

M. Fazlurrahman H., dkk.

POLITIK
PENDIDIKAN
ISLAM

Editor: Prof. Dr. Abd. Haris, M.Ag



2017

Politik Pendidikan Islam

Penulis: **M. Fazlurrahman H., dkk**

Editor: **Prof. Dr. Abd. Haris, M.Ag**

© Hak Cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved

Cetakan I: **Pebruari 2017**

(xi + 216 hlm. 150 mm x 230 mm)

ISBN: 978-602-7661-69-1

Diterbitkan oleh: **IMTIYAZ**

Jl. Jemurwonosari Gg IV No. 5

Wonocolo, Surabaya

Telp. : **085 645 311 110**

E-mail: **penerbitimtiyaz@yahoo.co.id**

Perwajahan dan Tata letak: **Ihya' Ulumuddin**

© Copyright 2017

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk atau cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit/penulis.

Kata Pengantar



Dalam konteks pendidikan Islam di Indonesia, pasca proklamasi kemerdekaannya pemerintah membentuk Departemen Agama yang memegang kebijakan utama dalam penyelenggaraan utamanya bidang agama. Salah satu bentuk kewenangan tersebut ialah terkait dengan pengembangan institusi pendidikan Islam. Namun, kewenangan Departemen Agama yang terkait dengan pendidikan Islam telah melahirkan sejumlah kebijakan yang berimplikasi pada kultural dan politis.

Secara kultural, pendidikan Islam dalam bentuk Pesantren di Jawa, Maunasah di Aceh, dan Surau di Minangkabau. Adapun Madrasah, yaitu sebagai lembaga pendidikan Islam yang telah mengalami proses transformasi keilmuan serta kelembagaan ialah lembaga pendidikan Islam yang sudah menjadi histori. Usia pendidikan Islam di tanah air ini lebih tua dari pada kemerdekaan Republik Indonesia, sehingga tidak dapat dipisahkan dair kultur bangsa ini.

Sedangkan secara politis, jauh sebelum kemerdekaan RI, pemerintah kolonial Belanda dan Jepang melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pendidikan Islam yang *notabene* diselenggarakan oleh umat Islam. Kontrol tersebut dimotivasi oleh pertimbangan politis bahwa umat Islam di Nusantara ini adalah komunitas mayoritas, sehingga harus diakomodasi kepentingan politiknya, pula edukasinya guna mengukuhkan legitimasi kekuasaan. Setelah Indonesia merdeka pemerintah menetapkan sejumlah kebijakan politik pendidikan yang secara fungsional umat Islam mendapat manfaat atas kebijakan politik pendidikan pemerintah, terutama bagi pengembangan dan peningkatan mutu pendidikan Islam.

Berdasarkan hal-hal di atas, lahirlah berbagai kebijakan negara tentang sistem pendidikan nasional yang memuat relasi antara pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional. Di antaranya, lahir Undang-Undang Nomor 4 tahun 1950 Jo. Nomor 12 tahun 1954 tentang Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Undang-Undang tersebut posisi pendidikan Islam mengalami perubahan sesuai dengan pengaruh kepentingan oleh pemagku kebijakan dalam pengambilan keputusan kewenangan negara perihal sistem pendidikan nasional.

Buku ini adalah kumpulan tulisan dari beberapa artikel atau makalah mata kuliah Politik Pendidikan Islam, yang biasa juga disebut dengan Bunga Rampai. Penulis-penulis di dalamnya berusaha mengupas kebijakan-kebijakan negara yang berkenaan dengan pendidikan, dimana selalu disinggungkan dengan moral dan nilai terhadap produk kebijakan negara dalam bidang pendidikan yang sesuai dengan corak serta aliran ideologi yang dominan saat mengambil kebijakan negara. Bertutur pendidikan Islam mulai pra kemerdekaan hingga pasca reformasi 1998 yang dalam sistem pemerintahannya berubah menjadi Otonomi Daerah, tentunya juga berpengaruh pada sistem pendidikan nasional, khususnya pendidikan Islam.

Sejatinya, membincang pendidikan adalah perkara yang tak akan ada habisnya, dan akan menjadi lebih menarik untuk selalu dikaji jika terkait dengan kebijakan maupun politik yang sedang dominan. Lahirnya daya pikir kritis terhadap pendidikan terkadang disebabkan oleh pendidikan itu sendiri yang selalu dinamis. Usaha-usaha untuk memperbaiki pendidikan yang ada di tanah air ini menjadi penting, dikarenakan para pengkaji ini justru para praktisi pendidikan itu sendiri, sembari bersumbangsih dengan tenaga, tak lupa pula berkontribusi dengan pemikiran yang mengusulkan berbagai solusi atau jalan keluar yang harus segera dilakukan.

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih khususnya kepada Prof. Dr. H. Abd. Haris, M.Ag., yang telah memberikan

pencerahan akademik, memperkaya perspektif serta memberikan masukan-masukan atau informasi-informasi terbaru terkait pendidikan di ranah *grassroots* kepada kami, karena sesungguhnya tulisan dalam buku ini adalah buah dari diskusi para penulis dengan Prof. Haris dalam mata kuliah Politik Pendidikan Islam di kelas. Namun, perlu disadari bahwa setiap tulisan dalam buku ini masih menyimpan banyak kelemahan, oleh sebab itu saran dan kritik yang konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan, agar kemudian dapat dijadikan penyempurna dari buku ini.

Sedati, 25 Januari 2017

M. Fazlurrahman H., dkk

Daftar Isi



Kata Pengantar ~ iii

Daftar isi ~ vii

-  **Pendidikan Islam: Kebijakan Pemerintah Perspektif Historis**
Choirul Walid ~ 1
-  **Politik dan Pendidikan Islam: Telaah Kritis Politisasi Pendidikan Islam di Indonesia**
Abdullah ~ 15
-  **Koeksis Politik dan Pendidikan Islam**
Nasiruddin ~ 29
-  **Sketsa Politik Pendidikan Islam di Era Penjajahan dan Kemerdekaan**
Ummu Kulsum ~ 43
-  **Potret Pendidikan Islam di Indonesia Masa Orde Baru dan Reformasi**
Nur Iftitah ~ 55
-  **Dampak Desentralisasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah**
M. Fazlurrahman H. ~ 75
-  **Pendidikan Islam Formal, Informal, dan Non Formal**
Choirul Walid ~ 95

- ✚ **Kontrol Negara Terhadap Perkembangan Madrasah Diniyah di Indonesia**
Abdullah 115
 - ✚ **Kebijakan Pendidikan Islam di Perguruan Tinggi**
Ummu Kulsum 131
 - ✚ **Road Map Perumusan Kebijakan Pendidikan Islam**
Nasiruddin 145
 - ✚ **Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam dan Peran Birokrasi**
Nur Iftitah 159
 - ✚ **Masalah Utama dalam Reformasi Pendidikan Nasional: Dialektika Disharmoni Kebijakan di Indonesia**
M. Fazlurrahman H. 187
- Daftar Pustaka 203
- Biografi Penulis 215

Daftar Gambar & Tabel

1.1 Pengembangan Kurikulum dalam Sistem Sentralistik dan Desentralistik.....	79
2.1 Perubahan konsep kurikulum pendidikan tinggi di Indonesia	138
3.1 Perbedaan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan	192
3.2 Pengabaian Azas Hukum dan Inkonsistensi Kebijakan.....	195-196

PENDIDIKAN ISLAM: KEBIJAKAN PEMERINTAH PERSPEKTIF HISTORIS

Choirul Walid

Pendahuluan

Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan tujuan pembangunan nasional dalam bidang pendidikan. Terwujudnya cita-cita bangsa tersebut terpaut erat dengan kebijakan pendidikan yang diambil oleh pemerintah dan bagaimana implementasinya di lapangan. Kebijakan pemerintah tentang pendidikan termasuk dalam kajian bidang politik pendidikan dan merupakan salah satu kebijakan publik.¹ Politik pendidikan (*the politics of Education*) merupakan kajian tentang relasi antara proses munculnya berbagai tujuan pendidikan dengan cara pencapaiannya, sebagaimana penegasan M. Sirozi.²

¹ Yang dimaksud dengan kebijakan public disini adalah “keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan. lihat H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar Untuk memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 184.

² Kajian politik pendidikan berkonsentrasi pada peranan negara dalam bidang pendidikan, sehingga dapat menjelaskan pola, kebijakan dan proses pendidikan serta berbagai asumsi, maksud dan *outcome* dari berbagai strategi perubahan pendidikan dalam suatu masyarakat secara lebih baik. Kajian tentang politik pendidikan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang kaitan antara berbagai kebutuhan politik negara dengan isu-isu praktis sehari-hari di sekolah; tentang reproduksi struktur dan kesadaran kelas; tentang berbagai bentuk dominasi dan subordinasi yang sedang dibangun dan dibangun kembali melalui jalur pendidikan; dan tentang bagaimana perkembangan dan keruntuhan suatu hegemoni. Lihat M. Sirozi, *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), ix.

Jelas bahwa terdapat kaitan erat antara politik dan pendidikan. Keterkaitan tersebut secara jelas terlihat dengan adanya berbagai upaya yang dilakukan oleh negara untuk mengontrol sistem ataupun praktik kependidikan yang berlangsung di daerah yurisdiksinya. Kontrol negara terhadap pendidikan, menurut Roger Dale, lazimnya dilakukan melalui empat cara. *Pertama*, sistem pendidikan diatur secara legal, *kedua*, sistem pendidikan dijalankan sebagai birokrasi, menekankan ketaatan pada aturan dan obyektivitas. *Ketiga*, penerapan wajib pendidikan (*compulsory education*). *Keempat*, reproduksi politik dan ekonomi yang berlangsung di sekolah berlangsung dalam konteks politik tertentu.³

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebijakan pendidikan, kurikulum dan praktik pengajaran selalu berkembang sejalan dinamika kehidupan negara dan masyarakat sekaligus.⁴

Kebijakan Pemerintah Terhadap Pendidikan Islam

Sejak awal kemerdekaan perdebatan tentang pendidikan agama di Indonesia dianggap sebagai persoalan yang cukup pelik dalam urusan tata pelayanan publik. Kondisi tersebut mendasari penegasan Ki Hajar Dewantara yang menyatakan bahwa agama di dalam pengajaran di sekolah adalah soal lama dan terus menerus menjadi persoalan yang sulit.⁵ Hal tersebut menjadi kesulitan karena ada tuntutan supaya sifat keagamaan tadi diberi bentuk secara pasti dan tertentu.⁶

³ Roger Dale, *The State and Education Policy* (Milton Keynes United Kingdom: Open University Press, 1989), 39-43.

⁴ Listia, et.al. *Problematika Pendidikan Agama di Sekolah: Hasil penelitian tentang Pendidikan Agama di Kota Yogyakarta 2004-2006* (Yogyakarta: Interfidei, 2007), 33-34.

⁵ Ki Hajar Dewantara, *Pendidikan* (Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1977), 198

⁶ Hakikat agama yang diberi bentuk dan pasti dalam wadah syariat juga menjadi bahan diskusi panjang tentang hubungan agama dan negara sejak zaman awal pendirian negara Indonesia hingga sekarang karena implikasi dari kepentingan terhadap bentuk ini juga mempengaruhi gagasan tentang bentuk negara Indonesia yang baru lahir, sehingga memantik perdebatan panjang –dan melelahkan –antara golongan nasionalis sekular yang menginginkan Indonesia bersifat sekular dan netral agama dengan nasionalis agama yang menginginkan negara Indonesia yang baru lahir berdasarkan Islam.

Indonesia, sekalipun bukan negara berdasarkan agama⁷ tertentu, namun tidak bisa dikatakan sebagai negara sekuler yang bersikap netral sama sekali terhadap agama. Indonesia sejak awal berdirinya telah terjadi pergumulan antara kalangan nasionalis sekuler dengan nasionalis agama dalam menentukan bagaimana hubungan antara negara dengan agama.⁸ Pendidikan yang diselenggarakan di Indonesia—termasuk pendidikan agama— pada realitasnya mempunyai ruang yang sangat besar dalam memfasilitasi kepentingan kekuasaan negara dan pihak-pihak yang mendukung keberlangsungan kekuasaan tersebut.

Kebijakan pemerintah terhadap pendidikan agama Islam, sejak Orde Lama hingga dewasa ini ada kecenderungan mengalami pergeseran. Berikut ini penulis akan paparkan beberapa kebijakan terkait penyelenggaraan madrasah, yaitu: Terkait persoalan pendidikan pasca kemerdekaan Indonesia, bermula dari saran Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP), tertanggal 29 Desember 1945, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan dengan membentuk Panitia Penyelidikan Pendidikan.⁹

⁷Namun landasan keagamaan sangat kental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di republik Indonesia, sebagaimana tercermin dalam pembukaan UUD 1945 : “*Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur.....*” kalimat ini menandakan ada pendasaran yang kuat dari segala tindakan yang dilakukan terhadap Allah SWT

⁸ Muhammad Sirozi, *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia, Peran Tokoh-Tokoh Islam dalam Penyusunan UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989* (Jakarta: INIS, 2004), 42.

⁹ Diantara tokoh Muslim dalam BPKNIP yang intens menyuarakan pemberian pendidikan agama Islam di sekolah negeri antara lain adalah Ki Hajar Dewantara, KH. Hasyim Asy'ari, Muhamad Dawud Beureueh, Zainal Abidin Ahmad dan Kyai Zarkasyi. Periksa Abdul Rahman Shaleh, *Pendidikan Agama Dan Pengembangan Watak Bangsa* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005),25. Salah satu hasil yang dicapai panitia tersebut adalah merumuskan sistem pendidikan dan kurikulum SMP. SMP yang tadinya melanjutkan SMP ciptaan Jepang diubah menjadi SMP 3 tahun dan diadakan differensiasi di kelas III, menjadi dua bagian yaitu bagian A (Bahasa dan pengetahuan sosial) dan Bagian B (ilmu Pasti dan pengetahuan alam). Pendidikan agama juga dimasukkan menjadi bagian dalam kurikulum SMP yang pertama dalam sejarah pasca kemerdekaan RI. BPKNIP juga mengeluarkan 10 usulan, yang pada usulan kelima terdiri dari dua poin yaitu (a) pengajaran agama hendaknya mendapat tempat yang teratur seksama hingga cukup mendapat perhatian yang semestinya dengan tidak mengurangi kemerdekaan golongan-golongan yang berkehendak mengikuti kepercayaan yang dipeluknya. (b) madrasah dan pesantren yang pada hakikatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat dalam masyarakat

Kemudian disusul dengan Kementerian Agama mengeluarkan Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946, dan kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agama No. 7 Tahun 1952, yang mengatur tentang jenjang pendidikan pada madrasah.¹⁰ Lalu dikeluarkannya TAP MPRS No. II/MPRS/1960¹¹ Ketentuan ini meskipun belum kuat, kian memperluas wilayah garapan pendidikan agama yakni mulai dari jenjang pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi.¹² Kemudian disempurnakan dengan TAP MPRS No. XXII/MPRS/1966 antara lain menyatakan —pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari

Indonesia umumnya, hendaklah mendapat perhatian dan bantuan yang nyata berupa tuntunan dan bantuan materiil dari pemerintah periksa Redja Mudyahardjo, *Pengantar Pendidikan: Sebuah Studi Awal tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2002), 373-374. Pemberian bantuan material dari pemerintah kepada Madrasah dan pesantren dan sejenisnya merupakan bukti nyata besarnya perhatian pemerintah bagi perkembangan madrasah di Indonesia. Atas bantuan Departemen Agama, berbagai jenis sekolah agama didirikan seperti Pendidikan Guru Agama (PGA), dan Madrasah tingkat menengah negeri —seperti MTsAIN dan MAAIN-. Madrasah lokal menerima bantuan subsidi Rp. 10 setiap murid dan bagi siswa madrasah yang berafiliasi dengan organisasi berskala nasional menerima bantuan tidak kurang dari Rp 30 setiap murid. Lihat Iskandar Wiryokusumo dan Usman Mulyadi, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum* (Jakarta: Bina Aksara, 1988), 115-116. Periksa Abd Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), 64.

¹⁰ Menurut peraturan ini, jenjang pendidikan pada madrasah terdiri dari: 1. Madrasah Rendah (sekarang disebut Madrasah Ibtidaiyah), yaitu madrasah yang memuat pendidikan dan ilmu pengetahuan agama Islam sebagai pokok pengajarannya, lama pendidikan 6 tahun. 2. Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama (sekarang disebut Madrasah Tsanawiyah), ialah madrasah yang menerima murid-murid tamatan Madrasah Rendah atau yang sederajat, serta memberi pendidikan dalam ilmu pengetahuan agama Islam sebagai pokok pengajarannya, lama pendidikan 3 tahun. 3. Madrasah Lanjutan Atas (sekarang disebut Madrasah Aliyah), ialah madrasah yang menerima murid-murid tamatan Madrasah Lanjutan Pertama atau yang sederajat, serta memberi pendidikan dalam ilmu pengetahuan agama Islam sebagai pokok pengajarannya, lama belajar 3 tahun

¹¹ Pada bab II pasal 3 menyatakan: —Pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah umum mulai sekolah rendah (dasar) sampai universitas, dengan pengertian bahwa murid berhak tidak ikut serta jika wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya.

¹² Menurut Abdurrahman Assegaf, rumusan tujuan pendidikan nasional dalam Ketetapan MPRS tersebut mengandung nilai-nilai sosialis adalah suatu kewajiban karena waktu itu masanya Manifesto Politik USDEK—dan pelaksanaan pendidikan agama menjadi pendidikan alternatif atau pilihan. Hal ini berbeda dengan periode sebelumnya yang cenderung kurang mewajibkan. Periksa Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional*, 81.

sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri.¹³ Ketentuan ini telah memperkuat posisi pendidikan agama di sekolah dan perguruan tinggi umum, karena tidak ada pilihan bagi sekolah untuk tidak memasukkan pendidikan agama dalam kurikulumnya.¹⁴

Kemudian disempurnakan kembali dengan TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa menyebutkan: Diusahakan supaya terus bertambah sarana-sarana yang diperlukan bagi pembangunan kehidupan keagamaan dan kehidupan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, termasuk pendidikan agama yang dimasukkan dalam kurikulum di sekolah umum, mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas negeri.¹⁵ Dan kemudian mutu madrasah menjadi perhatian

¹³ TAP MPRS ini menjadi landasan pertama kali bagi penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran agama di seluruh sekolah di Indonesia pada zaman Orde Baru. Pasal-pasal lain yang patut dilihat juga adalah pasal 2, 3 dan 4 yang menjadi fondasi pemerintahan Orde Baru dalam mengeluarkan berbagai kebijakan tentang pendidikan, khususnya yang terkait dengan pendidikan agama. Periksa Mustafa dan Aly, *Sejarah Madrasah*, 125 Lihat juga Redja Mudyahardja, *Pengantar Pendidikan*, 422.

¹⁴ Pada akhir tahun 1970 Menteri Agama berusaha mengubah kurikulum pengajaran agama yang bertujuan agar semua kelas tertentu di SD dan SMP mendapatkan 6 jam pelajaran agama perminggu. Akan tetapi usaha ini tidak berhasil karena pihak Departemen Pendidikan dan Pengajaran tidak menyetujui. Kendati demikian, upaya ini membuktikan bahwa kebijaksanaan Departemen Agama mengenai pendidikan agama di sekolah cukup konsekuen dan terus menerus berusaha mewujudkan perluasan pendidikan agama di sekolah-sekolah. Periksa Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah Sekolah: Madrasah dalam Kurun Modern* (Jakarta: LP3ES, 1994), 94

¹⁵ TAP MPR No. IV/MPR 1973 ini menjadi dasar lahirnya SKB 3 menteri yaitu Menteri Agama Nomor 06 /1975; Menteri P dan K No. 037/U/1975 dan Menteri Dalam Negeri No. 036/1975 mengenai kurikulum Pendidikan Agama Islam pada SD, SMP dan SMA. SKB ini juga berlaku untuk madrasah semua jenjang baik negeri maupun swasta, baik madrasah yang ada di lingkungan pondok pesantren maupun di luar pondok. SKB ini bertujuan meningkatkan mutu pendidikan pada madrasah agar tingkat pelajaran umum dari madrasah mencapai tingkat yang sama dengan di sekolah umum yang sederajat sehingga ijazah madrasah mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang sederajat dan sejenjang. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas dan siswa madrasah dapat pindah ke sekolah umum yang setingkat. Periksa H.M. Arifin, *Kapita Selekta Madrasah dan Umum* (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), 231-232. Tap MPR tersebut juga menjadi landasan lahirnya kurikulum 1975. Menurut Abdurrahman Assegaf, kurikulum 1975 membuka peluang bagi intensifikasi materi pendidikan agama Islam pada sekolah swasta bentukan ormas Islam atau yang berada di bawah struktur Departemen Agama, seperti madrasah. Dengan SKB tiga Menteri tersebut PAI mencapai dua sasaran politik yang mewarnai pendidikan nasional: mengintegrasikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional

juga, sehingga keluar SKB 3 Menteri¹⁶ (Menteri Agama, Menteri Dalam negeri dan Menteri Pendidikan dan kebudayaan) No. 6/1975, No. 037/U/1975, dan No. 36/1975 tentang peningkatan mutu Madrasah yang menandai mutu madrasah mulai diakui setara dengan sekolah umum yang setingkat. Lantas, kemudian madrasah berkembang menjadi sekolah umum yang bercirikan Islam dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diikuti dengan Peraturan pemerintah No. 28 dan 29/1990 dan SK Mendikbud No. 0489/U/1992. Melalui ketentuan ini madrasah berkembang dengan predikat baru yaitu sebagai sekolah umum berciri khas Islam.¹⁷

Kemudian pemerintah memberikan ketegasan mengenai kedudukan madrasah dengan terbitnya Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mempertegas kedudukan madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Misalnya, pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat¹⁸ yang kemudian di jabarkan dengan Peraturan Pemerintah No.

dan transformasi madrasah berorientasi pada pengembangan sumber daya muslim. Periksa Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional*, 145.

¹⁶ Menurut Daulay, inti dari SKB tersebut adalah upaya untuk meningkatkan mutu madrasah, dalam surat keputusan tersebut dicantumkan (Daulay, 2004:152): a. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat. b. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih di atasnya. c. Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat (SKB Tiga Menteri Tahun 1975, Bab II, Pasal 2). Dengan dilaksanakannya SKB Tiga Menteri ini berarti: 1) Eksistensi madrasah sebagai lembaga madrasah lebih mantap dan kuat. 2) Pengetahuan umum pada madrasah-madrasah lebih meningkat. 3) Fasilitas fisik dan peralatan lebih disempurnakan. 4) Adanya *civil effect* terhadap ijazah madrasah.

¹⁷ Pasal 39 ayat 2 menyatakan —pendidikan agama menjadi mata pelajaran wajib pada setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan. Inilah ketentuan yang pertama kali secara tegas mewajibkan pendidikan agama bukan hanya di lembaga formal, namun juga di lembaga-lembaga non formal.

¹⁸ Pasal 12 ayat 1 (a) yang menyatakan —setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Pasal ini mempertegas Undang-Undang sebelumnya —yakni UU Nomor 2/1989 yang belum secara tegas mengatur guru yang berhak mengajar agama. Selain itu, dalam pasal 37 UU tersebut dinyatakan

19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.¹⁹ Dan terakhir pemerintah mengakui keberadaan pendidikan agama dan keagamaan bagian dari sistem pendidikan nasional dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 55/2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Dalam ketentuan ini, tidak hanya mengakui kedudukan madrasah sebagai sekolah umum, lebih dari itu madrasah-madrasah pesantren yang selama ini eksis, diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.²⁰

Pendidikan Islam: Analisis Kebijakan Pemerintah

Bertolak dari UUD 45 pasal 29 UUD 45 ayat (1) dan (2) dan UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal (3), tentang tujuan pendidikan nasional, maka madrasah mempunyai tujuan untuk mencerdaskan manusia secara keilmuan dan membekali santri dengan

bahwa —kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat pendidikan agama (ayat 1 a) dan pada ayat 2 (a) dinyatakan kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan dan bahasa. Lihat Departemen Agama RI, *Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah RI Tentang Pendidikan* (Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2003), 11 - 23. Pasal dalam Undang-Undang Sisdiknas tersebut benar menjadi perdebatan alot di DPR dan umat Islam sangat gigih memperjuangkan disahkannya UU tersebut yang didukung oleh kekuatan anggota partai yang memiliki basis keislaman yang kuat di DPR RI hasil Pemilu tahun 1999. Perjuangan umat Islam tersebut didasarkan pada anggapan bahwa Undang-Undang tersebut telah mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan umat Islam. Periksa Hamlan, *Kebijakan Pemerintah Tentang Madrasah: Posisi Madrasah dalam Konfigurasi Sistem Pendidikan Nasional*, (Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2008), 265.

¹⁹ Pasal 9 ayat 2 (a) menyatakan bahwa Kurikulum tingkat satuan pendidikan tinggi wajib memuat mata kuliah pendidikan agama; pasal 6 ayat 1 (a) menyatakan kurikulum untuk jenis pendidikan umum, kejuruan dan khusus pada jenjang pendidikan dasar dan menengah terdiri atas kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia; pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia di SD/ MI/ SDLB /Paket A, SMP/ MTs/ SMPLB/ Paket B, SMA/ MA/ SMALB/ Paket C, SMK/ MAK atau bentuk lain yang sederajat dilaksanakan melalui muatan dan/atau kegiatan agama, kewarganegaraan, kepribadian, ilmu pengetahuan dan teknologi, estetika, olah raga dan kesehatan. Menurut ketentuan ini, pendidikan agama menjadi tanggung jawab bersama semua guru, dan tidak hanya menjadi tanggung jawab guru agama saja.

²⁰ Pasal 4 ayat 2 menyatakan bahwa —setiap peserta didik pada satuan pendidikan di semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama, dan ayat 3 yang menyatakan —setiap satuan pendidikan menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama.

akhlak mulia yang kelak menjadi pribadi yang mandiri dengan kelebihan penguasaan keagamaan. Hal ini sangat dibutuhkan di tengah kemerosotan moralitas anak bangsa. Sehingga diharapkan lulusan dari madrasah mampu mengungguli dari lulusan lembaga lain melalui karakter yang telah dibangun sejak masa pendidikan. Tujuan itu hanya dapat di capai hanyalah dengan peningkatan pendidikan madrasah mulai dari kualifikasi ustadz, mutu siswa, kurikulum, alokasi dana, maupun sarana prasana.

Perhatian pemerintah terhadap madrasah haruslah lebih ditingkatkan, mengingat lembaga ini merupakan cikal bakal pendidikan di Indonesia. Dukungan anggaran dari pemerintah diharapkan akan meningkatkan pendidikan keagamaan tersebut baik berupa fisik maupun non fisik.

Dalam UU no 20/2003 tentang Sisdiknas pada pasal 30 ayat (1) sampai dengan (5) di sebutkan:

Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1. *Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama*
2. *Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal*
3. *Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabbaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.*

Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Pada pasal 39 ayat (1) dan (2) terkait Pendidik dan tenaga Kependidikan disebutkan:

1. *Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.*

2. *Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.*

Sesuai pasal-pasal tersebut di atas, memberikan kesempatan akan penyelenggaraan pendidikan keagamaan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat yang berkompeten dengan tetap mengindahkan porosionalisme dalam penyelenggaraannya. Karena bagaimanapun pendidikan diniyah merupakan salah satu bagian dari pendidikan nasional, tentu harus mengacu standar minimal yang ditetapkan pemerintah melalui UU dan PP. Tenaga pendidik atau ustads haruslah profesional, yang bertugas mulai merencanakan sampai mengevaluasi pembelajaran. Tugas ini hanyalah dapat dikerjakan oleh tenaga terlatih yang kerja tanpa pamrih yang mampu menciptakan suasana kependidikan yang sarat dengan makna, yang mempunyai komitmen untuk terus berusaha meningkatkan mutu pendidikan di madin, dan menjadi guru seutuhnya yang selalu memberikan teladan baik di sekolah maupun dimanapun berada. Hal ini dapat dilihat dari UU no 20/2003 tentang sisdiknas pasal 40 ayat (2).

Menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis; mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

Dalam PP 55/2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan pasal (8) ayat (1) dan (2) disebutkan:

- (1) *Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.*
- (2) *Pendidikan keagamaan bertujuan untuk terbentuknya peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan*

luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia.

Dalam PP 55/2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan pasal 11 ayat (2) disebutkan:

Hasil pendidikan keagamaan nonformal dan/atau informal dapat dihargai sederajat dengan hasil pendidikan formal keagamaan/umum/kejuruan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi yang ditunjuk oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Dalam pasal ini jelas menunjukkan bahwa pendidikan keagamaan akan mendapatkan hak yang sama dengan pendidikan formal, baik perhatian pemerintah maupun pengakuan kesetaraan ijazah. Hal ini akan melahirkan sebuah bentuk baru tentang kependidikan di negara Indonesia yang sarat dengan muatan keagamaan yang resmi di akui oleh pemerintah. ada madrasah formal dan madrasah non formal. Madrasah dasar ula disetarakan dengan SD untuk umum dan MI yang madrasah formal, madrasah menengah pertama (wustha) disetarakan dengan SMP dan MTS dan madrasah menengah atas (Ulya) di setarakan dengan SMA dan MA. Inilah bentuk lembaga pendidikan yang sarat dengan muatan agama, yang lulusannya punya kesempatan yang sama dalam berkarir dan mencari penghidupan dunia tanpa harus terganjal masalah ijazah.

Untuk mengukur tingkat lulusan, lembaga pendidikan diniyah juga harus menyelenggarakan ujian nasional sesuai dengan amanat pada pasal 19 ayat (1) dan (2).

(1) Ujian nasional pendidikan diniyah dasar dan menengah diselenggarakan untuk menentukan standar pencapaian kompetensi peserta didik atas ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam. (2) Ketentuan lebih lanjut tentang ujian nasional pendidikan diniyah dan standar kompetensi ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan peraturan Menteri Agama dengan berpedoman kepada Standar Nasional Pendidikan.

Selain itu seandainya terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan, maka jika untuk pendidikan tinggi maka posisi menteri agama sebagaimana pasal 7 ayat (1) a hanya sebagai pemberi pertimbangan dan bukan pengambil keputusan. Adapun pengambil keputusan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah dilakukan oleh bupati/walikota, dan masukan pertimbangan diberikan oleh Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota. Sekali lagi hal ini menunjukkan betapa Departemen Agama beserta jajarannya hingga yang paling bawah, tidak memiliki kekuasaan dalam proses penyelenggaraan pendidikan keagamaan sekalipun.

Untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah lembaga penyelenggara pendidikan keagamaan Islam adalah MI, M.Ts dan MA/MAK. Meski sebenarnya penyebutan lembaga-lembaga tersebut tidak secara eksplisit, namun sebagai penjelasan tentang kemungkinan perpindahan peserta didik dalam jenjang pendidikan yang setara (Pasal 11). Dalam UU Sisdiknas Nomor 20 tahun 2003 Pasal 17 ayat (2) juga memang disebutkan untuk jenjang pendidikan dasar, yaitu MI, M.Ts., dan Pasal 18 ayat (3) jenjang pendidikan menengah bagi madrasah adalah MA dan MAK. Hanya saja khusus untuk pendidikan keagamaan baik dalam UU Sisdiknas Pasal 30 ayat (4) ataupun PP No. 55 pasal 14 ayat (1) berbentuk pendidikan diniyah, dan pesantren. Ayat (2) dan ayat (3) menjelaskan bahwa kedua model pendidikan tersebut dapat diselenggarakan pada jalur formal, nonformal dan informal.

Lantas, bagaimana posisi MI, M.Ts., MA/MAK dan PT Islam penyelenggara pendidikan keagamaan Islam? Apakah juga berposisi sama dengan diniyah dan pesantren? Sebab pada akhirnya pada pasal 16 UU Sisdiknas disebutkan bentuk kelembagaan dari proses pendidikan diniyah juga menggunakan nama MI, MTs, MA/MAK untuk menyebut pendidikan diniyah dasar, juga disebut pendidikan Diniyah Menengah.

Tema menarik lain dalam PP 55 tahun 2007 ini adalah kemandirian dan kekhasan pendidikan keagamaan sebagaimana tercantum dalam pasal 12 ayat (2) yaitu "Pemerintah melindungi kemandirian dan kekhasan pendidikan keagamaan selama tidak bertentangan dengan

tujuan pendidikan nasional? Sejak dahulu kekhasan pendidikan diniyah dan pesantren adalah hanya mengajarkan materi agama Islam saja, dan tidak materi lain.

Namun dalam pasal 18 PP No. 55 tahun 2007 disebutkan untuk pendidikan diniyah formal pada ayat (1) Kurikulum pendidikan diniyah dasar formal wajib memasukkan muatan pendidikan kewarganegaraan, bahasa Indonesia, matematika, dan ilmu pengetahuan alam dalam rangka pelaksanaan program wajib belajar. Begitu juga untuk pendidikan diniyah menengah formal Kurikulum pendidikan diniyah menengah formal wajib memasukkan muatan pendidikan kewarganegaraan, bahasa Indonesia, matematika, ilmu pengetahuan alam, serta seni dan budaya. Jika memang ada keinginan pemerintah untuk memberi pilihan kemandirian dan kekhasan pada "sekolah" di lingkup madrasah, tentunya tidak akan ada lagi narasi sebagaimana pada pasal 18 ayat (1) disinilah terjadi benturan yang perlu disikapi secara lebih bijak. Sebab, sejak awal hadirnya madrasah tampaknya lebih kuat ke arah pendidikan non-formal, dan bukan formal sebagaimana pada pasal-pasal di atas. Selain itu, materi yang banyak diajarkan adalah berkisar tema-tema agama, dan tidak membicarakan mata pelajaran sebagaimana yang dimaksud. Jika yang dimaksud adalah MI, M.Ts., MA/MAK sebagai wujud dari sekolah formal madrasah, maka sejarah telah mencatat saat ini proporsi kurikulum bidang agama dengan kurikulum bidang kajian umum di madrasah dapat dinyatakan telah meninggalkan ciri madrasah sebagai pendidikan keagamaan Islam. Proporsi 70% bidang umum dan 30% bidang agama, lebih dimaksudkan untuk penyetaraan pendidikan di madrasah dengan sekolah pada jenjang yang sama. Lantas apakah dengan penambahan proporsi kurikulum bidang umum lebih tinggi dibanding kurikulum bidang agama dapat serta merta meningkatkan mutu pendidikan di madrasah? Pada kenyataannya malah terjadi dampak yang tidak selamanya positif. Sebut saja masalah jati diri madrasah.

Sejak awal, madrasah lebih berfokus pada pendidikan keagamaan dan keislaman. Dengan perubahan orientasi tersebut justru madrasah saat ini kehilangan jati dirinya, dan lebih parah lagi kesulitan pula untuk merebut peran dalam konteks pendidikan nasional, jika dibandingkan

dengan sekolah-sekolah umum di bawah pembinaan Depdiknas. Pada masa-masa yang akan datang, dalam hal pengembangan kurikulum, tampaknya madrasah masih akan terus dihadapkan pada dilema dikotomi keilmuan. Setia dengan tujuan awal hadirnya sebagai pengembang ilmu-ilmu keislaman, atau sesuai dengan tuntutan kebutuhan pasar melakukan perubahan kurikulum yang ukurannya adalah *pragmatism* sebagai upaya pemenuhan kebutuhan hidup peserta didik. Tentu saja, pilihan atas itu semua akan memiliki resiko yang tidak sama dalam pengembangan materi pembelajaran, orientasi serta proses pembelajarannya.

Sementara itu untuk pendidikan diniyah non-formal disebutkan dalam pasal 21 ayat (1) yaitu, Pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al-Qur'an, Diniyah Takmilyah, atau bentuk lain yang sejenis. Adapun untuk proses penyelenggaraannya tertuang dalam pasal yang sama ayat (5) Penyelenggaraan diniyah takmilyah dapat dilaksanakan secara terpadu dengan SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau pendidikan tinggi.

Jika untuk lembaga pendidikan keagamaan Islam yang diformalkan saja memiliki banyak hambatan, maka persoalan yang senada juga pasti dialami oleh pendidikan diniyah non-formal. Tentunya bentuk-bentuk pendidikan diniyah nonformal di atas lebih dimaksudkan sebagai upaya menyasati ketidakmungkinan peserta didik mengikuti proses pendidikan secara formal. Hanya saja jika itu terjadi, maka persoalannya pada bagaimana upaya kesetaraannya? Lembaga mana yang akan dijadikan sebagai model ideal bagi penyetaraan pendidikan diniyah non-formal ini?

Sementara persoalan pendidikan kesetaraan di lingkup kemendiknas sendiri belum seluruhnya tuntas, setidaknya untuk masalah home schooling yang hingga hari ini masih tarik ulur tentang penyelenggaraannya. Tentunya Kementerian Agama juga harus mulaiantisipasi untuk membuat desain model penyetaraan bagi pendidikan diniyah non-formal ini. Sebab rasanya tidak adil, tidak menghargai mereka yang telah

menempuh pendidikan selama kurun waktu tertentu, namun tidak memberi atribut kelulusannya.

Penutup

Dari bahasan tersebut terlihat bahwa betapa kebijakan pemerintah terhadap pendidikan Islam terlihat cenderung semakin positif yakni dari domestikasi ke arah akomodasi. Dalam kaitan ini, yang paling penting, perubahan peralihan kebijakan pendidikan Islam dari domestikasi ke akomodas perlu terus dikawal dan diperjuangkan hingga pada tataran implementasi agar kesenjangan dan dikotomi antara pendidikan agama dengan pendidikan umum benar-benar bisa dihilangkan.

POLITIK DAN PENDIDIKAN ISLAM; TELAAH KRITIS POLITISASI PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA

Abdullah

Pendahuluan

Membincang politik kekuasaan dan pendidikan, -khususnya pendidikan Islam- bagai dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan. Keduanya memiliki karakter dan *unique value* secara terpisah, namun dapat bertumpu pada satu-kesatuan yang saling menguatkan. Selain itu, merupakan sumber transformasi sosial dalam masyarakat yang berlangsung di suatu Negara. Adanya lembaga-lembaga dan proses pendidikan secara tidak langsung turut andil dalam pembentukan perilaku berpolitik masyarakat, pun demikian sebaliknya,¹ para pemain (politikus) tidak jarang yang melalui *power* politiknya, menelurkan kebijakan di ranah pendidikan.

Menyitir tanggapan Coleman yang dikutip oleh Azra, “*As is the state, so is the school*” (sebagaimana negara, seperti itulah sekolah), dalam pernyataannya tersebut dia mengibaratkan sebuah negara layaknya sebuah proses pendidikan. Artinya, proses pendidikan “amat” begitu menentukan arah sebuah politik atau kekuasaan yang -kelak- akan berlangsung dalam sebuah negara. Penegasan Coleman mengenai hubungan kekuasaan dengan pendidikan dinyatakan dalam pernyataan tegasnya, “*What you want in the state, you must put into the school*” (apa yang anda inginkan dalam negara, harus anda masukkan ke sekolah).²

¹ M. Sirozi, *Politik Pendidikan; Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan Dan Praktek Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), 1.

² Azyumadi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi Dan Modernisasi Menuju Nelenium Baru*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 61.

Secara spesifik dapat ditarik simpulan bahwa Coleman menyakini pendidikan mengambil peran sentral dalam mempersiapkan keberlangsungan sebuah negara, sebab baik buruknya penyelenggaraan negara bergantung pada kualitas pendidikan yang berlangsung di dalamnya.

Demikian halnya yang dapat ditelusuri dari sejarah tentang pendidikan Islam masa klasik, tercatat terdapat lembaga pendidikan Islam yang berperan menjadi corong atau kepanjangan tangan politik. Sebut saja Madrasah Nizamiyah di Baghdad yang secara strategis merupakan instrumen kebijakan politik yang –secara nyata sebagai lembaga pendidikan- memiliki fungsi utama sebagai wadah penanaman doktrin kenegaraan guna memperkuat eksistensi kerajaan.³ Tidak jauh berbeda pola kedekatan kekuasaan (politik) dengan pendidikan (Islam) pada masa kesultanan di Indonesia. Pondok pesantren yang menjadi basis pendidikan Islam saat itu memiliki kedekatan yang cukup erat dari pihak kesultanan, dilanjutkan dengan masa kolonial yang mulai menerapkan beberapa kebijakan yang bersifat administratif kepada lembaga-lembaga pendidikan Islam di kala itu. Namun, pola kedekatan terakhir ini dalam kenyataannya lebih pada sebuah pegekangan kebebasan dalam melangsungkan pendidikan, ketimbang pola simbiosis mutualisme.

Bertolak dari beberapa pola kedekatan yang terjadi di antara kekuasaan (politik) dengan pendidikan, maka sejatinya bagaimana dengan kondisi dan pola kedekatan politik kekuasaan dengan pendidikan Islam? dan korelasi semacam apakah yang berlaku? Oleh karena itu, permasalahan-permasalahan di atas masih sangat relevan untuk kembali dikaji pada makalah ini. Dengan harapan, melalui diskursus ini dapat menambah pemahaman serta carut-marutnya terkait dunia pendidikan di Indonesia, khususnya pendidikan Islam.

Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia

Secara historis intitusi pendidikan tertua di Indonesia adalah Pesantren yang sampai saat ini menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari umat Islam dan bangsa Indonesia. Setelah era imperialisme,

³ M. Sirozi, *Politik Pendidikan; Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan Dan Praktek Penyelenggaraan Pendidikan*, 2.

terutama masa kolonial Belanda, pesantren mendapat tekanan yang luar biasa berat.⁴

Memasuki pertengahan abad kesembilan belas, Belanda mulai melakukan pendidikan terhadap anak-anak priyai untuk dijadikan pegawai pemerintah, guru dan tenaga paramedis. Hal ini dilakukan secara sengaja sebagai instrumen untuk membentuk elit pribumi baru, menggantikan peranan kaum bang-sawan tradisional walau menjelang akhir abad ke-19, sebagian orang di kalangan pemerintah Belanda seperti Snouk Hurgronje mulai lebih memperhatikan pendidikan anak priyai Ningrat.⁵ Mungkin dipengaruhi oleh ide-ide demokrasi dan sosialisme Eropa Barat, timbul aspirasi progresif untuk membebaskan bangsa dari penjajahan, setidaknya menyangkut taraf pendidikan dan sosial ekonomi rakyat kecil.⁶

Selama masa penjajahan, segala kebijakan kaum penjajah diarahkan kepada pengurangan kekayaan bumi Indonesia.⁷ Dan baru pada 1901 muncul gerakan politik etis yang kemudian melahirkan kebijakan, antara lain dibukanya kemungkinan yang lebih besar bagi anak-anak Indonesia untuk memperoleh Pendidikan Barat. Melalui pendidikan Barat muncul elit baru rakyat Indonesia yang berpendidikan.⁸ Terlepas dari tujuan politik etis yang ingin meningkatkan taraf kehidupan masyarakat pribumi, maka sistem pendidikan kolonial tetap diarahkan untuk mempertahankan kekuasaan penjajah. Sistem pendidikan sangat selektif karena bukan hanya diperuntukkan bagi golongan elit masyarakat pribumi tetapi untuk membatasi masyarakat banyak untuk memperoleh pendidikan yang lebih tinggi.⁹

⁴Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam Dari Proklamasi Ke Reformasi*, (Yogyakarta: kurnia kalam, 2005),106.

⁵M. Dawam Raharjo, *Intlektual Intlegensia Dan Prilaku Politik Bangsa: Risalah Cendekiawan Muslim*, (Bandung: Mizan 1993), 66.

⁶Ibid.

⁷H.A.R. Tilaar. *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1945: Suatu Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1995),6.

⁸Ibid., 7.

⁹H.A.R. Tilaar. *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1945: Suatu Analisis Kebijakan*, 36

Para pemuda pada masa itu bergandengan mesra dengan gerakan politik nasional. Mereka sepakat untuk memperbanyak kesempatan mem-peroleh pendidikan dengan membuka sekolah-sekolah, sehingga dapat menampung banyak anak Indonesia. Serta memperbaiki pelajaran supaya mudah diikuti oleh anak-anak dari berbagai tingkat kehidupan sosial, juga memberikan perasaan peka sebagai putra Indonesia.¹⁰

Kebijakan pendidikan kolonial berawal dari bentuk-bentuk pendidikan sporadis yang telah dilaksanakan pada jaman VOC, terutama yang dilaksana-kan melalui misi-misi keagamaan. Meskipun terdapat pula usaha-usaha pendidikan, baik oleh pemerintah maupun oleh swasta yang diberikan kepada jumlah kecil masyarakat Indonesia. Pendidikan yang relatif lebih maju dilaksanakan dalam rangka perwujudan apa yang disebut politik etik di penghujung abad 19.

Walaupun gerakan politik etis demikian gencarnya, namun pada parakteknnya sungguh besar penindasan pemerintah kolonial terhadap usaha-usaha untuk memajukan kesejahteraan rakyat Indonesia, termasuk pendidikan.¹¹ Hal ini terlihat jelas, ketika Van de Boss menjadi gubernur jendral di Jakarta tahun 1831, yang mengeluarkan kebijakan bahwa sekolah-sekolah Gereja dianggap sebagai sekolah pemerintah. Departemen yang mengurus pendidikan dan keagamaan menjadi satu. Kebijakan di bidang pendidikan yang kemudian mempunyai inisiatif mendirikan lembaga pendidikan untuk kaum pribumi adalah pada masa Van de Capellen menjabat sebagai Gubernur Jendral, pada waktu itu memberikan surat edaran yang ditujukan kepada para bupati, yang isinya:

“Dianggap penting untuk secepatnya mengadakan peraturan pemerintah dan menjamin meratanya kemampuan membaca dan menulis, agar masyarakat lebih mudah untuk dapat mentaati undang-undang yang diterapkan Belanda”.

Surat edaran tersebut menggambarkan tujuan didirikan Sekolah Dasar pada zaman itu. Karena agama Islam yang telah ada yaitu

¹⁰Ibid,8.

¹¹Ibid., 26

Pesantren, Madrasah, Masjid dan lainnya dianggap tidak membantu pemerintahan Belanda. Dan, masih dianggap lembaga yang buta huruf.¹²

Kebijakan pemerintah kolonial Belanda terhadap masyarakat pribumi jika dilihat dari peraturan-peraturan pemerintah Belanda yang begitu ketat dan keras membuat pendidikan agama Islam akan mandek dan lumpuh, tapi karena semangat para kyai dalam mengembangkan pesantren tetap berjalan tidak bisa dibendung walau dalam tekanan.

Kehadiran Jepang menggantikan kekuasaan Belanda pasti bersamaan dengan perubahan kebijakan khususnya berkaitan dengan pendidikan. Bila kebijakan pendidikan pemerintah Belanda mengandung misi kristenisasi dan kebudayaan Barat, maka pada kedudukan Jepang terjadi peralihan drastis, karena titik perhatian Jepang bukan agama Kristen, melainkan untuk Niponisasi dan kepentingan perangnya. Sikap Jepang terhadap pendidikan Islam lebih lunak, sehingga ruang gerak pendidikan Islam lebih bebas ketimbang pada jaman pemerintah kolonial Belanda.

Pada kondisi ini, Jepang menyadari akan potensi besar umat Islam dengan figur kyai sebagai panutannya, Jepang segera mengambil posisi mendekati mereka. Pertemuan antara 32 ulama dengan *gunseikan* diatur oleh Jepang pada 7 Desember 1942 di hotel *Des Indes* untuk tukar pendapat mengenai soal keislaman, menyangkut keamanan dan ketentraman rakyat.¹³ Bila Belanda menjadikan kaum priyai sebagai sandaran politiknya, berbeda dengan Jepang mendekati kelompok Islam dan Nasionalis sekuler. Yang menjadi juru bicara pergerakan di masa Belanda adalah pemimpin nasionalis sekuler, sementara pada masa Jepang adalah kelompok Islam. Misi dari kebijakan pendidikan Jepang adalah menipponkan bangsa dan umat Islam Indonesia, dalam arti alih budaya dari akar keindonesiaan

¹²Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam Di Indonesia: Lintas Sejarah Pertumbuhan Dan Perkembangan*, (Jakarta; PT rajagrafindo Persada, 1995), 51-52.

¹³Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam Dari Praproklamasi Ke Reformasi*, 18.

menuju budaya Nippon. Tentunya penggunaan bahasa Indonesia disertai penyebar luaskan bahasa Jepang dalam rangka untuk menjepangkan bangsa Indonesia. Sebagaimana yang sudah dilakuakn pada Manchuria, Korea dan Taiwan.¹⁴

Di berbagai tingkat pendidikan, setiap pagi mulai menyanyikan lagu kebangsaan Jepang, "Kimigayo". Dilanjutkan dengan mengibarkan bendera Hinomaru dan membungkuk sebilan puluh derajat untuk menghormati kaisar Jepang, Tenno Heika. Setiap anak Indonesia diharuskan mengikuti upacara. Seterusnya diadakan upacara sumpah setia dalam memelihara semangat untuk mencapai cita-cita perang suci demi untuk kemakmuran bersama Asia Timur Raya.

Untuk mencapai cita-cita anak bangsa Indonesia harus kuat jasmani-nya, untuk mencapai tujuan itu dilakukan senam setiap pagi yang dikenal dengan *Taiso*. Pendidikan masa itu ada hal-hal yang berkelanjutan hingga saat ini, seperti pentingnya pengobaran semangat kebangsaan, pentingnya disiplin dalam budaya sekolah, pengembanagan bahasa Indonesia, dan keterkaitan antara kehidupan sekolah dengan kehidupan masyarakat.¹⁵ Serta hilangnya sistem dualisme dalam pendidikan, ada dua jalur pendidikan yang dikhususkan untuk anak-anak Belanda. Dan jalur pendidikan untuk anak-anak pribumi, pada masa militerisme Jepang hanya menggunakan satu sistem pendidikan. Serta sistem pendidikan terbuka untuk seluruh anak Indonesia.¹⁶

Setelah Indonesia merdeka, penyelenggaraan pendidikan Islam mendapat perhatian serius dari pemerintah, baik dari sekolah negeri maupun swasta, usaha itu dimulai dengan memberikan bantuan terhadap lembaga sebagaimana yang dianjurkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPNP) tanggal 27 desember 1945,¹⁷ yang menyebutkan:

¹⁴Ibid., 19.

¹⁵H.A.R. Tilaar. *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1945: Suatu Analisis Kebijakan*, 45.

¹⁶Ibid., 49. Lihat juga Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam Di Indonesia: Lintas Sejarah Pertumbuhan Dan Perkembangan*, 63.

¹⁷Ibid.70.

“Madrasah dan pesantren yang pada hakikatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah mengakar dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaklah pula mendapat perhatian dan bantuan nyata berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah”.

Seiring dengan berjalannya sejarah bangsa dan Negara Indonesia sejak Proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 agustus 1945 hingga sekarang. Pemerintah sudah merencanakan terwujudnya Sekolah Dasar bagi setiap anak dalam jarak yang terjangkau dan berjalan kaki. Di sebgaaian daerah cita-cita ini diwujudkan dengan mendirikan sekolah Ibtidaiyah. Kemudian depertemen agama mulai merencanakan dengan sistematis, di setiap kota dan provinsi didirikan IAIN dan di setiap kota kabupaten didirikan PGA dan Madrasah Tsanawiyah.¹⁸

Maka sejarah kebijakan pendidikan di Indonesia termasuk pendidikan Islam di dalamnya¹⁹ Undang-undang nomor 2 tahun 1989, tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), merupakan Undang-undang yang mengatur penyelenggaraan Sisdiknas sebagaimana yang dikehendaki oleh UUD 45 dari perjalanan waktu yang cukup panjang. Proses penyusunan dari 1945 sampai dengan 1989, merupakan puncak dari usaha mengintegrasikan pendidikan Islam ke dalam Sisdiknas, sebagai usaha untuk menghilangkan sistem dualisme, karena masalah pendidikan terutama yang berkaitan dengan kurikulum pendidikan, maka semuanya di bawah koordinasi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.²⁰

Semua langkah strategis dan keputusan politik membuktikan bahwa kebijakan politik di Indonesia berpengaruh besar terhadap pendidikan nasional. *Pertama*, perubahan politik selalu menimbulkan perubahan kebijaksanaan pendidikan. Pada masa penjajahan kolonial kebijakan pendidikan dilaksanakan menurut kepentingan penjajah.

¹⁸Karel A. steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kuun Modern*, (Jakarta:PT Pustaka LP3ES, 1994),122.

¹⁹Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam Di Indonesia: Lintas Sejarah Pertumbuhan Dan Perkembangan*, 74.

²⁰Ibid 87.

Setelah merdeka, orientasi pendidikan untuk kepentingan masyarakat luas, bangsa dan Negara; *kedua*, perkembangan politik lebih cepat dari pada perkembangan pendidikan. Keputusan politik diambil oleh individu atau kelompok dalam pemerintahan memiliki implikasi terhadap luas terhadap masyarakat. *Ketiga*, arah kebijakan pendidikan nasional bidang pendidikan agama Islam pasca kolonial cenderung terus mengalami pembaruan substansi ataupun operasional, meskipun intensitasnya berbeda antara satu fase dengan fase berikutnya.²¹

Bila dilihat dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah dan Sisdiknas, khususnya undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan dan Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas yang diterapkan pada era otonomi daerah sekarang ini adalah kombinasi dari desentralisasi politik atau demokratik dan desentralisasi administratif.

Pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk menetapkan sebagai agenda pembangunan pendidikan dasar dan menengah dan tanggung jawab serta wewenang untuk mengatur perencanaan, manajemen keuangan, dan kegiatan lain yang berkaitan dengan sekolah, tetapi unsur fundamental sekolah seperti pedagogi, kurikulum, organisasi dan evaluasi tetap berada di tangan pemerintah pusat dalam hal ini depdiknas.²²

Pemaknaan pendidikan agama Islam, sering kali diarahkan kepada aspek normatif dalam pelajaran pendidikan agama Islam, lebih dari itu bila berkenaan dengan aspek aktivitas dan institusi, umumnya digunakan kata pendidikan Islam, pendidikan islam dipakai setidaknya untuk menyebutkan setidaknya tiga dimensi. *Pertama*: dimensi kegiatan, pendidikan diseleenggarakan sebagai upaya internalisasi nilai-nilai Islam. Konsekuensi dari pemaknaan bahwa pendidikan Islam tidak terbatas pada institusi formal, seperti Pesantren, atau Madrasah saja, melainkan

²¹ Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam Dari Praproklamasi Ke Reformasi*, 95.

²² M. Sirozi, *Politik Pendidikan; Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan Dan Praktek Penyelenggaraan Pendidikan*, 247.

lebih luas cakupannya di luar pesantren. *Kedua*, dimensi kelembagaan yang melaksanakan proses pendidikan Islam dengan berdasarkan pada programnya atas pandangannya dan nilai-nilai Islam. *Ketiga*, dimensi pemikiran, pendidikan Islam sebagai paradigma teoritik yang disampaikan berdasarkan nilai-nilai Islam.²³

Proses pemberantasan buta huruf seharusnya dilakukan oleh sekolah secara kritis, pendidikan yang mendomistifikasi kenyataan mampu membantu mengatasi guru dan siswa terhadap masalah buta huruf politik. Jika tidak mentransendensikan gagasan tentang pendidikan sebagai transfer pengetahuan sebagai dekripsi atas relitas, maka tidak akan mempunyai kesadaran kritis yang berakibat akan memperburuk buta huruf politik.²⁴

Pendidikan dalam Perspektif Politik

Diskursus politik pendidikan sejauh ini belum bisa dikatakan menemui titik final. Tentu terdapat banyak faktor yang turut mempengaruhinya, satu misal realitas banyaknya lembaga pendidikan yang masih terbelenggu dengan dan oleh kebijakan pemerintah (politik). Alfret de Grezia, secara kritis memandang politik pendidikan sebagai propaganda untuk memperkuat legitimasi status quo dari penguasa.²⁵ Ada satu logika yang dikenal dalam dunia politik yang menyatakan bahwa target puncak capaiannya yakni meraih kekuasaan –penuh- yang tidak hanya diraih tetapi, juga untuk dipertahankan dengan berbagai cara.²⁶ Pandangan demikian sangat terkesan ambisius jika dipandang dari sisi perspektif politik *an sich*, seolah menafikkan nilai pendidikan. Namun, pada realitas konteks pendidikan hubungan keduanya (politik dan pendidikan) dalam masyarakat justru mengalami ritme peningkatan -terlebih di Negara berkembang yang mengalami

²³Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam Dari Praproklamasi Ke Reformasi*, 105.

²⁴Paulo Freire, *Politik Pendidikan : Kebudayaan, Kekuasaan Dan Pembebasan*, Penerjemah Agus Prihantoro, *The Politic Of Education: Culture, Power, And Liberation*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), 180.

²⁵*Ibid.*, 63.

²⁶Listiyono Santoso, *Teologi Politik Gus Dur*, (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2004), 170.

peningkatan lebih karena sifat perubahannya lebih intens.²⁷ Artinya, hal ini mencounter pandangan awal yang menilai politik dipenuhi sikap ambisiusitas. Abernethy dan Coombe (1965) menilai antara pendidikan dan politik telah membentuk sebuah hubungan yang cenderung bersifat resiprokal, atau timbal balik yang saling melengkapi satu sama lain, sebagaimana penuturannya berikut.²⁸

“In general, the political significance of education in contemporary societies increases with the degree of change a society is undergoing. The massive changes which developing countries have already experienced and those, whether induced or not, which are in process, render all the more conspicuous the reciprocal relationship between politics and education in these areas”.

[Secara umum, politik pendidikan di masyarakat kontemporer saat ini dapat dipahami melalui tingkat perubahan aktivitas masyarakatnya. Perubahan-perubahan tersebut oleh beberapa negara berkembang telah dan siap dialami, baik yang berdampak atau tidak, yang dalam prosesnya, terjalin sebuah hubungan timbal balik antara politik (kekuasaan) dan pendidikan di wilayah sekitarnya]

Sementara itu Roger Dale memiliki pandangan sendiri, bahwa politik pendidikan merupakan jalinan atau relasi antara produksi tujuan-tujuan dan bentuk-bentuk pencapaian dari sebuah politik, yang memiliki fokus utama pada kekuatan yang menggerakkan *machinery* (mekanisme), sebagaimana *machinery* tersebut diarahkan. Secara spesifik, gagasan Roger Dale ini mengantar pada sebuah pemahaman bahwa konsentrasi dari sebuah kebijakan pendidikan murni atas peranan pemerintah (politik).²⁹ Tidak dimungkiri banyak Negara-negara maju atau berkembang menganut pola yang disinyalir Roger Dale, dengan beragam cara diupayakan untuk bisa mengontrol –

²⁷ M. Sirozi, *Politik Pendidikan; Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan Dan Praktek Penyelenggaraan Pendidikan*, 13. Baca juga, Paulo Freire, *Pendidikan Kaum Tertindas*, diterjemahkan Mansour Faqih, dkk, (Jakarta:pustaka LP3ES, 2000), 16.

²⁸ Ibid., 15.

²⁹ Roger Dale, *The State And Education Policy* (Mylton Keynes, UK: Open University Press, 2009), 24.

penuh- sistem pendidikan serta menitipkan pesan-pesan politik, terkhusus melalui kurikulum.³⁰

Pola hubungan antara pendidikan dan politik agaknya tidak berbeda jauh dengan yang terjadi di dalam dunia pendidikan Islam. Tercata bahwa sejarah periode awal peradaban Islam banyak ditandai oleh kesungguhan para ulama' dan *Khalifah* (pemimpin) dalam memperhatikan persoalan pendidikan, yang mana hal tersebut sebagai upaya konkret, selain untuk memperkuat posisi sosial-politik juga memperkuat jalinan kelompok dan para pengikutnya.

Pendidikan pada masa Islam klasik hingga masa pertengahan, menempatkan lembaga-lembaga pendidikan Islam sebagai salah satu wahana utama sebagai tranmisi dan bahkan pengukuhan ilmu-ilmu keislaman. Meski pendirian Madrasah -tidak jarang- dikaitkan erat dengan motif politik, namun absolutisme politik muslim, sebagaimana terlihat dari eksistensi berbagai macam dinasti tidak memberikan ruang terbuka hanya bagi keterlibatan komunitas madrasah tetapi bahkan pada masyarakat muslim pada umumnya untuk terlibat dalam proses politik dan mewujudkan partisipasi politik mereka.³¹ Pada posisi demikian, lembaga pendidikan disulap sebagai salah satu panggung konstelasi politik yang yang dimainkan dalam mengokohkan kekuasaan politik para penguasa. Di sisi yang lain, ketergantungan yang bersifat ekonomis membuat lembaga pendidikan tersebut harus sejalan dengan nuasa politik yang berlaku.

Catatat sejarah membuka *landscape* mengenai hubungan antara politik (kekuasaan) dan pendidikan. Dipandang dari perspektif politik, pendidikan akan dan selalu terkoneksi dengan politik, tidak terkecuali pendidikan Islam, akan senantiasa terwujud, ada ke dalam berbagai bentuk dan sesuai pola dan karakteristik sosial politik.

³⁰ Mengapa yang dipilih adalah kurikulum? Menurut Eliot, dengan kandungan kurikulum yang dilangsungkan melalui lembaga pendidikan, maka kurikulum cukup efektif digunakan sebagai sarana ideologisasi dan sosialisasi pemerintah (politik). Baca M. Sirozi, *Politik Pendidikan; Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan Dan Praktek Penyelenggaraan Pendidikan*, 39.

³¹ Azyumadi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi Dan Modernisasi Menju Nelenium Baru*, 62.

Politisasi Pendidikan Islam

Sebuah pemerintahan terkategori baik, jika mensyaratkan sebuah sistem yang baik pula dalam sektor pendidikan. Karena tidak salah jika ada regulasi dalam sebuah undang-undang.³² Secara khusus penyelenggaraan Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) di Indonesia tertuang dalam Undang Undang Dasar 1945 dalam bab XIII.³³ Dalam perundangan tersebut terdapat amanah yang mesti dijalankan pemerintah terhadap warga Negeranya untuk menjamin setiap warga negara memperoleh pendidikan yang layak.³⁴

Disadari atau tidak, pendidikan Islam dalam eksistensinya merupakan bagian yang tidak terpisahkan sebagai komponen perkembangan peradaban bangsa, lebih khusus di Indonesia. Pendidikan Islam hadir memainkan perannya sebagai bagian dari dinamika percaturan politik di Indonesia. Pendidikan Islam pernah terseret ke dalam arus politik ketika pada zaman kolonial pemerintahan Hindia-Belanda.³⁵ Pendidikan Islam dilarang diselenggarakan di sekolah yaitu dengan dikeluarkannya pasal 179 (2) I.S. (*Indische Staatsregeling*) yang berisi bahwa pendidikan agama tidak boleh diajarkan di sekolah.

Melalui kebijakan Belanda yang dirasa tidak adil tersebut, menimbulkan reaksi dari umat Islam secara khusus. Kondisi semacam ini pun dimanfaatkan kolonial kedua, Jepang saat mulai menampatkan kuasanya di Indonesia. Pihak Jepang tidak segan melakukan *lobbying* kepada tokoh-tokoh Islam untuk ikut bergabung menjadi sekutunya. Dengan kepentingan politiknya Jepang kemudian memberikan perhatian kepada pendidikan Islam. Pemerintah Jepang bukan hanya mendukung penyelenggaraan pendidikan Islam di sekolah, tapi juga menyediakan anggaran secara khusus bagi guru-guru agama Islam,

³² Ahmad Arifi, *Politik Pendidikan Islam: Menelusuri Ideologi Dan Aktualisasi Pendidikan Islam Di Tengah Arus Globalisasi* (Yogyakarta: teras, 2010), 48.

³³ Pasal 31 setiap negara berhak mendapat pengajaran, pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pengajaran nasional yang di atur dengan undang-undang. Pasal 32 pemerintah memajukan kebudayaan nasional.

³⁴ Ahmad Arifi, *Politik Pendidikan Islam: Menelusuri Ideologi Dan Aktualisasi Pendidikan Islam Di Tengah Arus Globalisasi*, 49.

³⁵ Samsul Munir Amin, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Amzah, 2009), 387.

kebijakan kolonial Jepang ini mengawali simbiosis mutualisme antara Pendidikan Islam dan kekuasaan.

Dan, setelah kemerdekaan Indonesia, penyelenggaraan pendidikan Islam semakin kukuh dengan memperoleh pengakuan dan payung yuridisnya dengan adanya perundang-undangan tentang Pendidikan Nasional. Yang paling akhir adalah keluarnya undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang pendidikan nasional yang kemudian disusul dengan sejumlah peraturan pemerintah pusat sampai pemerintah daerah, seperti pasal 12 dan 30 ayat 4 yang secara substansial memberikan perlindungan hukum terhadap penyelenggaraan pendidikan Islam. Negara memberi peluang pada tiap-tiap kelompok keyakinan untuk mengamalkan nilai keyakinannya serta mendorong mereka untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan masing-masing.

Namun, untuk saat ini pendidikan Islam menjadi komoditas politik paling empuk yang membayangi setiap perubahan politik bangsa Indonesia. Sangat disayangkan, hingga saat ini pendidikan - tidak terkecuali pendidikan Islam- di Indonesia belum mempunyai arah ideologi pendidikan yang menggembirakan. Pada setiap momen perubahan kurikulum oleh pemerintah –seolah- mengarah pada ideologi liberal dan kritis, namun realitas prosesnya tetap terjebak ideologi konservatif. Produk kurikulum dibuat dan ditetapkan oleh para elit pemerintah (politik) dan bukan para guru yang mengetahui detail kebutuhan peserta didik di lapangan. Seakan dipaksakan, melalui kebijakannya guru harus melaksanakan kebijakan yang –tidak sedikit- belum cocok dengan kondisi senyatanya yang dihadapi pada guru.

Di sisi lain, adanya kebijakan pendidikan Islam dalam perubahan undang-undang pendidikan merupakan bagian integrasi eksekutif dan legislatif yang merupakan produk politik (*one man one vote*). Ketika dalam pemilihan itu yang menang partai nasionalis (sekuler) maka akan berpengaruh terhadap kebijakan pendidikan Agama. Sebaliknya jika dalam pemilihan itu yang mendominasi partai Islam (religius) maka juga akan berpengaruh terhadap kebijakan pendidikan Islam. Seperti yang terjadi pada perubahan pasal tentang guru Agama dalam

UU No. 2 Tahun 1989, UU No. 4 Tahun 1950, dan UU No. 20 Tahun 2003.

Jika diamati lebih teliti, Pendidikan Islam yang berkembang hingga kini, pun tidak lepas dari doktrin paham (ideologi) ormas Islam tertentu yang sarat dengan kepentingan politik. Seperti Nahdlatul Ulama (NU) dalam menanamkan ideologi ke-Nu-annya, sebagai konsekuensi maka hadir sekolah NU (Ma'arif) atau universitas NU untuk mencetak kader Intelektual yang berideologi NU, begitupun juga dengan Muhammadiyah, MTA, PERSIS, Salafi dan lain-lain. Keberadaan Ormas-orman Islam tersebut yang mempunyai kebijakan dalam membuat lembaga/sekolah merupakan bagian dari afiliasi politik yang mengarah pada basis masa.

Simpulan

Politik Kekuasaan dan Pendidikan Islam tidak dapat dipisahkan. Di Indonesia, pertautan yang terjalin antara Politik dan Pendidikan Islam menyisahkan sejarah panjang tersendiri. Napak tilas kesejarahan yang mampu dijadikan potret wajah kondisi pendidikan Islam yang sebenarnya, sejarah bukan hanya menggambarkan realitas kenyataan yang telah terjadi dimasa yang sebelumnya, melainkan juga berfungsi sebagai pemandu bagi generasi yang selanjutnya, agar mereka mampu untuk menjadikan pijakan yang lebih baik dari sebelumnya. Pendidikan Islam di Indonesia, pada dasarnya telah terbentuk seiring dengan datangnya Agama Islam di bumi nusantara ini. Peran dan kiprah pendidikan Islam dalam merebut dan menyatukan bumi nusantara ini menjadi suatu Negara yang saat ini bernama Indonesia tentunya sangatlah banyak. Politik Kekuasaan dan Pendidikan Islam di Indonesia terjalin begitu mesra semenjak masa penjajahan hingga saat ini telah berimplikasi terhadap keberlangsungan keduanya, baik politik kekuasaan maupun pendidikan Islam. Terlepas dari kelebihan dan kekurangan pada kondisi dan pola kedekatan yang terjalin di antara keduanya, namun yang menjadi lebih penting saat ini adalah Pendidikan Islam berkembang secara positif, dimana Pendidikan Islam saat ini telah terintegrasi ke dalam pendidikan Nasional, yang mengindikasikan terjalinnya relasi yang begitu inten di antara keduanya.

KOEKSIS POLITIK DAN PENDIDIKAN ISLAM

Nasiruddin

Pendahuluan

Pendidikan dan politik adalah unsur penting dalam sistem sosial politik disetiap negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Keduanya saling bahu membahu dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat disuatu negara karena saling menunjang dan mengisi. Namun keduanya juga akan berefek positif dan negative tergantung dari siapa yang menjadi pengendalinya. Pendidikan dalam masyarakat modern dewasa ini, seperti di Indonesia telah menjadi wacana publik. Mulai berkembangnya pengkajian tentang kebijakan pendidikan ke ranah publik dapat kita cermati mengenai pelaksanaan amandemen-amandemen keempat Undang Undang Dasar yang mengatakan bahwa sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD diperuntukkan bagi pengembangan pendidikan nasional.¹

Terlepas dari itu semua, pada zaman modern ini setidaknya telah membuka wawasan bagi seluruh masyarakat Indonesia, baik masyarakat modern atau masyarakat tradisional terkait pentingnya pendidikan berikut upaya-upaya/cara untuk mencapai tujuan pendidikan. Pendidikan adalah salah satu kunci untuk membuka wawasan masyarakat. Selain dari pendidikan, politik yang ada dalam masyarakat besar maupun kecil perlu kiranya dibedah selebar-lebarnya agar masyarakat paham akan pentingnya pendidikan yang ada di Indonesia dan memanfaatkan pendidikan dengan sebaik-baiknya. Masyarakat harus paham betul pentingnya politik pendidikan karena muara politik

¹ H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), 2

pendidikan menuju kepada kebijakan pendidikan, bukan semata-mata politisasi pendidikan.

Makalah ini secara komprehensif akan membahas tentang hubungan politik dan pendidikan, pola-pola keterkaitan antara keduanya, sekaligus pencideraan dari salah satu keduanya sehingga memunculkan kesan yang kurang bagus didengar ketika antara politik dan pendidikan saling menciderai. Dan akan dikaji juga mengenai respon terhadap pencideraan tersebut.

Kilas Balik Politik dan Pendidikan

a. Membangun Pemahaman Tentang Politik dan Pendidikan

Kata politik dalam sejarah perkembangan Islam dikenal dengan istilah *siyasat*, yang berasal dari kata “*sasa*”. Kata ini dimaknai dengan mengatur (*to govern*), mengurus (*to lead*) dan memerintah, pemerintahan, politik, atau membuat kebijaksanaan. *Siyasat* maksudnya mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan. Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan politik sebagaimana yang dikutip oleh Ishomuddin bahwa politik adalah undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.²

Pengertian-pengertian tersebut pada intinya mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka ke maslahatan dan menjauhkannya dari ke mudharatan. Ibnu Taimiyah mendasarkan obyek ilmu politik ini dengan sebuah ayat yang terdapat dalam Surat An-Nisa’ ayat 58-59 yang artinya,

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia supaya menetapkannya dengan adil. Wahai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah RasulNya dan orang-orang yang memegang kekuasaan diantara kamu”.

Jika diambil intinya dari ayat 58 berkaitan dengan pemegang kekuasaan (pemerintah); yang mempunyai kewajiban menyampaikan amanah kepada yang berhak dan menetapkan hukum dengan adil.

²Ishomuddin, *Diskursus Politik dan Pembangunan*, (Malang : UMM Press, 2001), 81

Sedangkan dalam ayat 59 berkaitan dengan hubungan antara penguasa dan rakyat baik dari kalangan militer maupun dari kalangan lain wajib mentaati Allah dan Rasul-Nya serta mematuhi pemerintah. Dari ketiga pandangan tersebut secara garis besar adalah ; *pertama*, pengaturan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan ideal dalam mewujudkan kemaslahatan ummat; *kedua*, pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan. Ketiga; mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan Negara.

Proses politik mencakup banyak segi salah satu diantaranya adalah perumusan dan pelaksanaan keutusan politik. Dalam konteks Negara, wujud keputusan politik penyelenggara Negara berupa peraturan dan perundang-undang yang merupakan bentuk dari kebijakan public. Sehingga untuk sampainya pada kelahiran public membutuhkan prosedur yang disebut dengan proses politik. Mulai dari pemunculan isu, kemudian berkembang menjadi debat publik dalam berbagai forum yang selanjutnya di artikulasikan dalam lembaga legislatif dan diproses menjadi kebijakan publik³. Dalam hal ini salah satu wujud dari kebijakan publik adalah peraturan dan perundang-undangan yang menyangkut pendidikan atau kebijakan pendidikan.

Pendidikan sendiri dimaknai sebagai usaha sadar untuk mengembangkan potensi peserta didik dari segi psikhis, fisik, intelektual, sehingga menyebabkan sebuah perubahan tingkah laku pada peserta didik atau suatu bimbingan yang diberikan oleh orang dewasa kepada anak yang belum dewasa untuk mencapai tujuan, yaitu kedewasaan.⁴Pendidikan Agama Islam menjadi bagian penting dan tidak terpisahkan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Agama RI Nomor

³Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2012), 81.

⁴Burhanuddin Salam, *Pengantar Pedagogik; Dasar-Dasar Ilmu Mendidik* (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), 3-4.

16 Tahun 2010. Pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan ketrampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan.⁵

Kemudian Pendidikan Agama Islam sebagai upaya sadar dan terencana dalam menyiapkan peserta didik untuk mengenal, memahami, menghayati, mengimani, bertakwa, berakhlak mulia, mengamalkan ajaran agama Islam dari sumber utamanya kitab suci Al-Quran dan Al-Hadits, melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, latihan, serta penggunaan pengalaman. Pendidikan Agama memiliki fungsi membentuk manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia dan mampu menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan inter dan antar umat beragama. Pendidikan Agama bertujuan untuk berkembangnya kemampuan peserta didik dalam memahami, menghayati, dan mengamalkan nilai-nilai agama yang menyeraskannya dalam ilmu pengetahuan, teknologi dan seni.⁶ Kemudian tujuan Pendidikan Agama Islam adalah meningkatkan keimanan pemahaman, penghayatan dan pengamalan siswa tentang Agama Islam sehingga menjadi manusia muslim yang beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT serta berakhlak mulia dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Sebagai warga negara Indonesia yang beriman dan bertaqwa, falsafah pancasila sebagai pedoman hidup bernegara dan bermasyarakat sepakat bahwa Pendidikan Agama Islam harus disukseskan dalam pelaksanaannya pada semua jenis dan jenjang. Sesuai dan sejalan dengan aspirasi bangsa seperti telah digariskan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah menjabarkan aspirasi tersebut yang telah disetujui oleh DPR dan disahkan oleh presiden. Sehingga menjadi dasar yuridis nasional kita yang mengikat seluruh warga negara Indonesia

⁵ Peraturan Menteri Agama RI Nomor 16 tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah, bab 1 pasal 1 ayat 1

⁶ Peraturan Menteri Agama RI Nomor 16 Tahun 2010..., bab II pasal 2 ayat 1 dan 2

kedalam satu sistem pendidikan nasional. Pendidikan merupakan proses interaksi antara manusia dengan lingkungannya termasuk lingkungan alam dan lingkungan manusia. Di dalam interaksi tersebut manusia bukan hanya terbentuk hasil interaksi dengan alam dan dengan sesama manusia, melainkan juga hasil pengembangan potensi manusia secara optimal. Maka pada pelaksanaannya Pendidikan Agama Islam harus lebih berguna dalam mewujudkan generasi bangsa yang berkualitas unggul, serta berkemampuan tinggi dalam kehidupan akhlak dan aqidah dan berbobot dalam perilaku amaliah dan muamalah. Sehingga survive dalam arus dinamika perubahan sosial dan budaya pada masa hidupnya.

b. Potret Politik dan Pendidikan Islam

Dalam lintasan sejarah Islam, adalah sebuah keniscayaan adanya campur tangan politik dalam penyelenggaraan pendidikan Islam. Sejak masa Rasulullah SAW. sampai pada perkembangan pendidikan Islam kontemporer. Rumah al-Arqam.⁷ yang kemudian diyakini sebagai cikal bakal penyelenggaraan pendidikan Islam adalah bukti bagaimana saat itu pendidikan Islam (tarbiyah) dalam konteks pembinaan dan pengkaderan generasi Islam awal dilakukan oleh Rasulullah SAW. sebagai sebuah upaya konsolidasi ke dalam dan propaganda misi kenabian, pada hakikatnya juga merupakan sebuah upaya politis untuk membentuk sebuah kekuatan baru pada masa itu sebagai wujud perlawanan terhadap otoritas orang kafir yang saat itu tengah berkuasa. Para “murid” awal yang digembleng oleh Nabi adalah orang-orang pilihan yang diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Islam pada tahapan-tahapan berikutnya.

⁷ Keputusan Nabi menyelenggarakan “pembelajaran” di rumah al-Arqam didasari keputusan politis yang memang menghajatkan demikian, dalam hal ini para sahabat diperintahkan untuk menyembunyikan keislaman, ibadah, dakwah dan pertemuannya. Tempat tinggal al-Arqam bin Abi al-Arqam al-Makhzumiy berada di atas bukit Shafa dan terpencil dari pengintaian mata-mata Quraisy, rumah itu dijadikan markas dakwah dan sekaligus menjadi tempat pertemuan orang-orang Islam semenjak tahun kelima kenabian. Kharisul Wathoni, “Pendekatan Sejarah Sosial Dalam kajian Politik Pendidikan Islam”, Tadris, Vol. 2, No. 1 (Juni, 2013), 11

Gambaran tentang keterkaitan antara pendidikan dan politik ditandai oleh kesungguhan para ulama dan umara dalam memperhatikan persoalan pendidikan sebagai upaya untuk memperkuat posisi sosial politik kelompok dan pengikutnya. Lebih lanjut M. Sirozi mengutip analisis dari Abdurrasyid tentang pendidikan pada masa Islam klasik dengan hasil kesimpulan dalam sejarah perkembangan Islam, institusi politik ikut mewarnai corak pendidikan yang dikembangkan. Keterlibatan para penguasa dalam kegiatan pendidikan waktu itu tidak hanya sebatas dukungan moral kepada para peserta didik, melainkan juga dalam bidang administrasi, keuangan dan kurikulum, Tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga pendidikan merupakan salah satu konstalasi politik. Peranan yang dimainkan oleh masjid-masjid dan madrasah-madrasah dalam mengokohkan kekuasaan politik para penguasa dapat dilihat dalam sejarah. Di lain pihak, ketergantungan pada uluran tangan para penguasa secara eonomis, membuat lembaga-lembaga tersebut harus sejalan dengan nuansa politik yang berlaku.⁸

Di antara lembaga pendidikan Islam yang menjadi corong pesan-pesan politik, adalah madrasah Nizamiyah di Baghdad. Dia menyimpulkan dari analisis terhadap kasus madrasah Nizamiyah sebagai berikut. “Kedudukan politik di dalam Islam sama pentingnya dengan pendidikan. Tanpa otoritas politik, syari’at Islam sulit bahkan mustahil untuk ditegakkan. Kekuasaan adalah sarana untuk mempertahankan syiar Islam. Pendidikan bergerak dalam usaha menyadarkan umat untuk menjalankan syari’at. Umat tidak akan mengerti syari’at tanpa adanya pendidikan.⁹ Meskipun ada pendapat yang menyangkal adanya keterlibatan politik pada masa awal pendidikan Islam, wahana tersebut sebagai proteksi terhadap ajaran Islam.¹⁰

⁸M. Sirozi, *Politik Pendidikan ...*,2.

⁹ *Ibid.* 3

¹⁰Hal ini berbeda dengan pendapat Azyumardi, bahwa lembaga-lembaga pendidikan Islam sejak masa klasik hingga masa pertengahan, atau tepatnya masa pramodern, tidak menjadikan “pendidikan politik” sebagai agenda. Sebagaimana diketahui bahwa lembaga-lembaga pendidikan Islam pada masa-masa tersebut lebih merupakan salah

Koeksis Pendidikan dan Politik

Nashiruddin Thusi dalam kajian Antropologi Politisnya menyatakan bahwa manusia membutuhkan spesies lain, membutuhkan sesama¹¹ sehingga jika dikaitkan dengan hubungan Pendidikan dengan Politik maka keduanya bisa dikatakan sebagai dua mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Maka sebagai suatu kajian dari bidang kajian yang telah mapan (*established*), yaitu kajian politik dan kajian pendidikan, realitas memperlihatkan betapa pendidikan dan politik saling berkaitan. Keterkaitan tersebut dapat dilihat dari karakteristik berbagai kebijakan pendidikan yang dibuat oleh rezim yang berkuasa. Hal itulah yang memperlihatkan bahwa para ilmuwan pendidikan di negeri ini membutuhkan wawasan politik yang memadai untuk dapat menjelaskan berbagai persoalan kependidikan yang ada.

Begitu juga sebaliknya, para ilmuwan politik di negeri ini membutuhkan wawasan kependidikan untuk dapat menjelaskan berbagai persoalan politik dengan baik kepada masyarakat. Pada konteks inilah kita pantas optimis bahwa pada masa-masa mendatang, kajian-kajian politik pendidikan akan semakin dibutuhkan sehingga kajian-kajian dalam bidang ini akan berkembang pesat. Hal ini senada dengan statemennya Plato yang mengibaratkan pendidikan dan politik seperti sebuah koin yang takmungkin dipisahkan dan selalu dinamis. Timbal baliknya terjadi melaluitiga aspek yaitu: Pembentukan sikap kelompok (*group attitudes*), Masalah pengangguran (*un-employment*), Peranan politik kaum cendekia (*the political role of the intelligentsia*).¹²

Koeksis,¹³ pendidikan dan politik berimplikasi pada semua dataran, baik pada dataran filosofis maupun dataran kebijakan. Misalnya, filsafat

satu wahana utama bagi transmisi bahkan "pengawetan ilmu-ilmu Islam. Kharisul Wathoni, " Pendekatan Sejarah, 14.

¹¹ Khajeh Nashiruddin Thusi, *Manajemen Politik Perspektif Khajeh Nashiruddin Thusi*, (Jakarta : Sadra Prees, 2012), 77

¹² M. Sirozi, *Politik Pendidikan Politik Pendidikan: Dinamika hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: PTRaja Grafindo Persada, 2005), 7

¹³ Koeksis merupakan salah satu argumen dari Alfarabi yang menyatakan bahwa individu itu koeksis atau hidup secara berdampingan dalam jumlah besar dan mendiami daerah-daerah berpenduduk, baik tempat itu utama (excellent) ataupun

pendidikan di suatu negara seringkali merupakan refleksi prinsip ideologis yang diadopsi oleh Negara tersebut. Misalnya di Indonesia filsafat pendidikan nasional adalah artikulasi pedagogis dari nilai-nilai yang terdapat dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pada tataran kebijakan,¹⁴ sangat sulit memisahkan antara kebijakan-kebijakan pendidikan yang dibuat oleh pemerintah disuatu Negara dengan persepsi dan kepercayaan politik yang ada pada pemerintah tersebut.¹⁵

Setiap kesuksesan diawali dan diakhiri dengan pendidikan. Kesuksesan dalam politik, ekonomi, sosial, budaya, dan agama dibangun di atas pondasi pendidikan. Kesuksesan tanpa proses pendidikan adalah hayalan. Hayalan yang berkembang dalam diri dan memiliki gap yang besar akan membuat stress atau bahkan gila. Pendidikan yang kurang memadai jika dibarengi dengan tumpukan hayalan sebagaimana yang ditawarkan oleh sinetron dan iklan di media cetak dan elektronik akan membuat sebagian masyarakat menjadi benar-benar gila. gila jabatan, gila harta, gila kecantikan, dan lainnya.

Pendidikan dan politik adalah dua elemen penting dalam sistem sosial disetiap negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Keduanya sering dilihat sebagai bagian yang terpisahkan, yang satu sama lain tidak memiliki hubungan apa-apa. Padahal, keduanya bahu-membahu dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat di suatu negara. Lebih dari itu, keduanya satu sama lain saling menunjang dan saling mengisi. Lembaga-Lembaga dan proses pendidikan berperan penting dalam membentuk perilaku politik masyarakat dinegara tersebut. Begitu juga sebaliknya, lembaga-lembaga dan proses politik disuatu negara membawa dampak besar pada karakteristik pendidikan di negara tersebut. Ada hubungan erat dan dinamis antara pendidikan

tidak utama (unexcellent). Bahasa ini yang dijadikan oleh penulis untuk memahami saling keterkaitan antara pendidikan dan politik. Selengkapnya lihat Nanang Tahqiq, *Politik Islam*, (Jakarta : Kencana, 2004), 7

¹⁴Dalam bahasa Inggris kebijakan sering diterjemahkan dengan *Policy* yaitu suatu rencana kegiatan, lihat H. Muchsin, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, (Surabaya, Pasca Sarjana Universitas Sunan Giri, 2007), 44

¹⁵M. Sirozi, *Politik Pendidikan ...*, 12.

dan politik disetiap negara. Hubungan tersebut adalah realitas empiris yang telah terjadi sejak awal perkembangan Peradaban manusia dan menjadi perhatian para Ilmuwan.

Meskipun hubungan atau ketelekaitan antara politik dan pendidikan begitu kuat dan riil,¹⁶ tidak semua orang mengakui dan mendukung realitas tersebut. Banyak pihak yang resah dengan realitas tersebut dan menginginkan upaya-upaya perubahan untuk meminimalisasi atau mengikis elemen-elemen politik dalam dunia pendidikan. Mereka menginginkan agar pendidikan dan politik menjadi dua wilayah yang terpisah dan tidak berhubungan. Mereka percaya bahwa pemisahan antara politik dan pendidikan dapat dilakukan untuk membebaskan lembaga-lembaga pendidikan dari berbagai kepentingan politik penguasa. Berikut ini penulis mencoba memberikan bentuk – bentuk pendidikan politik :*Pertama*, dengan pendidikan bisa memberikan penjelasan mengenai etika politik Transformasi nilai-nilai politik melalui institusi pendidikan melalui intervensi dalam pembuatan kebijakan pendidikan di Indonesia sangat kuat, bahkan institusi pendidikan merupakan wilayah politik negara dan pemerintahan, Dalam pendidikan politik atau sosialisasi politik, selalu ditekankan bagaimana cara kita menerima dan mempelajari pemikiran atau kesadaran politik dan prilaku politik.

Kedua, pemerintah sebagai pemegang peranan penting dalam politik dapat memberikan subsidi kepada pendidikan. Dengan adanya subsidi tersebut pendidikan bisa berkembang sebagaimana mestinya, artinya keputusan mengenai berapa persen anggaran pendidikan maka ini merupakan peran penting politik terhadap kemajuan pendidikan. *Ketiga*, peran politik juga dalam memberikan keputusan mengenai wajib belajar misalnya di Indonesia wajib belajar 9 tahun, dan peningkatan standar penghasilan Guru dengan adanya sertifikasi guru, serta pemberian bantuan pendidikan (Beasiswa) untuk peningkatan kompetensi guru, dan sebagainya. Keempat, perubahan kurikulum juga bagian dari hubungan antara politik dan pendidikan, artinya politik

¹⁶ Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, (Yogyakarta: Ar Ruzz Media, 2011), 22.

berperan aktif dalam memberikan peraturan dan ketetapan mengenai perubahan kurikulum, misalnya dari KTSP ke K-13.

Pembusukan dari Dalam; Pencideraan Politik terhadap Pendidikan.

Sekarang ini bagaimana sudah banyak distorsi-distorsi dalam kaitannya warna dan cara perpolitikan yang ada dalam dunia pendidikan, strategi berpolitik sudah masuk dalam kawasan kerja dan ideologi berfikir dunia pendidikan. Politik kental dengan kekuasaan pendidikan, banyak hal dalam pendidikan dapat dirasuki oleh ruh politik dalam pemerolehan kekuasaan nantinya. Strategi politik atau dalam kekhususannya adalah strategi kaum politik yang mempunyai relasi dalam pendidikan adalah bagaimana munculnya politik praktis dalam kalangan pendidik, baik itu pegawai biasa maupun kalangan guru.

Strategi ini bukan tanpa tujuan akan tetapi bagaimana adanya relasi-relasi nantinya apabila dalam perjalanan strategi pemeroleh kekuasaannya akan ada bantuan politik didalamnya. Para tokoh pendidikan di iming-imingi oleh kekuasaan yang membentengi apabila ada hal-hal dalam kaitannya persaingan maupun keranah penurunan jabatan sampai pemberhentian. Bukan hanya iming-iming geep dibelakang akan tetapi para penguasa dalam tataran pusat ataupun sumber disini mempunyai cara lain dalam memperoleh hati dari kaum pendidikan ini yaitu menaikkan pemasukan atau gaji dan lain sebagainya.

Persepsi Politik dalam Pendidikan adalah bila pendidikan telah terkooptasi sedemikian rupa dengan kebijakan politik, maka secara umum tidaklah menguntungkan, karena dimungkinkan terjadinya pembusukan dari dalam sebagai akibat penjinakan (domestikasi) dinamika pendidikan itu sendiri. Kondisi ini semakin diperparah dengan tidak memadainya kualifikasi orang-orang yang mengambil kebijakan, dalam arti mereka begitu minim pemahaman tentang pendidikan, sehingga tak mampu menyelami hakikat dan masalah dunia pendidikan. Oleh karena itu tidak aneh bila selama ini sektor pendidikan mereka jadikan sekedar kuda tunggangan. Sebab yang ada dalam benak mereka hanyalah kepentingan-kepentingan politik sesaat,

seperti bagaimana mendapat sebanyak mungkin simpati dari golongan mayoritas tertentu serta bagaimana dapat menduduki kursi panas selama mungkin.

Adapun menurut hemat penulis, hubungan antara politik pendidikan dapat memberikan dampak negatif atau positif bergantung pada pemegang peranan penting dalam politik tersebut. Jika pemegang tanggung jawab pendidikan dalam politik tidak mempunyai kompeten dalam bidang pendidikan, maka pasti ini sangat membahayakan pendidikan. Akan tetapi jika orang yang memegang amanah untuk mengembangkan pendidikan dalam sistem pemerintahan suatu negara adalah orang yang amanah serta mempunyai kapabilitas di bidang pendidikan maka ini sangat memungkinkan untuk memberikan kontribusi besar dalam pengembangan pendidikan.

Kondisi itu bisa terlihat ketika pilkada, mereka digiring oleh atasannya untuk ikut kampanye atau larut dalam pernyataan sikap mendukung penguasa atau calon kepala daerahnya. Alasannya klise, kalau tak manut, takut nantinya dimutasi atau dipindahkan ke tempat yang jauh. Sudah saatnya tenaga pendidik yang terbukti terlibat agar ditangkap dan diberikan sanksi bila perlu dipecat. Tindakan mereka sudah merugikan murid dan dunia pendidikan secara umum karena sudah melanggar aturan. Guru menjadi tidak fokus menjalankan tugas pokoknya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meninggalkan sikap profesionalismenya. Dengan gaji dan tunjangan dari sertifikasi guru yang saat ini sudah besar seharusnya mereka sadar dan kembali kepada jati dirinya. Penguasa diharap tidak mengintimidasi dan mengeksploitasi mereka demi kepentingan kekuasaan. Jika seperti itu terus keadaannya maka jangan pernah berharap guru dan dunia pendidikan kita akan maju.

Keberadaan guru bisa disejajarkan dengan pahlawan, pendidik dan brahmana. Sebagai guru sebelumnya dia pernah terjun dalam politik, namun setelah 1999, UU muncul yang melarang guru berpolitik praktis. Posisi guru juga bagai buah simalakama. Kita perlu melihat etika dan pandangan masyarakat jika PNS dan guru masuk dalam struktur kepengurusan sebuah partai atau tim sukses seorang

calon kepala daerah. Strategi ini lebih menekankan bahwa bagaimana kebutuhan akan kekuasaan ini memang benar-benar nyata bagaimana sebelum mendapatkan kekuasaan para kaum pendidikan di manjakan dengan bantuan-bantuan dan juga kaum pendidikan tadi yang menjadi klien juga membantu dalam pemerolehan kekuasaan nantinya, timbal balik ada dalam strategi ini, ada yang diuntungkan dan menguntungkan sama besarnya dalam ranah berbeda sampai nantinya bagaimana keduanya saling membantu dalam mendapatkan kekuasaan dan menurunkan kelas-kelas penghalang dalam persaingan politiknya.

Disadari atau tidak, sistem pendidikan kita semacam itu sebenarnya merupakan imbas dari kebijakan penguasa yang “memberhalakan” pembangunan ekonomi, sehingga gagal memberikan pendidikan politik yang mencerahkan bagi peserta didik. Selama belajar di bangku pendidikan, para pelajar kita “dibutakan” dari berbagai persoalan yang dihadapi bangsanya. Agar terhindar dari stigma semacam itu, dunia pendidikan kita harus benar-benar mampu mengoptimalkan fungsinya sebagai pusat pendidikan nilai –termasuk nilai politik– secara utuh dan holistik kepada peserta didik sehingga kelak mereka memiliki kepekaan terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat dan bangsanya. Kalau harus terjun ke dunia politik, mereka mampu bermain simpatik, amanah, jujur, benar-benar memikirkan kepentingan bangsa, tidak sikut-sikutan dalam memburu ambisi dan gengsi kekuasaan melalui tindakan dan manuver yang vulgar dan tidak populer. Nah, bagaimana?

Penutup

Hubungan erat antara pendidikan dengan politik dapat memberikan dampak positif dan negatif bagi perkembangan pendidikan. Dampak positif yang dapat dihasilkan dari hubungan keduanya adalah pemerintah sebagai pemegang peranan penting dalam politik dapat memberikan subsidi kepada pendidikan. Dengan adanya subsidi tersebut pendidikan bisa berkembang sebagaimana mestinya. Jika pemegang tanggung jawab pendidikan dalam politik tidak mempunyai kompetensi dalam bidang pendidikan, maka pasti ini sangat membahayakan pendidikan. Akan tetapi jika orang yang memegang amanah untuk mengembangkan pendidikan dalam sistem pemerintahan suatu negara adalah orang yang amanah serta mempunyai kapabilitas di

bidang pendidikan maka ini sangat memungkinkan untuk memberikan kontribusi besar dalam pengembangan pendidikan, khususnya di Indonesia.

Terlepas dari itu semua, Jika kita melihat realitas politik di Indonesia saat ini, maka hendaknya pendidikan dijadikan satu hal yang netral, khususnya jika kita melihat kondisi politik di Indonesia saat ini. Ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan lembaga pendidikan sebagai penyalur dari kepentingan politik tertentu. Selain itu, jika pendidikan tidak dinetralisir dari dunia politik, maka kepentingan politik akan dimasukkan ke dalam lembaga pendidikan. Dan ini akan memecahkan konsentrasi lembaga terhadap pendidikan, yang pada akhirnya akan merusak nilai-nilai mulia pendidikan.

SKETSA POLITIK PENDIDIKAN ISLAM DI ERA PENJAJAHAN DAN KEMERDEKAAN

Ummu Kulsum

Pendahuluan

Pendidikan dan politik adalah dua elemen penting dalam sistem sosial politik di setiap negara, baik negara maju maupun berkembang. Keduanya sering dilihat sebagai bagian-bagian yang terpisah, yang satu sama lain tidak memiliki hubungan apa-apa. Padahal keduanya bahu membahu dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat di suatu negara.¹

Perkembangan politik pendidikan di Indonesia dimulai pada masa kolonial Belanda, karena kita mengetahui bangsa Indonesia di jajah oleh Belanda selama 350 tahun, ini bukan waktu yang sebentar tapi sampai ratusan tahun, secara terus menerus dengan politik adu dombanya mampu menguasai bangsa ini setahap demi setahap sampai seluruh wilayah Indonesia dikuasainya. Kemudian dilanjutkan oleh Jepang, ternyata Jepang lebih kejam dari Belanda, dengan sistem rodinya, bangsa Indonesia semakin terpuruk, itupun karena Negeri sakura ini di bom oleh Amerika sebagai negara sekutu, sehingga Jepang kalah perang dan kembali ke Negeranya. Belum selesai nafas lega muncul Belanda kembali ingin mencengkram Indonesia kembali. Sehingga muncul revolusi perjuangan dari bangsa tercinta ini. Hidup atau Mati, ini sebuah pergerakan revolusi yang dimotori oleh bung tomo di surabaya, bandung lautan api, karena ingin mempertahankan sebuah esensi nilai-nilai kemerdekaan yang harus dipertahankan.

¹ Sirozi, *Politik Pendidikan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), 1.

Indonesia memasuki babak kemerdekaan ternyata perjalanan politik belum selesai adanya masa orde lama dibawah kepemimpinan bung karno dan bung hatta, Indonesia banjir darah dengan gerakan G30S/PKI, wafatnya para jenderal di angkatan darat Indonesia 6 jendral dan satu koprak itupun untuk menyelamatkan seorang jendral.

Babak selanjutnya Indonesia memasuki orde baru dengan munculnya suharto rezim baru selama 32 tahun menjadi presiden Indonesia. Bangsa ini semakin terpuruk, semua memiliki konspirasi untuk menguasai Indonesia berada dalam rezimnya.

Nafas lega telah dilakukan, dengan reformasi kepemimpinan bangsa, Indonesia mulai bangun untuk menyuarakan aspirasi yang terpendam selama puluhan tahun. Reformasi memunculkan presiden baru, itupun bangsa ini belum stabil, karena waktu itu stabilitas kepemimpinan kepresidenan indonesia masih belum stabil.

Pasca reformasi, dengan kepresidenan SBY, bangsa ini mulai stabil, hanya saja mulai muncul koruptor-koruptor kelas kakap sehingga dibentuklah KPK untuk memberantas korupsi yang masih bergulir sampai sekarang.

Permasalahan yang muncul hal ini dikaitkan dengan pendidikan yang ada di negara ini, ada apa dengan pendidikan di Indonesia, yang dihubungkan dengan kebijakan-kebijakan politik pemerintah untuk menyelesaikan persoalan yang terkait dengan pendidikan yang dalam visi pendidikan nasional yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, menjelaskan bahwa visi pendidikan nasional adalah mewujudkan sistem pendidikan sebagai prenatal sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Visi dari pendidikan nasional ada dua, visi makro pendidikan nasional adalah terwujudnya masyarakat madani sebagai bangsa dan masyarakat Indonesia baru dengan tatanan kehidupan yang sesuai dengan amanat proklamasi NKRI melalui proses pendidikan. Masyarakat Indonesia baru tersebut memiliki sikap dan wawasan keimanan dan akhlak tinggi, kemerdekaan dan demokrasi,

toleransi dan menjunjung hak asasi manusia serta berpengertian dan berwawasan global.

Visi mikro pendidikan nasional adalah terwujudnya individu manusia baru yang memiliki sikap dan wawasan keimanan dan akhlak tinggi, kemerdekaan dan demokrasi, toleransi dan menjunjung hak asasi manusia, saling pengertian dan wawasan global.

Pengertian Sketsa

Putu Wijaya (*dalam <http://aryofineart.blogspot.com>*) menjelaskan bahwa sketsa atau sket (sketch) secara umum dikenal sebagai bagan atau rencana bagi sebuah lukisan. Dalam pengertian itu, sketsa lebih merupakan gambar kasar, bersifat sementara, baik di atas kertas maupun di atas kanvas, dengan tujuan untuk dikerjakan lebih lanjut sebagai lukisan. Mengingat sederhana penampilannya, sketsa lebih merupakan “persiapan” dari lukisan yang akan datang.

Sketsa (dalam bahasa Inggris: *sketch*) dalam dunia pendidikan termasuk dalam kegiatan menggambar ekspresif sebagaimana diungkapkan oleh Garha (1979:106) bahwa menggambar sketsa termasuk jenis dari kegiatan menggambar ekspresif. Tujuan utama menggambar ekspresif ialah ekspresinya. Karena itu dapatlah dikatakan bahwa menggambar ekspresif ialah kegiatan menggambar yang berfungsi sebagai penyalur ungkapan perasaan penciptanya. Merujuk kepada pengertian menggambar ekspresif, sket atau sketsa dapat diartikan sebagai rancangan dari suatu gambar yang akan dibuat, dan dapat juga diartikan sebagai gambar ekspresif sebagai karya akhir.

Sketsa politik pendidikan adalah gambaran ekspresif dari sejarah perjalanan politik pendidikan yang terjadi di Indonesia dari beberapa kurun waktu mulai dari kebangkitan politik pada masa penjajahan Belanda sampai masa pasca reformasi sekarang. Gambaran ini merupakan sketsa berdasar pengamatan penulis yang bersandar dari beberapa literasi untuk penyempurnaan dari sketsa pendidikan politik di Indonesia.

Masa Penjajahan Belanda dan Jepang

A. Masa Penjajahan Belanda

Sejarah perkembangan Islam di Indonesia seperti yang diilustrasikan yang memberi gambaran kepada kita kontak-kontak pertama antara pengembangan agama Islam dengan berbagai jenis kebudayaan dan masyarakat di Indonesia, menunjukkan bahwa semacam akomodasi kultural harus diketemukan. Disamping yang bermula dari perbenturan dalam dunia dagang, sejarah juga menunjukkan bahwa penyebaran Islam kadang-kadang terjadi pula dalam suatu kontak intelektual, ketika ilmu-ilmu dipertentangkan atau dipertemukan, ataupun ketika kepercayaan pada dunia lama mulai menurun.²

Sejarah kolonial membuktikan, bahwa pemerintah Hindia Belanda sangat hati-hati menghadapi arus kebangkitan (umat Islam di Indonesia) dengan berusaha keras menciptakan tanggul-tanggul raksasa, membendung bahaya yang bisa ditimbulkan oleh aliran kebangkitan itu. Akan tetapi kemudian pemerintahan kolonial tidak dapat bertahan dalam sikapnya yang demikian itu, diberinya penduduk dengan apa yang mereka namakan kemerdekaan agama, merubah politik eksploitasi menjadi politik etika dan *Nederland Raya*, walaupun hal itu tidak pernah diwujudkan benar-benar dalam praktek.³

Pada masa kolonial Belanda, pendidikan Agama Islam belum diperbolehkan masuk ke pendidikan formal, hanya saja di fakultas Hukum telah ada mata kuliah Islamologi, yang dimaksudkan agar mahasiswa dapat mengetahui hukum-hukum dalam Islam, sedangkan dosen-dosen yang memberikan kuliah Islamologi tersebut pada umumnya bukan orang-orang Islam dengan materi mata kuliah yang dikarang oleh para Orientalist.

Pada masa kolonial Belanda, sebenarnya sudah ada usaha dari para mubaligh, baik secara pribadi atau secara berkelompok yang

² Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), 47

³ L Stoddard, *Dunia Baru Islam*, (Jakarta: t penerbit, 1966), h 295.

tergabung dalam organisasi-organisasi Islam, dengan memberikan ceramah di hadapan para anak didik dari sekolah-sekolah formal seperti: MULO (*Meer Uitgebreid LagerOnderwijs*, yang setarap dengan SMP), AMS (*Algemene Middelbare School*, setarap dengan SMA), dan juga di Kweekshool (sama dengan sekolah Guru).⁴

Pendidikan Agama diberikan hanya pada hari minggu atau hari jumat, setelah berakhirnya pelajaran atau waktu sore hari. Pendidikan Agama yang dilakukan diluar jam sekolah ini terkadang mendapat reaksi dari guru-guru yang tidak suka dengan Islam, tapi karena semangat yang kuat dari anak didik untuk belajar Islam, kegiatan ini tetap terus berjalan sebagai santapan rohani bagi anak didik yang membutuhkannya. Politik yang dijalankan pemerintah Belanda terhadap rakyat Indonesia yang mayoritas agama Islam sebenarnya di dasari oleh rasa ketakutan, rasa panggilan agamanya yaitu kristen dan rasa kolonialismenya, sehingga dengan begitu mereka terapkan berbagai peraturan dan kebijakan, diantaranya :

1. Tahun 1882, pemerintah belanda membentuk suatu badan khusus yang bertugas mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan Islam. Badan nasehat inilah pada tahun 1905 pemerintah Belanda mengeluarkan peraturan baru yang isinya bahwa yang memberikan pengajaran dan pengajian agama Islam terlebih dahulu meminta idzin kepada pemerintah Belanda.
2. Tahun 1925 pemerintah belanda memberi peraturan yang lebih ketat dari sebelumnya bahwa kyai tidak boleh memberi pengajian agama kecuali yang mendapat rekomendasi dari pemerintah belanda.
3. Tahun 1932 adanya peraturan baru, menutup madrasah dan sekolah yang tidak memiliki idzin atau memberi pelajaran yang tidak sesuai dengan pemerintah belanda, yang disebut Ordonansi Sekolah Liar.⁵

⁴ Ummu Kulsum, *Metodik Khusus Pendidikan Agama Islam* (Yogyakarta, Pustaka Nusantara, 2011), h 16

⁵ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam...*h 52

Pada kenyataannya pemerintah Belanda tidak cukup hanya sampai disini, tapi berbagai cara ditempuh agar Islam semakin lemah, maka tentang hal ikhwal tentang pribumi dan Islam di Indonesia mereka pelajari dengan baik, secara mendalam dan ilmiah di negeri Belanda menjadi ilmu khusus yang dikenal dengan indilogi.⁶

Kondisi pendidikan Islam itu sendiri bisa tumbuh dan berkembang sebagaimana adanya, meskipun berbagai kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Belanda, masyarakat Indonesia, terus melakukan perlawanan.

B. Masa Penjajahan Jepang

Jepang muncul sebagai negara kuat di Asia. Bangsa Jepang bercita-cita besar, menjadi pemimpin Asia Timur Raya. Dan hal ini, sudah direncanakan Jepang sejak tahun 1940 untuk mendirikan permakmuran bersama Asia Raya. Menurut rencana tersebut Jepang menginginkan menjadi pusat satu lingkungan yang berpengaruh atas daerah Mansyuria, Daratan Cina, kepulauan Filipina, Indonesia, Malaysia, Thailand, Indocina dan Russia.⁷

Angin perubahan untuk mata pelajaran Pendidikan Agama mendapat sambutan dari pemerintah Jepang setelah melewati perjuangan yang besar dari para ulama kala waktu itu, dan juga karena disadari pula penduduk Indonesia sebagian besar memeluk agama Islam. Di Sumatera, organisasi-organisasi Islam menggabungkan diri dalam organisasi Majelis Islam Tinggi. Kemudian majelis ini mengajukan usul kepada pemerintah Jepang, agar pemerintah Jepang mengupayakan pendidikan Agama, sejak sekolah rakyat selama 3 tahun. Usulan ini disetujui oleh pemerintah Jepang, dengan syarat tidak disediakan anggaran biaya untuk guru-guru Agama. Mulai saat itu maka Pendidikan Agama secara resmi diperbolehkan di sekolah-sekolah pemerintah, tetapi hal ini baru berlaku untuk sekolah di Sumatera saja. Sedangkan di daerah lain

⁶ Ibid., 52

⁷ Habullah, Sejarah Pendidikan Islam.....h 51

belum Pendidikan Agama di sekolah-sekolah pemerintah, yang ada hanyalah Budi Pekerti, yang pada hakikatnya pendidikan budi pekerti inipun berdasarkan/bersumber pada agama juga.⁸

Masa Indonesia Merdeka

Indonesia merdeka tahun 1945, pada dasarnya pendidikan agama sudah mulai diberikan di sekolah-sekolah negeri. Pada masa kabinet yang pertama, tahun 1945 oleh Menteri PP&K (Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan) yang pertama, yaitu almarhum Ki Hajar Dewantara telah mengirim surat edaran ke daerah-daerah yang isinya menyatakan: “Bahwa pelajaran budi pekerti yang ada pada masa penjajahan Jepang, diperkenankan diganti pelajaran Agama”. Tetapi berhubung surat edaran tersebut belum mempunyai dasar yang kuat, maka pelaksanaannya hanya bersifat sukarela saja.

Kemudian pada tahun 1946, atas perjuangan umat Islam yang duduk dalam BPKNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat), maka pendidikan agama dapat diberikan di sekolah-sekolah negeri dengan syarat, bila diminta oleh sekurang-kurangnya 10 orang anak didik.

Pelaksanaan pendidikan agama tersebut, diserahkan kepada Menteri Agama dengan persetujuan Menteri PP&K. untuk merealisasikan hal tersebut, dikeluarkan penetapan bersama antara Menteri Agama dengan Menteri PP&K no 1285/K.7 tanggal 12-12-1946 (Agama) dan no 1142/BHG. A tanggal 12-12-1946 (PP&K). Karena isi dari penetapan-penetapan bersama ini masih banyak kepiangannya, maka dikeluarkan peraturan bersama yang berupa tahun 1951 dengan no 176781 Kab. Tanggal 16-7-1951(PP&K) dan no. K/1/9180 tanggal 16-7-1951 (Agama) yang memuat 10 pasal tentang pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri, isi lengkap penetapan bersama tercantum pada lampiran di buku ini.

Dengan dikeluarkannya peraturan bersama tersebut, secara resmi pendidikan agama telah dimasukkan di sekolah-sekolah negeri maupun swasta mulai dari SR sampai SMA dan juga sekolah-sekolah

⁸ Kulsum, *Metodik Khusus....* h 19

kejuruan. Pada tahun 1960, pendidikan agama di sekolah-sekolah di Indonesia mulai mendapat status yang agak kuat, dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 Bab II pasal 2 ayat 3, yang berbunyi :

“Menetapkan Pendidikan Agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Rakyat sampai dengan Universitas-Universitas Negeri dengan pengertian bahwa murid-murid berhak tidak ikut serta, apabila wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya.” Adanya tambahan: “Murid berhak tidak ikut serta dan seterusnya...” adalah merupakan hasil perjuangan PKI (Partai Komunis Indonesia) yang pada saat mulai berkuasa di Indonesia, sedangkan mereka adalah penganut faham Atheis, yang dengan sendirinya mereka menolak adanya Pendidikan Agama.

Adanya tambahan kata-kata tersebut di atas, maka status Pendidikan Agama di Indonesia masih bersifat fakultatif, yang berarti tidak mempengaruhi kenaikan kelas. Pendidikan Agama di Perguruan Tinggi, baru dimulai sejak tahun 1960 dengan adanya Ketetapan MPRS No II/MPRS/1960 tersebut diatas, yang berarti sebelum tahun 1960 itu, maka secara formalnya Pendidikan Agama baru diberikan di Sekolah Rakyat sampai dengan Sekolah Lanjutan Atas saja.

Adapun dasar operasionalnya, pelaksanaan Pendidikan Agama di Perguruan Tinggi tersebut ditetapkan dalam UU No 22 tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi menetapkan dalam Bab III pasal 9 ayat 2 sub **b**, sebagai berikut: “Pada Perguruan Tinggi Negeri diberikan pendidika agama sebagai mata pelajaran dengan pengertian, bahwa mahasiswa berhak tidak ikut serta apabila menyatakan keberatannya.”

Setelah meletusnya G30S/PKI (Gerakan 30 September PKI) pada tahun 1965, dan kemudian diadakan sidang Umum MPRS pada tahun 1965, maka mulai saat itu status Pendidikan di sekolah-sekolah berubah, dan bertambah kuat, dengan adanya Ketetapan MPRS Nomor XXVII/MPRS/1966 Bab I pasal 1 yang berbunyi: “Menetapkan Pendidikan Agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai Sekolah Rakyat sampai dengan Universitas-Universitas Negeri.”

Dengan adanya ketetapan tersebut, maka berarti embel-embel/kata-kata tambahan yang merupakan hasil perjuangan PKI itu dihapuskan bersamaan dengan dilarangnya Partai Komunis di Indonesia. Sejak saat itu maka Pendidikan Agama merupakan mata pelajaran Pokok di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Rakyat sampai dengan Perguruan Tinggi, dengan pengertian bahwa mata pelajaran pendidikan agama ikut menentukan naik/tidaknya seorang anak didik. Menurut Tap. MPR No. IV/MPR/1973 jo. Tap No. IV /MPR/1978, dan Tap. MPR. No II/MPR/1983 tentang GBHN, pendidikan agama semakin dikokohkan kedudukannya dengan dimasukkannya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai berikut: “Diusahakan supaya terus bertambah sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan keagamaan dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Termasuk pendidikan agama yang dimasukkan ke dalam kurikulum di seikolah-sekolah mulai dari Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Universitas-Universitas Negeri.”

Atas Dasar itu maka pendidikan agama di Indonesia mempunyai status yang cukup kuat. Hal ini perlu diketahui oleh para pendidik agama, agar mereka tidak ragu-ragu melaksanakan tugasnya, karena jelas-jelas didukung /dilindungi oleh hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁹

Pemaknaan Pendidikan Agama Islam atau PAI seringkali diarahkan untuk menekankan aspek normatif dalam pelajaran agama Islam, lebih dari itu, bila berkenaan dengan aspek aktivitas dan institusi umumnya dipakai kata pendidikan Islam. Namun yang terakhir inipun definisinya bervariasi antara satu pendapat dengan pendapat lainnya, karena penekanan makna dan redaksinya berbeda-beda.¹⁰

Dengan demikian, pengertian Pendidikan Agama Islam adalah upaya sadar dan terencana dalam menyiapkan siswa untuk mengenal, memahami, menghayati, hingga mengimani ajaran agama Islam dipadukan dengan tuntutan untuk menghormati penganut agama lain,

⁹ *Ibid.*, h 18-20

¹⁰ Abd Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), h 104

dalam hubungannya dengan kerukunan antar umat beragama agar terwujud kesatuan dan persatuan bangsa.¹¹

Masa Reformasi

Masa depan pendidikan di Indonesia perlu ditingkatkan dalam segala lini kehidupan bukan hanya di daerah perkotaan yang perlu diperhatikan, justru yang perlu diperhitungkan juga pendidikan yang berada di pedesaan, karena penduduk di Indonesia lebih dominan hidup di daerah pedesaan. Oleh sebab itu dana pendidikan sebaiknya lebih banyak ditujukan di daerah pedesaan. Agar sarana dan prasarana pendidikan di pedesaan berkembang dan tumbuh seimbang di daerah pedesaan, maka lambat laun pendidikan yang berada di pedesaan bisa seimbang pertumbuhannya. Hal ini meningkatkan prestasi anak didik dan perpustakaan di sekolah lebih banyak diberikan buku-buku terbaru yang berhubungan langsung dengan dunia pendidikan, sehingga anak didik tidak merasa minder begitu berhadapan dengan anak didik yang sekolah di perkotaan. Guru-guru pun perlu meningkatkan kualitas dirinya dengan selalu mengikuti informasi pendidikan, sehingga apabila ada informasi baru tentang dunia pendidikan perlu disampaikan kepada orang tua murid melalui komite sekolah, atau melalui surat edaran. Jadi keseimbangan dalam dunia pendidikan antara di pedesaan dan di perkotaan tidak ada bedanya. Mungkin ini sebuah alternatif untuk memajukan pendidikan di Indonesia secara keseluruhan.

Sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008, pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah.¹²

¹¹ Kulsum, *Metodik Khusush 4*

¹² Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008

Terkait persoalan anggaran pendidikan sekarang memang sangat menjadi sorotan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah sebab meskipun payung hukum berupa Undang-Undang (UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Sudah menginyarat-kan anggaran pendidikan dengan minimal 20% diluar gaji pada APBN dan APBD.¹³

Pemanfaatan dana pendidikan 20% bisa dinikmati bukan hanya oleh masyarakat perkotaan tapi masyarakat di pedesaan bisa menikmati juga. Keselarasan ini guru-guru perlu juga diberi pelatihan guna meningkatkan daya mengajar dan semangat dalam memberikan bimbingan kepada anak didik. Cakrawala pemikiran bisa dirasakan oleh anak didik dalam merubah dirinya, dan cita-cita yang tinggi bahwa motivasi dari guru-guru perlu disampaikan kepada anak didik. Sarana transformasi perlu diperbaiki juga, agar keseimbangan menuju sekolah di pedesaan tidak sulit untuk dijangkau. Semua kebijakan dari pemerintah pada dasarnya untuk kemaslahatan rakyatnya dari sabang sampai merauke.

Pendidikan masa depan, perlu diperhitungkan dengan baik, karena pendidikan kalau tidak seimbang maka yang muncul adalah ketimpangan-ketimpangan, paling tidak motivasi untuk berkembang dari anak didik ini berarti separuh dari tujuan pendidikan sudah tercapai. Perkembangan kurikulum dari 2004 dengan sistem KBK, kemudian ditingkatkan lagi dengan sistem KTSP 2006. Tentunya bisa memberi motivasi bagi para guru untuk lebih bisa memahami letak perubahan yang ada. Walau kenyataannya terkadang semakin memberi kebingungan tersendiri bagi guru-guru yang belum memahami dengan baik.¹⁴

Sketsa politik pendidikan di Indonesia, memberikan gambaran bahwa sebagaimana yang dikutip Sirozi, yang dikatakan Abernethy dan Combe. Pertama, eratnya hubungan antara dunia pendidikan dan politik, kedua, besarnya pengaruh hubungan tersebut terhadap tatanan

¹³ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), 46

¹⁴ *Ibid.*, 21-22.

sosial politik masyarakat. Ketiga, besarnya peran persekolahan modern dalam keruntuhan kolonialisme.¹⁵

Sementara Paulo Freire, mengatakan bahwa pendidikan itu merupakan sebuah *pilot project* dan agen untuk melakukan perubahan sosial guna membentuk masyarakat baru. Sepakat dengan apa yang disampaikan Freire, dengan menjadikan pendidikan sebagai pilot project, berarti berbicara tentang sistem politik kebudayaan (*cultural politics*) yang menyeluruh dan melampaui batas-batas teoritis dari doktrin politik tertentu serta berbicara tentang keterkaitan antara teori, kenyataan sosial dan makna emansipasi yang sebenarnya.¹⁶

Kesimpulan

Sketsa politik pendidikan adalah gambaran ekspresif dari sejarah perjalanan politik pendidikan yang terjadi di Indonesia dari beberapa kurun waktu mulai dari kebangkitan politik pada masa penjajahan Belanda sampai masa pasca reformasi sekarang. Gambaran ini merupakan sketsa berdasar pengamatan penulis yang bersandar dari beberapa literasi untuk penyempurnaan dari sketsa pendidikan politik di Indonesia.

Bangsa ini berproses secara bertahap, mulai bangsa ini dijajah oleh Belanda, setelah ini jepang berkuasa di Indonesia, walaupun seumur jagung, kemudian kita merdeka. Kemerdekaan pun juga berproses dengan mengisi kemerdekaan, dengan adanya masa orde lama, dikembangkan oleh bungk karno.dilanjutkan estafet ke pak harto.selama 32 tahun. Detik-detik diturunkannya pak harto dengan lahirnya reformasi bagi bangsa ini dan bergulir hingga sekarang. Sketsa perjalanan pendidikan Islam, mulai menemukan bentuknya setelah bangsa ini merdeka, karena sebelum ini, selalu dihalang-halangi oleh belanda, untuk berkembang seperti sekarang.

¹⁵ Sirozi, Politik Pendidikan. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), 14

¹⁶ Pulo Freire, *Pollitik Pendidikan, Kebudayaan, Kekuasaan, dan Pembebasan* terj. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2002), 5.

POTRET PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA MASA ORDE BARU DAN REFORMASI

Nur Iftitah

Pendahuluan

Orde baru adalah masa pemerintahan di Indonesia sejak 11 Maret 1966 hingga terjadinya peralihan kepresidenan, dari presiden Soeharto ke presiden Habibie pada 21 Mei 1998. Peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru membawa konsekuensi perubahan strategi politik dan kebijakan Nasional. Pada dasarnya Orde baru adalah suatu korelasi total terhadap Orde Lama yang di diminasi oleh PKI dan dianggap telah menyelewengkan Pancasila. Masa orde baru juga di sebut sebagai Orde Konstitusional dan Orde Pembangunan, yakni bertujuan membangun manusia seutuhnya dan menyeimbangkan antara rohani dan jasmani untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Pada tahun 1973-1978 dan 1983 dalam sidang MPR yang kemudian menyusun GBHN.

Secara umum diakui bahwa kebijakan pemerintahan orde baru mengenai pendidikan agama Islam termasuk madrasah bersifat positif dan konstruktif, khususnya dalam dua dekade terakhir 1989-1990-an. Pemerintah Orde Baru memandang bahwa lembaga itu harus dikembangkan dalam rangka pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan. Kebijakan seperti ini secara lebih kuat tercermin dalam komitmen Orde Baru untuk menyelenggarakan pendidikan agama Islam sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Pendidikan Nasional.¹

¹ Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu,1999), 131.

Era Orde Baru berakhir² dengan mengumumkan pengunduran dirinya dan mengangkat BJ Habibie sebagai penggantinya. Pada pertengahan 1997, Indonesia diserang krisis keuanagan dan ekonomi Asia disertai kemartau terburuk dalam 50 tahun terakhir dan harga minyak, gas dan komoditas ekspor lainnya yang semakain jatuh. Rupiah jatuh dan Inflasi meningkat tajam, dan permindahan modal dipercepat. Para demonstran yang awalnya dipimpin Mahasiswa, meminta pengunduran diri Soeharto. Di tengah gejolak kemarahan massa yang meluas, serta ribuan mahasiswa yang menduduki gedung DPR/MPR, Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, tiga bulan setelah MPR melantiknya untuk masa bakti ke tujuh.

Pendidikan Islam di Indonesia Era Orde Baru

Istilah Orde Baru merupakan sebutan bagi pemerintahan Presiden Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun (1965-1998) di Indonesia. Orde Baru menggantikan Orde Lama yang merujuk pada pemerintahan era Soekarno yang berkuasa selama 20 tahun, dari tahun 1945-1965. Orde Baru dimulai setelah penumpasan G-30S PKI (Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia), pada tahun 1965 dan ditandai oleh upaya melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaannya dilengkapi dengan 24 ketetapan MPRS, satu Resolusi MPRS, dan satu Keputusan MPRS yang dihasilkan dalam sidang UMUM IV MPRS tahun 1966.³ Nuansa pembelaan bangsa bangsa Indonesia terhadap Pancasila saat itu sangat kuat sekali. Perjuangan melawan PKI merupakan bentuk pembelaan bangsa terhadap Pancasila yang hendak diganti dengan paham komunis.

Setelah Soeharto menjadi Presiden, pertama yang dilakukan adalah mendaftarkan Indonesia menjadi anggota PBB lagi. Indonesia pada tanggal 19 September 1966 mengumumkan bahwa Indonesia bermaksud untuk melanjutkan kerjasama dengan PBB dan melanjutkan

² Adanya usaha *represif* yang dilakukan oleh rezim Orde Baru, yang berkuasa selama 32 tahun, rupanya menimbulkan kekecewaan pada banyak pihak. Puncak dari kemarahan tersebut adalah dengan turunnya mahasiswa ke jalan dan menduduki gedung DPR-MPR. Yang dimotori oleh mahasiswa UIN, UGM, dan UI. Dampak dari demonstrasi tersebut membuat semakin mudarnya legitimasi politik rezim Orde Baru, sehingga pada tanggal 21 Mei 1998 presiden Soeharto mengundurkan diri dari kursi kepresidenan.

³ Redja Mudyaharjo, *Pengantar Pendidikan*, (Depok: Rajagrafindo Persada, 2013)

pertisipasi dalam kegiatan-kegiatan PBB dan menjadi anggota PBB lagi pada tanggal 28 September 1966. Pada 1968, MPR secara resmi melantik Soeharto untuk masa jabatan 5 tahun sebagai Presiden, dan dia kemudian dilantik kembali secara berturut-turut pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998. Pada masa Orde Baru, Indonesia melaksanakan pembanguna dalam berbagai aspek kehidupan, tujuannya adalah terciptanya masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spirituil berdasarkan Pancasila. Pelaksanaan pembangauna bertumpu pada Trilogi Pembangunan, yang isinya sebagai berikut: *Pertama*, Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*, Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. *Ketiga*, Stabilitas Nasional yang sehat dan dinamis.⁴

Pada masa-masa awal pemerintahan Orde baru⁵, kebijakan dalam beberapa hal mengenai Pendidikan Islam khususnya madrasah bersifat melanjutkan dan memperkuat Orde Lama. Pada tahap ini madrasah⁶ belum dipandang sebagai bagian dari sistem pendidikan secara nasional, tetapi merupakan lembaga pendidikan otonom dibawah pengawasan Menteri Agama. Hal ini disebabkan karena kenyataan bahwa sistem pendidikan madrasah lebih didominasi oleh muatan-muatan agama, menggunakan kurikulum yang belum standar, memiliki struktur yang tidak seragam, dan memberlakukan manajemen

⁴ Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Merevitalisasi Pendidikan Pancasila sebagai Pemandu Reformasi*, (Surabaya, IAIN SA Press, 2011), 31-32

⁵ Orde Baru memilih perbaikan dan perkembangan ekonomi sebagai tujuan utamanya dan menmpuh kebijakannya melalui struktur administratif yang didominasi militer, namun dengan nasehat dari para ahli ekonomi didikan barat. Selama masa pemerintahannya, kebijakan-kebijakan ini, dan pengeksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang besar namun tidak merata di Indoensia. Dia juga meperkaya dirinya, keluarganya, dan rekan-rekan dekatnya melalui praktek korupsi yang merajalela

⁶ Madrasah adalah bentuk perkembangan dalam model pendidikan Islam Tradisional di Indonesia yakni pesantren. Pesantren yang berkembang sejak abad ke 17 bisa disebut sebagai masa mulai berdirinya lembaga pendidikan Islam yang dalam beberapa hal penting merupakan cikal bakal dari lembaga pendidikan Islam madrasah. Kajian-kajian hitoris menunjukkan bahwa sampai abad ke-19 pendidikan Islam dalam bentuk *pesantren, surau, dayah dan rangkang* masih menjadi lembaga pendidikan yang dominan bagi masyarakat Indonesia. Dalam Fuad Djabali Jamhari, *IAIN Modernisasi Islam di Indonesia* (Jakarta:Logos Wacana Ilmu,2002),119

yang kurang dapat dikontrol oleh pemerintah. Menghadapi kenyataan itu langkah pertama dalam pembaharuan madrasah adalah melakukan formalisasi dan strukturisasi madrasah dengan kriteria tertentu yang diatur oleh pemerintah, disamping mendirikan madrasah-madrasah negeri yang baru, sedangkan strukturisasi dilakukan dengan mengatur perjenjangan dan perumusan kurikulum yang cenderung sama dengan perjenjangan dan kurikulum sekolah-sekolah dibawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Pada tahap berikutnya antara akhir 70-an sampai 80-an pemerintah Orde Baru⁷ mulai memikirkan kemungkinan mengintegrasikan madrasah ke dalam Sistem Pendidikan Nasional. Usaha menuju arah ini agaknya tidak sederhana karena secara konstitusional pendidikan Nasional masih diatur oleh UU No.4 Tahun 1950 jo. No 12 Tahun 1954 yang mengabaikan pendidikan madrasah. Yang dilakukan pemerintah pada tahap ini adalah memperkuat struktur madrasah baik dalam jenjang maupun kurikulumnya sehingga lulusannya memperoleh pengakuan yang sama dengan lulusan sekolah dan dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi di sekolah-sekolah yang dikelola Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Memasuki dekade 90-an, kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai madrasah ditujukan secara penuh untuk membangun satu sistem pendidikan Nasional yang utuh. Dengan satu sistem yang utuh dimaksudkan bahwa pendidikan Nasional tidak hanya bergantung pada pendidikan jalur sekolah tetapi juga memanfaatkan jalur luar sekolah. Untuk tujuan ini pemerintah Orde baru melakukan langkah konkrit berupa penyusunan Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang sekaligus menggantikan UU No.4 Tahun 1950 jo No. 12 tahun 1954. Dalam konteks ini penegasan definitif tentang madrasah diberikan melalui keputusan-

⁷Orde Baru memberikan corak baru bagi kebijakan pendidikan agama Islam, karena beralihnya pengaruh komunisme ke arah pemurnian pancasila melalui rencana pembangunan Nasional berkelanjutan. Terjadilah pergeseran kebijakan, dari murid berhak tidak ikut serta dalam pelajaran agama apabila mereka menyatakan keberatannya, menjadi semua murid wajib mengikuti pendidikan agama mulai dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi.

keputusan yang lebih operasional dan dimasukkan dalam katagori pendidikan sekolah tanpa menghilangkan karakter agamanya, melalui upaya ini dapat dikatakan madrasah berkembang secara terpadu dalam sistem pendidikan Nasional.

Kebijakan Orde Baru dalam bidang pendidikan juga memberikan dampak yang cukup berarti pada perkembangan agama Islam di Indonesia. Hal ini dengan sendirinya ikut mendorong lahirnya intelektual dari kalangan santri. Kaum muslimin yang masih berkonsentrasi pada keilmuan Islam dapat memanfaatkan madrasah dan perguruan tinggi yang diselenggarakan secara modern. Melalui lembaga-lembaga ini kaum muslimin dibekali tidak saja wawasan keagamaan tetapi juga sejumlah ketrampilan administrasi dan manajemen sehingga membuka peluang bagi mereka untuk terlibat dalam pengelolaan Negara khususnya dalam lingkup Departemen Agama. Perkembangan pada tahun 1980 menunjukkan bahwa sedikitnya terdapat 28.000 sarjana muslim lulusan IAIN dan diperkirakan sebagian besar dari mereka telah bekerja sebagai pegawai-pegawai pemerintah baik sebagai tenaga administrasi maupun tenaga pendidik.

Dalam dekade 1970-an madrasah terus dikembangkan untuk memperkuat keberadaannya namun di awal-awal 1970-an justru kebijakan pemerintah terkesan berupaya untuk mengisolasi madrasah dari bagian sistem pendidikan Nasional. Hal ini terlihat dari langkah yang ditempuh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan berupa keputusan presiden nomor 34 tanggal 18 April 1972 tentang tanggungjawab fungsional pendidikan Islam dan latihan. Isi keputusan itu mencakup tiga hal yaitu:

1. Menteri pendidikan dan kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan umum dan kebijakan.
2. Menteri tenaga kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan dan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja akan pegawai negeri.
3. Ketua lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pendidikan Islam di Indonesia pada Orde Baru mengalami perbaikan dan perubahan kearah lebih baik dibanding era penjajahan,⁸ dan era awal kemerdekaan⁹ serta orde lama,¹⁰ hanya saja masih ada nuansa diskriminasi dan dikotomisasi antara pendidikan Islam dan pendidikan umum yang berimplikasi pada input, proses, output pendidikan Islam masa itu yang mempengaruhi pula pada kebijakan politik pendidikan Islam pada masa berikutnya.¹¹

Perkembangan selanjutnya muncul SKB 3 menteri (Menag, Mendagri dan Mendikbud) yang menyetarakan ijazah madrasah dengan ijazah sekolah dengan syarat kurikulum madrasah memuat 70% pendidikan umum. Di kalangan pesantren pun terjadi perubahan. Tantangan yang

⁸ Adanya sekolah Belanda saat era Penjajahan tampaknya menimbulkan pro dan kontra, pihak yang mendukung dikenal dengan kelompok modernis. Selanjutnya modernisasi pendidikan Islam ini terus berlanjut hingga akhirnya ada sekelompok muslim yang mendirikan sekolah Islam, suatu bentuk pendidikan Islam yang sepenuhnya mengadopsi bentuk dari kurikulum sekolah Belanda dengan tambahan pelajaran agama Islam. Namun dengan munculnya model ini bukan berarti bentuk pendidikan Islam yang lama hilang. Bentuk lama tetap berdampingan dengan bentuk pendidikan Islam yang baru sehingga di kalangan masyarakat muslim ada tiga bentuk pendidikan Islam yaitu pesantren, madrasah dan Sekolah Islam. Respons kolonial Belanda dalam memperlakukan umat Islam yaitu sekolah mereka terbatas hanya sekolah desa dan Vervlog, padahal Islam agama mayoritas penduduk pribumi. Sedangkan penduduk beragama selain Islam khususnya Kristen (Protestan-Katolik) diperlakukan sama dengan bangsa Eropa. Keadaan ini membekas dalam hati Umat Islam. Selain itu Belanda selalu menempatkan Islam sebagai musuh baik untuk kolonialisme maupun untuk usaha menyebarkan agama Nasrani.

⁹ Ketika bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya tahun 1945 kalangan umat Islam menuntut agar pendidikan agama Islam diberikan di sekolah pemerintah (yang selama pemerintahan kolonial Belanda tidak diberikan).⁹ Menurut Hanun Asroah bahwa pada tanggal 3 Januari 1946 dibentuk Departemen Agama yang bertugas mengurus penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah umum dan mengurus sekolah agama seperti pondok pesantren dan madrasah. Telah ada Panitia Penyelidik Pengajaran Republik Indonesia yang diketuai oleh Ki hajar Dewantara, panitia ini merekomendasikan mengenai sekolah-sekolah agama dalam laporannya 2 Juni 1946 yang berbunyi :” Bahwa pengajaran yang bersifat pondok pesantren dan madrasah perlu dipertinggi dan dimodernisasikan serta diberikan bantuan biaya dan lain-lain.”

¹⁰ Perkembangan pada Orde Lama (sangat terkait dengan peran Departemen Agama yang mulai resmi berdiri 3 Januari 1946). Orientasi usaha Departemen Agama dalam bidang pendidikan Islam bertumpu pada aspirasi ummat Islam agar pendidikan agama Islam diajarkan di sekolah-sekolah. Salah satu gambaran dari perkembangan madrasah yang cukup menonjol pada Orde Lama adalah didirikan dan dikembangkannya Pendidikan Guru Agama (PGA) dan Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN).

¹¹ Choirul Mahfud, *Politik Pendidikan Islam Analisis Kebijakan Pendidikan Islam Pasca Orde Baru*, (Yogyakarta: Pusaka Pelajar, 2016), 156-157

dihadapi adalah pergeseran minat masyarakat yang dulu cukup puas dengan memperoleh pendidikan agama saja kini mereka lebih tertarik pada pendidikan formal yang memberikan ijazah untuk memperoleh pekerjaan, maka pesantrenpun merespon dengan mendirikan madrasah ataupun sekolah di pesantren mereka.

Perkembangan kebijakan terhadap madrasah dalam empat dekade terakhir bagaimanapun tidak bisa di isolasikan dari Politik Orde Baru¹² terhadap Islam. Dapat dipastikan bahwa tingkat apresiasi pemerintah terhadap madrasah mencerminkan tingkat dan pola hubungan negara dan Islam. Dalam situasi dimana hubungan Islam dengan negara mengarah pada konflik, perkembangan madrasah cenderung terbatas bahkan mungkin terancam eksistensinya. Begitupun sebaliknya dalam kondisi hubungan negara dan Islam bersifat integratif, kebijakan Orde Baru terhadap madrasah tampak sangat positif dengan menempatkan madrasah secara konsisten dalam sistem pendidikan nasional.

Penjelasan lain tentang posisi umat Islam yang lebih baik pada dua dekade terakhir adalah kenyataan yang berkaitan dengan perkembangan intelektual santri di Indonesia, hal ini muncul pada dekade 80-an setelah

¹²Pada masa Orde Baru, umat Islam semakin termajinalkan karena dianggap tidak mendukung pembaharuan yang digulirkan oleh pemerintah, sehingga pemerintahan di kuasai oleh orang-orang Nasionalis, dan partai-partai Islam tidak diberikan kebebasan untuk berkembang. Bahkan pemerintah hanya mengizinkan adanya tiga partai, yaitu wakil partai Islam, wakil partai Nasionalis dan Golongan Karya yang berada dibawah kendali pemerintahan Orde Baru. Islam mulai memasuki wilayah politik Indonesia sejak pertama kali negara Indonesia mengadakan pemilihan umum (pemilu). Dengan cara membuat suatu wadah, yaitu mendirikan partai politik. Pada waktu itu partai yang berasaskan Islam yaitu ada dua *pertama*, Partai Masyumi dan Partai NU. Melalui wadah ini umat Islam memainkan perannya sebagai seorang politikus yang ingin menanamkan nilai-nilai Islam. Dalam tesis Harun Nasution yang berjudul *The Islamic State in Indonesia. The Rise of the Ideology, the Movement for its Creation and the Theory of the Masjumi*, beliau mengemukakan bahwa ada perbedaan besar antara NU dan Masyumi. Kaum modernis di dalam Masyumi pada umumnya mereka hendak membangun suatu masyarakat muslim dan sebagai akibatnya mereka mengharapkan suatu negara Islam. Kelompok yang diwakili NU lebih sering memperjuangkan suatu Negara sebagai langkah pertama dan melalui negara Islam ini mereka hendak mewujudkan suatu masyarakat Islam (hlm. 76-77). Suatu perbedaan lain adalah, bahwa ulama mendapat kedudukan yang penting dalam organisasi negara konsep NU, sedangkan posisi mereka tidak begitu menonjol dalam pemikiran kaum Masyumi. Dalam Arskal Salim, *Islam di Antara Dua Model Demokrasi*, dalam: *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, (Jakarta: TUK, 2002), 27.

satu dekade pertama Orde Baru berhasil meningkatkan pembangunan bidang pendidikan. Kalangan masyarakat yang berbasis budaya santri (muslim yang taat) banyak memanfaatkan kesempatan pendidikan yang tersedia mulai dari tingkat dasar hingga tingkat Perguruan Tinggi. Termasuk kedalam bagian mereka adalah keluarga pemimpin dan aktifis politik Islam khususnya dari keompok modernis.¹³

Langkah demi langkah pada akhirnya pendidikan Islam semakin terintegrasikan secara total dalam pendidikan nasional. Pentingnya pendidikan agama yang telah terintegralkan dengan pendidikan nasional akhirnya mendapat kekuatan hukum dalam Rumusan Komisi Pembinaan Pendidikan Nasional, dan dikukuhkan dalam GBHN berdasarkan TAP MPR No. II/1983.¹⁴

Keberhasilan-Keberhasilan Kebijakan Pendidikan Islam Pada Masa Orde Baru

Masa Orde Baru ini mencatat banyak keberhasilan diantaranya adalah: *Pertama*, Pemerintah memberlakukan pendidikan agama dari tingkat SD hingga universitas (TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966), madrasah mendapat perlakuan dan status yang sejajar dengan sekolah umum, pesantren mendapat perhatian melalui subsidi dan pembinaan, berdirinya MUI (Majelis Ulama Indonesia) pada tahun 1975, pelarangan

¹³ M. Syafi Anwar 116-117. Yang menarik perhatian ummat Islam dalam hal ini kelas menengah santri, terhadap pendidikan antara lain karena kegagalannya di bidang politik dan kemudian ekonomi. Dalam keadaan seperti itu kelas menengah santri lama, yang *politic oriented* banyak mengusahakan anak-anaknya untuk bisa memperoleh pendidikan sebaik mungkin. Hal ini bersamaan dengan politik pemerintah yang semakin terbuka dalam pendidikan dan kebutuhan pemerintah akan tenaga birokrasi atau pegawai negeri. M. Syafi'i Anwar (116-123). Akan tetapi kecenderungan ke arah pendidikan itu bukan pada pendidikan agama atau madrasah, melainkan ke pendidikan umum. Kecenderungan tersebut rupanya disebabkan pula oleh rendahnya mutu dan kurang produktifitasnya madrasah. Taufiq Abdullah, *Agama dan Perubahan Sosial* (Jakarta: Rajawali Press, 1976), 175. Orientasi intelektual yang demikian pula yang kiranya melicinkan transformasi madrasah yang dilaksanakan Departemen Agama.

¹⁴ Rumusan Komisi Pembinaan Pendidikan Nasional berbunyi : "Bahwa pendidikan Nasional ialah usaha sadar untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dengan mengusahakan perkembangan kehidupan beragama, kehidupan yang berkepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, nilai budaya, pengetahuan, ketrampilan, daya setetik dan jasmaninya sehingga ia dapat mengembangkan dirinya bersama-sama dengan sesama manusamembangun masyarakatnya serta membudayakan alam sekitar."

SDSB (Sumbangan Dana Sosial Berhadiah) mulai tahun 1993 setelah berjalan sejak awal tahun 1980-an. *Kedua*, Pemerintah juga pada akhirnya member izin pada pelajar muslimah untuk memakai rok panjang dan busana jilbab di sekolah-sekolah Negeri sebagai ganti seragam sekolah yang biasanya rok pendek dan kepala terbuka. *Ketiga*, Terbentuknya UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 7 tahun 1989 tentang peradilan agama, Komplikasi Hukum Islam (KHI), dukungan pemerintah terhadap pendirian Bank Islam, Bank Muamalat Islam, yang telah lama diusulkan, lalu diteruskan dengan pendirian BAZIS (Badan Amil Zakat Infak dan Sodaqoh) yang idenya muncul sejak 1968, berdirinya Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila, pemberlakuan label halal atau haram oleh MUI bagi produk makanan dan minuman pada kemasannya, terutama bagi jenis olahan.

Keempat, selanjutnya pemerintah juga memfasilitasi penyebaran da'i ke daerah terpencil dan lahan transmigrasi, mengadakan MTQ (Musabaqoh Tilawatil Qur'an), peringatan hari besar Islam di Masjid Istiqlal, mencetak dan mengedarkan mushaf Al-qur'an dan buku-buku agama Islam yang kemudian diberikan ke masjid atau perpustakaan Islam, terpusatnya jama'ah haji di asrama haji, berdirinya MAN PK (Program Khusus) mulai tahun 1986, dan pendidikan pascasarjana untuk Dosen IAIN baik ke dalam maupun luar negeri, merupakan kebijakan lainnya. Khusus mengenai kebijakan ini, Departemen Agama telah membuka program pascasarjana IAIN sejak 1983 dan *join cooperation* dengan Negara-negara Barat untuk studi lanjut jenjang Magister maupun Doktor.¹⁵

Kurikulum Pendidikan Islam Pada Masa Orde Baru

Setelah SKB (surat keputusan bersama) tiga Menteri, usaha pengembangan madrasah selanjutnya adalah di keluarkannya SKB tiga menteri P&K No.299/u/1984 dengan menteri Agama no 45 th 1984, tentang pengaturan pembakuan kurikulum sekolah umum dan kurikulum madrasah yang isinya antara lain adalah mengizinkan

¹⁵ Selain itu, penayangan pelajaran Bahasa Arab di TVRI dilakukan sejak 1990, dan sebagainya. Akibat semua kebijakan tersebut, pembangunan bidang agama Islam yang dilaksanakan Orde Baru mempercepat peningkatan jumlah umat Islam terdidik dan kelas menengah muslim perkotaan.

kepada lulusan madrasah untuk melanjutkan ke sekolah-sekolah umum yang lebih tinggi. SKB 3 Menteri dijiwai oleh TAP MPR No. II/TAP/MPR/1983 tentang perlunya penyesuaian sistem pendidikan sejalan dengan daya kebutuhan bidang bersama, antara lain dilakukan melalui perbaikan kurikulum sebagai salah satu diantara berbagai upaya perbaikan penyelenggaraan pendidikan di sekolah Umum dan Madrasah.

Dalam keputusan tersebut terjadi perubahan berupa perbaikan dan penyempurnaan kurikulum sekolah Umum dan Madrasah. Perubahan tersebut tertuang dalam KMA No. 99 th 1984 untuk tingkat MI, ketentuan KMA No. 100 untuk tingkat MTS, dan MA no101 untuk tingkat PGAN. Ke empat KMA tersebut merupakan upaya untuk memperbaiki kurikulum madrasah agar lebih efektif dan efisien antara lain dalam hal:¹⁶

- a. Mengorganisasikan program pengajaran.
- b. Untuk membentuk manusia memiliki ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta keharmonisan sesama manusia dan lingkungannya.
- c. Mengefektifkan proses belajar mengajar.
- d. Mengoptimalkan waktu belajar.

Upaya dalam pengaturan dan pembaruan kurikulum madrasah di kembangkan dengan menyusun kurikulum sesuai dengan konsesus yang di tetapkan. Khusus untuk MA, waktu untuk setiap mata pelajaran berlangsung 45 menit dan memakai semester. Sementara itu, jenis program pendidikan dalam kurikulum madrasah terdiri dari program inti dan program pilihan.

Pengembangan kedua program kurikulum ini bagi menjadi dua bagian yaitu: pendidikan agama, terdiri dari: Al-qur'an Hadits, aqidah Akhlak, fikih, SKI, dan Bahasa Arab, dan pendidikan umum antara lain: PMP, PSPB, Bahasa dan sastra Indonesia, pengetahuan, sains, olah raga dan kesehatan, Matematika, Pendidikan seni, pendidikan

¹⁶Ikrar Nusa Bhakti, *Berbagai Faktor Penyebab Jatuhnya Presiden Soeharto*, dalam *Pers Dalam "Revolusi Mei" Runtuhnya Sebuah Hegemoni*, Dedy N. Hidayat, dkk. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000, 61.

keterampilan, Bahasa Inggris (MTS dan MA), kimia (MA), Geografi (MA), Biologi (MA), Fisika (MA) dan kimia (MA).

Jenis-Jenis Pendidikan Serta Pengajaran Islam

Jenis-jenis pendidikan Islam pada masa Orde Baru¹⁷ adalah sebagai berikut: *Pertama*, pesantren klasik, semacam sekolah Swasta keagamaan yang menyediakan asrama, sejauh mungkin memberikan pendidikan yang bersifat pribadi, sebelumnya terbatas pada pengajaran keagamaan serta pelaksanaan ibadah.

Kedua, Madrasah Diniyah, yaitu sekolah-sekolah yang memberikan pengajaran tambahan bagi murid sekolah Negeri yang berusia 7 sampai 20 tahun. *Ketiga*, Madrasah-madrasah Swasta, yaitu pesantren yang dikelola secara modern, yang bersamaan dengan pengajaran Agama juga diberikan pelajaran-pelajaran Umum. *Keempat*, Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN), yaitu sekolah Dasar negeri enam tahun, di mana perbandingan umum kira-kira 1:2. *Kelima*, Suatu percobaan baru telah ditambahkan pada Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) 6 tahun, dengan menambahkan kursus selama 2 tahun, yang memberikan latihan ketrampilan sederhana. *Keenam*, Pendidikan Teologi agama tertinggi. Pada tingkat Universitas diberikan sejak tahun 1960 pada IAIN. IAIN ini dimulai dengan dua bagian/dua fakultas di Yogyakarta dan dua fakultas di Jakarta.

Pendidikan Islam Pada Masa Reformasi

Ketika mantan Presiden Soeharto membaca “Surat Pengunduran Diri” pada tanggal 21 Mei 1998, maka berakhirnya sudah suatu era yang dinamakan Orde Baru. Hal ini merupakan awal berdirinya era baru yang mampu merubah berbagai tatanan kehidupan bernegara di Indonesia, terutama dalam bidang pendidikan Islam di Indonesia. Era baru tersebut sering di kenal dengan istilah “Reformasi”.¹⁸

¹⁷Zainuddin Maliki, *Agama Priyayi, Makna di tangan Elite Penguasa*, (Yogyakarta: Pustaka Marwa, 2004), 16.

¹⁸Secara harfiah reformasi adalah membentuk atau menata kembali. Yakni mengatur dan menertibkan sesuatu yang kacau balau, yang di dalamnya terdapat kegiatan menambah, mengganti, mengurangi, dan memperbaiki. Adapun dalam arti yang lazim digunakan di Indonesia, era reformasi adalah masa pemerintahan yang dimulai setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, oleh sebuah gerakan masa yang sudah tidak

Kebijakan pemerintah pada masa Reformasi¹⁹ dalam dunia pendidikan Agama Islam bukanlah merupakan produk baru. Kebijakan pemerintah pada masa reformasi merupakan kebijakan yang melanjutkan dari segi positif dari kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah sebelum masa reformasi. Salah satu kebijakan pemerintah Reformasi yang melanjutkan kebijakan pemerintah masa sebelumnya adalah kebijakan mengenai program wajib belajar sembilan tahun yaitu jenjang SD dan SMP atau sederajat.

Pada Masa Reformasi pendidikan Agama Islam lebih diperhatikan dan disamakan kedudukannya dengan pendidikan umum. Salah satu buktinya adalah dengan dikeluarkannya UU No. 20 Tahun 2003 tentang SISDIKNAS yang mengatur diberbagai bidang pendidikan

terbendung lagi. Dari sejak tahun itu sampai sekarang, disebut sebagai era reformasi. Mengenai proses kejatuhan presiden Soeharto yang lanjutnya digantikan oleh presiden Habibie secara sepiantan sudah dikemukakan di atas. Yaitu, karena pemerintah Soeharto dianggap sudah tidak dapat diharapkan lagi untuk membawa rakyat Indonesia ke arah kehidupan yang demokratis, aman, damai, tertib, sejahtera lahir dan batin. Pemerintahan presiden Soeharto pada menjelang kejatuhannya dianggap telah menutup keran demokrasi dengan menggunakan angkatan bersenjata yang bertindak represif, melakukan monopoli, dan sentralisasi padavsemua aspek kehidupan, membiarkan meraja relanya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), memperbesar ketergantungan negara pada utang luar negeri, memberikan peluang yang terlalu besar kepada cina dan pihak asing untuk menguasai aset negara. Pemerintahan presiden Soeharto dianggap tidak berdaya lagidalam mengatasi berbagai masalah tersebut, dan karenanya perlu diganti oleh pemerintahan yang baru yang lebih reformis.Reformasi yang sedang berjalan di negeri kita, tentu merupakan sebuah proses panjang dan di dalamnya terdapat bermacam-macam pelaku (actors) berikut latar belakang gagasan, kepentingan, serta perilaku yang kasa mata. Di antara para pelaku tersebut adalah gerakan-gerakan umat Islam yang semenjak lahirnya Republik ini merupakan salah satu kelompok strategis dalam percaturan politik riil. Dimana gerakan-gerakan tersebut menghendaki salah satunya sistem pendidikan di Indonesia mengalami perubahan yang lebih baik dibandingkan sistem pendidikan yang telah berjalan selama masa sebelum era Reformasi.

¹⁹Program peningkatan mutu pendidikan yang ditargetkan oleh pemerintah Orde Baru akan mulai berlangsung pada Pelita VII terpaksa gagal, krisis ekonomi yang berlangsung sejak Juli 1997 telah mengubah konstelasi politik maupun ekonomi nasional. Secara politik, Orde Baru berakhir dan digantikan oleh rezim yang menamakan diri sebagai “Reformasi Pembangunan” meskipun demikian sebagian besar Orde Reformasi masih tetap berasal dari rezim Orde Baru, tapi ada sedikit perubahan, berupa adanya kebebasan pers dan multi partai.

salah satunya adalah bidang Pendidikan Agama Islam yang memiliki kedudukan sama dengan pendidikan umum.²⁰

Dalam bidang pendidikan kabinet reformasi salah satunya melanjutkan program wajib belajar 9 tahun yang sudah dimulai sejak tahun 1994 serta melakukan perbaikan sistem pendidikan agar lebih demokratis.²¹ Tugas jangka pendek Kabinet Reformasi yang paling pokok adalah bagaimana menjaga agar tingkat partisipasi pendidikan masyarakat tetap tinggi dan tidak banyak yang mengalami putus sekolah. agar tingkat partisipasi pendidikan masyarakat tetap tinggi dan tidak banyak yang mengalami putus sekolah.

Tujuan untuk jenjang pendidikan MI /SD dan MTS / SLTP meliputi:

1. Tumbuhnya keimanan dan ketaqwaan dengan mulai belajar Al-Qur'an dan praktek praktek ibadah secara verbalistik dalam rangka pembiasaan dan upaya penerapannya.
2. Tumbuhnya sikap beretika melalui keteladanan dan penanaman motifasi.

²⁰Kebijakan-kebijakan pemerintah, mulai dari pemerintah kolonial, awal, dan pasca kemerdekaan hingga masuknya Orde Baru terkenal meng-"anak tirikan", mengisolasi bahkan hampir saja menghapuskan sistem pendidikan Islam hanya karena alasan "Indonesia bukanlah negara Islam". Namun berkat semangat juang yang tinggi dari tokoh-tokoh pendidikan Islam, akhirnya berbagai kebijakan tersebut mampu "diredam" untuk sebuah tujuan ideal, yaitu "Menciptakan manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia" seperti tercantum dalam UU SISDIKNAS No. 20 tahun 2003. Dengan demikian, sebenarnya banyak faktor yang memengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah terhadap pendidikan Islam, baik dari aspek sosiopolitik maupun aspek religius.

²¹Agar pengembangan pendidikan agama Islam pada sekolah umum lebih terarah maka sejak tahun 1978 berdirilah Direktorat Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum, lebih lanjut karena respon pemerintah dan dunia pendidikan khususnya terhadap pendidikan agama Islam berkurang, direktorat ini sempat menghilang di tahun 2001 dengan menggabung dengan Direktorat Pembinaan Perguruan Agama Islam (Ditbinruais), menjadi Direktorat Madrasah dan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum. Namun ternyata penggabungan ini tidak juga mengangkat pendidikan agama Islam pada sekolah umum ke arah yang lebih baik, bahkan lebih terpuruk dan terasa dikesampingkan. Oleh karena itu di tahun 2005 dibentuk direktorat baru yang bersifat khusus kembali yaitu Direktorat Pendidikan Agama Islam pada Sekolah, dan akhirnya disempurnakan menjadi Direktorat Pendidikan Agama Islam sampai sekarang berdasarkan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010.

3. Tumbuhnya penalaran (mau belajar, ingin tahu senang membaca, memiliki inofasi, dan berinisiatif dan bertanggung jawab).
4. Tumbuhnya kemampun berkomunikasi sosial
5. Tumbuh kesadaran untuk menjaga kesehatan.

Tujuan pendidikan pada jenjang MA/SLTA meliputi:

1. Tumbuhnya keimanaan dan ketaqwaan dengan memiliki kemampuan bacatulis Al-qur'an dan praktek-praktek ibadah dengan kesadaran dan keikhasan sendiri.
2. Memiliki etika dan penalaran yang baik.
3. Memiliki kemampuan berkomunikasi sosial.
4. Dapat mengurus dirinya sendiri.

H.M. Yusuf Hasyim mengungkapkan betapa besarnya pendidikan Islam di Indonesia hanya dengan menunjukkan salah satu sampelnya yaitu pesantren. sebagai lembaga pendidikan Islam pesantren dan madrasah-madrasah bertanggungjawab terhadap proses pencerdasan bangsa secara keseluruhan. Sedangkan secara khusus pendidikan Islam bertanggungjawab terhadap kelangsungan tradisi keislaman dalam arti yang seluas-luasnya. Dari titik pandang ini pendidikan Islam, baik secara kelembagaan maupun inspiratif, memilih model yang dirasakan mendukung secara penuh tujuan dan hakikat pendidikan manusia itu sendiri, yaitu membentuk manusia mukmin yang sejati, mempunyai kualitas moral dan intelektual.

Sistem Pendidikan Nasional seperti dijelaskan dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang SISDIKNAS adalah Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional yang termasuk didalamnya mengenai Pendidikan Agama Islam.

Di dalam pasal-pasal dan penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ini ditemukan sebagai berikut: 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 dan cakap (Bab II pasal 3 ayat 1-6). Butir-butir dalam tujuan Nasional tersebut terutama yang menyangkut nilai-nilai dan berbagai aspeknya, sepenuhnya adalah nilai-nilai dasar ajaran Islam, tidak ada yang bertentangan dengan tujuan pendidikan Islam. Oleh karena itu, berkembangnya pendidikan Islam akan berpengaruh sekali terhadap keberhasilan pencapaian tujuan pendidikan nasional yang dimaksud dan demikian juga sebaliknya.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang RI No. 20 tahun 2003 tentang SISDIKNAS dijelaskan tentang jalur, jenjang dan jenis pendidikan diantaranya:

- a. Jalur pendidikan dilaksanakan melalui :
 1. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri dari atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.
 2. Pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.
 3. Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan (Bab I pasal 1 ayat 11-13).

Pendidikan Islam dilaksanakan pada semua jalur tersebut oleh karena itu pendidikan Islam merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pendidikan nasional.

- b. Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejujuran akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus (bab V pasal 16).

Yang dimaksud dengan pendidikan keagamaan di sini adalah merupakan pendidikan dasar, menengah, dan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peran yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama.

Pada masa reformasi ini telah dikembangkan dua model kurikulum, yaitu kurikulum KBK pada tahun 2004 dan KTSP pada tahun 2006, dalam KBK tahun 2004 untuk mata pelajaran PAI (contoh di jenjang SMP), Standar Kompetensi yang disajikan sangat sederhana tapi

cukup mendalam dan mencerminkan standar kompetensi pendidikan Islam yang menyeluruh sebagaimana berikut:

- a. Mengamalkan ajaran AL Qur'an/Hadits dalam kehidupan sehari-hari.
- b. Menerapkan aqidah Islam dalam kehidupan sehari-hari.
- c. Menerapkan akhlakul karimah (akhlak mulia) dan menghindari akhlak tercela dalam kehidupan sehari-hari.
- d. Menerapkan syariah (hukum Islam) dalam kehidupan sehari-hari.
- e. Mengambil Manfaat dari Sejarah Perkembangan (peradaban) Islam dalam kehidupan sehari-hari.

Kelima Standar Kompetensi di atas berlaku untuk semua tingkat dari kelas VII s.d Kelas IX dan masing-masing dari kelima standar kompetensi tersebut diuraikan lagi menjadi beberapa kompetensi dasar yang memiliki cakupan materi yang cukup dalam dan luas. Sebagai contoh untuk standar kompetensi dasar yang pertama di kelas VII diurai ke dalam lima kompetensi Dasar yaitu:

- a. Siswa mampu membaca, mengartikan dan menyalin surat Ad-Dhuha
- b. Siswa mampu membaca, mengartikan dan menyalin surat Al-Adiyat
- c. Siswa mampu menerapkan hukum bacaan Alif lam syamsiyah dan Alif lam qamariyah
- d. Siswa mampu mempraktikkan hukum bacaan Nun mati dan Tanwin dan mim mati.
- e. Siswa mampu membaca, mengartikan, dan menyalin hadits tentang Rukun Islam.

Keberhasilan-keberhasilan Pendidikan Islam Pada Masa Reformasi.

Sejalan dengan berbagai kebijakan yang ada, telah menimbulkan keadaan pendidikan islam yang secara umum keadaannya jauh lebih baik dari keadaan pendidikan pada masa pemerintahan orde baru. Keberhasilan pendidikan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut: *Pertama*, Kebijakan tentang pemantapan pendidikan islam sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Upaya ini dilakukan melalui

penyempurnaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jika pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989, hanya menyebutkan madrasah saja yang masuk ke dalam sistem pendidikan nasional, maka pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yang masuk ke dalam sistem pendidikan nasional termasuk pesantren, Ma'had Ali, Roudlotul Athfal (taman kanak-kanak), dan Majelis Taklim. Dengan masuknya ke dalam sistem pendidikan nasional ini maka selain eksistensi dan fungsi pendidikan islam semakin diakui, juga semakin diakui, juga semakin menghilangkan kesan diskriminasi dan dikotomi.

Kedua, Kebijakan tentang peningkatan anggaran pendidikan islam. Kebijakan ini misalnya terlihat pada di tetapkannya anggaran pendidikan sebanyak 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang di dalamnya termasuk gaji guru dan dosen, biaya operasional pendidikan, pemberian beasiswa bagi mahasiswa yang kurang mampu, pengadaan buku gratis, pengadaan infrastruktur, sarana prasarana, media pembelajaran, peningkatan sumber daya manusia bagi lembaga pendidikan yang bernaung di bawah kementerian agama dan kementerian pendidikan nasional.

Ketiga, Program wajib belajar sembilan tahun, yakni bahwa setiap anak indonesia wajib memiliki pendidikan minimal sampai dengan tamat sekolah lanjutan pertama, yakni SMP atau Tsanawiyah. Program wajib belajar ini bukan hanya berlaku bagi anak-anak yang belajar di lembaga pendidikan yang berada di bawah naungan kementerian pendidikan nasional, melainkan juga bagi anak-anak yang belajar di lembaga pendidikan yang berada di bawah naungan kementerian agama. dalam rangka pelaksanaan wajib belajar ini, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan sekolah gratis bagi anak-anak yang berasal dari keluarga yang kurang mampu.

Keempat, Penyelenggaraan sekolah bertaraf nasional (SBN), internasional (SBI), yaitu pendidikan yang seluruh komponen pendidikannya menggunakan standar nasional dan internasional. Visi, misi, tujuan, kurikulum, proses belajar mengajar, sarana prasarana, manajemen pengelolaan, evaluasi dan lainnya harus berstandar nasional dan

internasional. *Kelima*, Kebijakan sertifikasi guru dan dosen bagi semua guru dan dosen baik negeri maupun swasta, baik guru umum maupun guru agama, baik guru yang berada dibawah Kementerian Pendidikan Nasional maupun guru yang berada dibawah Kementerian Agama. *Keenam*, Pengembangan kurikulum berbasis kompetensi (KBK/tahun 2004) dan kurikulum tingkat satuan (KTSP/tahun 2006).²²

Penutup

Pendidikan Islam di Indonesia pada Orde Baru mengalami perbaikan dan perubahan kearah lebih baik dibanding era penjajahan dan era awal kemerdekaan serta orde lama hanya saja masih ada nuansa diskriminasi dan dikotomisasi antara pendidikan Islam dan pendidikan umum yang berimplikasi pada input, proses, output pendidikan Islam masa itu yang mempengaruhi pula pada kebijakan politik pendidikan Islam pada masa berikutnya.

Kebijakan Orde Baru dalam bidang pendidikan juga memberikan dampak yang cukup berarti pada perkembangan agama Islam di Indonesia. Hal ini dengan sendirinya ikut mendorong lahirnya intelektual dari kalangan santri. Kaum muslimin yang masih berkonsentrasi pada keilmuan Islam dapat memanfaatkan madrasah dan perguruan tinggi yang diselenggarakan secara modern. Melalui lembaga-lembaga ini kaum muslimin dibekali tidak saja wawasan kegamaan tetapi juga sejumlah ketrampilan administrasi dan manajemen sehingga membuka peluang bagi mereka untuk terlibat dalam pengelolaan Negara khususnya dalam lingkup Departemen Agama.

Pendidikan Islam Pada masa reformasi melanjutkan program wajib belajar 9 tahun yang sudah dimulai sejak tahun 1994 serta melakukan perbaikan sistem pendidikan agar lebih demokratis yang kemudian menyebabkan pendidikan Agama Islam disetarakan kedudukannya dengan pendidikan umum sebagai bentuk upaya menjaga agar tingkat partisipasi pendidikan masyarakat tetap tinggi dan tidak banyak yang mengalami putus sekolah. Yang kemudian dirangcang sistem Pendidikan Nasional seperti dijelaskan dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang SISDIKNAS adalah Sistem Pendi-

²² Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2011) 352-359

dikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional yang termasuk didalamnya mengenai Pendidikan Agama Islam. Maka dari pembahasan perkembangan pendidikan islam di Indonesia di zaman Reformasi mengalami begitu pesat kemajuan baik dari sisi materi, tujuan hingga pembahasan kurikulum yang tiap tahun mengalami penyempurnaan.

DAMPAK DESENTRALISASI PENDIDIKAN DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

M. Fazlurrahman H.

Pendahuluan

Kajian tentang pendidikan dapat diibaratkan seperti ibu hamil. Lahirnya sang bayi bukan saja diharapkan si ibu, ayah, keluarga, bahkan masyarakat pun ikut menantikan kehadiran sang bayi. Diharapkan si bayi lahir *perfect* tanpa menyandang kecacatan, namun jika di saat kehamilan ibu mengalami kekurangan asupan gizi, sentuhan kasih sayang tak kunjung dirasakan, bahkan kekerasan dan pelecehan dialaminya, maka bayi yang akan dilahirkan sangat mungkin memiliki cacat fisik terlebih mental.¹

Pengalaman di negara-negara maju, khususnya negara-negara di dunia barat, membuktikan betapa besar peran pendidikan dalam proses pembangunan. Secara umum telah diakui bahwa pendidikan merupakan penggerak utama (*prima mover*) bagi pembangunan.² Madrasah-

¹ Demikian juga dengan pendidikan dan kebudayaan, jika dalam dinamika kehidupan di masyarakat maupun lembaga pendidikan fasilitas yang diperolehnya serba minim dan tidak terkelola secara baik, proses belajar mengajar tidak mampu mengeksplorasi potensi intelektualitas. Interaksi sosial tak didasarkan atas nilai kasih sayang, saling menghargai, saling menghormati, akan tetapi justru kekerasan dan anarki menjadi budaya dan tradisi, maka bisa jadi pendidikan akan melahirkan generasi yang cacat sosial (*socio-idiot*). Yaitu generasi yang terpisah dari kesantunan dan kesopanan serta tidak memiliki simpati dan empati. Selain hal itu, pendidikan dapat juga melahirkan generasi yang tidak memiliki kemampuan teknis (*technical idiot*), dan generasi yang kehilangan kepenasaran intelektual (*intellectual curiosity*), begitu pula dengan daya kreativitas dan inovasi yang mereka miliki, sehingga kehadirannya hanya menambah beban dan persoalan bagi bangsa ini. Mohammad Nuh, dalam sebuah pengantar buku yang berjudul *Calak Edu*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), ix-x.

² Zamroni, *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, (Yogyakarta: Bigraff Publishing, 2000), 94.

madrasah atau sekolah-sekolah seperti yang saat ini ada merupakan salah satu perwujudan kehendak masyarakat di Indonesia dalam rangka memenuhi kebutuhan pendidikan, khususnya di kalangan masyarakat Muslim. Secara kultural madrasah merupakan subkultur dari sistem sosial dimana masyarakat itu tumbuh dan berkembang. Oleh karena itu, diharapkan madrasah atau sekolah berada dalam keadaan baik dan dapat dipercaya masyarakat sebagai agen dari perubahan sosial (*school as an agent of social change*).

Adanya kerjasama antara pendidikan Islam dengan masyarakat akan menghasilkan kedudukan yang sejajar dan saling menghormati. Wawasan yang demikian dapat menumbuhkan pandangan dan sikap *egaliter* serta terbuka dalam masyarakat. Pendidikan Islam peduli terhadap pemeliharaan dan pengembangan masyarakat daerah, yang dapat diwujudkan dengan menyebarkan dan memanfaatkan beberapa keunggulan yang dimiliki. Adapun pihak masyarakat diberikan bantuan berkaitan dengan pengembangan potensi yang telah ada dalam masyarakat itu sendiri dan menggali potensi yang belum ada. Pengkajian tentang hubungan antara pendidikan Islam dengan masyarakat telah lama dilakukan, namun pembicaraan itu tetap relevan dan menarik untuk terus dibahas, dalam rangka perkembangan potensi masyarakat di era otonomi daerah. Pernyataan ini menjadi penting, oleh karena pada dewasa ini muncul gagasan tentang keterkaitan dan kesepadanan pendidikan dengan masyarakat daerah. Tercermin dengan adanya pembagian kurikulum menjadi dua macam yaitu kurikulum inti berlaku secara nasional dan kurikulum lokal dengan pertimbangan daerah, keseluruhan kedua kurikulum itu disebut kurikulum utuh.³

Tantangan yang dihadapi oleh masyarakat dalam menjalankan misinya terlebih di era otonomi daerah adalah tidaklah kecil. *Pertama*, perubahan orientasi masyarakat suatu daerah. Persiapan menuju industrialisasi telah menyebabkan orientasi pendidikan masyarakat

³ Maksud dari kurikulum lokal adalah kurikulum yang dirumuskan oleh pengelola pendidikan suatu daerah dengan mempertimbangkan keterkaitan dan keselarasan dengan potensi yang tersedia, baik itu berupa ekosistem dan habitat pada masyarakat di suatu daerah tersebut. Lihat Mahfud Djunaedi, *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 134-135.

berubah dari belajar mencari ilmu menjadi bersifat materialistik. *Kedua*, perubahan orientasi pendidikan umum lebih diutamakan daripada pendidikan keagamaan. *Ketiga*, kenyataan bahwa kualitas layanan pendidikan Islam terkesan lebih rendah daripada layanan pendidikan yang diberikan oleh sebagian sekolah umum. Untuk menghadapi perubahan orientasi pendidikan masyarakat tidak ada jalan lain bagi pendidikan Islam kecuali memberikan sesuatu yang diinginkan masyarakat, oleh karena itu kurikulum pendidikan Islam diharapkan agar mampu mentransformasikan potensi daerah, sehingga perlu adanya desentralisasi kurikulum di daerah.⁴ Dari beberapa faktor di atas, maka pada makalah ini akan dibahas tentang bagaimana keadaan dan keberadaan pendidikan -secara khusus madrasah- pasca dikeluarkannya Undang-Undang Otonomi daerah, juga konsekuensi yang terjadi secara faktual di lokasi, serta bagaimana pula kontribusi masyarakat terhadap madrasah sesudah lahirnya desentralisasi pendidikan di daerah.

Menegaskan Kembali Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pada awalnya hanya dikenal pada diskursus politik dan pemerintahan. Terma desentralisasi berasal dari bahasa Latin *decentrum*, kata *de* yang bermakna “lepas”, dan *centrum* yang bermakna “pusat”, maka ia bermakna lepas dari pusat.⁵ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, mengartikan desentralisasi dengan “tata pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah atau penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan”.⁶ Berdasarkan tinjauan terhadap makna etimologis di atas, sejumlah pakar mengartikan desentralisasi sebagai sistem manajemen yang menetapkan pengambilan keputusan yang diturunkan ke tingkat lebih bawah.⁷ Senada dengan pemaknaan tersebut, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang dapat dipandang

⁴ Mahfud Djunaedi, *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 142.

⁵ Cahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), 1.

⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Depdikbud, 1998), 201.

⁷ Komaruddin, *Ensiklopedi Manajemen*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), 203.

sebagai landasan formal pertama mengenai desentralisasi di Indonesia setelah reformasi, mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang oleh pemerintah (pusat) kepada daerah otonom.⁸

Tim perumus kebijakan Pendidikan Nasional, menyatakan bahwa konsep desentralisasi mempunyai pengertian pengalihan kekuasaan (*devolution of power*) dan wewenang untuk mempersiapkan dan melaksanakan perencanaan.⁹ Dalam desentralisasi perencanaan, unit terendah diberi kewenangan, diantaranya adalah: *Pertama*, memformulasikan target dan penentuan strategi pencapaian tersebut. *Kedua*, memobilisasi sumber dan realokasi sumber sesuai prioritas. *Ketiga*, berpartisipasi dalam proses perencanaan dengan unit yang lebih tinggi (pusat) dimana posisi unit yang lebih rendah bukan sebagai bawahan melainkan mitra dari unit pusat.¹⁰

Dalam kebijakan desentralisasi unsur yang paling mendasar ialah berkenaan dengan pendelegasian wewenang. Adapun pendelegasian mencakup tindakan memberi wewenang dan tanggung jawab formal untuk menyelesaikan aktivitas spesifik kepada unit yang dibawahnya.¹¹ Sedangkan dalam kajian pendidikan nasional, desentralisasi pendidikan dimaknai dengan redaksi yang beragam. Zamroni menekankan bahwa esensi desentralisasi pendidikan terletak pada pendelegasian sebagian atau seluruh wewenang dalam pendidikan yang seharusnya dilakukan pejabat pusat atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat.¹² Kelompok Kerja Desentralisasi Pendidikan dalam Konvensi tahun 2000 merumuskan pemaknaan yang lebih luas bahwa desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan kepada kebhinekaan.¹³ Dengan

⁸ Departemen Dalam Negeri, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Petunjuk Pelaksanaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), 4.

⁹ Fasli Jalal, dkk, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adi Cita, 2001), 123.

¹⁰ Fasli Jalal, dkk., *Refomasi Pendidikan ...*, 123.

¹¹ James A. F. Stoner, *Manajemen*, terj. Anfonus Sirait, (Jakarta: Erlangga, 1996), 377.

¹² Zamroni, *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2000), 21.

¹³ Fasli Jalal, dkk, *Reformasi Pendidikan ...*, 124.

demikian, desentralisasi pendidikan merupakan upaya untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dan tingkatan pelaksanaan pendidikan di bawahnya (sekolah atau guru) untuk melakukan terobosan dalam pelaksanaan pendidikan. Pendelegasian wewenang yang merupakan esensi desentralisasi pendidikan bertujuan merampingkan urutan pengambilan kebijakan dalam pelaksanaan pendidikan. Untuk memperoleh gambaran mengenai pendidikan sentralistik maupun desentralistik, berikut disajikan pengembangan kurikulum dalam sistem pendidikan nasional yang disandarkan pada kedua paradigma tersebut.

Tabel I
Pengembangan Kurikulum dalam Sistem
Sentralistik dan Desentralistik

Dimensi	Sentralisasi	Desentralisasi
Tujuan pendidikan nasional	Terdapat kerangka yang jelas dari tujuan pendidikan yang berlaku secara nasional	Tidak ada konsensus mengenai tujuan pendidikan yang berlaku secara nasional
Eksistensi kurikulum	Kurikulum sebagai hasil dari suatu sistem pendidikan nasional	Kurikulum sebagai stimulus terhadap perubahan sistem pendidikan nasional
Kebijakan pengembangan kurikulum	Kebijakan pengembangan kurikulum ditentukan pemerintah pusat	Kebijakan pengembangan kurikulum diserahkan kepada "board of education" daerah atau universitas/ sekolah
Pelaksanaan pengembangan kurikulum	Dilaksanakan pemerintah pusat, sedangkan daerah, universitas, dan sekolah sebagai partisipan	Dilaksanakan masing-masing daerah, universitas atau sekolah
Strategi pengembangan kurikulum	Diorganisir perencanaan kurikulum dari pemerintah pusat	Diorganisir bagian kurikulum masing-masing daerah atau sekolah

Tabel di atas memberi gambaran sentralisasi dan desentralisasi berada pada posisi diametral. Nugroho menambahkan, bahwa sentralisasi dan desentralisasi mempunyai aturan main *zero sum game*, yakni semakin besar pendelegasian otoritas ke daerah berdampak pengurangan otoritas pusat menetapkan kebijakan, dan sebaliknya sentralisasi yang diperkuat akan meminimalisir pendelegasian kewenangan. Dalam kenyataannya, mewujudkan kontinum atau keseimbangan antara kedua kutub untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif merupakan pilihan.¹⁴

Madrasah dan Otonomi Daerah

Madrasah di tanah Arab ditujukan untuk semua sekolah secara umum, namun di Indonesia ditujukan lebih khusus yaitu kepada sekolah-sekolah yang mempelajari ajaran-ajaran Islam.¹⁵ Lain halnya Hasbullah justru membedakan antara madrasah dan sekolah, dengan dalih bahwa antara sekolah dan madrasah terdapat kriteria-kriteria yang membedakan keduanya. Meskipun demikian, dalam konteks ini ia cenderung untuk menyamakan antara madrasah dan sekolah.¹⁶

Pada saat sekarang ini sistem pendidikan dan pengajaran yang digunakan di madrasah memadukan antara sistem pada pondok pesantren dengan sistem pendidikan yang berlaku pada sekolah-sekolah modern. Hal ini dikarenakan pengaruh dari ide-ide pembaharuan yang berkembang di dunia Islam dan kebangkitan nasional bangsa Indonesia, sedikit demi sedikit pelajaran umum masuk ke dalam kurikulum madrasah, bahkan kemudian lahirlah madrasah-madrasah yang mengikuti sistem perjenjangan dan bentuk-bentuk sekolah modern seperti Madrasah Ibtidaiyah sama dengan SD, Madrasah Tsanawiyah sama dengan SMP, dan Madrasah Aliyah sama dengan SMA. Perkembangan selanjutnya, pengadaptasian tersebut demikian terpadunya sehingga boleh dikatakan hampir kabur

¹⁴ Riant D. Nugroho, *Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2000), 26.

¹⁵ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 94.

¹⁶ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), 160.

perbedaannya, kecuali pada kurikulum dan nama madrasah yang diembeli dengan Islam.¹⁷

Tampaknya kehadiran madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam setidaknya memiliki beberapa latar belakang, di antaranya:¹⁸ *pertama*, sebagai manifestasi dan realisasi pembaharuan sistem pendidikan Islam. *Kedua*, Usaha penyempurnaan terhadap sistem pesantren ke arah sistem pendidikan yang lebih memungkinkan lulusannya memperoleh kesempatan yang sama dengan sekolah umum. Misal, masalah kesamaan kesempatan kerja serta memperoleh ijazah. *Ketiga*, adanya sikap mental pada sebagian umat Islam yang “latah”, khususnya adanya santri-santri yang begitu saja terpukau pada Barat sebagai sistem pendidikan mereka. *Keempat*, sebagai upaya untuk menjembatani antara sistem pendidikan tradisional yang dilakukan oleh pesantren dan sistem pendidikan modern dari hasil akulturasi.

Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi Daerah dengan demikian dapat diartikan kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai

¹⁷ Karel A. Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1986), 170-171. Digambarkan dengan baik oleh Steenbrink, bagaimana heroisme peran serta masyarakat dalam membangun lembaga pendidikan berbasis masyarakat seperti madrasah dan pesantren. Pada dataran historis seakan ada yang hilang, madrasah yang diposisikan sebagai sekolah kelas dua, tak bermasa depan serta melulu belajar agama dan diharamkan mempelajari ilmu umum ketika di masa pemerintahan kolonial Belanda. Politik ini jelas menandakan adanya dualism dan keberpihakan pemerintah terhadap posisi madrasah. Bagi pemerintah kolonial Belanda saat itu, tak mungkin madrasah mampu mengikuti pola pembelajaran seperti di sekolah umum, mengingat masyarakat madrasah dipandang tak mampu membangun dan mengembangkan sikap kritis karena fokus mereka hanya agama dan persoalan-persoalan ke-akhirat-an. Selain itu komunitas madrasah juga dipandang tak memiliki kepedulian terhadap perkembangan ilmu-ilmu kontemporer yang berbasis sains dan teknologi. Bahkan dengan nada menyindir Steenbrink dalam penelitiannya menyebutkan bahwa desain politik pendidikan madrasah memang disengaja dalam rangka mempersiapkan lulusannya untuk menjadi pegawai negeri (*white collar job*) saja. Lihat *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994).

¹⁸ Muhaimin Abdul Mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam*, (Bandung: Trigenda Karya, 1993), 305.

kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri.¹⁹

Sejak tumbangnya rezim Orde Baru serta digantikannya dengan era Reformasi, dan sebagai bentuk nyata dari peralihan rezim tersebut ditandai B.J. Habibie menggantikan Soeharto menjadi presiden pasca Orde Baru. Salah satu kebijakan baru yang diusungnya adalah mengubah hubungan kekuasaan pusat dan daerah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah atau yang biasa disebut desentralisasi. Dengan terbitnya undang-undang ini, daerah tak lagi sepenuhnya bergantung pada Jakarta dan tak lagi mau didikte oleh pusat. Bahkan, beberapa daerah seperti Aceh, Riau, dan Papua menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Republik Indonesia.²⁰ Salah satu dampak positif dari reformasi bidang pemerintahan adalah terjadinya pergeseran paradigma politik pemerintahan dari sentralistik kepada desentralistik, yang diwujudkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kemudian di rubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Lahirnya produk hukum tentang otonomi daerah tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kemandirian daerah di dalam kerangka negara kesatuan RI, karena otonomi tersebut tidak dapat diartikan sebagai suatu kebebasan absolut tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.²¹

Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang ini diuraikan juga beberapa hal yaitu penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberi

¹⁹ Achmad Ubaedillah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2007), 170.

²⁰ Budi Agustono, *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupate Deli Serdang Sumatera Utara dalam Desentralisasi Globalisasi dan Desentralisasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005), 163.

²¹ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 286.

kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dalam peraturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta keseimbangan keuangan pusat dan daerah. Diuraikan juga bahwa pelaksanaan otonomi daerah itu dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disini sangat dituntut adanya upaya untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas peran masyarakat.²²

Selama ini perhatian pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan pendidikan agama banyak disebabkan oleh pemahaman, interpretasi, dan implementasi yang tidak komprehensif mengenai keberadaan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana pasal 10 ayat 3 poin (f) yang didalamnya memuat tentang sentralisasi masalah “agama” oleh Pemerintah (pusat). Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa, yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan dalam menumbuh kembangkan kehidupan keagamaan.²³

Atas dasar pasal tersebut, banyak pemerintah daerah yang memahami bahwa penyelenggaraan pendidikan agama dianggap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat c.q. Departemen Agama Republik Indonesia. Padahal jika merujuk pada pasal 14 ayat (1) yang dikaitkan poin (f) dalam pasal tersebut adalah “*penyelenggaraan pendidikan*”. Karena keterbatasan kemampuan Pemerintah Pusat dan adanya anggapan bahwa pendidikan agama bukan wewenang Pemerintah Daerah,

²² Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), 64.

²³ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 287.

menyebabkan pendidikan agama menjadi terabaikan, dan cenderung tidak diperhatikan, baik dalam konteks pembinaan tenaga guru, tenaga kependidikan, desain kurikulum dan juga pendanaan penyelenggaraan pendidikan agama di daerah. Dengan demikian masalah pendidikan agama dan keagamaan yang dikelola Departemen Agama menjadi posisi yang remang-remang sehingga dapat merugikan berbagai pihak, terutama para penyelenggara dan peserta didik di lingkungan Departemen Agama.²⁴

Esai-Esai Desentralisasi Pendidikan dan Masyarakat

Nampaknya permasalahan Otonomi Daerah tak hanya selesai begitu saja setelah dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Namun, kebijakan ini membawa dampak tak hanya persoalan pengembangan wilayah sebuah daerah,²⁵ akan tetapi juga berdampak pada ranah pendidikan yang dilaksanakan pada setiap daerah maupun wilayah Kesatuan Negara Republik Indonesia. Tilaar berpendapat, sebagaimana dikutip oleh Haidar Putra dalam *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* mengemukakan bahwa Pendidikan adalah salah satu bidang yang diotonomkan dari sekian banyak bidang lainnya. Gelombang demokratisasi dalam pendidikan menuntut adanya desentralisasi pengelolaan pendidikan, dan hal tersebut merupakan dampak dari sentralisasi pendidikan di Indonesia yang kemudian melahirkan keseragaman (*uniformitas*). Uniformitas ini mematikan inisiatif, kreativitas serta inovasi perorangan maupun masyarakat. Di tengah-tengah masyarakat yang majemuk seperti Indonesia sangat perlu dihargai adanya sisi perbedaan yang tidak mesti seragam, karena keberadaan masyarakat mejemuk itu menuntut untuk

²⁴ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 287.

²⁵ Beberapa daerah seperti Aceh, Riau, dan Papua menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Republik Indonesia, lihat Budi Agustono, *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara dalam Desentralisasi Globalisasi dan Desentralisasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005), 163.

adanya berbagai perbedaan yang merangsang untuk tumbuhnya kreativitas dan inovasi.²⁶

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah di bidang pendidikan ini, minimal bisa dicapai tiga tujuan. Adalah *pertama*, untuk memotivasi agar melakukan pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas. *Ketiga*, peningkatan peran serta masyarakat pula mengembangkan fungsi dan kapasitas DPRD.

Selain itu otonomi daerah juga memberikan peluang kepada pengelola pendidikan untuk mengembangkan lembaga pendidikan. *Pertama*, pengelola pendidikan memiliki peluang untuk merumuskan tujuan institusi masing-masing mengacu pada tujuan nasional. *Kedua*, pengelola pendidikan memiliki otonomi untuk merumuskan dan mengembangkan kurikulum sesuai dengan tujuan dan kebutuhan masyarakat suatu daerah. *Ketiga*, pengelola pendidikan memiliki peluang untuk menciptakan situasi belajar dan mengajar yang mendukung pelaksanaan dan pengembangan kurikulum yang telah ditetapkan. *Keempat*, pengelola pendidikan memiliki otonomi untuk mengembangkan sistem evaluasi yang dipandang tepat dan akurat, baik terhadap prestasi belajar siswa maupun terhadap keseluruhan penyelenggaraan pendidikan. Adapun strategi pengembangan otonomi daerah dalam dunia pendidikan hendaknya pembuat kebijakan pengembangan kurikulum mengacu pada filosofi daerah setempat dan memperhatikan asas masyarakat, ilmu pengetahuan dan psikologis.²⁷

Sejalan dengan perkembangan Indonesia, madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam juga terus berkembang namun perkembangan itu cukup eksklusif, di mana aksentuasi pada pengetahuan keagamaan (Islam) lebih diutamakan. Hal ini juga yang menyebabkan perkembangan madrasah hanya pada kantong-kantong masyarakat Islam. Ekspansi yang dilakukan pun hanya berkisar di daerah pedesaan sedangkan untuk di perkotaan sangat jarang. Dan hal ini juga yang

²⁶ Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), 65.

²⁷ Mahfud Djunaedi, *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 151.

memicu lambannya perkembangan madrasah, madrasah seakan jauh dari atmosfer pembaruan sistem pendidikan, baik secara kelembagaan maupun sistem dari proses pembelajaran itu sendiri.²⁸

Namun, gagasan yang diusung oleh suwito ini tak sepenuhnya sebuah jalan keluar yang paling akurat dan cocok untuk menghadapi arus reformasi juga tantangan di era global ini. Sejatinya, dibutuhkan sebuah perubahan agar menjadi lebih baik bukan berarti akan merubah segalanya secara totalitas, sehingga akan hilanglah corak ke-otentik-an sebuah madrasah itu sendiri. Sebuah fakta di lapangan dipaparkan oleh Ahmad Baedowi, dalam masalah kurikulum madrasah misalkan, di zaman sebelum adanya UU Sisdiknas perbandingan mata pelajaran agama 70% dan pelajaran umum 30% . Tetapi pasca UU Sisdiknas diberlakukan posisinya terbalik, yaitu 70% kurikulumnya pelajaran umum dan 30% pelajaran agama. Perubahan ini sangat mengganggu struktur madrasah secara umum, sehingga dapat dibayangkan bagaimana lulusan madrasah jadinya. Padahal di zaman Orde Baru ketika Departemen Agama memberlakukan sekolah tingkat menengah seperti Pendidikan Guru Agama (PGA), para alumninya memiliki keterampilan berbahasa Arab sangat baik. Bahkan di zaman Menteri Agama Munawir Syadzali, proyek Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) sebenarnya juga sangat menjanjikan.²⁹

Kebijakan pengelolaan pendidikan Islam sejatinya tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan pelaksanaan pendidikan secara umum, karena sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun demikian, pelaksanaan pendidikan Islam di daerah masih saja mendapatkan perlakuan yang “diskriminatif” dari pemerintah daerah. Hal ini banyak disebabkan masih belum komprehensifnya pemahaman pemerintah daerah pada terminologi “pendidikan” dan “agama” yang termuat dalam kedua Undang-Undang tersebut, sehingga banyak memunculkan penafsiran secara parsial bahwa yang menjadi kewe-

²⁸ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 292.

²⁹ Ahmad Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 132.

nangan pemerintah daerah adalah pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional. Sementara, pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Agama yang berbentuk madrasah dan sekolah agama lainnya belum banyak diterima sebagai bagian dari pendidikan. Dengan diberlakukannya UU otonomi daerah, maka secara eksplisit pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, baik dalam konteks bimbingan maupun dalam konteks subsidi pendanaan pendidikan.³⁰

Hiruk-pikuk kehidupan politik bangsa kita ini diantaranya dimeriahkan oleh isu koalisi antar partai dalam rangka menggalang dukungan dalam rangka untuk menyukseskan para kandidat mereka menuju istana. Karena demikian banyak koalisi, hampir semua bentuk koalisi yang diperkenalkan itu seakan ingin menepikan kesadaran kita, bahwa banyak koalisi yang lebih substantif di masyarakat yang belum diberikan solusi. Koalisi antar lembaga dan kelembagaan pemerintah di tingkat lokal yang belum bersinergi dengan masyarakat masih banyak terjadi. Misal, penyelenggaraan pendidikan di tingkat kecamatan, yang kabarnya telah didesentralisasi kewenangannya kepada pemerintah daerah. Permasalahan yang kemudian terjadi dari tidak kejelasan fungsi kecamatan, apakah memiliki kewenangan penuh dalam mengelola seluruh persoalan di daerahnya atau hanya menunggu pelimpahan dari tingkat bupati maupun walikota. Jika menilik pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang katanya sangat memberi kepercayaan penuh tentang otonomi daerah.³¹

Seharusnya sebagai daerah otonom mereka memiliki kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Meskipun kedua Undang-Undang tadi direvisi kembali dengan Undang-Undang Nomor 32

³⁰ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 299.

³¹ Ahmad Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, (Jakarta: Pustaka Alfabet, 2012), 125.

Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mencoba memberikan kewenangan kecamatan sebagai penyelenggara pendidikan, namun fungsi tersebut terasa menjadi area perebutan antara pihak kecamatan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di tingkat kecamatan yang merupakan perpanjangan tangan dari unit vertikal dinas pendidikan kabupaten atau kota. Hal ini sangat amat menyulitkan pihak sekolah, terutama dalam mengidentifikasi kebutuhan mereka dengan membuat rata-rata target kinerja seperti diinginkan pemerintah dalam menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) di bidang pendidikan.³² Berdasarkan undang-undang yang disebut di atas, semestinya kecamatan memiliki kewenangan dalam mengusulkan rencana anggaran tingkat kecamatan, termasuk di antaranya rencana penyelenggaraan pendidikan. Namun, pada kondisi faktualnya operasional sekolah seringkali diambil alih pihak UPTD, karena merasa sekolah merupakan wewenang dan tanggung jawab mereka. Dengan adanya dua komando di dalam UPTD pada tingkat kecamatan dirasakan sangat menghambat untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan bagi anak-anak mereka di sekolah.

Menciptakan sebuah visi pendidikan yang demokratis jelas merupakan kebutuhan dasar dalam rangka memosisikan sekolah sebagai agen perubahan sosial. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pendidikan memerlukan pola pembiayaan yang tidak diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melakukan subsidi silang, imbal swadaya, *block grant*, dan menerapkan formula subsidi kontekstual. Subsidi silang harus dilakukan pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara sekolah (madrasah) daerah miskin dan daerah kaya. Imbal swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembang dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. *Block Grant* dapat di berikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi. Pelaksanaan otonomi pendidikan ini sejalan dengan

³² Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 126.

pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan pada UU Nomer 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terutama terkait dengan pendanaan dan pembiayaan pendidikan. Berdasar UU tersebut, maka kebijakan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, yang sebelumnya hanya pendidikan dasar (SD/MI, SMP/MTs) yang berada di bawah naungan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan Nasional.³³

Pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*) merupakan mekanisme yang memberikan peluang bagi setiap orang untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan teknologi melalui pembelajaran seumur hidup. Munculnya paradig pendidikan berbasis masyarakat dipicu oleh arus besar modernisasi yang menghendaki terciptanya demokratisasi dalam segala dimensi kehidupan manusia, termasuk di bidang pendidikan. Secara konseptual, pendidikan berbasis masyarakat merupakan model penyelenggaraan pendidikan yang bertumpu pada prinsip “dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat”. Pendidikan dari masyarakat artinya pendidik memberikan jawaban atas kebutuhan masyarakat. Pendidikan oleh masyarakat maksudnya masyarakat ditempatkan sebagai subjek atau pelaku dari pendidikan, bukan objek pendidikan. Sedang makna dari pendidikan untuk masyarakat yaitu masyarakat dipartisipasikan dalam semua program yang dirancang untuk menjawab kebutuhan mereka. Singkat kata, masyarakat perlu diberikan peluang, diberdayakan dan kebebasan untuk mendesain, merencanakan, membiayai, mengelola dan menilai sendiri apa yang diperlukan secara spesifik.³⁴

Dimana persoalan korelasi antara kemiskinan dan pendidikan belum terlalu disentuh dalam berbagai kebijakan pemerintah, sehingga yang didapati hanya bagaimana para anak didik tersebut mendapatkan bantuan-bantuan, yang kemudian tak ada tindak lanjut setelah menyelesaikan jenjang kependidikan mereka semua menuju kemana. Seharusnya sebagaimana konsep “pendidikan berbasis masyarakat”,

³³ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 300.

³⁴ Uhar Suharsaputra, “Pendidikan Nonformal”, dalam <http://uharsputra.wordpress.com/pendidikan/pendidikan-nonformal/>, (2 Mei 2008).

dalam hal ini pemerintah lebih memperhatikan bagaimana pendidikan menjadi lebih akrab dan dekat dengan masyarakat, bukan malah membuat mereka kesulitan dan jauh dari dunia pendidikan.

Karena ketiadaan basis ibadah sosial yang mampu disusun oleh negara secara apik dan bijak dalam program pendidikan, maka jangan heran jika kemiskinan akan terus semakin bertambah. *Affirmative action* mungkin perlu dipikirkan, seperti dengan memberikan peluang kredit perbankan dalam bidang pendidikan kepada masyarakat miskin untuk kepentingan pendidikan anak-anak mereka. Hal ini pasti akan lebih bermanfaat dan sekaligus mendidik, dari pada memberikan janji sekolah gratis melalui bantuan BOS (Biaya Operasional Sekolah) yang banyak dimanipulasi para pengelola sekolah.³⁵

Dengan modal Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan kita sesungguhnya telah mampu meletakkan landasan operasional yang jelas bagi sebuah sistem pelayanan pendidikan yang terpadu dan komprehensif bagi semua masyarakat, termasuk masyarakat miskin.³⁶ Seperti sudah sering kita saksikan, kebijakan pendidikan kita selama ini berlangsung tanpa evaluasi dan monitoring yang memadai. Rumitnya mengontrol perilaku birokrasi pengelola kebijakan pendidikan hanyalah salah satu bukti yang menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang kita inginkan belum berjalan. Penyebabnya antara lain ketiadaan unsur masyarakat ketika sebuah kebijakan hendak diakuisisi ke dalam bentuk program. Padahal sejatinya kesempatan masyarakat untuk terlibat dan memberikan masukan terhadap suatu kebijakan haruslah dibuka peluangnya.

Dengan visi pendidikan yang egaliter dan demokratis, peran serta masyarakat diharapkan tumbuh dan meningkat, pula dalam waktu yang bersamaan dapat mengontrol sekolah secara langsung. Salah satu kelemahan dan kesalahan kita dalam berdemokrasi selama ini adalah tidak meletakkan permasalahan yang terjadi di sekolah sebagai isu

³⁵Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, jilid I, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 96.

³⁶Ibid., 122.

penting, sehingga sistem pendidikan semakin tidak berdaya melawan kartel politik yang semakin lama semakin menggurita dan hanya hidup di lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masyarakat kita saat ini lebih seperti endapan kotoran di dalam air yang hanya akan bergerak jika ada arus menerpanya, padahal seharusnya masyarakat akan mampu memberikan stimulus perubahan jika dimulai dari lingkungan sekolah sebagai tempat pendidikan anak-anak mereka. Hanya sekolah atau madrasah yang didukung oleh komitmen masyarakatnya sajalah yang mampu secara konsisten melakukan perubahan bahkan hingga ke tingkat negara.³⁷

Berangkat dari arah baru pemikiran atau paradigma pendidikan maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui madrasah, dengan dituangkan lewat: *pertama*, pemberdayaan manajemen, diantaranya meliputi pemberdayaan SDM, manusia sebagai pengelola pendidikan dengan mengikutkan seluruh *stakeholder* yang ada sehingga siap memasuki konsep manajemen berbasis sekolah. *Kedua*, pemberdayaan sistem mulai dari sistem *Top Down* dirubah menjadi sistem *Bottom Up* alias dari sentralisasi menuju desentralisasi. *Ketiga*, pemberdayaan kebijakan, yang awalnya memarjinalkan madrasah menjadi kebijakan yang membawa madrasah ke posisi center. *Keempat*, pemberdayaan masyarakat, maksudnya melibatkan unsur-unsur masyarakat untuk ikut serta di dalam pemberdayaan madrasah, melalui cara meningkatkan peran serta *stakeholder* dan akuntabilitas.³⁸

Jika sekolah atau madrasah dipercaya sebagai tempat untuk menempa seseorang dalam mengembangkan kapasitas intelektual, maka tak mengherankan bila sampai saat ini masih banyak orang yang menaruh harapan terhadap eksistensi sekolah. Meskipun sekolah sering dikritik sebagai tempat atau lokasi karangtina yang mungkin membelenggu kebebasan manusia dalam berekspresi, namun hingga saat ini hanya lembaga itulah (sekolah) yang di luar keluarga (*family*) masih memiliki kekuatan untuk melakukan perubahan, baik dalam bentuk

³⁷ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, jilid I, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 46.

³⁸ Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), 62.

perorangan maupun kelompok. Penilaian seseorang berdasarkan tingkat pendidikannya di sekolah tak lain hanyalah penilaian secara material belaka. Dan hal seperti ini yang berlaku hampir di seluruh sekolah-sekolah negeri ini. siswa terus dinilai berdasarkan *grades* atau kelasnya, guru dinilai berdasarkan lama dan pengalaman bekerjanya, kurikulum dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan pembiayaan orangtua atau komunitas tertentu, dan sebagainya. Pada zaman yang serba material ini tujuan sekolah gampang dibentuk berdasarkan teori kapitalisme yang sederhana yaitu *supply and demand*. Semakin masyarakat menginginkan sebuah sekolah berkualitas, maka kebutuhan pembiayaan sekolah pun meningkat.³⁹

Kapitalisasi sekolah hanya akan berhenti jika peran sentral guru dan orangtua lebih ditingkatkan dalam sebuah interaksi yang positif di ruang kelas. Komunikasi adalah kata kunci yang harus terus-menerus ditingkatkan antara orangtua dan guru sebagai sebuah kesatuan. Dalam bentuk yang lebih konkret dan aplikatif, hubungan antara guru dan orangtua dapat dilakukan melalui buku penghubung mingguan, yang berisi tentang rangkaian aktivitas belajar-mengajar di sekolah yang harus diketahui oleh para orangtua. Jika masyarakat paham tentang penahapan perencanaan pendidikan, mengetahui arah dan tujuan sekolah, mengerti meski sedikit tentang *performance indicators*, baik yang berkaitan dengan siswa dan guru, serta paham tentang arah pengembangan kurikulum, maka sekolah akan memperoleh dukungan yang baik. Bentuk pemberdayaan terhadap masyarakat paling tidak mencakup program pemberdayaan orangtua (*parent empowerment*), kemitraan masyarakat dan sekolah (*partnership/communal parents and teachers collaborate equitably*). Posisi tawar-menawar masyarakat terhadap kualitas sekolah, harus terus digiring ke arah pertumbuhan yang sesuai dengan tingkat kemampuan pembiayaan masyarakat itu sendiri. Sehingga diharapkan akan menjadi pertanda bangkitnya kepedulian masyarakat terhadap sekolah.⁴⁰

³⁹ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, Jilid II, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 12-13.

⁴⁰ *Ibid.*, 13-14.

Salah satu kesalahan pemerintah dalam mendesain dan mengelola sistem pendidikan adalah ketiadaan sandaran berjangka panjang yang melibatkan masyarakat secara terus-menerus. Sekolah seringkali diposisikan sebagai “tempat penitipan sepeda” bagi anak-anak yang para orangtuanya sibuk bekerja, tetapi bukan merupakan bagian dari proses pemberdayaan masyarakat. Fenomena kegagalan sekolah sebagai basis perubahan masyarakat ini diperparah oleh superioritas negara dalam mendistribusikan uang negara untuk bidang pendidikan, yang seakan-akan menafikan peran masyarakat di dalamnya.

Gaung tentang sekolah sebagai sebuah agen perubahan sosial (*school as an agent of social change*) perlu diterapkan secara sungguh-sungguh oleh negara melalui program pemberdayaan masyarakat yang berimplikasi kepada dukungan penyelenggaraan pendidikan di lingkungan mereka masing-masing. Pemerintah dapat memanfaatkan seluruh domain program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang dimiliki perusahaan negara maupun swasta, kecil maupun besar, untuk mendorong terciptanya kesadaran masyarakat dalam membangun sekolah yang sesuai dengan cita-cita mereka bersama-sama. Dalam *World Business Council for Sustainable Development*, CSR dikatakan sebagai: “*The continuing commitment by business to behave ethically and contribute to economic development while improving the quality of life of the workforce, and their families, as well as of the local community and society at large*”. Secara implisit definisi ini menempatkan organisasi perusahaan sebagai penanggung jawab sosial tidak hanya kepada konsumen atau pengguna produknya saja, tetapi pekerja, *shareholders*, dan masyarakat yang berada di lingkungan perusahaan sebagai suatu “keharusan ekologis”. Maksudnya, kegiatan CSR haruslah melampaui komitmen ekonomi atau politik yang bersifat pragmatis dan sesaat.⁴¹

Jika konsep ini kemudian dielaborasi secara luas di mana masyarakat dilibatkan dalam setiap perencanaan pembiayaan dan program pendidikan, maka kecerdasan masyarakat dalam mengembangkan sistem sekolah yang *sustainable* akan tercipta. Karena itu dibutuhkan

⁴¹ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, Jilid II, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 66-67.

partnership seperti perusahaan-perusahaan yang memiliki program CSR untuk aktif terlibat dalam memberikan pendampingan dan advokasi peningkatan kualitas sekolah.

Penutup

Berdasarkan paparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa madrasah, sebagai bagian dari pendidikan keagamaan yang lahir dari bagian masyarakat menjadi sebuah dilema manakala keberadaannya tidak diperhatikan. Walaupun banyak persoalan menyangkut keberadaan madrasah, baik menyangkut kesiapan SDM, manajemen, pembiayaan dan sebagainya, namun semua itu dapat diatasi ketika semua pihak bersatu padu memberikan kontribusi positif demi sebuah kemajuan bersama. Ide pengembangan tersebut tidak saja diperlukan dari masyarakat setempat, namun dari semua lapisan masyarakat di penjuru Indonesia, lembaga swadaya masyarakat, orang tua siswa, dan terlebih lagi sikap pemerintah dalam membuat kebijakan diharapkan tidak lagi diskriminatif, karena bagaimanapun juga madrasah adalah bagian integratif dari pendidikan nasional.

Adapun visi pendidikan kita harus terus-menerus diperbaharui, bukan oleh pemerintah tetapi oleh masyarakat itu sendiri. Sebagai pengguna, masyarakat perlu mengambil alih peran pemerintah yang terlalu besar dalam urusan pendidikan. Etos kerja masyarakat harus senantiasa ditumbuhkan, dan pemerintah harus bertanggung jawab membangun kembali kepercayaan masyarakat sebagai pemilik sekolah atau madrasah.

PENDIDIKAN ISLAM FORMAL, INFORMAL, DAN NONFORMAL

Choirul Walid

Pendahuluan

Kajian tentang pendidikan dapat diibaratkan seperti ibu hamil. Lahirnya sang bayi bukan saja diharapkan si ibu, ayah, keluarga, bahkan masyarakat pun ikut menantikan kehadiran sang bayi. Diharapkan si bayi lahir *perfect* tanpa menyandang kecacatan, namun jika di saat kehamilan ibu mengalami kekurangan asupan gizi, sentuhan kasih sayang tak kunjung dirasakan, bahkan kekerasan dan pelecehan dialaminya, maka bayi yang akan dilahirkan sangat mungkin memiliki cacat fisik terlebih mental.

Pendidikan Islam merupakan sesuatu yang wajib diajarkan pada semua jalur dan jenjang pendidikan. Pelaksanaan pendidikan keagamaan Islam diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Peraturan Pemerintah ini merupakan penjelasan lebih lanjut dari Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Kebijakan-kebijakan pemerintah yang tertuang dalam PP No. 55 tahun 2007 mengatur tentang pelaksanaan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan formal, nonformal, dan informal. Hal yang menarik dari PP No. 55 tahun 2007 ini adalah diakuinya majelis taklim, pengajian kitab, pendidikan Alquran dan diniyah taklimiyah sebagai bagian dari pendidikan keagamaan Islam nonformal.

Apa yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah di atas dapat dianalisis dengan membandingkan praktik penyelenggaraan pendidikan

Islam yang berlangsung pada masa dahulu. Bisa jadi ada kebijakan baru yang belum ada pada masa pendidikan Islam pada masa dahulu tetapi saat ini kebijakan itu ada.

Untuk itu, makalah ini akan membahas tentang pendidikan Islam formal, nonformal, dan informal dengan pembahasan yang dimulai dari potret pendidikan Islam dalam sejarah Islam, kebijakan tentang pendidikan keagamaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007, dan praktik pendidikan Islam di Indonesia.

Potret Pendidikan Islam dalam Sejarah Islam

Sejarah perjalanan panjang pendidikan Islam seiring dengan kemunculan Islam itu sendiri. Di masyarakat Arab, Islam lahir dan berkembang, lengkap dengan usaha-usaha pendidikan di dalamnya merupakan transformasi besar. Sebab, masyarakat Arab pra-Islam pada dasarnya tidak mempunyai sistem pendidikan formal.¹

Sebelum Islam, bangsa Arab memiliki tradisi bersastra dalam bentuk puisi. Ekspresi dan transmisi yang dominan adalah lisan, tulisan hanya terbatas pada kalangan tertentu (Yahudi dan Kristen), pendidikan yang terstruktur, meskipun sangat sederhana, sudah mulai berkembang.² Pada saat Islam datang, hanya ada 17 orang Quraisy yang mengenal tulis baca.³ Di tengah permusuhan kaum Quraisy, tidak banyak yang dapat dilakukan oleh Rasulullah SAW bersama pengikutnya yang hanya sedikit. Ketika akhirnya mereka hijrah ke Madinah (1 H/622 H), mereka menemukan bahwa beberapa orang dari suku Aus dan Khazraj (dua kabilah utama Madinah) dapat menulis dan membaca. Dari sanalah Rasulullah SAW memberi perhatian khusus terhadap persoalan pendidikan.⁴

Di awal perkembangan Islam, Pendidikan Islam berlangsung masih bersifat informal; dalam rangka dakwah Islamiyah, penyebaran,

¹Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru* (Jakarta: Logos, 1999), vii.

²Hasan Asari, *Menyingkap Zaman Keemasan Islam* (Bandung: Citapustaka Media, 2007),. 7.

³Ahmad Syalabi, *History of Muslim Education* (Beirut: Dar al-Kasyaf, 1954), 16.

⁴Asari, *Menyingkap Zaman*, 24.

dan penamaan dasar-dasar kepercayaan dan ibadah Islam. Dalam kaitan itulah bisa dipahami kenapa proses pendidikan Islam pertama kali berlangsung di rumah sahabat tertentu; yang paling terkenal adalah *Dār al-Arqam*. Tetapi ketika masyarakat Islam sudah terbentuk, maka pendidikan diselenggarakan di masjid. Proses pendidikan pada kedua tempat ini dilakukan dalam bentuk *balaqah*.⁵ Pada masa Islam klasik lembaga pendidikan terdiri atas masjid, *dār*, dan *shuffah*. Masjid menjadi lembaga pendidikan formal pada masa itu. Segala aktivitas pendidikan berlangsung di Masjid. Bahkan peranan masjid seperti universitas terbuka pada masa itu yang dapat diakses dengan mudah. Berikutnya trend masjid sebagai lembaga pendidikan formal mulai bergeser dengan hadirnya madrasah. Dengan hadirnya madrasah maka dengan sendirinya pula praktik pendidikan formal berada di madrasah. Madrasah pada masa itu mengkaji ilmu lintas disiplin keilmuan atau adanya integrasi keilmuan (baik ilmu diniyah maupun ilmu *gharbiyah*). Dengan demikian madrasah menjadi kaya akan pengkajian keilmuan.

Madrasah lahir sebagai lembaga pendidikan yang berkembang secara alami dari cikal bakalnya, yaitu masjid. Masjid yang pada masa itu menjadi pusat kajian keagamaan, terutama masjid akademi (masjid *keban*). Tahapan perubahan sebelum menjadi madrasah adalah dari masjid, kemudian masjid akademi, hingga akhirnya menjadi madrasah. Untuk menamatkan pembelajaran dasar keislaman di masjid dibutuhkan waktu sekitar 4 tahun. Pembiayaan pendidikan di masjid berasal dari wakaf *tahrir* (si pemberi wakaf tidak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan di masjid).⁶ Keberadaan madrasah merupakan salah satu bentuk inovasi dalam trend pendidikan Islam. Dikatakan sebagai inovasi karena pada masa sebelumnya belum ada madrasah.⁷

⁵Azra, *Pendidikan Islam*, vii.

⁶George Makdisi, *Rise of Colleges* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1981), 27.

⁷Penjelasan Prof. Dr. H. Fachruddin, M.A dalam seminar kelas mata kuliah Kebijakan Pendidikan Islam, judul makalah *Pendidikan Islam Formal, Nonformal, dan Informal*, tanggal 18 Januari 2011.

Pendidikan secara informal telah berlangsung sejak awal Islam.⁸ Mereka yang berpengetahuan mendalam tentang Alquran memimpin kelompok-kelompok diskusi, membaca surah-surah Alquran dan menjelaskan makna yang terkandung di dalam Alquran.⁹ Dengan demikian, pendidikan secara informal berlangsung dalam bentuk diskusi tentang kandungan al-Qur'an. Pendidikan formal Islam baru muncul belakangan, sejarawan pendidikan Islam, seperti Munir ad-Din Ahmed, George Makdisi, Ahmad Syalabi dan Charles Michael Stanton menganggap, bahwa madrasah pertama kali didirikan oleh Wazir Nizam al-Muluk pada 1064; madrasah ini kemudian terkenal sebagai Madrasah Nizam al-Muluk. Akan tetapi, penelitian lebih akhir, misalnya yang dilakukan Richard Bulliet mengungkapkan eksistensi madrasah-madrasah lebih tua di kawasan Naishapur, Iran. Pada tahun 400/1009 terdapat madrasah di wilayah Persia, yang berkembang dua abad sebelum Madrasah Nizhamiyah; yang tertua adalah Madrasah Miyan Dahiya yang didirikan Abu Ishaq Ibrahim ibn Mahmudi di Naishapur.¹⁰ Selain madrasah, ada institusi pendidikan tinggi lebih dikenal dengan nama *al-jāmi'ah*, *Al-Jāmi'ah* yang muncul paling awal dengan potensi sebagai lembaga perguruan tinggi adalah al-Azhar di Kairo, Zaituna di Tunis dan Qarawiyyin di Fez.

Sepanjang sejarah Islam, baik madrasah maupun *al-jāmi'ah* diabdikan terutama untuk ilmu-ilmu agama, dengan penekanan khusus pada bidang fiqh, tafsir, dan hadis. Ilmu-ilmu alam dan eksakta –yang merupakan akar-akar pengembangan sains dan teknologi– sejak awal perkembangan madrasah dan *al-jāmi'ah* sudah berada dalam posisi

⁸ Pada periode awal Islam, pengajaran agama diberikan di rumah-rumah. Rasulullah saw. sendiri menggunakan rumah al-Arqam bin al-Arqam sebagai tempat pertemuan dengan para sahabat dan pengikut-pengikut beliau. Di sana kaum Muslimin mendapatkan pengajaran tentang kaidah-kaidah Islam dan ayat-ayat Alquran dari Rasulullah sendiri, dan pengajaran tersebut kadang-kadang berlangsung juga di rumah beliau.⁸ Untuk memberikan pelajaran kepada anak-anak, kaum Muslimin pada saat itu mengirim anak-anak mereka secara khusus ke rumah-rumah para ulama untuk mendapatkan didikan langsung dari para ulama atau ke perpustakaan-perpustakaan untuk memperoleh kitab-kitab yang lengkap untuk dibaca dan dijadikan referensi

⁹ Charles Michael Stanton, *Pendidikan Tinggi Dalam Islam*, Terj. Affandi dan Hasan Asari (Jakarta: Logos, 1994), 25.

¹⁰ Azra, *Pendidikan Islam*,. viii.

marjinal. Mempelajari ilmu-ilmu umum bukan sesuatu yang sama sekali tidak ada dalam kurikulum madrasah. Tetapi ada “pemakruhan” –untuk tidak menyebut pengharaman penggunaan nalar setelah runtuhnya Mu’tazilah, setelah periode al-Ma’mun.

Selanjutnya, Hasan ‘Abd al-‘Al sebagaimana dikutip oleh Suwito, menyebutkan bahwa ada tujuh lembaga pendidikan yang telah berdiri pada masa Abbasiyah terutama pada abad keempat hijrah. Ketujuh lembaga pendidikan tersebut adalah: (1) lembaga pendidikan dasar (*kuttub*); (2) lembaga pendidikan masjid; (3) kedai pedagang kitab (*al-Hawanit al-Warraqin*); (4) tempat tinggal para sarjana (*manazil al-‘ulama*); (5) sanggar seni dan sastra (*al-shalumat al-adabiyah*); (6) perpustakaan (*dar al-kutub wa dar al-‘ilmi*); dan (7) lembaga pendidikan sekolah (*al-madrasah*).¹¹

Institusi pendidikan Islam klasik menurut Charles Michael Stanton, berdasarkan kriteria hubungan institusi pendidikan dengan negara yang berbentuk teokrasi, ada dua macam, yaitu institusi pendidikan Islam formal dan institusi pendidikan Islam informal. Institusi pendidikan formal adalah lembaga pendidikan yang didirikan oleh negara untuk mempersiapkan pemuda-pemuda Islam agar menguasai pengetahuan agama dan berperan dalam agama dan menjadi pegawai pemerintahan. Institusi pendidikan formal ini biayanya disubsidi oleh negara dan dibantu oleh orang-orang kaya melalui harta wakaf. Pengelolaan administrasi berada di tangan pemerintah. Institusi atau lembaga pendidikan informal tidak dikelola oleh negara, dan lembaga ini menawarkan mata pelajaran umum, termasuk filsafat.¹²

Lembaga pendidikan informal, walaupun sejalan dengan kebutuhan-kebutuhan lingkungannya, tidak menerima bantuan langsung dari negara, juga tidak memperoleh pengakuan hukum apapun dalam struktur kemasyarakatan. Lembaga-lembaga pendidikan informal didukung oleh sukarelawan yang mengabdikan diri pada usaha-usaha kelompok. Keberadaan para sukarelawan tersebut tidak diatur oleh negara; tetapi

¹¹Suwito dan Fauzan (Ed), *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, Cetakan II (Jakarta: Kencana, 2008), 15.

¹²Stanton, *Pendidikan Tinggi*, 154.

pribadi atau sekelompok orang yang terlibat di dalam lembaga itu bertanggung jawab kepada masyarakat dengan cara yang sama seperti halnya warga negara lainnya. Keberadaan lembaga pendidikan informal tergantung pada kepribadian para ilmuwan dan kemampuannya untuk menarik murid dan pendukung.¹³

Salah satu lembaga pendidikan informal pada masa itu adalah perpustakaan. Perpustakaan umum dibuka untuk umum, berdiri di masjid-masjid, masjid-akademi, dan madrasah-madrasah. Khalifah, wazir, dan penguasa lokal sering sekali membangun perpustakaan umum untuk mempromosikan kegiatan tulis-baca dan memajukan tingkat pendidikan dalam wilayah kekuasaan mereka. Lembaga-lembaga seperti itu tidak hanya berkembang di Bagdad dan Kairo, tetapi juga di ibukota-ibukota propinsi dan sepanjang wilayah Afrika Utara, khususnya di pusat-pusat utama kebudayaan Islam di Andalusia.¹⁴

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa selain negara membangun fasilitas pendidikan formal, pada sisi lain para pemimpin (khalifah/wazir) membangun fasilitas pendidikan informal secara mandiri. Hal ini bertujuan untuk mempromosikan program pemerintah pada masa itu.

1. Kuttab

Kuttab merupakan sejenis tempat belajar yang mula-mula lahir di dunia Islam. Pada awalnya, *kuttab* berfungsi sebagai tempat memberikan pelajaran menulis dan membaca bagi anak-anak. *Kuttab* sebenarnya telah ada di negeri Arab sebelum datangnya agama Islam, tetapi belum begitu dikenal. Di antara penduduk Mekah yang mula-mula belajar menulis huruf Arab di *kuttab* ini adalah Sufyan bin Umayyah bin Abdul Syams dan Abu Qais bin Abdul Manaf bin Zuhrah bin Kilab. Keduanya belajar dari Bisyr bin Abdul Malik yang mempelajarinya dari Hirah. *Kuttab* dalam bentuk awalnya berupa ruangan di rumah seorang guru.¹⁵

¹³Ibid.,155.

¹⁴Ibid, 166.

¹⁵Dewan Penyusun Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Houve, 2003), 86.

Sejalan dengan meluasnya wilayah kekuasaan kaum muslimin, bertambah pulalah jumlah penduduk yang memeluk Islam. Ketika itu *kuttab-kuttab* yang hanya mengambil tempat di ruangan rumah guru mulai dirasakan tidak memadai untuk menampung anak-anak yang jumlahnya semakin besar. Kondisi yang demikian mendorong para guru dan orang tua murid mencari tempat lain yang lebih lapang untuk ketentraman belajar anak-anak. Tempat yang mereka pilih adalah sudut-sudut masjid.

Selain dari *kuttab-kuttab* yang diadakan dalam masjid terdapat pula *kuttab* umum dalam bentuk madrasah yang mempunyai gedung sendiri dan dapat menampung ribuan murid. *Kuttab* jenis ini bersifat formal. *Kuttab* ini mulai berkembang karena adanya pengajaran khusus bagi anak-anak keluarga raja, pembesar, dan pegawai istana yang diasuh oleh seorang *mu'addib* (pendidik). Bentuk pengajaran yang demikian akhirnya berkembang menjadi *kuttab-kuttab* umum. Pendidik yang mulai mengembangkan pola pengajaran khusus itu ke arah pembentukan *kuttab* umum menurut Ahmad Syalabi ialah Hajjaj bin Yusuf as-Saqafi (w.714). Al-Hajjaj pada mulanya menjadi *mu'addib* anak-anak Sulaiman bin Na'im yang menjadi wazir Abdul Malik bin Marwan. Pada saat inilah ia mengembangkan pendidikan anak dari bentuk khusus di rumah pembesar raja menjadi bentuk pendidikan umum yang disebut *kuttab* umum. Dari sini pula karir al-Hajjaj meningkat menjadi pembesar khalifah Bani Umayyah, al-Walid I (705-715).

Pendidikan tingkat rendah Islam diadakan di *kuttab-kuttab* juga diberikan di istana untuk anak-anak pejabat, didasarkan pemikiran bahwa pendidikan itu harus bersifat menyiapkan anak didik agar mampu melaksanakan tugas-tugas, setelah dewasa nanti. Atas dasar pemikiran tersebut, khalifah dan keluarganya serta para pembesar istana lainnya berusaha menyiapkan agar anak-anak mereka sejak kecil sudah diperkenalkan dengan tugas-tugas yang akan dipikulnya nanti. Corak pendidikan anak-anak di istana berbeda dengan pendidikan anak-anak di *kuttab-kuttab* pada umumnya. Rencana pelajaran untuk pendidikan di istana pada garis besarnya sama

dengan rencana pelajaran pada *kuttab-kuttab* hanya sedikit ditambah dan dikurangi sesuai dengan kehendak orang tua mereka.¹⁶

Dalam catatan sejarah membuktikan bahwa perkembangan *kuttab* berlangsung dengan pesat. Dahhak bin Muzahim, seorang mufasir, memiliki *kuttab* yang menampung murid sebanyak 3000 orang, sehingga Dahhak bin Muzahim harus menunggangi keledai untuk mengecek murid-muridnya. Pada sisi lain, dalam periode Mamluk, hampir setiap pendiri *kuttab* mendirikan *kuttab sabil*, yaitu *kuttab* untuk anak yatim piatu. Pendidikan di *kuttab sabil* diberikan secara gratis.¹⁷

Kuttab merupakan tempat pertama seorang anak belajar membaca Alquran, menulis, prinsip-prinsip agama, bahasa dan ilmu hitung. Kesenian menulis atau kaligrafi sangat diperhatikan pula karena merupakan bagian dari kesenian lukis-melukis. Di *kuttab* disediakan pengasuh-pengasuh khusus di bidang tersebut di atas secara penuh. Demikian pula, Rasulullah saw. sendiri telah mempekerjakan orang-orang Islam (para sahabat) yang tahu tulis baca untuk mencatat ayat-ayat Alquran. Untuk mengajar kaum muslimin pun beliau meminta bantuan orang non-Muslim untuk mengajar kaum Muslimin membaca dan menulis karena pada masa itu jumlah kaum Muslimin yang pandai tulis baca masih sedikit.¹⁸

Keterampilan tulis baca –yang merupakan materi utama pendidikan *kuttab*– menjadi semakin penting sejalan dengan berkembangnya komunitas Muslim Madinah. Kebutuhan paling penting, tentunya, adalah mencatat wahyu yang diterima oleh Nabi Muhammad saw. dari waktu ke waktu. Tetapi tulis-baca ini juga dibutuhkan untuk memungkinkan komunikasi antara umat Islam dengan suku-suku dan bangsa-bangsa lain. Tulis-baca sebagai sebuah prioritas penting dapat dilihat dalam peristiwa pembebasan beberapa tawanan perang badar.¹⁹

¹⁶Suwito dan Fauzan, *Sejarah Sosial*, 13.

¹⁷H.A.R Gibb dan J.H.Kramers, *Shorter Encyclopaedia of Islam* (Leiden: E.J. Brill, 1961), 300.

¹⁸al-Abrasyi, *Prinsip-Prinsip Dasar*, 65.

¹⁹Asari, *Menyingkap Zaman*, 25.

2. Masjid

Masjid juga berperan dalam pendidikan Islam. Masjid pada masa Rasulullah saw. dijadikan tempat untuk memberi pelajaran. Di antara siswa yang menjadi siswa di Masjid Nabi adalah Ali bin Abi Talib dan Abdullah bin Abbas. Di dalam masjid dipelajari kaidah-kaidah hukum agama.²⁰

Struktur pengajian di Masjid Nabi lebih merupakan bentuk nonformal. Walau bagaimanapun struktur pengajian yang lebih sistemik dan formal dapat diadakan apabila sebuah surau didirikan bersambungan dengan masjid tersebut lalu diberi nama al-Suffah. Oleh karena struktur pengajian di sini lebih sistemik dan formal.²¹ Di masjid juga diberikan pengajaran tentang kesehatan dan oba-obatan (*medicine*).²²

Pada masa pemerintahan Umar bin Khattab, negeri Persi, Syam, Mesir dan seluruh semenanjung tanah Arab ditaklukkan.²³ Khalifah Umar bin Khattab telah memerintahkan para gubernurnya untuk mendirikan masjid-masjid di semua negeri dan kota-kota yang telah dikuasai oleh pemerintah Islam. Pada abad ketiga hijrah, kota Bagdad sudah penuh dengan masjid, demikian pula kota Mesir. Atas perintah khalifah, masjid yang pertama kali dibangun adalah masjid Amru bin Ash. Di masjid ini diberikan pelajaran-pelajaran agama dan akhlak dan secara berangsur-angsur pula pelajaran-pelajaran di masjid ini semakin meningkat.²⁴

Pada masa khalifah Umar bin Khattab juga ada instruksi kepada penduduk kota supaya diajarkan kepada anak-anak mereka tentang berenang, mengendarai kuda, memanah, dan membaca serta menghafal syair-syair mudah dan peribahasa. Instruksi Umar itu dilaksanakan oleh guru-guru di tempat-tempat yang dapat

²⁰al-Abrasyi, *Prinsip-Prinsip Dasar*, 71.

²¹Hasan Langgulong, *Pendidikan Islam Dalam Abad ke 21* (Jakarta: PT. Pustaka Alhusna Baru, 2003),18.

²²H.A.R Gibb dan J.H.Kramers, *Shorter Encyclopaedia of Islam*,. 306.

²³Langgulong, *Pendidikan Islam*, 19.

²⁴al-Abrasyi, *Prinsip-Prinsip Dasar*, 72.

dilaksanakan. Misalnya berenang dapat dilaksanakan di kota-kota yang mempunyai sungai seperti di Irak, Syam, Mesir dan lain-lain.²⁵

Pada masa Abbasyiah, sekolah-sekolah terdiri dari beberapa tingkat: *Pertama*, Tingkat sekolah rendah, yaitu *kuttab* untuk tempat belajar anak-anak. Di samping *kuttab* ada pula anak-anak belajar di rumah, di istana, di toko-toko dan di pinggir pasar. *Kedua*, Tingkat sekolah menengah, yaitu di masjid dan di majelis sastra dan ilmu pengetahuan, sebagai sambungan dari *kuttab*. *Ketiga*, Tingkat perguruan tinggi, seperti Baitul Hikmah di Bagdad, dan Darul Ilmi di Mesir, di masjid-masjid dan lain-lain.²⁶

3. c). Majelis Taklim

Majelis taklim merupakan lembaga pendidikan tertua dalam Islam,²⁷ kemudian masa berlangsungnya gerakan *tajdid*, pembelajaran pada bidang pendidikan umum tidak begitu dianggap. Sesuatu yang ada pada masa itu adalah pengkajian pada bidang spiritual, sehingga kajian spiritual mengalami agredasi. Idealnya adalah pembelajaran dilakukan dengan tidak memisahkan antara ilmu-ilmu umum (*ulum al-gharbiyah*) dengan ilmu-ilmu agama (*ulum ad-diniyah*). Dari kedua model keilmuan ini seharusnya dapat diintegrasikan. Praktik pengintegrasian keilmuan ini telah dijalankan oleh masjid dan madrasah pada masa awal berdirinya.

²⁵ Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 1981), 40.

²⁶ Sebab sudah dilaksanakan sejak zaman Rasulullah SAW Meskipun tidak disebut dengan majelis taklim, pengajian Nabi Muhammad saw. yang berlangsung secara sembunyi-sembunyi di rumah Arqam bin Abil Arqam di zaman Rasul saw. atau periode Mekah dapat dianggap sebagai majelis taklim dalam konteks sekarang. Pada periode Madinah, ketika Islam telah menjadi kekuatan nyata dalam masyarakat, penyelenggaraan pengajian itu lebih pesat. Rasulullah saw. duduk di masjid Nabawi untuk memberikan pengajian kepada para sahabat dan kaum muslimin ketika itu. Hingga saat ini di Masjidilharam terdapat pengajian (majelis taklim) yang diasuh ulama-ulama terkenal dan terkemuka serta dikunjungi para jamaah. 48. Lihat Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam*, 48

²⁷ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995), 203.

Pendidikan Islam Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003 dan PP No. 55 Tahun 2007

Ada beberapa pasal dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menyinggung tentang pendidikan Islam. Di dalam aturan tersebut setidaknya ada tiga hal yang terkait dengan pendidikan Islam. Pertama, kelembagaan formal, nonformal, dan informal didudukkannya lembaga madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan formal yang diakui keberadaannya setara dengan lembaga pendidikan sekolah, dan dipertegas pula tentang kedudukannya sebagai sekolah yang berciri khas agama Islam. Selanjutnya diakui majelis taklim sebagai pendidikan non-formal dan masuknya Raudhatul Athfal sebagai lembaga pendidikan anak usia dini, dan dipertegas pula tentang pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan. Kedua, pendidikan Islam sebagai mata pelajaran, dikukuhkannya mata pelajaran agama sebagai salah satu mata pelajaran yang wajib diberikan kepada peserta didik di semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan. Ketiga, pendidikan Islam sebagai nilai, terdapat seperangkat nilai-nilai Islami dalam sistem pendidikan nasional.²⁸

Dalam pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 dinyatakan bahwa pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan.²⁹

Keberadaan lembaga pendidikan Islam sebagai lembaga formal dinyatakan dalam pasal 17 bahwa pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat. Mengenai pendidikan menengah dinyatakan dalam pasal 18 bahwa Pendidikan

²⁸Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional*, Cetakan II (Jakarta: Kencana, 2007),. 9.

²⁹Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 (Jakarta: Cemerlang, 2003), 4.

Menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan dalam pasal 20 dinyatakan bahwa pendidikan tinggi dapat berbentuk Akademi, Politeknik, Sekolah Tinggi, Institut, atau Universitas.³⁰

Selanjutnya, dalam pasal 26 dinyatakan bahwa pendidikan non-formal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis. Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan.³¹

Dalam pasal 27 dinyatakan bahwa kegiatan pendidikan informal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri. Hasil pendidikan informal diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan.

Mengenai pendidikan keagamaan, dalam pasal 30 dinyatakan bahwa pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.³²

Pendidikan keagamaan yang tercantum dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Republik

³⁰Ibid.,14-15.

³¹Ibid., 20.

³²Ibid., 22.

Indonesia No. 55 Tahun 2007. Dalam pasal 1 PP No. 55 Tahun 2007 dinyatakan bahwa pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.³³

Selanjutnya dalam pasal 4 dinyatakan bahwa pendidikan agama pada pendidikan formal dan program pendidikan kesetaraan sekurang-kurangnya diselenggarakan dalam bentuk matapelajaran atau kuliah agama. Dalam pasal 9 dinyatakan bahwa pendidikan keagamaan diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.

Dalam pasal 11 ayat (2) dinyatakan bahwa hasil pendidikan keagamaan nonformal dan/atau informal dapat dihargai sederajat dengan hasil pendidikan formal keagamaan/umum/kejuruan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi yang ditunjuk oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pasal 13 PP No. 55 Tahun 2007 menyatakan bahwa pendidikan keagamaan jalur nonformal yang tidak berbentuk satuan pendidikan yang memiliki peserta didik 15 orang atau lebih merupakan program pendidikan yang wajib mendaftarkan diri kepada Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota.

Dalam pasal 14 dinyatakan bahwa pendidikan keagamaan Islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren. Pendidikan diniyah diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan informal. Pendidikan diniyah formal menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama Islam pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

Pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, majelis taklim, pendidikan Alquran, diniyah taklimiyah

³³Salinan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007.

atau bentuk lain yang sejenis. Pendidikan diniyah nonformal yang berkembang menjadi satuan pendidikan wajib mendapatkan izin dari kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setelah memenuhi ketentuan tentang persyaratan pendirian satuan pendidikan.

Pasal 22 menyatakan bahwa pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka mendalami ajaran Islam dan/atau menjadi ahli ilmu agama Islam. Pengajian kitab dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, mushalla atau tempat lain yang memenuhi syarat. Begitu juga majelis taklim dapat dilaksanakan di masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat. Pasal 24 menyatakan bahwa pendidikan Alquran terdiri dari Taman Kanak-Kanak Alquran (TKQ), Taman Pendidikan Alquran (TPQ), Ta'limul Qur'an lil Aulad (TQA), dan bentuk lain yang sejenis. Kurikulum pendidikan Alquran adalah membaca, menulis, dan menghafal ayat-ayat Alquran, tajwid, serta menghafal doa-doa utama. Pendidik pada pendidikan Alquran minimal lulusan pendidikan diniyah menengah atas atau yang sederajat, dapat membaca Alquran dengan tartil dan menguasai teknik pengajaran al-Qur'an.

Pasal 26 menyatakan bahwa pesantren menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan/atau pendidikan tinggi. Peserta didik dan/atau pendidik di pesantren yang diakui keahliannya di bidang ilmu agama tetapi tidak memiliki ijazah pendidikan formal dapat menjadi pendidik mata pelajaran/kuliah pendidikan agama di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan yang memerlukan, setelah menempuh uji kompetensi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Praktik Pendidikan Islam di Indonesia

Pada awal berkembangnya agama Islam di Indonesia, pendidikan Islam dilaksanakan secara informal. Hal tersebut tampak dari kegiatan para pedagang muslim, sambil berdagang mereka menyiarkan agama Islam. Setiap ada kesempatan, para pedagang memberikan pendidikan dan ajaran agama Islam.³⁴ Pendidikan Islam di langgar bersifat elementer, dimulai dengan mempelajari abjad huruf Arab atau kadang-

³⁴Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam*, 21.

kadang langsung mengikuti guru dengan menirukan apa yang telah dibaca dari kitab suci Alquran. Pendidikan di langgar dikelola oleh seorang petugas yang disebut amil, modin atau lebai. Pelajaran memakan waktu beberapa bulan tetapi pada umumnya sekitar satu tahun.

Pengajian al-Qur'an pada pendidikan langgar dibedakan kepada dua macam, yaitu:

1. Tingkat rendah; merupakan tingkat pemula, yaitu mulainya mengenal huruf Alquran sampai bisa membacanya.
2. Tingkat atas; pelajarannya selain tersebut di atas, ditambah lagi dengan pelajaran lagu, qasidah, barzanji, tajwid serta mengaji kitab perukunan.³⁵

Memang, dalam bentuk yang permulaan, pendidikan agama Islam di surau atau langgar atau masjid masih sangat sederhana. Modal pokok pelaksanaan pendidikan yang dimiliki hanya semangat menyiarkan agama bagi yang telah mempunyai ilmu agama, dan semangat menuntut ilmu. Pada masa kerajaan Islam di Indonesia, sistem pendidikan Islam berlangsung secara informal berupa majelis taklim dan halaqah. Materi pendidikan Islam adalah bidang syariat dalam mazhab Syafi'i. Tokoh pemerintahan merangkap sebagai tokoh agama. Biaya pendidikan agama bersumber dari negara. Hal ini terjadi di kerajaan Samudera Pasai.³⁶

Ada pula suatu lembaga pendidikan lainnya berupa majelis taklim tinggi, yang dihadiri khusus oleh para murid yang sudah alim dan mendalam ilmunya. Pada majelis taklim ini diajarkan kitab-kitab agama yang punya bobot dan pengetahuan tinggi, seperti kitab *al-Umm* karangan Imam Syafi'i dan sebagainya. Hal ini terjadi di kerajaan Islam Perlak. Bahkan, Sultan Mahdum alauddin Muhammad Amin yang memerintah antara tahun 1243-1267 M mendirikan semacam perguruan tinggi Islam pada saat itu.³⁷

³⁵Ibid., 23.

³⁶Ibid., 29.

³⁷Ibid., 30.

Bidang pendidikan di Kerajaan Aceh Darussalam mendapat perhatian besar. Pada saat itu terdapat lembaga-lembaga negara yang bertugas dalam bidang pendidikan dan ilmu pengetahuan, di antaranya:

1. Balai Seutia Hukama;
Merupakan lembaga ilmu pengetahuan, tempat berkumpulnya para ulama, ahli pikir dan cendikawan untuk membahas dan mengembangkan ilmu pengetahuan.
2. Balai Seutia Ulama
Merupakan jawatan pendidikan yang bertugas mengurus masalah-masalah pendidikan dan pengajaran.
3. Balai Jamaah Himpunan Ulama
Merupakan kelompok studi tempat para ulama sarjana berkumpul untuk bertukar pikiran membahas persoalan-persoalan pendidikan dan ilmu pendidikannya.

Adapun jenjang pendidikan yang ada adalah sebagai berikut:

1. Meunasah (Madrasah)
Terdapat di setiap kampung, berfungsi sebagai sekolah dasar. Materi-materi yang diajarkan yaitu: menulis dan membaca huruf Arab, ilmu agama, bahasa Jawi/Melayu, akhlak dan sejarah Islam.
2. Rangkang
Diselenggarakan di setiap mukim, merupakan masjid sebagai tempat berbagai aktivitas umat termasuk pendidikan. Rangkang adalah setingkat madrasah tsanawiyah. Materi yang diajarkan adalah bahasa Arab, ilmu bumi, sejarah, berhitung (hisab), akhlak, fikih, dll.
3. Dayah
Terdapat di setiap daerah ulebalang dan terkadang dan terkadang berpusat di masjid, dapat disamakan dengan madrasah aliyah sekarang. Materi yang diajarkan meliputi fikih, bahasa Arab, tauhid, tasawuf, ilmu bumi, sejarah, tatanegara, ilmu pasti dan faraid.
4. Dayah Teuku Cik
Dapat disamakan dengan perguruan tinggi atau akademi. Materi yang diajarkan adalah fikih, tafsir, hadis, tauhid, akhlak, ilmu bumi,

ilmu bahasa dan sastra Arab, sejarah dan tata negara, mantik, ilmu falak, dan filsafat.³⁸

Fachruddin mengatakan bahwa masjid yang ada di kerajaan Pasai pada masa itu merupakan tempat berkumpul para ulama lintas daerah dan bahkan negara. Masjid pada masa itu memiliki posisi sebagai lembaga pendidikan tinggi formal Islam. Bahkan, para ulama dalam dan luar negeri menjadikan masjid di Pasai sebagai tempat pertemuan.

Masjid berperan sangat penting dalam pendidikan Islam di Indonesia. Masjid dianggap sebagai lembaga pendidikan Islam tertua di Indonesia, sebelum adanya pesantren. Masjid berfungsi sebagai lembaga pendidikan penyempurna pendidikan dalam keluarga. Biasanya di masjid diberikan pengajian dasar yang biasa disebut pengajian Alquran. Akan tetapi di beberapa daerah, masjid berfungsi sebagai pesantren. Masjid pada masa itu merupakan lembaga pendidikan formal, dan sekaligus lembaga pendidikan sosial.³⁹

Saat ini, keberadaan majelis taklim merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam yang bersifat nonformal, yang senantiasa menanamkan akhlak yang luhur dan mulia, meningkatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan keterampilannya jamaahnya. Majelis taklim juga merupakan lembaga pendidikan masyarakat, yang tumbuh dan berkembang dari kalangan masyarakat Islam itu sendiri.

Ada beberapa hal yang membedakan majelis taklim dengan lembaga pendidikan Islam lainnya, yaitu: (a) Majelis taklim adalah lembaga pendidikan nonformal Islam. (b) Waktu belajarnya berkala tapi teratur, tidak setiap hari sebagaimana halnya sekolah atau madrasah. (c) Pengikut atau pesertanya disebut jamaah bukan santri. (d) Tujuannya yaitu memasyarakatkan ajaran Islam.

Majelis taklim merupakan lembaga pendidikan nonformal yang menyelenggarakan pengajian Islam. Lembaga ini berkembang dalam lingkungan masyarakat muslim di Indonesia. Penamaan majelis taklim lebih banyak ditemukan di Jakarta, sementara di daerah-daerah lain

³⁸Ibid., 32.

³⁹Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam*, 133.

lebih dikenal dengan “Pengajian Agama Islam”. Musyawarah Majelis Taklim se-DKI Jakarta (9-10 Juli 1980 di Jakarta) telah memberi batasan yang lebih definitif tentang pengertian majelis taklim; yaitu suatu lembaga pendidikan nonformal Islam yang memiliki kurikulum tersendiri, diselenggarakan secara berkala dan teratur dan diikuti oleh jamaah yang relatif banyak.⁴⁰

Bentuk pengajian agama seperti ini mengambil pelajaran dari praktek yang dilakukan Nabi Muhammad saw, baik sewaktu berada di Makkah maupun setelah berada di Madinah, ketika ia menyampaikan ajaran Islam dan berhadapan langsung dengan para sahabatnya. Demikian juga perkembangan di zaman kejayaan Islam masa Kekhalifahan Abbasyiah, sampai pada pengajian agama yang dilaksanakan para wali ketika mensyiarkan Islam di Indonesia.

Metode penyajian Majelis Taklim dapat dikategorikan menjadi: (a) metode ceramah, terdiri dari ceramah umum; (b) metode *halaqah*; dan (c) metode campuran, yakni melaksanakan berbagai metode sesuai dengan kebutuhan. Materi yang diajarkan dalam majelis taklim mencakup: pembacaan Alquran serta tajwidnya, tafsir bersama ulumul quran, hadis dan mustalahnya, fikih dan usul fikih, akhlak, ditambah lagi dengan materi-materi yang dibutuhkan para jemaah misalnya masalah penanggulangan kenakalan anak, masalah Undang-Undang Perkawinan, dan lain-lain.

Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 dijelaskan tentang pendidikan nonformal, pasal 26: satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim serta satuan pendidikan sejenis. Dengan demikian, pendidikan Islam itu bisa dilaksanakan dalam bentuk lembaga kursus, misalnya kursus membaca dan menafsirkan Alquran, bisa dalam bentuk pelatihan, misalnya pesantren kilat, bisa dalam bentuk kelompok belajar dan pusat kegiatan belajar masyarakat

⁴⁰Dewan Penyusun Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam*, 121.

serta yang banyak tersebar di masyarakat adalah dalam bentuk majelis taklim.⁴¹

Terkait dengan pendidikan nonformal, di beberapa daerah provinsi atau kabupaten di Indonesia menyikapi PP No. 55 Tahun 2007 dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda). Perda yang dikeluarkan memperkuat PP No. 55 Tahun 2007. Salah satu fokus kebijakan Perda tersebut adalah kewajiban bagi anak mengikuti pendidikan Madrasah Diniyah Taklimiyah Awwaliyah (MDTA). Bahkan ada daerah yang mengeluarkan Perda sebelum terbitnya PP. No. 55 Tahun 2007.

Konsekuensi dari Perda ini adalah setiap siswa Muslim wajib memiliki ijazah MDTA (Madrasah Diniyah Takmiliyah Awaliyah) apabila akan melanjutkan pendidikan ke SMP/MTs. Daerah-Daerah yang telah mengeluarkan Perda ini adalah Kabupaten Indramayu melalui Perda No. 2 Tahun 2003, Kabupaten Pandeglang Provinsi Banten melalui Perda No. 27 Tahun 2007, Kabupaten Purwakarta mengeluarkan Perda tahun 2008, Kabupaten Pesisir Selatan melalui Perda No. 8 Tahun 2004, dan Kota Padang melalui Perda No. 6 Tentang Wajib Baca Tulis Alquran.

Pada tahun 2009 mencuat wacana program *home schooling*. Keberadaan *home schooling* ramai diperbincangkan di kalangan akademisi. Seto Mulyadi, pakar psikolog anak juga terlibat aktif dalam wacana ini.

Fachruddin mengatakan bahwa sesungguhnya program *home schooling* memiliki kesamaan dengan praktik *dār* yang ada dalam dunia Islam. Ini berarti bahwa Islam telah memulai lebih dahulu praktik pendidikan di dalam rumah tangga (pendidikan informal). Bahkan lebih tegas lagi Nabi SAW telah mempraktikkan secara langsung pendidikan informal. Ketika beliau menyampaikan dakwah Islam pertama kali kepada keluarganya, ini merupakan praktik pendidikan informal pada masa itu. Pada sisi lain, ketika Nabi SAW. menerangkan wahyu kepada para sahabatnya, hal ini merupakan contoh praktik pendidikan nonformal pada masa itu.

⁴¹Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan Dan Pembaruan Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2007), 151.

Penutup

Terjadi pergeseran trend bentuk lembaga pendidikan Islam. Mulai masa Islam klasik sampai pada masa Islam di kerajaan Pasai, masjid menempati peran sebagai lembaga pendidikan formal. Akan tetapi dalam PP No. 55 Tahun 2007 dinyatakan bahwa pengajaran yang diberikan di masjid merupakan bagian dari pelaksanaan pendidikan nonformal.

Selanjutnya, dengan terbitnya UU No. 20 Tahun 2003 dan PP No. 55 Tahun 2007 diatur pelaksanaan pendidikan keagamaan formal, nonformal, dan informal. Pendidikan keagamaan (diniyah) dapat diselenggarakan pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Kemudian, pendidikan diniyah nonformal dapat diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, majelis taklim, pendidikan Alquran, diniyah taklimiyah, atau bentuk lain yang sejenis. Pendidikan diniyah informal dapat diselenggarakan dalam keluarga dan lingkungan. Baik pendidikan diniyah formal, nonformal dan informal, semuanya itu merupakan kebijakan yang diberlakukan oleh Pemerintah untuk membuka akses yang seluas-luasnya dalam mempelajari agama.

PP No. 55 tahun 2007 merupakan kebijakan baru yaitu adanya pengakuan kesetaraan atau sederajat hasil pendidikan keagamaan nonformal dan/atau informal dengan hasil pendidikan formal keagamaan/umum/kejuruan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah (Pasal 11 ayat (2)).

Konsekuensinya, bagi penyelenggara pendidikan keagamaan nonformal bilamana telah memiliki jamaah (bagi majelis taklim) atau siswa (bagi madrasah diniyah taklimiyah) yang jumlahnya melebihi dari 15 orang dapat melapor/mendaftar ke Kantor Kementerian Agama Kabupaten atau Kota untuk mendapatkan pengakuan yang lebih “formal” pada lembaga pendidikan nonformal. Dengan demikian akan memperoleh kesetaraan ijazah lembaga pendidikan keagamaan nonformal setelah lulus uji kompetensi dari satuan pendidikan yang sudah terakreditasi yang ditunjuk oleh Departemen Agama.

KONTROL NEGARA TERHADAP PERKEMBANGAN MADRASAH DINIYAH DI INDONESIA

Abdullah

Pendahuluan

Kajian tentang pendidikan dapat diibaratkan seperti ibu hamil. Lahirnya sang bayi bukan saja diharapkan si ibu, ayah, keluarga, bahkan masyarakat pun ikut menantikan kehadiran sang bayi. Diharapkan si bayi lahir *perfect* tanpa menyandang kecacatan, namun jika di saat kehamilan ibu mengalami kekurangan asupan gizi, sentuhan kasih sayang tak kunjung dirasakan, bahkan kekerasan dan pelecehan dialaminya, maka bayi yang akan dilahirkan sangat mungkin memiliki cacat fisik terlebih mental.

Madrasah diniyah¹ sebagai lembaga pendidikan Islam di Indonesia memiliki sejarah cukup panjang, dan layak untuk diperbincangkan mengingat perannya yang sangat penting dalam upaya mencerdaskan anak bangsa.² Madrasah diniyah merupakan wadah yang mewadahi proses transformasi ilmu telah mengalami perkembangan pemaknaan dalam rentang sejarah perkembangan umat Islam sejak zaman Rasulullah

¹ Kata madrasah berasal dari bahasa Arab yang merupakan *isim makan* dari *darasa-yadrisu*. Secara harfiah, kata ini berarti atau setara maknanya dengan kata Indonesia, "sekolah". Madrasah mengandung arti tempat, wahana anak mengenyam proses pembelajaran. Maksudnya, di madrasah itulah anak menjalani proses belajar secara terarah, terpinpin, dan terkendali, Kata madrasah, yang secara harfiah identik dengan sekolah agama, setelah mengarungi perjalanan peradaban bangsa diakui telah mengalami perubahan-perubahan walaupun tidak melepaskan diri dari makana asal sesuai dengan ikatan budaya Islam, lihat A. Malik Fajar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas*, (Bandung: Mizan, 1998), 18-19.

² Samsul Nizar, *Sejarah Sosial & Dinamika Intelektual*, (Jakarta:Kencana, 2013), 253.

SAW sampai sekarang. Madrasah diniyah dimaknai sebagai istilah yang menunjuk pada proses belajar dari yang tidak formal sampai yang formal.

Madrasah diniyah bukan lembaga pendidikan Islam asli Indonesia, tetapi berasal dari dunia Islam di Timur Tengah yang berkembang sekitar abad ke-10 M atau 11 M. Madrasah diniyah berkembang sebagai simbol kebangkitan golongan sunni. Pada perkembangan berikutnya, madrasah diniyah merupakan lembaga pendidikan Islam formal untuk mentransmisi nilai-nilai Islam seperti *kuttab*³ dan masjid. Di Timur Tengah madrasah diniyah merupakan lembaga pendidikan Islam tradisional, seperti surau, *dayah*, atau pesantren yang tidak mengenal sistem klasikal dan penjenjangan. Akan tetapi kehadiran madrasah diniyah di Indonesia menunjukkan fenomena modern dalam sistem pendidikan Islam. Istilah “madrasah diniyah” diadopsi untuk memenuhi kebutuhan modernisasi pendidikan Islam dengan menggunakan sistem klasikal, perjenjangan, penggunaan bangku, bahkan memasukan pengetahuan umum sebagai bagian kurikulumnya.⁴ Madrasah diniyah di Indonesia muncul sebagai jembatan yang menghubungkan antara lembaga pendidikan umum dan lembaga pendidikan tradisional pesantren.⁵

Makalah sederhana ini mencoba menelusuri akar sejarah perkembangan madrasah diniyah di Indonesia mulai dari awal pertumbuhan madrasah diniyah sebagai salah satu lembaga pendidikan Islam yang eksis di Indonesia dengan berbagai permasalahan yang melingkupi baik

³ Kuttab didirikan oleh bangsa Arab sebelum kedatangan Islam dan bertujuan untuk memberikan pendidikan kepada anak-anak, Namun demikian, lembaga pendidikan ini tidak mendapat perhatian dari masyarakat Arab. Hal ini terbukti dari sedikitnya orang Arab yang menguasai baca tulis pada Islam datang. Rasulullah SAW pernah memerintahkan tawanan perang Badar yang mampu membaca menulis untuk mengajarkan sekitar sepuluh orang anak-anak muslim sebagai syarat membebaskan dari mereka. Lihat, Abuddin Nata, *Sejarah Sosial Intelektual Islam dan Institusi Pendidikannya*, 197-198. Lihat juga, Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam*, 97-98.

⁴ Hanun Asrohah, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 1999), 192-193.

⁵ Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia abad ke-20* (Jakarta: kencana, 2012), 132-133.

terkait system dualisme pendidikan maupun kebijakan pemerintah terhadap madrasah diniyah.

Sejarah Perkembangan Madrasah Diniyah di Indonesia

Sejarah Islam di Indonesia memperlihatkan bahwa pendidikan keagamaan tumbuh dan berkembang seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat muslim. Selama kurun waktu yang panjang, pendidikan keagamaan Islam berjalan secara tradisional.⁶ Menurut Abrasyi, secara bertahap pendidikan agama Islam berkembang memainkan fungsi dan perannya sesuai dengan tuntutan masyarakat dan zamannya dengan tetap memperhatikan prinsip yang dianut oleh Islam Indonesia, yaitu mempertahankan tradisi lampau yang masih baik dan mengambil tradisi baru yang baik lagi. Dengan demikian, upaya pengembangan lembaga pendidikan Islam tersebut tidak akan terserabut dari akar kulturalnya secara radikal.⁷

Perubahan kelembagaan paling penting terjadi setelah berkembangnya sistem klasikal, yang awalnya diperkenalkan oleh pemerintah kolonial melalui sekolah-sekolah umum yang didirikannya di berbagai wilayah Nusantara. Di Sumatera Barat pendidikan keagamaan klasikal itu dilaporkan dipelopori oleh Zainuddin Labai el-Junusi (1890-1924), yang pada tahun 1915 mendirikan sekolah agama sore yang diberi nama “Madrasah diniyah Diniyah” (*Diniyah School, al*) (Noer 1991:49; Steenbrink 1986:44). Sistem klasikal seperti rintisan Zainuddin ini berkembang pula di wilayah Nusantara lainnya, terutama yang mayoritas penduduknya Muslim. Lembaga-lembaga pendidikan keagamaan itulah yang menjadi cikal bakal dari madrasah diniyah-madrasah diniyah formal yang berada pada jalur sekolah sekarang. Meskipun sulit untuk memastikan kapan madrasah diniyah didirikan dan madrasah diniyah mana yang pertama kali berdiri, namun Departemen Agama mengakui bahwa setelah Indonesia merdeka sebagian besar sekolah agama

⁶ Berupa *pengajian al-Qur'an* dan *pengajian kitab*, dengan metode yang dikenalkan (terutama di Jawa) dengan nama *sorogan*, *bandongan* dan *halaqah*. Tempat belajar yang digunakan umumnya adalah ruang-ruang masjid atau tempat-tempat shalat “umum” yang dalam istilah setempat disebut: *surau*, *dayah*, *meunasah*, *langgar*, *rangkang*, atau mungkin nama lainnya.

⁷ Abrasyi, *Sejarah Pendidikan Islam: Maenelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah*, (Jakarta:Kencana, 2011), 279.

berpola madrasah diniyah diniyah yang berkembang menjadi madrasah diniyah-madrasah diniyah formal.⁸

Pada mulanya, pendidikan Islam dilaksanakan di surau-surau dengan tidak menggunakan sistem klasikal dan tidak pula menggunakan bangku, meja, papan tulis, hanya duduk bersila saja. Kemudian mulailah perubahan sedikit demi sedikit sampai sekarang. Sejarah mencatat, madrasah diniyah pertama kali berdiri yang menggunakan sistem klasikal di Sumatra, Madrasah diniyah Adabiyah (1908, dimotori Syekh Abdullah Ahmad), tahun 1910 berdiri Madrasah diniyah Schoel di Batusangkar oleh Syaikh M. Taib Umar, kemudian M. Mahmud Yunus pada 1918 mendirikan Diniyah Schoel sebagai lanjutan dari Madrasah diniyah Schoel. Madrasah diniyah Tawalib didirikan Syekh Abdul Karim Amrullah di Padang Panjang (1907)⁹. Lalu, Madrasah diniyah Nurul Uman didirikan H. Abdul Somad di Jambi.

Madrasah diniyah berkembang di Jawa mulai 1912. Ada model madrasah diniyah-pesantren NU dalam bentuk Madrasah diniyah Awaliyah, Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Muallimin Wustha, dan Muallimin Ulya (mulai 1919); ada madrasah diniyah yang mengadopsi sistem pendidikan Belanda plus, seperti Muhammadiyah (1912) yang mendirikan Madrasah diniyah Ibtidaiyah, Tsnawiyah, Muallimin, Muballighin, dan madrasah diniyah Diniyah. Ada juga model Al-Irsyad (1913) yang mendirikan madrasah diniyah Awaliyah, Ibtidaiyah, Madrasah diniyah Tajhiziyah, Muallimin dan Tahassus; atau model madrasah diniyah PUI di Jabar yang mengembangkan madrasah diniyah pertanian.

Madrasah diniyah adalah perjuangan warga republik ini untuk mendapatkan pendidikan. Pada 1915 berdiri madrasah diniyah bagi kaum perempuan, yaitu Madrasah diniyah Diniyah putri yang didirikan Rangkayo Rahmah Al-Yunisiah. Zainuddin Labai ini juga yang pertama kali mendirikan Persatuan Guru-Guru Agama Islam (PGAI) di Minangkabau pada 1919. Menurut Muhaimin, ada beberapa sebab yang

⁸ Asrohah, *Sejarah Pendidikan Islam* 193.

⁹ Samsul Nizar, *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Rasulullah sampai Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), 292-293

melatabelakangi kehadiran madrasah diniyah sebagai lembaga pendidikan, di antaranya:

1. Sebagai manifestasi dan realisasi pembaharuan system pendidikan Islam
2. Usaha penyempurnaan terhadap system pesantren ke arah system pendidikan yang lebih memungkinkan lulusannya memperoleh kesempatan yang sama dengan sekolah umum, misalnya masalah kesamaan kesempatan kerja dan perolehan ijazah
3. Adanya sikap mental pada sementara golongan umat Islam, khususnya santri yang terpukau pada Barat sebagai sistem pendidikan mereka
4. Sebagai upaya untuk menjembatani antara system pendidikan tradisional yang di lakukan oleh pesantren dan sistem pendidikan modern dari hasil akulturasi.¹⁰

Madrasah Diniyah Masa Penjajahan

Pada masa pemerintah kolonial Belanda, Madrasah diniyah memulai proses pertumbuhannya atas dasar semangat pembaharuan di kalangan umat Islam. Pertumbuhan madrasah diniyah sekaligus menunjukkan adanya pola respon umat Islam yang lebih progresif, tidak semata-mata bersifat defensif, terhadap pendidikan, pemerintah Hindia Belanda sendiri terhadap pendidikan Islam pada dasarnya bersifat menekan karena kekhawatiran akan timbulnya militansi kaum muslimin terpelajar. Dalam banyak kasus sering terjadi guru-guru agama dipersalahkan ketika menghadapi gerakan kristenisasi dengan alasan ketertiban dan keamanan.¹¹ Pada masa penjajahan, pendidikan Islam dipandang sebelah mata oleh pihak pemerintahan kolonial Belanda, karena mereka merasa tidak perlu dan tidak ada gunanya untuk melakukan sesuatu, karena pendidikan Islam dianggap sebagai

¹⁰Hasbullah, *Sejarah Islam di Indonesia: lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada,199), 163

¹¹ Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), 63.

pendidikan moral keagamaan yang mengagungkan rasa intuitif yang memberikan sumber semangat perjuangan bagi rakyat.¹²

Madrasah diniyah pada masa Hindia Belanda mulai tumbuh meskipun memperoleh pengakuan yang setengah hati dari pemerintah Belanda. Tetapi pada umumnya madrasah diniyah- madrasah diniyah itu, baik di Minangkabau, Jawa dan Kalimantan, berdiri semata-mata karena kreasi tokoh dan organisasi tertentu tanpa dukungan dan legitimasi dari pemerintah.¹³ Diantaranya adalah Madrasah diniyah Tawalib oleh Syaikh Abdul karim Amrullahdi Padang Panjang); Madrasah diniyah Nurul Iman oleh H. Abd Somad di Jambi, Madrasah diniyah Saadah al-Darain oleh H. Achmad Syakur; Saadah Adabiyah oleh Tengku Daud Beureueh. Hal serupa juga di Sumatera Timur, Tapanulli, Sumatera Selatan, Kalimantan, Sulawesi, Jawa, dan lain-lain.¹⁴

Kebijakan yang kurang menguntungkan terhadap pendidikan Islam masih berlanjut pada masa penjajahan Jepang, meskipun terdapat beberapa modifikasi. Berbeda dengan pemerintahan Hindia Belanda, pemerintahan Jepang membiarkan dibukanya kembali madrasah diniyah-madrasah diniyah yang pernah ditutup pada masa sebelumnya. Namun demikian, pemerintah Jepang tetap mewaspadaai bahwa madrasah diniyah-madrasah diniyah itu memiliki potensi perlawanan yang membahayakan bagi pendidikan Jepang di Indonesia.

Madrasah diniyah Masa Orde Lama

Sejarah mencatat, bahwa pendidikan Islam pada masa orde lama ini secara umum masih dapat dikatakan masih belum mendapatkan perhatian yang lebih dari pemerintah, Hal tersebut tentunya disebabkan dominasi pergolakan politik antara pemerintah sebagai pengatur dan pelaksana Negara dengan elit Islam. Sehingga menimbulkan saling kecurigaan antara pemerintah dengan elit Islam yang kemudian menyebabkan pemerintah merasa setengah hati untuk mengurusnya.

¹²Abdul Rchman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi dan Aksi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), 113.

¹³Ibid, 114-115.

¹⁴Ibid., 115.

Namun berkat usaha para elit muslim yang berpandangan progresif, modern dan nasionalis, terutama oleh masyarakat muslim yang telah tersentuh oleh pendidikan dari Negara yang lebih maju, maka mereka melakukan komunikasi sehingga akhirnya visi, misi dan tujuan pendidikan Islam menjadi selaras dengan kebutuhan pemerintah. Akhirnya, pada tanggal 13 Januari 1946, pemerintah membentuk Departemen Agama yang membidangi persoalan keagamaan umat Islam. Lembaga ini yang secara intensif memperjuangkan pendidikan Islam di Indonesia. Orientasinya dalam bidang pendidikan Islam bertumpu pada aspirasi umat Islam agar pendidikan agama diajarkan di sekolah-sekolah. Dalam perkembangan selanjutnya, Departemen Agama menyeragamkan nama, jenis dan tingkatan madrasah diniyah sebagaimana yang ada sekarang. Madrasah diniyah ini terbagi menjadi dua kelompok. Pertama, madrasah diniyah yang menyelenggarakan pelajaran agama 70% sebagaimana pelajaran dasar dan pelajaran umum 30%. Kedua, madrasah diniyah yang menyelenggarakan pelajaran agama Islam murni yang disebut dengan Madrasah Diniyah¹⁵ tidak dengan sendirinya madrasah diniyah dimasukkan kedalam system pendidikan nasional. Madrasah diniyah memang tetap hidup, tetapi tidak memperoleh bantuan sepenuhnya dari pemerintahan. Perhatian pemerintah baru diwujudkan dengan PP No. 33 Tahun 1949 dan PP No. 8 Tahun 1950, yang sebelumnya telah dikeluarkan peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946, No. 7 Tahun 1952, No. 2 Tahun 1960 dan terakhir No. 3 Tahun 1979 tentang pemberian bantuan kepada madrasah diniyah.

Madrasah Diniyah Masa Orde Baru

Pada prinsipnya, seluruh kebijakan yang terlahir pada zaman orde baru, diarahkan untuk menopang kebijakan pembangunan dan stabilitas ekonomi kerakyatan Indonesia. Namun nyatanya, secara perlahan eksistensi lembaga pendidikan Islam mulai mendapatkan atensi yang lebih serius dari pemerintah.

Hal tersebut terlihat dari lahirnya SKB (Surat Keputusan Bersama) tiga dimensi, yaitu Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan

¹⁵ Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Endiklopedi Islam*, 108

Kebudayaan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1975, Nomor 037/4 1975 dan Nomor 36 tahun 1975 tentang peningkatan mutu pendidikan pada madrasah diniyah ditetapkan bahwa standar pendidikan madrasah diniyah sama dengan sekolah umum, ijazahnya mempunyai nilai yang sama dengan sekolah umum dan lulusannya dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas dan siswa madrasah diniyah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat. Lulusan Madrasah diniyah Aliyah dapat melanjutkan kuliah ke perguruan tinggi umum dan agama.

Lebih jauh lagi, terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional menjadi penegasan *definitif* tentang madrasah diniyah diberikan melalui keputusan-keputusan yang lebih operasional dan dimasukkan dalam kategori pendidikan sekolah tanpa menghilangkan karakter keagamaannya. Melalui upaya ini dapat dikatakan bahwa Madrasah diniyah berkembang secara terpadu dalam sistem pendidikan nasional.¹⁶ Pada masa orde baru ini madrasah diniyah mulai dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat mulai dari masyarakat kelas rendah sampai masyarakat menengah keatas.

Madrasah Diniyah Masa Reformasi

Keadaan lembaga pendidikan Islam pada masa reformasi menjadi lebih baik dari masa-masa sebelumnya. Hal tersebut dapat terlihat dari beberapa hal yang di antaranya adalah:

1. Kebijakan tentang pemantapan pendidikan Islam sebagai bagian dari system pendidikan nasional
2. Kebijakan tentang peningkatan anggaran pendidikan Islam
 - a. Program wajib belajar Sembilan tahun
 - b. Penyelenggaraan sekolah bertaraf nasional

Adanya kebijakan sertifikasi guru dan dosen yang berlaku kepada semua pelaksana pendidikan, baik negeri maupun swasta dan lain sebagainya.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, 130-131

¹⁷ Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2011), 321.

Dualisme Sistem Pendidikan Nasional

Asal usul system pendidikan yang dualistis¹⁸ sejak terbitnya surat keputusan tanggal 8 Maret 1819, Gubernur Jenderal Van der Capellen memerintahkan mengadakan suatu pendidikan penelitian tentang masyarakat Jawa, dengan tujuan meningkatkan kemampuan membaca dan menulis di kalangan mereka.

Menurut Rosnani Hashim,¹⁹ dualisme merupakan dua faham yang memiliki asas dan landasan yang berbeda baik secara historis, filosofis maupun ideologi. Sementara al-Attas menyatakan bahwa asal usul dari konsep dualisme itu sebenarnya terkandung di dalam pandangan hidup tentang alam (*world view*), serta nilai-nilai yang membentuk budaya dan peradaban Barat.²⁰ Oleh karena itu, dapat dimengerti bahwa arti dualisme ini melihat fakta secara mendua. Kaitannya dengan pendidikan Nasional dapat dimaknai bahwa dualisme itu lebih mengarah pada sistem pengelolaan pendidikan, seperti *madrasah diniyah* di bawah naungan Kementerian Agama dan sekolah di bawah payung Kementerian Pendidikan Nasional. Sehingga dalam perjalanan adanya dualisme ini menimbulkan sikap dikotomi yang memisahkan keilmuan menjadi dua kelompok, yaitu ilmu pengetahuan keagamaan dan ilmu pengetahuan umum.

Dualisme dalam pendidikan Nasional di Indonesia itu telah berlangsung sejak lama, dan ada yang mengatakannya sebagai warisan dari zaman kolonial Belanda,²¹ yang dilatarbelakangi oleh kepentingan Belanda sebagai penjajah dan misionaris sementara pribumi diberikan

¹⁸ Sebenarnya istilah dualisme itu lebih tepat dirujuk maksudnya dari bahasa Latin. Dualisme itu berasal dari dua kata, *dualis* atau *duo* berarti dua, sedangkan *ismus* itu berfungsi dalam membentuk kata nama dalam sebuah kata kerja. Jadi, dualisme adalah keadaan yang menjadi dua, dan ia adalah suatu sistem atau teori yang bersandarkan pada dua prinsip yang menyatakan bahwa ada dua substansi, lihat Adnan Mahdi, *Dikotomi dan Dualisme dalam Pendidikan di Indonesia*, pada <https://4dn4nm4hd1.wordpress.com/2012/09/14/dikotomi-dan-dualisme-dalam-pendidikan-di-indonesia/>, diakses tanggal 7 Oktober 2016

¹⁹ Ibid., Lihat Rosnani Hashim, *Educational Dualism in Malaysia: Implication for Theory and Practice*, (Oxford University Press, 1996).

²⁰ Ibid., Lihat juga Syed Muhammad Naquib Al-Attas, *Islam and Secularism*, (Kuala Lumpur: ABIM, 1978).

²¹ Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*, (Jakarta: Amisisco, 1996), 22.

pendidikan secukupnya untuk keperluan tenaga pembantu rumah tangga.²² Terlihat jelas bahwa pendidikan yang diberikan bukan bertujuan untuk meningkatkan kecerdasan dan taraf kehidupan masyarakat, namun lebih ditujukan untuk mempertahankan perbedaan sosial agar masyarakat pribumi tetap terpecah belah. Hal ini sejalan dengan sistem politik *divide et impera* Belanda.

Melalui sistem dualisme tersebut, Kebijakan Belanda untuk mengawasi pelaksanaan pendidikan Islam di pesantren atau madrasah diniyah, adalah dengan penerbitan Ordonansi Guru, yaitu setiap guru agama wajib memiliki surat izin dari pemerintah Belanda.²³ Selain kebijakan itu, ada juga kebijakan Belanda yang dikenal dengan nama Ordonansi Sekolah Liar (*Wilde School Ordonantie*), yaitu penutupan sekolah atau madrasah diniyah yang tidak memiliki izin atau mengajarkan mata pelajaran yang tidak disenangi oleh pemerintah. Kebijakan lainnya adalah peraturan mengenai netral agama di sekolah umum²⁴ seperti yang tertera di dalam *Indische Staatsregeling* bahwa pendidikan umum itu netral, artinya pengajaran yang diberikan harus menghormati keyakinan masing-masing.²⁵ Untuk memaksimalkan sistem pengawasan yang dilakukan, maka pemerintah Hindia Belanda membentuk dua lembaga kedepartemenan, yaitu *Departemen van Ondervijst en Eerendinst* yang bertugas untuk mengawasi pengajaran agama di sekolah umum, dan *Departemen van Binnenlandsche Zaken* yang bertugas untuk mengawasi pendidikan Islam di lembaga-lembaga pendidikan Islam,²⁶ seperti pesantren dan madrasah diniyah.

Dari sinilah mulainya sistem dualisme dalam pendidikan itu terbentuk. Ironisnya, ketika Belanda kalah, Indonesia kembali di jajah

²² Sumarsono Mestoko, *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979), 41. Lihat juga Fauzan Suwito, *Perkembangan Pendidikan Islam di Nusantara, Studi Perkembangan Sejarah dari Abad 13 hingga Abad 20 M*, (Bandung: Angkasa, 2004), 159.

²³ Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*, 115.

²⁴ Zuhairini dkk, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2008), cet. IX, 150.

²⁵ Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), 125.

²⁶ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2000), 55.

Jepang, dan ketika Jepang juga berhasil diusir dari Indonesia, tapi sistem pendidikan yang dualisme tersebut masih tetap dipertahankan hingga saat ini.

Pada dua dekade terakhir 1980-an sampai dengan 1990-an kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap pendidikan Islam -dalam konteks madrasah diniyah- di Indonesia diakui bersifat positif dan konstruktif. Madrasah diniyah dikembangkan dalam rangka pemerataan kesempatan dan peningkatan mutu pendidikan. Namun demikian madrasah diniyah belum dipandang sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, tetapi baru bersifat sebagai lembaga pendidikan otonom dibawah pengawasaan Menteri Agama.²⁷

Pendidikan yang dilakukan dengan sistem dualisme dan dikotomis itu akan berdampak pada pengelolaan pendidikan nasional yang tidak mempunyai dasar pijakan yang jelas. Jika dasarnya saja tidak jelas, maka proses dan hasilnya juga tidak akan jelas. Berdasarkan serba ketidakjelasan tersebut, sudah berarti pendidikan yang dikotomis dan dualisme itu akan membawa dampak yang negatif bagi semua unsur yang terkait dengannya. Dalam Islam, kehadiran dikotomi keilmuan ternyata menjadi salah satu penyebab kemunduran umat Islam dalam rentang waktu yang cukup panjang, yaitu sejak abad ke-16 sampai abad ke-17, dan masa tersebut lebih dikenal dengan abad stagnasi pemikiran Islam.²⁸ Kemunduran tersebut lebih disebabkan ketidakmampuan umat Islam dalam mengungkapkan relevansi Islam yang terfokus pada tiga sumbu tauhid, yaitu: kesatuan pengetahuan, kesatuan hidup, dan kesatuan sejarah.²⁹

Sedangkan menurut Ikhrom,³⁰ setidaknya ada empat dampak dari dikotomi ilmu-ilmu umum dan ilmu-ilmu agama, yaitu:

²⁷Nurasa, *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah sampai Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), 360.

²⁸Armai Arief, *Reformulasi Pendidikan Islam*, (Jakarta: CRSD Press, 2005), 130.

²⁹Isma'il Raji al-Faruqi, *Islamisasi....* ix-xii.

³⁰Ikhrom, *Dikhotomi Sistem Pendidikan Islam; Upaya Menangkap Sebab-sebab dan Penyelesaiannya*, dalam buku *Paradigma Pendidikan Islam* (ed.), Ismail SM, et.al., (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001). Lihat Armai Arief, *Reformulasi....*, 131-132.

1. Munculnya *ambivalensi* orientasi pendidikan Islam, dimana selama ini, lembaga-lembaga semacam pesantren dan madrasah diniyah mencitrakan dirinya sebagai lembaga pendidikan Islam dengan corak *tafaqqub fi al-din* yang menganggap persoalan mu'amalah bukan garapan mereka. Sementara itu, modernisasi sistem pendidikan dengan memasukkan kurikulum pendidikan umum ke dalam lembaga-lembaga tersebut telah merubah citra pesantren dan madrasah diniyah sebagai lembaga *tafaqqub fi al-din* tersebut. Akibatnya, telah terjadi pergeseran makna bahwa mata pelajaran agama hanya menjadi stempel yang dicapkan untuk mencapai tujuan sistem pendidikan modern yang sekuler.
2. Munculnya kesenjangan antara sistem pendidikan Islam dan ajaran Islam. Sistem pendidikan yang ambivalen mencerminkan pandangan dikotomis yang memisahkan ilmu-ilmu agama Islam dan ilmu-ilmu umum. Pandangan tersebut jelas bertentangan dengan konsep ajaran Islam sendiri yang bersifat integral, dimana Islam mengajarkan harus adanya keseimbangan antara urusan dunia dan urusan akhirat.
3. Terjadinya *disintegrasi* sistem pendidikan Islam, dimana masing-masing sistem pendidikan (umum/Barat dan agama/Islam) berusaha mempertahankan eksistensinya.
4. Munculnya *inferioritas* pengelola lembaga pendidikan Islam. Hal ini disebabkan sistem pendidikan Barat yang pada kenyataannya kurang menghargai nilai-nilai kultural dan moral telah dijadikan tolok ukur kemajuan dan keberhasilan sistem pendidikan Indonesia.

Dampak-dampak di atas masih tergolong dalam bagian terkecil dari adanya dikotomi keilmuan dalam pendidikan Islam. Masih banyak dampak lain yang lebih menakutkan, seperti lulusan Perguruan Tinggi Islam yang sulit mencari pekerjaan, rapuhnya metodologi pendidikan Islam, dan lain sebagainya. Menurut sintesa Malik Fajar,³¹ sebenarnya pendidikan Islam yang berbasis di pesantren itu memiliki tradisi yang kuat dalam transmisi keilmuan Islam klasik, namun karena kurangnya *improvisasi* metodologi, akhirnya transmisi tersebut hanya memun-

³¹Malik Fajar, *Sintesa antara Perguruan Tinggi dan Pesantren*, dalam Bilik-bilik Pesantren karya Nurcholish Madjid, (Jakarta: Paramadina, 1997), 114.

culkan penumpukan keilmuan, bahkan muncul anggapan bahwa ilmu tidak perlu ditambah lagi atau sudah mencapai akhirnya, dan ini mengindikasikan lemahnya kreativitas umat Islam. Kritikkan Malik Fajar ini memang terasa sangat pedas, namun itulah sesungguhnya yang banyak terjadi, tapi sayangnya hanya sedikit saja yang sadar akan keadaan tersebut.

Berdasarkan inventarisir beberapa dampak dikotomi dan dualisme dalam pendidikan seperti uraian di atas, cukup membuktikan bahwa sistem pemisahan konten materi atau pengelolaannya tersebut sangat tidak baik bagi pendidikan di Indonesia, untuk itu harus diatasi dengan segera.

Madrasah Diniyah Aset Pembangunan Nasional

Secara historis, eksistensi lembaga pendidikan Islam yang dalam hal ini adalah pesantren dan madrasah diniyah, hampir bersamaan dengan masuknya Islam ke Indonesia. Alasannya sangat sederhana. Islam, sebagai agama dakwah yang disebarkan secara efektif melalui proses transformasi ilmu dari para ulama kepada para masyarakat (*tarbiyah wa ta'lim, atau ta'dib*), dalam konteks ke Indonesiaan maka tentu proses ini berlangsung melalui lembaga pendidikan pesantren.

Secara bahasa, pesantren tidak sepenuhnya merujuk pada kata dalam bahasa Arab. Sebutan untuk pelajar yang mencari ilmu, bukan *murid* seperti dalam tradisi sufi, *thalib* atau *tilmidh* seperti dalam bahasa Arab. Akan tetapi santri yang berasal dari bahasa Sanskerta. *San* berarti orang baik, dan *tra* berarti yang suka menolong. Dan lembaga tempat belajar itu pun kemudian mengikuti akar kata santri dan menjadi pesantri-an atau “pesantren”.

Jadi, ada empat ciri utama dalam pesantren pesantren tersebut yang *Pertama*, pondok harus berbentuk asrama. *Kedua*, kiai sebagai sentral figur yang berfungsi sebagai guru, pendidik, dan pembimbing. *Ketiga*, masjid sebagai pusat kegiatan. Dan *keempat*, materi yang diajarkan tidak terbatas kepada kitab kuning saja. Menurut Dr. Hamid Fahmy Zarkasyi, Penulis Peneliti di *Institute for the Study of Islamic Thought and Civilization* (INSISTI), dengan catur-pusat inilah, pendidikan pesantren berfungsi sebagai “*melting pot*”, yaitu tempat untuk mengolah potensi-

potensi dalam diri santri agar dapat berproses menjadi manusia seutuhnya (*insan kamil*).

Dengan demikian, karakter pendidikan pesantren bersifat holistik. Artinya, seluruh potensi pikir dan zikir, rasa dan karsa, jiwa dan raga dikembangkan melalui berbagai media pendidikan yang terbentuk dalam suatu komunitas yang sengaja didesain secara integral untuk tujuan pendidikan. Di tengah gencarnya kampanye pendidikan berkarakter, pesantren justru sejak dari awal sudah menerapkannya. Tujuan pendidikan pesantren seperti halnya tujuan kehidupan manusia di dunia ini, yang di antaranya adalah santri tidak hanya disiapkan untuk mengejar kehidupan dunia, akan tetapi juga mempersiapkan kehidupan di akhirat.

Di sisi lain, saat ini sedang banyak dikembangkan sekolah-sekolah yang diberi label Sekolah Berstandar Internasional (SBI). Akan tetapi jika kita melihatnya lebih dekat, sekolah-sekolah dengan label internasional tersebut hanyalah sekolah yang bertarif mahal (internasional), dan bukan sekolah yang berbahasa Inggris. Sekolah berstandar internasional yang sedang dirintis pemerintah juga dievaluasi dengan ujian nasional.

Jika Anda ingin melihat sekolah berstandar internasional. Eksistensi Pondok Modern Gontor adalah salah satu bukti konkretnya. Tidak hanya santri wajib berbahasa Arab dan Inggris, Gontor juga mampu menarik siswa dari luar Negeri, seperti Malaysia, Thailand, Singapura, Brunai Darussalam, Jepang, Amerika Serikat, Australia, dan berbagai Negara lainnya. Inilah sekolah bertaraf internasional, walaupun tanpa label sekolah internasional.

Bahkan, jauh sebelum Indonesia merdeka, dan jauh sebelum sistem pendidikannya mapan, pesantren dan para alumni-alumninya telah banyak berperan baik di nusantara, maupun kancah dunia. Pada abad ke-17 hingga awal abad ke-19, tercatat nama-nama sekaliber Nuruddin Ar-Raniri, Hamzah al-Fansuri, Abdul Rauf al-Sinkili, Syekh Yusuf al-Makassari, Abdussamad al-Falimbani, Khatib Minangkabawi, Nawawi al-Bantani, Muhammad Arsyad al-Banjari, dan lain-lain. Sosok-sosok alumni pesantren dan Timur-Tengah ini telah melahirkan karya-

karya besar di bidang fikih, tafsir, hadis, dan tasawuf. Citra intelektual dan ekspansi karya sosok-sosok ini bukan hanya sebatas taraf domestik nusantara, tapi juga sampai diakui di kawasan Timur Tengah dan Afrika.

Contoh kongkrit tersebut, hanyalah segelintir tokoh pelaksana lembaga pendidikan Islam, sehingga dengan demikian, kehadiran dan eksistensi lembaga pendidikan Islam tersebut adalah modal yang dapat dijadikan bahan bagi pelaksanaan dan pengembangan lembaga Negera yang bertugas untuk mencetak kader bangsa yang lebih baik dan lebih berkualitas, sehingga dengan demikian, Negara menjadi lebih baik.

Penutup

Sejarah madrasah diniyah bermula secara tradisional, berupa *pengajian al-Qur'an* dan *pengajian kitab*, dengan metode yang dikenalkan (terutama di Jawa) dengan nama *sorogan*, *bandongan* dan *halaqah* yang dilaksanakan ruang masjid atau tempat-tempat shalat “umum” yang dalam istilah setempat disebut: *surau*, *dayah*, *meunasah*, *langgar*, *rangkang*, atau mungkin nama lainnya. Kemudian hadir sebagai fenomena modern dalam sistem pendidikan Islam di Indonesia. dengan sistem klasikal, perjenjangan, penggunaan bangku, bahkan memasukan pengetahuan umum sebagai bagian kurikulumnya. Madrasah diniyah di Indonesia muncul sebagai jembatan yang menghubungkan antara lembaga pendidikan umum dan lembaga pendidikan tradisional pesantren.

Madrasah diniyah memulai proses pertumbuhannya atas dasar semangat pembaharuan dikalangan umat Islam yang telah dimulai dari sejak zaman penjajahan dengan berbagai karakternya sampai pada zaman kemerdekaan yang terus mengalami perkembangan dengan segala problematikanya kearah yang lebih baik. Adanya dualisme dalam pendidikan baik pemisahan konten materi atau pengelolaannya tersebut sangat tidak baik bagi pendidikan di Indonesia, untuk itu harus diatasi dengan segera. Salah satu akibat yang dirasakan adalah bahwa lulusan madrasah diniyah diniyah belum mendapatkan perlakuan yang sama dengan lulusan sekolah umum dalam mendapatkan lapangan pekerjaan. Sementara ijazah madrasah diniyah telah diakui untuk digunakan melanjutkan studi ke perguruan tinggi swasta maupun negeri.

Kebijakan Pemerintah tentang pendidikan agama terus mengalami perkembangan kearah lebih baik seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan sehingga diakui bahwa lembaga pendidikan agama bagian dari sistem pendidikan nasional. Maka menjadi tugas kita untuk mengawal implementasinya sehingga terwujud pendidikan nasional yang lebih baik di masa mendatang.

KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI PERGURUAN TINGGI

Ummu Kulsum

Pendahuluan

Berbicara mengenai peningkatan kualitas sumber daya manusia, maka yang dimaksud disini adalah kualitas yang dapat menghasilkan suatu dampak positif bagi pembangunan nasional, antara lain melalui peningkatan daya saing, kemampuan berkarya secara inovatif, kreatif, dan lainnya. Berkenaan dengan hal ini, dipandang perlu adanya penekanan pada kandungan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) dalam proses peningkatan kualitas sumber daya manusia tersebut.¹

Kehidupan di abad XXI menghendaki dilakukannya perubahan pendidikan tinggi yang bersifat mendasar. Bentuk perubahan-perubahan tersebut adalah (1) perubahan dari pandangan kehidupan masyarakat lokal ke masyarakat dunia (global) (2) perubahan dari kohesi sosial menjadi partisipasi demokratis (utamanya dalam pendidikan dan praktek kewarganegaraan dan (3) perubahan dari pertumbuhan ekonomi ke perkembangan kemanusiaan UNESCO (1998) menjelaskan bahwa untuk melaksanakan empat perubahan besar di pendidikan tersebut, dipakai dua basis landasan berupa: empat pilar pendidikan (1) learning to know, (2) learning to do, yang bermakna pada penguasaan kompetensi dari pada penguasaan ketrampilan menurut klasifikasi ISCE (International Standart Classification of Education) dan ISCO (International Standard Classifization of Education) dematerialisasi

¹ Satrio Soemantri Vrojdjonegoro, *Srategi Kebijakan Pembinaan Pendidikan Agama Islam Di PTU*, dalam *Dinamika Pemikiran Islam di Perguruan Tinggi (Wacana Tentang Pendidikan Agama Islam* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 9.

pekerjaan dan kemampuan berperan untuk menanggapi bangkitnya sector layanan jasa dan bekerja di kegiatan ekonomi formal, (3) *Learning to live together (with others)* dan (4) *learning to be*, bekerja sepanjang hayat (*learning throughout life*).

Perubahan-perubahan mendasar pendidikan tinggi yang berlangsung di abad XXI, akan meletakkan kedudukan pendidikan tinggi sebagai (1) lembaga pembelajaran dan sumber pengetahuan, (2) pelaku, sarana, dan wahana interaksi antara pendidikan tinggi dengan perubahan pasaran kerja, (3) lembaga pendidikan tinggi sebagai tempat pengembangan budaya dan pembelajaran terbuka untuk masyarakat dan (4) pelaku, sarana dan wahana kerjasama internasional.

Perubahan-perubahan mendasar pendidikan Tinggi yang mendunia tersebut, sejalan dengan kebijakan strategi pengembangan pendidikan tinggi Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi yang dituangkan dalam bentuk (1) kerangka pengembangan pendidikan tinggi jangka panjang (KPPT-JP) III 1995-2005, yang dilanjutkan dengan (2) Strategi Pendidikan Tinggi Jangka Panjang (SPT-JP atau HELTS) 2003-2010. Dalam rangka mengembangkan pendidikan tinggi yang hasil didiknya dapat berkompetisi secara global, Pemerintah, c.q. Ditjen Dikti, Depdiknas, mengembangkan kurikulum yang in-line dengan visi dan aksi pendidikan tinggi di abad XXI menurut UNESCO, yang kemudian dikonfirmasi dalam The World Conference on Education for All di Thailand Tahun 1999.² Untuk melaksanakan program yang sudah ditetapkan oleh pemerintah, pada yang perlu diketahui adalah tentang sistem pendidikan yang ada di Indonesia.

Pengertian Sistem dan Pendidikan

Sistem berasal dari bahasa Yunani “sistema”, berarti sehimpunan bagan atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan bagan atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan suatu keseluruhan. Definisi tradisional menyatakan bahwa sistem adalah seperangkat komponen atau unsure-unsur yang saling berinteraksi untuk mencapai satu tujuan. Sistem juga

² Buku Panduan Pengembangan Kurikulum Berbasis Kompetensi Pendidikan Tinggi, (Jakarta, 2008),1.

dinyatakan sebagai “kesatuan fungsional” yang di dalamnya terdapat komponen saling berinteraksi, berhubungan, dan saling ketergantungan anantara komponen satu dengan komponen yang lain sehingga dengan berfungsinya komponen yang baik dalam suatu sistem dapat mencapai tujuan suatu sistem yang ingin dicapai. Beragam sistem juga memiliki kesamaan yang terletak pada cirri-ciri sistem yaitu, tujuan, fungsi, komponen, interaksi, penggabungan, rransformasi, umpan balik, dan lingkungan.

Zahara Idris, mengatakan, sistem adalah kesatuan yang terdiri atas komponen-komponen atau elemen-elemen atau unsure-unsur sebagai sumber-sumber yang mempunyai hubungan fungsional yang teratur, tidak sekedar acak, yang saling membantu untuk mencapai suatu hasil. Setiap komponen-komponen itu mempunyai fungsi-fungsi sendiri yang berbeda-beda dan satu sama lain saling berkaitan sehingga merupakan suatu kesatuan yang hidup dan saling menunjang. Dengan kata lain, semua komponen itu berinteraksi sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.³

Suatu sistem dapat berkembang menjadi sub sistem yang tidak hanya satu yang lebih besar. Sub sistem merupakan komponen atau bagian dari suatu sistem, sub sistem ini bisa phisik ataupun abstrak. Sub sistem sebenarnya hanyalah sistem di dalam suatu sistem. Seandainya kita sebut “mobil” adalah suatu sistem, maka sistem pada mobil terdiri dari sistem-sistem bawahan, seperti suatu sistem mesin, maka badan mobil, sistem rangka dan sistem bawahan lainnya. Masing-masing sistem dapat terdiri dari beberapa sistem pada tingkat yang lebih rendah, disebut sub sistem. Sistem selain mempunyai turunan beberapa sub sistem juga dapat berupa bagian dari sistem pada tingkat yang lebih tinggi, disebut Suprasistem.

Supra sistem adalah sistem yang mempunyai hubungan lebih luas dari sistem. Jika suatu sistem menjadi bagian dari sistem lain yang lebih besar, maka sistem yang lebih besar tersebut dikenal dengan sebutan suprasistem. Sebabei contoh jika “mobil” disebut sebagai sebuah

³ Modul Pelatihan Pengembangan Keterampilan Dasar Teknik Instruksional (PEKERTI) Kopertis VII (Surabaya: 2004), h 4.

sistem maka industry mobil berkedudukan sebagai suprasistem. Jika pendidikan tinggi sebagai suatu sistem maka pendidikan nasional merupakan supra sistem, sedangkan Universitas/Institut/Politeknik/Diploma sebagai sub sistem.⁴

Pendidikan seringkali dijelaskan melalui sudut pandang yang berbeda. Ahli sosiologi mengartikan pendidikan sebagai “usaha pewarisan dari generasi ke generasi, Pakar antropologi mengartikan sebagai suatu pemindahan pengetahuan dan nilai-nilai kepada generasi berikutnya. Ahli Ekonomi akan mengartikan pendidikan sebagai suatu usaha penanaman modal sumberdaya manusia untuk membentuk tenaga kerja dalam pembangunan bangsa.” Penjelasan pendidikan yang beraneka ragam berdasarkan sudut pandang yang khusus dari masing-masing ilmu disebut oleh Banathy sebagai penjelasan yang *fragmented and disconnected*.

Pengertian pendidikan seperti tersurat dalam UU nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, disebutkan bahwa Pendidikan adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara.⁵

Kurikulum KKNi

Sesuai ketentuan yang tercantum dalam Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SN DIKTI) tahun 2014, setiap program studi wajib dilengkapi dengan target capaian pembelajaran sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan program terhadap para pemangku kepentingan. Untuk keperluan tersebut, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi *c.q.* Direktorat Pembelajaran dan Kemahasiswaan, berdasarkan amanah Peraturan Menteri Pendidikan Nomor 73 tahun 2013 perlu menyusun

⁴ Ibid, 6

⁵ Ibid, 6i

Panduan Capaian Pembelajaran(CP) lulusan program studi di perguruan tinggi.⁶

CP lulusan program studi selain merupakan rumusan tujuan pembelajaran yang hendak dicapai dan harus dimiliki oleh semua lulusannya, juga merupakan pernyataan mutu lulusan. Oleh karena itu, program studi berkewajiban untuk memiliki rumusan CP yang dapat dipertanggungjawabkan baik isikelengkapan deskripsi sesuai dengan ketentuan dalam SN DIKTI, serta kesetaraan level kualifikasinya dengan Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI). Karena merupakan rumusan tujuan pendidikan dan pernyataan mutu lulusan, perumusan CP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengembangan kurikulum program studi.

Dasar hukum CP dinyatakan di dalam **Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012** tentang **Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI)** yaitu kerangka penjenjangan kualifikasi kompetensi yang dapat menyandingkan, menyetarakan, dan mengintegrasikan antara bidang pendidikan dan bidang pelatihan kerja serta pengalaman kerja dalam rangka pemberian pengakuan kompetensi kerja sesuai dengan struktur pekerjaan di berbagai sektor (pasal 1 ayat 1). Selanjutnya di dalam pasal 1 ayat 2 peraturan tersebut, CP dinyatakan sebagai kemampuan yang diperoleh melalui internalisasi pengetahuan, sikap, keterampilan, kompetensi, dan akumulasi pengalaman kerja. KKNI pada sistem pendidikan tinggi dinyatakan dalam **Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2012** tentang **Pendidikan Tinggi** yang selanjutnya disingkat UU Dikti 12/2012. Pasal 29 UU Dikti 12/2012 menyatakan bahwa:

1. Kerangka Kualifikasi Nasional merupakan penjenjangan capaian pembelajaran yang menyetarakan luaran bidang pendidikan formal, nonformal, informal, atau pengalaman kerja dalam rangka pengakuan kompetensi kerja sesuai dengan struktur pekerjaan di berbagai sektor.

⁶ Panduan Penyusunan Capaian Pembelajaran Lulusan Program Studi (Jakarta: 2014). 1

2. Kerangka Kualifikasi Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi acuan pokok dalam penetapan kompetensi lulusan pendidikan akademik, pendidikan vokasi, dan pendidikan profesi.
3. Penetapan kompetensi lulusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.

Penerapan pasal 29 UU Dikti 12/2012 dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 tentang KKNI dituangkan di dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2013 tentang Penerapan Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia Bidang Pendidikan Tinggi. Pasal 10 ayat (3) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2013 menyatakan bahwa dalam menerapkan KKNI di bidang kurikulum pendidikan tinggi, Direktorat Jenderal mempunyai tugas dan fungsi antara lain:

1. memberikan masukan, konsultasi, pembimbingan/pendampingan, mendorong dan memfasilitasi terjadinya proses penerapan KKNI bidang pendidikan tinggi;
2. menyusun kebijakan, regulasi, dan panduan tentang penyusunan kurikulum program studi yang mengacu pada KKNI bidang pendidikan tinggi;
3. mengevaluasi pelaksanaan kurikulum oleh program studi terhadap pencapaian jenjang kualifikasi pada KKNI bidang pendidikan tinggi;
4. mengevaluasi deskripsi CP yang diusulkan oleh program studi sebagai dasar penetapan standar kompetensi lulusan program studi oleh Menteri;
5. mengevaluasi secara berkala deskripsi CP yang diusulkan oleh program studi sebagai dasar penetapan standar kompetensi lulusan program studi oleh Menteri;

Pasal 35 ayat 2 UU Dikti 12/2012 tentang Kurikulum menyatakan bahwa Kurikulum Pendidikan Tinggi dikembangkan oleh setiap perguruan tinggi dengan mengacu pada Standar Nasional Pendidikan Tinggi untuk setiap program studi yang mencakup pengembangan

kecerdasan intelektual, akhlak mulia dan keterampilan.⁷Dalam KKNI perlu adanya pencapaian pembelajaran yang membangun karakter mahasiswa.

Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI) menjadi sebuah tonggak sejarah baru (milestone) bagi dunia pendidikan tinggi di Indonesia agar menghasilkan sumber daya manusia berkualitas dan bersaing di tingkat global. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 pada pasal 1 menyatakan bahwa:

Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia, yang selanjutnya disingkat KKNI, adalah kerangka penjenjangan kualifikasi kompetensi yang dapat menyandingkan, menyetarakan dan mengintegrasikan antara bidang pendidikan dan bidang pelatihan kerja serta pengalaman kerja dalam rangka pemberian pengakuan kompetensi kerja sesuai dengan struktur pekerjaan diberbagai sector.

KKNI juga disusun sebagai respon dari ratifikasi yang dilakukan Indonesia pada tanggal 16 Desember 1983 dan diperbaharui tanggal 30 Januari 2008 terhadap konvensi UNESCO tentang pengakuan pendidikan diploma dan pendidikan tinggi (*The International Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pasific*). Dalam hal ini dengan adanya KKNI maka negara-negara lain dapat menggunakannya sebagai panduan untuk melakukan penilaian kesetaraan capaian pembelajaran serta kualifikasi tenaga kerja baik yang akan belajar atau bekerja di Indonesia maupun sebaliknya apabila akan menerima pelajar atau tenaga kerja dari Indonesia.⁸

⁷ Ibid., 2

⁸ Buku Kurikulum Pendidikan Tinggi Direktorat Pembelajaran dan Kemahasiswaan, (Jakarta : 2014), 4-5.

Kurikulum pendidikan tinggi, ternyata mengalami tiga fase sebagaimana bisa dilihat dalam gambar di bawah ini:

PERUBAHAN KONSEP KURIKULUM PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA		
<p>1994 Kurikulum Nasional (no 056/U/1994)</p> <ul style="list-style-type: none"> • mengutamakan penguasaan IPTEKS • tidak merumuskan kemampuannya • menetapkan mk wajib (100-110) dari 160 sks (S1) oleh Konsorsium <p style="text-align: center;">KBI</p>	<p>2000/2002 Kurikulum Inti dan Instusional (232/U/200 dan 045/U/2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • mengutamakan pencapaian kompetensi • tidak ditetapkan batasan keilmuan yang harus dikuasai • penetapan Kompetensi Utama dari hasil kesepakatan program studi sejenis <p style="text-align: center;">KBK</p>	<p>2012 Kurikulum Pendidikan Tinggi (UUPT no 12/2012 dan KKNI - Perpres no 8/2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> • mengutamakan kesetaraan capaian pembelajaran (mutu) • terdiri dari sikap dan tata nilai, kemampuan kerja, penguasaan keilmuan, kewenangan dan tanggung jawabnya • Perumusan capaian pembelajaran minimal tercantum pada SNPT dan hasil kesepakatan prodi sejenis <p style="text-align: center;">KPT</p>

Tim Balmasa DIKTI 2013

Gambar 1. Perbandingan Kurikulum Pendidikan Tinggi di Indonesia⁹

Melihat proses gambar di atas, menunjukkan bahwa sudah waktunya bangsa ini membangun perguruan tinggi yang memiliki capaian pembelajaran yang memiliki life skill yaitu memiliki kompetensi dan juga memiliki karakter yang baik.

Komponen Karakter yang Baik

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, karakter diartikan sebagai sifat-sifat kejiwaan, akhlak, atau budi pekerti yang membedakan seseorang dari yang lain. Karakter juga bisa diartikan tabiat, yaitu perangai atau perbuatan yang selalu dilakukan atau kebiasaan. Karakter juga diartikan watak, yaitu sifat batin manusia yang mempengaruhi segenap pikiran dan tingkah laku atau kepribadian.¹⁰

Komponen karakter yang baik, dapat dibangun dengan beberapa hal di bawah ini, antara lain :

1. Pengetahuan Moral

Terdapat banyak jenis pengetahuan moral berbeda yang perlu kita ambil seiring kita berhubungan dengan perubahan moral kehi-

⁹ Ibid.,16

¹⁰ Najib Sulhan, Pendidikan Berbasis Karakter, (Surabaya, Jaring Pena, 2011), 1.

dupan. Keenam aspek berikut ini merupakan aspek yang menonjol sebagai tujuan pendidikan karakter yang diinginkan,

a. Kesadaran Moral

Kegagalan moral yang lazim di seluruh usia adalah kebutaan moral kita semata-mata tidak melihat bahwa situasi yang kita hadapi melibatkan permasalahan moral dan memerlukan penilaian moral. Orang muda khususnya cenderung mengalami kegagalan ini – bertindak tanpa bertanya, ”Apakah ini benar!”

Bahkan apabila pertanyaan umum “Apa yang benar?” benar-benar muncul dibenak seseorang yang bersangkutan bisa jadi benar-benar gagal untuk melihat isu moral yang spesifik dalam sebuah situasi.

b. Mengetahui Nilai Moral

Nilai-nilai moral seperti menghargai kehidupan dan kemerdekaan, tanggungjawab terhadap orang lain, kejujuran, keadilan, toleransi, penghormatan, disiplin diri, integratis, kebaikan, belas kasihan, dan dorongan atau dukungan mendefinisikan seluruh cara tentang menjadi pribadi yang baik, ketika digabung seluruh nilai ini menjadi warisan moral yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Literasi etika memerlukan pengetahuan akan nilai-nilai ini.

c. Penentuan Perspektif

Penentuan perspektif merupakan kemampuan untuk mengambil sudut pandang orang lain, melihat situasi sebagaimana adanya, membayangkan bagaimana mereka akan berpikir, bereaksi, dan merasakan masalah yang ada. Hal ini merupakan prasyarat bagi penilaian moral. Kita tidak dapat menghormati orang lain dengan sangat baik dan bertindak dengan adil terhadap kebutuhan mereka apabila kita tidak memahami orang yang bersangkutan. Satu sasaran fundamental pendidikan moral haruslah membantu siswa mengalami dunia dari sudut pandang orang lain, terutama sudut pandang orang-orang yang berbeda dari diri mereka sendiri.

d. Pemikiran Moral

Pemikiran moral melibatkan pemahaman apa yang dimaksud dengan moral dan mengapa harus aspek moral. Mengapa penting bagi kita untuk menepati janji. Lakukan pekerjaan terbaik saya? Membagikan apa yang saya miliki dengan orang lain? Pemikiran moral telah menjadi fokus dari sebagian besar riset psikologis abad ini pada pengembangan moral, yang diawali dengan buku karangan Jean Piaget, *The Moral Judgment of the Child* terbitan tahun 1932 dan berlanjut dengan riset Lawrence Kohlberg, Carol Giligan, William Damon, Nancy Eisenberg, James Rest, Mary Brabeck, dan para peneliti lainnya.

e. Pengambilan Keputusan

Ketika diminta untuk menuliskan dilemma kehidupan yang nyata yang dialami oleh seseorang, maka alternatifnya mampu memikirkan cara seseorang bertindak melalui permasalahan moral dengan cara ini merupakan keahlian pengambilan keputusan reflektif. Pendekatan adalah pilihan saya? Apakah konsekuensi yang ada terhadap pengambilan keputusan moral telah diajarkan bahkan kepada anak-anak pra usia sekolah.

f. Pengetahuan Pribadi

Mengetahui diri sendiri merupakan jenis pengetahuan moral yang paling sulit untuk diperoleh, namun hal ini perlu bagi pengembangan karakter. Menjadi orang yang bermoral memerlukan untuk mengulas kelakuan kita sendiri dan mengevaluasi perilaku kita tersebut secara kritis.

Keenam pengetahuan moral, kesemuanya ini membentuk kontribusi yang penting bagi sisi kognitif karakter diri,¹¹

2. Perasaan Moral

Sisi emosional karakter telah amat diabaikan dalam pembahasan pendidikan moral, namun sisi ini sangatlah penting. Hanya mengetahui apa yang benar bukan merupakan jaminan di dalam hal melakukan tindakan yang baik.

¹¹ Liqona,Educatioal of Charaktern. 82

Dalam hal ini, seberapa jauh kita peduli terhadap bersikap jujur, adil, dan pantas terhadap orang lain sudah jelas memengaruhi apakah pengetahuan moral kita mengarah pada perilaku moral. Seperti sisi intelektualnya terbuka terhadap pengembangan oleh keluarga dan sekolah. Aspek-aspek berikut kehidupan emosional moral menjamin perhatian kita sebagaimana kita mencoba mendidik karakter yang baik.

a. Hati Nurani

Hati nurani memiliki empat sisi yaitu sisi kognitif (mengetahui) apa yang benar dan sisi emosional (merasa) berkewajiban untuk melakukan apa yang benar.

b. Harga Diri

Ketika kami memiliki harga diri, kami menilai diri sendiri.

c. Empati

Empati merupakan identifikasi dengan atau pengalaman yang seolah-olah terjadi dalam, keadaan orang lain.

d. Mencintai Hal yang Baik

Bentuk karakter yang tertinggi mengikutsertakan sifat yang benar-benar tertarik pada hal yang baik.

e. Kendali Diri

Emosi dapat menjadi alasan yang berlebihan, itulah alasannya mengapa kendali diri merupakan kebaikan moral yang diperlukan.

3. Tindakan Moral

Tindakan moral, untuk tingkatan yang benar, merupakan hasil atau out come dari dua bagian karakter dirinya.

a. Kompetensi

Kompetensi moral memiliki kemampuan untuk mengubah penilaian dan perasaan moral ke dalam tindakan moral yang efektif.

b. Keinginan

Pilihan yang benar dalam suatu situasi moral biasanya merupakan pilihan yang sulit.

c. Kebiasaan

Dalam situasi yang besar, pelaksanaan tindakan moral memperoleh manfaat dari kebiasaan.¹²

Nilai life skill atau kompetensi, belum cukup memadai capaian pembelajaran tanpa dibarengi dengan pendidikan karakter yang sesuai dengan nilai-nilai pendidikan agama Islam. Capaian itu berupa hasil pendidikan yaitu lulusan yang sudah terdidik berdasarkan/mengacu kepada tujuan pendidikan yang telah ditentukan.¹³

Pemaparan tentang nilai-nilai karakter diri, agar mahasiswa perlu mengembangkan dirinya ke arah yang lebih baik, sehingga capaian pembelajaran dalam kurikulum yang sudah ditetapkan.

Melalui proses pendidikan diperoleh hasil pendidikan. Hasil pendidikan adalah lulusan yang terdidik berdasarkan mengacu pada tujuan pendidikan yang telah ditetapkan, Tujuan pendidikan untuk masing-masing tindakan pendidikan ditetapkan berdasarkan kebutuhan dan bermuara ke tujuan pendidikan nasional yaitu membangun manusia Indonesia yang seutuhnya, yaitu membangun manusia Indonesia yang seutuhnya.¹⁴

Analisis Kebijakan Pendidikan Islam

Pendidikan di Indonesia yang selalu digemakan oleh diri sendiri dan juga orang lain, sebagai wacana kehadirannya masih menggunakan cara-cara lama, sudah waktunya mahasiswa untuk mengambil sikap dalam menetapkan sebuah keputusan, dan belajar bertanggung-jawabkan terhadap kejadian agar yang terjadi, sebagai sikap mental terhadap keputusan yang diambil. Capaian pembelajaran perlu diselaraskan dengan kurikulum yang sudah ada, demikian juga perlu menyesuaikan diri dengan pengembangan kurikulum pemerintah, sebagai kebijakan yang harus direalisasikan ke bawah.

¹² Thomas Lickona, *Uduating for Character* (Jakarta: Bumi Aksara 2015), 81.

¹³ *Ibid.*, 79.

¹⁴ Modul Pelatihan .. 8.

Kesimpulan

Kurikulum dan pembelajaran merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisah satu sama lain. Karena kurikulum kepanjangan tangan dari kebijakan pendidikan dari pusat, sebagai langkah sentralisasi yang digunakan untuk membangun daerah. Setiap kebijakan yang diambil oleh pusat, pada dasarnya untuk menyeragamkan program secara nasional, selebihnya bisa dikembangkan oleh daerah sesuai dengan muatan lokal yang ada. Kepala daerah sebagai penggerak dalam memberi motivasi kepada calon calon pendidik atau guru sekalipun agar kemampuan mengajar lebih profesional.

ROAD MAP PERUMUSAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM

Nasiruddin

Pendahuluan

Dalam memajukan pendidikan disuatu negara, maka sudah barang tentu ada inovasi peraturan-peraturan yang perlu dikeluarkan oleh suatu institusi ke negaraan yang kemudian peraturan itu menjadi kebijakan-kebijakan yang perlu di lakukan oleh lembaga pendidikan. Termasuk juga pemerintah Indonesia melakukan beberapa kebijakan dalam mengembangkan pendidikan, diantara kebijakan itu adalah kebijakan wajib belajar 12 tahun, kebijakan ujian nasional, kebijakan otonomi dan desentralisasi pendidikan, kebijakan sertifikasi guru, kebijakan peningkatan kualitas guru, kebijakan penerapan manajemen berbasis sekolah, kebijakan kurikulum berbasis kompetensi dan kebijakan penerapan kurikulum 2013,¹ dan kebijakan-kebijakan lain yang tidak semuanya oleh penulis paparkan pada tulisan ini.²

Kebijakan-kebijakan yang penulis paparkan diatas hanyalah kebijakan-kebijakan yang terfokuskan pendidikan Indonesia secara umum tidak menyentuh pada kebijakan yang memang terfokuskan pada kebijakan pendidikan Islam. Sebagaimana yang kita tahu bahwa pendidikan Indonesia memiliki dua wadah yang berbeda yaitu kementerian pendidikan

¹H.M, Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Teori, Aplikasi dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2015), 154-169.

²Kebijakan-kebijakan yang demikian memang sangat memerlukan kekuasaan dalam memajukan Pendidikan Islam karena tanpa otoritas politik syariat Islam (pendidikan Islam) sulit bahkan mustahil untuk ditegakkan. M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2010), 3.

dan kemenag yang menaungi beberapa pendidikan Islam. Sebagai *indigenious*, Pendidikan Islam setelah Indonesia merdeka tidak serta merta dimasukkan dalam system pendidikan Indonesia akan tetapi keberlangsungan pendidikan Islam terus berjalan dan mengalami perkembangan-perkembangan yang berkelanjutan. Sehingga dalam sejarahnya sekitar tahun 1970-an baru mulai perhatian pemerintah yang ditujukan kepada lembaga pendidikan Islam seperti misalnya lahirnya SKB 3 Menteri pada tahun 1975 yang kemudian disusul dengan SKB Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang pengaturan dan pembakuan kurikulum sekolah umum dan kurikulum madrasah. Kemudian pada perkembangan selanjutnya dengan hadirnya UU No 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pengakuan secara yuridis terhadap kelembagaan Pendidikan Islam serta Pendidikan Madrasah diakui sebagai sub system pendidikan Nasional.³

Kebijakan itu dimunculkan atau ditetapkan dari berbagai isu-isu perkembangan pendidikan baik isu itu datang dari pemerintah atau dari masyarakat, misalnya Isu yang hari ini *booming* dari kementerian pendidikan dan kebudayaan adalah akan mengadakan sekolah *Full Day*, kemudian isu yang memang dibuat oleh masyarakat adalah peningkatan aksesibilitas pendidikan dari wajib belajar 9 tahun menjadi 12.⁴ Maka tulisan ini akan membahas tentang alur perumusan suatu kebijakan mulai dari isu hingga penetapan suatu kebijakan sehingga menjadi aturan yang harus dilakukan oleh publik.

³H.M, Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan*. 213-214.

⁴ Tuntutan warga negara diwakili oleh Tim Advokasi Wajar 12 Tahun, terdiri dari 10 Lembaga Swadaya Masyarakat (NEW Indonesia atau Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia/JPPi, Indonesian Human Rights Committee for Social Justice/IHCS, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat/P3M, Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil/ASPPUK, Yayasan Aulia, Yayasan Insan Sembada, Yayasan Pembinaan Anak dan Remaja Indonesia/ YAPARI, Yayasan LAKPESDAM, Asosiasi Pusat Pengembangan Sumberdaya Wanita, Perhimpunan Peningkatan Keberdayaan Masyarakat, dan Yayasan Cerdas Bangsa serta 5 orang Pemohon Perseorangan Warga Negara Indonesia). Lihat Ahmad Ikrom, dkk, *Peta Jalan Pendidikan 12 Tahun di Indonesia*, (tt. Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia {JPPi}, 2015), 12

Konsep Dasar Kebijakan

Dalam tulisan ini penulis hanya mengutip satu dari tokoh yang mendefinisikan tentang kebijakan yang kemudian dalam hemat penulis sudah cukup presentatif mewakili dari tokoh-tokoh yang lain. Kebijakan bisa dimaknai dengan serangkaian tindakan sebagai suatu arahan untuk mencapai tujuan atau kebijakan adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara bersangkutan.⁵ Pengertian ini apabila digandengkan pendidikan maka antara kebijakan dan pendidikan sama-sama memiliki tujuan yang ingin dicapai sehingga diantara keduanya apabila keduanya bergandengan akan menciptakan tatanan masyarakat dan negara yang maju. Setiap kebijakan negara tidak dapat dilepaskan dari tujuan keberadaan negara tersebut. Suatu negara dengan segala fungsinya berhak untuk membuat atau tidak membuat kebijakan.

Dengan pengertian di atas suatu kebijakan pasti memiliki suatu tujuan tertentu atau orientasi tertentu, kebijakan juga berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah, kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat otoritatif. Suatu kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah karena dilatar belakangi ketika ada *deskripsansi* antara *das sollen* dan *das sein*. Kesenjangan tersebut dipicu oleh dua hal yaitu : *Pertama*, bahwa perjalanan kehidupan suatu bangsa menagalami lika-liku yang beraneka ragam, persoalan muncul dari sesuatu yang tidak bisa diduga sebelumnya yang membutuhkan upaya baru dalam mencari solusinya dan jika dikaitkan dengan statemen seorang filosof yang menyatakan bahwa sifat yang paling nyata dari sebuah realitas adalah perubahan, maka perubahan-perubahan sosial juga akan mengakibatkan persoalan baru dan membutuhkan penanganan baru. Maka tidak mungkin jika tidak ada perubahan dalam perkembangan suatu bangsa. Penulis contohkan yang pada awalnya di Indonesia tidak mengeluarkan sebuah kebijakan tentang wajib belajar maka untuk meningkatkan

⁵Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan, Konsep, Teori, dan Model*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Press, 2011), 34.

pendidikan Indonesia maka dikeluarkan suatu kebijakan tentang wajib belajar 9 tahun atau 12 tahun.⁶ *Kedua*, adanya tuntutan yang lebih tinggi dari sekedar yang ada selama ini. Misalnya, akibat minimnya kesejahteraan guru yang berefek pada kandasnya upaya peningkatan mutu lulusan pendidikan, membutuhkan terobosan kebijakan baru dari pemerintah dalam menaikkan anggaran pendidikan khususnya gaji guru serta peningkatan anggaran hingga 20%.⁷

Sehingga munculnya suatu masalah misalnya apakah pemerintah harus membuat peraturan tentang standar pendidikan dengan tingkat kelulusan pada dasarnya pada konflik asumsi mengenai tingkat kualitas pendidikan. Selanjutnya isu menjadi embrio bagi awal munculnya masalah publik di bidang pendidikan jika masalah ini mendapat perhatian khalayak ramai maka akan masuk perhatian yang menyebabkan isu tersebut masuk ke dalam agenda kebijakan khususnya agenda kebijakan pendidikan. Cenderung isu yang muncul dan berbuntut masalah di dunia pendidikan tentunya dalam ranah pendidikan baik berupa siswa, guru, sekolah, kepala sekolah, lembaga pendidikan, mulai dari tingkat kabupaten atau kotamadya hingga tingkat elit yaitu di kementerian pendidikan semua ini merupakan sorotan publik terhadap perkembangan pendidikan baik di tinjau secara umum maupun secara khusus. Masalah yang dihadapi oleh masing-masing bangsa sangat beragam dengan bobot kesulitan yang beragam pula.

Proses Lahirnya Kebijakan

Keberhasilan dalam pembuatan kebijakan adalah langkah pertama dengan mengidentifikasi isu-isu dibidang umum artinya kebijakan yang dibuat berdasarkan aspirasi dan pihak kepada masyarakat dan realitas yang ada, mengakomodir berbagai kepentingan dan meminimalisir adanya kerugian-kerugian pihak tertentu, demikian juga dengan kebijakan pendidikan harus mempertimbangkan banyak hal, karena menyangkut kepentingan publik yang dampaknya sangat besar. Analisis, penyusunan

⁶Abd. Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2015), 150

⁷Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2012), 87.

sasaran, memutuskan bidang-bidang pelaksanaan, menjelajahi administrasi secara luas, politik dan dimensi masyarakat, negosiasi dan konsultasi, dan akhirnya formulasi akhir serta pelaksanaan kebijakan. Efektivitas pembuatan kebijakan adalah kesamaan dari sasaran pada semua level untuk meningkatkan peluang pencapaian sasaran organisasi dan tidak menghamburkan energi dalam konflik.

Dunn sebagaimana yang dikutip oleh Hasbullah membuat tahapan proses kebijakan dimulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan,⁸ penjelasan ringkasnya berikut ini:

A. Munculnya Masalah dan Isue

Kebutuhan dan nilai yang belum terpenuhi atau kesempatan untuk mengadakan perbaikan yang hanya dapat dilakukan melalui kebijakan publik. Isu kebijakan (publik) adalah pandangan yang berbeda tentang masalah kebijakan serta cara untuk memecahkannya.⁹ Masalah biasanya muncul ketika ada *deskripsansi* (kesenjangan) antara dunia cita-cita (*das sollen*) dengan dunia nyata (*das sein*). Sedangkan kebijakan pendidikan dilakukan dalam rangka mengurangi kesenjangan (*descripancy*) atau mendekatkan antara dunia cita-cita dengan dunia nyata tersebut.¹⁰

Oleh karena itu munculnya suatu masalah misalnya apakah pemerintah harus membuat peraturan tentang standar pendidikan dengan tingkat kelulusan pada dasarnya pada konflik asumsi mengenai tingkat kualitas pendidikan. Selanjutnya isu menjadi embrio bagi awal munculnya masalah publik di bidang pendidikan jika masalah ini mendapat perhatian khalayak ramai maka akan masuk perhatian yang menyebabkan isu tersebut masuk ke dalam agenda kebijakan khususnya agenda kebijakan pendidikan.¹¹ Kecen-

⁸H.M, Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan*. 64

⁹ tpsofian.staff.ugm.ac.id kuliah Model Kebijakan.pdf

¹⁰Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan, Analisis, Dinamika, Formulasi Dan Implementasi*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2012), 87

¹¹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*, (Yogyakarta : MedPress, 2008), 79.

derungan isu yang muncul dan berbuntut masalah di dunia pendidikan tentunya dalam ranah pendidikan baik berupa siswa, guru, sekolah, kepala sekolah, lembaga pendidikan, mulai dari tingkat kabupaten atau kotamadya hingga tingkat elit yaitu di kementerian pendidikan semua ini merupakan sorotan publik terhadap perkembangan pendidikan baik di tinjau secara umum maupun secara khusus. Masalah yang dihadapi oleh masing-masing bangsa sangat beragam dengan bobot kesulitan yang beragam pula. Menurut Suryati sebagaimana yang dikutip oleh Arif Rohman, Indonesia memiliki lima pokok masalah dalam pendidikan yaitu : *pertama*, masalah pemerataan pendidikan. *Kedua*, masalah daya tampung pendidikan. *Ketiga*, masalah relevansi pendidikan. Keempat, masalah kualitas pendidikan. *Kelima*, masalah *efisiensi* dan *efektifitas* pendidikan.¹²

B. Penyusunan Agenda

Untuk dapat menjadi agenda kebijakan, seluruh isu dan masalah yang berkembang yang mempunyai urgensi terhadap kema-slahatan masyarakat, maka secara otomatis isu dan masalah tersebut mendapat perhatian publik dan pejabat yang berwenang. Para aktor yang memfilter masalah dan isu yang muncul dan layak untuk dilakukan untuk diidentifikasi lebih awal di bandingkan dengan isu dan masalah lain yang sedang hangat, untuk dimasukkan kepada pengagendaan kebijakan merupakan kesepakatan dan juga hasil konfliknya terjadi di antara elit politik itu sendiri. Penulis contohkan setelah pergantian menteri pendidikan dari Pak Anis Baswedan ke Pak Muhajir terdapat isu tentang *full day school* yang kemudian ini menjadi sorotan publik.

Untuk dapat menjadi agenda kebijakan, baik sistemik maupun pemerintah, suatu masalah harus melalui proses atau tahapan tertentu. Ripley mengungkapkan sebagaimana yang dikutip oleh H. M. Hasbullah bahwa proses suatu isu diangkat menjadi agenda kebijakan dan selanjutnya menjadi kebijakanyang diambil pemerintah, yaitu: a) terdapat masalah sosial, b) diterima kelompok, c)

¹²Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan, Analisis ...,87*.

kemudian bergabung dengan kelompok yang berbeda, d) menjadi isu sosial, e) sampai pada agenda publik, f) tindakan pengartikulasian, g) keputusan kebijakan mengenai beberapa masalah telah dibuat, h) kelompok mulai menekankan strategi isu terkait.¹³

Kebijakan pendidikan dirumuskan secara hati-hati lebih-lebih menyangkut persoalan krusial atau persoalan makro, maka hampir dapat dipastikan perumusan kebijakan pendidikan tersebut dilandasi oleh suatu paham teori tertentu. Dalam proses perumusannya, para pemegang kewenangan pengambilan kebijakan terlebih dahulu telah mempertimbangkan secara matang, baik secara rasionalitas, proses, nilai serta efek samping yang bakal terjadi.¹⁴

Formulasi Kebijakan

Pada tahap formulasi, masalah-masalah yang sudah masuk ke dalam agenda para perumus kebijakan mencari pemecahan masalah terbaik, semua yang mempunyai kepentingan disini bersaing untuk memberikan kontribusi agar dapat dikonsumsi oleh perumus kebijakan kemudian para kebijakan. Mengadopsi masukan yang ada dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan oleh perumus hingga mengambil keputusan kebijakan yang akan ditetapkan oleh lembaga legislatif, atau peradilan. Jika sebuah kebijakan telah diambil maka secara tidak langsung pemerintah mewajibkan untuk mengimplementasikan kepada unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia pada tahap terakhir evaluasi dengan bertujuan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dirumuskan dapat memecahkan permasalahan.¹⁵

Maka setelah isu-isu dan masalah-masalahnya sudah diketahui, pihak yang berwenang atau kementerian Pendidikan memformulasikan kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan sebagai upaya mengatasi isu-isu tersebut serta memberikan alternatif kebijakan untuk menyelesaikan suatu persoalan. Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk

¹³M. Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan, Alam Perspektif Teori, Aplikasi dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2015), 70

¹⁴Ibid., 71.

¹⁵Budi Winarno, *Kebijakan Publik.....* 18- 19

mengatasi masalah, akan tetapi alternatif-alternatif kebijakan ini tidak langsung diberikan kepada masyarakat perlu kajian aspek-aspek positif dan negatifnya. Ada beberapa aspek yang perlu dicermati dalam merumuskan kebijakan¹⁶, *Pertama*, Kebijakan Pendidikan merupakan pejabaran dari visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu. *Kedua*, kebijakan ini dilahirkan dari kesatuan dari teori dan praktik. *Ketiga*, mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi dan masyarakat. *Keempat*, keterbukaan. *Kelima*, didukung oleh riset dan pengembangan. *Keenam*, ditujukan pada kebutuhan peserta didik. *Ketujuh*, serta diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis.¹⁷

Legitimasi Kebijakan

Setelah diformulasi maka sebelum di konsumsi oleh masyarakat perlu adanya legitimasi atau pengesahan dari yang mengatur implementasi kebijakan tersebut pada masyarakat atau publik. Pada umumnya wewenang melakukan legitimasi dimiliki oleh pemerintah atau badan legislatif yang kemudian juga diakui oleh masyarakat agar ketika kebijakan dilaksanakan tidak ada penolakan dari masyarakat. Sudah barang tentu masyarakat bisa saja menolak dan menerima terhadap suatu kebijakan karena pendidikan merupakan sebagian dari kehidupan masyarakat dan juga sebagai dinamisator masyarakat itu sendiri sekaligus juga sebagai status quo masyarakat itu sendiri.¹⁸

¹⁶ Dalam khasanah teori perumusan kebijakan, dikenal setidaknya tiga belas jenis teori perumusan kebijakan yaitu: 1) Teori kelembagaan, 2)Teori proses, 3)Teori kelompok, 4) Teori Elit, 5) Teori Rasional, 6) Teori Inkremental, 7)Teori Permainan, 8)Teori Pilihan Publik, 9)Teori system, 10) Teori pengamatan, 11) Teori Demokratid, 12) Teori Strategis, 13) Teori Deliberasi. H.A.R.Tilaar & Riant Nugroho, *KebijakanPendidikan*, (Yogyakarta: PusakaPelajar, 2008), 190-191

¹⁷ Dalam buku ini ada banyak aspek yang perlu diperhatikan dalam menentukan suatu kebijakan, hanya penulis mengambil bagian-bagian tertentu yang dalam hemat penulis presentatif dari kesemuanya. Lengkapnya lihat H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar), 141-154.

¹⁸H.A.R. Tilaar, *Manajemen Pendidikan Nasional Kajian Pendidikan Masa Depan*, (Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, 2011), 80.

Para pemangku kebijakan memilih masukan yang ada dari sekian banyak alternatif yang ditawarkan oleh perumus hingga mengambil keputusan kebijakan yang akan ditetapkan oleh lembaga legislatif, atau pengadilan. Masalah-masalah yang sudah masuk ke dalam agenda para perumus kebijakan mencari pemecahan masalah terbaik, semua yang mempunyai kepentingan disini bersaing untuk memberikan kontribusi agar dapat dikonsumsi oleh perumus kebijakan. Jika sebuah kebijakan telah diambil maka secara tidak langsung pemerintah mewajibkan untuk mengimplementasikan kepada unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia pada tahap terakhir evaluasi dengan bertujuan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dirumuskan dapat memecahkan permasalahan.

Implementasi Kebijakan

Implementasi diartikan sebagai *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). *To give practical effect to* (menimbulkan dampak, akibat terhadap sesuatu). Sehingga pengertian diatas mengandung arti bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses menjalankan keputusan kebijakan. Wujud dari kebijakan ini biasanya berupa undang-undang, instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peraturan menteri dan sebagainya.¹⁹

Menurut Wibawa sebagaimana yang dikutip oleh H. M. Hasbullah, implementasi kebijakan merupakan pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam undang-undang, namun dapat juga berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundang.²⁰ Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktifitas yang diberikan formulasi kebijaksanaan yang bersifat teoritis. Pokok perhatiannya adalah pada pemilihan arah berupa tindakan dan pengamatan bahwa hal tersebut ditelusuri dan diikuti sampai selesai dengan tuntas waktu pelaksanaan. Oleh karena itu

¹⁹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), 64. Bisa lihat juga di Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan, Analisis, Dinamika, Formulasi Dan Implementasi*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2012), 106.

²⁰ M. Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan...*, 93.

implementasi kebijakan sebagai proses teknis yang bersifat dinamis dan interpretative, tidak dapat dilepaskan adanya kemungkinan peluang dan tantangan yang mengiringi perjalanan proses implementasi tersebut. Sehingga dapat diketahui bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh keberhasilan para pelaku atau implementor dalam mengisi berbagai peluang dan mengatasi berbagai kendala yang dihadapi.

Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan matang, pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan agar tidak terjadi kesenjangan antara rumusan dengan aplikasi dilapangan yang apabila tidak sejalan, maka tujuan tidak bisa di capai sebagaimana telah di rumuskan.²¹ Tahapan ini merupakan proses yang menentukan dan menegangkan, serta tahapan yang sangat krusial dalam proses kebijakan, suatu kebijakan dirumuskan untuk diimplementasikan. Hal ini menunjukkan bahwa sebuah kebijakan dengan tidak dibarengi implementasi adalah sebagai hal yang mustahil, bahkan lewat implementasi itulah maka kebijakan dioperasionalkan, sampai pada gilirannya tercapai tujuan diharapkan. Demikian juga dalam mengimplementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemangku kebijakan di KEMENAG dalam melaksanakan PMA No 13 Tahun 2013 perlu memerhatikan beberapa faktor-faktor sebagaimana yang telah dipaparkan di atas.

Pendekatan dalam implementasi kebijakan pendidikan

Secara teoritik, kebijakan pendidikan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pendidikan lebih bermutu mencakup empat pendekatan implementatif meliputi;

A. Pendekatan Struktural (*Struktur Approach*), ialah pendekatan yang bersifat *top-down* yang dikenal dalam teori-teori organisasi modern pendekatan ini memandang bahwa kebijakan pendidikan harus dirancang, diimplementasikan, dikendalikan, dan dievaluasi secara *structural*. Namun titik lemah dari pendekatan *structural* ini adalah,

²¹Mudja Rahardjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, (Malang : UIN-Maliki Press, 2010), 7.

proses pelaksanaan implementasi kebijakan pendidikan menjadi kaku, terlalu birokratis, dan kurang efisien.²²

- B. Pendekatan Prosedural Manajerial (*Procedural and managerial approach*), merupakan pendekatan yang muncul dalam rangka memberikan koreksi atas pendekatan. Ada tiga langkah-langkah yang tepat dalam proses implementasi kebijakan, yaitu: a) Membuat desain program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya, dan waktu. b) Melaksanakan program kebijakan dengan cara mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat, c) Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.²³
- C. Pendekatan Prilaku (*Behavioural Approach*), pendekatan prilaku meletakkan dasar semua orientasi dari kegiatan implementasi kebijakan pada prilaku manusia sebagai pelaksana, bukan pada organisasinya sebagaimana pendekatan struktural atau pada tehnik menajemennya sebagaimana pendekatan prosedural diatas. Pendekatan prilaku ini berasumsi bahwa upaya implementasi kebijakan yang baik adalah bila prilaku manusia beserta segala sikapnya juga harus dipertimbangkan dan dipengaruhi agar proses implementasi kebijakan tersebut dapat berlangsung baik. Beberapa kejadian sering terlihat dimana program kebijakannya baik, peralatan dan organisasi pelaksanaanya juga baik, namun ditengah jalan banyak terjadi penolakan-penolakan di masyarakat.²⁴
- D. *Political Approach*, adalah pendekatan yang lebih melihat pada faktor-faktor politik atau kekuasaan yang dapat memperlancar atau menghambat proses implementasi kebijakan.²⁵

²²M. Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan...*,102.

²³Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan, Analisis...*,112.

²⁴Ibid, 113

²⁵M. Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan ...*,103.

Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan pendidikan merupakan suatu aktifitas yang bermaksud untuk mengetahui suatu kebijakan pendidikan tersebut benar-benar sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan, serta memberikan dampak nyata terhadap khalayak sesuai dengan yang diinginkan. Implementasi kebijakan pendidikan berada di tingkat-tingkat nasional, wilayah dan daerah, Maka di setiap langkah tersebut, evaluasi kebijakan pendidikan dilaksanakan. Organisasi pendidikan yang secara hierarkis mulai dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah sama-sama mengadakan evaluasi atas kebijakan yang dibuat masing-masing. Fungsi evaluasi memberikan informasi valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, serta memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target sekaligus juga memberikan rekomendasi.²⁶

Mengenai hal apa saja yang dievaluasi sangat bergantung pada komponen-komponen yang ada di lembaga pendidikan seperti misalnya: guru, alat, sarana prasarana, biaya, pegawai, teknisi yang ada di lembaga pendidikan, tingkat keterlibatan siswa di dalamnya dan faktor-faktor administrasi, Apakah kesemuanya itu berinteraksi secara maksimal, intensif dan saling kondusif atautkah tidak, dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijaksanaan pendidikan. Kemudian juga bisa diukur dari seberapa besar kebijakan pendidikan telah tersetap dengan baik, diakui mutunya oleh masyarakat serta mau belajar sepanjang hayat sebagaimana misi hampir setiap usaha pendidikan. Oleh karena itu, aksentuasi evaluasi kebijaksanaan pendidikan menurut pendidikan ini, haruslah tertuju kepada keluaran pendidikan.

Penutup

Kebijakan publik di bidang pendidikan, kebijakan publik berkenaan dengan segala kebijakan yang di ambil oleh pemerintah seperti kebijakan ekonomi, kebijakan hukum, kebijakan hukum, kebijakan agama dan lainnya yang menyangkut dengan problem warga negara, Maka berbicara kebijakan pendidikan sama halnya dengan kebijakan

²⁶Nanang Fattah, *Analisis Kebijakan Pendidikan*, (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2013), 247

publik namun mengkhususkan pada bidang pendidikan yang merupakan gabungan kata *policy education*. Kebijakan pendidikan pada hakikatnya berupa keputusan yang substansinya adalah tujuan, prinsip dan aturan-aturan. Format kebijakan biasanya dicatat dan dituliskan untuk dipedomani oleh pimpinan, staf dan personel organisasi, serta interaksinya dengan lingkungan eksternal. Wujud dari kebijakan pendidikan ini biasanya berupa undang-undang pendidikan, intruksi, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, peraturan menteri, dan sebagainya menyangkut pendidikan.

Dalam kebijakan pendidikan menurut Divine, memiliki empat dimensi pokok yaitu: Dimensi Normatif, terdiri dari atas nilai, standart dan filsafat, dimensi ini memaksa masyarakat untuk melakukan peningkatan dan perubahan melalui kebijakan pendidikan yang ada. Dimensi Struktural, dimensi ini berkaitan dengan ukuran pemerintah (desentralisasi, sentralisasi, federal, atau bentuk lain), dan satu struktur organisasi, metode dan prosedur, yang menegaskan dan mendukung suatu kebijakan pendidikan. Dimensi Konstituentif, terdiri dari individu, kelompok kepentingan, dan penerima yang menggunakan kekuatan untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Dimensi teknis, menggabungkan pengembangan, praktik, implementasi, dan penilaian dari pembuatan kebijakan pendidikan.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DAN PERAN BIROKRASI

Nur Iftitah

Pendahuluan

Kebijakan pendidikan keagamaan Islam di Indonesia mengalami dinamika yang luar biasa mengalami tantangan. Dinamika dan perubahan itu dapat dilihat dalam sejarah Indonesia yaitu masa penjajahan, pasca kemerdekaan¹ yang terdiri dari masa pemerintahan orde lama, masa pemerintahan orde baru dan pemerintahan orde reformasi. Pada tahun 1972 pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No.34 Tahun 1972 tentang kewenangan penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan di bawah satu pintu, yaitu oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan termasuk didalamnya penyelenggaraan pendidikan agama.

Keputusan Presiden tersebut diikuti oleh Instruktur Presiden No.15 Tahun 1974 tentang pelaksanaan Keputusan Presiden tersebut. Kepres dan Inpres tersebut mendapatkan tantangan yang sangat keras dari kalangan Islam, karena kedua keputusan itu dipandang sebagai langkah untuk mengebiri tugas dan peran Kementerian Agama. Akhirnya Pemerintah dalam hal ini Presiden Soeharto mengadakan sidang

¹ Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional pertama dikeluarkan pemerintah setelah kemerdekaan yakni UU RI No.4 Tahun 1950 belum secara spesifik memberikan ketentuan khusus dalam pengaturan terhadap lembaga pendidikan Islam. Meskipun demikian undang-undang ini telah memberikan pengakuan terhadap sekolah agama yakni seperti yang tercantum pada pasal 10 ayat 2 undang-undang tersebut bahwa “belajar di sekolah agama yang telah mendapatkan pengakuan Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”. Sebelum ditetapkan Undang-undang tersebut Menteri Agama telah mengeluarkan ketentuan yang memberikan pengakuan terhadap madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan Islam yakni Peraturan Menteri Agama No.1 Tahun 1946 yang ditetapkan pada tanggal 19 Desember tahun 1946 tentang pemberian bantuan dan subsidi terhadap madrasah.

kabinet dan membentuk sebuah tim yang anggota-anggotanya wakil dari Kementrian Agama, Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementrian Dalam Negeri dan lembaga-lembaga terkait untuk merumuskan konsep keputusan bersama yang kemudian dikenal dengan SKB 3 Menteri yaitu Menteri Agama(Mukti Ali), Menteri Dalam Negeri (H.Amir Mahmud), dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (H.Syarif Thayeb). Judul SKB itu adalah “Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah”.

Setelah SKB 3 Menteri lahirnya UU No.2 Tahun 1989 yang diharapkan mampu memposisikan pendidikan Islam dan sistem pendidikan nasional ternyata belum juga mampu memposisikannya dalam sistem pendidikan nasional, walaupun ada penyebutan pendidikan keagamaan sebagai pendidikan menengah tetapi penjelasan yang disebutkan dalam Undang-Undang tersebut tidak menggambarkan pengakuan terhadap Pendidikan keagamaan Islam, sampai lahirnya UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pada pembahasan ini yang dijelaskan adalah mengenai implementasi dari kebijakan pendidikan Islam dari mulai SKB 3 Menteri, UU No.20 Tahun 2003 sampai dengan PP RI No.55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Pengimplementasian suatu kebijakan bukanlah sesuatu yang mudah, Solichul Abdul Wahab menjelaskan bahwa “Secara jujur kita dapat mengatakan bahwa kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal”. Hoggwodd dan Gunn(1986) membagi pengertian kegagalan kebijakan publik (*public failure*) dalam dua kategori besar yaitu *non-implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccesfull implementation* (implementasi yang tidak berhasil).²

Latar Belakang lahirnya SKB Tiga Menteri dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam

Perhatian yang lebih serius terhadap pendidikan agama memang dapat diamati setelah kemunculan Orde Baru. Pada tahun1966 UU Pendidikan Nasional yang lebih sempurna memang belum bisa diru-

² Solihin Abdul Wahab analisis Kebijakan: *Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: PT Bumi Aksara,2012), 128

muskan tetapi kebijakan yang dikembangkannya dalam bidang pendidikan cenderung lebih mendasar dan menyeluruh. Ketetapan MPRS No. XXVII/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan dengan jelas memperlihatkan kecenderungan itu dengan menunjukkan secara kuat peran agama.

Ketetapan itu memberi status yang lebih berarti. Pendidikan agama tidak lagi merupakan mata pelajaran pilihan tetapi sudah merupakan mata pelajaran wajib yang harus diikuti oleh semua siswa dan mahasiswa dan merupakan syarat kelulusan ujian akhir. Memandang pentingnya agama, pemerintah Orde Baru terus merespon aspirasi umat Islam yang berusaha menjadikan madrasah sebagai salah satu pilar dari sistem pendidikan nasional. Meskipun belum tersedia peraturan yang pasti madrasah dikembangkan dalam berbagai type yang tidak terbatas pada madrasah-agama. Dalam hal ini pemerintah bersikap realistik dengan memanfaatkan lembaga pendidikan yang sudah ada seperti madrasah melalui usaha modifikasi khususnya dalam hal kurikulumnya. Madrasah pada awalnya didominasi pelajaran agama setahap demi setahap diarahkan untuk mengajarkan mata pelajaran umum.

Sebagai bukti pengakuan terhadap madrasah yang dikelola Kementerian Agama dapat dilihat dari kenyataan bahwa waktu itu madrasah yang mengikuti ketentuan-ketentuan Kementerian Agama diberikan subsidi. Selain itu sesuai dengan kebutuhan pemerintah sendiri sejumlah madrasah swasta juga ditingkatkan statusnya menjadi madrasah negeri meskipun masih terbatas pada tingkatan ibtidaiyah.

Pada tahun 1967 Kementerian Agama mengeluarkan kebijakan untuk menegerikan sejumlah madrasah dalam semua tingkatan mulai dari tingkat ibtidaiyah sampai dengan Aliyah. Melalui usaha ini terealisasi dari 123 madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) menjadi 358. Dalam waktu yang bersamaan juga telah berdiri sekitar 182 Madrasah Stanawiyah Negeri dan 42 Madrasah Aliyah Agama Islam Negeri (MAAIN)³ dengan memberikan status Negeri tanggungjawab pengelo-

³ Dengan penegerian ini berarti murid-murid madrasah-negeri dengan sendirinya bertambah hingga mencapai 157.794 untuk murid Ibtidaiyah, 32.208 murid Stanawiyah dan 7.249 murid Aliyah. Untuk pertama kalinya penegerian madrasah tingkat aliyah digunakan

laan memang menjadi beban pemerintah akan tetapi pengaturan dan kontrol atas madrasah itu menjadi lebih efektif.

Sejalan dengan struktur madrasah pada 10-20 Agustus 1970 telah dilangsungkan di Cibogo Bogor, Jawa Barat dalam rangka penyusunan kurikulum madrasah dalam semua tingkatan secara nasional. Kurikulum madrasah yang dirumuskan di Cibogo ini diberlakukan secara nasional berdasarkan Keputusan Menteri Agama No.52 tahun 1971. Dengan beberapa perbaikan dan penyempurnaan kurikulum itu kemudian dikenal dengan kurikulum 1973. Dari struktur materi yang ditawarkan kurikulum itu sudah cukup mencerminkan perkembangan yang serius dalam rangka mengarahkan madrasah sebagai bagian dari Sistem Pendidikan Nasional. Komponen-komponen kurikulum itu meliputi tidak saja mata pelajaran agama tetapi juga mata pelajaran umum dan mata pelajaran kejuruan.⁴

Pada tanggal 18 April tahun 1972 pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Presiden No. 34 tahun 1972 tentang “Tanggungjawab Fungsional Pendidikan dan latihan, isi keputusan ini pada intinya menyangkut tiga hal :

1. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung-jawab atas pembinaan pendidikan umum dan kejuruan.
2. Menteri Tenaga kerja bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan pegawai negeri.
3. Ketua Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung-jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.⁵

Madrasah Aliyah Agama Islam Negeri (MAAIN). Dua madrasah swasta yang pertama kali dinegerikan berdasarkan SK Menteri Agama No.80 tahun 1967 adalah Madrasah Aliyah Al-Islam di Surakarta dan Madrasah Aliyah di Magetan.

⁴ Dengan dilaksanakannya kurikulum 1973 itu Madrasah Aliyah memiliki jurusan Pasti Alam dan Sosial Budaya. Pada perkembangan selanjutnya madrasah memiliki lima jurusan : 1. Jurusan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) 2. Jurusan Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS) 3. Jurusan Bahasa 4. Jurusan Agama (syari’ah) dan 5. Jurusan Peradilan Agama (Qada). Abd.Rahman Shaleh, *Penyelenggaraan Madrasah, Petunjuk Pelaksanaan administrasi dan Teknis Pendidikan* (Jakarta: Dharma Bakti 1984),23.

⁵ Haidar Nawawi, *Perundang-Undangan Pendidikan* (Jakarta :Ghalia Indonesi, 1983)

Bagi Departemen Agama yang mengelola pendidikan Islam termasuk madrasah keputusan ini menimbulkan masalah. Dalam Tap MPRS No.27 tahun 1966 dinyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan Nasional. Selain itu dalam Tap MPRS No.2 tahun 1960 ditegaskan bahwa madrasah adalah lembaga otonom dibawah pengawasan Menteri Agama. Berdasarkan ketentuan ini maka Departemen Agama menyelenggarakan pendidikan madrasah tidak saja bersifat keagamaan dan umum tetapi juga yang bersifat kejuruan. Dengan Kepres No.34 tahun 1972 penyelenggaraan pendidikan umum dan kejuruan menjadi sepenuhnya berada dibawah tanggungjawan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Secara implisit ketentuan ini mengharuskan diserahkannya penyelenggaraan pendidikan madrasah yang sudah menggunakan kurikulum nasional kepa Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan.

Sampai disini masih terlihat secara jelas bahwa madrasah belum dianggap masuk kedalam sistem pendidikan Nasional. Usaha-usaha penergian dan penyusunan kurikulum 1973 sejauh ini tampaknya belum dapat dijadikan alasan untuk mengakui lembaga ini sebagai bagian penting dari Sistem Pendidikan Nasional. Menarik untuk dicatat bahwa kebijakan Kepres 34/1972 yang kemudian diperkuat dengan Inpres 15/1974 menggambarkan ketegangan yang cukup keras dalam hubungan madrasah dengan pendidikan Nasional. Dalam konteks ini madrasah tidak saja diasingkan dari sistem pendidikan nasional tetapi juga terdapat indikasi kuat akan dihapuskan. Pemberitaan dan laporan mass media tentang kondisi madrasah yang sangat buruk pada saat itu agaknya mempunyai maksud untuk membentuk citr negatif madrasah.

Reaksi ummat Islam terhadap kebijakan yang tidak menguntungkan itu diperlihatkan antara lain oleh Musyawarah Kerja Majelis Pertimbangan Pendidikan dan Pengajaran Agama (MP3A). Lembaga ini meyakinkan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan yang memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam proses pembangunan. Menyinggung tentang pengelolaan madrasah itu MP3A menegaskan bahwa yang paling tepat disertai tanggung jawab itu adalah Departemen Agama sebab Menteri Agamalah yang lebih tahu tentang seluk

beluk pendidikan agama bukan menteri Pendidikan dan Kebudayaan atau menteri yang lain.⁶

Memperhatikan aspirasi umat Islam diatas maka pada tahun 1975 dikeluarkan Surat Keputusan bersama Tiga Menteri mengenai “Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah”. Dalam surat keputusan bersama itu masing-masing Kementrian Agama, Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementrian dalam Negeri memikul tanggungjawab dalam pembinaan dan pengembangan madrasah. Dengan keluarnya petunjuk pelaksanaan tersebut ketegangan antara pendidikan agama dengan pendidikan nasional memang dapat diatasi. Dengan demikian juknis telah memberikan sebuah model solusi yang disatu sisi memberikan pengakuan eksistensi pendidikan Islam termasuk madrasah dan IAIN dan penegasan bahwa pengelolaanya tetap ditangan Departemen Agama, namun disisi lain tetap memberikan kepastian akan berlanjutnya usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integratif.

Berdasarkan SKB 3 Menteri Tahun 1975 Bab I Pasal 1 menyebutkan “Yang dimaksud dengan madrasah dalam Keputusan Bersama ini adalah: Lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai dasar yang diberikan sekurang-kurangnya 30% disamping mata pelajaran umum.”⁷SKB 3 Menteri tersebut menjadi pergeseran istilah madrasah menjadi sekolah umum berciri khas Islam. Lembaga jenis ini bukanlah menjadi lembaga pendidikan keagamaan Islam lagi karena pendidikan keagamaan Islam adalah pendidikan yang memberikan pengajaran agama Islam lebih banyak daripada umum. Maka madrasah yang murni memberikan pengajaran agama Islam disebut Madrasah Diniyah, tetapi pada saat itu statusnya hanya sebagai pendidikan non formal atau pelengkap saja.

Dalam konteks itu sejumlah diktum yang memperkuat posisi madrasah lebih ditegaskan lagi dengan merinci bagian-bagian yang

⁶ Amir Hamzah Wiryosukarto, *Biografi KH. Imam Zarkasyi*, (Ponorogo: Gontor Press, 1996), 388

⁷ Haidar Putra Dauly, *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2007), 113

menunjukkan kesetaraan madrasah dengan sekolah, dalam bab I pasal 1 ayat 2 dinyatakan :

Madrasah itu meliputi 3 tingkatan :

- a. Madrasah Ibtidaiyah setingkat dengan Sekolah Dasar
- b. Madrasah Stanawiyah setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama
- c. Madrasah Aliyah setingkat dengan Sekolah Menengah Atas.

Selanjutnya dalam bab II pasal 2 disebutkan bahwa :

- a. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah Sekolah umum yang setingkat.
- b. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke Sekolah Umum setingkat lebih atas.
- c. Siswa madrasah dapat berpindah ke Sekolah Umum yang setingkat.

Mengenai pengelolaan dan pembinaan dinyatakan dalam bab IV pasal 4 sebagai berikut:

- a. Pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.
- b. Pembinaan mata pelajaran Agama pada Madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.
- c. Pembinaan dan pengawasan mutu Mata pelajaran umum pada Madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri.⁸

Pengakuan terhadap status madrasah yang diikuti dengan penyesuaian-penyesuaian sistem sekolah telah membuahkan tanggapan yang menggembirakan. Diantaranya diperolehnya Inpres untuk seribu madrasah pada tahun 1978 dan beberapa tahun kemudian datang permintaan dari Rektor IPB, Prof. Dr. Andi Hakim Nasution untuk mengirimkan beberapa lulusan terbaik madrasah Aliyah sebagai mahasiswa PMDK di IPB.⁹

⁸ A. Aziz Martunus, *Laporan Lokakarya Pelaksanaan SKB 3 Menteri* (Jakarta: Balitbang Agama Depag RI, 1978/1979)

⁹ Permintaan Prof. Andi Hakim ini disampaikan kepada Prof. Dr. Zakiyah Derajat dalam sebuah memo yang kemudian disampaikan kepada Z. A. Syis yang telah menggantikannya sebagai Direktur Pendidikan Agama. Adapun sejumlah yang diminta adalah lima orang siswa akan tetapi dia mengatakannya sepuluh siswa dengan alasan tersendiri.

Pada tahap awal setelah SKB, Departement Agama menyusun kurikulum 1976¹⁰ yang diberlakukan secara intensif mulai tahun 1978. Kemudian kurikulum 1976 ini disempurnakan lagi melalui kurikulum 1984 sebagaimana dinyatakan dalam SK Menteri Agama N0.45 Tahun 1987. Misalnya pada tingkat Ibtidaiyah kurikulum 1984 terdiri dari 15 mata pelajaran. Bidang study agama hanya mencakup sekitar 30% dengan lima mata pelajaran. Selebihnya sekitar 70% dengan 10 bidang study merupakan mata pelajaran umum.

Akhir dari dekade 1980-an dunia pendidikan Islam memasuki era integrasi karena lahirnya UU No.2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam UUSPN ini pendidikan nasional mencakup jalur sekolah dan jalur luar sekolah serta meliputi jenis-jenis pendidikan akademik, pendidikan profesional, pendidikan kejuruan dan pendidikan keagamaan.¹¹ Meskipun secara eksplisit tidak mengatur secara khusus tentang pendidikan Islam, tetapi dalam prakteknya memberikan ketentuan-ketentuan baru mengenai jenis dan kurikulum pendidikan Islam khususnya pendidikan madrasah.

Implementasi dari UUSPN terhadap pendidikan madrasah dapat diamati pada kurikulum dari semua jenjang madrasah mulai dari ibtidaiyah, Tsanawiyah sampai dengan Aliyah. Kenyataan diatas dapat dilihat dengan adanya Keputusan Menteri Agama RI Nomor 372 tahun 1993 tentang Kurikulum Pendidikan Berciri khas Agama Islam. Dalam keputusan ini diatur bahwa Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah melaksanakan kurikulum nasional Sekolah Dasar dan Sekolah lanjutan Tingkat Pertama. Adapun isi kurikulum pendidikan dasar yang berciri khas agama Islam disamping wajib memuat bahan kajian sebagaimana tersebut diatas jugawajib memuat bahan kajian sebagai ciri khas agama Islam yang tertuang dalam mata pelajaran agama dengan uraian: Al-Qur'an-Hadist, Aqidah-Akhlak, Fiqih, Sejarah

Terakhir didapat laporan dari salah seorang dosen di IPB bahwa mahasiswa alumni Madrasah Aliyah tersebut telah ikut menyemarakkan kehidupan keagamaan dikampus melalui kegiatan yang mungkin tidak terlalu direncanakan, yaitu burter ilmu yang mereka lakukan dengan teman-temannya yang bersal dari sekolah umum.

¹⁰ Keputusan Menteri Agama No.75, tanggal 29 Desember 1976

¹¹ Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Jakarta: Golden Terayon Press,1994)

Kebudayaan Islam, Bahasa Arab yang diselenggarakan dalam iklim yang menunjang pembentukan kepribadian muslim.¹²

Kedudukan madrasah yang integratif tampak juga dalam partisipasinya pada program penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun. Untuk memberi kesempatan kepada masyarakat luas dalam pemerataan pendidikan dasar. Sejak tahun ajaran 1996/1997 Departemen Agama telah membuka Madrasah Stanawiyah terbuka. Susunan dan program pendidikan pada MTs terbuka ini sama dengan Sekolah Lanjutan Pertama atau MTs reguler. Metode pengajarannya mengandalkan sistem modul tertulis yang ditunjang dengan media siaran radio dan kaset radio.¹³

Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam dalam UU No.20 Tahun 2003

Hasil pemilu tahun 1999 menghasilkan pemerintahan baru dibawah pimpinan Gus Dur atau K.H Abdurrahman Wahid, di antara gebrakan Gus Dur adalah melakukan perubahan nama Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menjadi Kementrian Pendidikan Nasional. Hal itu dimaksudkan Gus Dur untuk menyatukan penyelenggaraan dan pembinaan pendidikan yang ada di Indonesia dibawah satu atap atau dalam satu tangan. Tetapi gagasan Gus Dur tersebut tidak dapat direalisasikan. Sebelum masa pemerintahannya yang formal habis beliau telah dilengserkan dari jabatannya sebagai presiden Indonesia. Maka dengan lengsernya Gus Dur ide untuk menyatukan pembinaan dan pengelolaan madrasah dibawah Kementrian Pendidikan Nasional masih tetap sebagai wacana saja.

Pada masa ini lahirlah UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. dalam sistem pendidikan Nasional. Husni Rahim menyatakan bahwa dengan UU RI No. 20 Tahun 2003 pendidikan Islam yang awalnya belum diakui sudah diakui, madrasah dan pendidikan keagamaan sudah menjadi bagian dari sistem pendidikan

¹² Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat, Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pendidikan Keagamaan (Bandung: Departemen Agama,1994), 335.

¹³ Madrasah Terbuka: Terobosan baru dan Depag, Dalam *Jurnal Madrasah* Vol.no.2, (jakarta:Departemen Agama,1997)6

Nasional. Jika mengacu pada Undang-Undang RI No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan nasional merupakan acuan normatif dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia termasuk pendidikan Agama Islam. Undang-Undang ini sangat menggembirakan umat Islam karena dalam UU RI No. 20 tahun 2003 adalah pengakuan madrasah dan pondok pesantren sebagaimana tertulis dalam pasal 30 ayat 4: “Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman dan bentuk lain yang sejenis. Paradigma baru mengenai madrasah dan pendidikan keagamaan dalam ketentuan UU RI No.20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas ini lebih mengatur tentang kedudukan, fungsi, jalur, jenjang dan bentuk kelembagaannya.¹⁴ Mengenai pendidikan keagamaan dalam ketentuan perundangan Sisdiknas dinyatakan berfungsi untuk mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan atau menjadi ahli ilmu agama (pasal 30 ayat 2).

Di bawah ini adalah penjelasan tentang pondok pesantren dan pendidikan diniyah sebagaimana implemmtasi dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut:

1. Pondok pesantren

Pondok pesantren yang pertama kali dirintis oleh Syaikh Maulana Malik Ibrahim pada tahun 1399 M untuk menyebarluaskan Islam di Jawa, hal ini berdasarkan hasil study Ronald Alan Lukens Bull (1977), doktor yang menekuni bahwa tokoh yang berhasil mendirikan dan mengembangkan pondok pesantren adalah Raden Ahmad (Sunan Ampel).¹⁵ Raden Ahmad (Sunan Ampel) mendirikan pesantren di kembang kuning yang waktu itu didirikan hanya mempunyai tiga orang santri yaitu wiryo suryo, Abu Hurairoh dan Kyai Bangkuning. Kemudian bermunculan pesantren-pesantren

¹⁴ Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi dan Aksi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2004),295

¹⁵ Abd.Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2013),33

yang baru misalnya pesantren Giri oleh Sunan Giri, Pesantren Demak oleh Raden Patah dan Pesantren Tuban oleh sunan Bonang.¹⁶

Pesantren adalah lembaga pendidikan keagamaan yang mempunyai ke khasan tersendiri dan berbeda dengan lembaga pendidikan lainnya, Pendidikan di Pesantren meliputi pendidikan Islam, dakwah, pengembangan kemasyarakatan dan pendidikan lainnya yang sejenis, Para peserta didik pada masa pesantren disebut santri yang umumnya menetap, di lingkungan pesantren disebut dengan istilah pondok. Dari sinilah timbul istilah pondok pesantren. Perkembangan pondok pesantren sangat variatif, sebagaimana dikutip oleh Soebahar yang membagi pondok pesantren menjadi dua macam yaitu salafi dan khalafi. Abdullah Syukri Zarkasyi membagi varian pondok pesantren menjadi tiga yaitu pondok pesantren tradisional, pondok pesantren modern dan pondok pesantren perpaduan antara tradisional dan modern.

Terkait dengan pesantren Menteri Agama Mukti Ali tahun 1974 telah mengeluarkan kebijakan mengenai pendidikan ketrampilan di pondok pesantren. Kebijakan ini timbul atas kritik beliau terhadap pesantren salaf yang sepenuhnya agama. Mukti Ali menilai hal tersebut terlalu mementingkan kepentingan otak (menghafal) dan penonjolan keutamaan akhlak (tasawuf) tetapi kurang memperhatikan ketrampilan tangan sebagai bekal untuk hidup setelah terjun di masyarakat. Tentunya secara ideal seorang santri harus mampu menyerasikan antara otak (head), akhlak(heart) dan ketrampilan tangan (*hand*).¹⁷

Sedangkan Peraturan Menteri Agama No.3 tahun 1979 mengklasifikasikan pondok pesantren menjadi empat tipe, yaitu :

- a. Pondok pesantren tipe A yaitu dimana para santri belajar dan bertempat tinggal di asrama lingkungan pondok pesantren dengan pengajaran yang berlangsung secara tradisional (sistem wetonan dan sorogan).

¹⁶ Wahjoetomo, *Perguruan Tinggi pesantren* (Jakarta:Gema Insani Press, 1997), 70-71.

¹⁷ Abd Halim Soebahar, 53

- b. Pondok pesantren tipe B, yaitu yang menyelenggarakan pengajaran secara klasikal dan pengajaran oleh kyai bersifat aplikasi, diberikan pada waktu-waktu tertentu, santri tinggal di asrama di lingkungan pondok pesantren.
- c. Pondok pesantren tipe C, yaitu pondok pesantren hanya merupakan asrama sedangkan para santrinya belajar di luar (madrasah atau sekolah umum) kyai hanya mengawasi dan sebagai pembina paara santri tersebut.
- d. Pondok pesantren tipe D yaitu yang menyelenggarakan sistem pondok pesantren dan sekaligus sistem sekolah dan madrasah.¹⁸

Pondok pesantren dalam sejarah Republik Indonesia mencatat sejarahnya yang gemilang, dalam lapangan pendidikan ia ikut menjadi pelopor dalam mencerdaskan bangsa. Menurut H. Alamsyah Ratu Parwiranegara (Menteri Agama RI Kabinet Pembangunan III) bahwa pendidikan pondok yang menggunakan sistem asrama merupakan sistem paling baik dalam pendidikan. Karena dalam waktu 24 jam anak didik di asuh oleh para kyai dan pengasuh. Ki hajar Dewantara pendiri Taman Siswa menyatakan bahwa sistem pondok dan asrama itulah sistem nasional .¹⁹dengan demikian arti pondok tidak dapat diabaikan dalam memberi corak pada pendidikan nasional, tetapi pernyataan semua itu tidak menjadikan pondok pesantren diakui dalam undang-undang sistem pendidikan nasional saat itu.

2. Madrasah Diniyah

Sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan pondok pesantren, pendidikan Islam di Indonesia juga mengenal madrasah diniyah. Madrasah Diniyah adalah jenis pendidikan keagamaan yang memberikan pendidikan khusus ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab. Sebagaimana sejarah berdirinya pondok pesantren, madrasah diniyah juga berkembang dari bentuknya yang sederhana, yaitu pengajaran di masjid-masjid, langgar dan surau. Berawal dari bentuknya yang seder-

¹⁸ Ibid, 46-47

¹⁹ Alamsjah Ratu Perwiranegara, *Pembinaan Pendidikan Agama* (Jakarta: Departemen Pendidikan RI,1982),71

hana ini persinggungannya dengan sistem madrasa, model pendidikan Islam mengenal pola pendidikan madrasah.

Madrasah ini awalnya hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab, dalam perkembangan selanjutnya sebagian di madrasah diberikan mata pelajaran umum dan sebagian lainnya tetap mengkhususkan diri hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama dan Bahasa Arab. Madrasah yang hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab inilah yang dikenal dengan madrasah diniyah.²⁰ Madrasah merupakan Institusi pendidikan yang tumbuh dan berkembang oleh dan dari masyarakat, jumlah madrasah sebagian terbesar swasta yang kebanyakan mengandalkan sumber pembiayaan pendidikan dari masyarakat.²¹ Madrasah diniyah yang dikenal saat ini merupakan evolusi dari sistem belajar yang dilaksanakan di pondok pesantren salafiyah, dalam sejarahnya madrasah lahir dari rahim pondok pesantren dengan ciri khasnya yang berbasis pengetahuan agama.²²

Madrasah yang pertama didirikan di Indonesia adalah sekolah adabiah. Madrasah ini didirikan oleh Syaikh Abdullah Ahmad pada tahun 1909 di Padang. Tetapi sangat disayangkan usia madrasah ini tidak lama pada tahun 1915 madrasah ini diubah menjadi HIS Adabiah.²³ Empat tahun sebelum sekolah adabiah didirikan yaitu tahun 1905, sebenarnya di Surakarta telah didirikan madrasah Mamba'ul ulum oleh Raden Hadipati Sistro Diningrat dan Raden Penghulu Tafsirul Anom tetapi karena masih mengikuti sistem pendidikan pondok pesantren (tanpa kelas), maka madrasah tersebut tidak dikategorikan sebagai madrasah yang pertama didirikan di Indonesia. Mahmud Yunus sebagaimana dikutip oleh Soebahar bahwa pada tahun 1916 diterapkan sistem kelas pada madrasah tersebut, yaitu kelas I sampai dengan kelas XI. Adapun pondok pesantren (surau) yang pertama kali membuka madrasah formal

²⁰ Departemen Agama RI, *Pondok Pesantren dan Madrasah Diniyah: Pertumbuhan dan Perkembangannya* (Jakarta: Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, 2003), 21-22

²¹ Husni Rahim, *Madrasah dan Politik Pendidikan Indonesia* (Ciputat: Logos Wacana Ilmu), 1.

²² Abd. Halim Soebahar, 71

²³ Zuhairini, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004) Cet. VII, 193.

ialah Thawalib di Padang Panjang pada tahun 1921M dibawah pimpinan Syaikh Abd Karim Amrullah, ayah Buya Hamka.

Madrasah diniyah dimaksudkan sebagai institusi yang awalnya disediakan bagi peserta didik yang pada waktu pagi belajar di sekolah umum, dan pada sore hari ingin mendapatkan pelajaran agama. Madrasah jenis ini terbagi dalam tiga jenjang yakni: Madrasah Diniyah awwaliyah/ula 4 tahun, madrasah diniyah wustha 3 tahun, dan madrasah diniyah 'Ulya 3 tahun. Madrasah yang dibentuk dengan keputusan menteri Agama No. 13 Tahun 1964 ini hampir tidak memiliki efek terhadap studi dan pengembangan lulusan sehingga hanya sedikit peserta didik yang meminta ijazah formal dari institusi pendidikan ini.

Ketika diundangkannya Undang-Undang RI No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional pendidikan kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No.55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, di dalamnya banyak ketentuan yang mengakomodasi pengembangan pondok pesantren. Artinya jika undang-undang sebelumnya yakni UU No.4 Tahun 1950 dan UU No.12 Tahun 1954 dan UU No.2 tahun 1989 tidak mengakomodasi sama sekali eksistensi pondok pesantren maka dalam UU No.12 Tahun 2003 dan peraturan pelaksanaannya eksistensi pondok pesantren diakui sebagai lembaga pendidikan keagamaan Islam yang dapat menyelenggarakan pendidikan formal dan nonformal yang harus dikembangkan lebih lanjut.²⁴

Meskipun payung hukum penyelenggaraan pendidikan keagamaan Islam umumnya semakin kuat, namun ketika di undangkannya UU No.55 Tahun 2007 maka Menteri Agama menetapkan PMA No.16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah. PMA No.3 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam dan PMA No. 13 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata

²⁴ Abd.Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 55.

Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama, namun demikian ketika PMA No.16 Tahun 2010 dan PMA No.13 Tahun 2012 gencar disosialisasikan tidak demikian halnya dengan kelanjutan PMA No.3 Tahun 2012 karena belum sampai 4 bulan sejak PMA No.3 Tahun 2012 ditetapkan belum ditindak lanjuti dalam bentuk action atau sosialisasi. Pada tanggal 19 juni 2012 Menteri Agama telah menetapkan PMA No.9 Tahun 2012 tentang pencabutan PMA No.3 Tahun 2012.

Dua tahun dari setelah dicabutnya PMA No.3 Tahun 2012 Menteri Agama menetapkan PMA No.13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam. PMA tersebut sangat penting dalam menjalankan kebijakan tentang pendidikan keagamaan Islam sebagai penjabar dari kebijakan yang lebih tinggi.

Implementasi kebijakan pendidikan Islam dalam PP RI No.55 Tahun 2007

PP RI No.55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan telah ditetapkan oleh Presiden RI Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 5 Oktober 2007 dan kemudian diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM andi Mattalatta pada tanggal 5 Oktober 2007. Diundangkannya PP RI No.55 Tahun 2007 adalah sebagai amanat dari UU RI No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 12 ayat 4, pasal 30 ayat 5 dan pasal 37 ayat 3 Undang-Undang No.20 Tahun 2003 perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Penjelasan PP RI No.55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Islam termaktub pada pasal 14 ayat 1 disebutkan: “Pendidikan keagamaan Islam berbentuk pendidikan diniyah dan pesantren”. Artinya pendidikan keagamaan Islam di Indonesia ada dua bentuk yaitu pendidikan diniyah dan Pesantren. Melihat jumlah pasal terkait dengan pendidikan keagamaan Islam dari pasal 14 sampai dengan pasal 26 terdapat 10 pasal yang menjelaskan pendidikan diniyah dan hanya satu pasal yang menjelaskan pesantren. Pada pasal 14 yang terdiri dari 3 ayat disebutkan: *Pertama*, pendidikan keagamaan Islam berbentuk pendi-

dikan diniyah dan pesantren. *Kedua*, Pendidikan diniyah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diselenggarakan pada jalur formal, non formal dan informal. *Ketiga*, Pesantren dapat menyelenggarakan 1(satu) atau berbagai satuan dan atau program pendidikan pada jalur formal, nonformal dan informal.

A. Pendidikan Diniyah

Ada 10 pasal pada PP RI No.55 Tahun 2007 yang menjelaskan tentang pendidikan diniyah yaitu pasal 15 sampai pasal 25, sebagaimana di bawah ini:

1. Jalur Formal (pasal 15 s/d pasal 20)

Pasal 15 menjelaskan apa itu pendidikan Diniyah Formal, yaitu pendidikan yang mengajarkan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam. Pendidikan diniyah formal terdiri dari empat jenjang yaitu pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Pasal untuk menjelaskan pendidikan anak usia dini tidak ada dalam PP RI No.55 Tahun 2007. Sedangkan jenjang lainnya ada pasalnya.

a. Pendidikan Diniyah Dasar (Pasal 16 ayat 1)

Bahwa pendidikan diniyah dasar terdiri dari dua yaitu pendidikan diniyah dasar sederajat dengan SD/MI dan pendidikan diniyah menengah pertama sederajat dengan SMP/MTS. Pendidikan diniyah dasar terdiri dari enam tingkat, menengah pertama terdiri dari tiga tingkat. Terkait dengan penamaan suatu pendidikan diniyah dasar diserahkan atau hak penyelenggara bersangkutan, ketentuan ini termaktub pada pasal 16 ayat 3.

Pasal 17 ayat 1 menjelaskan syarat untuk mengikuti pendidikan diniyah dasar yaitu usia peserta didik sekurang-kurangnya harus berusia 7 tahun, tetapi jikalau daya tampung satuan pendidikan masih ada maka peserta didik yang berusia enam tahun bisa diterima, hal ini dsiebutkan pada pasal 17 ayat 2. Sedangkan syarat peserta didik untuk dapat diterima pada jenjang pendidikan menengah pertama harus memiliki ijazah pendidikan diniyah dasar, ketentuan ini termaktub pada pasal 17 ayat 3.

Berkaitan dengan kurikulum pendidikan diniyah dasar dijelaskan pada pasal 18 ayat 1. Kurikulum pendidikan diniyah dasar selain ilmu-ilmu agama, wajib memasukkan muatan pendidikan kewarga-negaraan, bahasa Indonesia, matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam. Kurikulum wajib tersebut adalah dalam rangka menyelenggarakan program wajib belajar.

b. Pendidikan Diniyah Menengah

Pasal 16 ayat 2 menjelaskan bahwa pendidikan diniyah menengah adalah pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan menengah atas sederajat MA/SMA yang terdiri dari tiga tingkat. Terkait untuk penamaan sama halnya dengan ketentuan untuk pendidikan diniyah dasar yaitu diserahkan atau hak penyelenggaraan pendidikan bersangkutan.

Mengenai persyaratan untuk dapat diterima sebagai peserta didik pada jenjang ini peserta didik harus memiliki ijazah pendidikan diniyah menengah pertama atau yang sederajat ketentuan ini termakstub pada pasal 17 ayat 4. Berkaitan dengan kurikulum pendidikan diniyah menengah atau dijelaskan pasal 18 ayat 2. Kurikulum pendidikan diniyah menengah selain ada muatan ilmu-ilmu agama juga wajib ada muatan pendidikan kewarganegaraan, bahasa indone-sia, matematika, ilmu pengetahuan alam dan seni budaya.

c. Pendidikan Diniyah pada jenjang pendidikan tinggi

Berkaitan dengan jenjang ini dijelaskan pada pasal 20 ayat 1 s/d ayat 4. Pada ayat 1 dijelaskan bahwa pendidikan jenjang ini dapat menyelenggarakan akademik, vokasi dan profesi berbentuk universitas, institut atau sekolah tinggi. Terkait dengan penamaan tidak ada penjelasan. Kurikulum setiap program studi selain ilmu-ilmu agama wajib ada memasukkan pendidikan kewarganegaraan dan bahasa Indonesia. Mata kuliah dan kurikulumnya memiliki beban belajar dalam bentuk satuan kredit semester (sks). Dalam penyeleng-garaannya pendidikan jenjang ini harus berdasarkan standar nasional pendidikan.

Pada pasal 19 ayat 1 mengatur mengenai Ujian Nasional untuk tingkat pendidikan diniyah dasar dan menengah dalam rangka untuk menentukan standar pencapaian kompetensi peserta didik atas ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam. Kemudian mengenai keten-tuan lebih lanjut sari Ujian Nasional pendidikan diniyah dasar dan pendidikan diniayah menengah serta ketentuan lebih lanjut tentang standar kompetensi ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam diatur dalam Peraturan Menteri Agama.

2. Jalur Non Formal (Pasal 21 s/d Pasal 25)

Pasal 21 ayat 1 sampai dengan ayat 3 menjelaskan ketentuan umum pendidikan diniyah non formal. Pada ayat 1 disebutkan bahwa pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al-Qur'an, Diniyah Takmiliah dan lain sebagainya yang sejenis. Selanjutnya pada ayat 2 disebutkan bahwa pendidikan diniyah nonformal dapat diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan. Dan pada ayat 3 disebutkan bahwa pendidikan diniyah formal yang berkembang menjadi satuan pendidikan harus atau wajib memperoleh ijin dari Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setelah memenuhi ketntuan tentang persyaratan pendirian satuan pendidikan.

a. Pengajian Kitab (Pasal 22 ayat 1 s/d 3)

Pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka untuk mendalami ajaran Islam dan atau ahli ilmu agama Islam. Penyelenggaraannya dapat dilaksanakan berjenjang atau tidak berjenjang. Pengajian kitab ini dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, musholla atau tempat lain yang memenuhi syarat.

b. Majelis Taklim

Pada pasal tersebut dijelaskan majelis taklim atau nama lain yang sejenis bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT dan akhlak mulia peserta didik serta mewujudkan rahmat bagi semesta. Berkaitan dengan kurikulum majelis taklim dijelaskan bahwa kurikulumnya bersifat terbuka dengan mengacu pada pemahaman terhadap Al-Qur'an dan

Hadist sebagai dasar untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT, serta akhlak mulia. Pelaksanaannya dapat dilaksanakan di masjid, musholla, atau tempat lain yang memenuhi syarat.

c. Pendidikan Al-Qur'an (Pasal 24 ayat 1 s/d 6)

Pendidikan ini bertujuan meningkatkan kemampuan peserta didik membaca, menulis, memahami, dan mengamalkan kandungan Al-Qur'an. Pendidikan ini terdiri dari Taman Kanak-Kanak Al-Qur'an, Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPQ), *Ta'limul Qur'an Lil Anlad* (TQA) dan bentuk lain yang sejenis. Pendidikan ini dapat dilaksanakan secara berjenjang dan tidak berjenjang.

Penyelenggaraannya dipusatkan di masjid, mushalla atau tempat lain yang memenuhi syarat. Berkaitan dengan kurikulum dijelaskan bahwa kurikulumnya adalah membaca, menulis dan menghafal ayat-ayat Al-Qur'an, tajwid serta menghafal doa-doa utama. Pendidik pada pendidikan Al-Qur'a minimal lulusan pendidikan diniyah menengah atas atau yang sederajat. Dapat membaca Al-Qur'an dengan tartil dan menguasai teknik pengajaran Al-Qur'an.

d. Diniyah Takmilyah (Pasal 25 ayat 1 s/d ayat 5)

Diniyah Takmilyah adalah bentuk akhir dari pendidikan diniyah nonformal yang dijelaskan dalam PP RI No.55 Tahun 2007. Diniyah Takmilyah bertujuan untuk melengkapi pendidikan agama Islam yang diperoleh di SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK/MAK atau di pendidikan tinggi dalam rangka peningkatan keimanan dan ketaqwaan peserta didik kepada Allah SWT. Pelaksanaannya dapat dilaksanakan berjenjang dan tidak berjenjang.

Tempat penyelenggaraannya dapat dilaksanakan di masjid, mus-halla atau ditempat lain yang memenuhi syarat. Lalu berkaitan dengan penamaannya diserahkan kepada penyelenggara pendidikan ini. Penyelenggaraan Diniyah Takmilyah dapat dilaksanakan secara terpadu dengan SD/MI, SMP/MTs, MA/MA, SMK/MAK

atau pendidikan tinggi, terkait dengan kurikulumnya tidak ada pasal atau ayat menjelaskan.

3. Jalur Informal

Penjelasan dalam PP RI No.55 Tahun 2007 terkait dengan jalur informal tidak ada pasal yang menjelaskannya. Padahal pada pasal 14 ayat 2 dijelaskan bahwa pendidikan diniyah dapat diselenggarakan pada tiga jalur yaitu formal, nonformal dan informal.

B. Pesantren (Pasal 26 ayat 1 s/d ayat 3)

Penjelasan dalam PP RI No.55 Tahun 2007 terkait pesantren hanya ada satu pasal yang terdiri dari tiga ayat. Satu pasal tersebut menjelaskan tentang tujuan dari penyelenggaraan pesantren, jenis pendidikan yang diselenggarakan dan menjelaskan status peserta didik dan pendidik di pesantren.

Tujuan penyelenggaraan pesantren dijelaskan untuk menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT, akhlak mulia, serta tradisi pesantren untuk mengembangkan kemampuan, pengetahuan dan ketrampilan peserta didik atau menjadi ahli ilmu agama Islam (*mutafaqqih fiddin*) dan atau menjadi muslim yang memiliki ketrampilan atau keahlian untuk membangun kehidupan yang islami di masyarakat.

Jenis pendidikan yang diselenggarakan pesantren adalah pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya pada jenjang pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, menengah dan atau pendidikan tinggi. Penjelasan mengenai pendidik dan peserta didik dalam pasal ini menjelaskan bahwa jikalau peserta didik atau pendidik yang diakui keahliannya dalam ilmu agama tetapi tidak memiliki ijazah pendidikan formal dapat menjadi pendidik mata pelajaran atau kuliah pendidikan agama di semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan yang memerlukan setelah menenmpuh uji kompetensi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Demikianlah penjelasan PP RI No.55 Tahun 2007 terkait dengan pendidikan Islam, berkaitan ketentuan lebih lanjut mengenai isi pendidikan atau kurikulum, jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana yang memungkinkan terselenggara-

nya kegiatan pembelajaran, sumber pembiayaan untuk kelangsungan program pendidikan sekurang-kurangnya untuk satu tahun pendidikan/akademik berikutnya, sistem evaluasi. Sesuai dengan amanat Pasal 13 ayat 5 PP RI No.55 Tahun 2007 maka diatur dengan Peraturan Menteri Agama dengan berpedoman pada ketentuan Standar Nasional Pendidikan.

Pengelolaan pendidikan keagamaan sebagaimana disebutkan pasal 9 ayat 3 PP RI No.55 Tahun 2007 adalah dilakukan oleh Menteri Agama. Dengan demikian Menteri Agama berkewajiban membuat kebijakan sebagai peraturan pendukung terkait dengan pendidikan keagamaan. Kewajiban itu telah dilaksanakan oleh Menteri Agama Surya Dharma Ali dengan menetapkan Peraturan Menteri Agama (PMA) RI No.3 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam. Namun cukup disayangkan belum ditindak lanjuti dalam bentuk action atau sosialisasi.

Pada tanggal 19 Juni 2012 Menteri Agama Surya Dharma Ali telah menetapkan PMA No.9 Tahun 2012 tentang pencabutan (PMA) RI No.3 Tahun 2012.dua tahun dari setelah dicabutnya (PMA) RI No.3 Tahun 2012, MENTERI Agama yang baru dilantik oleh Presiden RI pada tanggal 9 Juni 2014, Lukman Hakim Saifuddin, menetapkan PMA No.13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam pada tanggal 18 Juni 2014. PMA tersebut sangat penting dalam menjalankan kebijakan tentang pendidikan keagamaan Islam sebagai penjelas dari kebijakan yang lebih tinggi.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilhan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau memulai formulasi kebijakan *devirat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.²⁵

Terkait dengan implementasi PP RI No.55 Tahun 2007 menurut Prof. Husni Rahim belum terimplementasikan. Menurutnya PP terse-

²⁵ Riant Nugroho, *Public Policy Edisi V* (Jakarta:PT Elex Media Komputindo,2014), 657

but harus lebih “mbumi” yaitu melihat realitas bukan tataran dari aspek orang dibelakang meja. Jadi ketika muncul kebijakan pendidikan keagamaan dengan diakuinya pondok pesantren maka itu harus dibumikan, cara membukumkannya adalah dengan membuat sistem yang sama dengan pendidikan umum untuk pendidikan keagamaan misalnya bagaimana menjadikan orang lulusan pesantren sama dengan lulusan S1, bagaimana meng-sks-kan pelajaran yang semata-mata tentang Al-Qur’an dalam bentuk jadi beberapa sks, oleh karena itu perlu dibuat aturan bagaimana memperoleh kesejajaran itu.

Peran Kementerian Agama

Pendidikan (madrasah) yang dikelola Kementerian Agama terdiri dari Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah. Pengelolaan anggarannya masih tetap terpusat di Kementerian Agama RI; berbeda dengan pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang tidak termasuk instansi vertikal yang biaya pendidikannya diserahkan pada pemerintah Kabupaten /Kota. Alasannya bahwa agama tidak termasuk yang diotonomikan atau didesentralisasikan. Menurut hemat penulis, alasan ini perlu diberi catatan khusus, karena tampaknya maksud awalnya adalah kenapa urusan agama tetap dipegang oleh pemerintah pusat, adalah dalam pengertian tentang pembinaan kehidupan beragama, yang kemungkinannya bukan meliputi pendidikan yang dibinanya.

Akibatnya kedudukan madrasahpun menjadi tanggung, yaitu tetap dikelola oleh pemerintah pusat (secara terpusat – menggantung keatas) pada saat yang sama, semua sekolah lainnya telah didesentralisasikan pengelolaannya. Karenanya madrasah menjadi sebuah anomali pada era otonomi yang berkembang dewasa ini. Salah satu akibatnya pembiayaan madrasah tidak diperhitungkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Karena madrasah dianggap telah memperoleh dana dari pemerintah pusat melalui jalur Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Terlepas dari sumber pembiayaan yang vertikal bagi madrasah dan otonomi daerah bagi sekolah, maka pada prinsipnya anggaran pendidikan terus mengalami kenaikan.

Pemerintah dewasa ini cenderung untuk terus menerus meningkatkan anggaran pendidikan. Salah satu tujuannya adalah untuk mengimbangi beban yang ditanggung oleh orang tua murid. Karenanya, “peningkatan anggaran pemerintah untuk sektor pendidikan sesungguhnya bertujuan untuk mengimbangi besarnya kontribusi keluarga agar minimal tidak terlalu timpang, sehingga pemerintah yang selama ini sangat berperan dalam mengendalikan sekolah secara moral cukup memiliki legitimasi dalam memainkan perannya”.²⁶

Setelah lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Hampir seluruh kewenangan pemerintahan yang sebelumnya (sebelum dinudangkannya UU tersebut) bertada ditangan Pemerintah Pusat, kini dialihkan (dilimpahkan) ke Pemerintah Daerah. Inilah yang kemudian dikenal dengan desentralisasi atau otonomi daerah. Dalam pasal 7 UU tersebut menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Bidang lain yang dimaksud meliputi; kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pembangunan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Dari pasal tersebut hanya lima bidang itulah yang tidak berada dalam wewenang pemerintah daerah. Artinya lima bidang tersebut tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Urusan agama termasuk dalam lima bidang yang wewenangnya tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. Itulah sebabnya ketika banyak departemen sibuk merestrukturisasi dan merampingkan departemennya serta menyerahkan sebagian (besar) pegawainya ke pemerintah daerah, departemen agama tidak melakukan hal itu.

²⁶ Dedi Supriadi, *Satuan Biaya Pendidikan dasar dan Menengah, Rujukan bagi Penetapan Kebijakan Pembiayaan Pendidikan pada Era Otonomi dan manajemen Berbasis Sekolah* (Bandung: PT.Remaja Rosdakary, Cet.V, 2010), 94

Dalam masalah ini, ada pendidikan agama yang diurus oleh Kementerian Agama (Dirjen Pendidikan Islam) ada dua macam; *Pertama*, Pendidikan agama (sebagai mata pelajaran) yang diberikan di sekolah umum; *Kedua*, Pendidikan agama dalam bentuk kelembagaan seperti madrasah.

Dalam hal pendidikan agama di sekolah umum yang dilakukan adalah seperti menentukan isi kurikulum pendidikan agama, pengangkatan guru agama (dulu pernah diserahkan pada Depdikbud/Depdiknas), pelatihan guru agama. Penempatan guru agama dan penentuan jumlah jam pelajaran agama diserahkan kepada Depdiknas. Dalam hal madrasah terutama madrasah negeri wewenang Kementerian Agama adalah menetapkan kurikulum termasuk alokasi waktunya, menyediakan gedung dan fasilitas belajar, menyediakan dana operasional dan gaji pegawai, membina pegawai yang ada dimadrasah tersebut, termasuk pembinaan kepala madrasah. Menteri Agama pernah mengirim surat kepada Menteri Dalam Negeri dengan/ untuk merespon UU nomor 22 tahun 1999. Isi surat tersebut mengenai penyerahan sebagian kewenangan yang ada pada Menteri Agama dalam bidang pendidikan agama dan keagamaan kepada Pemerintah Daerah. Tanggapan atas surat tersebut termasuk internal Depag sendiri beragama, ada yang ingin penyerahan tersebut dalam rangka dekonsentrasi bukan desentralisasi, ada yang ingin adanya dinas perguruan agama Islam di tiap Kabupaten/ Kota dan sebagainya. Tanggapan Pemda kabupaten/ Kota juga beragama; ada yang menerima namun ada juga yang menolak. Kondisi riil sampai saat ini ternyata madrasah yang selama ini dikelola oleh Kementerian Agama masih tetap dan setia untuk dikelola dan dibina oleh Kementerian Agama.

Sungguh merupakan nasib bagi pendidikan Islam, dalam hal ini madrasah, karena memang sudah lama menyimpan memori panjang kekurangan anggaran. Selama ini Negara lebih memanjakan pembiayaan sekolah umum dari pada madrasah. Dalam pada itu madrasah lebih banyak bersatus swasta dari pada negeri. Dalam konteks sekolah negeri – swasta inilah belanja negara dialokasikan secara tidak berimbang antara sekolah swasta dan negeri. Sekolah negeri jauh lebih besar anggarannya, sementara sekolah swasta banting tulang menggali

dana, sekedar untuk operasional rutin, maka lengkaplah nestapa madrasah yang kebanyakan swasta tersebut. Belum lagi dengan perubahan politik anggaran pendidikan Islam di tingkat pemerintah pusat belum serta merta didukung anggaran daerah secara simultan.

Sebagai contoh kebijakan anggaran APBD Propinsi dan Kabupaten/Kota tersandung oleh Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri Moh. Ma'ruf nomor 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2006 dan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD 2005, surat tersebut oleh sebagian Kepala Daerah diartikan sebagai larangan alokasi APBD untuk pendidikan keagamaan. Karena bidang agama tidak mengalami desentralisasi. Sehingga anggarannya diambilkan daribelanja pemerintah pusat di APBN, bukan dari APBD.²⁷ Beragam tanggapan dari Kepala daerah tentang surat tersebut, ada Kepala Daerah yang gelisah, karena satu sisi tak mau salah dalam mengalokasikan anggaran, pada sisi yang lain tak mau berkonfrontasi dengan para tokoh agama yang ada diberbagai daerah. Ada juga pimpinan daerah yang tidak mempedulikan larangan surat edaran tersebut. "Daerah yang tidak mempedulikan surat edaran tersebut antara lain Bupati Pekalongan Jawa Tengah, serta Gresik dan Banyuwangi Jawa Timur. Di Banyuwangi surat Mendagri itu hanya sempat jadi pembicaraan singkat, tapi tidak mempengaruhi anggaran".²⁸

Lima bulan setelah surat edaran Mendagri beredar, maka pada Pebruari 2006 Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Depdagri membuat surat Klarifikasi "Dukungan Dana APBD" surat tersebut ditujukan kepada gubernur, bupati, walikota serta ketua DPRD propinsi dan kabupaten dan kota menegaskan, bahwa sekolah yang dikelola masyarakat, termasuk yang berbasis keagamaan seperti madrasah dapat didanai melalui APBD sepanjang pendanaan yang bersumber dari APBN belum memadai.

Berdasarkan surat ini seharusnya Pemerintah Daerah tetap memberikan alokasi dana APBD yang seimbang kepada sekolah-

²⁷ Asrori S. Karni, *Etos Studi kaum Santri Wajah Baru Pendidikan Islam* (Bandung: Mizan, 2009), 65.

²⁸ *Ibid.*, 66.

sekolah negeri dan sekolah-sekolah yang berbasis keagamaan sehingga tidak menimbulkan keresahan dan menjaga keberlangsungan proses belajar mengajar di masing-masing daerah. Kemudian pada bulan Juni 2007 Mendagri ad interim Widodo AS (karena Moh Ma'ruf saki) mengeluarkan Peraturan Mendagri nomor 30 tahun 2007 tentang pedoman penyusunan APBD tahun 2008, peraturan ini menekankan dilarangnya diskriminasi dalam alokasi anggaran. "Dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan".

Dalam UU nomor 22 tahun 1999 (Pemerintahan Daerah) pada pasal 10 ayat 3, salah satu urusan pemerintahan yang tidak termasuk didesentralisasikan ke daerah adalah urusan agama. Hal ini menimbulkan berbagai interpretasi pemerintah daerah terhadap kedudukan Pendidikan Agama (madrasah), yang penyelenggaraannya oleh Kementerian Agama. Padahal menurut UU nomor 20 tahun 2003 secara yuridis dinyatakan sebagai sub sistem pendidikan nasional. Konsekuensinya adalah madrasah harus mengikuti satu ukuran yang mengacu pada sekolah-sekolah pemerintah (negeri) di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, pada hal kita tahu bahwa madrasah berada dibawah kendali Kementerian Agama. Dengan demikian terjadi dualisme dalam pembinaan pendidikan antara sekolah (madrasah) di bawah Kementerian Agama dengan Sekolah dibawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan seperti yang telah diuraikan diatas. Dualisme semacam ini berimplikasi pada munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang kurang menguntungkan sekolah (madrasah) yang berada dibawah Kementerian Agama.

Penutup

Posisi integrasi pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional tercermin dalam beberapa aspek. Pertama merupakan aspek yang paling penting yaitu pendidikan agama sebagai salah satu muatan wajib dalam semua jalur dan jenis pendidikan. Kebijakan ini tentu sangat berarti dan proses integrasi pendidikan secara Nasional karena telah meyakinkan khususnya kaum muslimin bahwa Sistem Pendidikan Nasional tidak bercorak sekuler. Kedua dalam Sistem Pendidikan

nasional madrasah dengan sendirinya dimasukkan dalam kategori pendidikan jalur sekolah, jika sebelumnya ada dualisme antara sekolah dan madrasah maka dengan kebijakan ini dapat dikatakan madrasah pada hakekatnya adalah sekolah, tetapi pengelolalan madrasah tetap di bawah Departemen Agama RI.

Integrasi madrasah ke dalam Sistem Pendidikan nasional dengan demikian bukan merupakan integrasi dalam artian penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan termasuk madrasah oleh Departemen Pendidikan dan kebudayaan, tetapi lebih pada pengakuan yang lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional. Dengan tetap mengacu pada dasar, tujuan dan kurikulum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang secara Nasional Departemen Agama memiliki kewenangan untuk mempola model dan proses pendidikan pada semua jenis dan satuan pendidikan keagamaan termasuk madrasah secara kreatif.

MASALAH UTAMA DALAM REFORMASI PENDIDIKAN NASIONAL; Dialektika Disharmoni Kebijakan di Indonesia

M. Fazlurrahman H.

Pendahuluan

Kesempatan luas untuk mereformasi sistem organisasi pendidikan di Indonesia paska lahirnya transisi demokrasi yang gagal dimanfaatkan oleh *stakeholders* pendidikan, yaitu dengan melakukan reformasi menyeluruh terhadap sistem pendidikan di tanah air. Namun, reformasi sistem pendidikan yang selama ini bergulir, lebih berkulat pada penyelesaian terhadap problematika kelembagaan dan pembelajaran. Lahirnya kebijakan desentralisasi pendidikan yang dimanifestasikan kedalam otonomi sekolah, manajemen berbasis sekolah (*school based management*), partisipasi masyarakat (*community participation based school*), dapat disebut sebagai beberapa pencapaian penting dari reformasi kelembagaan. Sementara, hasil terpenting reformasi pembelajaran dimanifestasikan oleh keluarnya kebijakan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) yang selanjutnya dirubah menjadi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), dan program sertifikasi tenaga kependidikan. Tentu saja, masih banyak lagi capaian-capaian yang telah dihasilkan oleh gendang reformasi pendidikan tanah air.

Kosentrasi sepenuhnya reformasi pada aspek kelembagaan dan pengajaran, berimplikasi masih tersisanya problem mendasar yang belum mendapatkan jalan keluar hingga saat ini. Problem mendasar yang dimaksud ialah masih tetap berlangsungnya disharmoni antar berbagai kebijakan pendidikan nasional. Padahal, kebijakan-kebijakan tersebut mempunyai peran penting dalam mengarahkan keseluruhan

proses dan aktifitas pendidikan di tanah air yang akan bermuara atau mencapai tujuannya. Hal ini berarti, secara fungsional kebijakan-kebijakan pendidikan berisikan panduan legal serta mengikat bagi seluruh stakeholders pendidikan untuk menghasilkan tujuan akhir dalam bidang pendidikan.

Disharmoni tersebut menghasilkan dampak serius dalam proses reformasi pendidikan di tanah air paska runtuhnya orde baru. Terutama bagi para stakeholder pendidikan, disharmoni ini membuat mereka kebingungan, bagaimana seharusnya agenda-agenda reformasi pendidikan dijalankan. Mereka dihadapkan pada kebijakan-kebijakan pendidikan yang secara substansial bertentangan atau setidaknya, tumpang tindih antara satu dengan lainnya. Lebih parah lagi, stakeholders pendidikan di lembaga-lembaga pendidikan yang bukan saja mengalami kebingungan, melainkan juga menjadi korban dari dampak yang tidak diinginkan (*unintended impact*) atau dampak liar (*spillover impact*) dari pemberlakuan kebijakan. Terutama, lembaga-lembaga pendidikan Islam dan tenaga kependidikan yang mengelola lembaga-lembaga tersebut, “dipaksa” menerima bentuk-bentuk perlakuan diskriminatif akibat disharmoni kebijakan tersebut.

Kebijakan Pendidikan dan Disharmoni Kebijakan di Era Transisi Demokrasi

Kebijakan pendidikan bukan hanya terkait aspek pembiayaan (*budgeting*), pendanaan atau keuangan institusi-institusi penyelenggara pendidikan. Lebih dari pada itu, kebijakan pendidikan juga bersentuhan erat dengan evaluasi mutu hasil pembelajaran, kurikulum, proses kegiatan belajar mengajar (KBM), tenaga kependidikan, kesiswaan, pengelolaan iklim sekolah, relasi sekolah, dengan masyarakat tertentu, dan seterusnya. Tidak hanya itu, kebijakan pendidikan juga berkaitan erat dengan relasi pendidikan dengan Negara, ideologi suatu Negara, kependudukan, mobilitas sosial, ketenaga kerjaan, pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), dan yang lainnya.

Pengertian kebijakan pendidikan, salah satunya, dapat ditemukan dalam karya Deer dan Wilde. Bagi keduanya;

Public policy in education is concerned with the role of government in the formal provision, financing and/or regulation of educational service at range of different level. Broadly defined, its covers any part of the formal education process directly influenced by public decisions at local or national level. Public policy in education is therefore concerned with issues of funding and implementation, access policy and evaluation procedures, curriculum and examinations, and teacher recruitment and training.¹

Deer dan Wilde lebih memfokuskan kebijakan pendidikan pada peran pemerintah dalam penyelenggaraan kependidikan oleh sekolah-sekolah formal. Pengertian yang hampir sama juga ditegaskan oleh Collin dan kawan-kawan. Dalam *The Greenwood Dictionary of Education*, ia mengandaikan kebijakan pendidikan sebagai, “*a plan or course of action intended to influence and determine decisions, actions, and other matters of public education*. (sebuah rencana atau sejumlah tindakan yang diharapkan mempengaruhi dan menentukan keputusan-keputusan, tindakan-tindakan, atau bidang-bidang lain (yang terkait dengan) pendidikan masyarakat).²

Collin dan kawan-kawan pada dasarnya mempunyai pandangan yang sama dengan Deer dan Wilde. Hanya saja, kebijakan pendidikan bukan hanya bersentuhan dengan aspek pendidikan formal semata. Sebaliknya, kebijakan dipahami sebagai keseluruhan keputusan atau ketetapan formal pemerintah yang memiliki kaitan dengan dunia pendidikan. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan tidak hanya berisikan ketentuan tentang bantuan keuangan bagi para siswa (*financial aid to*

¹ Cecile Deer and Stephanie Widle, “Education” dalam *Handbook of Public Policy in Europ, Britain, France and Germany*, ed. Hugh CompstoncNew York: Palgrave Macmillan, 2004), 310. “Kebijakan publik bidang pendidikan adalah (kebijakan yang) berkenan dengan peran pemerintah berdasarkan ketentuan resmi, pembiayaan dan atau pengaturan pelayanan pendidikan dalam berbagai tingkatan berbeda. (Berdasarkan) pengertian secara luas ini, kebijakan pendidikan mencakup berbagai macam hal dari proses pendidikan formal (yang) secara langsung atau tidak langsung dipengaruhi oleh keputusan-keputusan publik baik ditingkat lokal maupun nasional. Kebijakan publik bidang pendidikan, dengan demikian berkaitan erat dengan isu-isu perumusan serta penerapan, akses kebijakan dan prosedur-prosedur evaluasi, kurikulum dan kajian-kajian, pengangkatan juga pelatihan guru”.

² John W. Collin III and Nancy Patricia O’Brien et. al, *The Greenwood Dictionary of Education*, (London: Greenwood Press, 2003), 139.

students) atau aturan-aturan terkait dengan pendidikan khusus (*special education regulations*), melainkan juga mencakup *civi rights laws*.

Trowler juga mendefinisikan kebijakan pendidikan dalam pengertian cukup luas. Ia menunjuk kebijakan pendidikan sebagai spesifikasi prinsip-prinsip dan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan isu-isu pendidikan, dan menggambarkan kehendak untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan (*desired goals*).³ Dengan pengertian ini, kebijakan pendidikan dipahami dari dua orientasi sekaligus, yakni orientasi kepada masalah (*problem-oriented*), pendidikan yang membutuhkan penyelesaian dan tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian, kebijakan pendidikan menunjuk kepada ketepatan-ketepatan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dirumuskan secara terencana dan konsisten dalam usaha menyelesaikan masalah-masalah pendidikan.

Kebijakan-kebijakan dalam pengertiannya yang sangat luas juga ditemukan dalam karya Lingard dan Ozga. Bagi keduanya, kebijakan pendidikan dapat dipahami sebagai dokumen-dokumen atau teks-teks yang berisikan ketetapan tentang pembelajaran masyarakat secara total (*totally pedagogised society*) atau pembelajaran kehidupan sehari-hari (*pedagogisation of everyday life*).⁴ Sebagai dokumen atau teks, kebijakan pendidikan merepresentasikan serangkaian proses untuk mengartikulasikan atau mengimplementasikan ketetapan-ketetapan yang tertulis dalam dokumen tersebut. Demikian pula, keberadaannya yang terkandung dalam rumusan kebijakan atau memodifikasi tindakan-tindakan yang diharapkan (*desired action*). Kesimpulannya, meskipun sebagai dokumen atau teks, kebijakan bersifat sangat kontekstual dan responsif terhadap dinamika yang berkembang. Oleh karena itu, pada dasarnya kebijakan pendidikan adalah dokumen atau teks dan sekaligus *actual practice*.

³ Paul Trowler, *Education Policy*, (New York: Routledge, 2003), 95.

⁴ Bob Lingard and Jenny Ozga, "Reading Education Policy and Politics" dalam *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*, ed. Bob Lingard and Jeny Ozga (London: Routledge, 2007), 2

Sementara Haddad mengajukan pengertian relative berbeda dengan pakar di atas. Kebijakan pendidikan menurutnya, dipahami sebagai keputusan tunggal baik secara tersurat maupun tersirat (*at explicit or implicit decision*) atau keputusan-keputusan kolektif (*group decision*) yang berfungsi sebagai petunjuk bagi keputusan-keputusan selanjutnya (*future decision*), dan juga melakukan atau tidak melakukan tindakan-tindakan inisiatif, bahkan menjadi panduan penerapan kebijakan sebelumnya (*guide implementation of previous decisions*).⁵

Dengan statusnya sebagai petunjuk, kebijakan mencakup bidang yang cukup luas. Selain berkaitan dengan isu-isu pendidikan yang bersifat khusus (*issue specific*), kebijakan juga mencakup strategi, multi program, dan program kebijakan. Strategi kebijakan dirumuskan dan disahkan sebagai petunjuk bagi pemangku kebijakan tentang bagaimana mekanisme penggunaan sumber daya (*resources allocation*), sehingga tujuan-tujuan yang diinginkan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Strategi misalnya, berisikan rumusan untuk menjawab pertanyaan “*how can we provide basic education at a reasonable cost to meet equity and efficiency objectives?*”. Sedangkan multi program kebijakan dipahami sebagai berbagai macam program untuk wilayah berbeda-beda yang direncanakan berdasarkan skala prioritasnya. Rumusan multi program ini misalnya, digunakan menjawab pertanyaan “*should resources be allocated to primary education or to rural training centres?*”. Dan program berkaitan dengan rancangan program yang diperuntukkan bagi kawasan-kawasan tertentu (*particular areas*). Dalam konteks ini, program diarahkan untuk menjawab, misalnya pertanyaan “*how should training centres be designed and provided across the country?*”. Sementara isu-isu spesifik berkenaan dengan isu-isu nyata yang *day-to-day* dirasakan dan terjadi dilapangan. Isu spesifik ini misalnya, nampak dalam jawaban atas pertanyaan “*should graduates of rural centres be allowed to go into intermediate schools?*”.

Berbagai definisi atau pengertian di atas, secara garis besar mempunyai kelemahan mendasar. Selain tidak secara tegas posisi pemerintah sebagai actor kunci atau pemangku kebijakan, beragam pengertian lebih

⁵ Wadi D. Haddad, *Education Policy-Making Process, An Applied Framework*, (Paris: UNESCO: International Institute of Educational Planning, 1995), 18.

terkonsentrasi pada orientasi tujuan pemberlakuan. Yaitu, kehadiran seluruh kebijakan pendidikan memiliki tujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang muncul di sekitar dunia pendidikan. Kesimpulan ini sekaligus mempertegas bahwa, kebijakan pendidikan tidak hanya berupa keputusan-keputusan legal yang dikeluarkan kementerian terkait, baik Kemendikbud, Kemenag, maupun lembaga-lembaga di bawah kedua Kementerian tersebut. Namun, keseluruhan produk kebijakan dapat disebut sebagai kebijakan pendidikan, selama mempunyai keterkaitan dengan pencapaian tujuan di bidang pendidikan.

Dalam era transisi demokrasi, disharmoni kebijakan merupakan problem serius yang tidak hanya berkaitan dengan bidang pendidikan, tetapi juga hampir diberbagai sektor publik lainnya.⁶ Dalam konteks

⁶ Dalam kajian hukum Tata Negara, kebijakan atau biasa disebut dengan istilah “peraturan kebijakan” (*beleidsregels; pseudo wetgeving*) dibedakan statusnya dengan peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*). Istilah perundang-undangan digunakan untuk menunjuk pada “suatu keputusan dari suatu lembaga Negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusian dan delegasian”. Sementara atribusi kewenangan didefinisikan sebagai “pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada lembaga negara/ pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan”. Sedangkan delegasi kewenangan merupakan artikulasi “pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan dengan tegas atau tidak. Berlainan dengan atribusi, pada delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan”, selain juga mempunyai sifat sementara, dalam artian bahwa, “kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada”. Depkumham dan Bappenas, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Direktorat Hukum Dan Hak Asasi Manusia-Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005), 32. Perbedaannya dengan peraturan kebijakan dapat dilihat dalam tiga aspek, yaitu fungsi, dasar kewenangan, dan substansi (*lihat tabel*).

Tabel: Perbedaan Peraturan Perundang-Undang dan Peraturan Kebijakan

Deskripsi	Peraturan Perundang-Undang	Peraturan Kebijakan
Fungsi	Menyelenggarakan fungsi legislatif	Menyelenggarakan fungsi eksekutif
Dasar Kewenangan	Atribusi/ delegasi	Diskresi

kebijakan, hukum atau perundang-undangan, disharmoni digunakan untuk menunjuk adanya “tumpang tindih (*overlapping*), saling bertentangan atau ketidak serasian” antar satu kebijakan dengan kebijakan lainnya atau antar peraturan perundang-undangan.⁷

Dalam pidato pengukuhan Guru Besar Hukum, L.M. Lopian Gandhi setidaknya mendeskripsikan 8 (delapan) manifest disharmoni. *Pertama*, perbedaan antara berbagai Undang-Undang (UU) atau peraturan perundang-undangan. Perbedaan ini banyak disebabkan oleh banyaknya perundang-undangan, sehingga menyulitkan untuk mengetahui atau mengenal substansinya secara keseluruhan. Tak kalah pentingnya adalah, hampir sebagian besar pengambil keputusan tidak memiliki pengetahuan secara mendalam tentang seluruh perundang-undangan yang masih berlaku. *Kedua*, pertentangan antara Undang-

Materi Muatan (Substansi)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tata kehidupan masyarakat yang mendasar 2. Dapat mengurangi, membatasi hak asasi warga Negara/ penduduk 3. Norma suruhan/ larangan 4. Dapat memuat sanksi pidana/ sanksi lainnya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Operasional suatu peraturan perundang-undangan 2. Penetapan 3. Penetapan 4. Hanya sanksi administratif
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: Bappenas, DKP, Depkumham dan Coastal Resources Management Project: 2005: 33.

Pembedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan dalam hukum tata Negara cukup membingungkan. Satu contoh, Keputusan Presiden (Kepres) memiliki status ganda, perundang-undangan atau kebijakan. Jika Kepres secara substansi menunjuk adanya fungsi peraturan (*regeling*) yang berlaku terus-menerus (*dauerhafting*), maka disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, Kepres yang berisikan penetapan yang berlaku satu kali (*einmahling*), maka disebut kebijakan. Bappenas, DKP, Depkumham dan Coastal Resources Management Project: 2005, 42. Jika dalam kajian hukum tata Negara lebih *njlimet*, sebaliknya, dalam studi ilmu administrasi negara lebih mudah dipahami. Bahwa, apapun jenis keputusan yang dihasilkan, selama dikeluarkan secara legal oleh pemerintahan maupun lembaga-lembaga pemerintah, maka disebut dengan kebijakan. Untuk kajian mendalam tentang kebijakan ini, lihat: Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986); Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Mediapressindo, 2007); Kevin B. Smith and Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, (Boulder: Westview Press, 2009); Andrian Kay, *The Dynamics of Public Policy, Theory and Evidence* (Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited, 2006); Sarah Maddison and Richard Denniss, *An Introduction to Australian Public Policy*, (New York: Cambridge University Press, 2009); Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy, Governance in Theory and in Practice*, (London: SAGE Publication, 2002).

⁷ Depkumham dan Bappenas, *Kajian Harmonisasi*, 15.

Undang dengan peraturan pelaksanaan. *Ketiga*, perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Dalam tradisi penyelenggaraan negara, dikenai dengan berbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan. *Keempat*, perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung. *Kelima*, kebijakan-kebijakan instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan. *Keenam*, perbedaan antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah. *Ketujuh*, perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu. Dan *kedelapan*, benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah akibat dari pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.⁸

Sedangkan tim khusus sinkronisasi sistem, hukum pengelolaan kawasan pesisir dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Departemen Perikanan dan Kelautan (DKP), Departemen Hukum dan HAM (Depkumham), dan Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, menyimpulkan disharmoni dapat bermanifest ke dalam salah satu dari lima bentuk *inkonsistensi*. *Pertama*, inkonsistensi secara vertical dari segi format peraturan, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti terjadi antara peraturan pemerintah dan Undang-Undang. *Kedua*, inkonsistensi secara vertical dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan yang secara hirarkis sejajar (misalnya sesama Undang-Undang), tetapi yang satu lebih dahulu berlaku dari pada yang lain. *Ketiga*, inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (missal sesama Undang-Undang), tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya. *Keempat*, inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda Nomor ketentuan, misalkan Pasal 1 bertentangan dengan Pasal 15 dari

⁸ Bappenas, DKP, Depkumham dan Coastal Resources Management Project/ Mitra Pesisir, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional-Departemen Perikanan dan Kelautan-Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia dan Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, 2005),10.

satu Undang-Undang yang sama. *Kelima*, inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, sebagaimana terjadi antara Undang-Undang dan putusan hakim atau antara Undang-Undang dan kebiasaan.⁹

Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia (Depkumham) dan Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) menyebut pluralitas dalam sistem hukum di Indonesia menjadi salah satu sebab utama disharmoni tersebut. Kemajemukan sistem hukum yang berakibat munculnya begitu banyak jenis perundang-undangan ini membuka lebar potensi terjadinya disharmoni. Dalam banyak kasus ditemukan, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh berbagai instansi atau lembaga negara, satu sama lain tidak saling berkoordinasi dengan baik. Demikian pula, hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada, tidak sepenuhnya ditaati dan bahkan memiliki kecenderungan diabaikan.¹⁰

Bukan hanya hierarki, azas-azas hukum yang selama ini berlaku dalam sistem hukum di tanah air juga cenderung diabaikan oleh pembuat keputusan. Pengabaian itu pula yang semakin menambah disharmoni atau setidaknya tidaknya inkonsistensi antar kebijakan semakin mengemuka (*lihat tabel*).

Tabel: Pengabaian Azas Hukum dan Inkonsistensi Kebijakan

No	Penyebab Disharmonisasi	Azas Hukum	Pengertian Azas Hukum
1	Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalkan antara peraturan pemerintah dan Undang-Undang.	<i>Lex superior derogate lege inferior</i>	Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah.
2	Terjadi inkonsistensi secara	<i>Lex posterior</i>	Peraturan yang lebih

⁹ Bappenas, DKP, Depkumham dan Coastal Resources Management Project/ Mitra Pesisir, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional-Departemen Perikanan dan Kelautan-Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia dan Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, 2005), 62-63.

¹⁰ Depkumham dan Bappenas, *Kajian Harmonisasi*, 17.

	vertikal dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalnya sesama Undang-Undang), tetapi yang satu lebih dahulu berlaku dari pada yang lain.	<i>derogate lege priori</i>	belakangan dibuatnya akan menyampingkan peraturan yang sebelumnya.
3	Terjadi inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalkan sesama Undang-Undang), tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.	<i>Lex specialis derogate lege generali.</i>	Peraturan yang lebih khusus cakupannya akan mengesampingkan peraturan yang lebih umum.
4	Terjadi inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda Nomor ketentuan (misalkan Pasal 1 betentangan dengan Pasal 15 dari satu Undang-Undang yang sama)	<i>Lex posterior derogate lege priori.</i>	Peraturan yang lebih belakangan akan menyampingkan peraturan yang sebelumnya.
5	Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, sebagaimana terjadi antara Undang-Undang dan putusan hakim.	<i>Res judicata pro veritate habetur.</i>	Putusan hakim harus dianggap benar (sekalipun bertentangan dengan UU, sampai ada putusan hakim lain yang mengoreksinya).
6	Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara Undang-Undang yang bersifat memaksa dan kebiasaan.	<i>Lex dura, sed tamen scripta</i>	Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat. Pasal 15 AB (<i>Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesië</i>).
7	Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yakni antara Undang-Undang yang bersifat mengatur dan kebiasaan.	<i>Die Normatieve Kraft des Faktischen</i>	Perbuatan yang berulang-ulang akan memberi kekuatan berlaku normatif.

*) **Sumber:** Diadaptasi dari Bappenas, DKP, Depkumham dan Coastal Resources Management Project: 2005: 64

Terutama di era awal transisi demokrasi, potensi terjadinya disharmoni kebijakan sangat besar. Sebagian besar pejabat publik yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah orang-orang baru yang mendapat berkah “reformasi”. Meskipun tidak secara keseluruhan, banyak dijumpai dari mereka yang sama sekali tidak mempunyai kapasitas yang layak sebagai bagian dari pengambil keputusan (*decision maker*). Disamping itu, bersamaan reformasi baru bergulir, kondisi negara dalam situasi yang belum sepenuhnya normal. Selain krisis ekonomi akut yang mendera, negara juga baru saja mengalami proses pergantian kepemimpinan tertinggi (negara), akibat “diturunkan paksa” oleh gelombang aksi massa dalam skala besar.

Dalam konteks pendidikan, disharmoni kebijakan bukan saja potensial, melainkan justru benar-benar telah terjadi. Disharmoni ini, misalnya, terlihat dalam kebijakan-kebijakan tentang otonomi daerah di satu sisi, dan di sisi yang lain, desentralisasi pendidikan yang dimanifestasikan ke dalam pemberlakuan kebijakan otonomi pendidikan dan manajemen berbasis sekolah (MBS). Menariknya, disharmoni ini berimplikasi pada munculnya perlakuan berbeda atau diskriminasi Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam diberbagai jenjang dan satuannya.

Desentralisasi Pendidikan, Problem Disharmoni Kebijakan

Salah satu kebijakan penting yang dihasilkan pada awal reformasi adalah keluarnya kebijakan otonomi daerah atau lebih tepatnya, otonomi Kabupaten/Kota. Hal ini ditandai oleh keluarnya tiga paket Undang-Undang (UU) tentang Pemerintah Daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain dua UU tersebut, otonomi daerah juga diperkuat oleh kebijakan-kebijakan lainnya, termasuk Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Substansi dari paket kebijakan di atas pada dasarnya adalah untuk memberikan kewenangan lebih besar terhadap Pemerintah Daerah. Kewenangan ini tidak akan dapat dipenuhi, jika aturan tentang Pemerintah Daerah yang diberlakukan oleh rezim orde baru tidak

segera dirubah. Watak dasar kebijakan pemerintah daerah era Suharto, yang dikonstruksikan dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Orde Baru begitu kental dengan sentralisasi kekuasaan. Kekuasaan yang terpusat tentu saja tidak memungkinkan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk memiliki kewenangan lebih besar mengatur dirinya. Oleh karena itu, UU tersebut harus dirubah, dan hasil perubahan itu termanifestasikan dengan keluarnya paket kebijakan baru tentang Pemerintah Daerah di atas.

Pemberian kewenangan semakin besar kepada pemerintah berkaitan erat dengan desentralisasi. Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan, desentralisasi dipahami sebagai “penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan desentralisasi, banyak kewenangan yang sebelumnya menjadi otoritas pusat bergeser menjadi hak pemerintah daerah. Konsekuensinya, kewenangan Pemerintah Daerah pada masa reformasi jauh lebih lengkap ketimbang di era orde baru.

Berbagai kewenangan Pemerintah Daerah dapat ditelusuri dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999. Bahwa;

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain (Ayat 1). Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengadilan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembina dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konversi serta standarisasi nasional (Ayat 2).

Dari penjelasan di atas cukup jelas bahwa, pendidikan merupakan salah satu dari kewenangan Pemerintah Pusat yang didesentralisasikan. Dalam konteks ini, desentralisasi pendidikan menunjuk pada pemindahan “titik berat penyelenggaraan pendidikan yang semula sentralistik menjadi pendidikan yang berbasis kepada kepentingan masyarakat atau daerah”. Titik pelaksanaan kegiatan pendidikan juga lebih menguta-

makan kepentingan daerah. Sebaliknya, Pemerintah Pusat yang direpresentasikan oleh Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menjadi lembaga penyelenggara “yang berkepentingan terhadap pendidikan berwawasan nasional”.¹¹

Jika ditelusuri secara mendalam, kewenangan Pemerintah Pusat masih cukup besar dalam bidang pendidikan.¹² Sama halnya, peran dengan besaran yang sama juga dimiliki oleh Pemerintah Propinsi.¹³

¹¹ Soemartoyo dkk, *Desentralisasi Pendidikan Dalam Prespektif Daerah, Studi Kasus di Kota Mataram*, (Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/ PPK-LIPI, 2003), 5.

¹² Terdapat 10 (sepuluh) kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dalam bidang pengelolaan pendidikan di tanah air. *Pertama*, penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar serta pengaturan kurikulum kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional, serta pedoman pelaksanaannya. *Kedua*, penetapan standar materi pelajaran pokok. *Ketiga*, penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik. *Keempat*, penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan. *Kelima*, penetapan persyaratan-persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan mahasiswa. *Keenam*, penetapan persyaratan permintaan, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggadaaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi. *Ketujuh*, pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasioanal, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monument yang diakui secara internasional. *Kedelapan*, penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah, dan luar sekolah. *Kesembilan*, pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta pengaturan sekolah internasional. Dan *kesepluluh*, pembinaan dan pengembangan bahasa serta sastra Indonesia. Sri Hargiono, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan”, dalam Soewartoyo dkk, *Persepsi, Kepedulian Masyarakat terhadap Desentralisasi Pendidikan di Daerah, Kota Manado: Satu Kecenderungan Demokrasi*, (Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/ PKP-LIPI, 2002), 16-17; Makmuri Sekarno, Tatik Handayani dan Soewartoyo, *Otonomi Daerah dan Pluralitas Lokal, Identifikasi Konsep dan Kebijakan Daerah Dalam Menuju Penyelenggaraan Pendidikan yang Otonom*, (Jakarta: Proyek Pengembangan Riset Kompetitif Program Isu-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/ PKP-LIPI, 2004), 21.

¹³ Terdapat 6 (enam) kewenangan Pemerintah Propinsi di bidang Pendidikan. *Pertama*, penetapan kebijakan tentang penerimaan siswa dan mahasiswa dari masyarakat minoritas, terbelakang, dan atau tidak mampu. *Kedua*, penyediaan bantuan pengadaan buku pelajaran pokok/ modul pendidikan untuk taman kanak-kanak, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan luar sekolah. *Ketiga*, mendukung atau membantu penyelenggaraan pendidikan tinggi selain pengaturan kurikulum, akreditasi dan pengangkatan tenaga akademis. *Keempat*, pertimbangan pembukaan dan penutupan perguruan tinggi. *Kelima*, penyelenggaraan sekolah luar biasa dan balai pelatihan dan atau penataran guru. Dan *Keenam*, penyelenggaraan museum propinsi, suaka peninggalan sejarah, kepurbakalaan, kajian sejarah dan nilai tradisional serta pengembangan

Namun demikian, tidak dapat dinafikan bahwa, Pemerintah Daerah (Kab/ Kota) mempunyai kewenangan-kewenangan baru dalam bidang pendidikan, yang nyaris tidak dimilikinya selama masa orde baru.¹⁴ Demikian pula, sekolah-sekolah dalam berbagai jenjang dan satuan yang ada juga mempunyai kewenangan yang cukup signifikan.¹⁵

Permasalahannya yang masih menggelayut hinggat saat ini, kewenangan Pemerintah Daerah yang signifikan dalam bidang pendidikan, pada saat yang sama menyertakan problem serius dan belum terpecahkan. Sekolah-sekolah Depag mendapat perlakuan “diskriminatif” dari Pemerintah Daerah dibanding dengan sekolah-sekolah yang berada di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud). Perlakuan diskriminatif, misalnya, ditunjuk-

bahasa dan budaya daerah. Sri Hargiono, “Otonomi Daerah”, 17; Sekarno, Handayani dan Soewartoyo, *Otonomi Daerah*, 22-23.

¹⁴ Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi pendidikan, Pemerintah Daerah mempunyai sepuluh kewenangan. *Pertama*, menetapkan kurikulum muatan lokal SD, SLTP, SMU dan SMK berdasarkan kurikulum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. *Kedua*, melaksanakan kurikulum nasional berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah. *Ketiga*, mengadakan buku pelajaran pokok dan buku lain yang diperlukan TK-SMU/SMK berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah. *Keempat*, melaksanakan mutasi tenaga kependidikan TK, SD, SLTP, SMU dan SMK berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah. *Kelima*, melaksanakan pembinaan dan pengembangan karir tenaga kependidikan TK, SD, SLTP, SMU dan SMK berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah. *Keenam*, melakukan pengangkatan, pemindahan pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan pelatihan sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. *Ketujuh*, menetapkan pemberian penghargaan/ tanda jasa dan kesejahteraan tenaga kependidikan di tingkat Kabupaten/ Kota dan mengusulkan pemberian penghargaan tanda jasa tingkat pegawai nasional. *Kedelapan*, menetapkan atau mengusulkan pemberhentian dan pemensiunan tenaga kependidikan di Kabupaten/ Kota. *Kesembilan*, menetapkan petunjuk pelaksanaan pembiayaan pendidikan dan mempersiapkan alokasi biaya pendidikan agar mendapat prioritas berdasarkan pedoman yang telah ditetapkan pemerintah. Dan *keseperuluh*, merencanakan kebutuhan, pengadaan dan penempatan tenaga kependidikan mulai dari TK sampai dengan SMU/SMK. Sekarno, Handayani dan Soewartoyo, *Otonomi Daerah*, 23-24.

¹⁵ Sementara kewenangan masing-masing sekolah meliputi: 1. Proses belajar mengajar; 2. Perencanaan dan evaluasi program sekolah; 3. Pengelolaan kurikulum; 4. Pengelolaan ketenagaan; 5. Pengelolaan peralatan dan perlengkapan; 6. Pengelolaan keuangan; 7. Pengelolaan kegiatan siswa; 8. Pengelolaan hubungan sekolah dengan masyarakat; dan 9. Pengelolaan iklim kerja atau kultur sekolah. Sekarno, Handayani dan Soewartoyo, *Otonomi Daerah*, 24

kan oleh tertutupnya atau setidaknya-tidaknya, terhambatnya akses bantuan pendanaan maupun bentuk-bentuk bantuan lainnya.

Jika dianalisis secara mendalam, diskriminasi yang dialami oleh sekolah-sekolah Depag merupakan akibat dari disharmoni kebijakan yang ada. Disharmoni termanifestasikan dengan adanya paket kebijakan yang tumpang tindih antara kebijakan tentang urusan agama dan desentralisasi pendidikan. Disatu sisi, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, urusan agama merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang dalam pelaksanaannya menjadi tanggung jawab dan otoritas Depag. Pada saat yang sama, desentralisasi pendidikan yang dimandatkan oleh UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Karena status lembaga-lembaga pendidikan Islam merupakan bagian dari urusan agama dan di bawah naungan Depag, maka keberadaannya bukan sebagai bagian dari urusan yang didesentralisasikan. Dengan bahasa lain, hanya sekolah-sekolah yang dikelola Depdikbud yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Konsekuensinya, Pemerintah Daerah memahami tidak memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk ikut serta dalam penyelenggaraan sekolah-sekolah di bawah naungan Depag, kecuali mendapat mandat dari Pemerintah Pusat dengan dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi.¹⁶

Dalam sejarah perjalanan reformasi di tanah air, problem disharmoni justru diperparah oleh ketidak samaan cara pandang antar Kementrian atau Departemen. Kementrian Dalam Negeri (Kemen-dagri) misalnya, mengeluarkan Surat Edaran (SE) Mendagri No. 903/2429/SJ tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2006 yang dikeluarkan pada 21 September 2005. Dalam Surat Edaran ditegaskan, “pengalokasian anggaran APBD yang diperuntukkan membantu institusi vertikal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di daerah tidak diperbolehkan”. Keluarnya SE sama

¹⁶ Pelimpahan ini dapat dimungkinkan dengan mengacu pada Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) yang menegaskan “Khusus dibidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama”.

dengan melarang Pemerintah Daerah mengalo-kasikan anggarannya untuk kepentingan madrasah-madrasah, karena statusnya sebagai lembaga pendidikan keagamaan yang berhubungan secara vertikal dengan Depag.¹⁷ Karena mendapat protes publik ber-skala luas, maka Surat Edaran akhirnya dicabut oleh Mendagri. Namun, pencabutan belum menyelesaikan persoalan sepenuhnya, selama disharmoni kebijakan pendidikan tidak disinkronisasikan secara kom-prehensif. Karena, kebijakan yang sama bisa saja muncul di kemudian hari.

Penutup

Berdasarkan paparan sebelumnya, terdapat dua kesimpulan dalam tulisan singkat ini. *Pertama*, disharmoni kebijakan pendidikan masih cukup mengemuka sejak hadirnya era reformasi sampat saat ini. Disharmoni ini sangat potensial melahirkan praktek diskriminasi yang melibatkan lembaga-lembaga pendidikan Islam atau madrasah-madrasah yang tersebar di seluruh wilayah di tanah air. *Kedua*, salah satu manifest disharmoni adalah tumpang tindih antara kebijakan penye-lenggaraan urusan agama yang selama ini menjadi tanggung jawab Depag dengan kebijakan desentralisasi pendidikan. Konsekuensi dari disharmoni ini, yaitu Pemerintah Daerah memiliki keengganan menempatkan madrasah-madrasah sebagai bagian dari kewenangannya.

¹⁷ Ta'rif, "Pelayanan Pendidikan Keagamaan Komunitas Muslim Minoritas di Bali", *Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, Vol. 6, No. 3, (Juli-September 2008), 107.

Daftar Pustaka



- A. Aziz Martunus, *Laporan Lokakarya Pelaksanaan SKB 3 Menteri* (Jakarta: Balitbang Agama Depag RI, 1978/1979)
- Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013)
- Abid Al-Bisri, Munawwir A Fatah, *Kamus Al-Bisri, Indonesia-Arab, Arab-Indonesia*, Surabaya: Pustaka Progresif, 1999.
- Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi dan Aksi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004)
- Al-Abrasyi, Muhammad Athiyah. *Prinsip-Prinsip Dasar Pendidikan Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2003.
-
- _____, *Sejarah Pendidikan Islam: Maenelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah*, Jakarta: Kencana, 2011.
-
- _____, *Dasar-dasar pokok pemikiran Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1974.
- Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2011)
- Adnan Mahdi, *Dikotomi dan Dualisme dalam Pendidikan di Indonesia*, pada <https://4dn4nm4hd1.wordpress.com/2012/09/14/dikotomi-dan-dualisme-dalam-pendidikan-di-indonesia/>, diakses tanggal 7 Oktober 2016.

- Agustono, Budi. *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara dalam Desentralisasi Globalisasi dan Desentralisasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005).
- Amir Hamzah Wiryosukarto, *Biografi KH.Imam Zarkasyi* (Ponorogo:Gontor Press,1996)
- Amin, Samsul Munir, *Sejarah Peradaban Islam*, Jakarta: Amzah, 2009
- Alamsjah Ratu Perwiranegara, *Pembinaan Pendidikan Agama* (Jakarta: Departemen Pendidikan RI,1982)
- Anderson, *Publik Policy Making: An Introduction*, Arskal Salim, *Islam di Antara Dua Model Demokrasi*, dalam: *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, Jakarta: TUK, 2002.
- Andrian Kay, *The Dynamics of Public Policy, Theory and Evidence* (Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited, 2006).
- Arief Armai, *Reformulasi Pendidikan Islam*, Jakarta: CRSD Press, 2005.
- Ikhrom, *Dikbotomi Sistem Pendidikan Islam; Upaya Menangkap Sebab-sebab dan Penyelesaiannya*, dalam buku *Paradigma Pendidikan Islam* (ed.), Ismail SM, et.al., (Yogyakarta: Pustaka Pelahar, 2001).
- Arifi, Ahmad, *Politik Pendidikan Islam: Menelusuri Ideologi Dan Aktualisasi Pendidikan Islam Di Tengah Arus Globalisasi*, Yogyakarta: teras, 2010
- Arifin H.M., *Kapita Selekta Madrasah dan Umum*, Jakarta: bumi Aksara, 2002.
- Asari, Hasan, *Menyingkap Zaman Keemasan Islam*. Bandung: Citapustaka Media, 2007.
- Assegaf, Abd. Rachman, *Politik Pendidikan Nasional Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi*, Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2015
- Asrohah, Hanun, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Asrori S. Karni, *Etos Studi kaum Santri Wajah Baru Pendidikan Islam* (Bandung: Mizan, 2009)
- Azra, Azyumardi, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III*, (Jakarta: Kencana, 2012)

- Baedowi, Ahmad. *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, jilid I dan II, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012).
- Bappenas, DKP, Depkumham dan Coastal Resources Management Project/ Mitra Pesisir, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional-Departemen Perikanan dan Kelautan-Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia dan Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, 2005).
- Basah Sjacrhan, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007).
- Bastian, Aulia Reza. *Reformasi Pendidikan; Langkah-Langkah Pembaharuan dan Pemberdayaan Pendidikan dalam Rangka Desentralisasi Sistem Pendidikan Indonesia*, (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2002).
- Bob Ligard and Jenny Ozga, "Reading Education Policy and Politics" dalam *The Routledge Falmer Reader in Education Policy and Politics*, ed. Bob Lingard and Jeny Ozga (London: Routledge, 2007).
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Media-pressindo, 2007).
- Buku Kurikulum Pendidikan Tinggi Direktorat Pembelajaran dan Kemahasiswaan, Jakarta : 2014.
- Buku Panduan Pengembangan Kurikulum Berbasis Kompetensi Pendidikan Tinggi, Jakarta, 2008.
- Cecile Deer and Stephanie Widle, "Education" dalam *Handbook of Public Policy in Europ, Britain, France and Germany*, ed. Hugh CompstoncNew York: Palgrave Macmillan, 2004).
- Dale, Roger, *The State And Education Policy*, Mylton Keynes, UK: Open University Press, 2009
- Dedi Supriadi, *Satuan Biaya Pendidikan dasar dan Menengah, Rujukan bagi Penetapan Kebijakan Pembiayaan Pendidikan pada Era Otonomi dan manajemen Berbasis Sekolah*(Bandung: PT.Remaja Rosdakary, Cet.V, 2010)
- Depkumham dan Bappenas, *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Direktorat Hukum Dan Hak Asasi Manusia-Kementrian

Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005).

Departemen Agama RI, *Pondok Pesantren dan Madrasah Diniyah: Pertumbuhan dan Perkembangannya* (Jakarta: Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam, 2003)

_____, *Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah RI Tentang Pendidikan*, Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2003.

Departemen Dalam Negeri. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Petunjuk Pelaksanaan, cet. I. (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).

Djamas Nurhayati, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009.

Djunaedi, Mahfud. *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

Daulay, Haidar Putra. *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional*. Cetakan II. Jakarta: Kencana, 2007.

_____. *Sejarah Pertumbuhan Dan Pembaruan Pendidikan Islam Di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2007.

Darmaningtyas, *Pendidikan yang Memiskinkan*, (Malang: Intrans Publishing, 2015)

Dewantara Ki Hajar, *Pendidikan*, Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1977.

Ensiklopedi Islam. Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Houve, 2003.

Fattah, Nanang. *Analisis Kebijakan Pendidikan*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2013

Fajar Malik, *Madrasah diniyah dan Tantangan Modernitas*, Bandung: Mizan, 1998.

_____, *Sintesa antara Perguruan Tinggi dan Pesantren*, dalam Bilik-bilik Pesantren karya Nurcholish Madjid, Jakarta: Paramadina, 1997.

Fred R. Von der Mehden, “Malaysia dan Indonesia”, Shireen T. Hunter (ed.) *Politik Kebangkitan Ikrar Nusa Bhakti, Berbagai Faktor Penyebab Jatuhnya Presiden Soeharto*, dalam *Pers Dalam*

- “Revolusi Mei” Runtuhnya Sebuah Hegemoni, Dedy N. Hidayat, dkk. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Freire, Paulo, *Pendidikan Kaum Tertindas*, diterjemahkan Mansour Faqih, dkk, Jakarta: pustaka LP3ES, 2000
- _____, *Politik Pendidikan: Kebudayaan, Kekuasaan Dan Pembebasan*, Penerjemah Agus Prihantoro, *The Politic Of Education: Culture, Power, And Liberation*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999
- Gibb, H.A.R. dan J.H.Kramers, *Shorter Encyclopaedia of Islam*. Leiden: E.J. Brill, 1961.
- H.A.R. Tilaar, *Manajemen Pendidikan Nasional Kajian Pendidikan Masa Depan*, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, 2011
- _____, dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar 2012
- _____. *Kekeuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009)
- _____. *Perubahan Sosial dan Pendidikan: Pengantar Pedagogik Transformatif untuk Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2002)
- _____. *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995: Suatu Analisis Kebijakan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1995
- H.A. Mustafa dan Abdullah Aly, *Sejarah Madrasah di Indonesia* Bandung: Pustaka Setia, 1999
- Hamlan, *Kebijakan Pemerintah Tentang Madrasah: Posisi Madrasah dalam Konfigurasi Sistem Pendidikan Nasional*, Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2008.
- Hasbullah, H.M, *Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Teori, Aplikasi dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2015
- _____. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995.
- _____. *Otonomi Pendidikan*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2006

- Husni Rahim, *Madrasah dan Politik Pendidikan Indonesia* (Ciputat: Logos Wacana Ilmu)
- Ikrom, Ahmad. dkk, *Peta Jalan Pendidikan 12 Tahun di Indonesia*, tt. Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia {JPPI}, 2015
- Irianto, Yoyon Bahtiar. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan , Konsep, Teori, dan Model*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Press, 2011
- Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986).
- Ishomuddin, *Diskursus Politik dan Pembangunan*, Malang : UMM Press, 2001
- Iskandar Wiryokusumo dan Usman Mulyadi, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum* Jakarta: Bina Aksara, 1988 Abdul Rahman Shaleh, *Pendidikan Agama Dan Pengembangan Watak Bangsa* Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005
- Jalal, Fasli., dkk. Ed. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, cet. I. (Yogyakarta: Adi Cita, 2001).
- John W. Collin III and Nancy Patricia O'Brien et. al, *The Greenwood Dictionary of Education*, (London: Greenwood Press, 2003).
- Jurnal Madrasah* Vol.no.2, (Jakarta:Departemen Agama,1997)
- Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Jawa Barat, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pendidikan Keagamaan* (Bandung: Departemen Agama,1994)
- Kevin B. Smith and Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, (Boulder: Westview Press, 2009).
- Kulsum,Ummu, *Metodik Khusus PAI*, Yogyakarta: Pustaka Nusantara, 2011.
- Khaerul Wahidin dan Drs. Taqiyuddin, *Sejarah Pendidikan Islam Umum & Indonesia*, Cirebon: Biro penerbit Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Gunung Djati Cirebon. 1996.
- Komaruddin, *Ensiklopedi Manajemen*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1994).
- Langgulong, Hasan. *Pendidikan Islam Dalam Abad ke 21*. Jakarta: PT. Pustaka Alhusna Baru, 2003.
- Lickona,Thomas. *Uducating for Character*, Jakarta: Bumi Aksara 2015

- Listia, et.al. *Problematika Pendidikan Agama di Sekolah: Hasil penelitian tentang Pendidikan Agama di Kota Yogyakarta 2004-2006* (Yogyakarta: Interfidei, 2007)
- Mahfud, Choirul. *Politik Pendidikan Islam: Analisis Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Orde Baru*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016)
- Makmuri Sekarno, Tatik Handayani dan Soewartoyo, *Otonomi Daerah dan Pluralitas Lokal, Identifikasi Konsep dan Kebijakan Daerah Dalam Menuju Penyelenggaraan Pendidikan yang Otonom*, (Jakarta: Proyek Pengembangan Riset Kompetitif Program Isu-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/ PKP-LIPI, 2004).
- Makdisi, George. *The Rise of Colleges*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1981.
- Maksum, *Madrasah dinijah Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Amissco, 1996.
- Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy, Governance in Theory and in Practice*, (London: SAGE Publication, 2002).
- Modul Pekerti, Jakarta 2014
- Mudyahardjo Redja, *Pengantar Pendidikan: Sebuah Studi Awal tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia* Jakarta: Rajawali Pers, 2002
- Muchsin, *Politik Hukum Dalam Pendidikan Nasional*, Surabaya, Pasca Sarjana Universitas Sunan Giri, 2007
- Muhaimin. *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)
- Munadi, Muhammad dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, Yogyakarta : Ar Ruzz Media, 2011
- Mujib, Muhaimin Abdul. *Pemikiran Pendidikan Islam*, (Bandung: Trigenda Karya, 1993).
- Nanang Tahqiq, *Politik Islam*, Jakarta : Kencana, 2004

- Nizar, Samsul, *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah sampai Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2011.
- _____, *Sejarah Sosial & Dinamika Intelektual: Pendidikan Islam di Nusantara*, Jakarta: Kencana, 2013
- Nogroho, Riant D. *Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2000).
- Nurasa, *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah sampai Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Paul Trowler, *Education Policy*, (New York: Routledge, 2003).
- Peraturan Menteri Agama RI Nomor 16 tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah, bab 1 pasal 1 ayat 1
- Raharjo, M. Dawam, *Intelektual Intelegensia Dan Prilaku Politik Bangsa: Risalah Cendikiawan Muslim*, Bandung: Mizan 1993
- Rahardjo, Mudja. *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, Malang : UIN-Maliki Press, 2010
- Rahim Husni, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2000.
- Redja Mudyaharjo, *Pengantar Pendidikan*, Depok: Rajagrafindo Persada, 2013.
- Rohman, Arif. *Kebijakan Pendidikan Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*, Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2012
- Rosnani Hashim, *Educational Dualism in Malaysia: Implication for Theory and Practice*, (Oxford University Press, 1996)
- R. Hrair Dekmejian, *Kebangkitan Islam: Katalisator, Kategori, dan Konsekuensi*, Politik Kebangkitan Islam: Keragaman dan kesatuan, Shireen T. Hunter (ed.) Yogyakarta: Tiara Wacana Wacana, 2001.
- Salam, Burhanuddin. *Pengantar Pedagogik; Dasar-Dasar Ilmu Mendidik*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997
- Salinan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007.

- Santoso, Listiyono, *Teologi Politik Gus Dur*, Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2004
- Sarah Maddison and Richard Denniss, *An Introduction to Australian Public Policy*, (New York: Cambridge University Press, 2009).
- Sirozi, Muhammad. *Politik Pendidikan; Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010)
- _____. *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia, Peran Tokoh-Tokoh Islam dalam Penyusunan UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989* Jakarta: INIS, 2004
- Soemartoyo dkk, *Desentralisasi Pendidikan Dalam Prespektif Daerah, Studi Kasus di Kota Mataram*, (Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/ PPK-LIPI, 2003).
- Soemantri Brodjonegoro, Satriyo. *Dalam Dinamika Pendidikan Islam di Perguruan Tinggi; Wacana tentang Pendidikan Agama Islam*, Jakarta: Logos Karya Ilmu, 1999
- Solihin Abdul Wahab analisis Kebijakan: *Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012)
- Stoddard, L, *Dunia Baru Islam*, Jakarta: t penerbit, 1966.
- Sri Hargiono, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan”, dalam Soewartoyo dkk, *Persepsi, Kepedulian Masyarakat terhadap Desentralisasi Pendidikan di Daerah, Kota Manado: Satu Kecenderungan Demokrasi*, (Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/ PKP-LIPI, 2002).
- Stanton, Charles Michael. *Pendidikan Tinggi Dalam Islam*, Terj. Affandi dan Hasan Asari. Jakarta: Logos, 1994.
- Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1986).
- _____. *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994).
- _____. *Pesantren, Madrasah Sekolah: Madrasah dalam Kurun Modern*, Jakarta: LP3ES, 1994

- Subhan Arief, *Lembaga Pendidikan Islam Abad ke-20-pergumulan antara modernisasi dan Identitas*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2012.
- Sudirman, *Pembaharuan Hukum Islam: Mempertimbangkan Harun Nasution*, dalam *Refleksi Pembaharuan Pemikiran Islam*, Jakarta: LSAF, 1989.
- Sulhan Najib, *Pendidikan Berbasis Karakter*, Surabaya: Jaring Pena, 2011
- Sumarsono Mestoko, *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979)
- Suwito, Fauzan, *Perkembangan Pendidikan Islam di Nusantara, Studi Perkembangan Sejarah dari Abad 13 hingga Abad 20 M*, Bandung: Angkasa, 2004.
- _____. *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, Cetakan II. Jakarta: Kencana, 2008.
- Syalabi, Ahmad. *History of Muslim Education*. Beirut: Dar al-Kasyaf, 1954
- Syed Muhammad Naquib Al-Attas, *Islam and Secularism*, (Kuala Lumpur: ABIM, 1978).
- Ta'rif, "Pelayanan Pendidikan Keagamaan Komunitas Muslim Minoritas di Bali", *Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, Vol. 6, No. 3, (Juli-September 2008).
- Thusi, Khajeh Nashiruddin. *ManjementPolitik Perspektif Khajeh Nashiruddin Thusi*, Jakarta : Sadra Prees, 2012
- Tim penyusun KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai pustaka, 2000.
- Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Merevitalisasi Pendidikan Pancasila sebagai Pemandu Reformasi*, Surabaya, IAIN SA Press, 2011.
- Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Merevitalisasi*.
tpsوفian.staff.ugm.ac.idkuliahModel Kebijakan.pdf
- Ubaedillah, Achmad. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2007).

- Uhar Suharsaputra, “Pendidikan Nonformal”, dalam <http://uharsputra.wordpress.com/pendidikan/pendidikan-nonformal/>, (2 Mei 2008).
- Uhbiyati Nur, *Ilmu Pendidikan Islam*, Untuk IAIN, STAIN, PTAIS, Bandung : Pustaka Setia, 1998.
- Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 1999).
- Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004).
- Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta: Golden Terayon Press,1994)
- Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003. Jakarta: Cemerlang, 2003.
- Wadi D. Haddad, *Education Policy-Making Process, An Applied Framework*, (Paris: UNESCO: International Institute of Educational Planning, 1995).
- Wahjoetomo, *Perguruan Tinggi pesantren* (Jakarta:Gema Insani Press,1997)
- Wahab, Solichin Abdul.*Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997
- Wahid, Ramli Abdul. *Makalah: Peran Madrasah Diniyah Dalam Membentuk Karakter Anak Bangsa*. 20 Januari 2011.
- Wathoni, Kharisul “ Pendekatan Sejarah Sosial Dalam kajian Politik Pendidikan Islam”, *Tadris*, Vol. 2, No. 1 (Juni, 2013)
- Winarno, Budi *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*, Yogyakarta : MedPress, 2008
- Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.
- Yunus, Mahmud. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 1981.
- Zainuddin Maliki, *Agama Priyayi, Makna di tangan Elite Penguasa*, Yogyakarta: Pustaka Marwa, 2004.
- Zamroni. *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, (Yogyakarta: Bigraff Publishing, 2000).

Zubaedi, *Pendidikan Berbasis Masyarakat*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

Zuhairini dkk, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2008)

Biodata Penulis



Abdullah dilahirkan di Bangkalan, 04 Februari 1983, menyelesaikan S1 di Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya. S2 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya. S3 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya (Proses).

Choirul Walid dilahirkan di Gresik, 10 Maret 1971, menyelesaikan S1 di Universitas Muhammad ibn Saud. S2 di Program Pascasarjana Universitas Pesantren Darul Ulum, Jombang. S3 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya (Proses).

M. Fazlurrahman H. Dilahirkan di Sampang, 07 Mei 1986, menyelesaikan S1 di Universitas al-Azhar, Cairo. S2 di Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya. S3 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya (Proses).

Nasiruddin dilahirkan di Pamekasan, 27 Juni 1988, menyelesaikan S1 di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Pamekasan. S2 di di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya. S3 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya (Proses).

Nur Iftitahul Husniyah dilahirkan di Lamongan, 19 Agustus 1989, menyelesaikan S1 di Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya. S2 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan

Ampel-Surabaya. S3 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya (Proses).

Ummu Kulsum dilahirkan di Pamekasan, 20 September 1968, menyelesaikan S1 di Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel, Cabang Pamekasan. S2 di Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya. S3 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel-Surabaya (Proses).*