

BERBAGAI KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA PRA-KEMERDEKAAN, ORDE LAMA, ORDE BARU (SKB 3 MENTERI), ERA REFORMASI DAN KECENDERUNGAN MASING-MASING ZAMAN

Oleh : Syafrizal Fuady

Dosen Tetap STIT Misbahul Ulum Gumawang

Abstrak

Perkembangan pendidikan Islam di Indonesia dan kebijakan-kebijakan yang mengikutinya, tidak dapat terlepas dari perkembangan sejarah bangsa Indonesia dan kebijakan-kebijakan pendidikan dari masa ke masa, dari pra-kemerdekaan hingga masa sekarang (reformasi). Sejarah panjang pendidikan Islam di Indonesia tak pelak lagi memberikan warna terhadap pendidikan nasional di tanah air. Terintegrasinya pendidikan Islam dan lembaga pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional, secara timbal balik, memberikan pengaruh yang sangat besar pada masing-masing pihak.

Kebijakan pendidikan Islam di Indonesia dapat merujuk mulai pada era sebelum kemerdekaan baik pada era kerajaan Islam nusantara, penjajahan Belanda dan Jepang. Dapat pula merujuk pada Orde Lama, Orde Baru hingga pada masa Reformasi saat ini.

Kata Kunci: Kebijakan, Pendidikan Islam

A. Pendahuluan

Perkembangan pendidikan Islam di Indonesia dan kebijakan-kebijakan yang mengikutinya, tidak dapat terlepas dari perkembangan sejarah bangsa Indonesia dan kebijakan-kebijakan pendidikan dari masa ke masa, dari pra-kemerdekaan hingga masa sekarang (reformasi). Sejarah panjang pendidikan Islam di Indonesia tak pelak lagi memberikan warna terhadap pendidikan nasional di tanah air. Terintegrasinya pendidikan Islam dan lembaga pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional, secara timbal balik, memberikan pengaruh yang sangat besar pada masing-masing pihak. Kata kebijakan merupakan suatu kata yang dapat berorientasi pada kata 'politik'. Artinya kebijakan pendidikan merupakan manifestasi dari kegiatan perpolitikan itu sendiri yang memuat daya tawar terhadap suatu tujuan yang ingin dicapai.

Beberapa kalangan menilai bahwa sejak zaman pra-kemerdekaan hingga awal reformasi, kebijakan terhadap pendidikan Islam diberlakukan secara diskriminatif dan tidak berkeadilan, walaupun dapat pula dikatakan bahwa upaya untuk mendorong perubahan dan kemajuan-kemajuan pendidikan Islam terus dilaksanakan hingga lahirnya UUSPN nomor 20 tahun 2003. Namun sebelum lebih jauh membahas judul diatas, ada baiknya dibahas secara mendalam makna prase ‘kebijakan pendidikan Islam’ tersebut. Anderson mengemukakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang musti diikuti oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah, sementara Budiarmo menyebut bahwa kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.¹

Kebijakan pendidikan Islam di Indonesia merupakan kebijakan politik, sehingga definisi awal dapat dirujuk dengan melihat definisi dari kata kebijakan publik (public policy) tersebut. Friedrick menyebut bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dalam rangka mencapai tujuan tertentu.² Adapun Syafaruddin menyebut bahwa kebijakan publik adalah sebagai hasil pengambilan keputusan oleh manajemen puncak baik berupa tujuan, prinsip maupun aturan yang berkaitan dengan hal-hal strategis dalam menentukan masa depan organisasi yang berimplikasi bagi kehidupan masyarakat.³ Dalam hal ini Sirozi mengingatkan bahwa pada tataran kebijakan, sangat sulit memisahkan antara kebijakan-kebijakan pendidikan yang dibuat pemerintah dengan persepsi dan kepercayaan publik. Begitupun sebaliknya implementasi dari suatu kebijakan pendidikan juga berdampak pada kehidupan politik.⁴

¹Ali Imron, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk, dan Masa Depan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), h. 13

²Carl J. Friedrick, *Man and His Government*, (New York: Mc Graw Hill, 1963), hal. 79

³Syafaruddin, *Efektifitas Kebijakan, Konsep, Strategi dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi sekolah Efektif*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2008), h. 77

⁴M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2007), h. 12

Dari dua pengertian diatas yaitu berkenaan dengan *policy* atau tepatnya *public policy* dan kaitannya dengan kebijakan pendidikan Islam, dapat diartikan sebagai aturan-aturan yang dirumuskan dan disahkan melalui proses pengambilan keputusan oleh pejabat publik atau beberapa pejabat publik didalam suatu tata kelola pemerintahan yang berkenaan dengan pendidikan Islam dengan maksud dan tujuan tertentu yang ingin dicapai dari tujuan pendidikan Islam itu sendiri.

Dalam bahasa Arab terdapat beberapa terminologi tentang kata pendidikan seperti “al-tarbiyah”, ”al-ta’dib”, “al-ta’lim”, dan “al-riyadhoh”. Namun terminologi yang sering digunakan adalah “al-tarbiyah”, ”al-ta’dib”, “al-ta’lim” dan kata yang paling sering digunakan dalam pendidikan Islam adalah “al-tarbiyah” yang berarti pendidikan Islam. Pada konferensi Internasional Islam I di Mekkah, Saudi Arabia tahun 1977 mengartikan pendidikan Islam mencakup tiga pengertian sekaligus yaitu tarbiyah, ta’lim, dan ta’dib.⁵

Terlepas dari ketiga kata tersebut, para ahli pendidikan Islam telah mencoba memformulasikan dan mendefinisikan pengertian pendidikan Islam, seperti Al-Syaibany, mengemukakan bahwa pendidikan Islam adalah proses mengubah tingkah laku individu peserta pada kehidupan pribadi, masyarakat, dan alam sekitarnya. Proses tersebut dilakukan dengan cara pendidikan dan pengajaran sebagai suatu aktivitas asasi dan profesi.⁶ Ahmad D. Marimba, mengemukakan pengertian pendidikan Islam sebagai bimbingan atau pimpinan secara sadar oleh pendidik terhadap perkembangan jasmani dan rohani peserta didik menuju terbentuknya kepribadian yang utama (*insan kamil*).⁷ Terakhir, Ahmad Tafsir menyebut pendidikan Islam adalah bimbingan yang diberikan oleh seseorang agar ia (orang yang dimaksud)

⁵King Abdul Aziz University, *First World Conference on Muslim Education, Recommendation, Jedah and Mekkah*: King Aziz University, 1977, h. 15

⁶ Omar Muhammad Al-Thoumy Al-Syaibany, *Falsafah Pendidikan Islam* (Jakarta : Bulan Bintang, 1979), h. 399

⁷ Ahmad D.Marimba, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, (Bandung : Al-Ma’arif, 1989). h. 19

berkembang secara maksimal sesuai dengan ajaran Islam.⁸ Tafsir juga menyebut bahwa sesungguhnya pendidikan Islam berupaya untuk menjadikan manusia dalam kebutuhan terhadap pendidikannya harus mencakup pendidikan jasmani, ruhani dan akal. Manusia adalah homo educandum dan bukanlah dresser,⁹ artinya pendidikan diperuntukkan hanya bagi manusia, bukan kepada makhluk lain di luar manusia.

Dari uraian tersebut diatas nampaklah jelas bahwa pendidikan Islam sesungguhnya menghendaki terbentuknya manusia yang dalam segala aktifitasnya, baik jasmani, ruhani, dan akal haruslah dalam rangka pengabdian kepada Allah dan penyerahan diri secara totalitas hanya kepada Allah. “Dan tidaklah Aku ciptakan jin dan manusia kecuali untuk mengabdikan hanya pada Ku.”¹⁰ Sehingga definisi akhir dari rangkaian kata “kebijakan pendidikan Islam” atau “Islamic Educational Policy” adalah suatu kebijakan atau aturan-aturan yang diambil, diputuskan dan disahkan oleh pejabat publik berkaitan dengan pendidikan Islam yang melalui kebijakan tersebut dapat membentuk atau menghasilkan insan kamil yaitu terbentuknya manusia yang berkepribadian muslim seutuhnya yang semua aspek kehidupannya berlandaskan kepada ajaran Islam serta seluruh aktifitasnya hanyalah ditujukan untuk beribadah, penyerahan diri serta pengabdian kepada Allah SWT (sempurna dalam segala hal).

Berdasarkan definisi dari kebijakan pendidikan Islam yang penulis tawarkan, dapat mengerucut pada sejumlah pertanyaan yang berkaitan dengan pembahasan ini, yaitu :

1. Bagaimana kebijakan pendidikan Islam di Indonesia mulai dari zaman pra kemerdekaan, orde lama, orde baru, dan era reformasi?
2. Bagaimana kecenderungan kebijakan dari masing-masing zaman atau era tersebut terhadap pendidikan Islam di Indonesia?

⁸ Ahmad Tafsir, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1992), h. 32

⁹ M. Arifin, *Hubungan Timbal Balik Pendidika Agama di Lingkungan Sekolah dan Keluarga*, (Jakarta : Bulan Bintang, cet ke 3, 1977), h. 21

¹⁰ Departemen Agama, *Tafsir Al-Quran*, surat Az-zariyat ayat 56

3. Bagaimana kebijakan yang diambil, diputuskan dan disahkan dari masing-masing zaman tersebut dapat membentuk manusia seutuhnya atau insan kamil yang segala aspek kehidupannya berlandaskan pada ajaran Islam serta seluruh aktifitasnya hanyalah ditujukan kepada peribadatan dan pengabdian serta penyerahan diri hanya kepada Allah SWT?

B. Pembahasan

1. Kebijakan Pendidikan Islam Zaman Pra-Kemerdekaan, dan Kecenderungannya

Kegiatan pendidikan Islam di Indonesia lahir dan tumbuh berkembang bersamaan dengan masuk dan berkembangnya Islam di Indonesia. Namun sebelumnya telah muncul kerajaan-kerajaan yang bercorak Hindu dan Budha. Ketika pertama kali Islam hadir di Indonesia yang mula-mula dimasuki Islam adalah daerah Aceh pada abad 7 M.¹¹ Di masa ini kegiatan pendidikan Islam di Aceh lahir, tumbuh dan berkembang bersamaan dengan berkembangnya Islam di Aceh. Pada abad 10 M, kerajaan Samudra Pasai berdiri dan pada tahun 1345, Ibnu Batutah dari Maroko sempat singgah di kerajaan Pasai pada zaman pemerintahan Malik az-Zahir. Ibnu Batutah menyebut bahwa raja Malik az-Zahir terkenal alim dalam ilmu agama dan bermazhab Syafi'i. Beliau mengadakan pengajian sampai waktu sholat Ashar dan fasih berbahasa Arab serta mempraktekan pola hidup yang sederhana.¹² Lebih jauh Ibnu batutah menyebut pula raja Malik az-Zahir adalah orang yang cinta pada para ulama dan ilmu pengetahuan. Bila hari Jumat tiba, Sultan sembayang di mesjid menggunakan pakaian ulama. Setelah sembahyang, ia mengadakan diskusi dengan para alim ulama antara lain Amir Abdullah dari Delhi serta Tajudin dari Ispahan. Bentuk pendidikan yaitu dengan cara diskusi yang disebut Majlis Ta'lim atau halaqoh. Sistem halaqoh yaitu para murid mengambil posisi melingkari para guru. Guru duduk di tengah-tengah

¹¹A. Abdullah Mustofa, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Untuk Fakultas Tarbiyah, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 1999) h.23

¹²Zauharini, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2000), h.45

lingkaran murid. Dari keterangan Ibnu Batutah dapat dicermati bahwa di kerajaan Samudra Pasai, materi pendidikan dan pengajaran agama bidang syariat adalah fiqh mazhab Syafi'i dengan sistem pendidikannya adalah majlis ta'lim dan halaqoh serta tokoh pemerintahan adalah juga tokoh agama.

Pada kerajaan Perlak di Aceh, terdapat pendidikan Islam berupa Dayah Cot Kala. Dayah disamakan dengan perguruan tinggi. Materi yang diajarkan yaitu bahasa Arab, tauhid, tasawuf, akhlak, ilmu bumi, ilmu bahasa dan sastra Arab, sejarah dan tata negara, mantiq, ilmu falaq dan filsafat. Ketika pada masa raja ke enam yang bernama Sultan Mahdum Alaudin Amin yang juga seorang ulama, didirikanlah perguruan tinggi Islam yaitu Majlis Ta'lim Tinggi yang dihadiri khusus oleh para murid yang sudah alim. Lembaga ini juga mengajarkan dan membacakan kitab-kitab agama yang berbobot pengetahuan tinggi, misalnya kitab Al-Umm karangan Imam Syafi'i.¹³

Daerah lain yang dapat di sebut adalah kerajaan Aceh Darussalam yang merupakan hasil peleburan kerajaan Islam di belahan Aceh Barat dan Kerajaan Islam Samudera Pasai di belahan timur. Kerajaan Aceh telah menjalin suatu hubungan persahabatan dengan kerajaan Islam terkemuka di Timur Tengah yaitu kerajaan Turki. BJ. Boland menyebut bahwa seorang Aceh adalah seorang Islam. Hal ini sangatlah wajar karena Islam dan pendidikan Islam berkembang dengan pesat di sana. Pada masa itu banyak pula ulama dan pujangga dari berbagai negeri Islam berdatangan ke Aceh. Para ulama dan pujangga ini mengajarkan ilmu agama Islam (teologi Islam) dan berbagai ilmu pengetahuan serta menulis berbagai kitab berisi ajaran agama. Diantara mereka adalah Muhammad Azhari yang mengajarkan ilmu Metafisika, Syekh Abdul Khair Ibn Syekh Hajar yang merupakan ahli dalam bidang pragmatik dan mistik. Muhammad Yamin dalam bidang usul fiqh dan Syekh Muhammad Jailani Ibn Hasan

¹³A. Abdullah Mustofa, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Untuk Fakultas Tarbiyah, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 1999) h.54

yang mengajar logika. Ada juga Hamzah Fansuri, seorang tokoh pendidikan agama Islam dengan seorang muridnya yang bernama Syamsuddin As-Samathrani namun lebih dikenal sebagai Samsuddin Pasai yang mengembangkan paham wujuddiyah di Aceh. Kitab yang ditulis antara lain *Miratul al Qulub*, *Miratul Mukmin* dan yang lain lagi. Namun paham ini ditentang oleh Syekh Nurrudin ar-Raniri yang juga menulis banyak kitab mengenai agama Islam dalam bahasa Arab maupun Melayu klasik. Kitab terbesar dan tertinggi mutunya dalam kesusastraan Melayu klasik adalah yang berisi tentang sejarah kerajaan Aceh adalah kitab *Bustanul Salatin*. Pada masa kejayaan kerajaan Aceh, di masa Sultan Iskandar Muda (1607-1636) banyak didirikan masjid sebagai tempat beribadat umat Islam, salah satu yang terkenal adalah mesjid Baitur Rahman yang juga dijadikan sebagai Perguruan Tinggi dan mempunyai tujuhbelas daras atau fakultas.¹⁴

Pada wilayah atau daerah Jawa, di kerajaan Demak, masjid menjadi tempat sentral. Kitab keluaran Demak adalah *Usul Enam Bis*, yaitu kitab yang ditulis tangan yang berisi enam kitab dengan enam *Bismillahirrahmanirrahim*, karangan ulama Sarkandi. Isinya tentang dasar-dasar ilmu agama Islam. Kitab lainnya adalah tafsir *Jalalain*, karangan Syekh Jalaludin dan Jalaludin as-Suyuthi. Adapun kitab agama Islam lainnya seperti primbon yang berisi catatan tentang ilmu-ilmu agama, macam-macam doa, obat-obatan, ilmu gaib, bahkan wejangan para wali. Selain itu dikenal pula kitab-kitab *Suluk Sunan Bonang*, *Suluk Sunan kalijaga*, *Wasita jati sunan Geseng* dan lain-lain. Seluruh kitab tersebut berbentuk diktat dan ditulis tangan. Agama Islam berkembang dan menyebar ke seluruh wilayah Nusantara dengan pesat. Hal ini dikarenakan peranan para sunan dan kyai. Ada hubungan khusus yang terjalin antara

¹⁴Muhammad Sabaruddin, *Pola dan Kebijakan Pendidikan Islam Masa Awal dan Sebelum Kemerdekaan*, (Bandung: UIN Sunan Gunung Jati), h. 144

kerajaan Demak dan Walisongo, dimana peranan Walisongo di bidang dakwah sangatlah besar.¹⁵

Di Mataram, meskipun tidak ada undang-undang wajib belajar, namun anak laki-laki dan perempuan yang berumur tujuh tahun harus belajar di pengajian al-Quran di desa masing-masing. Hal tersebut menjadi semacam adat yang berlaku saat itu. Selain itu, ada pula pengajian kitab yang dikhususkan pada murid-murid yang telah mengkhatamkan al-Quran. Para guru diberi gelar Kyai Anom. Waktu pembelajaran diberlakukan pada pagi, siang dan malam hari. Kitab-kitab yang diajarkan ditulis dalam bahasa Arab lalu diterjemahkan dalam bahasa daerah. Kitabnya adalah Usul Enam Bis, Matan Taqrib, dan Bidayatul Hidayah karya Imam al-Gazali dalam ilmu akhlak. Di beberapa kabupaten didirikan pesantren besar, lengkap dengan asrama atau pondok untuk melanjutkan pendidikan bagi santri dari pesantren pedesaan ke tingkatan yang lebih tinggi. Gurunya bergelar Kyai Sepuh atau Kanjeng Kyai. Pesantren ini berperan sebagai lembaga pendidikan tingkat tinggi. Kitab-kitab yang diajarkan adalah kitab-kitab besar dalam bahasa Arab, dan diterjemahkan dalam bahasa daerah serta diajarkan dengan model halaqoh. Berbagai ilmu agama diajarkan di sini seperti fiqh, tafsir, hadist, ilmu kalam, tasawuf dan sebagainya. Selain pesantren besar, diselenggarakan pula pesantren takhassus yaitu pesantren yang mengajarkan satu cabang ilmu agama dengan secara mendalam atau spesialisasi.¹⁶

Pada tahapan pembahasan ini dapat disimpulkan bahwa walaupun tidak tertuang dalam suatu peraturan atau kebijakan, pola pendidikan Islam dimulai dari masjid-masjid ataupun pesantren-pesantren, pendidikan yang disampaikan yaitu ilmu fiqh, bahasa Arab, tauhid, tasawuf, akhlak, ilmu bumi, ilmu bahasa dan sastra Arab, sejarah dan tata negara, mantiq, ilmu falaq dan filsafat. Sedikit perbedaan antara model penyebaran pendidikan Islam di kerajaan-kerajaan Sumatera dengan di Jawa adalah bahwa raja-

¹⁵*Ibid*, h 146

¹⁶*Ibid*, h. 147

raja atau sultan di Sumatera merupakan juga seorang ulama, sedangkan di tanah Jawa, pola pendidikan Islam berada pada ulama, kyai atau wali yang juga berhasil mengislamkan beberapa raja di Jawa. Para wali, kyai atau ulama ini memiliki pengaruh yang sangat kuat di istana. Inilah pola dan kecenderungan kebijakan pendidikan Islam zaman kerajaan Islam nusantara.

Pernyataan diatas dapat merujuk pada pernyataan Muhammad Rifai bahwa Wali Songo dapat mendekati kekuasaan dengan cara mengislamkan kalangan istana, ketika Islam sudah menyebar dan menguasai beberapa kerajaan, maka legitimasi penguasa-raja sangat bergantung pada ulama, kyai atau wali yang memiliki lembaga pendidikan pesantren, tidak ubahnya seperti pada zaman Hindi-Budha yang legitimasi para rajanya bergantung pada resi, begawan ataupun pandito yang memiliki lembaga pendidikan, yaitu padepokan.¹⁷ Disamping itu Abudin Nata menyebut bahwa tanpa ilmu pendidikan termasuk juga model dan kebijakan pendidikan, ternyata mampu membuat umat Islam menyelenggarakan kegiatan pendidikan yang menghasilkan para ulama, ilmuwan dan cendikiawan yang karya-karyanya hingga sekarang masih sering jadi rujukan para peneliti dan pengkaji studi Islam.¹⁸

Kebijakan pendidikan memasuki zaman penjajahan atau pemerintahan Belanda dapat dilihat yaitu ketika Gubernur Jenderal Van dan Capellen pada tahun 1819 M mengambil inisiatif merencanakan berdirinya sekolah dasar bagi penduduk pribumi agar dapat membantu pemerintah Belanda. Dalam surat edarannya kepada para Bupati adalah sebagai berikut: *“Dianggap penting untuk secepat mungkin mengadakan peraturan pemerintah yang menjamin meratanya kemampuan membaca dan menulis bagi pribumi agar lebih mudah untuk menaati undang-undang dan hukum negara”*.¹⁹

¹⁷ Muhammad Rifai, *Politik Pendidikan Nasional* (Jakarta: Ar-ruzz Media, 2011), h. 21

¹⁸ Abudi Nata, *Dinamika Pemikiran Pendidikan Islam di Indonesia* (<https://www.researchgate.net/publication/296443682>) diunduh tanggal 22 September 2017, hal.3

¹⁹ Lena-unindrabioza.blogspot.com/2008/03/pendidikan-zaman-penjajahan.html

Tahun 1882 M pemerintahan Belanda membentuk suatu badan khusus untuk mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan Islam dan dilanjutkan pada tahun 1932 M keluar peraturan yang memberantas dan menutup madrasah dan sekolah yang tidak ada izinnya.²⁰ Termasuk disini adalah kebijakan ordonansi guru yaitu kewajiban bagi guru-guru agama untuk memiliki surat izin dari pemerintah Belanda dan melaporkan kepada pemerintah Belanda secara berkala terkait kegiatan pendidikan dan pengajaran yang dilaksanakan. Akibat dari kebijakan ini tidak semua orang dapat menjadi guru agama dan diperbolehkan mengajar di lembaga-lembaga pendidikan.

Hal ini dianggap wajar pada zamannya, dikarenakan oleh kekhawatiran pemerintah Belanda akan bangkitnya militansi kaum muslimin terpelajar dari madrasah tersebut. Oleh sebab itu pendidikan Islam harus dikontrol, diawasi dan dikendalikan.²¹ Selain guru, Ordonansi juga diberlakukan terhadap sekolah liar. Ordonansi ini mengatur tentang kewajiban mendapatkan izin dari pemerintah Hindia Belanda bagi penyelenggaraan pendidikan, melaporkan kurikulum dan keadaan sekolah. Ketidak-lengkapan laporan sering dijadikan alasan untuk menutup kegiatan pendidikan di kalangan masyarakat tertentu. Kebijakan ini mendapatkan reaksi dari pribumi dengan setidaknya berbentuk dua hal pertama yaitu reaksi lembaga-lembaga pendidikan Islam yang berusaha menghindar jauh-jauh dari pengaruh politik kolonial terhadap sistem pendidikan Islam dengan cara mendirikan pesantren-pesantren yang terletak jauh dari pusat-pusat kota dan pemerintahan. Hal yang kedua adalah berusaha “menyelamatkan” pendidikan Islam agar mencapai segi kelembagaan maupun kurikulumnya. Bentuk reaksi ini berupa tumbuh dan berkembangnya sekolah-sekolah Islam atau madrasah.

Beberapa kebijakan pendidikan Islam yang cenderung diskriminatif yang dilakukan oleh pemerintah Belanda adalah seperti mendirikan

²⁰Muhammad Sabarudin, *Pola dan kebijakan pendidikan Islam Masa Awal dan Sebelum Kemerdekaan* (UIN Sunan Gunung Djati Bandung), h.148

²¹ Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos, 1999), h.115

sekolah yang membedakan antara kaum bangsawan dan rakyat biasa, seperti mendirikan sekolah raja (*hoofdedenschool*) dan sekolah dasar kelas dua untuk pribumi (*De Scholen der Tweede Klasse*), sementara permasalahan rasialpun menjadi kebijakan yang diambil oleh pemerintah Belanda untuk bidang pendidikan seperti ELS (*Europeesche Lager School*) untuk bangsa Eropa, HSC (*Hollandsche Chinese School*) untuk timur asing, sedang untuk pribumi adalah HIS (*Hollandsche Inlandsche School*) dan volksschol. Termasuk disini adalah diskriminasi anggaran dan kepelumukan agama dimana konsentrasi pendidikan difokuskan pada wilayah-wilayah tertentu dari kantong-kantong non muslim seperti Batak, Manado dan Kalimantan, sementara basis pendidikan agama Islam tidak mendapat perhatian bahkan cenderung dimusuhi.

Dapat disimpulkan bahwa kecenderungan kebijakan pendidikan Islam pada masa penjajahan Belanda adalah lebih diupayakan agar pribumi mengetahui dan mematuhi aturan-aturan yang ditetapkan oleh pemerintah kolonial Belanda dan juga untuk mendapatkan tenaga kerja pribumi dengan upah yang rendah. Kebijakan diskriminatif terhadap pendidikan Islam berlanjut pada masa penjajahan Jepang walau lebih longgar dan memberikan sedikit kebebasan. Kebijakan pemerintah Jepang lebih berorientasi pada penguatan pengaruh dan kekuasaan di Indonesia. Untuk mendapat simpati dan dukungan umat Islam, pemerintah penjajahan Jepang menawarkan bantuan dana bagi sekolah dan madrasah, namun sekaligus untuk mengontrol gerakan pendidikan Islam. Kebijakan Pendidikan Islam di masa pendudukan penjajahan Jepang adalah bahwa sistem pendidikan dipengaruhi oleh motif untuk mendukung kemenangan militer dan peperangan pasifik militer Jepang.

Ada beberapa kebijakan pendidikan dan pendidikan Islam dalam masa kependudukan Jepang antara lain adalah dijadikannya bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi pengantar pendidikan menggantikan bahasa Belanda, adanya integrasi sistem pendidikan dengan dihapuskannya sistem pendidikan berdasarkan kelas sosial di era

penjajahan Belanda, pondok pesantren mendapat kunjungan dan bantuan pemerintah Jepang, dan mendirikan sekolah tinggi Islam di Jakarta.

Sistem pendidikan pada masa pendudukan Jepang itu kemudian dapat diikhtisarkan sebagai berikut: (1) Pendidikan Dasar (Kokumin Gakko / Sekolah Rakyat) 6 tahun. Pendidikan Lanjutan terdiri dari Shoto Chu Gakko (Sekolah Menengah Pertama) 3 tahun dan Koto Chu Gakko (Sekolah Menengah Tinggi) 3 tahun, termasuk juga mendirikan pendidikan kejuruan dan pendidikan tinggi.²²

Hal ini yang perlu dicatat dalam sejarah pendidikan Islam pada masa pendudukan Jepang adalah pengembangan madrasah Awaliyah digalakkan secara luas. Majelis Islam Tinggi sebagai penggagas sekaligus penggerak utama untuk berdiri banyak madrasah awaliyah yang diperuntukan bagi anak-anak yang umumnya mengikuti sekolah-sekolah rakyat pagi hari. Dari sini, perkembangan madrasah ikut mewarnai pola pengorganisasian pendidikan agama yang lebih sistematis.²³

2. Kebijakan Pendidikan Islam Zaman Orde Lama, dan Kecenderungan-kecenderungannya

Kebijakan pendidikan pada awal-awal kemerdekaan Indonesia sampai tahun 1965 tentunya dipengaruhi oleh sistem pendidikan zaman penjajahan Belanda dan Jepang. Artinya adalah kestabilan politik, ekonomi dan keamanan tentunya turut menentukan kebijakan-kebijakan pemerintah terhadap pendidikan khususnya pada pendidikan Islam. Pada prinsipnya pemerintahan Orde Lama berupaya melaksanakan pendidikan nasional yang berlandaskan pada budaya bangsa sendiri. Tujuan pendidikan nasional adalah untuk menciptakan warga negara yang sosial, demokratis, cakap dan bertanggung jawab dan siap sedia menyumbangkan

²²Muhammad Sabarudin, *Pola dan Kebijakan Pendidikan Islam Masa Awal dan Sebelum Kemerdekaan* (UIN Sunan Gunung Djati Bandung), h.152

²³ Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta : Logos,1999), h.119

tenaga dan pikiran untuk negara dengan menekankan pengembangan jiwa patriotisme.²⁴

Meskipun Indonesia baru memproklamkan kemerdekaannya dan tengah menghadapi revolusi fisik, pemerintah Indonesia sudah memperhatikan terutama masalah pendidikan yang dianggap cukup vital. Dan untuk itu usaha pemerintah dimulai dengan memberikan bantuan terhadap lembaga pendidikan sebagaimana yang dianjurkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) 27 Desember 1945, yang menyebutkan bahwa madrasah dan pesantren yang ada pada hakikatnya adalah suatu alat pencerdasan rakyat yang sudah lama ada dalam masyarakat Indonesia, hendaklah pula mendapat perhatian dan bantuan nyata berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah.

Pendidikan Agama diatur secara khusus dalam UU No.4 Tahun 1950 pada bab XII pasal 24 dan UU Pendidikan Tahun 1945 No.20 yang berbunyi, yaitu :

- a. Di sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut atau tidak.
- b. Cara penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah negeri diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, bersama-sama dengan Menteri Agama.²⁵

Tindakan pertama yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah menyesuaikan pendidikan dengan tuntutan dan aspirasi rakyat, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 pasal 31 yang berbunyi :

- a. Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran
- b. Pemerintahan mengusahakan suatu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang

²⁴ Heni Kalpi Ningsih, *Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia Pada Zaman Orde Lama 1945-1965*, (Universitas PGRI Yogyakarta, 2015), h.5

²⁵ Yunus, Mahmud. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. (Hidakarya Agung, Jakarta, 1985). H. 68

Berdasarkan UU No. 4 Tahun 1950 pada Bab XII pasal 20 4 dan UU Pendidikan tahun 1945 No. 20 tersebut, pendidikan Islam di Indonesia masa Orde Lama berkaitan erat dengan peran Departemen Agama yang mulai resmi berdiri 3 Januari 1946. Lembaga ini secara intensif memperjuangkan politik pendidikan Islam di Indonesia. Secara lebih spesifik, usaha ini ditangani oleh bagian khusus yang mengurus masalah pendidikan agama. Namun kedua UU ini masih mengabaikan pendidikan madrasah.²⁶

Pada tahun 1960 sidang MPRS menetapkan bahwa pendidikan agama diselenggarakan di perguruan tinggi umum dan memberikan kebebasan kepada mahasiswa untuk mengikuti ataupun tidak. Namun, pada tahun 1967 (pada awal Orde Baru), ketetapan itu diubah dengan mewajibkan mahasiswa mengikuti mata kuliah agama dan mata kuliah ini termasuk kedalam sistem penilaian.²⁷ Undang-undang Dasar 1945, Pasal 31 ayat 2 menyatakan *“Pemerintahan mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang”*. Dengan demikian secara langsung penyelenggaraan pendidikan Islam merupakan sub sistem pendidikan nasional. Selain itu, berdasarkan rapat Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) tanggal 22 Desember 1945 di antaranya memutuskan bahwa dalam rangka memajukan pendidikan dan pengajaran di negeri ini, pendidikan di langgar-langgar dan di madrasah-madrasah dianjurkan agar berjalan terus dan diperpesat. Pernyataan ini, kemudian diikuti dengan keluarnya keputusan BPKNIP yang menyatakan agar madrasah-madrasah itu mendapatkan perhatian dan bantuan dari pemerintah.²⁸

Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa perkembangan pendidikan Islam pada masa Orde Lama terkait erat dengan peran

²⁶ Maksud, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos, 1999), h.132

²⁷ Heni Kalpi Ningsih, *Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia Pada Zaman Orde Lama 1945-1965*, (Universitas PGRI Yogyakarta, 2015), h.7

²⁸ Machnun Husein, *Pendidikan Islam Dalam Lintas Sejarah*, (Yogyakarta: Nur Cahaya, 1981), h. 13

Departemen Agama yang secara intensif memperjuangkan politik atau kebijakan pendidikan Islam. Orientasi Departemen Agama dalam bidang pendidikan Islam yang berdasarkan aspirasi umat Islam adalah agar pendidikan agama diajarkan di sekolah-sekolah di samping pengembangan madrasah itu sendiri. Kebijakan pendidikan Islam semakin signifikan sejak Departemen Agama mendapat tanggung jawab membina dan mengembangkan pendidikan agama di lembaga-lembaga pendidikan.²⁹

Ki Hadjar Dewantara, Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan (PP&K) yang pertama pada saat itu menyatakan bahwa pendidikan agama perlu dijalankan di sekolah-sekolah negeri yang kemudian dengan rapat pada tanggal 27 Desember 1945, melalui Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) mengusulkan kepada kementerian PP&K (dalam hal ini Ki Hadjar Dewantara sendiri) agar mengusahakan pembaharuan pendidikan dan pengajaran di Indonesia yang sesuai dengan rencana pokok usaha pendidikan dan pengajaran, meliputi sepuluh persoalan; termasuk di dalamnya masalah pengajaran agama, madrasah dan pondok pesantren.³⁰ Akan tetapi usulan BP-KNIP ini baru dapat terlaksana pada masa kementerian (PP&K) yang dijabat oleh MR. Suwandi sekitar tanggal 2 Oktober 1946 sampai dengan 27 Juni 1947. Hal ini disebabkan ketidakstabilan pemerintah baik dalam bidang ekonomi, politik dan keamanan pada saat itu dan juga sebagai akibat dari sering bergantinya kabinet.

Kebijakan lain yang dilakukan pemerintah Orde Lama adalah membentuk panitia dan menerbitkan Surat Keputusan Menteri PP&K No.104. Bhg. 0, tertanggal 1 Maret 1946 yang diantara tugasnya terkait dengan pendidikan agama (Islam) adalah; (a) Hendaknya pelajaran agama diberikan pada semua sekolah dalam jam pelajaran dan di Sekolah Rakyat (SR) diajarkan mulai kelas IV, (b) Guru agama disediakan oleh Kementerian Agama dan dibayar oleh Pemerintah, (c) Guru agama harus

²⁹ Zuhairini, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), h. 196

³⁰ Mengenai saran BP-KNIP ini dapat dibaca di Soegarda Poerbakawaja, *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka*, (Jakarta: Gunung Agung, 1970), h. 38

mempunyai pengetahuan umum, (d) Pesantren dan madrasah harus dipertinggi mutunya, (e) Tidak perlu bahasa Arab.³¹

Kemudian pendidikan Islam menemukan eksistensinya ketika Tap MPRS No.2 tahun 1960 yang menetapkan bahwa perlunya pemberian pelajaran agama pada semua tingkat pendidikan, mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Perguruan Tinggi Negeri, di samping pengakuan bahwa Pesantren dan Madrasah sebagai lembaga pendidikan yang otonom di bawah Pembinaan Departemen Agama.³²

Sehingga kesimpulan yang dapat ditarik bahwa kecenderungan kebijakan pemerintah Orde lama terhadap pendidikan Islam terlihat adanya keberpihakan dan perbaikan pendidikan Islam seperti dengan memberikan bantuan kepada pesantren-pesantren dan lembaga pendidikan Islam lainnya, termasuk juga menjadikan pesantren sebagai bagian dari pendidikan nasional. Meskipun pada kenyataannya Indonesia masih harus menghadapi berbagai persoalan kebangsaan seperti keamanan, politik dan ekonomi nasional.

3. Kebijakan Pendidikan Islam Zaman Orde Baru (SKB 3 Menteri) , dan Kecenderungan-kecenderungannya

Kebijakan pendidikan pada masa orde baru dipahami oleh beberapa kalangan sebagai kebijakan pendidikan yang diwarnai oleh kebijakan politik sentralistik dengan sistem doktrinisasi, dan dengan titik tekan pada bidang pembangunan ekonomi. Sejak sekolah dasar hingga perguruan tinggi, para siswa diwajibkan untuk mengikuti penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) yang berisi tentang hafalan butir-butir Pancasila. Proses doktrinisasi menanamkan paham-paham

³¹Lebih lanjut lihat Muljanto Sumardi, *Sejarah Singkat Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: LPIAK bekerja sama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Depag, 1977), h. 7

³²Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) h.13

pemerintahan Orde Baru. Doktrin Orde Baru pada sistem pendidikan kala itu dilaksanakan secara otoriter.³³

Kebijakan-kebijakan yang dicatat dalam kebijakan pendidikan yang mempengaruhi kebijakan terhadap pendidikan Islam adalah yang pertama tap MPRS No.27 , pasal 1 tanggal 5 Juli 1966; yang menetapkan bahwa “Agama, pendidikan, dan kebudayaan adalah unsur mutlak dalam *Nation and Character Building*”, dan sekaligus menetapkan bahwa “Pendidikan agama menjadi mata pelajaran pokok dan wajib diikuti oleh setiap murid/mahasiswa sesuai dengan agamanya masing-masing”.³⁴ Pada Pasal \$ Tap MPRS ini mnyebutkan bahwa isi pendidikan adalah untuk mencapai dasar dan tujuan pendidikan dengan mempertinggi mental, moral, budi pekerti dan memperkuat keyakinan beragama, mempertinggi kecerdasan dan keterampilan serta membina dan mengembangkan fisik yang kuat dan sehat.

Kemudian, MPRS hasil pemilu 1973 mengeluarkan ketetapan No.4/MPRS/1973 (juga dikenal dengan nama GBHN); yang merumuskan bahwa tujuan Pendidikan Nasional adalah sebagai berikut:

“Pendidikan pada hakikatnya adalah usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan di dalam dan di luar sekolah, berlangsung seumur hidup. Oleh karenanya, agar pendidikan dapat dimiliki oleh seluruh rakyat dan sesuai dengan kemampuan masing-masing individu, maka pendidikan adalah tanggung jawab keluarga, masyarakat dan pemerintah. Pembangunan dibidang pendidikan di dasarkan atas falsafah Negara Pancasila dan diarahkan untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang berpancasila dan diarahkan untuk membentuk manusia Indonesia yang sehat Jasmani dan rohaninya; memiliki pengetahuan dan keterampilan, dapat mengembangkan kreativitas dan tanggung jawab, dapat menyerukan sikap demokrasi dan penuh tenggang

³³Heni Yuningsih, *Kebijakan Pendidikan Islam Masa Orde Baru*, (Bandung : UIN Sunan Gunung Djati,2015) Jurnal Tarbiya Volume I Ng. 1-2015, h. 182

³⁴ Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), h. 87

rasa, dapat mengembangkan kecerdasan yang tinggi dan disertai budi pekerti yang luhur, mencintai bangsanya dan mencintai sesama manusia sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam UUD 1945”.

Untuk selanjutnya, rumusan-rumusan mengenai Pendidikan Nasional termuat dan ditetapkan dalam GBHN melalui ketetapan MPR, tahun 1978, 1988, dan 1993. Rumusan tersebut semakin sempurna dengan lahirnya UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang sistem Pendidikan Nasional, dengan dilengkapi beberapa peraturan Pemerintah dalam kerangka pelaksanaannya. Menurut UU No.2 tahun 1989 Pendidikan Nasional bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab terhadap kemasyarakatan dan kebangsaan.³⁵ Dengan berlakunya undang-undang beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, maka penyelenggaraan semua tingkat pendidikan didasarkan pada UU tersebut termasuk pendidikan Islam.

Berkenaan dengan kebijakan pendidikan Islam termasuk didalamnya kebijakan pendididkn madrasah pada masa Orde Baru, pemerintah telah menetapkan beberapa keputusan hukum seperti misalnya pada sekitar akhir tahun 1970-an pemerintah mulai memikirkan kemungkinan mengintegrasikan madrasah kedalam sistem pendididkn nasional, tetapi masih terbentur dengan UU No. 4 tahun 1950 No. 12 tahun 1954, sehingga upaya pemerintah pada tahap ini yaitu memperkuat struktur madrasah baik dalam jenjang maupun kurikulumnya, sehingga lulusan madrasah dapat memperoleh pengakuan yang sama dan dapat melanjutkan ke sekolah-sekolah yang dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Untuk hal inilah dikeluarkan kebijakan

³⁵Lihat UUSPN nomor2 tahun 1989 pasal 4

berupa Keputusan Bersama Tiga Menteri (SKB 3 Menteri) tahun 1974 tentang peningkatan mutu pendidikan pada madrasah.³⁶

Memang tujuan dari kelahiran SKB 3 Menteri adalah antara lain untuk mengatasi kekhawatiran dan kecemasan umat Islam berkenaan dengan akan dihapuskannya sistem pendidikan madrasah sebagai konsekuensi Keppres 1972 dan Inpres 1974. SKB 3 Menteri dipandang sebagai solusi terhadap eksistensi madrasah, namun memberikan arah terhadap pembentukan sistem pendidikan yang integratif.³⁷ Namun perlu diingat bahwa keluarnya SKB 3 Menteri ini sangat terkait erat dengan Keppres No. 34 tahun 1972 dan Impres No. 15 tahun 1974 yang memunculkan kekhawatiran masyarakat berkenaan dengan akan dihapusnya sistem pendidikan madrasah. Dicatat juga bahwa pada rapat terbatas sidang kabinet 26 November 1974, Menteri Agama, Mukti Ali menyampaikan kecemasan masyarakat berkenaan dengan isi dan implikasi dari Kepres dan Impres tersebut. Sehingga dari hal ini keluarlah UU No. 34 tahun 1974 dan Impres No. 15 tahun 1974, yang isinya :

- a. Pembinaan pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan pendidikan agama menjadi tanggung jawab Menteri Agama.
- b. Untuk pelaksanaan Keppres No. 34 Tahun 1972 dan Impres No. 15 Tahun 1974 perlu kerjasama antara Departemen P&K, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama.

Dari kebijakan inilah dapat dilihat bahwa hak dan tanggung jawab pendidikan agama tetap berada pada Departemen Agama. Juknis memberikan solusi yaitu pengakuan eksistensi pendidikan Islam termasuk madrasah dan IAIN dan juga tetap memberikan kepastian akan kelanjutan usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang

³⁶Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta : Logos,1999), h. 132

³⁷Husni Rahim, *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2005),

integratif. Adapun dictum yang memperkuat posisi madrasah dapat merujuk pada bab I, pasal I ayat (2) dan bab II pasal 2 serta bab IV pasal 4.

Namun sekali lagi, terbitnya SKB 3 Menteri ini sebenarnya merupakan reaksi terhadap sikap pemerintah yang mendeskriminasikan madrasah secara lebih keras dengan dikeluarkannya Keppres No. 34 tahun 1972, yang kemudian diperkuat pula dengan Impres no. 15 tahun 1974. Isi Keppres dan Impres ini dianggap melemahkan dan mengasingkan madrasah dari pendidikan nasional, bahkan sebagian masyarakat memandang Keppres No. 34 tahun 1972 dan Impres No. 15 tahun 1974 sebagai maneuver untuk mengabaikan peran dan manfaat madrasah yang sejak zaman penjajahan telah diselenggarakan oleh umat Islam. Beberapa dictum SKB 3 Menteri yang memperkuat posisi madrasah dapat dilihat sebagai berikut :

- a. Madrasah meliputi tiga tingkatan : MI setingkat SD, MTs setingkat SMP, dan MA setingkat SMA
- b. Ijazah madrasah dinilai sama dengan sekolah umum yang sederajat
- c. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat atau lebih atas
- d. Siswa madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat.

Dengan SKB ini, madrasah memperoleh definisinya yang semakin jelas yaitu sebagai lembaga pendidikan yang setara dengan pendidikan umum, sekalipun demikian pengelolaannya tetap berada pada Departemen Agama. Madrasah merupakan lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama sebagai mata pelajaran dasar yang sekurang-kurangnya berjumlah tiga puluh persen dari keseluruhan mata pelajaran termasuk mata pelajaran umum.³⁸ Pengakuan terhadap status madrasah ini berdampak positif terhadap perkembangan pendidikan Islam seperti keluarnya Impres tahun 1978 untuk seribu madrasah dan kerjasama

³⁸Husni Rahim, *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2005),

dengan IPB untuk penerimaan lulusan terbaik melalui jalur PMDK. Masih ada beberapa kebijakan berkenaan dengan pengintergrasian madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional seperti UU No 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, Keputusan Menteri Agama RI Nomor 372 Tahun 1993 tentang Kurikulum Pendidikan Dasar Berciri Khas agama Islam, Keputusan Menteri Agama RI Nomor 373 Tahun 1993 tentang Kurikulum Madrasah Aliyah termasuk juga UUSPN pasal 47 ayat 2 yang menyatakan ciri khas pendidikan yang dikelola oleh organisasi atau yayasan Islam.

SKB 3 Menteri ini kemudian berdampak lebih lanjut terhadap sistem pendidikan Islam terutama di madrasah-madrasah, misalnya efek penyamaan kurikulum yang berdampak bertambahnya beban yang harus dipikul oleh madrasah yaitu memperbaiki sistem pendidikannya yang harus sama dengan sistem pendidikan nasional namun pada sisi lain madrasah harus mampu mempertahankan mutu pendidikan agama agar tetap berjalan dan menghasilkan mutu pendidikan agama yang baik.

Walaupun pada kenyataannya bahwa madrasah secara institusi kependidikan telah diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional seperti yang tertuang dalam UUSP No. 2 Tahun 1989 tersebut diatas, namun pada prakteknya perwujudan dari makna pengakuan tersebut masih belum sesuai dengan jiwa undang-undang tersebut. Hal ini dapat terlihat dari alokasi anggaran untuk pembinaan dan pengembangan madrasah yang belum sebanding dengan yang diberikan kepada sekolah yang dalam naungan Depdiknas.³⁹ Hal lain berkenaan dengan implementasi UUSP No.2 Tahun 1989 ini adalah menjadikan madrasah sebagai sekolah umum yang berciri khas Islam dan kurikulum madrasah sama dengan kurikulum sekolah umum yang ditambah dengan tujuh mata pelajaran agama Islam. Hal ini diakui sebagai sisi yang memperkuat posisi madrasah terhadap sekolah umum, namun juga dianggap memperlemah posisi madrasah

³⁹ *Ibid*, hal.2

sebagai lembaga pendidikan agama yang fokus utamanya adalah pendidikan agama dan pengetahuan umum sebagai tambahan.⁴⁰

Mencermati kebijakan-kebijakan yang ada pada masa Orde Baru terhadap pendidikan Islam, dapatlah diambil suatu kesimpulan berkenaan dengan kecenderungan kebijakan pendidikan islam adalah bahwa terus melakukan upaya pengakuan terhadap eksistensi pendidikan Islam, sehingga pendidikan Islam menjadi terintegrasi dengan sistem pendidikan nasional.

4. Kebijakan Pendidikan Islam era Reformasi, dan Kecenderungan-kecenderungannya

Sebagian besar roh Orde Reformasi masih tetap berasal dari rezim Orde Baru, dalam bidang pendidikan kabinet reformasi salah satunya adalah melanjutkan program wajib belajar 9 tahun yang sudah dimulai sejak tahun 1994 serta melakukan perbaikan sistem pendidikan agar lebih demokratis. 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.

Pendidikan di era Reformasi lahir sebagai koreksi, perbaikan, dan penyempurnaan atas berbagai kelemahan kebijakan pemerintahan Orde Baru yang dilakukan secara menyeluruh yang meliputi bidang pendidikan, pertahanan, keamanan, agama, sosial, ekonomi, budaya, kesehatan, dan lingkungan. Berbagai kebijakan tersebut diarahkan pada sifatnya yang lebih demokratis, adil, transparan, akuntabel, kredibel, dan bertanggung jawab dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, tertib, aman dan sejahtera.

Kebijakan pendidikan era reformasi telah melahirkan sejumlah kebijakan yang pengaruhnya langsung dapat dirasakan oleh masyarakat secara luas dan menyeluruh, bukan hanya bagi sekolah umum yang bernaung dibawah Kementrian Pendidikan Nasional saja, melainkan juga

⁴⁰ *Ibid*, h. 21

berlaku bagi madrasah dan perguruan tinggi yang bernaung dibawah Kementerian Agama.

Berkenaan dengan kebijakan pendidikan di era reformasi, sebetulnya dapat dilihat dari kejatuhan Soeharto pada tahun 1998. Pada Pendidikan tinggi misalnya, telah terjadi transformasi dan konversi IAIN ke UIN dimulai pada akhir 1970-an oleh sejumlah pejabat tinggi Kementerian Agama (Depag) dan rektor IAIN. Tapi kendala politik dan hukum selama masa Soeharto dan juga alasan akademis murni, membuatnya sangat sulit. Jatuhnya presiden Soeharto yang tiba-tiba pada Mei 1998 membawa liberalisasi ke Indonesia, tidak hanya di arena politik, tapi juga di bidang pendidikan. Upaya dilingkungan IAIN untuk mengubah IAIN menjadi UIN yang telah diintensifkan sejak 1997 semakin menguat. Paradigma baru dalam pendidikan tinggi yang diperkenalkan pada tahun 1998 oleh Kementerian Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang mencakup otonomi lebih besar, pertanggung jawaban lebih besar dan jaminan kualitas yang lebih baik untuk Unniversitas Negeri di Indonesia, yang membuat transformasi IAIN menjadi mungkin. Pengangkatan A Malik Fadjar, guru besar Pendidikan Islam di IAIN Jakarta, sebagai Menteri Pendidikan Nasional di era kepresidenan Megawati (2001-2004), telah mempercepat transformasi bidang pendidikan. Sebagai hasil transformasi pembelajaran tinggi Islam, sekarang ada enam UIN, 14 IAIN, dan 32 STAIN diseluruh Indonesia.⁴¹

Ada sejumlah alasan penting dibalik upaya mengubah IAIN menjadi UIN. Pertama, semakin banyak umat Islam yang menyadari bahwa dikotomi yang telah berlangsung lama antara ilmu agama Islam dan sains 'sekuler' tidak dapat dipertahankan lagi. Kedua, program pembangunan yang diluncurkan di Indonesia seak awal 1970-an dan seterusnya telah menghasilkan kebutuhan yang meningkat bagi umat Islam untuk memainkan peran lebih besar di hampir semua lapisan masyarakat. Dalam

⁴¹Azyumardi Azra, *From IAIN to UIN : Islamic Studies in Indonesian* (Kuala Lumpur, Malaysia: yayasan Ilmuwan, 2011), h. 43

wacana populer sejak tahun 1970an memuat bahwa umat Islam seharusnya tidak menjadi ‘objek’ pembangunan; mereka harus menjadi ‘subjek’ pembangunan nasional. Ketiga, transformasi sebagian besar madrasah ke ‘sekolah umum’ dengan karakter Islam sebagaimana dinyatakan oleh undang-undang pendidikan nasional tahun 1989 telah memiliki konsekuensi lebih jauh untuk IAIN dan STAIN. Sekarang, jika lulusan madrasah menengah (Madrasah Aliyah/MA), khususnya di bidang ilmu alam dan ilmu sosial, ingin melanjutkan studi di IAIN, maka IAIN sendiri harus menyediakan program akademik serupa. Tapi ini tentu saja diluar mandat tradisional IAIN. Akibatnya, sejak tahun 1997 jumlah calon mahasiswa di IAIN dan STAIN telah mengalami penurunan terus menerus.⁴²

Pada masa awal reformasi, UUSPN No. 2 tahun 1989 masih mengatur sistem Pendidikan Nasional yang menurut banyak kalangan sudah tidak sesuai dengan undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Pada pasal 11 disebutkan “*daerah berkewajiban menangani pendidikan*”. Atas dasar kritikan itulah, maka disusun dan disahkan Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pada UUSPN nomor 20 tahun 2003 pada masa terbitnya menuai perdebatan seperti permasalahan desentralisasi dan kerancuan tanggung jawab perumusan UU Sisdiknas, ketidakjelasan tanggungjawab pemerintah daerah dan pusat, pendidikan formal dan non formal, campur tangan pemerintah yang berlebih-lebihan.⁴³

UUSPN ini akhirnya disahkan pada tanggal 8 Juli 2003. Undang-undang ini dinilai bagi penggerak pendidikan Islam sebagai titik awal kebangkitan pendidikan Islam. karena secara eksplisit, UU ini menyebutkan peran dan kedudukan pendidikan Islam serta menjadikan posisi pendidikan agama (termasuk pendidikan Islam) sebagai bagian

⁴²*Ibid*, h.70

⁴³Darmaningtiyas dkk, *Membongkar Ideologi Pendidikan, Jelajah Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Resolusi Press, 2004), h. 17-26

integral dari sistem pendidikan nasional. Hal ini menunjukkan adanya pengakuan bangsa terhadap sumbangan besar pendidikan Islam (agama) dalam upaya mendidik dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Selanjutnya, sebagaimana amanat UUSPN No. 20 tahun 2003 pasal 12 ayat (4), pasal 30 ayat (5), pasal 37 ayat (3) tentang perlunya menetapkan peraturan pemerintah tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan, maka ditetapkan PP no 55 tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan yang berfungsi sebagai panduan teknis dalam mengatur pelaksanaan pendidikan agama dan keagamaan.

Dengan demikian, di berlakukannya Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 tahun 2003 menjadikan pendidikan Islam semakin diakui dan turut berperan dalam peningkatan kualitas bangsa, selain itu pertumbuhan dan perkembangan pendidikan Islam akan lebih baik dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya.

Kembali kepada dengan tuntutan UU SISDIKNAS 2003, pemerintahan mengeluarkan peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang menyebabkan kurikulum yang berlaku di sekolah adalah kurikulum yang sesuai dengan standar nasional pendidikan. Agar kurikulum yang digunakan di sekolah sesuai dengan standar nasional pendidikan maka Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia mengeluarkan peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 tahun 2006 tentang standar isi yang di dalamnya memuat tentang kerangka dasar struktur kurikulum, beban belajar, kalender pendidikan, standar kompetensi, dan kompetensi dasar.⁴⁴ Untuk sekolah-sekolah yang berada dibawah naungan Departemen Agama tidak ketinggalan Menteri Agama pun mengeluarkan peraturan Menteri Agama No. 2 Tahun 2008 tentang standar kompetensi lulusan dan standar isi pendidikan agama Islam dan bahasa Arab di madrasah.

⁴⁴Suyanto dkk, *Refleksi dan Reformasi Pendidikan di Indonesia Memasuki Millenium III*. (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2008), h. 34-37

Perubahan dan perbaikan kurikulum itu wajar terjadi dan memang harus terjadi, karena kurikulum yang disajikan harus senantiasa sesuai dengan segala perubahan dan perkembangan yang terjadi. Hal ini berarti bahwa kurikulum harus dapat meramalkan kejadian di masa yang akan datang, tidak hanya melaporkan keberhasilan peserta didik. Dalam undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas pasal 1 ayat 19 dijelaskan bahwa kurikulum adalah seperangkat rencana dan peraturan mengenai tujuan, isi dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.

Sebagai alat untuk mencapai tujuan pendidikan, kurikulum harus mencerminkan kepada falsafah sebagai pandangan hidup suatu bangsa, karena ke arah mana dan bagaimana bentuk kehidupan bangsa itu kelak, banyak ditentukan dan tergambarkan dalam kurikulum pendidikan bangsa tersebut. Sehingga kemudian masuknya model pendidikan sekolah membawa dampak yang kurang menguntungkan bagi umat Islam saat itu, yang mengarah pada lahirnya dikotomi ilmu agama (Islam) dan ilmu sekuler (ilmu umum dan ilmu sekuler Kristen). Dualisme model pendidikan yang konfrontatif tersebut telah meng-ilhami munculnya gerakan reformasi yang bertujuan mengakomodasi sistem pendidikan sekolah ke dalam lingkungan pesantren. Dualisme pendidikan Islam juga muncul dalam bidang manajerialnya, khususnya di lembaga swasta umumnya yang memiliki dua top manajer yaitu kepala madrasah dan ketua yayasan (pengurus).

Berbagai hal lain dapat dikemukakan berkenaan dengan UUSPN tahun 2003 dan UU no. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah serta UU no. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal pertama adalah posisi pendidikan agama dan pendidikan lain, dibawah departemen agama, apakah harus pula diotonomikan. Hal ini dapat berpangkal dari isi pasal 7 ayat 1 tahun 1999, yang menyebut bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam

seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Bila mengacu kepada UU no. 22 tahun 1999, maka pendidikan di bawah departemen agama apakah sebagai bagian dari kebijakan dan tanggung jawab nasional ataukah harus di otonomikan masih menjadi permasalahan. Hal yang di permasalahan di sini semisal adalah tanggung jawab sumber pendanaan apakah berasal dari daerah ataukah pusat, termasuk juga masalah penempatan dan alokasi gaji guru.

Kebijakan lain terkait dengan pendidikan Islam adalah peraturan pemerintah RI Nomor 55 tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan dan juga peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 13 tahun 2014 tentang pendidikan keagamaan Islam. Kedua kebijakan ini berisi tentang keberadaan madrasah diniyah takmiliyah.⁴⁵ Dalam pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah RI Nomor 55 tahun 2007 disebut bahwa pendidikan diniyah sebagaimana disebut pada ayat (1) diselenggarakan pada jalur formal, non formal, dan informal. Pada pasal 1 angka (10) PMA Nomor 13 tahun 2014 menyebut bahwa Diniyah Takmiliyah yang selanjutnya disebut Madrasah Diniyah Takmiliyah adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam pada jalur pendidikan nonformal yang diselenggarakan secara terstruktur dan berjenjang sebagai pelengkap pelaksana pendidikan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar, menengah dan tinggi. Peraturan/kebijakan lain berkenaan dengan madrasah diniyah takmiliyah adalah Keputusan Dirjen Pendidikan Islam Nomor 3201 Tahun 2013 yang menetapkan Standard Pelayanan Minimal (SPM) madrasah diniyah takmiliyah sebagai tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan yang diselenggarakan oleh kementerian agama, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota serta madrasah takmiliyah sendiri dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam bidang pendidikan keagamaan.

⁴⁵Kementerian Agama RI, Balai Litbang Agama Jakarta, *Gagasan Standarisasi Pendidikan Diniyah Takmiliyah*, 2015

Konsekuensi dari kebijakan ini tentulah keterlibatan pemerintah kabupaten/kota terhadap implementasi dari madrasah diniyah takmiliyah ini. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Balai Litbang Agama Jakarta, menginformasikan bahwa pemerintah kabupaten Bandung menerbitkan Surat Keputusan Kementerian Agama Kabupaten Bandung Nomor : Kd.10.4/5/5/PP.00.8/3925/214 yang ditujukan untuk membantu Dinas Pendidikan dan Kantor Kementerian Agama dalam pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan wajib belajar diniyah takmiliyah. Konsekuensinya adalah sejak tahun 2012 pemerintah kabupaten Bandung mengalokasikan APBD sebesar lima miliar rupiah untuk bantuan operasional guru madrasah diniyah takmiliyah. Disamping pengalokasian dana, pemerintah kab/kota juga terlibat dalam pengawasan dan pembinaan madrasah diniyah takmiliyah ini. Hal ini juga berlaku pada daerah-daerah yang diteliti oleh Balai Litbang Agama Jakarta seperti Kota Bandung, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Cirebon, Kota Tangerang Selatan, dan Kabupaten Lebak.⁴⁶

Para era reformasi masih cukup banyak kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan dan pendidikan Islam seperti Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal, Permen Diknas No. 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Kab/kota yang menggantikan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 129a Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan, SK Menteri Agama No. 6710 Tahun 2014 tentang Pelayanan Minimal Madrasah Diniyah Takmiliyah.

Dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kecenderungan kebijakan masa reformasi adalah semakin terlihat eksistensi dan daya tawar pendidikan Islam di tanah air, sekaligus pula terlihat upaya yang terus

⁴⁶Kementerian Agama RI, Balai Litbang Agama Jakarta, *Gagasan Standarisasi Pendidikan Diniyah Takmiliyah*, 2015

menerus untuk mengintegrasikan pendidikan Islam kedalam pendidikan umum.

C. Penutup

Kebijakan pendidikan Islam di Indonesia memiliki sejarah yang sangat panjang dan sangat terkait dengan kondisi bangsa Indonesia pada saat waktu yang bersangkutan. Kebijakan pendidikan Islam di Indonesia dapat merujuk mulai pada era sebelum kemerdekaan baik pada era kerajaan Islam nusantara, penjajahan Belanda dan Jepang. Dapat pula merujuk pada Orde Lama, Orde Baru hingga pada masa Reformasi saat ini. Kebijakan-kebijakan yang diambil pada zamannya tersebut memiliki kecenderungan-kecenderungan baik menghalangi ataupun membangun pendidikan Islam itu sendiri. Kemerdekaan yang bangsa Indonesia raih memiliki konsekuensi logis terhadap kebijakan pemerintah Indonesia terutama kebijakan di bidang pendidikan. Kebijakan pemerintah di bidang pendidikan tentu juga berdampak pada kebijakan atau sistem pendidikan Islam itu sendiri. Namun diyakini bahwa perkembangan pendidikan Islam terus menunjukkan perkembangan dan eksistensi dirinya pada tataran pendidikan nasional. Kebijakan-kebijakan pada pendidikan agama terus menunjukkan keberpihakan kepada pendidikan Islam walaupun sebagian kalangan menilai bahwa pendidikan islam sedang dalam kondisi dikotomi, dalam masa persimpangan. Sungguhpun demikian diyakini bahwa pendidikan Islam akan selalu mengalami pembaharuan sesuai dengan kondisi dan tantangan umat islam di waktu yang bersangkutan.

D. Daftar Pustaka

- Al-Syaibany, Omar Muhammad Al-Thoumy, *Falsafah Pendidikan Islam* (Jakarta : Bulan Bintang, 1979)
- Arifin, Muhammad, Hubungan Timbal Balik Pendidika Agama di Lingkungan Sekolah dan Keluarga, (Jakarta : Bulan Bintang, cet ke 3, 1977),

- Azra, Azyumardi, *From IAIN to UIN : Islamic Studies in Indonesian* (Kuala Lumpur, Malaysia: yayasan Ilmuwan, 2011)
- Darmaningtiyas, *Membongkar Ideologi Pendidikan, Jelajah Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Resolusi Press, 2004)
- Departemen Agama, Tafsir Al-Quran
- Friedrick, Carl, *Man and His Government*, (New York: Mc Graw Hill, 1963)
- Husein, Machnun, *Pendidikan Islam Dalam Lintas Sejarah*, (Yogyakarta: Nur Cahaya, 1981)
- Imron, Ali, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk, dan Masa Depan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002)
- Kementerian Agama RI, Balai Litbang Agama Jakarta, *Gagasan Standarisasi Pendidikan Diniyah Takmiliyah*, 2015
- King Abdul Aziz University, *First World Conference on Muslim Education, Recommendation, Jedah and Mekkah*: King Aziz University, 1977
- Lena-unindrabioza.blogspot.com/2008/03/pendidikan-zaman-enjajahan.html
- Maksum, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos, 1999)
- Marimba, Ahmad D, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, (Bandung : Al-Ma'arif, 1989)
- Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)
- Mustofa, A Abdullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia, Untuk Fakultas Tarbiyah*, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 1999)
- Nata, Abudin, *Dinamika Pemikiran Pendidikan Islam di Indonesia* (<https://www.researchgate.net/publication/296443682>)
- Ningsih, Heni Kalpi *Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia Pada Zaman Orde Lama 1945-1965*, (Unniversitas PGRI Yogyakarta, 2015)
- Poerbakawajta, Soegarda, *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka*, (Jakarta: Gunung Agung, 1970)
- Rahim, Husni, *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2005)
- Rifai, Muhammad, *Politik Pendidikan Nasional* (Jakarta: Ar-ruzz Media, 2011)

- Sabaruddin, Muhammad, *Pola dan Kebijakan Pendidikan Islam Masa Awal dan Sebelum Kemerdekaan*, (Bandung: UIN Sunan Gunung Jati),
- Sirozi, Muhammad, *Politik Pendidikan*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2007)
- Sumardi, Muljanto, *Sejarah Singkat Pendidikan Islam di Indoesia*, (Jakarta: LPIAK bekerja sama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Depag, 1977)
- Suyanto, *Refleksi dan Reformasi Pendidikn di Indonesia Memasuki Millenium III*. (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2008)
- Syafaruddin, *Efektifitas Kebijakan, Konsep, Strategi dan Aplikasi Kebijakan Menuju Organisasi sekolah Efektif*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2008)
- Tafsir, Ahmad, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1992)
- Yuningsih, Heni, *Kebijakan Pendidikan Islam Masa Orde Baru*, (Bandung : UIN Sunan Gunung Djati, 2015) Jurnal Tarbiya Volume I Ng. 1-2015
- Zuhairini, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1995)