

PERGESERAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA (Masa Prakemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi)

Syahyudin

Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah (STIT) Islamiyah NTB

Email penulis: syahyudinkerurak@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini berupaya mengelaborasi pergeseran kebijakan pendidikan Islam di Indonesia sejak masa pra-kemerdekaan, orde lama, orde baru dan era reformasi. Dalam tulisan ini kebijakan pendidikan Islam ditinjau dari dua sisi, pertama, kebijakan yang menyangkut kelembagaan, kedua, kebijakan pendidikan agama (Islam) di sekolah umum. Kebijakan yang berkenaan dengan kelembagaan mengantar pendidikan Islam menjadi bagian integral dari sistem pendidikan nasional. Sedangkan kebijakan yang menyangkut pelaksanaan pendidikan Islam di sekolah umum bermuara pada ditetapkannya pendidikan agama Islam sebagai salah satu bidang studi yang wajib diajarkan di sekolah umum, mulai dari sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi. Pergeseran kebijakan pendidikan Islam dari masa kemasa secara umum dilatarbelakangi berbagai factor, di antaranya adalah kepentingan dakwah dan politik Islam, disamping juga kepentingan untuk menghilangkan dualisme pendidikan di Republik ini. Guna menguraikan permasalahan di atas, maka pendekatan yang penulis pergunakan adalah pendekatan sejarah yang dipadukan dengan analisis kebijakan. Analisis kebijakan dalam hal ini digunakan untuk mengetahui berbagai alasan dan sebab yang melatari lahirnya berbagai produk kebijakan pendidikan Islam pada kurun waktu tersebut.

Kata kunci: Pergeseran Kebijakan, Pendidikan Islam

Abstract

This paper seeks to elaborate shifts in Islamic education policy in Indonesia since pre-independence, old order, new order and reformation era. In this paper Islamic education policies are viewed from two sides, first, policies concerning institutional, second, religious education policies (Islam) in public schools. Policies relating to institutions that deliver Islamic education become an integral part of the national education system. While policies relating to the implementation of Islamic education in public schools lead to the stipulation of Islamic education as one of the fields of study that must be taught in public schools, ranging from elementary schools to tertiary institutions. The shift of Islamic education policy from the period of the past is generally motivated by a variety of factors, including the interests of Islamic da'wah and politics, as well as the interest in eliminating the dualism of education in the Republic. To elaborate on the above problems, the approach that the author uses is a historical approach that is combined with policy analysis. Policy analysis in this case is used to find out the various reasons and reasons behind the birth of various Islamic education policy products during this period.

Keywords: Policy Shift, Islamic Education.

Cara Menulis Sitasi: Syahyudin (2019). Pergeseran Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia (Masa Prakemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi). *Islamiyah, Journal Pendidikan dan Wawasan Studi Islam*, Volume 1 No 2, hal 72-93.

PENDAHULUAN

Kebijakan pemerintah di Republik ini terhadap pendidikan Islam telah mengalami dinamika panjang untuk bisa sampai ke kondisi seperti sekarang ini. Patut dipertegas disini bahwa kebijakan pendidikan Islam yang dimaksud disini dalam arti dua, yakni pertama, kebijakan pemerintah terhadap eksistensi kelembagaan pendidikan Islam, dan kedua kebijakan pemerintah terhadap pendidikan Islam sebagai salah satu mata pelajaran di sekolah-sekolah umum.

Kebijakan pemerintah terhadap kelembagaan pendidikan Islam, nantinya akan bermuara kepada titik akhir kebijakan pemerintah yang menjadikan pendidikan Islam sebagai sub sistem pendidikan nasional. Berkenaan dengan ini pemerintah telah menelurkan banyak kebijakan, sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi yang ada, baik pada masa prakemerdekaan, orde baru, orde lama dan era reformasi. Sedangkan kebijakan pemerintah tentang pendidikan Islam sebagai mata pelajaran di sekolah-sekolah umum titik akhirnya adalah dijadikannya pendidikan agama Islam (PAI) sebagai salah satu mata pelajaran wajib, pun demikian dengan mata pelajaran agama yang lain. Persoalan yang kedua ini juga telah mengalami pasang surut mengingat tradisi pendidikan di negeri ini dalam proporsi tertentu dipengaruhi oleh tradisi pendidikan Belanda yang sekuler.

Berkenaan dengan permasalahan yang terurai di atas, maka tulisan ini akan menguraikan tentang bagaimana pergeseran kebijakan pendidikan Islam. Pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan analisis sejarah yang dipadukan dengan pendekatan analisis kebijakan, guna mengetahui berbagai alasan dan sebab yang melatari lahirnya produk kebijakan pendidikan Islam tersebut.

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Suatu permasalahan atau masalah dapat dengan mudah diselesaikan atau dicari jalan pemecahannya. Apabila digunakan suatu metode untuk menyelesaikannya. Permasalahan itu sendiri dapat dipecahkan melalui penggalan data atau informasi yang menunjang, dan dari sinilah timbul teori –

teori tentang permasalahan tentu dapat digunakan untuk menghadapi permasalahan serupa untuk menerapkan suatu teori terhadap suatu permasalahan memerlukan metode khusus yang dianggap relevan dan membantu memecahkan permasalahan.

Menurut P. Joko Subagyo, metode merupakan jalan yang berkaitan dengan cara kerja dalam mencapai sasaran yang diperlukan bagi penggunaanya, sehingga dapat memahami objek sasaran yang dikehendaki dalam upaya mencapai sasaran atau tujuan pemecahan permasalahan.¹ Menurut Hadari Nawawi, metode pada dasarnya berarti cara yang di pergunakan untuk mencapai tujuan.² Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa metode adalah cara kerja dalam mencapai sasaran yang diperlukan untuk memahami objek dalam penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan karena persoalan penelitian yang peneliti tulis hanya bisa dijawab lewat penelitian pustaka dan sebaliknya tidak mungkin mengharapan datanya daririset lapangan. Berdasarkan pendapat Mestika Zed maka ada empat ciri utama studi pustaka :

1. Bahwa peneliti berhadapan langsung dengan teks(nash) atau data angka dan bukan dengan pengetahuan langsung dari lapangan atau saksi mata berupa kejadian, orang atau benda-bendalainnya.
2. Data pustaka bersifat siap pakai artinya peneliti tidak pergi kemana- mana kecuali hanya berhadapan langsung dengan bahan sumber yang sudah tersediadiperpustakaan.
3. Bahwa data pustaka umumnya adalah sumber skunder, artinya bahwa peneliti memperoleh bahan dari tangan kedua dan bukan data orisinil dari tangan pertamadilapangan.
4. Bahwa kondisi data pustaka tidak dibatasi oleh ruang dan waktu.³

Peneliti dalam melakukan penelitian harus memperhatikan langkah-langkah penelitian kepustakaan, adapun menurut Mestika Zed langkah-langkah penelitian kepustakaan adalah sebagai berikut: 1. Menyiapkan alat

¹Joko Subagyo. *Metode Penelitian (dalam Teori dan Praktek)* (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 1.

² Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983), 19.

³ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan i*(Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), 4-5

perlengkapan, 2. Menyusun bibliografi kerja, 3. Mengatur waktu, 4. Membaca dan membuat catatan penelitian.⁴

Berdasarkan langkah-langkah penelitian kepustakaan, maka langkah-langkah kegiatan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah:

1. Menyiapkan alat perlengkapan

Pada tahap ini peneliti mempersiapkan segala sesuatu yang akan dibutuhkan dalam penelitian nantinya, seperti pensil, pena, dan alat untuk mencatat hal-hal yang menjadi bahan utama penelitian, atau pun untuk mencatat sumber buku sebagai referensi.

2. Menyusun bibliografi kerja

Setelah alat perlengkapan penelitian lengkap tugas pertama dalam riset kepustakaan adalah mulai dengan menyusun Bibliografi kerja yaitu catatan mengenai bahan sumber utama yang akan digunakan untuk kepentingan penelitian.

3. Mengatur waktu

Hal berikutnya yang harus diperhatikan adalah waktu, pengaturan waktu harus dilakukan untuk menghindari banyak terbuangnya waktu sia-sia. waktu penelitian harus diatur kapan mulai penelitian dan kapan harus selesainya.

4. Membaca dan membuat catatan penelitian

Pada tahap terakhir ini peneliti harus membaca bahan-bahan dan membuat catatan penelitian guna kelengkapan bahan yang diperlukan dalam penelitian. karena memang penelitian kepustakaan data yang diperoleh hanya melalui buku maka dalam melakukan penelitian peneliti harus membaca dan mencatat bahan utama dalam penelitian.

B. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan dengan masalah yang diteliti, maka teknik pengumpulan data juga perlu digunakan sebab kemungkinan data yang diperoleh dari heuristik belum begitu lengkap, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian yang penulis angkat adalah:

⁴ Ibid, 17.

1. Studi Pustaka

Semua jenis penelitian memerlukan studi pustaka khususnya jenis penelitian historis yang semua data-data sebagian besar diperoleh melalui kajian pustaka. Namun kajian pustaka tentu saja tidak hanya sekedar urusan membaca dan mencatat literatur atau buku-buku sebagaimana yang sering dipahami banyak orang. Apa yang disebut dengan riset perpustakaan atau sering juga disebut studi pustaka, ialah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulandata pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian.⁵

Sedangkan menurut Kartini Kartono, studi pustaka memiliki tujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam materi yang terdapat di ruang perpustakaan.⁶

2. Teknik Dokumentasi

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan penelusuran data terhadap buku-buku atau disebut juga dokumen yang telah ditetapkan sebagai sumber data.

Teknik dokumentasi adalah setiap proses pembuktian yang didasarkan atas jenis sumber apapun baik berupa tulisan, lisan, gambar atau arkeologi.

C. Teknik Analisis Data

Analisis dalam penelitian merupakan bagian dalam proses penelitian yang sangat penting, karena dengan analisis inilah data yang ada akan nampak manfaatnya terutama dalam memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir penelitian.⁷

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif karena data yang diperoleh adalah data kualitatif jadi tidak berbentuk angka-angka, tetapi data berupa fenomena-fenomena dan kasus-kasus dalam bentuk laporan dan karangan para sejarawan, sehingga memerlukan pemikiran yang teliti dalam menyelesaikan masalah penelitian.

⁵ Ibid, 3.

⁶ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Research Sosial* (Bandung: Alumni: Bandung, 1980), 28.

⁷ Subagyo, *Metode Penelitian*...104-105.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kebijakan Pendidikan Islam masa Prakemerdekaan: Sebuah Refleksi Historis

Kebijakan negara mengenai pendidikan Islam tergambar dari produk perundang-undangan dan peraturan pemerintah, baik dalam bentuk pengaturan dan pengawasan maupun fasilitas dari pemerintah terhadap penyelenggaraan pendidikan. Untuk melihat kebijakan negara mengenai pendidikan Islam, meskipun tulisan ini membahas pendidikan Islam pasca kemerdekaan, namun perlu dibahas secara selintas kebijakan pendidikan Islam pada masa prakemerdekaan di bawah pemerintahan Belanda. Hal ini untuk membandingkan nuansa kebijakan pendidikan Islam pada masa pemerintahan kolonial yang dianggap memiliki “bias” keagamaan dan dalam perspektif pemerintahan yang sekular, yakni pemisahan antara agama dan kehidupan bernegara, dengan kebijakan pendidikan Islam setelah kemerdekaan setelah kendali pemerintahan dipegang oleh bangsa Indonesia sendiri.

Salah satu kebijakan pemerintah Belanda mengenai pendidikan Islam yang penulis kemukakan disini adalah kebijakan ordonansi guru.⁸ Ordonansi guru ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu ordonansi guru 1905 yang berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura, dan ordonansi guru 1925 untuk wilayah luar Jawa. Ordonansi guru 1905 pada prinsipnya dilakukan untuk memperketat pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan Islam, yakni dengan ditetapkannya ketentuan bagi guru agama.⁹ Ketentuan-ketentuan tersebut di antaranya adalah:

- a. Guru agama harus mendapatkan izin tertulis dari pemerintah;
- b. Guru harus membuat uraian terperinci mengenai sifat pendidikan yang dikelolanya dan membuat daftar murid sesuai format tertentu yang dilaporkan secara periodik dalam bahasa Belanda

⁸ Menurut HA Suminto sebagaimana dikutip Nurhayati Djamas menjelaskan bahwa pengeturan terhadap pendidikan Islam dalam bentuk ordonasi guru dilakukan oleh Belanda setelah peristiwa Cilegon 1888, karena pemberontakan petani di Banten tersebut dimotori oleh para Haji dan Guru Agama. Reaksi bermunculan dari kalangan muslim karena ordonansi ini dipandang sebagai alat untuk menekan Islam. Lihat Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), 177.

⁹ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2000), 56-57.

- c. Bupati dan pejabat yang berkedudukan yang sama harus mengawasi pelaksanaan kegiatan guru agama dan mengecek kesesuaiannya dengan izin, serta mengawasi murid-murid yang berasal dari luar daerah.¹⁰

Lebih tegas dalam ordonansi guru 1925 dijelaskan tentang sanksi kurungan atau denda bagi yang melanggar ketentuan tersebut. Beban berat segera dirasakan dalam melaksanakan ketentuan tersebut, karena umumnya pada masa itu pendidikan Islam belum menerapkan administrasi secara baik, dan belum mengerti bahasa Belanda.¹¹ Sehingga ketentuan tersebut mendapat reaksi keras dari umat Islam pada saat itu.¹² Bila dikaitkan dengan *setting* sosial politik pada masa itu, maka dikeluarkannya ordonansi guru oleh pemerintah Belanda, dilatarbelakangi oleh kekhawatiran mereka terhadap penyelenggaraan pendidikan Islam dan sepek terjang guru agama yang akan memperluas pengembangan agama Islam melalui pendidikan. Dengan perluasan tersebut, pemerintah Belanda mengkhawatirkan semakin tumbuh suburnya sentimen anti penjajahan, dan sentimen anti pemerintah Belanda dengan sentimen keagamaan. Sikap “paranoid” pemerintah Belanda tersebut tentunya sangat beralasan mengingat berbagai perlawanan yang muncul dari masyarakat Indonesia banyak dilatarbelakangi oleh hal-hal yang bersifat keagamaan, yang dianggap membahayakan bagi pemerintah Belanda.

2. Kebijakan Pendidikan Islam Masa Orde Lama

a. Kebijakan Kelembagaan Pendidikan Islam

Sebelum lebih jauh berbicara tentang kebijakan dan politik pendidikan pasca kemerdekaan, maka akan lebih baik jika diuraikan setting sosial masyarakat ketika itu. Hal ini menjadi penting untuk dimunculkan mengingat bahwa dalam menilai produk kebijakan tidak bisa terlepas dari kajian terhadap *setting* sosial dibalik dikeluarkannya kebijakan tersebut. Bahkan seringkali sebuah kebijakan dikeluarkan sebagai jawaban atau respon terhadap suatu keadaan sosial tertentu.

Mengutip pendapat Kurniawan bahwa secara umum pada masa awal setelah kemerdekaan, masih tidak bisa melepas corak dualisme dalam sistem pendidikan, yakni

¹⁰ Ibid

¹¹ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 178.

¹² Reaksi keras terhadap ketentuan tersebut antara lain ditunjukkan dengan penolakan yang dilakukan oleh kongres Al-Islam pada tahun 1922, dan pertemuan di Bogor pada tahun 1926. Selain itu perserikatan Muhammadiyah dalam muktamar ke-17 di Bukittinggi pada tahun 1928 mengeluarkan rekomendasi agar pemerintah Belanda meninjau ulang dan mencabut ordonansi tersebut. Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 176.

Al-Islamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

lembaga pendidikan Islam antara lain pesantren dan surau sebagai warisan asli pendidikan Indonesia, dan lembaga pendidikan umum (pola gubernamen) sebagai warisan pendidikan kolonial Belanda.¹³ Corak dualisme sistem pendidikan ini merupakan warisan politik pendidikan kolonial Belanda, yang pada masa itu pendidikan Islam berada pada posisi marginal, bahkan pendidikan Islam yang tidak mengikuti pola kebijakan pendidikan kolonial Belanda dianggap sebagai sekolah liar (*wilden school*) dimana Belanda memiliki kewenangan untuk sewaktu-waktu menutupnya.¹⁴

Dalam tulisannya, Nurhayati menjelaskan bahwa pola kebijakan terhadap Islam maupun pendidikan Islam untuk konteks awal pasca kemerdekaan Indonesia tidak bisa terlepas dari konfigurasi pemikiran yang berkembang di kalangan para pendiri bangsa ini. Setidaknya terdapat dua corak pemikiran yang berkembang di kalangan mereka, yakni corak pemikiran nasionalis, dan corak pemikiran agama dalam hal ini Islam. Konstelasi nasional dua aliran pemikiran ini banyak menjiwai berbagai produk kebijakan pendidikan Islam pada masa itu.¹⁵

Kebijakan dan politik pendidikan setelah kemerdekaan tidak lagi mengandung nuansa pengawasan ketat yang “mengebiri” pendidikan Islam seperti yang berlaku pada masa pemerintahan Belanda. Dalam kebijakan pendidikan pasca kemerdekaan, ada upaya mengakui pendidikan Islam sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional yang berhak mendapat perhatian dan fasilitas dari pemerintah. Hal ini terlihat nyata dari rekomendasi yang diberikan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) bulan Desember 1945 (lima bulan setelah proklamasi), yang menyatakan “ madrasah dan pesantren yang pada hakikatnya adalah satu alat pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat berakar dalam masyarakat Indonesia pada umumnya, hendaklah pula mendapat perhatian dan bantuan nyata tututan dan bantuan material dari pemerintah”.¹⁶ Rekomendasi ini memperlihatkan bahwa pemerintah telah menunjukkan perhatiannya terhadapapad kelembagaan pendidikan Islam.

Selanjutnya, meski sempat gagal dibentuk dalam rapat pembentukan kabinet tanggal 19 Agustus 1945, pada tanggal 3 Januari 1946 Kabinet Syahrir dari partai sosialis memutuskan untuk membentuk kementerian agama sebagai konsesi bagi kalangan muslim.¹⁷ Pembentukan kementerian agama ini setidaknya berfungsi untuk

¹³ Syamsul Kurniawan., Erwin Mahrus, *Jejak Pemikiran Tokoh Pendidikan Islam* (Jakarta: Ar-Ruz Media, 2011), 24.

¹⁴ Syamsul Nizar, *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah sampai Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2007), 313.

¹⁵ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 175.

¹⁶ Ibid

¹⁷ Pembentukan kementerian agama dikatakan sebagai konsesi bagi kalangan muslim, karena Syahrir barangkali khawatir dengan berbagai kekecewaan yang dialami kalangan muslim. Kekecewaan-kekecewaan tersebut di antaranya karena

Al-I s lamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

menyalurkan aspirasi keagamaan kalangan Islam pada khususnya. Berkaitan dengan upaya untuk memperoleh pengakuan kebijakan negara terhadap pendidikan Islam, langkah-langkah yang diambil kementerian ini cukup memberikan arti penting bagi eksistensi pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional. Hal ini bisa kita lihat misalnya dengan dikeluarkannya peraturan menteri agama No. 1 tahun 1946 tentang pemberian subsidi dan bantuan terhadap madrasah.¹⁸ Peraturan ini merupakan ketentuan yang memberikan pengakuan terhadap madrasah sebagai salah satu bentuk kelembagaan pendidikan Islam. Pemberian bantuan pada madrasah dalam peraturan tersebut masih terbatas pada madrasah di keresidenan Yogyakarta, Surakarta, dan Jakarta.¹⁹ Dalam peraturan tersebut juga dimuat pembagian tingkatan-tingkatan madrasah, juga ketentuan kurikulum yang mewajibkan madrasah memasukkan 30% dari jumlah jam pelajarannya untuk mata pelajaran umum.²⁰

Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional pada masa itu disebut Undang-Undang Pokok Pendidikan dan Pengajarannya yang pertama yang dikeluarkan pemerintah setelah kemerdekaan, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950, kelembagaan pendidikan Islam telah mendapatkan pengakuan secara resmi dari pemerintah meskipun belum secara spesifik memuat regulasi tentang lembaga madrasah. Bentuk pengakuan ini sebagaimana tercantum dalam pasal 10 ayat 2 Undang-Undang tersebut, bahwa “ belajar di sekolah agama yang mendapatkan pengakuan dari menteri agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”.²¹

Peraturan menteri agama No. 1 Tahun 1946 lebih jauh disempurnakan dengan dengan peraturan menteri agama No. 7 tahun 1952 yang berlaku untuk seluruh

dicabutnya rumusan Piagam Jakarta sehari setelah kemerdekaan, yang salah satu rumusannya mengatakan “ Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.

Kekecewaan kedua adalah karena gagalnya pembentukan kementerian agama dalam rapat pembentukan kabinet pertama, tanggal 19 Agustus 1945. Dalam rapat tersebut Latuharhary, salah seorang wakil kalangan Kristen, menyatakan keberatannya terhadap pembentukan kementerian agama meskipun sejak zaman Belanda dan Jepang saja telah ada lembaga khusus yang mengurus keperluan keagamaan umat Islam. Lihat Ahmad Syafi’i Ma’arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan* (Jakarta: LP3ES, 1985), 109., lihat juga B.J. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia 1945-1970* (Jakarta: Grafiti Press, 1982), 40.

¹⁸ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 179.

¹⁹ Ibid

²⁰ Tingkatan madrasah dibagi menjadi dua tingkatan, yakni Madrasah Tingkat Rendah dengan lama belajar 4 tahun diikuti oleh anak didik usia 6 sampai 15 tahun, dan Madrasah Tingkat Lanjut dengan lama belajar sekitar 3 tahun diikuti oleh anak usia 11 tahun ke atas. Pelajaran umum yang diajarkan meliputi Bahasa Indonesia, berhitung, serta membaca dan menulis huruf latin untuk madrasah rendah, dan untuk Madrasah Tingkat Lanjut ditambah dengan mata pelajaran ilmu bumi, sejarah, kesehatan, ilmu tumbuh-tumbuhan dan alam. Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 180.

²¹ Ibid

wilayah Republik Indonesia. Peraturan ini merupakan kelanjutan pembagian jenjang madrasah, merupakan langkah pengaturan sistem dan kelembagaan pendidikan Islam yang sebelumnya longgar ke dalam bentuk sistem klasikal.²² Disamping kebijakan tersebut, kebijakan lain yang cukup konstruktif bagi kelembagaan pendidikan Islam adalah kebijakan konversi madrasah swasta menjadi madrasah negeri di beberapa wilayah. Berdasarkan ketetapan Menteri Agama No. 1 tahun 1959 sebanyak 205 Sekolah Rendah Islam (SRI) di Aceh dikonversi menjadi sekolah negeri dibina oleh kementerian agama dan berganti nama menjadi Sekolah Rakyat Islam. Ketetapan Menteri Agama No. 2 Tahun 1959 menegerikan SRI yang ada di Lampung, dan Ketetapan Menteri Agama No. 12 Tahun 1959 merupakan landasan pengakuan dan ketetapan menegerikan sebelas SRI yang ada di Kerasidenan Surakarta. Dua tahun kemudian berdasarkan keputusan Menteri Agama No. 104 Tahun 1962 seluruh Sekolah Rakyat Islam berganti nama menjadi Madrasah Ibtidaiyah Negeri.²³

Mencermati berbagai kebijakan dan produk peraturan yang telah dikeluarkan, maka sejak saat ini telah terlihat upaya pemerintah mengakui eksistensi pendidikan Islam sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Perhatian terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam juga dalam proporsi tertentu telah mulai diberikan. Ketetapan menegerikan madrasah-madrasah swasta juga merupakan kebijakan yang cukup strategis dalam mengimbangi laju pertumbuhan lembaga pendidikan umum yang dipertahankan dari tradisi pendidikan zaman Belanda dengan coraknya yang sekular. Jurang dikotomi kini telah mulai terjembatani.

b. Kebijakan Pengajaran Pendidikan Islam di Sekolah Umum

Terdapat dua *mainstream* dalam sistem pendidikan di Indonesia pasca kemerdekaan, yakni sistem pendidikan dan pengajaran di sekolah-sekolah umum, dan sistem pendidikan Islam. Sistem pendidikan dan pengajaran di sekolah-sekolah umum bersifat sekuler, tidak mengenal pengajaran agama dan merupakan warisan penjajah Belanda. Sedangkan sistem pendidikan dan pengajaran Islam merupakan warisan yang tumbuh dan berkembang di kalangan Islam, baik yang bersifat isolatif tradisional maupun yang bersifat akomodatif-sintesis dengan berbagai variasinya.²⁴ Menjadi penting kemudian mengetahui prakondisi ini ketika melihat berbagai tahapan kebijakan untuk memasukkan pendidikan Islam ke dalam pengajaran di sekolah-

²² Dalam revisi Peraturan Menteri Agama ini berisi antara lain tentang penjenjangan madrasah menjadi tiga jenjang, dan ini dilakukan dengan mengkonversi Madrasah Rendah menjadi Madrasah Ibtidaiyah dengan lama belajar 6 Tahun, Madrasah Tingkat Lanjut menjadi Madrasah Tsanawiyah dengan lama belajar 3 tahun, serta dibentuknya Madrasah Aliyah dengan lama belajar 3 tahun.

²³ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 181.

²⁴ Kurniawan dan Mahrus, *Jejak Pemikiran...*, 24.

Al-Islamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

sekolah umum. Dalam upaya merealisasikan hal ini, berbagai kebijakan telah dikeluarkan pemerintah.

Peraturan tentang pelaksanaan pendidikan Islam di sekolah umum bisa kita lihat dari Undang-Undang No. 4 tahun 1950. Dalam pasal 20 ayat 1 undang-undang tersebut antara lain dijelaskan “alam sekolah negeri diadakan pelajaran agama. Orang tua menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran agama atau tidak.”²⁵ Sedangkan ayat 2 “ Cara menyelenggarakan pelajaran agama Islam di sekolah-sekolah negeri diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh menteri pendidikan, pengajaran dan kebudayaan bersama menteri agama.”²⁶ Dalam penjelasan undang-undang tersebut disebutkan bahwa pelajaran agama tidak mempengaruhi kenaikan kelas. Ketetapan yang terdapat dalam undang-undang ini memperkuat ketentuan sebelumnya yang dicetuskan melalui ketetapan bersama menteri PPK dan menteri agama, Jakarta tanggal 2 Desember 1946 No. 1142/Bhg.A (Pengajaran), dan Yogyakarta tanggal 12 Desember No. 1285/K.J (agama), yang intinya menetapkan tentang pengajaran agama di Sekolah Rakyat Negeri diberikan sejak kelas IV dan dalam seminggu dua jam pelajaran, pembiayaan pengejaran agama dan pengangkatan guru agama dilakukan oleh menteri agama dan diperbantukan kepada badan pemerinatah yang menyelenggarakan sekolah rakyat.²⁷

Menjelang kejatuhan orde lama, pendidikan agama Islam di sekolah umum baru mendapat payung hukum yang kuat berdasarkan ketetapan MPRS No.

²⁵ Ketentuan yang terdapat dalam UUPP tersebut sebatas payung hukum legalisasi pengajaran agama di sekolah umum, belum ditetapkan pendidikan agama (Islam) menjadi salah satu mata pelajaran wajib di sekolah umum karena ketentuan tersebut ternyata baru ditetapkan 16 tahun kemudian. Dalam redaksi tersebut disebutkan bahwa pengajaran agama hanya diberikan jika ada izin dari orang tua, seolah terdapat filterisasi pengajaran agama. Hal ini menggambarkan antagonisme dalam proses kebijakan tersebut. Perbedaan latar ideologi dan konfigurasi pemikiran eksekutif dan legislatif ketika itu barangkali merupakan factor pemicu antagonisme ini. Terdapat setidaknya tiga ideologi dan corak pemikiran yang berbeda di kalangan eksekutif dan legislatif ketika itu, yakni nasionalis, komunis dan agama (Islam). Berkenaan dengan ini Maurice Duverger mengatakan bahwa ketegangan dan pandangan politik masyarakat banyak dipengaruhi oleh perbedaan pandangan ideologi. Maurice Duverger, *Sosiologi Politik* terj. (Jakarta: CV Rajawali, 1988), 247.

²⁶ Fatah Syukur, *Sejarah Pendidikan Islam* (Semarang: Pustaka Rizqi Utama, 2011), 135.

²⁷ SKB 1946 ini kemudian diperkuat dengan SKB tahun 1951, yaitu No. 17678 tanggal 16 Juli 1951 (pendidikan), dan No. K/1/1980 tanggal 16 Juli 1951 (agama). Yang berbeda dari SKB ini dengan sebelumnya adalah mulai diberikannya pendidikan agama Islam di Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (umum dan kejuruan). Ditetapkan juga bahwa di daerah-daerah yang keagamaan masyarakatnya kuat, pendidikan agama diberikan sejak kelas I dengan ketentuan itu tidak mengganggu proporsi jam pelajaran untuk mata pelajaran umum. Ini dilakukan meski dalam SKB 1946 ditentukan pendidikan agama diberikan sejak kelas IV, namun dalam pelaksanaannya banyak sekolah yang memberikan pendidikan agama sejak kelas I.

XXVII/MPRS/1966 yang menetapkan bahwa “pelajaran agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas negeri”.²⁸ Dalam penjelasan ketetapan MPRS tersebut disebutkan bahwa semua agama yang diakui pemerintah diberi kesempatan sama, dan untuk toleransi dan atas dasar hak asasi maka setiap siswa bebas memilih pelajaran agama menurut keyakinannya. Ketentuan yang terdapat dalam penjelasan ketetapan ini di kemudian hari menjadi perdebatan panjang di kalangan pemangku kebijakan pendidikan.

Berdasarkan uraian di atas, meski melewati proses yang cukup alot pada akhirnya di masa orde lama ketetapan menjadikan pendidikan agama Islam di sekolah umum dan kejuruan menjadi mata pelajaran yang sejajar dengan mata pelajaran lain, telah bisa ditetapkan. Sehingga nuansa sekularitas pendidikan umum dan kejuruan, telah mulai terdistorsi dari arus utama pemikiran pendidikan nasional. Proses kebijakan terkait pendidikan Islam pada masa ini merupakan proses penting sebagai tonggak awal menjadikan bangsa ini menjadi bangsa yang religius (islamis), dan ini tidak terlepas dari kegigihan tokoh-tokoh muslim pada masa itu.

3. Kebijakan Pendidikan Islam pada Masa Orde Baru

Kebijakan pemerintah berkenaan dengan pendidikan Islam yang merupakan produk dari masa orde baru²⁹ tidak kalah strategis jika dibanding dengan masa sebelumnya, baik yang berkenaan dengan kelembagaan, maupun pengajaran pendidikan agama Islam di sekolah umum. Terjadi pasang surut kebijakan, sejalan dengan perkembangan situasi politik, terlebih terdapat kecenderungan politik pada masa ini yang mengeliminasi kekuatan politik Islam.³⁰ Kebijakan negara di bidang pendidikan merupakan produk dari sebuah proses politik di tataran eksekutif dan legislatif, sehingga produk kebijakan kerakali “mengebiri” kepentingan lawan politik. Namun secara global, menurut Nurhayati bahwa kebijakan masa Soeharto cukup konstruktif bagi pengembangan pendidikan Islam dan secara kultural terjadi proses islamisasi dan santrinisasi di tengah masyarakat.³¹

²⁸ Fatah, *Sejarah Pendidikan...*, 135.

²⁹ Masa orde baru merupakan sebutan untuk masa pemerintahan Soeharto, yang ditandai dengan pelimpahan jabatan oleh Soekarno sendiri kepada Soeharto pada tanggal 11 Maret 1966. Soeharto resmi menjadi presiden pada tanggal 12 Maret 1968, yang sebelumnya menjabat sebagai pejabat presiden sejak 12 Maret 1967 setelah pertanggung jawaban Soekarno (NAWAKSARA) ditolak oleh MPRS. Wang Xiang Jun, *Soeharto Maafkan Saya: Memoar Terakhir Sang Jendral* (Yogyakarta: Pustaka Radja, 2008), 59-60.

³⁰ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 170.

³¹ Ibid

Al-Islamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

a. Kebijakan Kelembagaan Pendidikan Islam

Masa-masa awal pemerintahan orde baru, kebijakan kelembagaan pendidikan Islam bersifat meneruskan kebijakan pada masa sebelumnya. Pangakuan dan penegerian terhadap madrasah Tsanawiyah swasta masih dilakukan. Mulai juga didirikan Madrasah Tsanawiyah Negeri berdasarkan Ketetapan Menteri Agama No. 80 Tahun 1867. Dalam waktu bersamaan juga mulai didirikan Madrasah Aliyah Negeri. Penegerian madrasah mulai dihentikan pada tahun 1970, berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 213 Tahun 1970.³² Upaya yang dilakukan pemerintah sejak orde lama hingga orde baru cukup berarti bagi peningkatan jumlah madrasah negeri di Indonesia.³³

Terdapat satu kebijakan pada masa orde baru yang bisa dinilai kontradiktif dengan pengembangan pendidikan Islam, yakni Keputusan Presiden (Kepres) No. 34 Tahun 1972 tentang kewenangan penyelenggaraan pendidikan satu pintu, yaitu oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, yang termasuk di dalamnya adalah penyelenggaraan pendidikan agama (Islam).³⁴ Kepres ini diikuti oleh Inpres No. 15 tahun 1974 tentang pelaksanaan kepres tersebut. Kepres dan Inpres ini mengundang reaksi keras dari kalangan Islam, karena dipandang untuk mengebiri tugas dan peran Departemen Agama dan dianggap bagian dari upaya sekularisasi oleh pemerintah orde baru.³⁵ Kecurigaan tersebut cukup beralasan jika dikaitkan dengan setting sosial politik pada masa awal era ini, terlihat memarjinalkan politik Islam dengan melalui upaya mengeliminir partai politik Islam. Pada saat bersamaan, kalangan Islam mencurigai bahwa kebijakan yang diambil Soeharto dipengaruhi oleh masukan dari kelompok CSIS yang diyakini kalangan Islam sarat dengan misi sekularisasi.³⁶ Melihat reaksi ini, dalam

³² Ibid

³³ Saat ini tercatat jumlah madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) 1.482 buah atau 6,5 % dari jumlah seluruh Madrasah Ibtidaiyah swasta yang mencapai 21.317 buah. Jumlah Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTsN) adalah 1.167 buah atau sekitar 10,8 % dari jumlah seluruh Madrasah Tsanawiyah Swasta yang berjumlah 9.624 buah. Jumlah Madrasah Aliyah Negeri (MAN) adalah 577 buah atau 15,3 % dari jumlah seluruh Madrasah Aliyah Swasta yang berjumlah 3.195 buah. Jumlah ini bisa saja telah berubah mengingat data yang digunakan adalah data publikasi tahun 2002. Education Management Information System, Ditjen Kelembagaan Agama Islam, *Statistik Pendidikan Islam* 1998/1999 sampai 2001/2002 (Tahun 2002), 1.

³⁴ Sisi lain dari penetapan kebijakan pendidikan satu pintu ini barangkali merupakan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, misalnya dalam TAP MPRS No. 2 tahun 1960, telah ditetapkan bahwa madrasah merupakan sekolah otonom yang berada di bawah pengawasan menteri agama. Dengan berpayung pada ketentuan ini, Departemen Agama menyelenggarakan madrasah tidak hanya bersifat keagamaan dan umum, tetapi juga kejuruan. Permasalahan ini oleh pemerintahan orde baru tentunya harus diatur sedemikian rupa agar setiap jenis lembaga pendidikan bisa concern di bidangnya masing-masing.

³⁵ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 184.

³⁶ Ibid

Al-I s lamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

rapat kabinet terbatas 26 Oktober 1974, Soeharto mengeluarkan petunjuknya sebagai berikut:

1. Karena tujuan pembangunan nasional adalah untuk mencapai kemajuan materiil dan sprituil yang seimbang, maka harus ada keseimbangan antara pendidikan umum dan pendidikan agama;
2. Pembinaan pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan pendidikan agama adalah tanggung jawab Menteri Agama;
3. Untuk melaksanakan Kepres No. 34 Tahun 1972 dan Inpres no. 15 Tahun 1974 dengan sebaik-baiknya, perlu ada kerjasama antara Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama.³⁷

Berangkat dari petunjuk presiden ini, maka lahirlah kebijakan penting bagi kelembagaan pendidikan Islam yakni SKB (Surat Keputusan Bersama) 3 menteri, yakni Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 6 tahun 1975 dan No. 36 1975. Dalam SKB tiga menteri antara lain ditegaskan:

- 1) Agar ijazah madrasah dalam semua jenjang dapat memiliki nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat;
- 2) Agar lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih tinggi; dan
- 3) Agar siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat, maka kurikulum madrasah harus terdiri dari 70% pelajaran umum, daan 30% pelajaran agama. Ditegaskan juga bahwa pengelolaan madrasah dan pelajaran agama di madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.³⁸

Menurut Abuddin Nata, melalui SKB tiga menteri ini ada dua hal penting bagi pengembangan pendidikan Islam di Indonesia kala itu dan masa yang akan datang, *pertama* adalah kepentingan dalam rangka integrasi pendidikan Islam ke dalam Sistem Pendidikan Nasional, dan *kedua* dengan memasukkan jumlah pelajaran umum dalam jumlah jam yang besar, diharapkan pembenahan madrasah untuk ditransformasi menjadi lembaga pendidikan yang berorientasi pada pembangunan sumber daya manusia muslim akan dapat terwujud,³⁹ kendatipun SKB ini pada awalnya toh tidak luput dari reaksi keras kalangan Islam.⁴⁰

Penting dalam hal ini diuraikan prakondisi sebelum lahirnya SKB tiga menteri 1975, sebagaimana yang dikemukakan oleh Dualay bahwa sebelum kebijakan tersebut dikeluarkan terlihat adanya perbedaan yang mencolok antara lulusan madrasah

³⁷ *Ibid*

³⁸ Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Islam* (Jakarta: CV Amissco, 1996), 27., lihat juga, Azyumardi Azra., Saiful Umam, *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik* (Jakarta: Puslitbang Agama, 1998), 190-193.

³⁹ Abuddin Nata, *Pemikiran Pendidikan Islam* (Jakarta: Rajawali Press, 2002), 353.

⁴⁰ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 185.

Al-Islamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

dengan lulusan sekolah umum. Perbedaan ini terlihat nyata sekali dalam dua hal: *Pertama*, dalam hal kesempatan melanjutkan studi, lulusan madrasah tidak memiliki kesempatan untuk memasuki universitas negeri, mereka hanya memiliki kesempatan memasuki perguruan tinggi agama negeri ataupun swasta. *Kedua*, adalah dari segi kesempatan kerja. Sebelum SKB ini kesempatan menjadi pegawai bagi lulusan madrasah baik pegawai swasta maupun pegawai negeri hanya terbatas di lingkup Departemen (Kementerian) Agama saja, berbeda dengan setelahnya kesempatan kerja menjadi lebih luas.⁴¹ Disini terlihat bahwa SKB tiga menteri merupakan upaya nyata menimbun jurang pemisah antara lulusan pendidikan umum dengan lulusan pendidikan Islam.

Selain kebijakan tentang madrasah, pemerintah melalui Menteri Agama yang kala itu dijabat oleh Mukti Ali terlihat telah berupaya membenahi dan melakukan modernisasi pesantren, meskipun tetap tidak mengusik kemandirian pesantren dengan mempertahankan sistem, atau bahkan kurikulum yang sudah berjalan. Keinginan memajukan pesantren misalnya terlihat melalui SKB antara Menteri Agama dan Menteri Pertanian No. 34 tahun 1972, berisi kesepakatan bekerja sama untuk mengadakan pembinaan pondok pesantren dalam bidang pertanian dan perikanan.⁴² Disamping diadakan juga kerja sama dengan departemen-departemen lain, yang intinya ditujukan untuk pembinaan manajerial pesantren sebagai warisan asli pendidikan Islam Indonesia. Dengan pembinaan ini maka peran pesantren dapat ditingkatkan.⁴³

Selain perkembangan secara kuantitatif seperti yang telah terurai, madrasah juga mengalami perubahan bentuk. Madrasah yang semula memusatkan diri pada transmisi ilmu keagamaan, kemudian berkembang menjadi sekolah umum yang berciri keagamaan dan dengan sendirinya harus melaksanakan kurikulum sekolah umum. Namun masyarakat tetap membutuhkan lembaga pendidikan yang secara khusus memberikan perhatian terhadap pendalaman ilmu-ilmu keislaman. Untuk merespon hal ini, maka Munawir Syadzali selaku Menteri Agama menggelontorkan pilot project Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) yang mengkhususkan pada bidang agama guna menghasilkan lulusan yang ahli agama Islam. Komposisi kurikulum lembaga ini

⁴¹ Haidar Putra Dualay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007), 105.

⁴² Abuddin, *Pemikiran Pendidikan...*, 353.

⁴³ Meminjam terminologi Azra, SKB ini dapat dipandang sebagai upaya refungsionalisasi pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang berorientasi pada pembangunan masyarakat secara keseluruhan, yakni pembangunan yang berpusat pada masyarakat itu sendiri (*people centered developement*), sekaligus pembangunan masyarakat yang berpusat pada nilai (*value-oriented developement*). Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Melinium Baru* (Jakarta: Logos, 1999), 105.

Al-Islamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

adalah 70% pelajaran agama dan 30% pelajaran umum.⁴⁴ Prakondisi yang melatari digelontorkannya kebijakan ini adalah adanya kekhawatiran akan semakin langkanya ahli-ahli agama Islam setelah dirombak totalnya kurikulum madrasah pada masa menteri sebelumnya. Juga dalam rangka menjawab kekhawatiran akan tidak adanya *raw input* bagi IAIN atau PT AIS setelah ditetapkannya madrasah menjadi sekolah umum berciri khas agama Islam.⁴⁵

Mencermati berbagai kebijakan yang dihasilkan berkenaan dengan kelembagaan pendidikan Islam, antara lain mengatur tentang penyelenggaraan madrasah, penegerian madrasah, penentuan komposisi dan proporsi kurikulum di madrasah, pada dasarnya dapat dikerucutkan pada satu tujuan yaitu mengakhiri dualisme sistem pendidikan menuju terciptanya satu sistem pendidikan nasional yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan seluruh jenjang dan jenis pendidikan.⁴⁶ Dan ini terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam pasal 11 ayat (1) undang-undang ini menetapkan bahwa jenis pendidikan yang termasuk jalur sekolah terdiri atas pendidikan umum, pendidikan kejuruan, pendidikan luarbiasa, pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, pendidikan akademik dan pendidikan profesional.⁴⁷

Berbagai kebijakan untuk mendukung UU Sisdiknas ini, antara lain Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0489/U/1992 tentang sekolah menengah umum, ditetapkan bahwa Madrasah Aliyah adalah Sekolah Menengah Umum (SMU) yang berciri khas Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama. Demikian pula Madrasah Ibtidaiyah dan Tsanawiyah menurut peraturan pemerintah No. 28 tahun 1990 yang kemudian ditindak lanjuti dengan SK Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 0487/U/1992 tahun 1992 dan PP No. 054/U/1993 tahun 1993 yang kemudian ditindak lanjuti dengan KMA No. 368/93 tanggal 22 Desember 1993, ditetapkan bahwa

⁴⁴ Husni Rahim, *Arah Baru...*, 130-131.

⁴⁵ Dualay, *Sejarah Pertumbuhan...*, 132.

⁴⁶ Pola pendidikan yang dikehendaki oleh pemerintah orde baru dengan dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 1989 adalah pola manajemen pendidikan yang menunjukkan kekuatan politik pendidikan sentralis, ketat, segala sesuatu diarahkan kepada satu pola tunggal. Dengan pola tunggal itu, dengan sendirinya sistem yang ada dipaksa atau terpaksa mengikuti pola tunggal itu. Lihat saja kepada sistem akreditasi dan subsidi, sekolah-sekolah yang tidak menerapkan pola dan kurikulum yang sentralis jangan harap memperoleh akreditasi dan subsidi. Kenyataannya, banyak lembaga pendidikan Islam yang tergoda dengan kebijakan ini sehingga beramai-ramai meneruskan lembaga-lembaga pendidikan (madrasah) dari yang sebelumnya milik penuh masyarakat, seperti kecenderungan pada masa orde lama. Kritik H.A.R Tilaar, kebijakan sentralis justru memicu pendidikan tercerabut dari asal keberadaannya yakni masyarakat. H.A.R Tilaar, *Membenahi Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), 81.

⁴⁷ Ditjen Dikdasmen, *Himpunan Perundang-Undangan Indonesia Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah* (Jakarta: Ditjen, Dikdasmen Depdiknas, 1993), 87.

MI dan SD dan MTs adalah SLTP yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.⁴⁸

Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 merupakan hasil akhir dari upaya yang diarahkan pada pengintegrasian sistem pendidikan umum dan pendidikan Islam, setelah banyak melewati kendala dan tantangan. Sejak kemerdekaan, pemikiran ke arah integrasi sistem pendidikan nasional sudah mulai lahir, namun pemikiran itu mendapat tantangan dan penolakan dari kalangan Islam. Penolakan tersebut menurut Nurhayati terutama disebabkan oleh religi-psikis kalangan Islam yang mengkhawatirkan kebijakan integrasi berakibat pada melunturnya muatan keislaman dalam proses pendidikan yang pada gilirannya melahirkan sekularisme kehidupan masyarakat.⁴⁹

Disamping itu, pengintegrasian dipandang sebagai “kemenangan” kelompok nasionalis sekuler dalam mempengaruhi kebijakan negara yang memarjinalkan misi keislaman kalangan muslim. Penolakan ini kemudian mulai meluntur bersamaan dengan melunturnya religi-psikis di kalangan muslim sebab semakin banyak di antara mereka yang dilibatkan dalam politik dan kekuasaan pada akhir era orde baru.

b. Kebijakan Pengajaran Pendidikan Agama Islam di Sekolah Umum

Pengajaran pendidikan Islam di sekolah umum pada masa orde baru sebelum diundangkannya UU No. 2 Tahun 1989, masih berpayung hukum pada UUPP No. 4 tahun 1950 dan TAP MPRS No. XXVII tahun 1966. Setelah diundangkannya UU No. 2 tahun 1989, maka terdapat perbedaan kebijakan pengajaran pendidikan Islam di sekolah umum. Kalau pada kebijakan sebelumnya disebutkan bahwa “ dalam sekolah negeri diadakan pengajaran agama” maka dalam UU No. 2 1989 tidak lagi disebutkan kalimat “ dalam sekolah negeri” berarti bahwa sejak saat itu tidak lagi dibedakan antara sekolah negeri dan swasta, keduanya harus melaksanakan pengajaran pendidikan agama (Islam).

Dalam UU Sisdiknas 1989 ini juga direvisi ketentuan dalam TAP MPRS No. XXVII/1966 yang di dalamnya disebutkan bahwa semua agama yang diakui pemerintah diberi kesempatan yang sama, dan untuk toleransi dan atas dasar hak asasi maka setiap siswa bebas memilih pelajaran agama menurut keyakinannya, karena protes masyarakat khawatir anaknya akan pindah agama. Dalam ketentuan UU No. 2 1989 dijelaskan bahwa SD, SLTP, SMU, SMK dan PLB yang berciri khas agama tertentu tidak diwajibkan menyelenggarakan pendidikan agama lain dan agama yang menjadi ciri khasnya. Ketentuan ini diperjelas lagi oleh Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1990, yang secara eksplisit menyatakan bahwa sekolah-sekolah menengah dengan warna

⁴⁸ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan...*, 187.

⁴⁹ Ibid

agama tertentu tidak diharuskan memberikan pelajaran agama yang berbeda dengan agama yang dianutnya”.⁵⁰ Berdasarkan ketentuan ini maka madrasah atau yayasan Islam tidak diwajibkan melaksanakan pendidikan agama lain jika memiliki siswa yang beragama lain selain Islam. Ketentuan daalam perundang-undangan ini pun banyak ditentang, yang pada akhirnya direvisi dengan ketentuan perundang-undangan pada era reformasi.

4. Kebijakan Pendidikan Islam Era Reformasi

Bergulirnya reformasi menghendaki banyak perubahan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya adalah tata kelola dan kebijakan pendidikan. Terdapat berbagai kecenderungan perkembangan baru di bidang pendidikan pada era ini, seperti tercermin dalam rumusan baru pendidikan nasional yang mencakup arah sebagai berikut yaitu kebijakan desentralistik (otonom), kebijakan *bottom up*, orientasi pendidikan holistik (menyeluruh) untuk pengembangan kesadaran bersatu dalam kemajemukan budaya (multikultural), menjunjung tinggi nilai moral, kemanusiaan dan agama, kesadaran kreatif, produktif dan kesadaran hukum, peningkatan peran serta masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif, dan pemberdayaan institusi masyarakat – keluarga, LSM, pesantren dan dunia usaha.⁵¹

Sejalan dengan perubahan paradigma tersebut di atas, secara langsung berimplikasi kepada perubahan kebijakan dan politik pendidikan nasional. Kalau pada masa-masa sebelumnya kebijakan pendidikan di warnai upaya memuluskan tujuan menjadikan pendidikan nasional ke dalam satu pola tunggal (sentralis), maka di era ini kebijakan sudah bergeser untuk mewujudkan suatu pola desentralisasi pendidikan. Untuk konteks pendidikan Islam, kebijakan desentralisasi ini masih menyisakan kesimpang siuran di antaranya diakibatkan tidak seragamnya pemahaman tentang UU No. 32 dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Di era reformasi ini telah dirumuskan regulasi terbaru pendidikan yakni UU No. 20 Tahun 2004 yang merevisi UU Sisdiknas 1989. Ketentuan terbaru ini, membawa beberapa perubahan dalam tata kelola pendidikan Islam. Berkaitan dengan kebijakan kelembagaan pendidikan Islam, maka dalam UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003, sudah memuat secara komprehensif kelembagaan pendidikan Islam, dan pendidikan keagamaan pada umumnya. Majelis taklim dimasukkan ke dalam kriteria pendidikan

⁵⁰ Ditjen Bimbagais, *Himpunan Perundang-Undangan Pendidikan Islam di Sekolah Umum* (Jakarta: Ditjen Bimbagais, 1998)

⁵¹ Fasial Jalal, *Reformasi Pendidikan Islam dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adicit Karya Nusa, 2001), 5. Lihat juga Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di tengah Tantangan Milenium III* (Jakarta: Kencana, 2012), 134.

Al-Islamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

nonformal, sedangkan pesantren dan diniyyah termasuk salah satu jenis pendidikan keagamaan. Lembaga-lembaga pendidikan ini telah mendapatkan tempat dan bagian dari sistem dalam satu kesatuan pendidikan nasional.

Jika pada masa orde baru pendidikan madrasah kejuruan tidak mendapat perkenan pemerintah, maka pada UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 terlihat pemerintah telah mengakui Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) bahkan kedudukannya sama dengan SMK pada umumnya. Seperti tercantum dalam pasal 18 ayat (3) “ pendidikan menengah berbentuk sekolah menengah atas (SMA), madrasah aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK).

Melalui UU No. 20 Tahun 2003, kebijakan integrasi pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional semakin dimantapkan. Dengan adanya integrasi ini, semestinya kebijakan di lembaga pendidikan Islam akan sebangun dengan kebijakan di sekolah atau lembaga pendidikan umum. Tapi dalam kenyataannya pendidikan Islam tidak kunjung terangkat dari posisi marginalnya, ia tetap menjadi institusi pendidikan kelas dua. Hal ini sangat jelas misalnya dari ketimpangan anggaran operasional yang dialokasikan kepada sekolah-sekolah negeri dibanding dengan sekolah umum yang sederajat.⁵²

Dalam anggaran tahun 1999/2000 misalnya biaya anggaran persiswa MIN adalah RP 19.000, sedangkan untuk SDN Rp 100.000 (perbandingan 1:5,2) MTsN Rp 33.000, sedangkan untuk SMPN Rp 46.000 (perbandingan 1:1,4), untuk MAN dibanding dengan SMUN perbandingannya 1:3, sedangkan PTAIN jika dibandingkan dengan PT umum perbandingannya 1: 3.⁵³ Demikian pun dalam hal bantuan sarana prasarana⁵⁴ dan persebaran guru,⁵⁵ antara keduanya masih menunjukkan perbedaan yang signifikan.

⁵² Haidar Putra Duali, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2004), 58.

⁵³ Ibid, 49.

⁵⁴ Dalam hal distribusi buku paket antar sekolah umum dan swasta jugabervariasi. SD dan SMP distribusi sudah mencapai angka 1:1, artinya setiap anak mendapatkan satu buku paket untuk satu bidang studi. Sedangkan di madrasah rasio itu belum dapat dicapai. Di MIN-MTsN baru menjangkau 20-30% dari total siswakeselas. Di swasta bahkan menunjukkan data yang jauh lebih rendah, buku yang dikirim kemendiknas jika didistribusikan hanya memenuhi kebutuhan 2-3 siswaperkelas. Baca, Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan...*, 74.

⁵⁵ Distribusi guru negeri di jenjang pendidikan dasar dan menengah menunjukkan distribusi yang sangat bervariasi. Laporan ADB (1998), menunjukkan bahwa SDN yang berstratifikasi tinggi mempunyai rasio guru siswa 1:14, SDS 1:28, MIN 1:29 dan MIS 1:63. Pada jenjang SMPN 1:16, SMPS 1:25, MTsN 1:22 dan MTsS 1:200. Di jenjang SLTA, yakni SMUN 1:13, SMUS 1:78, MAN 1:15 dan MAS 1:200. Data ini menunjukkan bahwa bantuan guru negeri untuk lembaga madrasah amat diperlukan dan mendesak. Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan...*, 75.

Al-I s lamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

Selanjutnya, berkenaan dengan pelaksanaan pendidikan agama (Islam) di sekolah umum dalam UU Sisdiknas NO. 20 Tahun 2003, sebagaimana terdapat dalam pasal 12 point a yang menyebutkan, “ Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidikan yang seagama, “. Dalam bagian penjelasan diterangkan bahwa pendidik atau guru agama yang seagama dengan peserta didik disediakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan satuan pendidikan.⁵⁶

Dengan ketentuan ini, maka para orang tua tidak mesti khawatir tentang pendidikan agama anaknya, sebagaimana kejadian yang pernah terjadi pada masa sebelumnya. Demikian pun, sebuah sekolah/yayasan pendidikan dengan latar belakang agama tertentu, jika terbukti tidak memberikan pelajaran agama kepada siswa yang berlainan agama maka ini merupakan suatu pelanggaran terhadap undang-undang.

KESIMPULAN

Telah terjadi pergeseran kebijakan pendidikan Islam di Indonesia sejak masa prakemerdekaan, masa orde lama, orde baru dan era reformasi. Dalam tulisan ini kebijakan pendidikan Islam ditinjau dari dua sisi, pertama, kebijakan yang menyangkut kelembagaan, kedua, kebijakan pendidikan agama (Islam) di sekolah umum. Kebijakan yang berkenaan dengan dengan kelembagaan mengantar pendidikan Islam menjadi bagian integral dari system pendidikan nasional. Sedangkan kebijakan yang menyangkut pelaksanaan pendidikan Islam di sekolah umum bermuara pada ditetapkannya pendidikan agama Islam sebagai salah satu bidang studi yang wajib diajarkan di sekolah umum, mulai dari sekolah dasar sampai dengan perguruan tinggi. Pergeseran kebijakan pendidikan Islam dari masa kemasa secara umum dilatarbelakangi berbagai faktor, diantaranya adalah kepentingan dakwah dan politik Islam, disamping juga kepentingan untuk menghilangkan dualism pendidikan di Republik ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abuddin Nata. (2002). *Pemikiran Pendidikan Islam*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ahmad Syafi'i Ma'arif. (1985). *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES.
- Azyumardi Azra. (1999). *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Melinium Baru*. Jakarta: Logos.
- _____. (2012). *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di tengah Tantangan Milenium III*. Jakarta: Kencana.

⁵⁶Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003.

Al-I s lamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwagan Studi Islam
Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

- Abuddin Nata. (2002). *Pemikiran Pendidikan Islam*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ahmad Syafi'i Ma'arif. (1985). *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES.
- Azyumardi Azra., Saiful Umam. (1998). *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik*. Jakarta: Puslitbang Agama.
- _____. (1999). *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Melinium Baru*. Jakarta: Logos.
- _____. (2012). *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di tengah Tantangan Milenium III*. Jakarta: Kencana.
- B.J. Boland. (1982). *Pergumulan Islam di Indonesia 1945-1970*. Jakarta: Grafiti Press.
- Ditjen Dikdasmen. (1993). *Himpunan Perundang-Undangan Indonesia Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: Ditjen, Dikdasmen Depdiknas.
- Ditjen Bimbagais. (1998). *Himpunan Perundang-Undangan Pendidikan Islam di Sekolah Umum*. Jakarta: Ditjen Bimbagais.
- Education Management Information System, Ditjen Kelembagaan Agama Islam. *Statistik Pendidikan Islam 1998/1999 sampai 2001/2002*. Tahun 2002.
- Fatah Syukur. (2011). *Sejarah Pendidikan Islam*. Semarang: Pustaka Rizqi Utama.
- Faisal Jalal. (2001). *Reformasi Pendidikan Islam dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicit Karya Nusa.
- Hadari Nawawi. (1983). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Haidar Putra Dualay. (2007). *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- _____. (2004). *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Husni Rahim. (2000). *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- H.A.R Tilaar. (2009). *Membenahi Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Joko Subagyo. (2006). *Metode Penelitian (dalam Teori dan Praktek)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kartini Kartono. (1980). *Pengantar Metodologi Research Sosial*. Bandung: Alumni: Bandung.
- Marwan Saridjo. (1996). *Bunga Rampai Pendidikan Islam*. Jakarta: CV Amissco.
- Maurice Duverger. (1988). *Sosiologi Politik* terj. Jakarta: CV Rajawali.

Al-Is lamiyah

Jurnal Penelitian dan Uluwasan Studi Islam

Volume XX, No. x, Juni/Desember, pp. x-xx

- Mestika Zed. (2009). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Nurhayati Djamas. *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syamsul Kurniawan., Erwin Mahrus. (2011). *Jejak Pemikiran Tokoh Pendidikan Islam*. Jakarta: Ar-Ruz Media.
- Syamsul Nizar. (2007). *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah sampai Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Wang Xiang Jun. (2008). *Soeharto Maafkan Saya: Memoar Terakhir Sang Jendral*. Yogyakarta: Pustaka Radja.