya pimpinan merupakan panutan bagi yang lainnya, baik bagi para guru yang ada di lingkungan dayah tersebut, maupun murid-muridnya. Arahan pimpinan merupakan keputusan yang tidak akan di bantah oleh semua orang yang ada dalam lingkup suatu lembaga pendidikan dayah. Namun demikian pimpinan tidak selamanya bersikap *otokratis*, baik kepada dewan guru di lingkungan dayah, maupun murid-muridnya. Pimpinan selalu mengajak rembuk dengan dewan guru untuk mengambil suatu keputusan yang seharusnya.

Pola manajemen ini berlangsung sampai saat ini, terutama pada dayah-dayah *salafi*, karena dasar kharismatik pada pimpinan (*abu / abi /*

²⁸. Dalam suatu kesempatan, Wakil Gubernur Aceh, Muhammad Nazar, mengemukakan, manajemen pengelolaan pondok pesantren (Dayah) di Aceh harus ditingkatkan, agar bisa setara dan diakui seperti lembaga pendidikan formal agama lainnya di Indonesia. "Secara informal pondok pesantren sudah diakui, tapi secara formal ijazah yang dikeluarkan lembaga itu belum bisa digunakan untuk melanjutkan ke perguruan tinggi." katanya saat membuka rapat koordinasi dalam rangka kerja sama antara instansi Pemerintah Aceh di Banda Aceh. (Rabu, 9/12/2009).

abati / abon / waled).²⁹ Bentuk *takzdim* seperti ini terkadang juga dikaitkan dengan faktor ketakutan kekhawatiran murid jika menolak titah atau amarannya akan menyebabkan ilmu yang telah dipelajarinya tidak berkah bila tidak dengan ridha guru.³⁰

Namun demikian, karena dayah terbagi pada tiga macam (Dayah Modern, Dayah Takhassus dan Dayah Campuran), maka terdapat beberapa dinamika dalam kepemimpinannya. Bagi dayah Modern yang didalamnya terdapat sejumlah kepemimpinan pada kebiasaan menganut sistem demokrasi dalam setiap masalah. Sistem ini bukan berarti kepemimpinan dapat beralih kepada siapa saja, hanya polanya saja yang menganut sistem musyawarah. Adapun pada Dayah takhassus, mereka menganut tetap pimpinan sebagai *leader*, pemimpin umum yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan kondisi yang akan digerakkan dalam manajemen Dayah.

c. Pengorganisasian (Organizing)

Agar dalam pemahaman tidak menjadi sesuatu yang rancu, maka istilah organizing dan organisasi harus dijelaskan. Organisasi dapat diartikan sebagai : *the form every human association to attain a common purpose*". Senada dengan itu Liang gie menyatakan : "organisasi adalah suatu sistem kerjasama dari sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama". Adapun Oteng Sutisna, mengatakan, organisasi adalah : "Hubungan setiap orang, pekerjaan-pekerjaan, pikiran, fakta yang disusun dan di atur sedemikian rupa sehingga dapat digerakkan kepada suatu tujuan tertentu.

Sedangkan pengorganisasian berarti aktivitas untuk menggerakkan organisasi tersebut, sehingga dapat berfungsi sebagai proses menjalankan atau mekanisme suatu organisasi. Definisi ini turut diperkuat oleh P.Siagian dengan mengatakan, pengorganisasian adalah suatu yang memiliki fungsi organik dalam administrasi dan manajemen.

²⁹ Beberapa panggilan tersebut *lazim* atau sering dilekatkan kepada seorang pimpinan dayah sebagai bentuk *takzim*, memuliakan guru atau pimpinan pada suatu dayah.

³⁰ Tim Kerjasama Dinas Syariat Islam Kabupaten Aceh Utara, *Pedoman Umum Manajemen Dayah Aceh Utara* (Lhokseumawe, 2006), h. 22.

Dari definisi-definisi di atas, maka kegiatan pokok dalam pengorganisasian adalah:

1. suatu usaha untuk menggerakkan dan memfungsikan sumber finansial dan anggaran.
2. Usaha menggerakkan dan memfungsikan personal
3. Usaha menggerakkan dan memfungsikan proses belajar mengajar
4. Usaha menggerakkan dan memfungsikan prosedur yang diperlukan dan,
5. Usaha menggerakkan, mendayagunakan sumber finansial, sarana dan fasilitas yang ada.

Setelah rencana selesai disusun dengan baik dan terarah, maka selanjutnya merealisasikan rencana itu. Rencana-rencana tersebut diwujudkan dalam bentuk pengorganisasian, dengan membagi kegiatan, penempatan peronel, penentuan schedule pelaksanaan dan lainnya. Pengorganisasian harus di wujudkan dalam struktur yang jelas. Setidaknya struktur tersebut menggambarkan bidang-bidang antara lain:

1. Bidang Pendidikan dan Pengajaran
2. Bidang Hubungan Masyarakat
3. Bidang Kesiswaan
4. Bidang Material /Logistik
5. Bidang Keuangan
6. Pembinaan aparatur /Personalialia / Kepegawaian
7. Bidang Ketata Usahaan

d. Pengarahan (*directing*)

Dalam sebuah lembaga apasaja sering dijumpai istilah direksi dan directing, termasuk sekolah dan lembaga-lembaga pendidikan lainnya. Direksi berarti jabatan memimpin atau mengeplai suatu lembaga sekolah. Pengarahan penting dilakukan pada setiap lembaga pendidikan, terutama bila terdapat jalan buntu. Pengarahan ini harus selalau menjadi agenda penting bagi seorang pemegang manajemen, baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Pengarahan dimaksudkan agar setiap bagian yang ada dalam struktur kerja lembaga pendidikan dapat berjalani dengan baik. Kegiatan

pengarahan juga merupakan bagian dari upaya memberikan motivasi kepada bawahan. Ada sejumlah bentuk atau cara seorang pimpinan memberikan pengarahan antara lain:

a. Pengarahan dalam bentuk lisan

Pengarahan dalam bentuk lisan ini dapat berupa;

- Memberikan keterangan-keterangan atau arahan-arahan dengan cara briefing atau bahkan dalam bentuk ceramah, menyampaikan cara kerja secara umum.
- Pengarahan juga dapat berupa petunjuk teknis yang disampaikan secara formal maupun secara informal dalam suasana akrab melalui percakapan (komunikasi).
- Pengarahan dapat juga dalam bentuk perbaikan-perbaikan sesuatu yang telah, sedang dan akan dikerjakan.
- Pengarahan juga dapat berupa motivasi kerja, seperti memberikan imbalan yang lebih baik, atau penilaian yang baik.
- Pengarahan juga dapat terjadi dalam bentuk bimbingan kerja, kepercayaan dan rasa tanggung jawab yang tinggi.

b. Pengarahan dalam bentuk tulisan

Pengarahan dalam bentuk tertulis ini biasanya lebih mudah dilakukan, namun terkadang sulit dilakukan karena kebanyakan sangat terstruktur, dan harus diterjemahkan secara khusus, namun bagi pengarahan-pengarahan sederhana akan dengan mudah dapat difahami oleh banyak orang. Pengarahan dalam bentuk tulisan dapat berupa ;

- Nota dinas untuk personil tertentu
- Surat pesan yang harus disampaikan
- Dalam bentuk penghargaan.

c. Pengarahan dalam bentuk perbuatan

Pengarahan dalam bentuk perbuatan dalam ilmu da'wah atau komunikasi disebut juga dengan dakwah bilhal, yaitu melakukan sesuatu secara langsung untuk memberikan contoh bagi yang di pimpinnya. Pengarahan

dalam bentuk perbuatan ini juga berupa sikap dan tatacara dalam berinteraksi seperti;

- Sikap akhlak
- Tata krama
- Disiplin
- Kebersihan, kerapian dan disiplin
- Atau dapat berupa hukuman (*fanisman*) bagi yang bersalah dan hadiah (*riward*) bagi yang berprestasi.

d.

e. Pembiayaan (*budgeting*)

Pimpinan atau manajemen juga bertanggung jawab atas pembiayaan (pengoperasian) lembaga pendidikan di bawah kendalinya. Pimpinan merencanakan sumber keuangan serta realisasi penggunaannya secara tepat, dimana dayah-dayah tersebut masih mengandalkan pembiayaan seadanya dari sumber yang tidak apat di ukur karena bukan merupakan sumber penghasilan resmi Dayah.

f. Koordinasi (*Coordinating*)

Koordinasi adalah usaha suatu usaha menyatukan arah, dan hubungan kerja sama yang baik dan harmonis untuk saling mendukung, mempercayai satu sama lain, sehingga tidak terjadi duplikasi kegiatan karena saling menunggu dalam penyelesaiannya. Koordinasi ini juga diperlukan untuk mengatur *jobdescription* yang sesuai dengan bidang keahlian masing-masing.

g. Pengawasan (*supervisi*)

Pengawasan adalah suatu kegiatan untuk meneliti jalannya program dan melihat apakah realisasi kerja sudah sesuai dengan perencanaan sebelumnya. Pengawasan merupakan kegiatan penting dalam suatu manajemen kerja, untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi mengenai kelebihan dan kekurangan yang ada, untuk mengukur kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weekness*) serta faktor-faktor pendorong / pendukung. Selanjutnya memberikan anjuran-anjuran atau rekomendasi-rekomendasi yang diperlukan untuk kegiatan kerja yang lebih baik.

Pengawasan dalam suatu lembaga pendidikan Dayah memiliki fungsi antara lain:

- Pertama : untuk melihat ada atau tidaknya penyimpangan dari rencana yang telah digariskan.
- Kedua : untuk mempelajari faktor-faktor, yang menjadi penghambat dan pendukung.
- Ketiga : Sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun rencana berikutnya
- Keempat : memberikan peringatan dini, jika ada yang kurang tepat sebagai upaya menghindari terjadinya kesalahan yang lebih jauh (fatal).

Keempat fungsi pengawasan di atas diharapkan dapat berjalan dengan baik sehingga akan bermanfaat bagi pengembangan manajemen lembaga pendidikan dayah atau balai pengajian sekalipun.

h. Pelaporan (*reporting*)

Kegiatan yang tidak kalah pentingnya dalam suatu manajemen pendidikan dayah adalah melakukan pelaporan dari berbagai kegiatan pelaksanaan pendidikan, baik dalam realisasi kurikulumnya, kesejahteraan lingkungan pendidikan dayah, hubungan kerjasama dengan pihak luar (kehumasan), realisasi pembinaan personalia, keuangan maupun unit-unit kerja lain berkaitan dengan pemberdayaan lembaga pendidikan Dayah atau bahkan balai pengajian.

2. Kebijakan tentang Sumber Daya Manusia Pendidikan Islam

Kebijakan pemerintah Kabupaten Aceh Utara terhadap SDM Pendidikan Islam, dari tahun ke tahun berikutnya sangat beragam. Umumnya pada masa pemerintahan Orde Baru (ORBA) tidak banyak perhatian pemerintah terhadap pendidikan yang dinilai nonformal seperti dayah-dayah salafi. Namun demikian sejak tahun 1995 Aceh Utara mulai melirik pondok-pondok pengajian dan dayah dengan sedikit mengalokasikan dana bantuan. Bantuan ini baru bersifat permanen setelah tahun 1995, yaitu dengan mensubsidi guru-guru pengajian dan dayah dalam bentuk

triwulan, sehingga sedikit memberikan pencerahan bagi guru yang mengajar pada balai-balai pengajian.

Pada periode pemerintahan Bupati Aceh Utara, Tarmizi A.Karim, membentuk pengajian rutin mingguan dan bulanan dengan kualifikasi guru yang berbeda kepada guru-guru pengajian, terutama para pimpinan pengajian. Kegiatan pengajian ini dipusatkan pada beberapa lokasi antara lain; Masjid Budjang Salim Kr. Geukueh bagi mereka yang berada di wilayah barat Ibu Kota Aceh Utara yang saat itu belum terjadi pemekaran dengan Kota Lhokseumawe. Program pengajian ini juga diwajibkan kepada para kepala dinas pada setiap sebulan satu kali, yang dipusatkan di Pendopo Bupati Aceh Utara. Program lain yang relevan dengan upaya peningkatan SDM pendidikan Islam pada dayah dan balai pengajian juga diakumulasikan dalam bentuk pelatihan koperasi bagi guru dan santri dayah. Hal ini berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan guru dayah.

Secara khusus masalah mutu pendidikan pada suatu lembaga pendidikan seperti dayah dan balai pengajian, sampai saat ini belum ada acuan penilaian khusus. Namun hal ini telah disadari oleh banyak kalangan, terutama para pemerhati pendidikan bahwa, Pemerintah Kabupaten Aceh Utara belum mulai menilik potensi tentang ada tidaknya penilaian akhir secara resmi atau terjadwal, karena masih dianggap hak otonom pimpinan dayah atau balai pengajian. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Aceh Utara memang mendukung dalam bentuk memberikan support kepada tiap-tiap balai pengajian, agar para guru yang mengasuh pengajian juga mengikuti pengajian tingkat guru. Kegiatan pengajian bagi guru dayah dan balai pengajian pertama dicetuskan oleh Kepala Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, Tarmizi A.Karim, pada tahun 2002.³¹ Kegiatan pengajian bagi para guru dayah dan Balai Pengajian ini masih berjalan sampai dengan sekarang.

³¹ Wawancara penulis dengan Wakil koordinator Dayah dan Balai Pengajian Wilayah Dewantara, Tgk.Mahmudan, tanggal 17 Januari 2011, di kediamannya, Kecamatan Dewantara.

Kegiatan pengajian mingguan ini di pimpin oleh para Ulama yang ada di Aceh Utara, seperti Abu Tumin Blang Bladeh, Abu Musthafa Paloh Gadeng, Abu Panten, Abu Sulaiman Matang Raya (alm.). Peserta pengajian atau murid yang mengikuti pengajian ini adalah para guru dayah, para piminan dan guru Balai Pengajian dan guru-guru agama yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang hal agama.

Berkaitan dengan kebijakan tentang mutu pendidikan Islam, pada dasarnya bermuara pada tiga aspek utama yaitu: guru, murid dan suasana lingkungan; aspek guru, menggambarkan adanya kesiapan dari guru /pengajar secara utuh, lahir dan bathin, yang berarti memiliki kematangan jiwa raga serta kepribadian sebagai seorang guru. Yang kedua; murid, menggambarkan adanya kesiapan dari murid itu sendiri untuk menerima pengajaran dari guru dimana ia belajar, termasuk dukungan orang tuanya untuk dia belajar seperti memberikan keuangan serta motivasi belajar.³² Adapun faktor ketiga adalah lingkungan; yaitu, suasana lingkungan yang tidak menyebabkan terganggunya proses belajar-mengajar pada suatu lembaga pendidikan. Suasana lingkungan dapat dipengaruhi oleh tiga unsur antara lain; sarana pendukung belajar, mental dan kenyamanan lingkungan belajar.

Ketiga faktor tersebut tidak boleh tidak dimiliki dalam suatu lembaga pendidikan dalam tingkatan manapun. Begitu halnya pendidikan dayah dan Balai Pengajian memiliki kekhususan dalam wilayah dan pola pengajarannya. Kekhususan tersebut sangat *lazim* terjadi pada Balai Pengajian, karena sistim belajar yang diterapkan berdasarkan kebutuhan dan waktu dari murid dan guru. Kekhususan ini juga melambangkan cirikhas dan faktor dominan kehidupan keluarga yang sudah membiasakan atau beradat dengan pola didikan orang tua (ortu), yang hanya mempercayakan

³² Motivasi belajar yang diberikan orang tua kepada anaknya dapat berupa penghargaan-penghargaan, tegur sapa terkait pelajaran dan pengawasan kedisiplinan. Pengawasan kedisiplinan ini oleh orang tua sangat diperlukan pada pendidikan pola balai pengajian karena selalu berkaitan dengan waktu belajarnya di rumah dan saat berada dalam lingkungan balai pengajian.

anaknya kepada seorang guru untuk di didik dan diajarkan sampai ia mapan pada masing-masing jenjang pendidikan yang mereka berikan.

3. Kebijakan Tentang Pendanaan Pendidikan Islam

Pada tahun 2007, pemerintah pusat mulai membuka mata untuk melihat persoalan-persoalan yang dihadapi pendidikan Islam dibawah payung swasta, padahal lembaga pendidikan ini juga sebagai pemberi kontribusi terbesar dalam membangun Bangsa melalui pendidikan.³³ Perhatian ini diwujudkan dengan memberikan bantuan sebesar-besarnya terhadap lembaga pendidikan madrasah dibawah kendali swasta.³⁴

4. Kebijakan tentang Sarana dan Fasilitas Pendidikan Islam

Bagian yang terpenting dari kebutuhan pendidikan adalah, adanya sarana dan prasarana yang memadai. Untuk itu pemerintah Aceh secara keseluruhan juga menganggarkan pembiayaan dayah yang cukup besar pada tahun 2010. Bantuan-bantuan dalam bentuk bangunan fisik seperti pembangunan gedung atau ruangan belajar, bangunan balai tempat belajar dan fasilitas-fasilitas seperti musalla. Bantuan fisik dari pemerintah tidak hanya diperuntukkan bagi dayah salafiah tetapi untuk dayah moderen. Sedangkan untuk balai pengajian, pemerintah membantu pembangunan balai tempat belajar dengan mengucurkan biaya ± Rp.15.000.000,- (lima belas juta per balai pengajian yang mengajukan permohonan bantuan tersebut.

5. Kebijakan tentang Inovasi dan Pengembangan Pendidikan Islam

Kajian terhadap fungsi dan keberadaan dayah plus balai pengajian, tentang manfaat keberadaannya di tengah-tengah masyarakat, telah menggugah banyak para wali atau orang tua, guru, para pimpinan dayah/

³³ Menteri Agama Maftuh Basyuni mengatakan bantuan pendidikan yang diberikan Depag 90 % diperuntukkan bagi madrasah swasta. *"Madrasah swasta lebih banyak dibantu untuk menebus dosa karena selama ini madrasah swasta dibiarkan terkapar,"* ujar Menag usai membuka Raker Kanwil Depag DKI Jakarta, di asrama Haji Pondok Gede, Jakarta Timur, Selasa (10/4), <http://www.depag.go.id/index.php>.

³⁴ Dayah dan Balai Pengajian di Aceh merupakan lembaga pendidikan Islam milik swasta. Lembaga pendidikan ini belum mendapat pengakuan persamaan karena alasan kurikulum dan status akreditasi. Namun dilihat dari fungsi dan visinya sangat pantas dijadikan sebagai lembaga pembangun, dan pengawal ummat dan Bangsa, karena itu sewajarnya juga mendapat perhatian penuh dari pemerintah.

balai pengajian menganggap sama pentingnya pendidikan sadar kepada anak-anak, terutama dasar keagamaan yang kuat. Setelah kenyataan ini dibenarkan oleh para anggota dewan (legislatif) Aceh Utara, pada tahun 2009, sempat menyusun rancangan *qanun* pendidikan Dayah dan Balai Pengajian. Rancangan *qanun* pendidikan Dayah dan balai pengajian ini sudah sempat diseminarkan pada bulan oktober 2009 di aula kantor DPRD Aceh Utara yang turut dihadiri oleh berbagai unsur dan sejumlah lembaga pendidikan.³⁵ Rancangan pendidikan Dayah dan balai pengajian ini tidak sempat disahkan pada masa periode tersebut, karena dewan pengusul *qanun* inisiatif ini dibatasi oleh masa jabatannya yang segera berakhir.

Dalam rancangan pendidikan dayah tersebut termuat adanya indikator pembiayaan secara terstruktur oleh pemerintah untuk pelaksanaan pendidikan Dayah. Namun rancangan tersebut sudah dilupakan oleh dewan legislatif periode berikutnya, sehingga belum dapat dilaksanakan untuk pengembangannya. Inti dari rancangan pendidikan dayah tersebut adalah pembiayaan / penggajian guru dayah dan balai pengajian setiap bulan sama dengan honor yang diberikan kepada guru-guru pendidikan formal lainnya.

Gagasan pembiayaan Dayah secara terstruktur ini termasuk inovasi baru yang sangat relevan dengan undang-undang Pemerintahan Aceh (PA) dan *qanun* Aceh nomor 5 tahun 2008, tentang pendidikan Aceh. Apabila *qanun* ini dapat terlaksanakan pada tahun-tahun berikutnya, maka pendidikan agama yang selama ini belum diakui sebagai pendidikan formal akan mengalami perubahan yang besar. Bahkan kemungkinan besar akan turut memotivasi pemahaman tiap-tiap penduduk muslim Aceh Utara tentang perlunya pendidikan keislaman yang selama ini hanya dianggap sampingan, artinya sering diabaikan oleh banyak kalangan karena tidak mengandung unsur paksaan.

Berpijak pada rencana di atas, banyak kalangan berharap akan segera dibahas kembali di kalangan legislatif untuk segera disahkan menjadi

³⁵ . Wawancara dengan DPRD bidang pendidikan Aceh Utara, Hamdani, S.Pd.I, tanggal 28 Oktober 2009; bertempat di Lhokseumawe.

qanun. *Qanun* ini diharapkan juga mengatur keterlibatan warga dan lembaga aparatur gampong untuk mendukungnya dengan cara, turut mengawasi proses belajar-mengajar pada kedua lembaga tersebut, terutama proses belajar-mengajar pada balai pengajian. Oleh sebab itu untuk menilai mutu suatu lembaga pendidikan seperti Dayah dan balai pengajian juga akan masuk dalam program pengawasan pemerintah secara struktural. Pola penilaian dan evaluasi juga tidak dapat di ukur secara psikomotorik matematis semata, tetapi juga pada tahapan avektif.

Penilaian secara matematis hanya mungkin dilakukan pada saat yang bersangkutan mengikuti ujian final yang diadakan oleh dayah pada setiap semesteran. Ujian ini hanya sebagai sarana formal penilaian yang pernah dilakukan oleh setiap lembaga pendidikan dayah. Sedangkan pada lembaga pendidikan balai pengajian hanya sedikit yang melakukannya secara otomatis, artinya terjadwal yang dapat diketahui secara umum. Namun pola evaluasi dan penilaian yang dilakukan secara periodik ini juga sering dilakukan pada sejumlah balai pengajian, dan bahkan banyak unit kegiatan pengajian selama ini juga melakukan ujian khusus untuk mengukur tingkat ketercapaian studinya.

C. Sejarah Dayah dan Balai Pengajian Di Aceh

1. Latar Belakang dan Sejarah Kemunculan Dayah dan Balai Pengajian

a. Sejarah Kemunculan Dayah

Kehadiran Dayah di Aceh berawal dari keinginan para muballig, tengku dan para alimun (ulama) untuk menyampaikan risalah Islam. Mulanya di Aceh tidak diperlukan dayah, karena oleh para muballig dengan secara serta merta dapat melangsungkan dakwah dan ajaran Islam secara langsung kepada masyarakat di Aceh, dengan cara berdakwah secara lisan dan praktik. Dakwah Islam atau penyebaran risalah agama di Aceh berlangsung dengan dua pola, yaitu dengan *lisan* (lidah) dan *bilhal* (praktek atau percontohan dengan perbuatan).

Dayah merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam tertua di Nusantara, dan telah berdiri sejak belum lahirnya Kerajaan Aceh

Darussalam pada abad ke 16 (1511 M).³⁶ Orang Aceh menyebut dengan dayah- zayah, Zawiyah (Arab) yang secara literal bermakna sudut. Berkaitan dengan istilah tersebut, masyarakat Aceh meyakini bahwa sudut mesjid Nabawi (mesjid Madinah), pertama sekali populer, digunakan Nabi untuk mengajar dan berda'wah, menyampaikan risalah Islam. Penggunaan sudut-sudut mesjid terus berlanjut pada masa para sahabat untuk kegiatan belajar-mengajar, hingga ke seluruh Jazirah Arab.

Pada pertengahan abad ke-6, *zawiyah* dipahami sebagai tempat pencari kehidupan spiritual, sangat mungkin Islam disebarkan ke Aceh oleh para pendakwah tradisional Arab dan sufi. Indikasi ini memperkuat relevansi perubahan Istilah asal *zawiyah* menjadi dayah.³⁷ Berkaitan dengan perubahan istilah ini, oleh Haidar Putra Daulay). menyebutkan sebagai perubahan yang disebabkan dialektika orang-orang Aceh yang sering memanggil nama / kata secara singkat.³⁸

Secara struktural, terjadinya penyebaran Islam ke Aceh dilakukan oleh orang-orang muslim Arab dan Persia yang di pimpin oleh seorang Khalifah, tiba di Bandar Peureulak Pantai Sumatera Utara pada tahun 800 M. Mereka mendirikan perkampungan di sana. Sumber lain menyebutkan, kehadiran mereka pertama diperkirakan lebih cepat, yaitu pada abad ke 7 M, ketika pedagang Arab berhenti di Sumatera untuk menuju ke Cina, hal ini sangat mungkin terjadi karena pedagang inilah yang memperkenalkan Islam ke Cina. Pada gilirannya istilah *zawiyah* yang sedianya di pakai di Jazirah Arab, mulai dipakai di Aceh.

Kemudian secara serta-merta menurut Haidar, istilah *zawiyah* mengalami perubahan akibat pengaruh dialektika orang-orang Aceh.³⁹ Istilah Dayah ini populer di Aceh, sedangkan di pulau Jawa lebih terkenal

³⁶ Tim Kerjasama Dinas Syariat Islam Kab.Aceh Utara dengan MPU Kab.Aceh Utara dan STAIN Malikussaleh, *Pedoman Umum Manajemen Dayah Aceh Utara*, (Lhokseumawe:buku Tidak Terbit, 2006), h.15

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta:Perdana Media Group, 2007), h.24

³⁹ *Ibid.* h. 25

dengan istilah pesantren.⁴⁰ Terkait dengan asal-muasal lahirnya dayah (pesantren di Jawa), ada beberapa versi yang masing-masing versi tersebut memiliki dasar dan alasan tersendiri yang dapat dipercaya (aptudied). Versi *pertama* mengaitkan dayah dengan usaha-usaha yang dilakukan oleh Rasulullah saw ketika menyiarkan agama Islam, dimana dakwah Nabi pada permulaan melakukan dengan cara sembunyi-sembunyi. Keadaan ini menunjukkan adanya kesamaan situasi ketika Aceh dalam kondisi yang kurang aman, oleh para ulama yang ingin menyebarkan syariat Islam mengalami kemandekan akibat situasi yang kurang nyaman, maka para ulama memilih berdiam dirumah sembari mengajarkan murid-muridnya yang datang untuk belajar.

Versi kedua mengaitkan keberadaan Dayah ini dengan aktivitas para sufi. Pendapat ini merujuk pada pola penyiaran agama Islam di Indonesia yang lebih banyak dalam bentuk kegiatan tarekat, yaitu mengamalkan dzikir-zikir dan *wirid* yang dipandu oleh seorang guru. Kegiatan tarekat ini biasanya berlangsung selama 40 hari bersama guru atau kyai yang mengasuh tarekat tersebut. Selama mengikuti *suluk*, para murid disiapkan bekal makanan sehingga tidak perlu memasak sendiri karena ada yang membantu menyiapkan masakan bagi mereka.⁴¹

Secara antropologis, lembaga pendidikan Dayah lahir dari proses kebiasaan-kebiasaan yang sering terjadi di lingkungan sosial kemasyarakatan, kebiasaan-kebiasaan yang baik menurut agama Islam di praktikkan oleh individu dan kelompok masyarakat yang akhirnya menjadi norma yang ditaati dan dipatuhi oleh anggota masyarakat.

Adapun istilah dayah berasal dari bahasa Arab *zawiyah*. Istilah *zawiyah* merujuk pada kegiatan belajar-mengajar pada zaman Nabi dan para

⁴⁰ Baik istilah dayah di Aceh, dan istilah pesantren di Jawa, memiliki sejarah panjang dan asal-muasalnya istilah-istilah tersebut. Namun yang menjadi catatan adalah dayah dan pesantren merupakan dua nama yang disematkan untuk lembaga pendidikan keagamaan. Bahkan tidak layak lagi dipakai untuk lembaga pendidikan selain pendidikan Islam (di Jawa), karena telah mengalami islamisasi yang cukup lama.

⁴¹ Departemen Agama RI, *Profil Pondok Pesantren Mu'adalah*, (Jakarta: Dirjen Bagais, 2004), h.2

sahabat yang sering menggunakan sudut-sudut mesjid. Keterangan ini erat kaitannya dengan asal dayah dalam versi kedua, dimana kegiatan-belajar-mengajar dilakukan secara berkelompok-kelompok di sudut-sudut mesjid.⁴²

Istilah dayah dapat dimaknai sebagai suatu lembaga pendidikan Islam yang terdapat di Aceh. Lembaga pendidikan ini sama halnya dengan Pesantren yang ada di pulau Jawa, baik dari segi fungsi maupun tujuannya, kendatipun di sana terdapat beberapa perbedaan yang substansial. Di antara perbedaan tersebut antara lain didefinisikan sebagai tempat yang dipersiapkan untuk memberikan pendidikan agama, mulai dari tingkat rendah sampai ke tingkat belajar lebih lanjut. Perbedaannya dengan Dayah di Aceh adalah pada pengkatagorian murid yang telah lulus pendidikan dasar. Orang-orang yang memasuki pendidikan dayah terlebih dahulu belajar pendidikan dasar yang sering disebut dengan pengajian bagi anak-anak. Pendidikan agama untuk anak-anak berlangsung secara kontiniu dari rumah-rumah guru, meunasah, dan balai pengajian.

Kerajaan Islam Peureulak berdiri tahun 840 M. Sultan Peureulak membangun beberapa Lembaga Pendidikan Islam. Lembaga Pendidikan Islam yang didirikan pertama itu diberi nama Dayah Cot Kala. Setelah para lulusan dayah ini matang dalam ilmu-ilmu agama mereka dianjurkan untuk menyebar ke seluruh Aceh dan luar Aceh untuk menyebarkan Islam. Di antara lembaga-lembaga pendidikan dayah yang hadir kemudian adalah, dayah Aceh Teungoh (dayah Aceh Tengah), dayah Blang Peria di Samudera Pasai Aceh Utara, tahun (1155-1233), dan masih banyak Dayah lain yang oleh penulis tidak menyebutnya di sini.

Pada masa kesultanan Aceh, Dayah dibentuk dalam tiga tingkatan pengajaran, yaitu : Rangkang (junior), Balee (senior) dan Dayah Manyang (setingkat Universitas). Tingkatan-tingkatan ini ada yang terpisah-pisah, seperti adanya rangkang untuk (junior), balee untuk (senior), dan Dayah Manyang. Selain itu juga ada dayah yang terhimpun ketiga tingkatan

⁴² Haidar Putra Daulay. *Dinamika Pendidikan Islam di Asia Tenggara*, (Jakarta: Kencana Media Group, 2007), h 22

tersebut. Dayah-dayah yang melingkupi ketiga tingkatan pendidikan tersebut merupakan suatu kesatuan pendidikan yang diasuh secara terpadu. Untuk Dayah manyang selain mendalami ilmu-ilmu agama, juga diberikan ketrampilan dan pengetahuan lain, seperti: ilmu *siasah* (politik), filsafat, sejarah, ilmu kesehatan, pertanian dan ilmu-ilmu lainnya.

Pada masa Sultan Iskandar Muda (1607-1636) pendidikan Dayah ini mengalami perkembangan yang cukup pesat. Perkembangan lembaga pendidikan Dayah ini tidak terlepas dari kiprah Sultan yang sangat antusias memperhatikan pendidikan anak negeri. Dalam catatan sejarah, pada masa ini sedikitnya ada 44 orang guru besar yang mengajar berbagai bidang ilmu pengetahuan, antara lain, ilmu bahasa (balaghah), ilmu tauhid, fikih, filsafat, politik, sejarah, kesehatan, ilmu administrasi (perkantoran) dan ilmu pertanian.

Lembaga pendidikan Dayah pada masa itu tidak hanya mendidik generasi yang siap dan mapan dalam ilmu agama, tetapi juga siap menduduki jabatan-jabatan strategis seperti menjadi Sultan, Menteri, Qadhi dan jabatan-jabatan penting lainnya. Para pemimpin dan ahli agama saat itu memandang pendidikan ini, sebagaimana spesialisasi disebutkan di atas merupakan kewajiban (*fardhu kifayah*) yang harus ada pada setiap daerah. Mereka di didik untuk siap membantu bagi yang membutuhkan, baik diminta maupun tidak.

Disamping Dayah, juga ada madrasah, dan *meunasah* yang difungsikan sebagai tempat berlangsungnya pendidikan Islam. Pada saat ini meunasah yang ada di setiap *gampong* (Desa), memiliki multi fungsi, baik sebagai tempat melangsungkan shalat berjamaah, tempat bermusyawarah, tempat berlangsungnya pengajian, dan sebagai tempat melangsungkan segala administrasi gampong.⁴³

Perkembangan berikutnya *meunasah* menjadi pusat perkembangan budaya dan pendidikan masyarakat Aceh. Meunasah merupakan tempat

⁴³ Ismuha, *Ulama Aceh dalam Perspektif Sejarah*,” dalam Taufiq Abdullah (ed), agama dan Perubahan Sosial (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1996), h. 7

berlangsungnya pendidikan bagi anak-anak dan remaja. Pendidikan yang diberikan kepada mereka seperti pendidikan al-Quran, tauhid, fiqih yang di tulis dalam bahasa jawi (*jawo*).⁴⁴ Dengan kata lain pendidikan di *meunasah* ini setingkat dengan pendidikan tingkat dasar (SD) atau madrasah. Bagi mereka yang ingin melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi, oleh orang tuanya mengantarkan ke Dayah sebagai kelanjutan dari pendidikan yang mereka ikuti di *meunasah*. Tetapi bagi yang tidak meneruskannya ke dayah, maka mereka mendalami pendidikan agamanya di *meunasah* atau balai-balai pengajian, melalui kitab jowo yang diajarkan gurunya.

Dalam Perda Nomor. 6 tahun 2000 tentang penyelenggaraan Pendidikan pasal 1 ayat 17 disebutkan bahwa Dayah adalah lembaga pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan Islam dengan sistem pondok/rangkang yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, Yayasan/perorangan yang dipimpin oleh Ulama Dayah. Pasal 15 ayat 3 disebutkan pula bahwa Pemerintah berkewajiban membina dan mengawasi kegiatan pendidikan Dayah.

Qanun nomor 23 tahun 2002 penyelenggaraan pendidikan di NAD pada pasal 16, ayat 1 disebutkan bahwa Dayah/pesantren adalah lembaga pendidikan Islam dengan sistem Pondok/rangkang yang dipimpin oleh ulama, diselenggarakan oleh yayasan, badan sosial, perorangan, dan atau pemerintah. Dan ayat 2 juga menyebutkan bahwa pendidikan Dayah/pesantren terdiri atas Dayah Salafiyah yang tidak menyelenggarakan sistem program pendidikan madrasah, dan Dayah Terpadu yang menyelenggarakan sistem program pendidikan madrasah dalam berbagai jenjang. Secara normatif Dayah di Aceh terdiri dari unsur komponen, yaitu adanya *Teungku* (guru/ Pimpinan, Mesjid/tempat, Murid, Metode, dan kurikulum).

Secara umum, orientasi pendidikan Islam meliputi; orientasi pada pelestarian nilai, orientasi pada kebutuhan sosial, orientasi pada tenaga

⁴⁴ Istilah Jawi atau Jawo, pertama terkenal di antara orang-orang Arab yang menyebutkan kepada orang-orang di Sumatera karena terkenal dengan banyaknya buah-buahan.

kerja, orientasi pada peserta didik, orientasi pada masa depan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

b. Latar Belakang hadirnya Balai Pengajian

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa asal-muasal pendidikan balai pengajian adalah pendidikan yang dipusatkan di *meunasah*. Setelah lama berjalan, *meunasah* sudah tidak cukup luas untuk menampung murid-muridnya, oleh imum *meunasah* dan tokoh *gampong* (Desa), membangun balai-balai tambahan di samping *meunasah*.⁴⁵ Setelah mengalami kemajuan dan perkembangan berikutnya, oleh wali murid tidak hanya mengantarkan anaknya ke *meunasah* untuk didik, tetapi juga mengantarkan langsung ke rumah guru. Maka satu-persatu wali murid mengantarkan anaknya langsung ke rumah guru-guru yang dipercayakan. Setelah lama berlangsung, dan muridnya semakin bertambah, oleh guru pengajian membuat/membangun balai atau rangkang sebagai tempat berlangsungnya kegiatan belajar-mengajar bagi murid-muridnya.

Dengan demikian, kegiatan belajar-mengajar pertama di Aceh yang diidentifikasi sebagai bentuk pengajian pada balai pengajian adalah pengajaran-pengajaran yang dilakukan di *meunasah* kepada sejumlah warga dalam lingkungan masyarakat. Kegiatan pengajian ini diikuti oleh orang-orang dewasa, remaja dan pemuda. Kegiatan pengajian ini bersifat mingguan atau jumatatan, artinya dalam satu minggu sekali, atau bagaimana yang disepakati sebelum kegiatan pengajian dilangsungkan. Yang menentukan waktu belajar mereka adalah guru dan peserta belajar.

Balai pengajian yang dimaksudkan adalah tempat-tempat khusus yang dibangun untuk melangsungkan kegiatan belajar-mengajar pendidikan agama dengan materi pokok dasar-dasar agama, dasar-dasar

⁴⁵ Balai-balai tempat belajar ini juga didirikan di pekarangan-pekarangan mesjid, yang difungsikan sebagai sarana tempat belajar (tempat berlangsung pengajian, baik untuk orang dewasa maupun bagi anak-anak).

tauhid/mengenal Allah, dasar-dasar fiqih dan ilmu da'wah yang diwujudkan melalui pelajaran khusus yang disebut dengan kegiatan muhadharah.⁴⁶

2. Tujuan Pendidikan Dayah dan Balai Pengajian

a. Tujuan Pendidikan Dayah

Tujuan pendidikan Dayah pada dasarnya sama dengan tujuan dakwah Islam yang disampaikan oleh Rasulullah, yaitu agar manusia dapat mengabdikan diri dihadapan Allah sehingga tetap relevan dengan tujuan penciptaan manusia itu sendiri. Yang membedakannya adalah, di dayah terjadi pengelompokan atau jenjang pendidikan yang disesuaikan dengan tingkat kematangan dan umur anak didik. Dengan demikian diharapkan kedepan pada saat anak itu telah dewasa, ia akan mampu mengabdikan dirinya di hadapan Allah SWT. Dayah dihidupkan sebagai tempat untuk mendidik dan mengajar generasi Islam agar mapan dalam agama Islam.

Sejak berdirinya Dayah di Wilayah Aceh sampai sekarang telah terjadi berbagai dinamika yang cukup beragam, baik dari segi pengelolaannya maupun penggunaan strategi dalam menerapkan kurikulumnya. Pada saat Aceh dalam pemerintahan kesultanan, dayah sangat erat dengan masyarakat Aceh karena keberadaannya dianggap sebagai tempat untuk mempelajari, mengembangkan serta mengamalkan ilmu dan akidah agama Islam. Fungsi dan tujuan ini kemudian dicoba oleh Snouk Hurgronje untuk mereduksinya dengan menjalankan politik asosiasi dengan kaum pribumi, yaitu sebagai bentuk langkah yang diharapkan oleh Belanda akan mampu menarik simpati masyarakat setempat. Namun program Belanda ini tidak diminati oleh masyarakat Aceh, karena dianggap sebagai bentuk pelanggaran terhadap Islam.⁴⁷

⁴⁶ Kegiatan muhadharah adalah salah satu latihan oratoring yang sering dilakukan pada balai-balai pengajian pada tiap-tiap satu minggu 1 (satu kali). Kegiatan muhadharah ini dimaksudkan untuk latihan orator bagi murid, dan memberikan dorongan menggunakan bahasa da'wah bagi murid sesuai bakatnya masing-masing.

⁴⁷ <http://bppd.acehprov.go.id/> 2 Mei 2011.

Sedangkan pada masa kolonial Belanda, tujuan dan fungsi Dayah telah dicoba untuk menggantikannya dengan pendidikan Barat, sebagaimana tujuan politik Belanda untuk menguasai Aceh. Harapan Belanda untuk melakukan pendekatan-pendekatan dengan dayah tidak mendapat sambutan dari masyarakat Aceh, karena itu masyarakat tetap memilih pendidikan dayah dan menolak pendidikan ala kolonial Belanda karena dianggap akan merusak tatanan kehidupan masyarakat Aceh dan menghilangkan agama, karena itu pendidikan dayah juga berfungsi untuk membentuk kembali kepribadian, kekuatan, serta kecakapan masyarakat untuk mematahkan tekanan yang dipaksakan Belanda terhadap rakyat Aceh.

Jadi tujuan pendidikan dayah tidak semata-mata untuk memperkaya pikiran murid dengan penjelasan-penjelasan, tetapi juga untuk meningkatkan moral, melatih, dan mempertinggi semangat, menghargai nilai-nilai spiritual dan kemanusiaan, mengajarkan sikap atau tingkah laku yang jujur serta bermoral, dan menyiapkan para murid untuk bersih hati maupun hidup sederhana. Setiap santri diajar agar menerima etika agama Islam sebagai landasan dan acuan hidup masyarakat muslim.

b. Tujuan Pendidikan Balai Pengajian

Pada dasarnya tujuan Pendidikan Balai Pengajian sama dengan tujuan pendidikan dayah, hanya saja pendidikan Balai pengajian menunjukkan katagori umur anak-anak yang masih usia belia (dini). Pendidikan Balai Pengajian juga berfungsi sebagai pendidikan awal anak-anak usia dini sebelum mereka memasuki pendidikan jenjang berikutnya, baik pada jenjang pendidikan formal maupun non formal. Pendidikan seperti pada Balai pengajian saat ini telah diadopsi dalam bentuk yang lebih formal, yaitu Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Namun pendidikan anak seperti yang diselenggarakan pada PAUD ini tidak sama dengan yang di lakukan pada Balai Pengajian.

3. Kurikulum Pendidikan Dayah Dan Balai Pengajian

Sebelum kita membicarakan lebih lanjut tentang kurikulum dayah, maka ada baiknya terlebih dahulu kita melirik definisi kurikulum

sebagaimana termaktub dalam UU Nomor 20 tahun 2003 (UU Sisdiknas), dalam pasal 1 ayat 19, kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu. Dengan mengacu pada undang-undang sisdiknas tersebut, maka banyak dayah di Aceh, terutama di Aceh Utara telah mengkombinasikan pendidikan Dayah murni dan sekolah dengan menggabungkan kurikulum wajib Nasional.

Kurikulum merupakan salah satu komponen yang sangat menentukan dalam suatu sistem pendidikan, karena itu kurikulum merupakan alat untuk mencapai tujuan pendidikan dan sekaligus sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengajaran pada semua jenis dan tingkat pendidikan. Secara umum Kurikulum Pendidikan Islam adalah kurikulum yang mengarah kepada usaha pencapaian tujuan dari pendidikan Islam itu sendiri, yaitu untuk mencetak atau melahirkan generasi penerus yang memiliki kemampuan yang kaffah yang mengejawantahkan nilai-nilai keislaman dengan tujuan akhir memperoleh kebahagiaan di dunia dan di akhirat.

Secara harfiah kurikulum berasal dari bahasa latin, curriculum yang berarti bahan pengajaran. Definisi lainnya menyebutkan bahwa kata kurikulum berasal dari bahasa Yunani, yaitu *curir* yang berarti pelari dan *curere* yang berarti tempat berpacu. Dalam Bahasa Arab, kata kurikulum biasa diungkapkan dengan manhaj yang berarti jalan yang terang yang dilalui oleh manusia dalam berbagai bidang kehidupan. Selanjutnya kurikulum menjadi suatu istilah yang digunakan untuk menunjukkan pada sejumlah mata pelajaran yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan pendidikan. Sedangkan definisi kurikulum berdasarkan istilah ada begitu banyak pendapat. Kurikulum dipandang sebagai seluruh bahan pelajaran yang harus disajikan dalam proses pendidikan dalam suatu sistem institusional pendidikan.

Ada juga yang berpendapat bahwa kurikulum adalah sebagai suatu program pendidikan yang direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai

sejumlah tujuan-tujuan pendidikan tertentu. Selain definisi-definisi tersebut ada juga yang mengartikan kurikulum sebagai 'sejumlah pengalaman pendidikan, kebudayaa, sosial, olah raga dan kesenian baik yang berada di dalam maupun di luar kelas yang dikelola oleh sekolah atau lembaga pendidikan. Dari definisi diatas, termasuk yang paling umum dan rinci karena luas maknanya. Kurikulum didefinisikan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengajaran pada semua jenis dan jenjang pendidikan.⁴⁸

Adapun Hasan Langgulung menggarisbawahi kurikulum Pendidikan Islam dengan beberapa ciri-ciri utama antara lain:

1. Memiliki tujuan yang ingin di capai
2. Kurikulum disusun berdasarkan keilmuan dan pengalaman
3. Memiliki metode dan cara pembelajaran, serta bimbingan yang diikuti subjek didik, sebagai bentuk usaha mendorong mereka ke arah tujuan yang ingin di capai.
4. Mengakomodir cara penilaian, untuk mengukur hasil proses pendidikan yang direncanakan.

Dengan demikian, jelaslah bahwa kurikulum pendidikan Islam merupakan pedoman pengajaran yang musti terprogram untuk diterapkan, dijalankan, diproses, sehingga tujuan pendidikan dapat terlaksanakan dengan baik dan mampu menghasilkan autput yang baik pula sesuai dengan tujuan dan harapan pendidikan Islam.

Berkaitan dengan uraian tentang kurikulum di atas, maka ada baiknya dalam penyusunan kurikulum hendaknya diperhatikan beberapa prinsip penting yaitu: Prinsip fleksibilitas Program, prinsip berorientasi pada tujuan, prinsip efisien dan efektivitas, prinsip kontinuitas, prinsip relevansi dan prinsip kesinambungan.

a. Kurikulum Pendidikan Dayah

Sebagaimana diketahui, sistem belajar mengajar di Dayah ada beberapa model atau metode yang sering dipergunakan, maka kurikulum

⁴⁸ M.Nasir Budiman, *Pendidikan Dalam Perspektif Al-Quran*, (Jakarta : Madani Press, 2001), h.3.

Dayah juga disesuaikan dengan pola pengajaran yang diterapkan. Dayah modern cenderung menggunakan kurikulum terpadu, yaitu pendidikan agama khusus (pendidikan dayah khusus dan pendidikan umum, pendidikan sekolah, yang ditambah dengan inovasi pengembangannya). Pada dayah salafi, ini sering digunakan pola belajar dengan hanya duduk bersandar di balai-balai, tidak menggunakan kelas khusus dan kursi belajar sebagai mana lazimnya pada sekolah-sekolah formal.⁴⁹ Berikut penulis cantumkan kurikulum Dayah menurut Dinas Syarian Islam, sebagaimana dalam tabel nomor 1 terlampir.⁵⁰

b. Kurikulum Pendidikan Balai Pengajian

Pendidikan Balai Pengajian disebut juga dengan pendidikan dasar. Pendidikan Balai Pengajian tidak mengacu pada kurikulum Nasional. Jenjang Pendidikan Balai Pengajian bersifat nonformal, karena tidak memasukkan kurikulum pendidikan formal sebagaimana yang diterapkan di lembaga pendidikan anak usia dini. Sebagaimana dalam uraian sejarah sebelumnya, pendidikan balai pengajian diperuntukkan kepada anak-anak usia balia (dini), usia remaja antara 6 sampai dengan 18 tahun, atau sama dengan usia murid setingkat SLTA, maka kurikulum yang digunakan juga disesuaikan dengan usia dan tingkat kematangan mereka.

Diantara sejumlah Lembaga Pendidikan Balai Pengajian yang menerapkan pendidikan ini terlihat sedikit terdapat perbedaan kurikulum yang diterapkansperti : kitab-kitab yang dipergunakan, pola pengajaran, waktu pengajian dan materi belajar antara lain; sebahagian dari balai pengajian hanya menggunakan kitab-kitab jawo (sesuai jenjang atau umur) dan sebahagian yang lain telah mengajarkan kitab arab (dasar).⁵¹

⁴⁹ Tim Kerjasama...h.23

⁵⁰ *Ibid.*, h.26

⁵¹ Penggunaan kitab Arab di Balai Pengajian dapat membantu murid untuk memasuki lembaga pendidikan jenjang berikutnya pada dayah-dayah, terutama dayah terpadu yang menerapkan bahasa Arab, disamping kitab-kitab Arab.

Sebahagian pengajaran yang dianjurkan di balai pengajian antara lain; pendidikan al-Quran, pendidikan tauhid, pendidikan fiqh, pendidikan akhlak/tasauf, menghafal, *dalail*⁵², muhadharah dan shalat berjamaah.⁵³

Untuk lebih jelas, di bawah ini coba penulis ungkapkan sebahagian kurikulum Balai pengajian sebagaimana dalam tabel Nomor 2 terlampir,

Kurikulum sebagaimana tersebut dalam tabel di atas merupakan kurikulum pada kebanyakan Balai Pengajian, dan termasuk penulis sendiri juga pernah menerapkan kurikulum pengajian sebagaimana dalam tabel di atas di salah satu pengajian di Aceh Utara yang penulis asuh sendiri. Kurikulum seperti yang tertera dalam bagan di atas juga diterapkan pada kebanyakan balai pengajian lain yang berkategori tipe A dan B.⁵⁴

4. Sistem Pendidikan Dayah dan Balai Pengajian

a. Sistem Pendidikan Dayah

Sebagaimana diketahui dewasa ini ada banyak sistem pendidikan dayah yang berkembang. Menurut penelusuran timkerjasama Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, ada tiga model pendidikan dayah yang berkembang di Aceh yaitu, model salafi, sebagaimana yang sedang diteliti, model terpadu yang disebutkan dengan sistem pendidikan modern dan model gabungan. Menurut penelusuran Tim Kerjasama Kab. Aceh Utara, 2006), ada tiga model atau sistem pendidikan dayah yang sudah lazim (sering) diterapkan di Aceh Utara antara lain;

Pertama, Pendidikan Dayah model salafi

Pendidikan dayah dengan sistem salafi ini hanya menerapkan kurikulum saafi murni, tidak memasukkan kurikulum nasional. Sistem belajar dayah salafi murni ini dengan sistem pemondokan. Para santri

⁵² Dalail, merupakan jenis bacaan shalawat, Barzanji dan *nasyid*, lagu-lagu irama qasidah. Kegiatan ini tidak ada di semua Balai Pengajian, namun pada sebahagiannya memberikan tambahan pelajaran ini untuk melatih seni bagi muridnya yang memiliki bakat, seperti yang terdapat pada Balai Pengajian *Alhikmah*, Desa Paloh Lada. (Sumber Tgk. Jufri, Pimpinan Balai Pengajian *Alhikmah*).

⁵³ Shalat berjamaah disamping mengajarkan bagi murid yang baru juga untuk membiasakan serta meningkatkan disiplin dalam belajar.

⁵⁴ Wawancara dengan Ust. Juanda, Pimpinan Balai Pengajian Ruhul Islam Paloh Gadeng. Beliau juga menerapkan kurikulum tambahan seperti menghafal dan muhadharah. Menurut pantauan penulis, murid pengajian Ruhul Islam melebihi seratus orang.

datang atau diserahterimakan oleh orang tuanya sebagaimana biasanya pada dayah-dayah yang lain dengan syarat-syarat tertentu. Mereka berstatus sebagai santri dan mengikuti kurikulum dayah sebagaimana yang telah ditetapkan. Namun demikian sistem salafi ini memberikan kelonggaran bagi muridnya yang ingin belajar pada sekolah formal di luar dayah tersebut dengan syarat tidak mengurangi hak dan kewajibannya sebagai santri di dayah salafi.

Di Aceh Utara masih banyak dayah yang mengembangkan pendidikan model salafiah seperti dayah Darul Huda Paloh Gadeng, Pimpinan Abu Mustahfa Ahmad. Dayah ini di huni oleh 750 orang santriwan dan santriwati. 150 orang diantara santri yang belajar di dayah ini merupakan siswa/siswi dari gampong atau Desa lingkungan. Mereka diberikan kelonggaran waktu untuk menempuh pendidikan formal di luar, di samping harus menyelesaikan studinya di dayah. Kepada mereka disyaratkan agar tidak mengurangi pelajaran dayah, dengan kata lain materi dan kurikulum dayah merupakan hal utama yang harus mereka kuasai. Selain itu Dayah Darul Huda Paloh Gadeng juga memberi kesempatan belajar khusus bagi para pemuda dan remaja di lingkungan dayah tersebut untuk belajar pada malam hari saja.

Kedua, dayah model yang disebut dengan dayah modern. dayah ini memuat/ memasukkan dua kurikulum sekaligus. Program pembelajaran mereka di bagi dalam dua waktu yaitu mengikuti program pendidikan formal yang diselenggarakan di dayah tersebut, sekaligus mengikuti kurikulum dayah. Kurikulum dayah sepenuhnya hak otonom pihak dayah, sesuai dengan kaedah-kaedah pengembangan ummat Islam, artinya pihak dayah selain menerapkan kurikulum dayah pada umumnya dan boleh merencanakan muatan lokal lain yang dianggap perlu untuk pengembangan pendidikan, seperti pelatihan-pelatihan ketrampilan, atau pelatihan komputer dan sebagainya.

Sedangkan untuk kurikulum pendidikan formal mereka sudah terjadwal sebagaimana layaknya pendidikan formal lainnya. Model

pendidikan ini masih dalam satu atap, yaitu di bawah naungan dayah induknya, hanya saja dalam pelaksanaan kurikulum pendidikan ini tetap mengacu kepada kurikulum pendidikan formal secara nasional. Dengan demikian para lulusan dayah model yang kedua ini setelah menamatkan pendidikannya, mereka menerima dua ijazah sekaligus, yaitu ijazah dayah dan ijazah sekolah.

Ketiga, dayah yang disebut dengan dayah campuran. Dayah campuran ini pada dasarnya termasuk dayah terpadu, yaitu pendidikan dayah salafiah yang telah dimasukkan kurikulum nasional. Sistem pendidikan dayah ini tidak memisahkan kurikulum dasar salafiah dan kurikulum hasil konversi dengan kurikulum nasional. Sistem ini tidak menganut pola pemisahan waktu belajar, tetapi semua materi pelajaran diinkludkan dalam satu program kurikulum, yaitu pola satu paket.

b. Sistem Pendidikan Balai Pengajian

Pendidikan Balai Pengajian merupakan pendidikan masyarakat yang diselenggarakan secara bebas dan umum, atas kebutuhan masyarakat. Pendidikan Balai Pengajian di Aceh Utara pada kebanyakan telah mendapatkan pencatatan dari Dinas Syariat Islam. Pendidikan Balai Pengajian juga telah mendapat pengklasifikasian menyangkut dengan tipe-tipe masing-masing, berdasarkan berbagai pertimbangan. Karena dalam pembahasan ini akan difokuskan kepada sistem dan pola pendidikan dan pengajarannya, maka perihal pengklasifikasian Balai Pengajian sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, akan penulis bahas lebih lanjut pada item pembahasan berikutnya.

Sebagaimana kenyataannya, pendidikan Balai Pengajian merupakan pendidikan Islam pertama dalam masyarakat, yang dikembangkan secara sukarela, atas kebutuhan masyarakat. Pendidikan Balai pengajian juga dapat muncul secara serta-merta karena adanya aktifitas belajar mengajar yang semakin meningkat. Model kemunculan aktifitas belajar-mengajar ini dapat terlaksanakan atas dasar adanya guru, adanya murid yang membutuhkan guru dan adanya keinginan untuk belajar agama Islam, yang dimulai dengan

belajar membaca al-Quran dan kitab-kitab jawo, seperti kitab ilmu tauhid, kitab ilmu fiqih, kitab ilmu tasauf (akhlak) dan ilmu sosial lainnya.

Adapun berkaitan dengan sistem pendidikan pada Balai Pengajian, kiranya dapat penulis uraikan dalam berbagai dinamika antara lain;

Pertama, Pendidikan Balai Pengajian yang sangat sederhana, yaitu pendidikan yang hanya mengajarkan pelajaran-pelajaran pokoknya saja seperti pengajaran al-Quran, hafalan sifat-sifat Allah, sifat-sifat Rasul nama-nama Nabi, Malaikat 10 dan ditambah dengan kitab-kitab pelajaran permulaan seperti masailal muhtadi, akhlah dan bidayatul muhtadi. Tempat belajar Balai Pengajian ini terkadang hanya memanfaatkan rumah-rumah guru, balai *meunasah* atau balai yang ada di pekarangan mesjid. Pada kebiasaannya pengajian yang diselenggarakan di rumah ini bila sudah semakin banyak yang belajar, guru akan mencari alternatif membangun balai (tempat belajar) di samping rumahnya sendiri atau tempat lain yang tidak berjauhan dari rumahnya.

Menyangkut dengan waktu belajar-mengajar pada balai Pengajian model pertama ini pada kebiasaannya dilangsungkan pada malam hari dan sorenya. Dengan katagori murid dari belajar pertama aksara (belajar Iqra' atau lainnya). Mereka belajar dari pertama diperkenalkan huruf alquran dan cara bacanya, sampai benar-benar mampu membaca dengan baik. Apabila keadaan orang tua mereka masih menetap pada tempat itu, maka anaknya tetap meneruskan pendidikan di balai pengajian. Pada saat ini murid sudah mulai diajarkan cara baca kitab-kitab jawo.

Kedua, model Balai Pengajian yang sedikit mengalami peningkatan dari sistem Balai Pengajian pertama, yaitu dengan menambah beberapa study antara lain; belajar berorasi (berda'wah yang disebut muhadharah), salawat atau *nasyid*.⁵⁵

Ketiga, model Pendidikan Balai Pengajian yang mulai mengajarkan bacaan kitab-kitab arab, bahkan ada yang menambahkannya dengan

⁵⁵ *Nasyid* yaitu, salah satu kesenian yang dikembangkan di lembaga pendidikan balai pengajian. Pertunjukan nasyid ini sering dilakukan pada saat adanya peringatan-peringatan hari-hari besar agama, seperti peringatan maulid dan sebagainya.

pelajaran bahasa khusus seperti bahasa Inggris. Tambahan pelajaran ini diberikan kepada mereka sebagai tambahan bagi yang dianggap sudah mapan dan mampu, disamping pelajaran-pelajaran lain sebagaimana yang terdapat di Balai-Balai Pengajian model pertama dan kedua.

Untuk menentukan masuk tipe apa saja berdasarkan hasil verifikasi pengawas dayah yang turut didampingi oleh Koordinator dayah dan Balai Pengajian di masing-masing Kecamatan.

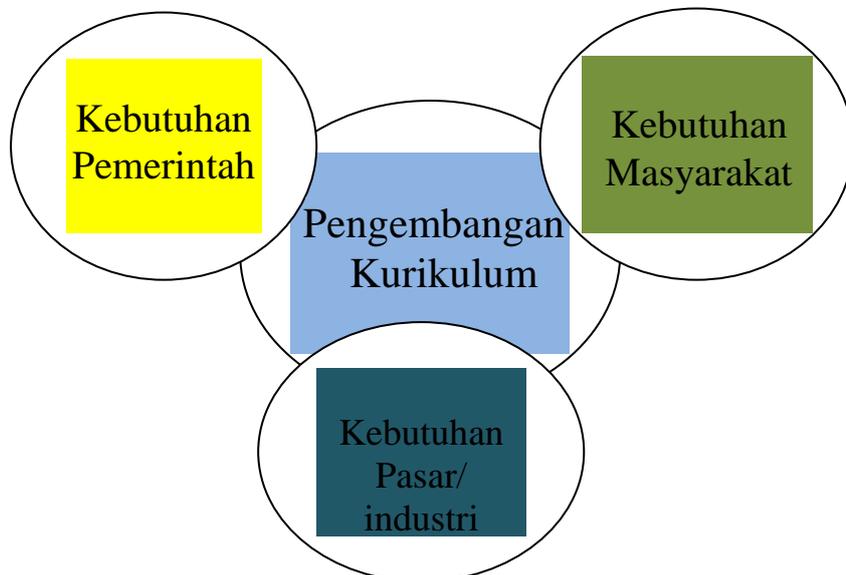
5. Inovasi dan Perkembangan Pendidikan Dayah dan Balai Pengajian

Laju perkembangan zaman yang semakin luas dan tanpa batas, juga menyebabkan Pendidikan Dayah dan Balai pengajian juga mengalami perkembangan. Perkembangan dayah dan Balai Pengajian dapat terlihat dari tahun-ke tahun, baik dalam pola pengajaran, pola pengasuhan, kurikulum dan hubungan-hubungan kerjasama baik antar dayah maupun antar instansi pemerintah, tokoh masyarakat, serta lembaga-lembaga pendidikan formal lainnya.

a. Inovasi dan Perkembangan Pendidikan Dayah

Perkembangan pendidikan dayah dapat dilihat dari berbagai inovasi yang dikembangkan oleh manajemen dayah itu sendiri. Jika dilihat dari waktu ke waktu, pendidikan dayah terus mengalami perubahan. Perubahan-perubahan tersebut terjadi akibat perubahan zaman dan tingkat sosial lingkungan yang cukup serius. Perkembangan tersebut baik berupa bangunan fisik, maupun perangkat akademiknya yang dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kebutuhan dan perkembangan situasi, dengan melakukan penilaian terhadap kinerja yang telah dan akan dilakukan untuk pengembangan pendidikan. Hal ini merupakan bagian dari dasar-dasar pengembangan pendidikan dengan membangun inovasi-inovasi baru, untuk pengembangan dayah yang diselaraskan dengan kurikulum nasional. Setelah sekian lama mengalami dinamika, maka dayah-dayah di Aceh, khususnya di Aceh Utara disarankan dengan kategori yaitu tipe A, B dan C.

Dinamisasi kebutuhan pengembangan kurikulum dalam gambar,
Gambar 1 : Mata rantai hubungan antar institusi terhadap kurikulum.



Kurikulum ketiga model dayah tersebut dapat di lihat sebagaimana tersebut di bawah ini, sebagaimana dikutip dalam buku pedoman manajemen Dayah Aceh Utara. Kurikulum Dayah tipe A setelah terjadi penyesuaian, sebagaimana tabel Nomor 3 terlampir:

Kurikulum sebagaimana dalam tabel terlampir di atas merupakan pengklasifikasian, syarat untuk mendapatkan kriteria Dayah tipe A.⁵⁶ Adapun dua jenis (tipe B dan A), juga dengan ketentuan yang tidak jauh dari ketentuan dari tipe A, sebagaimana telah disebutkan.

Kurikulum Dayah Tipe B, menurut Dinas Syariat Islam :

Kurikulum Dayah Tipe C, menurut Dinas Syariat Islam :

b. Inovasi dan Perkembangan Pendidikan Balai Pengajian

Balai pengajian terus mengalami perubahan dan perkembangan dari waktu-ke waktu, baik dalam hal pelaksanaan kurikulum, pola pengajaran, maupun mekanisme penerapan kedisiplinan untuk kelangsungan kurikulum yang ditetapkan. Ada tiga macam kemungkinan inovasi pengembangan Balai Pengajian, seperti pengembangan fisik, pengembangan muatan kurikulum dan pengembangan kedua-duanya. Pengembangan fisik adalah

⁵⁶ Tim Kab. Aceh Utara.

bentuk penambahan tempat belajar atau disebut dengan peningkatan sarana. Pengembangan yang ke dua disebut dengan pengembangan muatan kurikulum, yaitu menambahkan beberapa unsur materi pengajian seperti dalail, hafalan dan muhadharah.

Beberapa materi ini merupakan tambahan atau pengembangan pengajaran dari materi atau kurikulum dasar yang pernah berlaku pada pengajian-pengajian masa sebelumnya. Kemudian model yang ketiga adalah peningkatan dan pengembangan kedua-duanya, baik fisik maupun kurikulum. Hal ini dilakukan seiring dengan bertambahnya murid.

D. Kerangka Pikir Penelitian

Seiring dengan perubahan waktu, kebutuhan pendidikan dan pola pengajaran juga harus ditingkatkan, disamping itu ketergantungan social ekonomi masyarakat yang kian hari terus berubah. Dayah dan balai pengajian yang dulunya ditengarai oleh individu atau milik masyarakat, kini sudah mulai adanya campur tangan dari pemerintah. Akan tetapi, masuknya pemerintah ke zona pendidikan dayah dan Balai Pengajian ini baru sebatas kontribusi dana, dan itupun masih dalam bentuk hibah. Di Aceh Utara misalnya setiap tahunnya mengalokasikan dana milyaran rupiah untuk dayah dan balai pengajian yang tersebar dalam sejumlah kecamatan.

Alokasi dana yang bersifat hibah ternyata masih terasa belum maksimal dengan autpun yang dihasilkan oleh dayah dan balai pengajian setiap tahunnya. Untuk itu perlu kiranya upaya yang lebih serius dari badan dayah atau balai pengajian bersama-sama pemerintah Kabupaten Aceh Utara untuk merumuskan pola penyelenggaraan pendidikan pada tingkat dasar untuk dayah dan balai pengajian. Dengan demikian arah pendidikan dengan pola pembelajaran, kurikulum dan kucuran dana juga harus sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Untuk itu pemerintah Kabupaten Aceh Utara kiranya dapat melakukan pendampingan dalam pelaksanaan pendidikan dayah dan balai pengajian tidak hanya dengan mengalokasikan dana, akan tetapi juga memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi langgengnya aktifitas belajar-mengajar pada kedua

lembaga ini. Artinya lingkungan turut menjadi andil yang besar dalam menentukan keberhasilan suatu program pengajaran. Hal ini akan lebih besar potensi pengaruhnya kepada lembaga pendidikan balai pengajian, dimana model pengajian yang diterapkan pada kebiasaan pada malam hari, atau sore hari, tergantung waktu yang ditentukan dan diperuntukkan. Adapun yang menjadi persoalan apabila murid tidak disiplin⁵⁷ dalam mengikuti setiap mata pelajaran, sehingga menyebabkan sulitnya diterapkan kurikulum pengajian untuk tercapai target.

Selanjutnya perkembangan zaman dewasa ini menuntut terjadinya regulasi pendidikan dayah dan Balai Pengajian, secara fisik dan akademis yang tidak hanya mengacu pada pelaksanaan kurikulum dayah atau balai pengajian semata, tetapi juga terkait sarana dan prasarana, serta lingkungan yang mampu memberikan keamanan dan kenyamanan untuk terlaksananya proses pendidikan dengan baik pada kedua lembaga pendidikan dimaksud. Bahkan kondisis ini juga berlaku pada sejumlah lembaga pendidikan Islam lainnya. Hal ini tidak terlepas dari tanggung jawab manusia sebagai muslim terhadap agama dan syariat Islam, yang harus diwariskan kepada generasi Islam.

Dayah dan Balai pengajian merupakan dua lembaga pendidikan yang secara murni (bersih tanpa iming-iming harapan lain) lahir untuk memberikan pendidikan kepada anak negeri secara ikhlas dan sukarela. Bukti lembaga ini lahir dengan niat lillahi ta'ala dapat terlihat dari tujuan dan cara lahirnya. Secara klasik, ada dua cara lahir dayah atau balai pengajian dalam masyarakat. Pertama, masyarakat membutuhkan pendidikan dalam wujud pengajian untuk anak-anak, maka merekapun mengusahakan secara bersama-sama baik dalam mempersiapkan fasilitas maupun guru. Yang kedua dengan cara muncul inisiatif dari guru, yaitu seorang yang baru menyelesaikan pendidikannya, lalu untuk kelestarian pendidikan tersebut ia bentuk pengajian-pengajian di lingkungan masyarakat dimana ia tinggal.

⁵⁷ Disiplin yang penulis maksudkan adalah adanya ketaatan lahir dan bathin dalam arti insaf untuk mengikuti segala peraturan dan kewajiban yang diberlakukan. Lihat W.J.S.Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), h.254.

Sebagai lembaga pendidikan Islam yang dilahirkan untuk mempersiapkan generasi masa depan yang lebih baik, dari segi penguasaan agama (beriman) dan sekaligus memiliki spiritualisan mengembangkan diri dari berbagai aspek, maka seharusnya dayah dan balai pengajian juga menggunakan pola pendidikan yang akomodatif terhadap isu-isu yang berkembang. Dalam menjawab *keuzhuran* pola pendidikan tradisional tersebut harus ada kesadaran semua pihak untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang dimiliki, baik disegi manajemen, *life skill*, maupun sarana dan prasarana. Otonomisasi pendidikan dengan manhaj (kurikulum) yang mandiri dan tertutup bukannya milik pimpinan semata, tetapi milik semua umat Islam, masyarakat muslim dan pemerintah, karena itu turut serta orang-orang di luar manajemen dayah untuk kemajuan dan peningkatan pendidikan di lemabaga pendidikan dayah dan balai pengajian merupakan hal yang musti dilakukan dengan prosedur-prosedur yang benar.

Prosedur yang benar yang penulis maksudkan adalah keterwakilan masyarakat, orang-orang Islam melalui struktur pemerintahan yang patut dan tercatat, terkoordinasi dengan baik dibawah tanggung jawab pemerintah, dalam hal ini di bawah koordinasi pemerintah Kabupaten Aceh Utara. Sebagai lembaga pendidikan yang saat ini diharapkan banyak orang terus menjadi pusat *transmisi* ilmu-ilmu Islam tradisional (*transmission of Islamic knowledge*) dan pusat reproduksi ulama (*reproduction of ulama*), bagi Dayah salafi dan tempat mempersiapkan calon ulama bagi dayah terpadu atau modern, maka kita juga berharap akan terus mempertahankan tradisi dan tata nilai yang masih relevan (al-muhafadzat ‘ala al-qadim al-shalih). Namun dipihak lain, secara selektif harus beradaptasi dengan pola baru yang dapat menopang kelanggengannya.

Ketika proses akomodasi terhadap perkembangan zaman ini berjalan dengan baik, maka secara serta-merta dayah dan balai pengajian akan berfungsi sebagai sentrum pembangun masyarakat. Karena perkembangan zaman yang cukup drastis dewasa ini, maka Dayah harus melakukan refungsionalisasi, terlebih lagi era globalisasi telah mempengaruhi perkembangan sosial dan budaya, bahkan agama sekalipun.

Untuk mengakomodir tuntutan-tuntutan pengembangan di atas, maka turut serta pemerintah dan masyarakat sangat diharapkan, dan secara pasti keikutsertaan pemerintah dalam membangun pendidikan dayah dan balai pengajian akan berdampak positif bagi perkembangan pendidikan kedepan, baik dalam menghadapi tantangan internal maupun tantangan eksternal yang sungguh mengglobal. Perlu di ingat, bahwa penguasaan teknologi merupakan bagian dari tantangan eksternal yang mesti dibenahi. Penguasaan sains dan teknologi serta keunggulan kualitas sumber daya manusia ini patut mendapat sokongan dan bantuan pemerintah kabupaten Aceh Utara.

Sebahagian Dayah yang ada di Aceh Utara dan Aceh pada umumnya, kesemuanya dibangun atas inisiatif pimpinan, guru dan masyarakat setempat. Mereka umumnya memiliki kemampuan mengajar kitab-kitab kuning dan sedikit yang mampu di bidang pengadministerasian Dayah secara komputerisasi. Maka untuk menerapkannya masih tergolong terbatas. Namun masalah komputerisasi sampai saat ini belum menjadi masalah penting untuk merealisasi pendidikan Dayah yang baik. Kendala yang mungkin paling berat adalah masalah pembiayaan, pengawasan, dan kerjasama antara lembaga pendidikan ini dengan lingkungan dan orangtua.

Masalah dukungan lingkungan dan orang tua ini juga berlaku sama dengan pendidikan balai pengajian, dimana dominasi anak-anak atau murid yang ada pada balai tersebut tidak seluruhnya mengikuti pendidikan ini dengan sungguh-sungguh. Sebahagian diantaranya ada yang ikut-ikutan, ada yang datang karena terpaksa dan banyak alasan lain yang mengakibatkan terhambatnya proses belajar mengajar. Keterlibatan pemerintah dalam hal ini terkait dengan manajemen adalah memanfaatkan sumberdaya masyarakat dan aparatur gampong (aparatur pemerintah) untuk menjadi suatu kesatuan penting dalam menyongsong kegiatan pendidikan di Dayah dan Balai Pengajian pada tiap-tiap *Gampong*.

Konsekwensi penangganan terpadu ini akan sedikit mengeruk kas daerah sebagai biaya pengawasan bila dibutuhkan, tetapi jika tidak diperlukan atau tidak dimiliki pemerintah untuk pembiayaan ini, maka masih mungkin

dilakukan secara sukarela-sosial, karena masyarakat Aceh masih suka mendarma bhaktikan diri untuk kepentingan agama dan generasi Islam. Hanya saja pola suka-rela ini harus dikerjakan secara bersama dan dengan penunjukan khusus, agar bisa dilakukan dan tanggung jawab yang tinggi dari semua pihak yang ditentukan.