

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah merupakan suatu kesatuan yang memiliki fungsi dan tujuan dalam menjalankan peran sebagai organisasi publik non profit yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat berupa pembangunan manusia yang seutuhnya di berbagai aspek termasuk dalam bidang pendidikan, baik formal maupun informal mulai dari tingkat Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi. Kebijakan yang dilaksanakan didasarkan atas fungsi, peran, kewajiban dan tujuan pemerintah dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat (Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 2, Hal. 360-366)

Untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) dibutuhkan komitmen dari semua pihak baik dari pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah yang baik memerlukan adanya koordinasi yang baik, integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Atas dasar penandatanganan MoU (*Memorandum Of Understanding*) di Helsinki, Pemerintah Indonesia telah menyetujui lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Salah satu aspek pembangunan yang sangat penting dan secara politik telah diberi kewenangan kepada Pemerintah Aceh tentang penyelenggaraan pendidikan, namun tetap tidak terpisahkan dengan sistem pendidikan nasional, sebagaimana dalam Pasal 215 ayat (1) UUPA Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pendidikan yang diselenggarakan di Aceh merupakan satu kesatuan dengan sistem pendidikan

Nasional, yang disesuaikan dengan karakteristik, potensi dan kebutuhan masyarakat setempat ([www.google.co.id/?gws_rd=cr,ssl&ei=4r1kV4GgLsiCvQSc_ojYCA#q=legalitas + ijzah + dayah + d+aceh+utara](http://www.google.co.id/?gws_rd=cr,ssl&ei=4r1kV4GgLsiCvQSc_ojYCA#q=legalitas+ijzah+dayah+d+aceh+utara)).

Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dijelaskan bahwa "setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu". Kemudian dengan diberlakukannya Undang-undang Guru dan Dosen Nomor 14 tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, maka menjadi tuntutan bagi lembaga pendidikan Madrasah Diniyah dan Pesantren untuk segera melakukan regulasi dan *upgrade* (perubahan) sistem pendidikannya agar secara formal ke depan lembaga pesantren memiliki standar dan kesetaraan yang sesuai dengan pendidikan umum lainnya (www.idlo.int/English/External/IPacehnews.asp).

Selain itu pemerintah khususnya Pemerintahan Aceh dengan segenap perangkatnya juga harus memberikan dukungan semaksimal mungkin terhadap peningkatan mutu pesantren sejalan dengan program pemerintah menjalankan Syariat Islam secara menyeluruh dari berbagai aspek kehidupan akan berjalan sebagaimana yang kita harapkan. Dalam hal ini Pesantren merupakan lembaga pendidikan tertua di Indonesia, masyarakat Aceh menyebutnya *Dayah*. Sebelum Indonesia merdeka lembaga pendidikan ini telah lahir dan eksis di tengah masyarakat, bahkan menjadi satu-satunya lembaga pendidikan yang ada saat itu (Ulama dayah: pengawal agama masyarakat Aceh : 2003).

Pada setiap desa di Aceh terdapat satu *meunasah* (surau) yang disana diadakan pendidikan dasar bagi anak laki-laki, dan gurunya adalah *teungku imum meunasah* bersangkutan beserta dibantu oleh beberapa orang lainnya. Dirumah *teungku imum* pun diadakan pendidikan bagi anak-anak perempuan dan yang menjadi gurunya adalah istri dari *teungku imum*. Disamping mengajarkan Alqur'an, sebagian *teungku imum* juga mengajarkan kitab-kitap jawo (kitab berbahasa melayu dengan aksara arab). Untuk tingkat pemula diajarkan seperti kitab masa'ilal muhtadin (memakai sistem tanya jawab, yang dimulai dari masalah tauhid, hukum yang terikat masalah ibadah seperti shalat dan puasa). Selanjutnya diajarkan pula kibat-kibat yang lebih tinggi yang lebih tinggi, seperti kitab Bidayah, Miftahul Jannah, Sirath Sabilal Muhtadin, Kibat Delapan, dan Majmu (Sabri A, 2000:78).

Bagi yang sudah bisa membaca kitab-kitab tersebut biasanya akan disebut *malem jawoe*. Tingkat pendidikan yang lebih tinggi adalah *dayah*, biasayanya terdapat di dekat mesjid. Tetapi ada juga yang berada didekat rumah *teungku* yang mempunyai *dayah* sendiri. Pelajarannya tentu telah meningkat pula, misalnya sudah mulai mempelajari sharaf, yakni pelajaran tentang pembahasan kata dari suatu kata menjadi beberapa kata menjadi beberapa kata sesuai kaidah-kaidah yang sudah disusun rapi dan menghafalnya sekaligus (Sabri A, 2000:83).

Pelajaran sharaf umumnya berguna untuk mengetahui asala kata supaya dapat menyempurnakan kamus, seiring perjalanan waktu posisi *dayah* semakin hari semakin terpinggirkan, sehingga menimbulkan kekhawatiran tersendiri di tengah masyarakat, oleh karna pemerintah akan mengfungsikan kembali *dayah*,

bukan hanya memberika ilmu tapi juga dapat memberika ijazah (Sabri A, 2000:84).

Ijazah merupakan surat atau dokumen yang menyatakan seseorang telah menyelesaikan proses belajarnya melalui jenjang pendidikan yang telah ditempuhnya, baik melalui pendidikan formal maupun in formal. Di tengah keinginan berbagai pihak untuk melakukan legalisasi pendidikan *dayah* agar setara dengan pendidikan lainnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Qanun Aceh Nomor 5 tahun 2008 tentang penyelenggaraan pendidikan dimana dalam pasal 32 menjelaskan khusus tentang pendidikan *dayah* sehingga oleh Kabupaten Aceh Utara mengeluarkan Qanun Nomor 3 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan *dayah*. Di samping itu perlu adanya legalitas formal dan pengakuan terutama dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota terhadap keberadaan *dayah*, penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM), tenaga pendidik (*teungku dayah*) yang kompetensi sebagai pengajar dan yang lebih penting pengakuan terhadap ijazah lulusan *dayah*. Untuk itu perlu kajian yang lebih mendalam lagi dan tertuang dalam Qanun Penyelenggaraan Pendidikan *Dayah* (Jurnal Ilmiah Islam Futura:2015).

Hasil Observasi awal, fenomena yang terjadi dikalangan masyarakat bahwa selama ini banyak kalangan masyarakat menggunakan ijazah yang dikeluarkan oleh pesantren atau *dayah*, namun sangat disayangkan ijazah tersebut tidak memiliki legalisasi dari pemerintah, khususnya dibawah pengawasan Kementerian Agama sehingga ijazah tersebut tidak dapat digunakan layaknya

ijazah yang dikeluarkan pendidikan formal lainnya. Mengingat fenomena tersebut banyak terjadi di masyarakat, hal ini perlu segera perhatian pemerintah dalam menertibkan pesantren/dayah untuk melegalisasikan ijazah yang dikeluarkannya.

Kasus yang terjadi pada Bupati Bireun, massa yang menamakan diri “Gerakan Bireun Masuk Akal” yang terdiri dari perwakilan Universitas Almuslim, IAI Al-Muslim, Akbid Munawarah, Koalisi NGO HAM, KP3A, Serak, Gasak, LBH Pase Lhokseumawe, dan HMI Cabang Bireuen, mendatangi Mapolres Bireun, mereka meminta untuk dapat mengusut dugaan ijazah palsu, setelah itu massa mendatangi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Bireun agar dapat membentuk pansus terkait dugaan ijazah palsu yang dimiliki oleh Bupati, dimana ijazah tersebut dikeluarkan oleh salah satu dayah di Aceh, (Sumber: Serambi Indonesia, 6/10/2015). Dalam hal ini Kepala Kantor Wilayah Aceh, Drs HM Daud Pakeh, kepada wartawan di Banda Aceh, Kamis (8/10) dengan jiwa besar mengaku instansinya kecolongan, karena pada saat melegalisir Ijazah Ruslan tanpa terlebih dahulu mengecek keaslian ijazah tersebut.

Kabupaten Aceh Utara saat ini memiliki dayah sebanyak 196 unit pondok pesantren salafiyah/dayah sedangkan yang mengeluarkan ijazah sebanyak 28 unit pondok pesantren salafiyah/dayah yang tersebar di sejumlah kecamatan dalam Kabupaten Aceh Utara (Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara, 2015)

Selama ini prosedur ijazah yang dikeluarkan oleh dayah tersebut sesuai dengan tingkatan dan lamanya menempuh pendidikan yang dilalui oleh seorang santriwan dan santriwati, untuk setingkat SMP (Tsanawiyah) apabila telah menduduki Kelas III dan menamatkan beberapa Kitab antara lain *Bajuri* dan

Yannah, sedangkan untuk tingkat SMA (Aliyah) telah menduduki Kelas VII dan telah menamatkan beberapa Kitab *Mahli*. Adapun yang menjadi permasalahan dalam hal ini ada persyaratan bagi santri yang akan dikeluarkan ijazah wajib mengikuti Ujian Nasional (UN) seperti siswa yang belajar di sekolah pada umumnya, tetapi ijazah yang diberikan tetap atas nama dari pesantren tersebut (Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara, 2015).

Dari permasalahan tersebut di atas maka penulis ingin mengkaji permasalahan ini dalam sebuah penulisan tesis yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Qanun Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan *Dayah* Serta Pelaksanaan Legalisasi Ijazah *Dayah* (Studi Penelitian Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Masalah di atas, adapun yang menjadi Rumusan Masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Qanun Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan *Dayah* Serta Pelaksanaan Legalisasi ijazah *dayah* pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi *dayah* dalam melegalisasikan ijazah *dayah* pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk mendapatkan pandangan yang kongkrit mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Implementasi kebijakan Qanun Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dayah Serta Pelaksanaan Legalisasi ijazah dayah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi dayah dalam melegalisasikan ijazah dayah pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini dapat diharapkan mempunyai manfaat yang secara umum antara lain sebagai berikut :

a. Secara Akademis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan menambah khasanah pengetahuan umumnya dibidang ilmu pendidikan dan ilmu admistrasi publik, khususnya mengenai kajian tentang Implementasi kebijakan Qanun Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dayah Serta Pelaksanaan Legalisasi ijazah dayah pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara
2. Sebagai bahan bacaan dan literatur bagi para pembaca yang ingin meneliti tentang permasalahan yang sama

b. Secara Praktis

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi pemerintah daerah khususnya Kabupaten Aceh Utara dalam Implementasi kebijakan Qanun Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan

Pendidikan Dayah Serta Pelaksanaan Legalisasi ijazah dayah pada Kantor
Kementerian Agama

2. Menambah wawasan bagi penulis dalam melihat atau mengetahui bagaimana Implementasi kebijakan pemerintah dalam melegalisasikan ijazah dayah pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Utara

