

**PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM
DI INDONESIA ERA ORDE BARU**



**Oleh :
Lukis Alam
NIM.: 13913023**

**Pembimbing :
Dr. H. Hujair AH. Sanaky, MSI.**

TESIS

**Diajukan kepada Program Pascasarjana
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat guna
Memperoleh Gelar Magister Studi Islam**

**Yogyakarta
2015**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Lukis Alam

NIM : 13913023

Konsentrasi : Pendidikan Islam

Judul : Perkembangan Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia
Era Orde Baru dan Reformasi

Menyatakan bahwa tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa tesis ini adalah hasil plagiasi, maka saya siap untuk dicabut gelar kesarjanaan yang dianugerahkan dan mendapatkan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 29 April 2015

Yang menyatakan,

Lukis Alam



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER STUDI ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

PENGESAHAN

Nomor: 762/PS-MSI/Peng./V/2015

TESIS berjudul : **PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA ERA ORDE BARU**

Ditulis oleh : Lukis Alam

N. I. M. : 139131023

Konsentrasi : Pendidikan Islam

Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Studi Islam

Yogyakarta, 11 Mei 2015

Ketua,

Dr. H. Hujair AH Sanaky, MSI



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER STUDI ISLAM (S2)
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp/Fax (0274) 523637 e-mail: msi@uii.ac.id

TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Nama : Lukis Alam
Tempat/tgl lahir : Yogyakarta, 24 - 11 - 1982
N. I. M. : 139131023
Konsentrasi : Pendidikan Islam
Judul Tesis : **PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI
INDONESIA ERA ORDE BARU**

Ketua : Dr. Drs. H. Ahmad Darmadji, M.Pd

Sekretaris : H. Nur Kholis, S.Ag., SEI, M.Sh.Ec

Pembimbing : Dr. H. Hujair AH Sanaky, MSI

Penguji : Drs. H. A. F. Djunaidi, M.Ag

Penguji : Drs. Aden Wijdan, M.Si

Diuji di Yogyakarta pada tanggal 4 Mei 2015

Pukul : 13.00–14.00 WIB

Hasil : **Lulus**

Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana MSI UII

Dr. H. Hujair AH Sanaky, MSI



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER STUDI ISLAM
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

NOTA DINAS

No. : 1353/PS-MSI/ND/V/2015

TESIS berjudul : **PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA ERA ORDE BARU DAN REFORMASI**

Ditulis oleh : Lukis Alam

NIM : 139131023

Konsentrasi : Pendidikan Islam ISLAM

Telah dapat diujikan di depan Dewan Penguji Tesis Magister Studi Islam Program Pascasarjana (S-2) Universitas Islam Indonesia.



Yogyakarta, 2 Mei 2015



Dr. H. Hujair AH Sanaky, MSI.

PERSETUJUAN

Judul : Perkembangan Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia
Era Orde Baru dan Reformasi

Nama : Lukis Alam

NIM : 13913023

Konsentrasi : Pendidikan Islam

Disetujui untuk diuji oleh Tim Penguji Tesis Program Pascasarjana
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia



Yogyakarta, April 2015

Pembimbing,

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Dr.H. Hujair AM.Sanaky,MSI.

MOTTO

وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنُونَ لِيَنفِرُوا كَآفَّةً فَلَوْلَا نَفَرَ مِن كُلِّ
فِرْقَةٍ مِّنْهُمْ طَائِفَةٌ لِّيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا
رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ

"Tidak sepatutnya bagi mukminin itu pergi semuanya (ke medan perang). Mengapa tidak pergi dari tiap-tiap golongan di antara mereka beberapa orang untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang agama dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya."

(QS. At-Taubah [9]:122)

PERSEMBAHAN

Tesis ini penulis persembahkan kepada :

- ❖ Almamaterku Pascasarjana Magister Studi Islam
Universitas Islam Indonesia, Program Studi
Pendidikan Islam

- ❖ Orang tua tercinta:

- ❖ H. Mudji Hartono, S.Pd., SH.

- ❖ Hj. Dwi Djumiati



- ❖ Adik :

- ❖ Meredian Alam, S.Sos., M.A., M.Phil., PhD

- ❖ Istriku:

- ❖ Syahrini Putri Naufia, S.Si

- ❖ Anak-Anakku :

- ❖ Azmy Sharim Muhammad

- ❖ Aqila Putri Maritza

- ❖ Aisha Fazila Karimah

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB – LATIN

Sesuai dengan SKB Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Menteri
Kebudayaan RI No. 158/1987 dan No. 0543b/U/1987
Tertanggal 22 Januari 1988

I. Konsonan Tunggal

HURUF ARAB	NAMA	HURUF LATIN	NAMA
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba'	<i>b</i>	-
ت	Ta	<i>t</i>	-
ث	Sa	<i>s</i>	s (dengan titik di bawah)
ج	Jim	<i>j</i>	-
ح	Ha'	<i>h</i>	h (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	<i>kh</i>	-
د	Dal	<i>d</i>	-
ذ	Zal	<i>z</i>	z (dengan titik di bawah)
ر	Ra	<i>r</i>	-
ز	Za	<i>z</i>	-
س	Sin	<i>s</i>	-
ش	Syin	<i>sy</i>	-
ص	Sad	<i>s</i>	s (dengan titik di bawah)
ض	Dad	<i>d</i>	d (dengan titik di bawah)
ط	Ta'	<i>t</i>	t (dengan titik di bawah)
ظ	Za'	<i>z</i>	z (dengan titik di bawah)
ع	'Ain	<i>'</i>	koma terbalik ke atas
غ	Gain	<i>g</i>	-
ف	Fa'	<i>f</i>	-
ق	Qaf	<i>q</i>	-
ك	Kaf	<i>k</i>	-
ل	Lam	<i>l</i>	-
م	Min	<i>m</i>	-
ن	Nun	<i>n</i>	-
و	Wawu	<i>w</i>	-
ه	Ha'	<i>h</i>	-
ء	Hamzah	<i>'</i>	apostrof
ي	Ya'	<i>y</i>	-

II. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

متعددة	ditulis	muta'addidah
عدة	ditulis	'iddah

III. *Ta' Marbutah* di akhir kata

- a. Bila dimatikan tulisan *h*.

حكمة	ditulis	hikmah
جزية	ditulis	jizyah

(Ketentuan ini tidak diperlukan, bila kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

- b. Bila *ta' marbutah* diikuti dengan kata sandang "*al*" serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

كرامة الأولياء	ditulis	karamah al-auliya'
----------------	---------	--------------------

- c. Bila *ta' marbutah* hidup atau dengan harakat, fathah kasrah dan dhammah ditulis *t*.

زكاة الفطر	ditulis	zakat al-fitr
------------	---------	---------------

IV. Vokal Pendek

_____	fathah	ditulis	a
_____	kasrah	ditulis	i
_____	dammah	ditulis	u

V. Vokal Panjang

1.	fathah + alif	ditulis	a
	جاهلية	ditulis	jahiliyah
2.	fathah + ya' mati	ditulis	a
	تنسي	ditulis	tansa
3.	kasrah + ya' mati	ditulis	i
	كريم	ditulis	karim
4.	dammah + wawu mati	ditulis	u
	فروض	ditulis	furud

VI. Vokal Rangkap

1.	fathah + ya' mati	ditulis	ai
	بينكم	ditulis	bainakum
2.	fathah + wawu mati	ditulis	au
	قول	ditulis	qaul

VII. Vokal Pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan apostrof

أنتم	ditulis	a'antum
أعدت	ditulis	u'iddat
لئن شكرتم	ditulis	la'in syakartum

VIII. Kata Sandang *Alif + Lam*

- a. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*.

القران	ditulis	al-qur'an
القياس	ditulis	al-qiyas

- b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *I (el)*-nya.

السماء	ditulis	as-sama'
الشمس	ditulis	asy-syams

IX. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

ذوي القروض	ditulis	zawi al-furud
أهل السنة	ditulis	ahl as-sunnah

ABSTRAK

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA ERA ORDE BARU

Lukis Alam
NIM. 13913023

Pemerintah membuat berbagai macam kebijakan tentunya memiliki landasan tersendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah Orde Baru terkesan 'menanaktirikan' dan hampir saja mengisolasi kepentingan pendidikan Islam, bahkan jika diamati pemerintah akan menghapus sistem pendidikan Islam. Sejalan dengan itu umat Islam dirasa memiliki kepentingan dalam berbagai aspek salah satunya adalah pendidikan. Secara global masa-masa awal Orde Baru hanya melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde Lama. Secara global awalnya pemerintah Orde Baru melihat pendidikan Islam sebagai sesuatu yang terpisah dari sistem pendidikan nasional sehingga cenderung tidak memberikan ruang gerak yang sama, dan menjadi alat kepentingan penguasa. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan bagaimanakah kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam menentukan kebijakan pendidikan Islam era Orde Baru.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang difokuskan pada analisis kebijakan, dengan objek kajiannya pada kebijakan pendidikan Islam era Orde Baru dan Reformasi dengan pendekatan kajian kepustakaan (*library research*), sedangkan teknik analisis menggunakan metode *content analysis*. Dalam melakukan *content analysis* penulis melakukan seleksi sumber kepustakaan yang berisi teks/tulisan yang dijadikan sumber penelitian dalam rangka menarik kesimpulan mengenai kebijakan pendidikan Islam era Orde Baru.

Hasil dari penelitian ini mengindikasikan bahwa kebijakan-kebijakan pendidikan era Orde Baru dipengaruhi oleh kepentingan politik, modernisasi pendidikan Islam dan kecenderungan dikotomik terhadap pendidikan Islam. Oleh karena itu dalam konteks apapun penguasa memiliki kekuatan hebat dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk pendidikan Islam. Pemerintah memiliki kekuatan dan pengaruh yang luar biasa untuk mengubah apapun selama itu menjadi yang terbaik dan benar menurut pandangannya tanpa harus didiskusikan dengan pihak lain yang berdampak pada kebijakan apapun dapat disusun dengan cepat.

Kata Kunci : *Kebijakan, Pendidikan, Pemerintah, Orde Baru, Modernisasi*

ABSTRACT

THE DEVELOPMENT OF ISLAMIC EDUCATION POLICY IN INDONESIA DURING THE NEW ORDER

Lukis Alam

Student ID No.: 13913023

The government makes various policies based on certain considerations. The policies made by the New Order government seemed to disregard and almost isolate the importance of Islamic education. If closely observed, the government seemed to plan to eliminate the Islamic education system. Meanwhile, Muslims were supposed to have interests in all aspects of life, including education. During the early period, the New Order government generally only continued and strengthened the policies of the Old Order. In general, the New Order government saw Islamic education as an inseparable part of the national education system. Consequently, there was no equal degree of latitude given, and it became only a tool for the interests of the country's rulers. This research was aimed to discover the policy for Islamic education and factors that had influenced its policy making during the New Order.

This research used the qualitative method focusing on policy analysis. The research object was the Islamic education policy during the New Order. The research approach was library research using content analysis technique. The researcher selected some library sources that contained articles on the policy of Islamic education during the New Order.

The results showed that the education policies during the New Order and Reform Era were greatly influenced by political interests, Islamic education modernization, and tendency for a dichotomy towards Islamic education. As a result, the country's rulers possessed great power to run the wheel of government in any contexts, including Islamic education. The government had great influence and power to change anything as long as the change was the best and most appropriate according to their view without discussing it with other stakeholders. Therefore, the policy could be made swiftly.

Keywords: *Policy, Education, Government, New Order, Modernization*

April 27, 2015

TRANSLATOR STATEMENT

The information appearing herein has been translated
by a Center for International Language and Cultural Studies of
Islamic University of Indonesia
CILACS UII Jl. DEMANGAN BARU NO 24
YOGYAKARTA, INDONESIA.
Phone/Fax: 0274 540 255

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، وَبِهِ نَسْتَعِينُ عَلَى أُمُورِ الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ، أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَحْدَهُ لَا شَرِيكَ لَهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا عَبْدُهُ وَرَسُولُهُ لَا نَبِيَّ بَعْدَهُ، اللَّهُمَّ صَلِّ وَسَلِّمْ عَلَى أَسْعَدِ مَخْلُوقَاتِكَ سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ، أَمَّا بَعْدُ

Puji dan syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan ke hadirat AllahSWT yang telah memberikan segala rahmat dan hidayah serta pertolonganNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penulisan tesis yang berjudul : **"Perkembangan Kebijakan Islam Era Orde Baru."**

Dalam penyelesaian tesis ini tentunya tidak lepas dari bimbingan, arahan, dukungan serta do'a dan restu dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis sampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada :

1. Yang terhormat Bapak Dr. Ir. H. Harsoyo, M.Sc., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Dr. H. Tamyis Muharrom, MA., selaku Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia
3. Bapak Dr. H. Hujair AH. Sanaky, MSI., selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Studi Islam Indonesia dan pembimbing tesis dalam penelitian ini
4. Bapak H. Nurkholis, S.Ag., S.El., M.Sh.Ec., selaku Sekretaris Program Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia
5. Segenap Dosen dan civitas akademika Program Pascasarjana Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia yang telah membimbing penulis selama mengikuti perkuliahan pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia konsentrasi Pendidikan Islam.

6. Para staf dan karyawan Program Pascasarjana Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia yang telah banyak melayani dan membantu penulis dalam penyusunan tesis ini.
7. Kepada seluruh civitas akademika STTNAS Yogyakarta, dimana penulis mengabdikan diri sebagai Dosen Agama Islam.
8. Segenap keluarga yang selalu memberikan doa dan dukungan agar terselesaikan penulisan tesis ini, diantaranya Ayahanda dan Ibunda H. Mudji Hartono,S.Pd.,SH dan Hj. Dwi Djumiati, adik Meredian Alam, S.Sos,M.Phil.,MA.,Phd serta Istri tercinta Syahrini Putri Naufia,S.Si, ananda Azie, Izza dan Zia.
9. Rekan-rekan satu angkatan 2013/2014 di pascasarjana Universitas Islam Indonesia.
10. Berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu hingga terselesaikannya tesis ini

Akhirya, hanya kepada Allah penulis berdo'a semoga amal baik dari berbagai pihak telah diberikan kepada penulis, diterima di sisi Allah SWT dan mendapatkan pahala yang baik. Amin.

Penulis menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah SWT sehingga pada akhirnya, segala saran masukan atas kekurangan tesis ini, penulis terima dengan pikiran terbuka dan terima kasih.

Yogyakarta, 26 April 2015

Penulis



Lukis Alam

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS	v
HALAMAN NOTA DINAS	vi
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
HALAMAN PEDOMAN TRANSLITERASI	x
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
KATA PENGANTAR	xv
DAFTAR ISI	xvii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Fokus Penelitian Dan Pertanyaan Penelitian	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
D. Sistematika Pembahasan	10

BAB II	: KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU DAN	
	LANDASAN TEORI	12
	A. Kajian Penelitian Terdahulu	12
	B. Kerangka Teori	17
	1. Konsep Pendidikan Islam	18
	2. Posisi Pendidikan Islam Terhadap	
	Pendidikan Nasional	23
	3. Konsep Kebijakan Publik	28
	4. Teori Kebijakan Pendidikan	32
	a. Kebijakan Pendidikan	32
	b. Kebijakan Pendidikan Oleh Negara	41
	c. Analisa Kebijakan Pendidikan	44
	d. Kekuasaan dan Pendidikan	49
BAB III	: METODE PENELITIAN	55
	A. Jenis Penelitian dan Pendekatan	55
	B. Sumber Data	57
	C. Teknik Pengumpulan Data	58
	D. Teknik Analisa Data	59
BAB IV	: PEMBAHASAN DAN ANALISIS	62
	1. Relasi Islam Dan Kebijakan Politik Orde Baru	62
	2. Gambaran Umum Kebijakan Pendidikan Islam	
	Era Orde Baru	74

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi	
Sikap Pemerintah Orde Baru	83
a. Pengaruh Politik Terhadap Pendidikan Islam	
Era Orde Baru	83
b. Keinginan Modernisasi Pendidikan Islam	
Era Orde Baru	89
c. Kecenderungan Dikotomik Pendidikan Islam	
Era Orde Baru	96
1) Kebijakan Pendidikan Islam Jalur Sekolah.....	107
2) Kebijakan Pendidikan Islam Jalur Luar	
Sekolah (Madrasah)	124
3) Kebijakan Pendidikan Islam	
Jalur Kurikulum	131
BAB V : PENUTUP	137
A. Kesimpulan	137
B. Saran	138
DAFTAR PUSTAKA.....	140

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Islam memandang ilmu pengetahuan sebagai salah satu aspek yang penting, dengan ilmu pengetahuan masyarakat menjadi tercerdaskan dan salah satu cara untuk mengembangkan ilmu pengetahuan adalah dengan pendidikan. Sejak permulaan perkembangan Islam, aspek pendidikan menjadi prioritas masyarakat muslim di seluruh dunia, bahkan pendidikan merupakan hal prioritas yang senantiasa dilakukan oleh masyarakat Indonesia hingga sekarang.¹

Bila dilihat secara umum bahwasannya pendidikan Islam tidak dapat dilepaskan dari sejarah bangsa Indonesia, dari dulu pendidikan Islam di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari madrasah dan pesantren. Terutama kedua lembaga tersebut telah mengakar di masyarakat, yang jika dilihat dari aspek kegiatan belajar dan mengajar serta kurikulum yang digunakan telah terintegrasi dengan sistem pendidikan nasional. Oleh karena itu benar adanya bila pendidikan Islam di Indonesia belum menampakkan eksistensinya yang signifikan dalam konteks pendidikan nasional. Dalam kaitan ini tentunya ada campur tangan pemerintah mengenai kebijakan yang dibuat, seolah pendidikan

¹Hanun Asroah, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta : PT. Logos Wacana Ilmu, 2005), hlm.143 – 144.

Islam di Indonesia ini terdiskriminasi dan karena kebijakan-kebijakan yang dibuat tersebut telah merugikan pendidikan Islam di Indonesia.²

Apabila dipahami sesungguhnya modernisasi pendidikan Islam sudah diawali semenjak masuknya gerakan modernisasi Islam di Indonesia. Maka gerakan modernisasi Islam cenderung ingin mengembangkan gerakannya melalui pendidikan Islam dengan didirikannya model pendidikan modern, dalam hal ini modernisasi pendidikan yang dilakukan diprakarsai oleh organisasi-organisasi Islam pada masa itu seperti Al-Irsyad, Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah. Organisasi-organisasi itu mengembangkan corak pendidikan Islam modern dalam hal teknik, kurikulum serta metode pengajaran yang dilakukan.³

Setelah Indonesia merdeka memunculkan berbagai macam pandangan mengenai sistem pendidikan nasional terutama pendidikan Islam. Ada upaya untuk mengintegrasikan pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional. Segala upaya yang dilakukan kiranya tidak begitu saja dapat dilakukan, disenyalir ada sebagian kalangan yang memiliki kepentingan dalam mengurus pendidikan Islam tersebut. Oleh karena itu dalam kaitan ini pemerintah memiliki kepentingan mutlak dalam mengurus pendidikan di Indonesia terutama pendidikan Islam.

Islam sangat mementingkan pendidikan. Dengan pendidikan yang benar dan berkualitas, individu-individu yang beradab akan terbentuk yang

²Imam Banawi, "Eksistensi Pendidikan Islam pada Era Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Pengetahuan & Kebudayaan Islam*, Vol. 2 No. 1, (Syawal 1428 H), hlm. 53.

³Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam Tradisi dan Modernisasi Menuju Milinium Baru*, Cet-IV (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2002), hlm. 36-37.

akhirnya memunculkan kehidupan sosial yang bermoral. Sayangnya sekalipun institusi-institusi pendidikan saat ini memiliki kualitas dan fasilitas, namun institusi-institusi tersebut masih belum memproduksi individu-individu yang beradab. Sebabnya, visi dan misi pendidikan yang mengarah kepada terbentuknya manusia yang beradab, terabaikan dalam tujuan institusi pendidikan. Dalam hal ini pendidikan jangan hanya dipandang sebagai suatu kewajiban. Tetapi juga harus pandai merencanakan, mengorganisir, mengemas, melaksanakan serta mengevaluasi dan menindaklanjutinya secara bersinergi dan berkeselamatan.⁴

Pendidikan secara umum merupakan amanat UUD 45, pada pasal 31 dikemukakan bahwa setiap rakyat Indonesia berhak mendapatkan pendidikan layak, hal tersebut dibebankan kepada pemerintah untuk senantiasa mengupayakan pendidikan nasional. Kemudian pemerintah memberikan kesempatan kepada seluruh rakyat untuk menyelenggarakan pendidikan melalui lembaga pendidikan, baik lembaga yang dikelola oleh negeri (pemerintah), maupun swasta. Namun demikian kedua lembaga tersebut senantiasa dalam koordinasi dan pengawasan pemerintah.

Hingga kini pemerintah telah menerbitkan tiga undang-undang sistem pendidikan nasional, diantaranya undang-undang pokok pendidikan dan pengajaran No.4 Tahun 1950, Undang-Undang No. 12 Tahun 1954 yang khusus diterbitkan pada masa Orde Lama, kemudian Undang-Undang Sisdiknas No. 2 Tahun 1989 pada masa Orde Baru, dan terakhir UU Sisdiknas

⁴Hery Jauhari Muchtar, *Fikih Pendidikan*, Cet. II, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2008), hlm.1.

No. 20 Tahun 2003 pada masa Reformasi. Sementara itu pesantren yang dikenal selama ini sebagai *pioneer* pendidikan Islam Indonesia pada tahun 2003 baru mendapatkan pengakuan secara yuridis melalui UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003, hal tersebut membuktikan bahwa pemerintah belum sepenuhnya menaruh perhatian pada sistem pendidikan Islam Indonesia. Demikian juga terhadap madrasah, oleh pemerintah hanya diakui sebagai sub-sistem dari sistem pendidikan nasional, yang dilakukan sebatas mengurangi pelajaran ilmu-ilmu agama.⁵

Tidak dapat dipungkiri bahwa Umat Islam di Indonesia merupakan unsur mayoritas, bahkan di kancah internasional komunitas muslim di Indonesia merupakan terbesar di dunia sehingga keberadaanya menjadi referensi umat Islam dunia. Sebagai umat mayoritas, maka umat Islam dirasa banyak memiliki kepentingan dalam berbagai aspek salah satunya adalah pendidikan. Berbagai kalangan pun sangat mengapresiasi kepentingan tersebut, dirasa pada saat awal Orde Baru memunculkan ketegangan-ketegangan politik antara umat Islam dengan kebijakan-kebijakan pemerintah ternyata mendorong lahirnya intensifikasi identitas keagamaan di sebagian umat Islam,⁶ disaat yang sama memunculkan semangat kebangkitan Islam yang dipengaruhi modernisasi Islam di Timur Tengah kala itu.⁷

⁵Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 35.

⁶A. Zakki Fuad, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Surabaya: IAIN Sunan Ampel, 2011), hlm. 154.

⁷*Ibid.*, hlm., 56.

Orde Baru merupakan pemerintahan yang berlangsung di Indonesia sejak 11 Maret 1966 hingga masa peralihan kepresidenan, dari presiden Soeharto ke presiden Habibie pada tanggal 21 Mei 1998.⁸ Orde baru secara harfiah adalah masa yang baru yang menggantikan masa kekuasaan orde lama. Namun secara politis orde baru diartikan suatu masa untuk mengembangkan negara Republik Indonesia ke dalam sebuah tatanan yang sesuai dengan haluan negara sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta falsafah negara Pancasila secara murni dan konsekuen.⁹

Secara global masa-masa awal Orde Baru hanya melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde Lama. Pada tahap ini madrasah belum dilihat sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, melainkan hanya lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Sistem pendidikan madrasah lebih banyak didominasi oleh muatan-muatan agama, belum menggunakan kurikulum yang belum terstandar dan memiliki struktur tidak seragam serta memberlakukan manajemen yang tidak dapat dikontrol oleh pemerintah.¹⁰

Tahap selanjutnya Orde Baru mulai memikirkan kemungkinan mengintegrasikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional. Hal tersebut bukan sesuatu yang mudah, karena secara undang-undang pendidikan nasional masih diatur oleh UU No. 14 tahun 1950 dan UU No. 12 tahun 1954 yang

⁸Samsul Nizar, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 365.

⁹Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 325.

¹⁰Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos, 1999), hlm. 132.

mengabaikan pendidikan madrasah. Tahapan ini sebenarnya Orde Baru hanya memperkuat struktur madrasah, baik jenjang maupun kurikulumnya, sehingga lulusannya dapat memperoleh pengakuan yang sama dengan lulusan sekolah negeri dan dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan lebih tinggi ke sekolah-sekolah yang dikelola Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Oleh karena itu untuk menunjang kebijakan tersebut pemerintah mengeluarkan SKB (Surat Keputusan Bersama) tiga menteri tahun 1975 tentang peningkatan mutu pendidikan madrasah.¹¹ Selanjutnya memasuki era 90-an, kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai madrasah ditujukan secara penuh untuk membangun satu sistem pendidikan nasional yang utuh. Pemerintah tidak hanya bergantung pada pendidikan jalur sekolah, melainkan juga memanfaatkan jalur di luar sekolah, pemerintah membuat kebijakan-kebijakan operasional dalam sistem pendidikan nasional tanpa menghilangkan identitas keagamaan. Realisasinya pemerintah segera mengganti UU No. 4 tahun 1950 dan No. 12 tahun 1954 dengan menyusun UU No. 2 Tahun 1989. Diharapkan dengan upaya ini madrasah akan berkembang dan dapat berpadu dalam sistem pendidikan nasional.¹² Menurut Assegaf, ketika Orde Baru berkuasa hingga pada akhirnya tumbang pada tahun 1998 kurikulum pendidikan nasional tidak ada perubahan yang berarti.¹³

¹¹*Ibid.*

¹²Maksum, *Madrasah*, hlm. 132-133.

¹³Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional : Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Pra Proklamasi ke Reformasi*, (Yogyakarta :Kurnia Kalam, 2005), hlm .4.

Pemerintah membuat berbagai macam kebijakan tentunya memiliki landasan tersendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah Orde Baru terkesan 'menganaktirikan' dan hampir saja mengisolasi kepentingan pendidikan Islam bahkan jika diamati pemerintah akan menghapus sistem pendidikan Islam, hal itu karena Indonesia bukanlah Negara Islam. Apa yang dilakukan pemerintah menimbulkan kecemasan kalangan umat Islam, yang menyebabkan muncul semangat juang untuk mengkomodasi kepentingan umat Islam melalui kebijakan pendidikan Islam dalam Undang-Undang RI Nomor 20, tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab.¹⁴

Dari paparan di atas maka penulis cenderung melihat kebijakan-kebijakan pendidikan era Orde Baru ingin mendikotomikan pendidikan agama dengan pendidikan umum. Sejalan dengan hal tersebut paparan di atas menjadi alasan utama penulis melakukan penelitian mengenai perkembangan kebijakan pendidikan Islam di Indonesia. Kebijakan-kebijakan tersebut memiliki tendensi (kepentingan) tertentu, oleh karena itu dukungan penuh dari pemerintah Orde Baru terhadap pendidikan Islam di Indonesia masih dirasa ambigu.

¹⁴M. Shabir U, " Kebijakan Pemerintah dan Pengaruhnya terhadap Pendidikan Islam di Indonesia", *Jurnal Lentera Pendidikan* , vol. 16, No 2, (Desember 2013 : 166 – 177), Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Alaudin Makassar

B. Fokus Penelitian Dan Pertanyaan Penelitian

1. Fokus Penelitian

Berdasarkan paparan di atas maka fokus penelitian ini adalah Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia Pada Era Orde Baru

Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana kebijakan-kebijakan pendidikan Islam pada pemerintah Orde Baru ?
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi sikap pemerintah terhadap pendidikan Islam di Indonesia ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan-tujuan penelitian ini adalah :

- a. Menjelaskan tentang perkembangan pendidikan Islam yang terjadi di era Orde Baru. Yang patut dicermati juga adalah sikap pemerintah Orde baru terhadap kebijakan-kebijakan pendidikan Islam.
- b. Mengkaji tujuan pemerintah orde baru dalam membuat kebijakan pendidikan Islam dan dampak yang ditimbulkannya dari kebijakan pada orde tersebut.
- c. Membuktikan implikasi kebijakan pendidikan Islam yang telah dibuat oleh pemerintah Orde Baru, serta dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut bagi umat Islam.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat-manfaat penelitian ini adalah :

a. Secara teoritis

Bagi penulis pribadi penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah pengetahuan khususnya bagi penulis pribadi dalam bidang pendidikan Islam. Selain itu dapat pula menjadi rujukan keilmuan bagi akademisi maupun praktisi dunia pendidikan Islam serta dapat memberikan gambaran bagaimana kebijakan pendidikan Islam tersebut diterapkan di tengah masyarakat Indonesia.

b. Secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi institusi / lembaga yang berkecimpung dalam dunia pendidikan khususnya pendidikan Islam. Demikian hal nya para pemegang kebijakan pendidikan, kiranya penelitian ini dapat dijadikan rujukan untuk memahami kebijakan pendidikan Islam yang dibuat oleh pemerintah Orde Baru dan reformasi dalam kerangka memahami bagaimana kebijakan pendidikan Islam tersebut dibuat yang tentunya tidak dapat dilepaskan dari berbagai macam aspek yang melingkupinya.

D. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian ini, penulis membuat sistematika yang terdiri dari lima bab yang saling berkaitan.

Bab I, menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Fokus Penelitian dan Pertanyaan Penelitian, Tujuan dan Manfaat Penelitian (secara teoritis maupun praktis) dan Sistematika Pembahasan.

Bab II, memuat Kajian Penelitian Terdahulu dan Landasan Teori. Pertama, Kajian Penelitian Terdahulu, menjelaskan mengenai penelitian-penelitian yang sudah dilakukan oleh penulis sebelumnya yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan Islam, oleh karena itu penelitian ini memberikan sudut pandang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya. Kedua, Landasan Teori. Dalam Landasan Teori ini memaparkan secara khusus mengenai kebijakan Pendidikan, Kebijakan Pendidikan Oleh Negara, Analisa Kebijakan Pendidikan, Kekuasaan dan Pendidikan.

Bab III, Metode Penelitian. Disini penulis menjelaskan beberapa hal berkaitan dengan Metode Penelitian, diantaranya: Jenis Penelitian dan Pendekatan, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data dan Teknik Analisa Data.

Bab IV, Pembahasan Dan Analisa. Pada bab ini memaparkan mengenai Pembahasan dan Analisa dari penelitian yang sudah dilakukan, meliputi : Modernisasi Pendidikan Islam Era Orde Baru, Dikotomi Pendidikan Islam Era Orde Baru, Aspek Kebijakan Pendidikan Islam Era Orde Baru terutama terkait dengan Kebijakan Pendidikan Islam Secara Kelembagaan yang mencakup mengenai Jalur Pendidikan Sekolah, Jalur Pendidikan Luar Sekolah (Pesantren).

Bab V, meliputi Kesimpulan dan Saran. Dalam bab terakhir ini penulis memaparkan kesimpulan yang mengandung jawaban terhadap Fokus Penelitian dan Pertanyaan Penelitian pada Bab I di atas serta beberapa saran yang dapat diajukan, yang didasarkan pada hasil pembahasan bab-bab sebelumnya.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB II

KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU DAN LANDASAN TEORI

A. Kajian Penelitian Terdahulu

Terdapat berbagai macam kajian mengenai kebijakan pendidikan, terutama pendidikan Islam. Menurut pengamatan penulis kajian-kajian tersebut melingkupi kebijakan pendidikan terkait dengan Undang-Undang, implementasi kurikulum, serta kebijakan pendidikan yang disusun oleh pemerintah (Indonesia) baik dari era Kolonial, Orde Lama dan Orde Baru. Namun kiranya apa yang disampaikan dalam kajian-kajian tersebut belum mengkaji secara khusus dan membahas mengenai kebijakan pendidikan Islam di era Orde Baru dan Reformasi. Sumber informasi dan literature yang penulis jadikan bahan perbandingan dan bahan kajian yang terdiri dari tesis, skripsi, disertasi serta jurnal yang bertujuan untuk menggali konsep lebih lanjut diantaranya :

Pertama, ditulis oleh Noor Haris, topik yang disoroti mengenai *Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia (1945 – 1990)*.¹⁶ Menurut Noor Haris, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah kebijakan konvergensi. Kebijakan konvergensi berupaya

¹⁶Noor Haris, "Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia (1945 – 1990) ", *Tesis*, Yogyakarta :PPs UIN Sunan Kalijaga, 2004.

menggabungkan dualisme pendidikan sebagai hasil dari pengumpulan antara dualisme kekuatan politik (Islam dan Nasionalisme), hal itu sudah dimulai sejak awal kemerdekaan. Dampak dari kebijakan yang diterapkan pemerintah tersebut menetapkan bahwa pendidikan agama tidak lagi menjadi mata pelajaran pilihan, melainkan sudah menjadi mata pelajaran wajib yang harus diikuti oleh semua siswa dan mahasiswa, sehingga menjadi syarat kelulusan ujian akhir. Dalam penelitian tersebut hanya membahas kebijakan pendidikan Islam di era Kolonialisme hingga Orde Baru yang dipengaruhi kekuasaan saat itu, dimana adanya pertarungan dua kubu yaitu Islam dengan Nasionalisme. Apa yang dipaparkan Noor Haris hanya pada paparan secara umum saja, yang mengedepankan pertentangan ideologi, sehingga pemaparan tersebut hanya menyimpulkan sebagai kebijakan konvergensi tanpa dilandasi analisa dan pembahasan kenapa pemerintah melakukan hal tersebut.

Kedua, dilakukan oleh Maftuh, judul yang diangkat bersangkutan mengenai *Kebijakan Politik Pendidikan Hindia Belanda dan Implikasinya Bagi Pendidikan Islam (1900 – 1942)*.¹⁷ Tesis bersangkutan hanya membahas kajian historis mengenai kebijakan-kebijakan politik Hindia Belanda yang notabene tidak memiliki tujuan untuk mencerdaskan orang-orang Indonesia, namun lebih kepada memberikan kesempatan kepada golongan tertentu yang dipercaya ikut

¹⁷Maftuh, " Kebijakan Politik Pendidikan Hindia Belanda dan Implikasinya Bagi Pendidikan Islam (1900 – 1942) " , *Tesis*, Yogyakarta:PPs UIN Sunan Kalijaga, 2009.

mempertahankan kelangsungan kolonialnya. Selain itu yang bersangkutan menyoroti implikasi kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah Hindia Belanda yang berpengaruh bagi pendidikan Islam saat itu. Implikasi tersebut berpengaruh pada kelembagaan, kurikulum, metode pengajaran. Sehingga jelas apa yang diteliti Maftuh tersebut belum membicarakan kebijakan pendidikan Islam pada era Modern seperti Orde Baru dan Reformasi, karena memang masanya terbatas hanya pada era Kolonial.

Ketiga, adalah disertasi mengenai kebijakan pendidikan Islam yang ditulis oleh Abd. Rahman Assegaf dengan judul *Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional Bidang Agama Islam 1942 – 1990*.¹⁸

Yang bersangkutan menyimpulkan bahwa ada beberapa kebijakan pendidikan nasional yang dapat menimbulkan respon sebagian kalangan masyarakat, baik dalam bentuk respon positif maupun negatif. Dalam artian kelompok masyarakat yang menanggapi dengan respon positif, mereka mendukung kebijakan tersebut. Namun sebagian juga merespon negatif, artinya mereka menolak kebijakan yang dibuat pemerintah. Respon positif tersebut muncul karena masyarakat menganggap jika pendidikan Islam diselenggarakan secara proporsional sesuai dengan keberagaman umat, hal itu berseberangan dengan respon negatif yang senantiasa tidak menghendaki kebijakan pemerintah karena menghalangi kebebasan beragama di Indonesia. Oleh karena itu tulisan

¹⁸Abdur Rahman Assegaf, "Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional Bidang Agama Islam 1942 – 1990", *Disertasi*, Yogyakarta :PPs UIN Sunan Kalijaga, 2004.

Abd Rahman Assegaf ini menyoroti secara global, dampak kebijakan pendidikan agama Islam bagi kalangan masyarakat yang pro maupun kontra. Tidak sampai kepada faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah Orde Baru menyusun kebijakan pendidikan Islam, sehingga ketika membicarakan sikap pemerintah dalam menyusun kebijakan pendidikan Islam maka ada faktor-faktor yang melingkupi kebijakan tersebut. Maka apa yang dilakukan penulis lebih kepada *background* (latar belakang) pemerintah dalam menyusun kebijakan pendidikan Islam

Keempat, adalah skripsi yang pernah ditulis oleh Nurhayati,¹⁹ yang bersangkutan mengambil judul tentang Studi Historis Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia (Telaah terhadap Perubahan Kurikulum Madrasah Aliyah Pasca UUSPN 1989). Penelitian tersebut hanya untuk mengetahui berbagai macam perubahan kurikulum Madrasah Aliyah pasca UUS PN 1989 pada kurikulum tahun 1994 yang dilihat dari empat komponen kurikulum yaitu: tujuan, materi, metode dan evaluasi. Selain itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berbagai dampak yang ditimbulkan dari perubahan-perubahan kurikulum dari keempat komponen di atas. Penelitian tersebut terbatas pada dampak perubahan implemementasi Undang-Undangnya pada Madrasah Aliyah.

¹⁹Nurhayati, "Studi Historis Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia (Telaah Terhadap Perubahan Kurikulum Madrasah Aliyah Pasca UUS PN 1989)", *Skripsi*, Yogyakarta: Fakultas Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga, 2008.

Kelima, adalah Jurnal yang ditulis oleh M. Shabir.²⁰ Dalam tulisannya yang dimuat dalam Jurnal *Lentera Pendidikan*, mengenai *Kebijakan Pemerintah dan Pengaruhnya Terhadap Pendidikan Islam di Indonesia*. Dalam Pandangannya, berbagai macam aspek dalam pengambilan keputusan mengenai Pendidikan Islam. Hal tersebut berkaitan dengan kebijakan politik pemerintah, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, perkembangan dan perubahan masyarakat, adat istiadat, dan kebudayaan. Menurut Shabir kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh pemerintahan kolonial, awal dan pasca kemerdekaan hingga masuknya Orde Baru tampak tidak menguntungkan pendidikan Islam, bahkan hampir saja menghapuskan sistem pendidikan Islam.

Dari kajian-kajian yang dikemukakan di atas, peneliti dapat menyatakan kajian-kajian tersebut belum secara khusus membahas tentang "Perkembangan Kebijakan Pendidikan Islam Era Orde Baru". Maka dari itu apa yang ditulis oleh Noor Haris, Maftuh, Abd Rahman Assegaf, Nurhayati, serta M. Shabir belum secara khusus membicarakan kebijakan pendidikan Islam apalagi pada era Orde Baru. Kajian-kajian di atas dilakukan pada aspek ideologi, Undang-Undang, studi historis, masalah politik dan pro-kotra di masyarakat. Namun demikian, pandangan-pandangan yang disampaikan oleh Noor Haris, Maftuh, Abd Rahman Assegaf, Nurhayati serta M. Shabir dalam kajiannya,

²⁰M. shabir, "Kebijakan Pemerintah dan Pengaruhnya Terhadap Pendidikan Islam di Indonesia ", *Lentera Pendidikan*, Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Alaudin Makasar, Vol. 16, No. 2,(Desember 2013), hlm. 166 – 177.

terdapat beberapa bahasan atau pemikiran yang sejalan dalam penelitian ini.

B. Kerangka Teori

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan teori yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan, teori yang penulis ambil diantaranya mengenai Pengantar Pendidikan Islam. Selain itu menggunakan Teori Kebijakan Pendidikan yang meliputi Kebijakan Pendidikan, Kebijakan Pendidikan Oleh Negara, Analisa Kebijakan Pendidikan serta Teori Kekuasaan dan Pendidikan. Teori-teori tersebut tersebut digunakan untuk memperkuat posisi peneliti dalam memahami kebijakan pendidikan Islam. Aspek-aspek apa saja yang melingkupi kebijakan tersebut, kemudian pengaruh yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu teori yang penulis paparkan disini merupakan landasan dalam meneliti lebih lanjut. Sebagaimana telah disebutkan, paparan teori-teori tersebut sebagai berikut :

1. Konsep Pendidikan Islam

Pendidikan adalah bimbingan secara sadar oleh pendidik kepada terdidik terhadap perkembangan jasmani dan rohani si terdidik menuju kepribadian yang lebih baik, yang pada hakikatnya mengarah pada pembentukan manusia yang ideal.²¹ Manusia ideal adalah manusia yang sempurna akhlaqnya, sejalan dengan misi kerasulan Nabi Muhammad saw, yaitu menyempurnakan akhlaq yang mulia.

²¹Abuddin Nata, *Filsafat Pendidikan Islam*, Cet. 1, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2005), hlm.101.

Agama islam adalah agama universal yang mengajarkan kepada umat manusia mengenai berbagai aspek kehidupan baik kehidupan yang sifatnya duniawi maupun yang sifatnya ukhrawi. Salah satu ajakan Islam adalah mewajibkan kepada umatnya untuk melaksanakan pendidikan, karena dengan pendidikan manusia dapat memperoleh bekal kehidupan yang baik dan terarah.²²

Berbicara mengenai pendidikan Islam, maka akan berkaitan bagaimana Islam memberikan ruang dan kesempatan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya pengembangan pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu pendidikan memiliki tujuan yaitu terciptanya pencapaian pengetahuan, sehingga dalam pendidikan Islam melakukan upaya secara sadar, terstruktur, terprogram, dan sistematis dalam membentuk manusia yang memiliki (1) kepribadian; (2) handal dalam penguasaan tsaqafah Islam; (3) menguasai berbagai ilmu terapan dan ketrampilan yang tepat dan berdaya guna.²³

Dalam studi pendidikan, sebutan "Pendidikan Islam" pada umumnya dipahami sebagai suatu ciri khas, yaitu jenis pendidikan yang berlatar belakang keagamaan. Dapat juga diilustrasikan bahwa pendidikan yang mampu membentuk "manusia yang unggul secara intelektual, kaya dalam amal, dan anggun dalam moral". Menurut cita-

²² Zuhairini, *Filsafat Pendidikan Islam*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2004), hlm. 98.

²³ Fahmi Lukman, "*Keunggulan Sistem Pendidikan Islam*" , Jurnal Dakwah dan Politik, *Al-Wa'ie*, Edisi. 67, (2006), hlm. 99-100.

citanya pendidikan Islam meperoyeksi diri untuk memperoleh “insan kamil”, yaitu manusia yang sempurna dalam segala hal, sekalipun di yakini baru hanya Nabi Muhammad SAW yang telah mencapai kualitasnya.²⁴ Lapangan pendidikan Islam diidentik dengan ruang lingkup pendidikan Islam yaitu bukan sekedar peroses pengajaran (*face to face*), tapi mencakup segala usaha penanaman (internalisasi) nilai-nilai Islam kedalam diri subyek didik.²⁵

Pengertian pendidikan Islam menurut Hasbullah merupakan pewarisan dan perkembangan budaya manusia yang bersumber dan berpedoman pada ajaran Islam sebagai yang termaktub dalam Al-Qur'an dan Sunnah Rasul, yang dimaksudkan adalah dalam rangka terbentuknya kepribadian utama menurut ukuran-ukuran Islam.²⁶

Dengan demikian ciri yang membedakan antara pendidikan Islam dengan yang lain adalah pada penggunaan ajaran Islam sebagai pedoman dalam proses pewarisan dan pengembangan budaya umat manusia tersebut.²⁷ Sedangkan Haidar Putra Daulay menyatakan bahwa hakikat pendidikan Islam adalah pembentukan manusia yang dicita-

²⁴Muslim Musa dan Aden Wijdan SZ, *Pemikiran Islam dalam Peradaban Industrial*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1997), hlm. 35-36.

²⁵Nasir Budiman, *Pendidikan dalam Persepektif Al-Qur'an*, Cet. 1, (Jakarta: Madani Press, 2001), hlm. 1.

²⁶Ahmad D Marimba, *Filsafat Pendidikan Islam*, (Bandung: PT. Al-Maarif, 1984), hlm. 23.

²⁷Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia: Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, Cet. 3, (Jakarta: RajaGrafindo, 1999), hlm. 9.

citakan, sehingga dengan demikian pendidikan Islam adalah proses pembentukan manusia ke arah yang dicita-citakan Islam.²⁸

Dalam proses pembelajaran, Islam senantiasa berpijak pada *guidance* yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi SAW. Maka dalam proses pembelajaran tersebut secara langsung Islam mengisyaratkan untuk membina manusia secara utuh secara pribadi maupu kelompok, sehingga manusia dapat menjalankan tugasnya sebagai khalifah dan secara horizontal sebagai hamba Allah SWT yang dapat melestarikan dunia ini sesuai dengan ketetapan Allah SWT.²⁹ Dalam kaitan ini Al-Qur'an sering menggunakan kata *taqwa*, proses tersebut dimulai dengan proses perbaikan diri (tazkiyah) selanjutnya dengan proses *ta'lim*.³⁰

Proses pendidikan tentunya memerlukan interaksi pendidik dan peserta didik. Pada proses tersebut berlangsung pemberian pengetahuan, dapat mengubah tingkah laku dan meningkatkan kualitas menjadi lebih baik. Dalam semua jenjang pendidikan tersebut tentunya harus dilaksanakan secara berkesinambungan, oleh karena itu memerlukan sistem pendidikan integral³¹ yang saling berkaitan dengan berbagai macam aspek yang dibutuhkan.

²⁸Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam: Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 3.

²⁹Abudin Nata, *Perspektif Islam Tentang Pola Hubungan Guru dan Murid*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 3.

³⁰M.Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*, (Bandung : Mizan, 1995) , hlm. 176.

³¹ Syaiful Bahri Djamarah, *Guru dan Anak Didik Dalam Interaksi Edukatif*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2002), hlm. 22.

Untuk mencapai tujuan yang dikehendaki maka dalam pendidikan Islam diperlukan pembinaan akal dan jiwa, kesucian dan etika yang dilakukan oleh peserta didik tentunya dibimbing oleh para pendidik. Namun demikian, pencapaian tujuan pendidikan tersebut banyak menemui berbagai faktor hambatan, faktor itu adalah para peserta didik tidak dapat menempatkan dirinya sebagai pencari ilmu pengetahuan, seringkali mereka melalaikan tugas dan kewajibannya dan sebagainya. Faktor-faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap ketidakseimbangan tujuan pendidikan yang hakiki.³² Ketidakseimbangan yang terjadi tersebut merupakan *impact* dari ditinggalkannya nilai-nilai humanis pada peserta didik, oleh karena itu perlu diseimbangkan etika spiritual yang tentunya didasarkan pada nilai-nilai agama,³³ dengan demikian perlunya dibangun kembali etika-etika peserta didik dalam menuntut ilmu.

Berkaitan dengan hal tersebut para ilmuwan Islam pun memberikan klasifikasi terhadap pendidikan Islam. Azyumardi Azra, menurut beliau pendidikan Islam adalah penekanan pada pencarian ilmu pengetahuan, penguasaan dan pengembangan atas dasar ibadah kepada Allah SWT.³⁴

³²Abidin Ibnu Rusd, *Pemikiran Al-Ghazali Tentang Pendidikan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998), hlm. 7.

³³Abudin Nata, *Perspektif*, hlm. 7.

³⁴Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam : Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, (Jakarta : Kalimah, 2001) hlm. 10.

Ahmad Tafsir berpendapat, Pendidikan Islam sebagai bimbingan yang diberikan oleh seseorang agar ia berkembang secara maksimal sesuai dengan ajaran Islam.³⁵ Lain halnya menurut Muhammad Fadhil Al-Jamaly, ia berpendapat bahwa pendidikan Islam adalah sebagai upaya mengembangkan, mendorong, mengajak peserta didik untuk hidup lebih dinamis dengan nilai-nilai yang tinggi dan kehidupan mulia.³⁶ Dari definisi-definisi yang diberikan tersebut ada perbedaan mengenai rumusan pendidikan Islam, ada yang menitikberatkan pada penguasaan teori dan praktek, pembentukan budi pekerti dan sebagainya.

Hakekat pendidikan Islam seperti yang dikemukakan oleh Ubud dalam Muhamimin³⁷ pada dasarnya adalah cara cepat untuk merespon setiap perubahan dan perkembangan budaya, ia bersumber dari dua hal, yaitu: ideologi Islam sebagaimana yang digambarkan Al-Qur'an dan As-Sunnah. Serta situasi dan kondisi baru yang dihadapi oleh dunia Islam, yang pada akhirnya unsur-unsur budaya baru dapat ditransformasikan menjadi budaya yang Islami.

Hal berbeda disampaikan oleh al-Kaylani,³⁸ dia menyoroti pemikiran Ibnu Taimiyah tentang pendidikan, statemen Ibnu Taimiyah

³⁵Ahmad Tafsir, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, (Bandung: Remaja Rsdakarya, 1992), hlm. 30.

³⁶Samsul Nizar, *Filsafat Pendidikan Islam : pendekatan Historis dan Praktis*, (Jakarta: Ciputat Press, 2002), hlm. 30.

³⁷Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 46.

³⁸*Ibid.*

senantiasa berangkat dari komitmen yang kokoh terhadap apa yang ada dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah dengan memandang keduanya sebagai sumber murni dan arah yang benar bagi setiap kegiatan pendidikan.

Berbagai macam pemikiran mengenai pendidikan Islam tentunya dapat dipandang sebagai suatu kerangka keilmuan yang seharusnya mendasari dalam membahas pendidikan Islam, pemikiran para ahli pendidikan Islam pun saling melengkapi satu dengan lainnya tentunya tidak melupakan aspek penting dari pendidikan Islam itu sendiri yaitu pengembangan sumber daya manusia.

2. Posisi Pendidikan Islam Terhadap Sistem Pendidikan Nasional

Sebenarnya paradigma pendidikan Islam di Indonesia sudah cukup lama, terhitung dari awal abad kedua puluh sudah memunculkan mengenai paradigma tersebut. Disaat itu orang-orang banyak yang tidak puas dengan sistem pendidikan yang belaku. Sehingga perlunya beberapa sisi yang harus diperbaharui, namun serta merta tidak begitu saja dapat dilaksanakan karena menyangkut materi, metode, sistem dan manajemen.³⁹

Saat itu dinamika pendidikan Islam memunculkan sistem pendidikan pesantren, kemudia sekolah dan madrasah. Jika pesantren tradisional telah mengalami dinamika hingga sekarang, dari pesantren tradisional hingga pesantren modern. Kemudian pada model sekolah

³⁹Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Prenada media, 2004), hlm. 146.

dengan tidak dimasukkannya pelajaran agama hingga dimasukkannya pelajaran agama Islam di sekolah negeri dan swasta, hingga akhirnya keberadaan madrasah yang pada awal pengajarannya pada ilmu-ilmu agama dan berkiprah di lingkungan Departemen Agama saja, sampai pada pengakuan bahwa madrasah sebagai sekolah bercirikan agama Islam, memiliki kedudukan sama dengan sekolah umum.⁴⁰ Oleh karena itu berbagai macam keinginan agar pendidikan Islam dapat membentuk manusia muslim seutuhnya dan memberdayakan potensi manusia,⁴¹ sehingga ke arah tersebut sebenarnya tujuan pendidikan Islam walaupun terkesan pendidikan Islam dapat ditumpangi berbagai kepentingan yang mengaitkannya.

Sejalan dengan perkembangan zaman dan pergeseran kekuasaan di Indonesia, pendidikan Islam juga mengalami perubahan. Pendidikan Islam mulai bersentuhan dengan sistem pendidikan formal yang lebih sistematis dan teratur. Tentunya perubahan ini juga berpengaruh terhadap arah tujuan pendidikan Islam itu sendiri, yang sebelumnya hanya mengkaji ilmu-ilmu pokok agama meningkat meningkat kepada kajian ilmu yang lain.

Undang-undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, merupakan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan suatu sistem pendidikan nasional sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Melalui perjalanan waktu yang cukup panjang proses

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 147.

⁴¹*Ibid.*

penyusunannya, sejak tahun 1945 sampai tahun 1989, tampaknya undang-undang tersebut juga merupakan puncak dari usaha mengintegrasikan pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional, sebagai usaha untuk menghilangkan dualisme sistem pendidikan yang selama ini masih berjalan. Karenanya masalah-masalah pendidikan terutama menyangkut kurikulum pendidikan, maka semuanya dibawah koordinasi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud).⁴² Undang-undang tersebut diikuti oleh seperangkat Peraturan Pemerintah (PP) sebagai kebijakan yang mengatur pendidikan dasar, menengah, dan tinggi, ataupun tentang pendidikan luar biasa dan pendidikan luar sekolah, dan sebagainya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 akhirnya disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Hakekatnya sejumlah undang-undang tersebut merupakan perangkat hukum untuk mengatur sistem pendidikan Tanah Air. Oleh karena itu, pendidikan Islam yang telah berlangsung sejak masuknya Islam ke Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional tersebut, baik secara eksplisit maupun implisit.

Perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat baik sosial maupun kultural berimplikasi terhadap dunia pendidikan Islam di Indonesia. Dalam tataran makro, persoalan yang dihadapi pendidikan Islam adalah bagaimana pendidikan Islam mampu menghadirkan desain

⁴²Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1999), hlm.86.

atau konstruksi wacana pendidikan Islam yang relevan dengan perubahan masyarakat. Selanjutnya, bagaimana desain wacana pendidikan Islam tersebut dapat ditransformasikan atau diproses secara sistematis dalam masyarakat.

Dengan demikian berarti UU Nomor 2 Tahun 1989 tersebut merupakan wadah formal terintegrasinya pendidikan Islam dalam system pendidikan nasional, dan dengan adanya wadah tersebut pendidikan islam mendapatkan peluang serta kesempatan untuk terus dikembangkan.⁴³

Pembicaraan mengenai UU di atas merupakan salah satu kebijakan Negara di bidang pendidikan merupakan produk dari sebuah proses politik yang melibatkan berbagai elemen politik yang ada di lembaga eksekutif maupun legislatif. Mereka terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan Negara yang merupakan bagian dari keputusan politik. Sebagai produk keputusan politik, maka kebijakan Negara di bidang pendidikan nasional akan memberikan dampak terhadap sistem, kelembagaan, kurikulum dan proses pendidikan termasuk di dalamnya pendidikan Islam yang secara faktual sejak semula merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional.⁴⁴ Sejalan dengan hal tersebut, Mastuhu mengungkapkan bahwa pendidikan Islam di Indonesia harus benar-benar mampu menempatkan dirinya sebagai suplemen dan

⁴³*Ibid*, hlm. 86.

⁴⁴Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm.193.

komplemen bagi pendidikan nasional, sehingga sistem pendidikan nasional mampu membawa cita-cita nasional, yakni bangsa Indonesia yang modern dengan tetap berwajah iman dan takwa.⁴⁵

Pendidikan Islam mengalami perubahan fundamental, baik sebagai implikasi dari kebijakan Negara mengenai pendidikan, maupun hasil dari dinamika internal sistem pendidikan Islam sendiri dalam merespon perubahan tuntutan dan aspirasi masyarakat serta penyesuaian terhadap kebijakan yang berlaku.⁴⁶

Salah satu instrumen yang bisa diharapkan untuk mewujudkan tujuan di atas adalah pendidikan Islam sebagai suatu sistem pendidikan tertua Indonesia. Sejarah memberi informasi bahwa apa yang kini dicapai sebagai bentuk dan sistem pendidikan nasional, sebagaimana berlaku dalam kehidupan masyarakat, merupakan hasil kumulatif perjuangan yang terus-menerus dari para tokoh dan pejuang pendidikan negeri ini.⁴⁷ Namun, tanpa mengurangi penghargaan akan jasa para pendahulu tersebut masih disaksikan kenyataan bahwa sistem pendidikan yang ada hingga saat ini masih menampilkan berbagai permasalahan yang memerlukan penanganan dengan segera.

Tap MPRS Nomor 27 Tahun 1966 menetapkan bahwa agama, pendidikan, dan kebudayaan adalah unsur mutlak dalam *nation and*

⁴⁵Abuddin Nata, *Tokoh-tokoh Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2004), hlm. 291.

⁴⁶*Ibid.*, hlm.193.

⁴⁷M. Saefuddin, *Desekularisasi Pemikiran Landasan Islamisasi dalam "Konsep Pendidikan Agama sebuah Pendekatan Integratif-Inovatif"*, Cet. I, (Bandung: Mizan, 1987), hlm. 102.

character building, sekaligus menetapkan bahwa pendidikan agama menjadi mata pelajaran pokok dan wajib diikuti oleh setiap peserta didik sesuai dengan agama masing-masing. Akhirnya, Tap MPR Nomor 2 Tahun 1988 tentang Asas Tunggal yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, lebih memantapkan usaha masuknya lembaga pendidikan keagamaan (pesantren dan madrasah) dalam kerangka sistem pendidikan nasional. Dengan demikian, lebih memantapkan pula usaha pengintegrasian pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional.⁴⁸ Dalam pada itu Keberadaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 (juga tentang Sistem Pendidikan Nasional), usaha integrasi pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional mendapatkan dasar hukumnya yang kuat.

3. Konsep Kebijakan Publik

Kata Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis.⁴⁹ Dengan demikian pengertian ini

⁴⁸Muzayyin Arifin, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, Edisi Revisi, Cet. 2, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007), hlm. 204—213.

⁴⁹AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Cet. 5, (Oxford: Oxford University Press, 1995), hlm. 893.

mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

Pengertian tersebut memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

Pengertian lain mengenai kebijakan dikemukakan oleh M. Irfan Islamy. Ia memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.⁵⁰

Kebijakan yang dikemukakan oleh Irfan Islamy ini mencakup tindakan-tindakan yang ditetapkan pemerintah. Kebijakan ini tidak cukup hanya ditetapkan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata. Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut juga harus dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. Selain itu apa yang ditulis oleh Irfan Islamy mengindikasikan adanya kepentingan bagi seluruh masyarakat yang harus dipenuhi pemerintah dari suatu kebijakan yang disusun.

⁵⁰M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Cet.3, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 20.

Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas dimasyarakat, seiring dengan berbagai fenomena dan kegiatan yang terjadi didalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam. Kebijakan publik menurut Dye didefinisikan sebagai "*Whatever governments chooses to do or not to do*". Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁵¹

Carl I. Friedrick dalam Nugroho menjelaskan kebijakan publik sebagai: Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁵²

Senada dengan hal diatas Dye dalam Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu : (a) stakeholders kebijakan, (b) pelaku kebijakan (*policy contents*), dan (c) lingkungan kebijakan (*policy environment*).⁵³

Selanjutnya pasca perang dunia kedua, ilmuwan sosial (khususnya politik) mencoba untuk mencari sebuah fokus baru mengenai

⁵¹Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (US : New Jersey Prentince-Hall Inc,1987), hlm. 3.

⁵²Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta : Elex Media Komputindo, 2009),hlm. 83.

⁵³Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta. Bayumedia, 2008), hlm. 13.

studi politik yaitu mengenai hubungan negara dan masyarakat (warga negara). Sebelumnya, studi politik hanya berkutat pada institusi pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai negara. Selanjutnya, studi politik terus mengalami perkembangan dari fokus studinya yang berupa negara. Studi tersebut tidak hanya melihat negara sebagai aktor tunggal dan netral, tetapi juga di dalamnya terdapat kontestasi, khususnya ketika menentukan sebuah kebijakan. Selanjutnya, studi tersebut berkembang pada tahun 1970-an, khususnya setelah terbitnya tulisan Harold D.Laswell tentang *Policy Science*.⁵⁴

Ide "kebijakan publik" mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik itu sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama.⁵⁵

Dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi masalah yang timbul di masyarakat, kebijakan tersebut berisi nilai nilai yang selaras dengan nilai nilai yang berlaku di dalam masyarakat yang akan dikenai dampak langsung ataupun tidaklangsung dari kebijakan, seperti dikemukakan David Easton dalam Dye dalam Subarsono bahwasannya

⁵⁴ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2010), hlm.1.

⁵⁵ Wayne Parsons, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group,2011), hlm. 15.

ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.⁵⁶

4. Teori Kebijakan Pendidikan

a. Kebijakan Pendidikan

Menurut John Dewey dalam Tilaar menyebutkan *Education is the fundamental method of social progress and reform. All reforms which rest simply upon the enactment of law, or the threatened use of certain penalties, or upon changes in mechanical or outward arrangements, are transitory and futile.* Pendidikan adalah metode dasar kemajuan sosial dan reformasi. Semua reformasi yang sisanya hanya pada berlakunya hukum, atau memberlakukan denda tertentu, atau atas perubahan pengaturan mekanis atau luar, yang sementara dan sia-sia.⁵⁷

Pendidikan yang selama ini dilaksanakan merupakan suatu kegiatan yang diberikan kepada peserta didik agar tercapai kemampuan optimal, hal tersebut dilaksanakan dengan terprogram, terencana dan dapat dievaluasi.⁵⁸ Hakikat dari pendidikan menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi pembawaan yang ada dalam peserta didik, oleh karena itu pendidikan merupakan hak asasi yang harus

⁵⁶ *Ibid*, hlm.22.

⁵⁷ Toha Mahsun, *Kebijakan Pendidikan Nasional dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Agama Islam*, dikutip dari <http://edukasi.kompasiana.com/2014/10/29/kebijakan-pendidikan-nasional-dan-implikasinya-terhadap-pendidikan-agama-islam-699244.html>, pada hari Rabu tanggal 07 Januari 2015 jam 09.30 WIB.

⁵⁸ Supardi, "Arah Pendidikan di Indonesia Dalam Tataran Kebijakan dan Implementasi", *Jurnal Formatif* 2 : 111-121, ISSN : 2088-35xx, Universitas Indraprasta PGRI. TT

dipenuhi sepanjang hayat,⁵⁹ maka tanpa pendidikan mustahil manusia dapat berkembang sejalan kehidupan yang dijalani.

Bila membicarakan kebijakan, maka akan berkaitan dengan definisi kebijakan sesuai padanan kata dalam bahasa Inggris. Kebijakan atau *policy* bermakna sekumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang atau sekelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut.⁶⁰ Selanjutnya pendapat yang dikemukakan Noeng Muhadjir, bahwa kebijakan adalah alternatif yang diambil atas pengkajian terhadap sesuatu masalah.⁶¹

Kebijakan pendidikan termasuk dalam ranah kebijakan publik, oleh karena itu definisi yang dikemukakan adalah kebijakan pendidikan berdasarkan hakekat pendidikan itu sendiri. Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu.⁶² Untuk menentukan pilihan dalam merumuskan kebijakan dalam pendidikan, perlu pemahaman tentang pandangan-pandangan terhadap tujuan kebijakan, yaitu: (1) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan masyarakat, (2) tujuan

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰Supandi dan Ahmad Sanusi, *Kebijakan dan Keputusan Pendidikan*, (Jakarta : Dirjen Dikti P2LPTK, 1988), hlm. 11.

⁶¹Noeng Muhadjir, *Metodologi Kebijakan*, (Yogyakarta : Rake Sarasen, 1998), hlm. 15.

⁶²H.A.R. Tilaar & Rianto Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 140.

kebijakan dilihat dari tingkatan politisi, dan (3) tujuan kebijakan dilihat dari tingkatan ekonomi.

Aspek yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah konteks kebijakan. Ini harus dilakukan karena kebijakan tidak muncul dalam kehampaan, melainkan dikembangkan dalam konteks seperangkat nilai, tekanan, kendala, dan dalam pengaturan struktural tertentu. Kebijakan juga merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah tertentu, kebutuhan serta aspirasi yang berkembang. Aspek selanjutnya yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah pelaku kebijakan. Aktor kebijakan pendidikan bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu: para pelaku resmi dan pelaku tak resmi. Pelaku resmi kebijakan pendidikan adalah perorangan atau lembaga yang secara legal memiliki tanggungjawab berkenaan dengan pendidikan. Aktor tak resmi kebijakan pendidikan adalah individu atau organisasi yang terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, dan media.⁶³

Kebijakan pendidikan yang tidak menentu yang dibuat setiap bergantinya kekuasaan menandakan sistem pendidikan yang masih tetap terperangkap di dalam sistem kehidupan yang operatif sehingga terkungkung di dalam paradigm-paradigma yang tunduk kepada kekuasaan otoriter dan memperbodoh rakyat banyak,⁶⁴ karena sistem

⁶³Mudji Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*, (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm .5.

⁶⁴H.A.R Tilaar, *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional dalam Perspektif Abad 21*, (Magelang : Tera Indonesia, 1998), hlm. 25.

pendidikan pada era ini-terutama sejak Orde baru yang otoriter telah melahirkan sistem pendidikan yang tidak mampu melakukan pemberdayaan masyarakat secara efektif, meskipun secara kuantitatif telah menunjukkan prestasi luar biasa.⁶⁵

Oleh karena itu dalam prespektif tersebut, pemerintah sebagai pemegang otoritas dalam menentukan kebijakan-kebijakan pemerintah termasuk pendidikan. Apa yang dilakukan pemerintah merupakan salah satu bentuk otoritarianisme pendidikan yang terlihat kuat dan dominan, terlebih hal tersebut dilakukan pada era orde baru. Pemerintah cenderung mengimplementasikan sistem pendidikan sesuai garis petunjuk dari atas (indoktrinatif). Segala sesuatunya telah disiapkan dalam bentuk juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis) sehingga tidak ada tempat berfikir kritis dan alternatif. Dengan demikian organisasi pendidikan diatur begitu rupa sehingga tidak ada kesempatan untuk dinamis karena segala sesuatu ditentukan dari atas dengan berkedok kepada persatuan persepsi dan orientasi dan sebagainya.⁶⁶

Pendidikan memiliki fungsi yang hakiki dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang akan menjadi aktor-aktor dalam menjalankan fungsi dalam berbagai bidang kehidupan, seperti bidang kependudukan, politik, ekonomi, ketenagakerjaan, dan sosial budaya.

⁶⁵Hujair Sanaky, *Paradigma Pendidikan Islam : Membangun Masyarakat Madani*, (Yogyakarta : Safiria Insania Press, 2003), hlm. 8.

⁶⁶Tilaar, *Beberapa Agenda*, hlm. 17 – 18.

Hubungan antara pendidikan dan bidang-bidang kehidupan diluar pendidikan, perlu dibahas agar terjadi sinergi antara sistem internal pendidikan dan faktor eksternal tersebut. Tantangan eksternal dari sistem pendidikan seharusnya merupakan sumber inspirasi yang paling utama dalam melakukan perubahan dan pembaruan sistem pendidikan itu sendiri secara internal.

Dengan melakukan kajian terhadap keadaan dan permasalahan mengenai bidang-bidang kehidupan lain di luar pendidikan, beberapa permasalahan dan tantangan dalam pembangunan sistem pendidikan akan muncul kepermukaan. Tantangan masa depan bagi sistem pendidikan di Indonesia tidak semata-mata menyangkut bagaimana meningkatkan pendidikan secara internal, tetapi juga bagaimana meningkatkan kesesuaian pendidikan dengan bidang-bidang kehidupan lain.

Dengan demikian, pendidikan merupakan sebuah proses pendewasaan manusia (peserta didik) untuk dapat berinteraksi dengan lingkungannya. Proses interaksi tersebut dilakukan melalui serangkaian latihan dan pengalaman yang dijalani oleh peserta didik. Dalam makna lain, pendidikan bukan hanya sekedar pelaksanaan kebijakan nasional atau sekedar persesuaian nilai-nilai yang ada di masyarakat, akan tetapi lebih dari itu, pendidikan harus dilihat sebagai salah satu kekuatan sosial yang ikut memberi bentuk, corak, dan arah pada kehidupan masyarakat masa depan.⁶⁷

⁶⁷H.A.R. Tilaar, *Manajemen Pendidikan Nasional*, (Bandung: Remaja Rosda Karya,

Dalam kaitan tersebut tentunya pendidikan memiliki visi dan misi untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia seutuhnya. Tentunya dalam merumuskan visi dan misi pendidikan senantiasa ditopang dengan berbagai macam aspek melingkupinya. Salah satunya adalah aspek kebijakan pendidikan. Oleh karena itu kebijakan pendidikan harus disusun oleh pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang merumuskan suatu kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk merumuskan kebijakan pendidikan.

Pendidikan yang dilaksanakan sebagai upaya pendewasaan mental, intelektual, dan spritual, maka dalam kebijakannya, pendidikan harus diseting sedemikian rupa, sehingga keberadaannya dapat betul-betul dirasakan oleh masyarakat. Unsur utama dalam kesuksesan pendidikan adalah adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakannya.⁶⁸

Sebelum berbicara mengenai kebijakan pendidikan lebih lanjut, ada baiknya ditinjau lebih dahulu definisi kebijakan secara umum. Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan

1992), hlm. 149.

⁶⁸BPPN dan Bank Dunia, *School Best Manajemen*, (Jakarta: BPPN dan Bank Dunia, 1999), hlm. 21.

atau pernyataan tertulis.⁶⁹ Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

Selain itu, James E. Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.⁷⁰ Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini, menurutnya, berimplikasi: (1) bahwa kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan, (2) bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat

⁶⁹AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Cet. 5, (Oxford: Oxford University Press, 1995), hlm. 893.

⁷⁰James E. Anderson, *Public Policy Making*, Cet. 3, (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984), hlm. 3.

pemerintah, (3) bahwa kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, (4) bahwa kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, (5) bahwa kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).⁷¹

Anderson yang dikutip oleh Ali Imron mengemukakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah.⁷²

Kata kebijakan yang dikaitkan dengan kata pendidikan maka akan menjadi kebijakan pendidikan (educational policy). Pengertian kebijakan pendidikan sebagaimana dikutip oleh Ali Imran dari Carter V. Good bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional. Pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga serta merupakan perencanaan umum yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan agar tujuan yang bersifat melembaga dapat

⁷¹*Ibid.* hlm, 3- 5.

⁷²Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk, dan Masa Depan*, Ed. I, Cet. 2, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002) , hlm. 13.

tercapai.⁷³ Sehingga dalam hal ini kebijakan pendidikan merupakan salah satu kebijakan negara di samping kebijakan-kebijakan lainnya seperti ekonomi, politik, pertahanan, agama dan sebagainya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan sub sistem dari kebijakan negara atau pemerintah secara keseluruhan.

Dalam konteks pendidikan Islam di Indonesia, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah setidaknya memberikan keleluasaan dalam menjalankan pendidikan terhadap umat Islam dan setidaknya kepentingan umat Islam dalam memperoleh pendidikan dapat diakomodasi. Namun demikian, kebijakan pendidikan Islam yang dibuat pemerintah harus mengupayakan segala kepentingan yang ada di dalamnya. Hal tersebut selaras dengan kebijakan pendidikan nasional, hendaknya kebijakan yang dibuat dapat mengakomodir seluruh kepentingan masing-masing unsur yang berbeda tersebut. Apapun yang disusun dalam kebijakan pendidikan Islam tidak harus menghilangkan ciri khas pendidikan nasional yang mengedepankan unsur-unsur nasionalisme sebagai simbol pemersatu bangsa. Lebih dari itu pendidikan harus dikembangkan untuk mengoptimalkan potensi-potensi yang ada, dan karena itu sebenarnya menjadi salah satu tonggak kebesaran bangsa ini.

Perlu diketahui bahwa model sentralisasi pendidikan yang sebelumnya mewarnai dunia pendidikan Indonesia dengan segala

⁷³*Ibid.*, hlm. 18.

plus minusnya, telah terbukti kurang efektif menghasilkan *outcome* yang tidak banyak berperan terhadap kemajuan bangsa. Hal ini dikarenakan kebijakan pendidikan hanya dapat menguntungkan beberapa pihak dan merugikan pihak yang lain. Di antara kelemahan model pendidikan selama ini adalah adanya opini yang sama bahwa pendidikan dianggap berhasil bila ia mampu menjadikan peserta didik seperti orang lain (misalnya guru, atau tokoh-tokoh yang dianggap berhasil), yang berdampak pada kemandirian dan independensi peserta didik tidak mendapatkan perhatian. Permasalahan-permasalahan tersebut yang menjadikan sektor pendidikan Islam tidak dapat berkembang sampai sekarang.

b. Kebijakan Pendidikan Oleh Negara

Substansi kebijakan pendidikan tentunya berasal dari kebijakan umum yang berkembang selama ini. Dalam kebijakan umum peran pemerintah sangat dominan, bila hal tersebut mengacu kepada kebijakan publik (*public policy*). Untuk memahami hal tersebut ada baiknya dikaji terlebih dahulu mengenai kebijakan public yang nanti melandasi dari kebijakan pendidikan.

Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas dimasyarakat, seiring dengan berbagai fenomena dan kegiatan yang terjadi didalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam. Kebijakan publik menurut Dye

didefinisikan sebagai "*Whatever governments chooses to do or not to do*". Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁷⁴ Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.⁷⁵

Menurut Dunn, kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, perkotaan dan lain-lain. Sedangkan menurut Islamy kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.⁷⁶

Ali Imron dalam bukunya Analisis Kebijakan Pendidikan, dikutip dari Carter V Good menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan Negara, memberikan pengertian kebijakan pendidikan (*educational policy*) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas system nilai dan beberapa penilaian atas faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar

⁷⁴Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Chief, New Jersey Prentince-Hall Inc, 1987), hlm. 3.

⁷⁵Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta : Elex Media Komputindo, 2009), hlm. 83.

⁷⁶William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Jogjakarta:Gajah Mada University Press,2003), hlm .69.

untuk mengopersikan pendidikan yang bersifat melembaga.⁷⁷

Pertimbangan tersebut merupakan perencanaan yang dijadikan sebagai pedoman untuk mengambil keputusan, agar tujuan yang bersifat melembaga bisa tercapai.

Kebijakan pendidikan yang dibuat tentu sangat erat hubungannya dengan kebijakan publik lainnya, seperti kebijakan politik, ekonomi, luar negeri, keagamaan dan sebagainya. Dalam hal ini kebijakan pendidikan Islam yang dibuat di era Orde Baru dan Reformasi tidak dapat berdiri sendiri, ketika kebijakan publik berubah maka kebijakan pendidikan Islam dapat berubah pula. Tentu dalam hal ini pergantian kebijakan merupakan sesuatu yang lumrah dalam pemerintahan. Maka kebijakan pendidikan Islam yang dibuat pada era orde baru dan reformasi memiliki dampak kepada masyarakat muslim di Indonesia secara umum walaupun secara langsung mereka tidak merasakan dampak tersebut.

Kebijakan pendidikan dinilai sebagai proses dan telah dihasilkan dari langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dalam visi dan misi pendidikan. Hal tersebut dilaksanakan guna memujudkan tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat dalam kurun waktu tertentu sehingga implementasi dari kebijakan pendidikan itu dapat berupa undang-undang pendidikan, instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, serta peraturan menteri dan

⁷⁷Ali Imron, *Kebijakan Pendidikan Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 36.

sebagainya yang terkait dengan pendidikan.⁷⁸ Bisa jadi kebijakan pendidikan Islam dalam hal ini *policy maker* adalah pemerintah Orde Baru telah membuat suatu kebijakan yang dapat mengakselerasi berbagai macam kepentingan disana, namun bila disadari justru kepentingan-kepentingan tersebut memutarbalikkan tujuan dari pendidikan Islam itu sendiri. Segala macam kebijakan pendidikan Islam saat itu tentu diawal kebijakan tersebut dibuat ingin memberikan sumbangsih untuk kemajuan bangsa ini. Namun kenyataanya bila diperhatikan kebijakan tersebut malah menguntungkan sebagian pihak.

c. Analisa Kebijakan Pendidikan

Manusia membutuhkan pendidikan dalam kehidupannya. Pendidikan merupakan usaha agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran dan/atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Untuk itu, seluruh komponen bangsa wajib mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan salah satu tujuan negara Indonesia.

⁷⁸Hasto, *Kebijakan Publik dan Desentralisasi Pendidikan*, (Yogyakarta: LPM Press, 2006 hlm. 3).

Terciptanya manusia seutuhnya menjadi tujuan agung dari semua proses pendidikan. Dalam konteks Indonesia, kata "manusia seutuhnya" menjadi simbol dari sebuah generasi yang dianggap memenuhi harapan bangsa Indonesia untuk melestarikan pembangunan dengan tetap menjunjung tinggi budaya-budaya luhur sebagai ciri khas kepribadian bangsa Indonesia. Ciri manusia seutuhnya menurut Ahmad Tafsir adalah manusia yang memiliki jasmani yang sehat, kuat dan terampil, memiliki akal yang cerdas dan pandai yang mampu menyelesaikan masalah secara tepat, cepat, ilmiah dan filosofis, memiliki dan mengembangkan sains dan filsafat, serta memiliki hati yang bertakwa kepada Allah SWT yang ditunjukkan dengan sikap sukarela untuk menjalankan perintah-perintah Allah SWT dan menjauhi larangan-larangan-Nya.⁷⁹

Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Dalam hal ini untuk menunjang terwujudnya visi dan misi diatas maka disusun kebijakan pendidikan. Sehingga dari situ muncul konsep kebijakan pendidikan, yang sebenarnya tersusun dari dua kata yaitu kebijakan (*policy*) dan pendidikan (*education*). Kebijakan dapat

⁷⁹Ahmad Tafsir, *Ilmu Pendidikan Dalam Perspektif Islam*, (Bandung: Rosda Karya, 1994), hlm. 50.

diartikan sebagai: kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; atau rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak; pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.⁸⁰ Pendidikan dapat diartikan sebagai hak asasi manusia, kunci pembangunan berkelanjutan, dan perdamaian serta stabilitas dalam suatu negeri.⁸¹

Kebijakan pendidikan merupakan rumusan dari berbagai cara untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.⁸² Kebijakan pendidikan adalah keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu.⁸³ Menurut Onisimus, kebijakan pendidikan apabila dikaitkan dengan kebijakan publik ialah proses, aktivitas, strategi, prosedur, dan alternatif langkah-langkah yang

⁸⁰Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah Konsep, Strategi, dan Implementas*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 207.

⁸¹Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan Konsep, Strategi, dan Aplikasi Kebijakan menuju Organisasi Sekolah Efektif*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 58.

⁸²H.A.R.Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), hlm. 7.

⁸³Tilaar, Idem: *Kebijakan Pendidikan Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 140.

digunakan untuk memecahkan permasalahan pendidikan nasional yang ditetapkan secara komprehensif dalam suatu kurun waktu tertentu.⁸⁴

Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.⁸⁵ Analisis kebijakan merupakan suatu prosedur berpikir yang sudah lama dikenal dan dilakukan dalam sejarah manusia, paling tidak sejak manusia mampu melahirkan dan memelihara pengetahuan dalam kitannya dengan tindakan.⁸⁶

Suatu kebijakan dapat diambil dan diputuskan biasanya dilatarbelakangi oleh adanya masalah. Masalah biasanya muncul ketika ada kesenjangan antara dunia cita-cita (*das sollen*) dengan dunia nyata (*das sein*). Sedangkan kebijakan pendidikan dilakukan dalam rangka mengurangi kesenjangan yang ada atau mendekatkan antara dunia cita-cita dengan dunia nyata tersebut.⁸⁷

⁸⁴ *Ibid.*, Amtu, *Manajemen*, hlm. 213.

⁸⁵ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 47.

⁸⁶ Ace Suryadi & H. A. R. Tilaar, M. Sc. Ed, *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1994), hlm. 40.

⁸⁷ Arif Rahman, *Kebijakan Pendidikan: Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2012), hlm. 85.

Analisis Kebijakan dapat dilaksanakan dengan beberapa bentuk. Menurut Dunn, bentuk analisa kebijakan menjadi 3 (tiga) bagian,⁸⁸ yaitu:

a. Analisis Kebijakan Prospektif

Analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini ini disebut pula sebagai model prediktif.

b. Analisa Kebijakan Retrospektif

Analisa kebijakan retrospektif merupakan analisa yang dilakukan terhadap akibat kebijakan setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut model evaluative.

c. Analisa kebijakan integratif

Analisa ini menggabungkan analisa prospektif dengan analisa kebijakan retrospektif.

Dengan adanya metode yang dikemukakan Dunn itu, analisa kebijakan pendidikan Islam pada era Orde Baru dan reformasi dapat dikemukakan bahwa kebijakan yang disusun pada era tersebut merupakan suatu bentuk sebab-akibat. Sehingga dari hal tersebut analisa kebijakan berupaya untuk menjelaskan *background* permasalahan dan akibat kebijakan pendidikan Islam disusun pada era tersebut tentunya dengan memperhatikan factor-faktor yang menjadi aspek penyusunan kebijakan tersebut.

⁸⁸William N. Dunn, *Pengantar*, hlm. 117 – 124.

Oleh karena itu analisa kebijakan terutama pendidikan Islam selalu berkaitan dengan hal-hal umum dan sesudah kebijakan tersebut ditetapkan dan diimplementasikan. Analisa yang dilakukan berusaha untuk memberikan definisi yang jelas mengenai kedudukan suatu kebijakan, bisa jadi deskripsi mengenai kebijakan tersebut bahkan evaluasi terhadap kebijakan yang telah diimplementasikan. Dalam hal ini penulis menggunakan teori analisa kebijakan untuk mendeskripsikan kebijakan pendidikan pada era orde baru dan reformasi, aspek-aspek yang terkait dengan kebijakan yang dibuat serta factor-faktor yang mempengaruhi pemerintah menyusun kebijakan pendidikan Islam.

d. Kekuasaan dan Pendidikan

Pada era sekarang ini kehidupan manusia senantiasa dipenuhi dengan berbagai ragam aspek, mulai dari aspek ekonomi, politik, pendidikan dan sebagainya. Aspek-aspek tersebut patut diperbincangkan karena sudah menjadi konsumsi masyarakat dan senantiasa memberikan perspektif tersendiri bagi masyarakat. Dalam hal ini perbincangan yang tidak ada habisnya berkenaan dengan kekuasaan dan pendidikan. Karena kedua hal tersebut saling berkaitan, karena dengan kekuasaan timbul berbagai macam aspek pendidikan yang dilihat selama ini dan dimungkinkan tanpa ada kekuasaan, kebijakan pendidikan tidak dapat disusun.

Masalah kekuasaan merupakan fenomena yang sangat menarik khususnya bagi masyarakat modern. Selain hampir seluruh aspek

kehidupan manusia diliputi oleh pengaruh kekuasaan, kekuasaan itu sendiri dalam arti ingin menguasai sesuatu merupakan sifat dasar manusia. Dalam kehidupan sehari-hari, kekuasaan mungkin hanya diidentikkan dengan kekuasaan politik, padahal itu hanya sebahagian dari apa yang disebut kekuasaan sosial (*social Power*). Seorang pakar sosiologi, Gianfranco Poggi membedakan kekuasaan sosial atas tiga jenis, yaitu: 1) kekuasaan politik; 2) kekuasaan ekonomi; dan 3) kekuasaan normatif atau ideologis.⁸⁹

Gramsci berpendapat bahwa kekuasaan adalah kondisi sosial dalam semua aspek kenyataan sosial yang didominasi atau disokong oleh kelas tertentu. Dengan demikian dalam pandangan Gramsci kekuasaan membentuk hubungan edukasional (*educational relationship*), sehingga hal tersebut akan membentuk *civil society* yang meletakkan dasar-dasar kekuasaan. Peran kekuasaan dapat mempengaruhi proses pendidikan. Kekuasaan itulah yang menyebabkan terjadinya perang posisi (*war of position*), sehingga antara masyarakat dan kekuasaan (pemerintah) terjadi perbedaan perspektif yang berakibat terjadi adu kekuatan diantara pemerintah dan masyarakat.⁹⁰

Dalam kaitan itu juga Paulo Freire melihat bahwa Pendidikan pada dasarnya senantiasa bersinggungan dengan kekuasaan, dalam hal ini kekuasaan dapat dipahami sebagai salah satu aspek kehidupan

⁸⁹H.A.R.Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan*, (Magelang; Indonesia Tera, 2003), hlm. 72.

⁹⁰Roger simon, *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, Terj. Kamdani dan Imam Baehaqi, Cet.4, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 33.

masyarakat yang berkaitan dengan persaingan antar kelompok untuk memperebutkan pengaruh dalam kawasan pendidikan itu sendiri, serta dapat dipahami bahwa relasi kekuasaan dan pendidikan senantiasa dalam jangkauan kebijakan pemerintah yang terkadang hal ini tidak dapat disepakati oleh berbagai pihak.⁹¹ Bila ada Negara otoriter, maka pendidikan merupakan kekuatan politik secara mutlak untuk mendominasi rakyat, oleh karenanya pemerintah secara mutlak mengatur pendidikan.⁹²

Pendidikan dan kekuasaan merupakan suatu entitas yang tidak dapat terpisahkan dengan entitas lainnya. Aspek pendidikan memang senantiasa harus membutuhkan campur tangan kekuasaan dalam hal ini pemerintah supaya terlaksana dengan baik, namun adakalanya dengan campur tangan pemerintah tersebut terdapat konflik kepentingan yang berujung untuk menguntungkan sebagian pihak. Dalam pada itu pelaksanaan pendidikan senantiasa ditentukan oleh corak ideology suatu Negara.⁹³ Selain itu dalam pendidikan tersalur kemauan-kemauan politik atau kemauan kekuasaan dalam suatu Negara atau masyarakat.⁹⁴ Dari

⁹¹Miguel Escobar, *Sekolah Kapitalisme yang Licik*, (Yogyakarta: LKIS, 1998), hlm . 33.

⁹²Kartini Kartono, *Tinjauan Politik Mengenai Sistem Pendidikan Nasional: Beberapa kritik dan Sugesti* , (Jakarta: Pradya Paramita, 1997), hlm. 78.

⁹³Andi Makkula dalam Arif Rahman, *Politik Ideologi Pendidikan* , (Yogyakarta:LaksBang Mediatama, 2009), hlm. 5.

⁹⁴H.A.R.Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural*, (Magelang: Indonesiatara, 2003), hlm. 143.

waktu ke waktu pemerintah membuat kebijakan-kebijakan pendidikan atas dasar pertimbangan-pertimbangan politik.

Terbentuknya suatu kebijakan pendidikan pada dasarnya merupakan hasil dari suatu perjuangan politik dari berbagai kelompok kepentingan. Kesepakatan politik yang diperoleh adalah landasan bagi para pengambil keputusan untuk menetapkan kebijakan dalam pembangunan pendidikan.

Maka jika ditelusuri kebijakan pendidikan Islam abad 20 khususnya pada pemerintah Orde Baru, pendidikan Islam sangat dipengaruhi oleh hubungan sosial-politik umat Islam itu sendiri dalam konteks sistem politik yang dianut pemerintah orde baru. Tentunya ada hubungan erat antara pendidikan Islam dengan sistem politik pemerintah yang berkuasa dengan kondisi masyarakat Islam itu sendiri. Apabila kondisi waktu itu antara Islam dengan politik pemerintah tidak harmonis maka sudah terjadi konflik dan dapat berakibat mempengaruhi perkembangan pendidikan Islam. Namun di sisi lain relasi pemerintah Orde Baru dengan Islam dalam keadaan harmonis dan akomodatif sehingga hal tersebut berdampak bagus untuk perkembangan pendidikan Islam. Pemerintah Orde Baru waktu itu memiliki peranan yang sangat strategis dalam menentukan kebijakan pendidikan Islam.⁹⁵ Terkesan oleh masyarakat bahwa pendidikan Islam didominasi oleh kepentingan kekuasaan. Dalam kerangka tersebut negara mempunyai peranan yang

⁹⁵Ali Riyadi, *Politik Pendidikan Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta : Ar-Ruzz , 2006), hlm. 81.

sangat strategis dalam dalam proses pendidikan dan telah menjadikan pendidikan sebagai upaya untuk melestarikan *status-quo* kekuasaan.⁹⁶

Selanjutnya ketika pendidikan Islam tidak dapat dilepaskan dari kekuasaan maka oleh pemerintah dapat diberlakukan semacam integrasi kebijakan yang terkadang kurang menguntungkan bagi sebagian pihak, semacam dikotomi antara pendidikan Islam dengan pendidikan umum. Hal ini direpresentasikan dengan pengaturan kedua hal tersebut dalam lembaga yang berbeda. Sehingga dengan dikotomi tersebut menciptakan perbedaan-perbedaan lainnya. Hal ini terjadi karena pandangan pemerintah yang sengaja mengelaborasi aspek pendidikan untuk dijadikan konsumsi yang menguntungkan sebagian pihak.⁹⁷

Orientasi pendidikan sebagaimana yang dicita-citakan secara nasional dalam konteks era sekarang sudah kabur, hal tersebut disebabkan tuntutan pola kehidupan pragmatis dalam masyarakat indonesia. Patut dikritisi bahwa globalisasi bukan semata mendatangkan efek positif, dengan kemudahan-kemudahan yang ada, akan tetapi berbagai tuntutan kehidupan yang disebabkan olehnya menjadikan disorientasi pendidikan. Pendidikan cenderung berpijak pada kebutuhan pragmatis, atau kebutuhan pasar lapangan, kerja, sehingga ruh

⁹⁶*Ibid.*, hlm. 15.

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 81.

pendidikan islam sebagai pondasi budaya, moralitas, dan *social movement* (gerakan sosial) menjadi hilang.⁹⁸



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

⁹⁸Musthofa Rembangy, *Pendidikan Transformatif: Pergulatan Kritis Merumuskan Pendidikan di Tengah Pusaran Arus Globalisasi*, Cet. 2, (Yogyakarta : Teras, 2010), hlm. 20-21.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Dalam melakukan penelitian untuk memperoleh fakta yang dipercaya kebenarannya, maka metode penelitian itu penting artinya karena penelitian dapat dinilai valid tidaknya itu berdasarkan ketetapan penggunaan metode penelitiannya.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode kualitatif, menurut Gogdan dan Guba pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data diskriptif (data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka).⁷⁵ Fokus penelitian ini pada analisis kebijakan, sedangkan objek kajiannya adalah mengenai kebijakan pendidikan Islam pada era Orde Baru.

Menurut Riant, penelitian kebijakan dapat dikelompokkan menjadi: (1) penelitian untuk kebijakan, dalam hal ini penelitian dimaksudkan untuk merumuskan suatu kebijakan, baik sebagai suatu kebijakan baru ataupun kebijakan revisi, (2) penelitian kebijakan yang dimaksudkan berkenaan dengan rumusan dan dinamika yang di dalamnya; tentunya masih berkaitan dengan implementasi kebijakan,

⁷⁵Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 2006), hlm. 76.

termasuk bagaimana kebijakan dikendalikan baik dari sisi monitoring, evaluasi, maupun penganjarannya; kinerja kebijakan termasuk dinamika di dalamnya, sejak dari output atau keluaran, atau hasil yang dirasakan/dinikmati organisasi publik hingga *outcome* (hasil yang dirasakan) serta umpan balik kepada organisasi publik; dan lingkungan kebijakan, baik di lingkungan kebijakan pada saat dirumuskan, implementasi.⁷⁶ Berhubung pendekatan yang digunakan termasuk kualitatif, maka ada unsur pendeskripsian data-data yang diperoleh untuk mendapatkan keterangan dari objek yang dikaji. Jika mengacu kepada pengertian *deskriptif*,⁷⁷ maka hal tersebut menerangkan suatu gejala yang terjadi, melalui pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat.⁷⁸ Maksud dari gejala disini dapat berupa perubahan sosial, budaya maupun politik, sedang faktanya adalah kebijakan pendidikan nasional dalam hal ini keputusan tertulis, dokumen, surat-surat resmi lainnya.⁷⁹ Dalam kaitan tersebut antara gejala dengan fakta memiliki hubungan interaktif. Oleh karena itu berdasar pengelompokan penelitian kebijakan yang dikemukakan diatas maka penelitian ini berfokus pada *outcome* yang dihasilkan serta faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan kebijakan

⁷⁶Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan* , Cet. 2, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2014), hlm 49-50.

⁷⁷Ace Suryani & H.A.R. Tilaar. *Analisis Kebijakan Pendidikan : Suatu Pengantar* , (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 46.

⁷⁸Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 63.

⁷⁹Abd. Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), hlm.12.

pendidikan Islam pada era Orde Baru yang telah memberikan perspektif tersendiri mengenai kebijakan pendidikan Islam di Indonesia.

B. Sumber Data

Sumber data penelitian ini meliputi sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer merupakan sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, sedangkan data sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, seperti melalui orang lain atau via dokumen.⁸⁰ Untuk menemukan data primer, peneliti melakukan penelusuran literatur yang berhubungan secara langsung dengan objek yang diteliti. Diantara data primer adalah sebagai berikut: naskah, dokumen undang-undang sisdiknas, peraturan pemerintah, keputusan Menteri Pendidikan Nasional, keputusan Presiden, keputusan Menteri Agama, dokumen-dokumen Negara yang berkaitan dengan penelitian.

Selain itu, dilihat pula buku-buku referensi yang relevan sebagai data sekunder yang dapat mendukung keabsahan dan validitas data, yaitu: Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik (2014) karya H.A.R Tilaar dan Riant, Isu-Isu Kritis Kebijakan Pendidikan era Otonomi Daerah (2010) oleh Sam M.Chan dan Emzir, Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia (2004) karya Haidar Daulay, Politik Pendidikan Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional (2006) karya Ali Riyadi, Memberdayakan Sistem

⁸⁰Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2012), hlm. 62.

Pendidikan Islam (1999) karya Mastuhu, Menata Ulang Pemikiran Sistem Pendidikan Nasional Abad 21 (2003) karya Mastuhu, Politik Pendidikan Nasional (2005) karya Abd. Rachman Assegaf serta karya-karya lain yang relevan dengan penelitian ini serta tulisan-tulisan yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan Islam yang termuat dalam jurnal, makalah-makalah seminar, dan surat kabar yang memuat mengenai kebijakan pendidikan nasional.

C. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian, teknik pengumpulan data yang penelitian gunakan kajian pustaka (*library research*), dengan mencari buku-buku literatur yang relevan, Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional serta peraturan pemerintah dan keputusan-keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI dan Menteri Agama RI yang berkaitan dengan materi yang diteliti. Pemanfaatan perpustakaan dimaksudkan untuk pengumpulan data, dengan penelusuran data yang terkait dengan masalah yang diteliti. Bahwasannya semata-mata penelitian ini dilakukan dengan membaca dan menelaah sumber-sumber data primer maupun sekunder. Dari penelusuran tersebut manfaat yang diambil adalah akan diperoleh gagasan yang dikemukakan oleh para ahli dalam rangka mendeskripsikan kebijakan pendidikan Islam era Orde Baru.

Selain yang disebutkan diatas, data diperoleh dengan cara melakukan temuan 'dokumenter' sebagai data sekunder dengan cara

mengumpulkan dokumen-dokumen dalam lembaran Negara yang terhimpun dalam risalah perundang-undangan, proses pembahasan rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional yang terkait dengan kebijakan pemerintah mengenai madrasah (lembaga) yang dikaitkan dengan kebijakan pemerintah dalam rentang waktu sejak tahun 1966 hingga 1998. Hal tersebut diperoleh dari arsip-arsip yang penulis dapatkan melalui perpustakaan dan buku yang dapat dijadikan referensi dalam penelitian ini.

D. Teknik Analisa Data

Setelah peneliti mengumpulkan sejumlah data yang berkaitan dengan tema dan pembahasan dalam penelitian ini, maka peneliti segera memulainya analisa data-data tersebut. Teknik analisis yang digunakan adalah metode *Content Analysis*. Dalam melakukan *content analysis* penulis melakukan seleksi sumber kepustakaan yang berisi teks/tulisan yang dijadikan sumber penelitian dalam rangka menarik kesimpulan mengenai kebijakan pendidikan Islam era Orde Baru. Hal tersebut sesuai dengan maksud penelitian *content analysis* yang meliputi seleksi teks yang akan diselidiki, menyusun item-item yang spesifik, melakukan penelitian dan mengetengahkan kesimpulan.⁸¹

Analisis Data disebut juga pengolahan data dan penafsiran data. Analisis data adalah rangkaian kegiatan penelaahan, pengelompokan, sistematisasi, penafsiran dan verifikasi data, agar sebuah

⁸¹Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), hlm.13.

fenomena memiliki nilai sosial, akademis, dan ilmiah Kegiatan analisis tidak terpisah dari rangkaian kegiatan secara keseluruhan.⁸² Jadi tujuan dari analisis data ini adalah untuk menyederhanakan, sehingga mudah ditafsirkan.⁸³ Oleh karena itu dalam penelitian ini tersusun sebagai pola induktif, yaitu cara berpikir yang berangkat dari fakta-fakta khusus, peristiwa yang konkrit kemudian ditarik generalisasi bersifat umum.⁸⁴

Selain itu analisis dapat bermakna menguraikan data atau menjelaskan data, sehingga berdasarkan data tersebut pada gilirannya dapat ditarik pengertian-pengertian dan kesimpulan.⁸⁵ Analisis juga bermakna memisahkan, membedakan, melihat nuansa dan menyelami, selanjutnya untuk melihat adanya keteraturan dan keterkaitan.⁸⁶

Dengan demikian secara sistematis langkah-langkah penulis dalam menganalisis data tersebut adalah :

1. Mengumpulkan data-data yang diperoleh dari sumber pustaka relevan dan dokumen-dokumen serta tulisan-tulisan yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan Islam.

⁸²Imam Suprayogo, *Metodologi Penelitian Sosial-Agama*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001), hlm. 91.

⁸³Hermawan Wasito, *Pengantar Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 88.

⁸⁴Nana Sudjana, *Tuntutan Penyusunan Karya Ilmiah Masalah Skripsi-Tesis-Disertasi*, (Bandung: Sinar Baru, 1991), hlm. 6-7.

⁸⁵Dudung Abdurrahman, *Pengantar Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2003), hlm. 65.

⁸⁶Van Peursen, *Orientasi di Alam Filsafat* (Terj), Dick Hartoko, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 3.

2. Melakukan editing terhadap seluruh data yang masuk.
3. Menyusun seluruh data yang diperoleh sesuai dengan urutan pembahasan yang telah direncanakan.
4. Melakukan analisa seperlunya terhadap data yang telah tersusun untuk menjawab rumusan masalah.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB IV

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Relasi Islam Dan Kebijakan Politik Orde Baru

Pada tahun 1966, di Indonesia lahir pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Kemunculan Orde Baru ini terjadi sebagai reaksi terhadap rezim Orde Lama yang dipimpin Soekarno dengan demokrasi terpimpin dan proyek Nasakomnya yang telah digoyang oleh antagonis politik, kekacauan sosial dan krisis ekonomi dalam kehidupan masyarakat Indonesia secara menyeluruh.⁸²

Orde Baru, rezim yang lahir sebagai reaksi terhadap rezim sebelumnya, maka kebijakannya tentu bertolak belakang dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahan sebelumnya. Jika pada masa Orde Lama wacana dan gerakan politik begitu dominan dalam percaturan nasional, maka sebaliknya, Orde Baru tampil dengan slogannya politik no, ekonomi yes.⁸³ Oleh karena itu, pemerintahan Orde Baru menciptakan *counters ideas*(pemikiran-pemikiran tandingan) yang lebih menekankan pada ide-ide pragmatik, deideologisasi, deparpolisasi, program oriented, pembangunan

⁸²Faisal Ismail, *Ideologi Hegemoni dan Otoritas Agama*, (Yogyakarta:Tiara Wacana,1999),hlm.102.

⁸³Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 188.

oriented dan sebagainya.⁸⁴

Presiden Soeharto memulai Orde Baru dalam dunia politik Indonesia dengan mengubah kebijakan luar dan dalam negeri Indonesia secara drastis. Orde Baru memilih perbaikan dan perkembangan ekonomi sebagai tujuan utamanya dan menempuh kebijakannya melalui struktur administratif yang didominasi militer. DPR dan MPR tidak berfungsi secara efektif, banyak anggotanya seringkali dipilih dari kalangan militer. Hal ini mengakibatkan aspirasi rakyat sering kurang didengar oleh pusat. Pembagian pendapatan asli daerah juga kurang adil karena 70% dari pendapatan asli daerah tiap provinsi tiap tahunnya harus disetor kepada pusat sehingga melebarkan jurang pembangunan antara pusat dan daerah.⁸⁵

Rezim ini mengambil sikap pragmatik, dan ekonominya sangat bergantung pada bantuan Barat dan Jepang⁸⁶ sehingga corak pembangunan yang dipilih oleh Soeharto adalah pembangunan kapitalis,⁸⁷ terjadilah "westernisasi", terutama di kota-kota besar.

Adanya unsur "westernisasi" merupakan satu aspek yang tidak mungkin dihindarkan di dalam modernisasi, sebagai langkah untuk menjauhkan Indonesia dari pengaruh komunisme, hal tersebut sesuai dengan tujuan pembangunan Indonesia pada fase awal Orde Baru. Meminjam

⁸⁴Fachry Ali dan Bahtiar Effendy, *Merambah Jalan Baru Islam, Rekonstruksi Pemikiran Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 1984), hlm. 95.

⁸⁵Prawito, *Seri IPS Sejarah: SMP Kelas IX*, (Jakarta: Penerbit Yudhistira, 2006), hlm. 116.

⁸⁶Faisal Ismail, *Ideologi*, hlm. 76.

⁸⁷*Ibid.*

pendapat Dawam Rahardjo, Indonesia melakukan pemodernan melalui lima aspek: pendidikan di negara-negara Barat, bantuan pemberian saham dan teknik, penanaman modal asing dan pemberian saham, pengaruh media massa, dan pemindahan struktur lembaga dan ekonomi.⁸⁸

Dengan demikian, tugas yang dibebankan kepada Orde Baru adalah berat sekali. Oleh karena itu memerlukan perencanaan yang matang dengan akurat, hati-hati, konsepsi yang tepat, strategi yang cocok, institusi yang kokoh dan kepemimpinan yang didukung oleh semua pihak agar tidak mengulangi kegagalan yang telah dialami oleh Orde Lama, serta memperoleh bantuan keuangan dari negara-negara Barat. Ini juga berarti bahwa munculnya Orde Baru merupakan satu peristiwa penting dalam perjalanan bangsa Indonesia yang akan menentukan corak dan keberadaannya di masa mendatang.

Dalam kasus Indonesia, elite baru ini terletak pada tiga kelompok: yaitu pakar ekonomi yang membuat kebijakan; ABRI yang menstabilkan, dan birokrat sebagai pelaksananya. Yang tergolong ke dalam pakar ekonomi bisa juga disebut kelompok intelektual/inteligensia atau teknokrat yang bertanggung jawab terhadap pertumbuhan ekonomi.⁸⁹

Pada masa awal Orde Baru ketiga kelompok ini memainkan peran yang sangat penting. Ini merupakan sesuatu yang wajar. ABRI dan birokrasi merupakan kekuatan yang selalu wujud (inherent) di dalam sejarah politik

⁸⁸M. Dawam Rahardjo, *Intelektual Inteligensia dan Perilaku Politik Bangsa: Risalah Cendekiawan Muslim*, (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 375.

⁸⁹Faisal Ismail, *Ideologi*, hlm.108.

Indonesia setelah Perang Dunia Kedua. Begitu pula kelompok intelektual telah berperan sejak zaman pergerakan awal abad ke-20. Meminjam pendapat M. Rusli Karim bahwa di dalam pergerakan nasionalis masyarakat kelompok intelektual selalu berfungsi sebagai penggeraknya, sehingga pergerakan nasional pun tiada lain adalah pergerakan kelompok intelektual itu sendiri.⁹⁰

Soeharto sendiri, seperti halnya Soekarno tidak mempunyai "akar umbi" kepartaian. Ia menduduki tingkat ke-10 dalam barisan kepemimpinan ABRI. Meminjam pendapat Nishihara tampaknya Orde Baru telah mempunyai strategi yang tepat untuk melemahkan partai politik dengan cara memojokkan, menjinakkan dan akhirnya ditinggalkan orang, yaitu dengan cara menekankan pembangunan ekonomi secara besar-besaran sambil mendepolitisasi suasana politik yang tegang.⁹¹

Dengan begitu partai-partai politik tidak dapat melakukan perbincangan ideologis melainkan ditarik ke dalam kerangka yang diciptakan oleh pemerintah yang menekankan pada kebijakan (*policy*). Kalaupun ada ideologi, hanya berasaskan pada developmentalisme. Maka apa yang dialami oleh umat Islam di zaman Orde baru ini adalah mengulang pengalaman pahit masa lalu, yang berbeda barangkali adalah caranya.

Selain itu, Soeharto dikelilingi oleh sekelompok pejabat tinggi tentara (perwira) yang patuh kepadanya, yaitu mereka yang mempunyai hubungan yang sangat erat dengannya, dan dari kelompok abangan seperti Ali

⁹⁰M. Rusli Karim, *Negara dan Peminggiran Islam Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm. 58.

⁹¹*Ibid.*, hlm. 60

Moertopo, Ibnu Sutowo, Sudjono Humardani dan Sudharmono. Jumlah perwira dari Jawa telah meningkat dari 50 person menjadi 70 persen. Semua Jenderal ini patuh mengikuti garis yang telah digariskan oleh Soeharto.⁹²

Sejak itu pula kekuasaan negara secara perlahan-lahan makin terpusat di tangan Soeharto. Tindakan yang diambil Soeharto untuk melumpuhkan kekuatan massa dan terutama partai politik melebihi dari apa yang berlaku pada masa Orde Lama. Pada masa tersebut, Soekarno masih memerlukan partai politik dan massa untuk menghadapi perluasan pengaruh ABRI, sehingga partai-partai politik, perhimpunan dan pergerakan yang bersendikan masyarakat sipil bisa melakukan kegiatan dan mempunyai pengaruh di dalam masyarakat.

Dengan naiknya pemerintahan Orde Baru banyak kalangan pemimpin dan aktivis politik Islam berharap besar. Harapan itu terutama tampak jelas di kalangan bekas pemimpin Masyumi dan pengikut-pengikutnya yang selama periode demokrasi dipimpin merasa benar-benar disudutkan. Karena merasa menjadi bagian penting dari kekuatan-kekuatan koalisi(seperti militer, kelompok fungsional, kesatuan pelajar, organisasi sosial-keagamaan dan sebagainya) yang telah berhasil menghancurkan PKI dan menjatuhkan rezim Soekarno, mereka sudah memperkirakan kembalinya Islam dalam panggung diskursus politik nasional.⁹³

⁹²M.Rusli Karim, *Negara*, hlm.70.

⁹³Al-Chaidar, *Reformasi Prematur Jawaban Islam terhadap Reformasi Total*, Cet.4, (Jakarta: Darul falah, 1999), hlm. 32.

Tindakan rezim Orde Baru untuk membebaskan bekas tokoh-tokoh Masyumi yang dipenjarakan oleh Soekarno makin memperbesar harapan mereka bahwa rehabilitasi Masyumi berlangsung tidak lama lagi. Oleh karena itu, sebuah panitia yang diberi nama Badan Koordinasi Amal Muslimin didirikan untuk merealisasikan harapan itu.⁹⁴

Rupanya harapan itu tinggal harapan, pemerintah Orde Baru keberatan atas kembalinya pemimpin-pemimpin Masyumi ke arena politik dan menolak rehabilitasi Masyumi dengan didasarkan ketakutan-ketakutan bahwa jika Masyumi direhabilitasi, maka sejarah politik Indonesia akan mengulang pengalaman masa lalu, dimana Masyumi merupakan oposisi abadi dan penentang ideologi Pancasila dan UUD 1945.

Dalam perkembangan selanjutnya ternyata campur tangan pemerintah menjadi satu ciri khas partai ini, ketika kongres yang pertama di Malang memilih Mohammad Roem sebagai ketua partai ini yang akhirnya tidak disetujui oleh rezim. Rezim bisa mengganti pimpinannya kapan saja, sesuai dengan keperluannya guna memperlemah partai ini. Sejak itu muncul banyak kelompok "oportunis", bahkan "penjilat" di dalam tubuh Islam.⁹⁵

Salah satu kebijakan umum Orde Baru dalam hal politik adalah melemahkan ideologi komunal sehingga ideologi negara tidak akan terganggu lagi oleh ideologi komunal tersebut. Target lain adalah ideologi komunal

⁹⁴M. Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, (Jakarta: Logos, 2001), hlm. 37.

⁹⁵M. Rusli Karim, *Negara*, hlm. 111.

surut dan lemah sehingga masa depan Indonesia akan berjalan dengan baik tanpa pertentangan ideologi lagi.⁹⁶

Kebijakan ini diambil berdasarkan asumsi bahwa pluralisme ideologi merupakan sumber konflik yang berkepanjangan.⁹⁷ Demikian pula kebijakan Orde Baru terhadap Islam, yaitu melemahkan Islam sebagai ideologi yang menentang Pancasila sebagai falsafah negara atau Islam sebagai alternatif terhadap negara Pancasila. Dengan demikian program ini tidak efektif untuk menggalang massa.⁹⁸

Orde Baru menganggap bahwa pergerakan Islam struktural ini sebagai gerakan Islam yang menakutkan orang banyak dan berbahaya bagi negara. Orde Baru menilai Islam struktural ini berbahaya karena perjuangan struktural ini tujuan akhirnya adalah menguasai parlemen dan ingin menjadikan Islam sebagai ideologi Negara.⁹⁹

Pandangan lain dikemukakan mengenai relasi politik dan Islam, ketika kekuasaan Soeharto akan berakhir dengan dibentuknya ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia), Kehadiran ICMI bisa jadi merupakan implikasi dari pemikiran politik Syadzali, tentu saja juga pemikiran para pemikir dan aktivis politik Islam lainnya di Indonesia. Pembentukan ICMI menandakan, bahwa politik Islam yang bersifat substansialistik,

⁹⁶Taufiq Nugroho, *Pasang Surut Hubungan Islam Dan Negara Pancasila*, (Yogyakarta: Padma, 2003), hlm. 89.

⁹⁷Al-Chaidar, *Reformasi*, hlm.37.

⁹⁸Taufiq Nugroho, *Pasang*, hlm.89.

⁹⁹Abdul Aziz Thaba, *Islam*, hlm.246-249.

semakin mendapat tempat di dalam hubungan Islam dan negara (Orde Baru). ICMI merupakan organisasi keagamaan yang berwajah Islam substantif dan inklusif-bukan Islam formalistik, simbolistik legalistik, dan eksklusif.¹⁰⁰

Ketika mengumumkan susunan Pengurus ICMI, B.J. Habibie, yang menjadi ketua umum ICMI pertama, menegaskan, ICMI bukanlah organisasi politik dan bukan pula organisasi massa yang bernaung di bawah organisasi politik. ICMI adalah organisasi kebudayaan. ICMI dibentuk untuk meningkatkan kualitas hidup, kualitas bekerja dan berkarya, serta kualitas berpikir seluruh bangsa Indonesia, khususnya umat Islam. Penegasan ini sering diulang-ulang oleh Habibie, dan tampaknya dengan penegasannya itu, ia ingin mengatakan bahwa ICMI tidak akan berpolitik.¹⁰¹ Harapan agar ICMI tidak berpolitik atau menjadi kekuatan politik tampaknya tidak lepas dari pengalaman historis masa lalu, bahwa partai politik Islam-Masyumi, NU, dan Parmusi, tidak pernah mengalami kemenangan di dalam panggung politik Indonesia.

Meski secara tegas ICMI bukanlah organisasi politik, namun sepanjang 1993, pentas politik Indonesia disemarakkan oleh "langkah-langkah politik" Habibie sebagai pemegang lokomotif ICMI. Setelah berhasil "menghijaukan" MPR, Habibie berhasil memasukkan sebagian besar "orang-orangnya" duduk menjadi menteri dalam Kabinet

¹⁰⁰Idris Thaha, *Hubungan Islam dan Politik Yang Mungkin di Indonesia, Studi Islamika*, Vol.13, No.02 (2006), hlm. 338.

¹⁰¹M. Syati'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, Desember 1995), hlm.296.

Pembangunan VI Sambil memikul ICMI di pundaknya, Habibie semakin memainkan langkah-langkah politiknya yang semakin strategis dan taktis, serta kontroversial. Ia, misalnya mengundang petisi 50 yang menjadi "musuh politik" Soeharto untuk mengunjungi PT PAL di Surabaya dan IPTN di Bandung. Langkah politik Habibie lainnya, yang juga membuat orang lain risau, adalah peranannya dalam Musyawarah Nasional (Munas) Golongan Karya pada akhir Oktober 1993. Sebagai ketua harian Dewan Pembina Golkar, Habibie melakukan manuver politik, yang "menggantal" tampilnya calon ketua umum Golkar dari kalangan militer. Habibie berhasil melicinkan Harmoko yang menjadi Menteri Penerangan untuk duduk menjadi ketua umum Golkar, yang tentu saja direstui Soeharto selaku ketua Dewan Pembina Golkar. Selain langkah-langkah politik itu, Habibie juga diduga memainkan peran politiknya di dalam pemilihan sejumlah calon gubernur dan pejabat tertentu di beberapa daerah.¹⁰²

Semua langkah dan perilaku politik Habibie memunculkan opini publik, bahwa ICMI menjadi bagian tak terpisahkan dari kekuasaan dan politik praktis. Apa yang dilakukan Habibie dianggap sebagai bagian dari langkah politik ICMI. Langkah-langkah politik Habibie itu tentu saja memunculkan kekhawatiran dan kecemburuan politik dari kalangan dan kelompok tertentu. Habibie dan ICMI bagai mata uang yang tidak dapat

¹⁰²Idris Thaha, *Hubungan Islam*, hlm.339.

dipisahkan, karena keduanya dianggap telah melakukan politik sektarian yang bisa menggusur kekuatan politik lainnya.¹⁰³

Keberadaan ICMI mengindikasikan bahwa relasi Islam dengan Orde Baru bersifat akomodatif atau integratif simbiosis.¹⁰⁴ Pola hubungan Islam dan politik ini saling mengisi, saling memberi, dan saling menerima. Hubungan Islam dan Orde Baru tidak lagi saling bermusuhan dan berlawanan. Hubungan keduanya saling memahami, saling menyempurnakan, melengkapi, dan saling menguntungkan, dan bahkan menghindari ketegangan dan konflik antar kedua pihak. Hubungan keduanya berjalan serasi dan harmonis. Islam bukan lagi ancaman bagi Orde Baru, dan pemerintahan Orde Baru bukan penghambat Islamisasi di Indonesia.

Pola hubungan akomodatif ini ditandai dengan semakin responsifnya Orde Baru terhadap Islam, yang dibuktikan oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang sejalan dengan kepentingan kalangan Islam. Banyak bukti yang menunjukkan semakin tumbuhnya sikap akomodatif Orde Baru terhadap Islam. Bukti-bukti akomodasi itu dapat dikategorikan ke dalam empat jenis yang berbeda. *Pertama*, akomodatif struktural, yaitu banyaknya pemikir dan aktivis Islam politik ke dalam struktur lembaga politik seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif-seperti dilakukan Habibie dengan ICMI-nya, sebagaimana dijelaskan di atas. *Kedua*,

¹⁰³M. Syati'i Anwar, *Pemikiran*, hlm.311.

¹⁰⁴Firdaus Syam, *Amien Rais: Politisi yang Merakyat & Intelektual yang Shaleh*, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar), hlm.195.

akomodatif legislatif, yaitu adanya beberapa produk undang-undang yang disahkan legislatif yang mengakomodasi kepentingan kalangan Islam. *Ketiga*, akomodatif infrastrukural, yaitu kesediaan Orde Baru membentuk, mengembangkan, dan menggalakkan upaya-upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan kalangan Islam, misalnya pembentukan ICMI sebagai wadah cendekiawan Muslim Indonesia. *Keempat*, akomodatif kultural, yaitu penerimaan Orde Baru terhadap idiom-idiom Islam ke dalam instrumen-instrumen politik dan ideologi negara.¹⁰⁵

Selain hubungan Islam dan politik (Orde Baru) yang semakin harmonis dan akomodatif, sejarah perkembangan politik Islam di Indonesia juga pernah mengalami hubungan yang bersifat reaktif-kritis atau resiprokal-kritis,¹⁰⁶ atau simbiotik.¹⁰⁷ Dalam pola ini, hubungan Islam dan politik berlangsung timbal-balik, saling mempelajari dan saling memahami secara kritis. Hubungan Islam dan Orde Baru tidak lagi saling berlawanan, saling berhadapan, saling bermusuhan, dan tidak saling meniadakan. Kedua belah pihak berdiri pada posisi masing-masing dengan pandangan kritis. Mereka tidak saling menyalahkan atau tidak pula saling menyudutkan. Masing-masing pihak (Islam dan negara) menggali potensi

¹⁰⁵Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 273-310.

¹⁰⁶M. Syati'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia*, h. x. Sedangkan Abdul Azis Thaba menyebut hubungan itu berlangsung antara 1967-1982. Lihat Abdul Azis Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 26 dan 262.

¹⁰⁷Abdurrahman Wahid, "Relasi Kuasa Agama-Negara: Perspektif Historis dan Sosiologis", dalam *SANTRI*, No. 04/III September 1996.

positif nya sendiri-sendiri, sehingga menjadi kekuatan untuk membangun bangsa dan negara.

Kelompok-kelompok Islam pada periode hubungan semacam ini cenderung menekankan pada tuntutan manifestasi substansial nilai-nilai Islam dalam aktivitas politik, bukan hanya manifestasinya yang formal-baik dalam ide-ide maupun lembaga-lembaga politik.¹⁰⁸ Bagi mereka, substansi atau makna iman dan peribadatan lebih penting daripada formalitas dan simbolisme keberagamaan yang bersifat tektual dari wahyu Tuhan. Kelompok Islam substansialis ini berusaha mengembangkan pesan-pesan moral dan tema-tema sentral seperti keadilan dan egalitarianisme, bukan menonjolkan simbol¹⁰⁹ dalam panggung politik nasional Indonesia.

Selain kedua pola hubungan tersebut, ada pula hubungan Islam dan Orde Baru yang bersifat konfrontatif, revalitas,¹¹⁰ atau antagonistik,¹¹¹ pada masa-masa awal rezim Soeharto. Pola hubungan yang hegemonik antara Islam dan negara ini berlangsung dari awal Orde Baru memerintah hingga periode 1970-an.¹¹² Dalam tahun-tahun tersebut, hubungan Islam

¹⁰⁸M. Din Syamsuddin, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, (Jakarta: Logos, 2001), hlm. 156.

¹⁰⁹Azyumardi Azra, *Islam Substantif: Agar Umat Tidak Jadi Buih*, Idris Thaha (ed.), (Bandung: Mizan, 2000), hlm. 145.

¹¹⁰Ma'mun Murod Al-Brebesy, *Menyingkap Pemikiran Politik Gus Dur dan Amien Rais tentang Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1999), hlm. 44.

¹¹¹Azis Thaba, *Islam*, hlm. 20 dan 240.

¹¹²M. Syati'i Anwar, *Pemikiran*, hlm. ix. Sedangkan Aziz Thaba menyebut hubungan itu berlangsung antara 1967-1982. Lihat Aziz Thaba, *Islam dan Negara*, hlm. 20 dan 240.

dan negara tampak renggang, saling bertolak belakang, saling menolak, berlawanan, bermusuhan, saling meniadakan, dan bahkan Islam terpinggirkan dari panggung politik Orde Baru. Kedua belah pihak, Islam dan negara, berusaha mempertahankan posisinya masing-masing. Negara memiliki posisi hegemonik, dominan, dan pusat, sedangkan Islam berada pada posisi marginal. Hubungan yang saling berhadapan atau saling berlawanan ini cenderung menghasilkan ketegangan dan saling curiga, bahkan konflik yang sulit diatasi jalan keluarnya.

Ketiga pola hubungan Islam dan Negara dalam hal ini rezim Orde Baru, seperti digambarkan di atas, merupakan wujud dari praktik pelaksanaan demokrasi Pancasila yang digembar-gemborkan pemerintahan Soeharto. Pelaksanaan demokrasi Pancasila yang berlangsung sepanjang pemerintahan Orde Baru menciptakan hubungan yang tidak stabil antara kalangan Islam dan negara. Selama sekitar 30-an tahun Orde Baru memerintah dan mempraktikkan demokrasi Pancasila, hubungan Islam dan negara mengalami fluktuasi yang tidak menentu, bahkan Islam mengalami jalan buntu.¹¹³ Pasang surut relasi itu ditandai atau diwarnai oleh banyak peristiwa politik yang melibatkan kalangan Islam dan rezim Orde Baru, seperti dipaparkan di atas.

2. Gambaran Umum Kebijakan Pendidikan Islam Era Orde Baru

Apapun perbincangan yang dihadirkan mengenai Orde Baru terutama persoalan yang berkaitan dengan aspek kekuasaan sangat menarik

¹¹³Effendy, *Islam*, hlm. 2.

untuk diperhatikan. Dalam hal ini Orde Baru adalah era warisan dari Orde Lama, tidak hanya sekedar perpindahan waktu dan kekuasaan, akan tetapi lebih dari itu itu memiliki makna dan implikasi yang beragam. Dalam hal ini dinamika perubahan yang dilakukan oleh Orde Baru terlihat pada aspek ekonomi, politik bahkan pendidikan. Dalam hal pendidikan, Orde Baru sepertinya piawai dalam melakukan pengaruh terhadap pemikiran masyarakat Islam di Indonesia.¹¹⁴

Awal Orde Baru berkuasa sudah mendapat dukungan dari kelompok-kelompok organisasi Islam yang bangkit setelah Soekarno lengser dari kekuasaannya. Karena mayoritas dukungan dari umat Islam maka keberhasilan Orde Baru menggantikan Orde Lama ini menjadi penentu dalam menjaring dukungan rakyat. Sehingga dari hal tersebut, Orde Baru belajar bagaimana menggalang kekuatan politik. Maka Orde Baru lebih menekankan pada bidang ekonomi pembangunan yang pragmatis, non-sektarian dan memberikan komitmen pada ideologi resmi negara yaitu Pancasila.¹¹⁵ Dilihat dari segi fisik, Indonesia sangat berkembang dan maju. Di berbagai tempat (terutama di kota-kota besar) bangunan-bangunan besar dan mewah didirikan. Tapi jika ditinjau dari segi politik, maka Indonesia semakin menurun. Karena 'trias politika' sebagai lembaga-lembaga tertinggi negara, yang berfungsi hanya lembaga eksekutif saja, sementara dua lembaga lainnya,

¹¹⁴Fachri Ali, *Islam, Pancasila dan Pergulatan Politik*, (Jakarta : Pustaka Antara, 1984), hlm. 93.

¹¹⁵Taufik Nugroho, *Pasang Surut Hubungan Islam dan Negara Pancasila*, (Yogyakarta: Padma, 2003), hlm. 39.

baik itu lembaga legislatif dan yudikatif kurang atau bahkan tidak berfungsi sama sekali. Kedua lembaga ini tunduk di bawah lembaga eksekutif. Keduanya tidak lebih hanyalah sebagai ‘robot’ yang gerak-geriknya diatur oleh lembaga eksekutif. Selain itu, dalam Pelita IV di bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa makin di kembangkan. Dengan semakin meningkatnya dan meluasnya pembangunan, maka kehidupan keagamaan dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa harus semakin diamalkan baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan sosial kemasyarakatan. Diusahakan supaya terus bertambah sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan keagamaan dan kehidupan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa termasuk pendidikan agama Islam yang dimasukkan dalam kurikulum sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Universitas Negeri.¹¹⁶

Pendidikan adalah pilar utama berdirinya sebuah bangsa. Pada dasarnya pendidikan merupakan usaha untuk merancang masa depan umat manusia sebagai generasi yang memajukan sebuah bangsa. Dalam konsep dan implentasi pendidikan harus memperhitungkan berbagai faktor. Demikian juga konsep pendidikan yang diterapkan di Indonesia yang tidak pernah lepas dari unsur politik dan kebijakan pemerintah. Semangat zaman pada masa Orde Baru adalah semangat melawan dan membebaskan. Semangat ini tumbuh dengan kuat, akan tetapi semangat ini diperlemah secara sistematis dan akhirnya menjadi lumpuh sama sekali. Semangat

¹¹⁶ Zuhairini, dkk., *Sejarah Pendidikan Islam*, Cet. 4, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hlm. 157.

zaman yang ada selama Orde Baru ialah semangat "mengabdikan penguasa". Baru setelah muncul suatu generasi baru yaitu kelompok mahasiswa yang tidak lagi mau menerima pandangan-pandangan rezim Orde Baru mulailah muncul sikap melawan. Para mahasiswa mendobrak rezim Orde Baru ini dengan memelopori suatu sikap politik yang merupakan ulangan dari sikap para perintis kemerdekaan, yaitu menentang segenap kesewenang-wenangan dan ketidakadilan.¹¹⁷

Nasib pendidikan Islam pada masa Orde Baru belum begitu menguntungkan. Sejarah mencatat, bahwa Orde Baru di bawah pemerintah Soeharto berkuasa selama lebih kurang 32 tahun. Pada awal kekuasaan Orde Baru terjadi hubungan yang kurang baik antara umat Islam dengan pemerintah.¹¹⁸ Pada masa ini pemerintahan Orde Baru dengan kekuasaan dan kekuatan yang dimilikinya menjalankan politik anti-pati terhadap umat Islam. Perhatian pemerintah terhadap pendidikan Islam sangat kurang. Status pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional belum terlihat menguntungkan. Bila kebijakan di bidang politik sangat melemahkan posisi umat Islam, maka politik pendidikan yang ditempuh juga sama. Dengan demikian, terlihat jelas bahwa kebijakan politik suatu negara akan sangat mempengaruhi kebijakan politik pendidikannya.¹¹⁹

¹¹⁷Mochtar Buchori, *Peranan Pendidikan Dalam Pembentukan Budaya Politik Di Indonesia, dalam Quo Vadis Pendidikan Di Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, t.t), hlm. 29.

¹¹⁸R. William Liddle, *Islam Politik dan Modernisasi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm. 65- 90.

¹¹⁹Abuddin Nata, *Manajemen Pendidikan Mengatasi Kelemahan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 16.

Kemunculan Orde Baru tampil dengan konsep pembangunan yang lebih dikenal dengan Pembangunan Lima Tahun (PELITA). Pembangunan nasional merupakan bagian penting dari kebijakan politik pemerintah Orde Baru. Pada masa Orde Baru pendidikan bersifat sentralisme, dengan birokrasi yang ketat. Hal ini terjadi akibat dari sistem pemerintahan yang otoriter. Hal ini memberi akibat kepada kegiatan pendidikan bersifat menunggu perintah dari atas (*top down*).¹²⁰ Dengan adanya sentralisme, maka pendidikan tidak berjalan dengan baik, inovasi terhenti karena setiap pembaruan dan inovasi dianggap menentang pemerintah. Sehingga pembaruan dan inovasi dalam pendidikan tidak berjalan secara maksimal.

Cecep Khoiruddin menyatakan bahwa lulusan pendidikan masa Orde Baru tidak mampu menghasilkan manusia-manusia Indonesia yang dinamis dan inovatif.¹²¹ Hal senada juga diungkapkan oleh Jamaluddin Idris, bahwa pelaksanaan pendidikan di Indonesia selama 32 tahun tidak mempunyai visi yang jelas dan filosofis yang mendasar. Menurutnya ada empat hal yang muncul dalam kurun waktu tersebut. *Pertama*, pemberlakuan sistem mekanistik dalam proses pembelajaran. *Kedua*, pemberlakuan relasi monolog di ruang kelas, sehingga mengabaikan kreativitas, inovasi dan daya nalar anak. *Ketiga*, penekanan pembelajaran cenderung hanya sebatas aspek kognitif, sedangkan aspek lainnya, seperti

¹²⁰Cecep Khoiruddin, "Politik Pendidikan di Indonesia Pada Masa Orde Baru", dalam Abuddin Nata, "*Kapita Selekta Pendidikan Islam*", (Bandung: Angkasa Bandung, 2003), hlm. 42.

¹²¹Abuddin Nata, *Kapita*, hlm.43.

afektif dan psikomotor terabaikan. Keempat, kurikulum disesuaikan dengan apa yang dipikirkan para pengambil kebijakan, bukan sesuai dengan kebutuhan peserta didik dan masyarakat. Sehingga kurikulum menjadi asing bagi peserta didik dan masyarakat.¹²²

Hal ini juga diperkuat oleh pendapat Samsul Nizar yang menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai pendidikan agama, termasuk madrasah bersifat positif dan konstruktif, khusus pada dekade terakhir tahun 1980-an sampai dengan tahun 1990-an. Kebijakannya bersifat melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde lama. Meskipun demikian pada tahap ini madrasah belum dianggap sebagai bagian sistem pendidikan secara nasional, akan tetapi merupakan lembaga otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Pada masa ini sistem pendidikan madrasah secara khusus lebih didominasi oleh muatan-muatan yang bersifat keagamaan, menggunakan kurikulum yang belum terstandar, struktur yang tidak seragam, dan memberlakukan manajemen yang kurang dapat dikontrol oleh pemerintah.¹²³

Dari pembahasan tersebut dapat dipahami bahwa madrasah pada masa Orde Baru belum mempunyai kurikulum yang standar, manajemen dan struktur yang berbeda di setiap madrasah. Keadaan ini menimbulkan sulitnya pemerintah mengontrolnya. Hal senada juga diungkapkan oleh Husni Rahim,

¹²²Jamaluddin Idris, *Kompilasi Pemikiran Pendidikan*, (Yogyakarta: Suluh Press, 2005), hlm. 8-10.

¹²³Samsul Nizar dan Muhammad Syaifuddin, *Isu-Isu Kontemporer Tentang Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2010), hlm.40.

Guru Besar Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Jakarta, bahwa madrasah mempunyai karakteristik yang unik, diantaranya adalah, pertama, madrasah adalah milik masyarakat. Kedua, madrasah menerapkan manajemen berbasis sekolah. Ketiga, madrasah sebagai lembaga untuk memperdalam agama Islam (*tafaqquh fid dien*). Keempat, madrasah sebagai lembaga kaderisasi dan mobilisasi umat.¹²⁴

Dengan demikian pantaslah madrasah belum dianggap sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Akan tetapi hal itu tidak menjadikan madrasah surut dan tenggelam, bahkan sudah melangkah sedikit lebih maju. Hal ini dapat dipandang bahwa madrasah telah menerapkan manajemen berbasis sekolah, yang disesuaikan dengan keadaan dan lingkungan dimana madrasah itu berada.

Meskipun demikian madrasah perlu melakukan pembaruan, hal ini diungkap oleh Samsul Nizar, dengan jalan, *pertama* melakukan formalisasi dengan cara menegerikan sejumlah madrasah swasta sesuai dengan kriteria tertentu yang diatur oleh pemerintah, di samping mendirikan madrasah-madrasah baru. *Kedua*, melakukan strukturisasi madrasah swasta dengan cara mengatur penjenjangan dan perubahan kurikulum yang cenderung sama dengan penjenjangan dan kurikulum sekolah di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.¹²⁵

¹²⁴ dikutip dari <http://husnirahim.blogspot.com/> pada hari Kamis tanggal 05 Mei 2015 jam 07.15 WIB

¹²⁵ Samsul Nizar dan M. Syaifuddin, *Isu-Isu*, hlm. 41.

Apa yang diusulkan oleh Samsul Nizar dilatarbelakangi oleh keadaan madrasah yang belum mempunyai kurikulum yang belum tersandar dengan baik, termasuk penjenjangan dan struktur yang tidak seragam. Hal inilah yang menjadi alasan kenapa perlu pembaruan pada pendidikan madrasah. Akan tetapi di sisi lain, madrasah mempunyai posisi kuat dalam hal pelaksanaan manajemen berbasis sekolah.¹²⁶ Hal ini mungkin satu kelebihan madrasah pada waktu itu, karena pendidikan madrasah tidak memberlakukan manajemen yang sama untuk setiap madrasah.

Sekitar akhir tahun 70-an dan akhir 80-an, pemerintah Orde Baru mulai memikirkan kemungkinan mengintegrasikan madrasah ke dalam Sistem Pendidikan Nasional. Usaha tersebut diwujudkan dengan upaya yang dilakukan pemerintah dengan melakukan upaya memperkuat struktur madrasah, kurikulum dan jenjangnya, sehingga lulusan madrasah dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi sekolah-sekolah yang dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kebijakan tersebut berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri Tahun 1974 tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah.¹²⁷

Tiga orang menteri tersebut adalah Menteri Agama A. Mukti Ali dengan Nomor. 6 tahun 1975, Menteri P dan K yang dijabat oleh Syarif Thajeb dengan Nomor. 037/U/1975, dan Menteri Dalam Negeri yang saat itu dijabat oleh Amir Mahmud dengan Nomor.36 tahun 1975 tanggal 24 maret

¹²⁶Haidar Putra Daulay, *Pemberdayaan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), hlm. 112.

¹²⁷Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 132.

1975. SKB tersebut berlaku untuk madrasah dan semua jenjang baik negeri maupun swasta, madrasah di lingkungan pondok pesantren dan di luar pesantren. Di antara tujuan SKB adalah, pertama ijazah madrasah dapat mempunyai, *pertama*, ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum. *Kedua*, Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih tinggi. *Ketiga*, siswa madrasah dapat pindah ke sekolah umum yang sama tingkatannya.¹²⁸ Dengan adanya keputusan tersebut, maka posisi madrasah setara dengan sekolah-sekolah umum yang dikelola oleh pemerintah. Bahkan akan lebih mempunyai nilai lebih jika pengelolaan madrasah dioptimalkan secara maksimal.

Maka dalam rangka merespon SKB tersebut, maka disusun kurikulum madrasah tahun 1975 dengan perbandingan bobot alokasi waktu 70% pelajaran umum dan 30% pelajaran agama.¹²⁹ Dengan perbandingan tersebut, pada dasarnya madrasah mempunyai nilai lebih dibandingkan sekolah umum. Karena selain mempunyai standar pengetahuan umum yang sama, siswa madrasah mempunyai nilai positif, yaitu materi agama. Tentunya, jika hal ini dilakukan secara baik dan profesional, maka madrasah akan lebih berkualitas dan unggul. Dengan adanya SKB tiga menteri tersebut, maka eksistensi madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam telah setara

¹²⁸Hasyim, "SKB Tiga Menteri", dalam Abuddin Nata, *Kapita Selekta Pendidikan Islam*, (Bandung: Angkasa, 2003), hlm. 51. Hal tersebut tertuang tertuang pada bab II pasal 2 ayat a,b dan c sebagai berikut: Ayat a: Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat. Ayat b: Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih tinggi. Ayat c: Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat.

¹²⁹Zakiah Daradjat (dkk), *Peningkatan Kualitas Pendidikan Agama*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 1985), hlm. 82.

dengan sekolah umum yang dikelola oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Sikap Pemerintah Era Orde Baru

a. Pengaruh Politik Terhadap Pendidikan Islam Era Orde Baru

Pada tahun 1972, pemerintah mengeluarkan keputusan presiden No. 34 tahun 1972 tentang kewenangan penyelenggaraan pendidikan yang dilakukan dibawah satu pintu oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, termasuk di dalamnya penyelenggaraan pendidikan agama. Keputusan presiden tersebut diikuti oleh Inpres No. 15 tahun 1974 tentang pelaksanaan keputusan presiden tersebut.¹³⁰ Menurut penulis, alasan pemerintah melakukan kebijakan tersebut karena ingin menghendaki satu sistem pendidikan nasional bukan dualisme atau sistem ganda, sehingga mengaturnya lebih mudah. Walaupun realisasinya terjadi dualisme pendidikan yang tidak dapat dihindarkan, antara pendidikan umum dan pendidikan Islam. Alasan ketakutan pemerintah terhadap sikap umat Islam waktu itu, dimana keberadaannya cukup mendominasi sebagai kelompok masyarakat yang tentunya bila tidak dikendalikan dapat merugikan lainnya, sehingga pemerintah memandang sikap umat Islam ini diaktualisasikan dalam sikap politik mereka, sehingga pemerintah ‘mengebiri’ politik umat Islam.

Selanjutnya ketika pendidikan agama Islam menjadi suatu yang dapat memperkuat eksistensi suatu kelompok, maka dikhawatirkan umat

¹³⁰Nurhayati Djasas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*, (Jakarta : Rajawali Press, 2009), hlm. 183 – 184.

Islam menjadi kelompok yang tidak terkalahkan, dapat melawan pemerintah yang akhirnya dapat mendirikan Negara Islam. Kemudian alasan terakhir adalah, jika waktu itu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mendapat pekerjaan yang lebih besar, maka pendidikan agama dapat menjadi alasan karena hal tersebut yang seharusnya untuk masalah pendidikan agama Islam seyogyanya dikelola oleh Departemen Agama.

Oleh karena itu diakibatkan Kepres No. 34 tahun 1972 dan Inpres No.15 tahun 1974 mendapat tantangan yang sangat keras dari kalangan Islam. Kedua keputusan tersebut dipandang sebagai langkah untuk 'mengebiri' tugas dan peran Departemen Agama dan bisa jadi menjadi langkah sekularisasi yang dilakukan Orde Baru terhadap pendidikan Islam. Hal tersebut cukup berasal karena setting politik waktu itu memarjinalkan politik Islam melalui pengebirian partai politik islam.¹³¹

Melihat reaksi umat Islam yang demikian kerasnya yang mengecam pemerintah, membuat pemerintah gerah dan ketakutan, kemudian mengadakan sidang kabinet terbatas pada tahun 1974. Beberapa hal disampaikan oleh pemerintah direpresentasikan oleh Presiden Soeharto dengan memberikan poin-poin sebagai berikut : *pertama*, karena tujuan pembangunan nasional adalah untuk mencapai kemajuan material dan spiritual yang seimbang, maka harus ada keseimbangan antara pendidikan umum dan agama. *Kedua*, pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedang pendidikan agama berada dibawah

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 184.

tanggung jawab Menteri Agama. *Ketiga*, 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.¹³² Oleh karena itu munculnya kurikulum 1975 yang terkenal dengan sebutan kurikulum SKB (Surat Keputusan Bersama) Tiga Menteri, hal tersebut memunculkan dugaan kuat bahwa sejarah munculnya SKB tersebut dilandasi oleh reaksi umat Islam terhadap Kepres dan Inpres yang kontroversial.

Berdasarkan alasan tersebut meminjam istilah dari Neil, antara pemerintah daerah dan pusat sering menyusun kebijakan yang kontroversial, biasanya hal tersebut bersifat politik.¹³³ Karena menurut Kelly, bahwa sistem pendidikan dapat dimanipulasi oleh kepentingan politik dalam rangka mencapai tujuannya. Sedangkan manipulasi pendidikan dan masyarakat itu sendiri dominan dipengaruhi oleh kekuatan kelompok yang masuk di dalamnya.¹³⁴ Apa yang disampaikan Kelly berbeda dengan pendapat Tilaar, ia berpendapat pendidikan yang diselenggarakan di negeri ini haruslah mengesampingkan kepentingan kelompok, partai politik sehingga pendidikan

¹³²*Ibid.*

¹³³John D. McNeil, *Curriculum A Comprehensive Introduction*, (New York:John Wiley & Sons, INC, 1996), hlm. 289.

¹³⁴A.V Kelly, *The Curriculum Theory dan Practise*, (London:Sage Publication, 2004), hlm. 38.

yang diselenggarakan tanpa membedakan ras, agama, tingkat sosial, ekonomi, gender sehingga akan membentuk masyarakat yang demokratis.¹³⁵

Apa yang dikatakan oleh Neil dan Kelly bahwa kebijakan pendidikan Islam memang harus mendapat restu dari presiden Soeharto, karena dukungan militer yang kuat. Namun pada periode berikutnya, dikarenakan dukungan militer melemah, maka Soeharto mulai melirik kelompok Muslim. Muncul organisasi ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia) sebagai organisasi Muslim Modern. Dengan ICMI inilah aspirasi umat Islam dapat tersampaikan, sehingga ditetapkanlah UU Sisdiknas No. 2 tahun 1989 yang dianggap oleh kalangan Muslim dapat memenuhi aspirasi mereka.¹³⁶ Dalam UU No. 2 tahun 1989 ini madrasah diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, sehingga secara politis umat Islam merasa diakui eksistensinya. Walaupun sebagai konsekuensinya kurikulum MA harus mengikuti kurikulum pendidikan nasional.

Dalam praktiknya Orde Baru senantiasa ingin menggantikan politik praktis yang dikesankan dengan birokrasi yang lebih santun dan elegan, tidak seperti Orde Lama yang terkesan otoriter. Namun demikian kenyataan yang terjadi bahwa Orde Baru mengusung kelompok militer, teknokrat dan kelompok minoritas sebagai sarana dalam membangun dan mewujudkan pemerintahan stabil sebagai mesin politik demi tercapainya cita-cita dan

¹³⁵H.A.R. Tilaar, *Perubahan Sosial dan Pendidikan, Pengantar Pedagogik Transformatif Untuk Indonesia*, (Jakarta:Rineka Cipta, 2012), hlm. 430.

¹³⁶Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan*, hlm. 170 – 171.

kebijakan politik yang dikehendaki,¹³⁷ hal ini merupakan sarana dalam menjadikan kekuasaan yang lebih absolut.

Haligan dan Turner menulis sistem pemerintahan Orde Baru dikendalikan oleh kekuatan militer sebagai sumber utama kekuasaan. Presiden Soeharto. Hal ini memungkinkan Presiden melembagakan beberapa perubahan yang memperketat garis komando dan kendali menuju sentralisasi kewenangan. Militer sangat penting dalam menerapkan kebijakan sentralisasi yang membawa seluruh kepulauan yang luas dibawa kendali ketat pemerintah pusat.¹³⁸

Melalui penerapan sistem penyelenggaraan pemerintahan tersebut, dapat berpengaruh terhadap penerapan sistem pendidikan nasional. Politik kebijakan pendidikan Orde Baru telah menggiring pendidikan kepada sistem yang sentralistik. Kebijakan dalam segala bidang selalu dikontrol oleh pemerintah pusat dalam rangka menyosialisasi ideology politik yang dianut oleh pemerintah.¹³⁹ Karena itu, pendidikan dijadikan sebagai sarana untuk mendukung dan melanggengkan kekuasaan. Dari aspek ini dapat dipahami bahwa politik dan pendidikan saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Apabila pendidikan tidak sanggup berperan menjalankan fungsi integratifnya akan muncul tekanan dan hambatan yang harus

¹³⁷M. Rusli Karin, *Negara dan Peminggiran Islam Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm. 118.

¹³⁸Haligan dan Turner, *Profiles of Government Administration in Asia*, (Australia: Government Publishing Service Canberra, 1995), hlm. 38.

¹³⁹Mastuhu, *Pendidikan Indonesia Menyongsong Indonesia Baru Pasca Orde Baru dalam Gema Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, (Jakarta: Edisi I 1999), hlm.17.

dihadapi oleh sistem politik. Karena itu, pendidikan di masa Orde Baru selalu berafiliasi kepada ideologi politik pemerintah.¹⁴⁰

Demikian halnya dengan pendidikan agama dianggap dikotomis dengan pendidikan umum, karena kebijakan Negara lebih berpihak pada pendidikan umum sehingga terkesan diskriminatif. Undang-undang Nomor 2 tahun 1989 tentang sisdiknas tidak secara kuat memberikan peluang dan isyarat pendidikan agama untuk mengintegrasikan dirinya dengan pendidikan umum, dan sebaliknya mengintegrasikan pendidikan umum ke dalam pendidikan agama. Terjadinya ketidakmampuan mengintegrasikan secara ideal agama terhadap ilmu karena agama masih diajarkan secara terpisah-pisah atau eksklusif, siswa hanya mengetahui agamanya masing-masing dan diajarkan dengan otoritas agama melalui metode dogmatis.¹⁴¹

Perjuangan para tokoh-tokoh Muslim seperti K.H. Moh. As'at Oemar, Basuni Suriamiharja, Syarif Thayib, K.H. Hasan Basri, Yusuf Hasyim, Syamsul Arifin, Yunan Nasution, Yusril Ihza Mahendra, Abdurrahman Wahid, H.J Naro dapat dilihat pada proses rancangan Undang-undang sisdiknas tahun 1989 sampai pada penetapan Undang-undang tersebut.¹⁴²

¹⁴⁰Muhammad Sirozi, *Politik Pendidikan dan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Politik Penyelenggara Pendidikan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 47.

¹⁴¹Mastuhu, *Menata Ulang Pemikiran Sistem Pendidikan*, hlm. 27.

¹⁴²Hamlan andi, "Kebijakan Sosio-Historis Tentang Politik Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia", *Jurnal Inspirasi*, No.XIV Edisi Oktober, (2011), hlm. 59.

Kekuatan kepentingan Muslim dalam penetapan Undang-undang sisdiknas mendapat respon positif dari pemangku kepentingan, pemerintah dan DPR, sehingga pendidikan agama dianggap penting untuk diajarkan di sekolah umum dan sebagai sub sistem dari sistem pendidikan nasional di masa pemerintahan Orde Baru.¹⁴³

b. Keinginan Modernisasi Pendidikan Islam Era Orde Baru

Ketika awal Orde Baru berkuasa salah satu aspek penting yang dijadikan kendaraan kekuasaan adalah berkaitan dengan modernisasi sebagai landasan pembangunan bangsa.¹⁴⁴ Orde Baru memilih kebijakan tersebut karena menurut mereka disaat itu Orde Lama dianggap gagal dalam memenuhi tuntutan dan harapan rakyat Indonesia. Selanjutnya muncul pemahaman pada era Orde Baru dengan istilah modernisasi, hal itu menimbulkan perdebatan di kalangan masyarakat terutama umat Islam. Pendekatan modernisasi yang dilakukan Orde Baru pada aspek ekonomi, sosial-politik dan pendidikan. Hal yang dikhawatirkan umat Islam adalah timbulnya sekularisasi dalam memahami agama sehingga hal tersebut disikapi dengan reaktif. Umat Islam menganggap kebijakan Orde Baru merupakan sikap yang akan menempatkan umat Islam pada posisi yang termarginalkan, hal tersebut berpengaruh pada aspek pendidikan sehingga

¹⁴³*Ibid.*, hlm. 59.

¹⁴⁴M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Politik : Sebuah Kajian Politik Tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995), hlm. 17.

pendidikan Islam menjadi “kelas dua” dalam sistem pendidikan di Indonesia.¹⁴⁵

Apa yang dilakukan Orde Baru tersebut ternyata sepaham dengan kalangan umat Islam waktu itu bahwa dengan adanya modernisasi maka sejatinya ideologi yang dibangun akan berkiblat ke barat. Sehingga kalangan umat Islam mengalami dilema, disatu sisi mereka harus mendukung kebijakan yang Orde Baru, sisi lain mereka harus mendukung modernisasi yang nyata-nyata berkiblat ke barat. Cara pandang yang demikian menimbulkan kerancuan di kalangan umat Islam.¹⁴⁶

Sebagai tambahan sebenarnya respon umat Islam ketika Orde Baru bangkit mengikuti tiga pola. *Pertama*, Pola Apologi yang diikuti usaha penyesuaian diri dan adaptasi terhadap modernisasi. *Kedua*, juga melakukan apologi terhadap ajaran-ajaran islam, tetapi menolak modernisasi karena dianggap sebagai westernisasi dan sekulerisasi. *Ketiga*, pola tanggapan kreatif dengan menempih jalan dialogis yang mengutamakan pendekatan intelektual dalam menanggapi modernisasi.¹⁴⁷

Simbolisasi kekuasaan Orde Baru salah satunya dengan penetapan ideologi pancasila sebagai satu-satunya asal tunggal Negara. Hal itu memunculkan penolakan di kalangan umat Islam. Namun dengan berbagai

¹⁴⁵Hujair AH Sanaky, " Pembaharuan Pendidikan Islam Menuju Masyarakat Madani Indonesia (Tinjauan Sosio-Kultural Historis)", *Tesis*, Yogyakarta :Magister Studi Islam, UII,2002, hlm.136.

¹⁴⁶Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm.186.

¹⁴⁷M. Dawam Raharjo, *Intelektual Muslim, Intelegensia, dan Perilaku Politik Bangsa : Risalah Cendekiawan Muslim*, (Bandung : Mizan, 1993), hlm. 381 – 382.

perdebatan akhirnya tidak ada alasan bagi umat Islam untuk menolak asal tunggal tersebut. Dalam pada itu kekuasaan Orde Baru digambarkan sebagai *bureaucratic authoritarianism, state qua state, neo patrimonialism dan modern personal rule*.¹⁴⁸ Maka dari itu ketika terjadi sentralisasi kekuasaan, fungsi presiden memiliki peran ganda dalam institusi Negara, hal ini dilakukan untuk melanggengkan kekuasaannya.¹⁴⁹

Seperti diketahui, sejak awal abad ke 20 , Indonesia marak dengan gerakan modernisme. Terlepas dari usaha-usaha positif yang telah berhasil dilakukan, pada perkembangannya, gerakan ini sangat artifisial dan kurang mengakar pada khazanah intelektualisme Islam. Gerakan ini juga gagal mempertahankan kesegaran pemikiran pembaharuannya ketika ia telah menjadi besar. Apa yang kemudian terjadi hanyalah kerutinan kerja mengelola dan menyelenggarakan lembaga-lembaga pembaharuannya secara amat praktikal. Di samping itu, sikap mereka yang secara tegas menentang tradisionalisme telah semakin memperkering inspirasi-inspirasi intelektual serta cenderung menampilkan dirinya dengan watak yang kaku. Sedangkan tradisionalisme Islam yang jauh lebih lama mengakar dalam masyarakat Islam Indonesia, cenderung terlalu berorientasi pada mempertahankan apa yang sudah ada dan mapan. Sikap *euforia* dan keterpakuan pada produk pemikiran dan keberhasilan masa lampau mengakibatkannya sangat selektif

¹⁴⁸Zainal Abidin Amir, *Peta Islam Politik Pasca Soeharto*, (Jakarta : Pustaka LP3ES, 2003), hlm. 45.

¹⁴⁹Ahmad Arif Junaidi, "Kompilasi Hukum Islam Dalam Lintas Sejarah Pergulatan Politik", *AL-HIJAM , Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam*, Vol. XV, April, (2004), hlm. 12 – 13.

terhadap gagasan-gagasan baru, sehingga dinamikanya sangat lambat dan bahkan cenderung statis.¹⁵⁰ Kehadiran neo-modernisme dengan watak tengahnya merekomendasikan sikap akomodatif terhadap modernisme dan tradisionalisme.¹⁵¹

Dalam pada itu perkembangan modernisasi turut menumbuhkan kaum terpelajar dan kelompok intelegensia dimana hal tersebut ikut memberikan pengaruh penting di lingkungan muslim-santri pada masa Orde Baru. Perkembangan demikian didorong oleh kebijakan negara yang memberikan kesempatan lebih besar bagi masyarakat luas untuk menduduki bangku sekolah. Hal ini sangat berbeda dengan kebijakan pada masa kolonial, dimana pada era tersebut peluang lebih besar diberikan kepada anak-anak kalangan bangsawan/priyayi dan mereka yang beragama Kristen/Katholik yang mendapat subsidi dari gereja.¹⁵²

Selain itu banyaknya pesantren¹⁵³ yang bermunculan di berbagai kota besar yang alumninya dapat melanjutkan studinya di perguruan tinggi di dalam maupun di luar negeri sangat berdampak pada citra pendidikan pesantren, pesantren tidak lagi dilihat sebagai institusi yang melanggengkan kekolotan, kemunduran serta label-label negatif lainnya, sehingga dari hal

¹⁵⁰Ahmad Amir Aziz, *Neo-Modernisme Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1999), hlm. 17.

¹⁵¹Fachry Ali dan Bachtiar Effendy, *Merambah Jalan Baru Islam Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 1986), hlm. 177-186.

¹⁵²Okrisal Eka Putra, "Hubungan Islam dan Politik Masa Orde Baru", *Jurnal dakwah*, Vol.IX No.2, (Juli-Desember 2008), hlm. 186.

¹⁵³*Ibid.*, hlm .188.

tersebut ada yang beranggapan bahwa pesantren yang akan memunculkan pembaharuan pola pikir Islam di Indonesia. Itu dikarenakan dalam pesantren memiliki corak pembinaan bercirikan Islam, sehingga aspek pendidikan Islam dalam pesantren dapat dijadikan salah satu benteng dalam menghadapi modernitas. Oleh karena itu Islam dapat memberikan pengaruh positif kepada pendidikan dan kebudayaan di Indonesia, juga dapat menjadi tulang punggung dalam modernisasi dan memberikan bekal yang cukup bagi manusia Indonesia dalam menghadapi modernisasi, karena bagaimanapun juga manusia merupakan subyek dalam pendidikan Islam.¹⁵⁴

Secara implisit pada masa Orde Baru, umat Islam baik dari kalangan tradisionalis maupun kalangan modernis masih tetap berkeinginan untuk melestarikan pemikiran-pemikiran formalisme pendidikan.¹⁵⁵

Gagasan modernisasi Islam pada era Orde Baru di latarbelakangi oleh gagasan modernisme pemikiran dan institusi Islam secara keseluruhan. Modernisme pendidikan Islam sangat erat hubungannya dengan kebangkitan program modernisasi Islam. Kerangka yang berada di balik modernisme pemikiran dan kelembagaan Islam merupakan prasyarat bagi kebangkitan umat Islam di masa modern.¹⁵⁶

Pengistilahan Orde Baru dengan modernisasi pendidikan Islam lebih familiar dengan istilah ‘pembangunan’ (*development*), hal ini

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 188.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 189.

¹⁵⁶ Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam, Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III*, (Jakarta : Kencana Prenada media Group, 2012), hlm. 34 – 35.

merupakan hal yang cukup kompleks. Pendidikan dipandang sebagai *variable* modernisasi. Dalam konteks ini pendidikan dianggap sebagai prasyarat dan kondisi mutlak bagi masyarakat untuk menjalankan program dan mencapai tujuan modernisasi atau pembangunan. Sehingga tanpa pendidikan yang memadai, sulit bagi masyarakat manapun mencapai kemajuan. Karena itu banyak ahli pendidikan berpendapat, bahwa pendidikan merupakan kunci ke arah modernisasi yang hendak dicapai.¹⁵⁷

Penguatan dan pemantapan kedudukan pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional tentu saja harus disyukuri. Secara implisit hal tersebut juga menunjukkan penguatan bangsa terhadap sumbangan besar pendidikan Islam dalam upaya mendidik dan mencerdaskan bangsa. Tetapi pada pihak lain, pemantapan kedudukan pendidikan Islam itu sekaligus merupakan tantangan yang memerlukan respon positif dari para pemikir dan pengelola pendidikan Islam itu sendiri. Undang-undang itu menuntut adanya peningkatan mutu pendidikan Islam baik yang tercakup dalam sistem yang berada dibawah Departemen Agama, maupun pendidikan Islam dalam sistem Depdiknas. Hanya dengan respon yang tepat, pendidikan Islam dapat diharapkan lebih fungsional dalam mempersiapkan anakdidik untuk menjawab tantangan perkembangan Indonesia modern yang terus semakin kompleks.

Relevansi substansi antara pendidikan Islam dengan pendidikan nasional terletak pada: *pertama*, nilai-nilai yang tergantung dalam pancasila

¹⁵⁷*Ibid.*, hlm. 30.

sebagai dasar pendidikan tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Islam (tauhid); *kedua*, pandangan terhadap manusia sebagai makhluk hidup jasmani-ruhani yang berpotensi untuk menjaga manusia bermartabat (makhluk yang paling mulia); *ketiga* pendidikan bertujuan untuk mengembangkan potensi (fitrah dan sumber daya manusia) menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti yang luhur (akhlak mulia) dan berbagai kemampuan untuk memikul tanggung jawab (sebagai khalifatullah).¹⁵⁸

Peradaban modern yang mengglobal terus dihadapkan pada kebingungan bagaimana mengembangkan pendidikan yang mampu melahirkan kepribadian manusia yang selain memiliki kemampuan memenuhi kebutuhan hidup personal juga memiliki kesadaran sosial di tengah persaingan antar bangsa dan kelompok masyarakat dalam suatu bangsa yang semakin tajam. Problem yang demikian semakin kompleks dalam perkembangan masyarakat Indonesia di tengah pergaulan dunia global.

Oleh karena itu sudah saatnya untuk lebih serius menangani pembaharuan sistem pendidikan Islam. Selama ini usaha pembaharuan atau peningkatan pendidikan Islam sering bersifat sepotong-sepotong atau tidak komprehensif dan menyeluruh. Sebab usaha pembaharuan atau peningkatan itu dilakukan sekenanya atau seingatnya, maka tidak terjadi perubahan esensial dalam sistem pendidikan Islam. Sistem pendidikan Islam lebih

¹⁵⁸ Achmadi, *Idiologi Pendidikan Islam, Paradigma Humanis Teosentris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 180-181.

cenderung berorientasi ke masa silam ketimbang berorientasi ke masa depan, atau kurang bersifat *future-oriented*.¹⁵⁹

Pendidikan dalam proses modernisasi mengalami perubahan fungsional antar sistem, terlebih dalam sistem pendidikan membutuhkan mobilisasi sosial, peningkatan harapan bagi mobilitas sosial dalam modernisasi menuntut pendidikan untuk memberikan akses dan *value* arah tersebut. Pendidikan Islam tidak hanya cukup sekedar pemenuhan kewajiban menuntut ilmu belaka, namun lebih dari itu harus juga memberikan modal akses bagi peningkatan social masyarakat. Mobilisasi kultural, modernisasi yang menimbulkan perubahan kultur menuntut sistem pendidikan mampu memelihara stabilitas dan pengembangan warisan kultural yang kondusif bagi pembangunan. Dalam konteks pendidikan Islam, khususnya pesantren sebagaimana disebutkan di atas tentunya memiliki subkultur sendiri yang khas, semua itu berarti penilaian ulang terhadap lingkungan kulturalnya sendiri.¹⁶⁰

c. Kecenderungan Dikotomik Pendidikan Islam Era Orde Baru

Salah satu permasalahan yang mengemuka dalam dunia pendidikan, khususnya pada era Orde Baru bahkan konon berlangsung hingga saat ini adalah dualisme pendidikan. Diakui atau tidak, dampak sosial dualisme pendidikan dapat menjadikan tingkat pengetahuan masyarakat

¹⁵⁹ Azyumardi Azra, *Tradisi dan Modernisasi Menuju Melenium Baru*, (Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 57.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 33.

terbelah-belah dan tidak utuh yang pada gilirannya terjadi penilaian yang berbeda terhadap pendidikan yang ideal sesuai dengan latar belakang pendidikan yang mereka tempuh.

Menurut Abdul Rahman Assegaf bahwa dari sudut pandang Islam, secara konseptual tidak dijumpai adanya dualisme ilmu. Jika memperhatikan terhadap pegangan Islam yakni al-Qur'an atau hadis, tidak ditemukan, baik secara tersirat maupun tersurat tentang dalil mengenai dualisme pendidikan. Islam mengajarkan untuk menuntut semua cabang ilmu,¹⁶¹ sehingga Islam pun tidak mendikotomikan keduanya.

Munculnya dualisme dalam sistem pendidikan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pengaruh kemunduran dunia Islam yang didominasi oleh pola pengembangan keilmuan agama yang spesifik-parsialistik dan juga pengaruh penjajahan Barat. Oleh sebab itu, sistem pendidikan di Indonesia di satu sisi masih mewarisi pola pendidikan Islam (tradisional) dan di satu sisi mewarisi sistem penjajah (Barat). Karel A. Steenbrink mendapati bahwa asal-usul sistem pendidikan yang dualistik di Indonesia telah bermula sejak zaman kolonial Belanda hingga berlanjut ke zaman kemerdekaan. Penolakan politik pemerintah kolonial penjajah untuk menyesuaikan diri dan menggabungkan sistem pendidikan agama Islam seperti pondok pesantren yang telah ada sebelumnya menjadi dasar untuk

¹⁶¹Abdurrahman Assegaf dalam Dualisme Pendidikan di Indonesia, *Lentera Pendidikan*, Vol. 16 NO. 2 (Desember 2013), Abdul Wahab Fakultas Tarbiyah dan Keguruan IAIN Pontianak, hlm. 220-229.

mengembangkan sekolah-sekolah umum menjadi salah satu sebab wujudnya sekolah-sekolah yang menggunakan sistem pendidikan kolonial.¹⁶²

Jika dualisme dalam pendidikan tersebut dibiarkan berlangsung terus-menerus, akan melestarikan keterbelakangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan Islam. Padahal, menurut catatan sejarah, kemajuan teknologi di barat sesungguhnya digali dari pengetahuan yang dibangun oleh orang-orang Islam yang hidup di mana tidak memisahkan antara ilmu agama dan ilmu umum.¹⁶³

Dalam konteks pendidikan, Marwan Sarijo menyatakan bahwa istilah dualisme dan dikotomi memiliki makna yang sama yaitu pemisahan antara pendidikan umum dari pendidikan agama. Dengan pemaknaan di atas, dualisme dan dikotomi pendidikan adalah pemisahan sistem pendidikan antara pendidikan Islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan atau ilmu umum. Dualisme dan dikotomi ini, bukan hanya pada tataran pemilahan tetapi masuk pada wilayah pemisahan. Dalam operasionalnya, pemisahan mata pelajaran umum dengan mata pelajaran agama, sekolah umum dan madrasah yang pengelolaannya memiliki kebijakan masing-masing.¹⁶⁴

¹⁶²Karel, A. Steenbrink. *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta:LP3ES, 1994), hlm. 3.

¹⁶³Ali Riyadi, *Politik Pendidikan Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2006), hlm. 82.

¹⁶⁴Marwan Saridjo, *Bunga Rampa Pendidikan Agama Islam*, (Jakarta: Amissco,1996), hlm. 22.

Bentuk dualisme dalam pendidikan itu dapat dilihat dari kebijakan pemerintah, baik dari kebijakan dalam undang-undang pendidikan nasional maupun Peraturan Pemerintah. Pergumulan antara sistem pendidikan umum dengan sistem pendidikan Islam pun terus berlangsung.

Kebijakan pendidikan Islam yang dibuat di setiap kekuasaan memiliki aspek berbeda, hal ini terkait dengan sistem pendidikan yang dianut. Oleh karena itu pada masa Orde Baru kebijakan sistem pendidikan nasional didasarkan pada 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.¹⁶⁵ Pada pasal 4 TAP MPRS ini menyebutkan bahwa isi pendidikan untuk mencapai dasar dan tujuan pendidikan adalah:

- a. Mempertinggi mental, moral, budi pekerti dan memperkuat keyakinan beragama.
- b. Mempertinggi kecerdasan dan keterampilan.
- c. 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:

¹⁶⁵ Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 13

"Pendidikan pada hakekatnya 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 tanggungjawab keluarga, masyarakat dan pemerintah. Pembangunan di bidang pendidikan didasarkan 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 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."¹⁶⁶

Pada tahun 1970-an pemerintah berupaya untuk menyatukan lembaga-lembaga pendidikan di Indonesia termasuk madrasah di bawah satu naungan yaitu departemen pendidikan dan kebudayaan. Hal ini menimbulkan kekhawatiran dari para pemimpin Islam karena dianggap akan menghilangkan eksistensi Pendidikan Islam. Kekhawatiran tersebut semakin memuncak setelah dikeluarkan Keppres No. 34 Tahun 1972 yang menyatakan bahwa semua lembaga pendidikan di Indonesia berada di bawah tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan termasuk lembaga pendidikan Islam. Namun demikian karena muncul reaksi keras dari para pemimpin Islam, maka kemudian pemerintah tetap mengizinkan madrasah berada di bawah tanggung jawab Departemen Agama. Dengan adanya reaksi tersebut, maka kemudian muncullah SKB 3 Menteri Tahun 1975 yaitu Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Dalam

¹⁶⁶TAP MPRS No. 4/MPRS/1973, Pasal Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, Teknologi Dan Pembinaan Generasi Muda.

Negeri yang masing-masing tertuang dalam: No 6 Tahun 1975, No. 037/U/1975 dan No. 36 Tahun 1975 tertanggal 24 Maret 1975. SKB ini berisi upaya tentang peningkatan mutu pendidikan agama di madrasah yang kemudian menjadi pijakan dalam penyusunan kurikulum madrasah Tahun 1976.¹⁶⁷

Sebagian umat Islam memandang Kepres dan Inpres tersebut sebagai manuver untuk mengabaikan peranan dan manfaat madrasah juga dipandang sebagai langkah untuk mengurangi tugas dan peranan Kementerian Agama dan bagian dari upaya sekulerisasi yang dilakukan pemerintah Orde Baru. Hal ini cukup beralasan dikaitkan dengan setting sosial politik yang berlangsung pada awal pemerintah Orde Baru yang menerapkan kebijakan politik yang memarjinalkan politik Islam melalui pengebirian partai politik Islam.¹⁶⁸

Kebijakan melalui SKB 3 Menteri ini sebenarnya merupakan salah satu upaya dalam rangka menempatkan peserta didik pada taraf dan mutu serta pada konteks kemasyarakatan yang lebih luas. Hal ini terungkap jelas dalam salah satu diktum pertimbangannya yaitu bahwa dalam rangka pencapaian tujuan nasional pada umumnya dan mencerdaskan kehidupan bangsa pada khususnya, serta memberikan kesempatan yang sama kepada tiap-tiap warga Negara Indonesia untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan memberikan kesempatan

¹⁶⁷ Ahmadi Syarif, *Pengenalan Kurikulum Sekolah dan Madrasah*, (Bandung: Citra Umbara, 1995), hlm. 144.

¹⁶⁸ Departemen Agama, *Sejarah Madrasah, Dinamika dan Perkembangannya di Indonesia*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 2004), hlm. 142.

untuk mendapatkan pengajaran yang sama bagi tiap-tiap warga Negara Indonesia, maka perlu diambil langkah-langkah untuk meningkatkan mutu pendidikan pada mdrasah agar lulusan dari madrasah dapat melanjutkan atau pindah ke sekolah-sekolah umum dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi.¹⁶⁹

SKB 3 Menteri ini juga dapat dipandang sebagai pengakuan yang lebih nyata akan eksistensi pendidikan Islam dan sekaligus merupakan langkah strategis menuju tahapan integrasi madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional. Melalui SKB ini madrasah memperoleh definisinya yang semakin jelas sebagai sebuah lembaga pendidikan yang setara dengan sekolah umum meskipun secara manajemen, pengelolaannya masih tetap berada di bawah Departemen Agama. Madrasah tidak lagi dipandang sebagai lembaga pendidikan keagamaan melainkan sebagai lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama islam sebagai mata pelajaran dasar yang kemudian menjadikannya sebagai fondasi untuk mata pelajaran yang lainnya.

Namun demikian, ternyata dalam pelaksanaannya SKB ini pun banyak menghadapi berbagai kendala. Meskipun sebagian kalangan menganggap bahwa SKB ini ke depannya akan berdampak positif terhadap masa depan pendidikan Islam di Indonesia. Mereka yang mendukung adanya kebijakan tersebut kemudian menindak lanjutinya dengan membuat kebijakan baru. Di beberapa pesantren mulai diajarkan mata pelajaran umum dengan

¹⁶⁹Maksum, *Madrasah*, hlm. 150-151.

tujuan agar para santrinya memiliki kompetensi dalam keilmuan umum sehingga kelak mampu bersaing dengan lulusan dari sekolah umum.

Akan tetapi di sisi yang lain tidak sedikit kalangan yang meragukan hal ini. Mereka beranggapan bahwa dengan dikeluarkannya SKB 3 Menteri tersebut justru akan menganggap lembaga pesantren menjadi sebuah lembaga yang akan tetap termarginalkan dalam Sistem Pendidikan Nasional. Meskipun keberadaan pesantren tetap diakui keberadaannya dengan penyelenggaraan tradisi pendidikan yang mandiri, eksklusif.

Pesantren yang dimadrasahkan justru akan menghilangkan eksistensi pesantren yang merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam. Dengan memasukkannya mata pelajaran umum ke dalam kurikulum pesantren justru akan menjadikan *out put* dari pesantren menjadi generasi Islam yang "*Magel*", yakni generasi yang dalam keilmuan Islamnya kurang memadai begitupun dalam keilmuan umum juga kurang kompeten. Dengan kondisi yang demikian itu menjadikan nasib para lulusannya dengan ijazahnya belumlah mengalami kemajuan yang signifikan.

Selain itu dari beberapa pesantren juga muncul kecurigaan terhadap pemerintah, dimana dengan kebijakan tersebut pemerintah akan menyetir dan mengambil kendali terhadap pesantren yang selama ini bercirikan mandiri dalam pengelolaannya. Tradisi kemandirian yang selama ini menjadi salah satu ciri khas pesantren dikhawatirkan akan tercerabut.

Kebijakan yang diambil pada masa Orde Baru tidak berhenti sampai disini. Upaya-upaya untuk menjaga dan melestarikan eksistensi

pendidikan Islam sebagai pendidikan yang urgen dan sistem pendidikan nasional terus dilakukan untuk mewujudkan pendidikan yang adil dan merata sesuai amanah Undang-Undang Dasar 1945.

Pada Tahun 1989 pemerintah mengambil kebijakan dengan mengeluarkan UUSPN No. 2 Tahun 1989. Dalam UUSPN tersebut madrasah didefinisikan sebagai suatu lembaga sekolah yang berciri khas Islam. Jika sebelumnya terjadi *dualisme* antara sekolah dan madrasah, maka dengan UUSPN tersebut, madrasah dengan sendirinya dimasukkan dalam kategori "sekolah". Selanjutnya, kebijakan-kebijakan pemerintahpun mulai diterapkan dengan proporsional terkait dengan kedua lembaga tersebut.

Menurut A. Malik Fadjar, pengakuan madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam merupakan wujud budaya simpatik jati diri budaya bangsa yang berakar pada peradaban "Bhinneka Tunggal Ika".¹⁷⁰ Selain itu, Azyumardi Azra mengatakan, pengakuan tersebut menunjukkan bahwa secara perlahan namun pasti, dikotomi antar madrasah dan sekolah umum mulai pudar.¹⁷¹ Sedangkan menurut Maksum, pengakuan tersebut dapat ditafsirkan sebagai upaya melakukan "integrasi" pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional. Hal ini terlihat dari beberapa indikasi berikut : *pertama*, pendidikan agama menjadi salah satu mata pelajaran wajib dalam setiap jenis, jenjang, jalur pendidikan. *Kedua*, dalam sistem pendidikan

¹⁷⁰Malik Fadjar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas*, (Bandung : Mizan, 1999), hlm. 15.

¹⁷¹Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional: Rekonstruksi dan Demokratisasi*, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm.71.

nasional, madrasah dimasukkan ke dalam katagori pendidikan jalur sekolah. Jika sebelumnya terdapat dualisme antara sekolah dan madrasah, maka melalui kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa madrasah adalah sekolah umum berciri khas agama Islam. *Ketiga*, kendati madrasah termasuk ke dalam jalur pendidikan sekolah, pemerintah masih memberikan peluang untuk mengembangkan madrasah dengan jurusan khas keagamaan.¹⁷² Dengan demikian, pengakuan madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam membawa implikasi tidak ringan bagi keberadaan madrasah ke depan.

Menurut Maksu, SKB tiga Menteri ini dapat dipandang sebagai pengakuan yang lebih nyata terhadap eksistensi madrasah dan sekaligus merupakan langkah strategis menuju tahapan integrasi madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional yang tuntas. Dengan SKB tersebut, madrasah memperoleh definisinya yang semakin jelas sebagai lembaga pendidikan yang setara dengan sekolah sekalipun pengelolaannya tetap berada pada Departemen Agama. Dalam hal ini madrasah tidak lagi hanya dipandang lembaga pendidikan keagamaan yang penyelenggara wajib belajar tetapi sudah merupakan lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar yang sekurang-kurangnya 30 %, disamping mata pelajaran umum.¹⁷³

Bentuk pengakuan lain secara legal terhadap pendidikan Islam juga terlihat kebijakan pemerintah yang pada tanggal 10 Juli 1990, Pemerintah

¹⁷²Maksu, *Madrasah*, hlm. 159 – 160.

¹⁷³*Ibid.*, hlm. 160.

mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1990, tentang pendidikan dasar. Didalam PP tersebut antara lain dirumuskan mengenai definisi dan tujuan pendidikan dasar. Menurut PP tersebut, pendidikan dasar adalah pendidikan umum sembilan tahun, diselenggarakan enam tahun di sekolah dasar dan tiga tahun di sekolah lanjutan tingkat pertama atau pendidikan sederajat. Satuan pendidikan yang sederajat yang dimaksud antara lain adalah Madrasah Ibtidaiyah sederajat dengan Sekolah Dasar sedangkan MTs setara dengan SLTP.¹⁷⁴ Secara umum, dengan adanya berbagai macam kebijakan tersebut maka jelaslah bahwa pendidikan agama termasuk pendidikan Islam semakin mendapatkan perhatian dari pemerintah. Hal ini juga dilanjutkan dengan kebijakan lain yang semakin memantapkan posisi pendidikan Islam yang menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional.

Dengan diberlakukannya SKB 3 menteri tersebut, konsep penyetaraan pendidikan madrasah dengan sekolah umum pada akhirnya menimbulkan konsekuensi mengenai pendidikan agama yang proporsinya hanya 30 % dan pendidikan umum 70 % yang sebelumnya pendidikan agama adalah 60 % dan pendidikan umum sebanyak 40 %. Langkah tersebut sebagai salah satu bentuk memodernisasi madrasah, hal ini banyak yang mengindikasikan bahwa penentuan proporsi yang agak berlebihan menimbulkan kekhawatiran akan adanya tendensi kearah pendidikan yang bercirikan pendidikan *sekuler modern* hingga berpotensi mengarahkan lembaga madrasah yang lepas dari ciri khasnya yaitu nilai-nilai keislaman.

¹⁷⁴Sudarwan Danim, *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 87.

1) Kebijakan Pendidikan Islam Jalur Sekolah

Berbagai kebijakan pendidikan pemerintah Orde Baru sebagai era yang terpanjang dalam sejarah Indonesia merdeka. Orde Baru lahir dari tekad untuk melakukan koreksi total atas kekurangan pemerintah yang telah dijalankan sebelumnya. Orde baru secara harfiah adalah masa yang baru yang menggantikan masa kekuasaan Orde Lama. Namun secara politis Orde Baru diartikan suatu masa untuk mengembangkan negara Republik Indonesia ke dalam sebuah tatanan yang sesuai dengan haluan negara sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta falsafah negara pancasila secara murni dan konsekuen.¹⁷⁵

Secara umum kebijakan Orde Baru diarahkan pada pembangunan ekonomi yang didukung oleh kondisi politik dan keamanan yang stabil. Berdasarkan kebijakan ini maka kerjasama yang harmonis antara pemerintah, angkatan bersenjata dan kaum pengusaha perlu dibangun dengan seerateratnya. Untuk mendukung terlaksananya ini, pemerintah menggunakan pendekatan sentralistik dan monoloyalitas dalam seluruh aspek kehidupan.¹⁷⁶ Karena politik, ekonomi, dan militer sudah dikuasai oleh Orde Baru untuk mendukung kepentingannya, maka dengan mudah Orde Baru dapat menguasai segala bidang di masyarakat.¹⁷⁷

Dengan kebulatan tekad atau komitmen dari segala kekurangan pada masa sebelumnya, Orde Baru merumuskan tujuannya secara jelas yakni

¹⁷⁵ Abuddin Nata, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 325.

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 329.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 332.

melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Ditinjau dari konteks manapun, runtuhnya Orde Lama dan bangkitnya Orde Baru tetap merupakan persoalan yang sangat penting bagi bangsa Indonesia. Perpindahan era ini bukan sekedar perpindahan waktu dan kekuasaan, akan tetapi lebih dari itu mempunyai makna dan implikasi yang sangat banyak.

Penyelenggaraan pemerintahan yang otoriter dan refresif tentunya sangat mempengaruhi dalam pengambilan keputusan dan kebijakan di berbagai aspek. Pada sisi lain, kuatnya legitimasi pemerintah dalam menjalankan roda kekuasaan tidak ditopang dengan pemberdayaan masyarakat, sehingga hanya segelintir orang saja yang dapat memperoleh keuntungan karena dekat secara kekeluargaan, kekerabatan atau kolega. Hal tersebut berdampak pula pada pengambilan keputusan pendidikan nasional yang dikembangkan dan sedang dibangun oleh pemerintah saat itu. Sejatinya pendidikan yang dikembangkan harus disertai dengan perubahan dan perkembangan sesuai perubahan di sekitar lingkungannya. Hal ini memunculkan sikap ragu-ragu pemerintah, di satu sisi pemerintah 'berhutang budi' kepada umat Islam karena partisipasinya dalam perjuangan melawan komunis, namun sisi lain agaknya pemerintah menentang munculnya komunitas-komunitas muslim yang kuat secara politis yang tentunya dapat mempengaruhi roda kekuasaan yang sedang berkuasa.¹⁷⁸

Dikotomi sistem pendidikan merupakan kesinambungan sejarah, baik sejarah umat Islam pada khususnya maupun sejarah bangsa Indonesia

¹⁷⁸Kuntowijoyo, *Paradigma Islam Interpretasi Untuk Aksi*, Cet.7, (Bandung :Mizan, 1998), hlm. 68.

pada umumnya. Di samping itu, wacana dikotomi pendidikan juga menguat kembali akibat gejolak politik nasional yang bermuatan ideologi tertentu. Dari zaman sebelum kemerdekaan hingga kini telah terjadi perseteruan politik antara kelompok nasionalis sekuler dan nasionalis religious (Islam). Kedua kelompok yang bersebrangan visi ini saling berebut pengaruh untuk menaklukkan dan sekaligus menguasai sistem konstitusi Negara. Akibatnya masing-masing berusaha melegitimasi ideologi tertentu, malah kalau perlu secara konfrontatif dengan melakukan proses pelembagaan formal.¹⁷⁹

Lembaga pendidikan merupakan salah satu media penting yang dapat membentuk bagaimana corak hidup seseorang atau masyarakat, apakah pandangan hidup mereka hanya untuk kepentingan di dunia ini saja atau untuk akhirat saja atau untuk kedua-duanya. Lembaga pendidikan terdiri dari keluarga, sekolah atau madrasah dan masyarakat.¹⁸⁰ Cliffon Fadiman, menyatakan bahwa sekolah atau madrasah merupakan peta utama atau sebagai satu-satunya peta untuk pulau harta karun yang merasuk pada pikiran anak didik sendiri.¹⁸¹

Madrasah merupakan lembaga pendidikan Islam diharapkan mampu memperjuangkan dan mewujudkan pendidikan Islam. Di antara sekian banyak tujuan pendidikan Islam yang dikemukakan para ahli, Moh

¹⁷⁹Muarif, *Liberalisasi Pendidikan*, (Yogyakarta: Pinus Book Publisher, 2008), hlm. 28.

¹⁸⁰Munardji, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bina Ilmu, 2004), hlm. 120.

¹⁸¹Battle dan Robert L. Shannon dalam Abdul Madjid dan Jusuf Mudakir, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 241.

Shofan menjelaskan bahwa tujuan pendidikan Islam bukan saja diarahkan menjadi manusia dalam bentuk mengamalkan ajaran beragama dan berakhlak mulia, melainkan juga mampu mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya.¹⁸² Potensi yang harus dikembangkan terutama aspek fisik, psikis, intelektual, kepribadian, dan sosial sesuai dengan tuntutan kehidupan, kemajuan ilmu dan budaya, perkembangan masyarakat serta harapan ajaran Islam itu sendiri, terutama dalam menjadikannya mampu menunaikan tugas sebagai khalifah dan insan yang mengabdikan kepada Allah SWT.

Dalam sejarah, madrasah mulai tumbuh di Indonesia pada awal abad ke-20. Kelahiran madrasah ini tidak terlepas dari ketidakpuasan terhadap sistem pesantren yang semata-mata menitikberatkan agama, di lain pihak sistem pendidikan umum justru ketika itu tidak menghiraukan agama.¹⁸³

Dalam pandangan Mahmud Yunus, perbedaan antara madrasah di satu sisi dan sekolah termasuk sekolah-sekolah umum peninggalan penjajah Belanda di sisi lain setelah masa kemerdekaan, memperjelas adanya dualisme dalam sistem pendidikan di Indonesia.¹⁸⁴

Keberadaan madrasah sangat menonjol oleh karena dua hal. Pertama, pendidikan madrasah selama ini seakan-akan tersisih dari

¹⁸²Moh. Shofan, *Pendidikan Berparadigma Profetik; Upaya Konstruktif Membongkar Dikotomi Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Ircisod, 2004), hlm. 63.

¹⁸³H.A. Timur Djaelani, *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*, (Jakarta : Dermaga, 1983), hlm. 19.

¹⁸⁴Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Hidayakarya Agung, 1979), hlm. 21.

mainstream pendidikan nasional¹⁸⁵ sekalipun berkenaan dengan pendidikan anak bangsa. Kedua, madrasah sebagai pendatang baru dalam sistem pendidikan nasional relatif menghadapi kendala dalam hal mutu, manajemen dan kurikulumnya.¹⁸⁶

Madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam merupakan sekolah yang mempunyai ciri khusus, yakni sekolah umum yang berciri khas Islam. Dengan konsep tersebut maka madrasah mempunyai tanggung jawab dan tugas yang lebih daripada sekolah umum. Di samping memberikan pendidikan umum, madrasah juga memberikan pendidikan agama. Analisis kekuatan, kelemahan, anomali-anomali kebijakan hingga saat ini mengharuskan madrasah lebih tajam dan terarah di dalam memasuki millenium ketiga yang penuh dengan tantangan.¹⁸⁷ Selanjutnya prospek madrasah masa depan yang cerah harus dipersiapkan untuk memenuhi tuntutan global.

Dengan rumusan reposisi madrasah yang disesuaikan dengan visi-misi pembangunan nasional serta pemanfaatan prospek madrasah dengan nilai positif dalam memenuhi tuntutan masyarakat Indonesia baru dan masyarakat global, maka dapat disusun kurikulum madrasah yang realistis sesuai dengan dinamika masyarakat Indonesia.¹⁸⁸

¹⁸⁵Suwita & Fauzan, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 233.

¹⁸⁶H.A.R.Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm.164.

¹⁸⁷*Ibid.*, hlm. 165.

¹⁸⁸*Ibid.*

Tugas yang dipikul madrasah adalah mewujudkan anak didik yang memiliki pengetahuan keislaman dan ilmu-ilmu lain sekaligus dapat mengamalkan pengetahuan yang mereka miliki, yang merupakan suatu lembaga yang membantu bagi terciptanya cita-cita keluarga dan masyarakat, khususnya masyarakat muslim. Bagi umat Islam, lembaga pendidikan Islam diharapkan bukan sekadar lembaga yang di dalamnya diajarkan agama Islam, melainkan lembaga pendidikan yang secara keseluruhannya bernaftaskan Islam,¹⁸⁹ dalam mewujudkan masyarakat adil makmur yang diridhai Allah SWT.

Pada masa awal-awal pemerintahan Orde Baru, kebijakan dalam beberapa hal mengenai madrasah bersifat melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde Lama. Pada tahap ini madrasah belum dilihat sebagai bagian dari sistem pendidikan secara nasional, tetapi merupakan lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Hal ini disebabkan karena kenyataan bahwa sistem pendidikan madrasah lebih didominasi oleh muatan-muatan agama, menggunakan kurikulum yang belum terstandar, memiliki struktur yang tidak seragam, dan memberlakukan manajemen yang kurang dapat dikontrol oleh pemerintah.¹⁹⁰ Selain itu menurut Maksum bahwa meskipun pada tahap perkembangan selanjutnya antara kedua lembaga kementerian ini terjadi interaksi dan saling melengkapi, tetapi nampaknya kecenderungan itu masih dipengaruhi oleh kebijakan yang

¹⁸⁹Munardji, *Ilmu*, hlm.125.

¹⁹⁰Maksum, *Madrasah*, hlm. 132.

bersifat politik dan juga karena adanya perubahan paradigma sebagian umat Islam dalam memahami dan melihat kerangka hubungan Islam dan Negara.¹⁹¹

Selain itu menurut pengamatan pemerintahan Orde Baru bahwa program Madrasah Wajib Belajar berjalan kurang sesuai dengan harapan sehingga Kementerian Agama terus menata kurikulum pendidikan madrasah sejalan dengan tuntutan pendidikan nasional. Sebagai efek dari Ketetapan MPRS No. XXVII/1966, pada tahun 1967 Menteri Agama mengeluarkan kebijakan untuk menegerikan sejumlah madrasah dalam semua tingkatan mulai dari tingkat Ibtidaiyah sampai dengan Aliyah. Melalui usaha ini sebanyak 123 Madrasah Ibtidaiyah telah dinegerikan sehingga menambah jumlah total Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) menjadi 358. Dalam waktu yang bersamaan, juga telah berdiri sekitar 182 Madrasah Tsanawiyah Negeri dan 42 Madrasah Aliah Agama Islam Negeri (MAAIN). Dengan memberikan status negeri ini, tanggung jawab pengelolaan memang menjadi beban pemerintah, tetapi pengaturan dan kontrol atas madrasah-madrasah itu menjadi lebih efektif.¹⁹²

Namun demikian pernah suatu ketika pemerintah Orde Baru mengeluarkan kebijakan yang berwujud Inpres tahun 1972 dan 1974, inti dari Inpres itu adalah ingin menunjukkan hegemoni pemerintah dalam bidang pendidikan, baik dari sisi pengaturan standarisasi kualitas pendidikan untuk kebutuhan pembangunan yang dikehendaki oleh pemerintah maupun

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 136.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 141.

pengaturan dan pengawasan tentang pendirian lembaga pendidikan negeri dan swasta, bahkan dengan kebijakan ini pemerintah ingin menjadikan pendidikan satu atap dalam pengelolaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa kebijakan pendidikan nampaknya memang kewenangan otoritatif pemerintah Orde Baru.

Husni berpendapat bahwa kebijakan pemerintah yang berwujud Inpres tersebut merupakan manuver untuk mengabaikan peran dan manfaat madrasah yang sejak jaman penjajahan telah diselenggarakan umat Islam. Situasi ini menandai ketegangan yang cukup keras dalam konteks pendidikan nasional.¹⁹³

Apa yang dapat dilakukan pemerintah pada tahap ini adalah memperkuat struktur madrasah –baik dalam jenjang maupun kurikulumnya– sehingga lulusannya memperoleh pengakuan yang sama dengan lulusan dan dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi di sekolah-sekolah yang dikelola Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Untuk tujuan ini dikeluarkan kebijakan berupa Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri pada tahun 1975 tentang peningkatan mutu pendidikan pada madrasah.¹⁹⁴

Menurut Daulay, inti dari SKB tersebut adalah upaya untuk meningkatkan mutu madrasah, dalam surat keputusan tersebut dicantumkan.¹⁹⁵

¹⁹³Husni Rahim, *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, Cet.1, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2005), hlm. 18.

¹⁹⁴*Ibid.*, hlm. 132.

¹⁹⁵Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam, Dalam Sistem Pendidikan Nasional Indonesia*,

- a. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat.
- a. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih di atasnya.
- b. Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat (SKB Tiga Menteri Tahun 1975, Bab II, Pasal 2).

Dengan dilaksanakannya SKB Tiga Menteri ini berarti:

- a. Eksistensi madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam lebih mantap dan kuat.
- b. Pengetahuan umum pada madrasah-madrasah lebih meningkat.
- c. Fasilitas fisik dan peralatan lebih disempurnakan.
- d. Adanya *civil effect* terhadap ijazah madrasah.

SKB Tiga Menteri menurut Nur Huda dapat dianggap sebagai tonggak sejarah modernisasi madrasah. SKB tersebut dapat disebut sebagai titik awal penyelenggaraan madrasah secara modern. Selain itu, SKB Tiga Menteri dapat dipandang sebagai pengakuan yang nyata terhadap eksistensi madrasah dan sekaligus langkah strategis menuju tahapan integrasi madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional yang tuntas.¹⁹⁶ Dengan mengikuti pola penyelenggaraan madrasah seperti yang digariskan dalam SKB tersebut, ijazah madrasah tidak saja diakui oleh Departemen Agama, tetapi juga oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan departemen-departemen lain.

(Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 152.

¹⁹⁶Maksum, *Madrasah*, hlm. 151.

Ini dapat dipandang sebagai sisi positif yang menguntungkan madrasah.¹⁹⁷

Ternyata kebijakan pemerintahan Orde Baru yang dituangkan dalam SKB Tiga Menteri tersebut banyak dipermasalahkan oleh sebagian besar umat Islam terutama ulamanya, karena SKB Tiga Menteri itu dianggap membuat siswa madrasah serba tanggung, tidak mengerti dengan baik pengetahuan agama, juga umum, sehingga akan mengakibatkan kelangkaan ulama. Untuk mencari solusinya, maka Departemen Agama pada tahun 1987, di masa Menteri Munawir Sjadzali, mendirikan Madrasah Aliyah Program Khusus. Madrasah ini diharapkan menjadi lembaga mencetak calon ulama yang mengerti agama dengan baik juga pengetahuan umum, utamanya bahasa Arab dan Inggris.¹⁹⁸ Namun sayangnya, MAPK/MAK ini tidak mempunyai payung hukum, karena madrasah yang diakui berdasarkan SKB Tiga Menteri itu adalah 70% pelajaran umum dan 30% pelajaran agama. Bahkan, madrasah ini juga belum jelas posisinya dalam UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989. MAPK/MAK, termasuk di dalam pendidikan keagamaan,¹⁹⁹ baru mendapat tempat dalam UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003.

Pada dasarnya, dibukanya MAPK adalah upaya mengembalikan madrasah ke tujuan semula dengan beberapa penyempurnaan. MAPK juga dimaksudkan sebagai penyuplai utama mahasiswa dalam jenjang pendidikan

¹⁹⁷Nur Huda, *Islam Nusantara: Sejarah Sosial Intelektual Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz), hlm. 396.

¹⁹⁸Husni Rahim, *Madrasah*, hlm. 16.

¹⁹⁹Dalam UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989 pendidikan keagamaan telah dijelaskan definisi pada pasal 11 ayat (6) dan pada pasal 15 ayat (2) pendidikan keagamaan ini dimasukkan menjadi bagian dari pendidikan menengah, tetapi bentuk dari pendidikan keagamaan itu ternyata tidak tercantum dalam UU tersebut dan penjelasannya.

tinggi Islam. Namun, jumlah MAPK yang sangat terbatas, dan tidak seimbang dengan jumlah Perguruan Tinggi Islam yang banyak, tujuan pendirian MAPK pun menjadi kurang maksimal. Kondisi madrasah yang dipandang sebagian masyarakat telah terjadi pergeseran keilmuan, ditanggapi dengan membentuk madrasah diniyah atau melestarikan lembaga pesantren sebagai tempat pendidikan keagamaan.²⁰⁰

Memasuki tahun 90-an, kebijakan pemerintahan Orde Baru mengenai madrasah ditujukan secara penuh untuk membangun satu sistem pendidikan nasional yang utuh. Dengan satu sistem yang utuh dimaksudkan bahwa pendidikan nasional tidak hanya bergantung pada pendidikan jalur sekolah tetapi juga memanfaatkan jalur luar sekolah. Dalam rangka mewujudkan tujuan ini, pemerintahan Orde Baru melakukan langkah konkrit berupa penyusunan Undang-Undang No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan sekaligus menggantikan UU No. 4 Tahun 1950. Dalam konteks ini, penegasan definitif tentang madrasah diberikan melalui keputusan-keputusan yang lebih operasional dan dimasukkan dalam kategori pendidikan sekolah tanpa menghilangkan karakter keagamaannya. Melalui upaya ini dapat dikatakan bahwa madrasah berkembang secara terpadu dalam sistem pendidikan nasional.²⁰¹

Perkembangan tersebut, menurut Azra, membawa implikasi yang cukup mendasar bagi keberadaan madrasah. Madrasah yang semula

²⁰⁰Nur Huda, *Islam Nusantara*, hlm. 399.

²⁰¹Maksum, *Madrasah*, hlm. 132-133.

dipandang sebagai institusi pendidikan keagamaan, sekarang ini, ia dapat mengklaim diri menjadi sekolah umum plus. Oleh karena itu, madrasah mendapatkan beban tambahan yang cukup berat, karena di samping harus memberikan kurikulum sekolah umum yang setingkat secara penuh, ia juga harus memberikan materi-materi esensial kesilamannya, yang selama ini telah diajarkan. Beratnya beban yang diemban oleh madrasah tersebut masih ditambah dengan rendahnya kualitas sumber-sumber daya pembelajaran.²⁰²

Meskipun demikian, menurut Ahmad Gunaryo upaya-upaya tersebut tidak serta merta bisa memposisikan pendidikan madrasah secara substansial sejajar dengan Pendidikan Umum (sekolah).²⁰³

Masih menurut Azra,²⁰⁴ konteks pendidikan Islam di masa Orde Baru cenderung sentralistik dan serba seragam, sehingga gilirannya mengabaikan keragaman realitas ekonomi, budaya masyarakat Indonesia di berbagai daerah. Selanjutnya orientasi kebijakan pendidikan nasional cenderung kepada pencapaian target-target tertentu, seperti target kurikulum yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif menjangkau seluruh aspek dan potensi anak didik.

Konsekuensi dari implementasi Undang-Undang tersebut mengindikasikan bahwa penyelenggaraan pendidikan berbentuk otonomi atau desentralisasi pendidikan. Oleh karena itu dalam dunia pendidikan era

²⁰²Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2011), hlm. 48.

²⁰³Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan*, hlm. 48.

²⁰⁴Azyumardi Azra, *Paradigma Baru*, hlm. 5 – 6.

otomisasi ini akan berdampak kepada perubahan beberapa paradigma pendidikan dari sentralisasi mengarah pada desentralisasi serta prinsip demokratisasi, keterbukaan, akuntabilitas yang mengarah pada munculnya kebijakan arus bawah.²⁰⁵

Secara yuridis, madrasah telah diakui sebagai sub sistem pendidikan nasional sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Sisdiknas No. 20 Tahun 2003,²⁰⁶ konsekuensi yang terjadi akibat keputusan tersebut pembinaan madrasah disamakan dengan sekolah-sekolah pemerintah²⁰⁷ yang sesungguhnya jika dilihat dari sisi struktural madrasah sebagai sekolah yang bercirikan agama Islam harus dibawah Departemen Agama. Oleh karena itu dengan munculnya kebijakan yang dibuat Orde Baru ternyata kurang menguntungkan sekolah-sekolah yang berada di bawah naungan Departemen Agama.

Menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah No. 32 Tahun 2004 pasal 10 Ayat 3 huruf (f) tentang pembagian urusan pemerintahan, urusan agama termasuk salah satu urusan pemerintahan yang tidak didesentralisasikan atau diotonomikan daerah. Dengan demikian peraturan tersebut menimbulkan multi interpretasi terhadap kedudukan pendidikan

²⁰⁵Haidar, *Pendidikan Islam*, hlm. 96.

²⁰⁶Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20 Tahun 2003 Pasal 77 Ayat 2 dan Pasal 18 Ayat 3.

²⁰⁷H.A.R. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hlm. 170.

Agama dalam hal ini kedudukan Madrasah.²⁰⁸ Di sisi lain ketika terjadi multi interpretasi tersebut banyak sekali lempar tanggung jawab yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah beranggapan bahwa madrasah tidak menjadi tugasnya karena belum diotonomikan, sedangkan pemerintah pusat menganggap kebutuhan madrasah juga telah dicukupi daerah sebagaimana mengurus pendidikan di daerah pada umumnya, pada akhirnya nasib madrasah bertambah sengsara karena pemerintah pusat dan daerah tidak dapat memberikan solusi terhadap permasalahan tersebut.²⁰⁹

Perjalanan pendidikan Islam di Indonesia senantiasa dihadapkan pada permasalahan yang kompleks, hal itu disinyalir secara koseptual-teoritis hingga operasional praktis. Seolah pendidikan Islam tertinggal perkembangannya dari pendidikan umum, sehingga pendidikan Islam terkesan dengan pendidikan 'kelas dua'. Oleh karena itu Azyumardi Azra²¹⁰ berpendapat bahwa ada faktor-faktor yang menyebabkan pendidikan Islam selalu tersingkirkan. Menurut beliau faktor-faktor itu dimulai dari sering terlambatnya pendidikan Islam dalam merumuskan diri untuk merespon perubahan dan kecendrungan perkembangan masyarakat, sekarang dan masa datang. Selain itu sistem pendidikan Islam kebanyakan cenderung mengorientasikan diri pada bidang-bidang humaniora dan ilmu sosial

²⁰⁸Ki Supriyoko, *Hakikat Politik Nasional* dalam Ali Muhdir Amnur (Ed), *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Pustaka Fahima, 2007), hlm. 12.

²⁰⁹Imam Suprayogo, *Quo Vadis Madrasah: Gagasan dan Solusi Pembangunan Madrasah*, (Yogyakarta : Hikayat Publising, 2007), hlm. 78 – 79.

²¹⁰Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam*, hlm. 59 – 60.

ketimbang ilmu eksakta semacam fisika, kimia, biologi dan matematika modern. Kemudian pendidikan Islam di dalam melaksanakan pembaharuan dan peningkatan sistem pendidikan Islam senantiasa tidak komprehensif dan menyeluruh, itu pun dilakukan ketika tidak terjadi perubahan secara esensial di dalamnya. Yang terakhir adalah sistem pendidikan Islam cenderung berorientasi ke masa silam ketimbang berorientasi ke masa depan atau kurnag bersifat *future-oriented* dan tentunya sistem pendidikan Islam belum dikelola secara professional dalam perencanaan, penyiapan tenaga pengajar, kurikulum maupun implementasi pendidikannya, itulah yang menyebabkan pendidikan Islam kalah bersaing dengan lainnya.

Abdul Rachman Shaleh menyatakan bahwa pelaksanaan tugas pendidikan di Kementerian Agama dianggap sebagai sumber terjadinya dualisme pendidikan di Indonesia.²¹¹ Hal tersebut disadari sebagai akibat politik pendidikan di masa penjajahan Belanda yang mendikotomikan antara sistem pendidikan Barat yang bersifat umum dan sekular dengan pendidikan Agama yang eksklusif dan bersifat ukhrawi. Perundang-undangan tentang sistem pendidikan jelas memberi peluang terjadinya dualisme pendidikan. Pasal 10 ayat (2) undang-undang No. 4 tahun 1954 menyatakan bahwa "belajar di sekolah agama yang mendapat pengakuan dari kementerian agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar". Demikian pula sebagaimana yang tertulis dalam substansi Undang-Undang No.2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional dan peraturan pelaksanaannya juga memberikan

²¹¹ Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 47.

pengakuan dan keberadaan madrasah dan pendidikan keagamaan sebagai bagian dalam kesatuan sistem pendidikan nasional.²¹²

Setelah lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Hampir seluruh kewenangan pemerintahan yang sebelumnya (sebelum dinudangkannya UU tersebut) berada ditangan Pemerintah Pusat, kini dialihkan (dilimpahkan) ke Pemerintah Daerah. Inilah yang kemudian dikenal dengan desentralisasi atau otonomi daerah.²¹³

Dalam pasal 7 UU tersebut menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Bidang lain yang dimaksud meliputi; kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pembangunan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.²¹⁴

Dari pasal tersebut hanya lima bidang itulah yang tidak berada

²¹²Suyatno, " Dekonstruksi Pendidikan Islam Sebagai Subsystem Pendidikan Nasional", *Jurnal Pendidikan Islam*, Volume I, Nomor 1,(Juni 2012/1433 H),hlm .129.

²¹³Masykur H Mansyur , "Kebijakan Pemerintah Mengenai Pendidikan Islam", *Majalah Ilmiah Solusi Unsika* ISSN 1412-86676 Vol. 10 No. 22 (Mar - Mei 2012).

²¹⁴*Ibid.*

dalam wewenang pemerintah daerah. Artinya lima bidang tersebut tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Urusan agama termasuk dalam lima bidang yang wewenangnya tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. Itulah sebabnya ketika banyak departemen sibuk merestrukturisasi dan merampingkan departemennya serta menyerahkan sebagian (besar) pegawainya ke pemerintah daerah, departemen agama tidak melakukan hal itu.²¹⁵

Menyikapi permasalahan tersebut pendidikan agama yang diurus oleh Kementerian Agama (Dirjen Pendidikan Islam) ada dua macam; (1) pendidikan agama (sebagai mata pelajaran) yang diberikan di sekolah umum; dan (2) Pendidikan agama dalam bentuk kelembagaan seperti madrasah. Dalam hal pendidikan agama di sekolah umum yang dilakukan adalah seperti menentukan isi kurikulum pendidikan agama, pengangkatan guru agama (dulu pernah diserahkan pada Depdikbud/Depdiknas), pelatihan guru agama. Penempatan guru agama dan penentuan jumlah jam pelajaran agama diserahkan kepada Depdiknas. Dalam hal madrasah terutama madrasah negeri wewenang Kementerian Agama adalah menetapkan kurikulum termasuk alokasi waktunya, menyediakan gedung dan fasilitas belajar, menyediakan dana operasional dan gaji pegawai, membina pegawai yang ada di madrasah tersebut, termasuk pembinaan kepala madrasah.²¹⁶

Menteri Agama pernah mengirim surat kepada Menteri Dalam

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*

Negeri dengan/ untuk merespon UU nomor 22 tahun 1999. Isi surat tersebut mengenai penyerahan sebagian kewenangan yang ada pada Menteri Agama dalam bidang pendidikan agama dan keagamaan kepada Pemerintah Daerah. Tanggapan atas surat tersebut termasuk internal Kementerian Agama sendiri beragam, ada yang ingin mengimplementasikan secara dekonsentrasi bukan desentralisasi, demikian juga ada yang berkeinginan tersedianya dinas perguruan agama Islam di tiap Kabupaten/ Kota dan sebagainya. Tanggapan Pemda kabupaten/ Kota juga beragam, ada yang menerima namun ada juga yang menolak. Kondisi riil sampai saat ini ternyata madrasah yang selama ini dikelola oleh Kementerian Agama masih tetap dan setia untuk dikelola dan dibina oleh Kementerian Agama.²¹⁷

2) Kebijakan Pendidikan Islam Jalur Luar Sekolah (Madrasah)

Dalam struktur pendidikan nasional, pesantren merupakan mata rantai yang sangat penting. Hal ini tidak hanya karena sejarah kemunculannya yang sangat lama, tetapi karena pesantren telah secara signifikan ikut andil dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.²¹⁸ Pondok pesantren pada dasarnya memiliki fungsi meningkatkan kecerdasan bangsa, baik ilmu pengetahuan, keterampilan maupun moral. Namun fungsi kontrol moral dan pengetahuan agamalah yang selama ini melekat dengan sistem pendidikan pondok pesantren.

Dalam Undang-Undang RI No. 2 tahun 1989 tentang Sistem

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Abdul Hady Mukti, *Pengembangan Metodologi Pembelajaran di Salafiyah*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 2002), hlm.1.

Pendidikan Nasional pasal 10 ayat 1, 2 dan 3 disebutkan bahwa: Pendidikan di Indonesia diselenggarakan melalui dua jalur yaitu jalur pendidikan sekolah dan jalur pendidikan luar sekolah. Pendidikan yang diselenggarakan sekolah melalui kegiatan belajar mengajar secara berjenjang dan berkesinambungan, sedangkan pendidikan yang diselenggarakan di luar sekolah adalah pendidikan yang diselenggarakan di luar sekolah melalui kegiatan belajar mengajar yang tidak berjenjang dan berkesinambungan.

Keberadaan pesantren hingga saat ini memang tidak dapat lepas dari pengalaman dan perjalanan sejarah yang panjang. Bahkan tidak jarang pesantren mengalami "diskriminasi" atau "peminggiran" kebijakan yang sangat merugikan. Pada masa pertengahan Orde Baru, pemerintah memberikan kebijakan melalui PP nomor 73 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Sekolah²¹⁹ yang memasukkan lembaga pendidikan pesantren bukan lembaga pendidikan formal yang setara dengan lembaga pendidikan formal yang ada. Pesantren hanya diakui sebagai lembaga pendidikan non formal yang masuk pada kategori jenis pendidikan luar sekolah yang terdiri atas pendidikan umum, keagamaan, pendidikan jabatan, pendidikan kedinasan dan pendidikan kejuruan. Hal ini disebabkan karena pemerintah menganggap proses pendidikan di pesantren belum memenuhi standar yang telah ditetapkan, didominasi oleh muatan agama, menggunakan kurikulum yang belum standar, memiliki struktur yang tidak seragam, tidak memiliki sistem jaminan mutu (*Quality Assurance*) dan

²¹⁹Peraturan Pemerintah RI Nomor 73 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Sekolah. Lihat Bab III pasal 3 ayat (1).

menggunakan manajemen yang tidak dapat di kontrol oleh pemerintah.

Oleh karena itu pesantren dengan model pendidikan yang diselenggarakannya tersebut tergolong pendidikan yang tidak berjenjang dan tidak berkesinambungan. Sistem pendidikan pesantren yang tidak berjenjang dan tidak berkesinambungan tersebut dikatakan sebagai sistem pendidikan yang di luar sistem pendidikan nasional.²²⁰ Namun demikian pengembangan apapun yang dilakukan dan dijalani oleh pesantren tidak mengubah ciri pokoknya sebagai lembaga pendidikan dalam arti luas, maksudnya tidak semua pesantren menyelenggarakan madrasah, sekolah dan kursus seperti yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan di luarnya.²²¹

Pesantren sudah saatnya untuk tidak menutup diri terhadap perubahan, karena keengganan pesantren untuk menyesuaikan dengan perubahan sebenarnya dengan sendirinya telah memposisikan pesantren sebagai lingkungan yang terisolir dari pergaulan dan pada akhirnya akan ditinggalkan kebanyakan orang, karena sudah tidak lagi sesuai atau tidak dapat mengakomodasi keadaan zaman. Dengan demikian secara tak langsung pesantren telah ikut juga menciptakan permasalahan dalam era globalisasi, yaitu perasaan teringkari, tersisihkan atau tertinggal dari orang lain dan kalangan tertentu dalam masyarakat, akibat tidak dapat mengikuti dan tidak dapat menyesuaikan dengan perubahan.

Perubahan yang dimaksud disini bukan berarti pesantren

²²⁰Zamakhshari Dhoffer, *Tradisi Pesantren : Studi Tentang Pandangan Hidup Kiai*, (Jakarta : LP3ES, 1985), hlm. 41-42.

²²¹Dian Nafi Abd A'la dkk, *Praxis Pembelajaran Pesantren*, (Yogyakarta :LKIS Pelangi Aksara. 2007), hlm. 21.

merombak total ataupun membuang jauh-jauh sistem yang selama ini telah menjadi ciri khasnya. Penerimaan pesantren terhadap berbagai perubahan juga disertai dengan mempertahankan dan tetap memberikan tempat terhadap nilai-nilai lama, karena perubahan bukan berarti harus menghilangkan atau menggusur nilai-nilai lama. Perubahan justru akan semakin memperkaya sekaligus mendukung upaya transmisi khazanah pengetahuan Islam tradisional dan melebarkan jangkauan pelayanan pesantren terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Apa yang dilakukan pesantren dalam perubahan dirinya merupakan salah satu bentuk modernisasi pesantren, baik sebagai lembaga pendidikan maupun sebagai lembaga social.²²²

Sebagai lembaga pendidikan berbasis agama, pesantren mulanya merupakan pusat pengemblengan nilai-nilai dan penyiaran agama Islam, dengan menyediakan kurikulum berbasis agama. Pesantren diharapkan mampu melahirkan alumni yang kelak diharapkan mampu menjadi figur agamawan yang tangguh dan mampu memainkan serta membiasakan peran propetiknya pada masyarakat umum, artinya akselerasi mobilitas vertikal dengan perjanjian materi-materi keagamaan menjadi prioritas untuk tidak mengatakan satu-satunya prioritas dalam pendidikan pesantren.²²³

Pemerintah menganggap proses belajar mengajar di pesantren tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan, karena sistem pendidikan pesantren lebih didominasi muatan-muatan agama, menggunakan kurikulum yang

²²²Sa'id Aqiel Siradj, *Pesantren Masa Depan*, Cet. 1, (Pustaka Hidayah, Bandung, 1999) , hlm. 201-202 & hlm. 63-66.

²²³Amin Headari, *Masa Depan Pesantren*, (Jakarta: IRD Press, 2006), hlm. 127.

belum standar, memiliki struktur yang tidak seragam dan menggunakan manajemen yang tidak dapat dikontrol oleh pemerintah. Tampaknya pemerintah menerapkan standar ganda, satu sisi pesantren dianggap pemerintah sebagai lembaga yang harus dibina dan dikembangkan karena mempunyai peran yang cukup strategis untuk ikut memobilisasi masyarakat guna mendukung stabilnya pembangunan ekonomi, namun di sisi lain pesantren ditempatkan jauh dari sistem pendidikan nasional. Karena bagaimanapun juga, sistem pendidikan pesantren dianggap tidak memiliki standar yang baku.²²⁴

Fenomena tersebut sangat menyulitkan kedudukan pesantren dalam percaturan sistem pendidikan Orde Baru, sehingga dalam konteks perkembangan kesejarahan, pesantren merespon kebijakan Orde Baru sesuai dengan dinamikanya. Artinya pesantren merespon secara akomodatif dan ada juga pesantren yang merespon secara defensif. Ada pesantren yang meresponnya dengan merevisi kurikulumnya dan memasukkan semakin banyak mata pelajaran umum dan membuka kelembagaan serta fasilitas-fasilitas pendidikannya bagi kependidikan umum. Pada sisi lain, banyak juga pesantren yang tetap bertahan dalam mempertahankan substansi pendidikan tradisional.²²⁵

Pada persoalan pertama, pesantren merespon kebijakan pendidikan Orde Baru dengan melakukan evolusi pendidikan dengan cara membuka

²²⁴ Ali Riyadi, *Politik Pendidikan*, hlm. 201.

²²⁵ *Ibid.*

lembaga pendidikan modern(umum), dan itu menjadi dinamika tersendiri setelah merasa tersaingi dengan sistem kelembagaan madrasah sebagai lembaga modern yang dikembangkan pemerintah. Untuk merespon perkembangan tersebut, pesantren tetap berfungsi sebagai pesantren dalam pengertian aslinya, yaitu tempat pendidikan dan pengajaran bagi santri yang ingin memperoleh pengetahuan Islam secara mendalam dan sekaligus madrasah bagi anak-anak di lingkungan pesantren. Sebagaimana murid-murid madrasah ini sekaligus menjadi santri tetap di pesantren.²²⁶

Masih dalam kaitan yang sama, Menteri Agama Mukti Ali tahun 1974 pernah mengeluarkan kebijakan pendidikan ketrampilan di pondok pesantren. Kebijakan ini timbul atas kritik beliau terhadap pondok pesantren salafi yang sepenuhnya agama. Mukti Ali menilai hal tersebut terlalu mementingkan kepandaian otak (menghafal) dan penonjolan keutamaan akhlak (tasawuf), tetapi kurang memperhatikan ketrampilan tangan sebagai bekal hidup setelah terjun ke masyarakat. Menurutnya secara ideal seorang santri harus mampu menyerasikan antara otak (head), akhlak (heart), dan ketrampilan (hand).²²⁷

Kemudian kebijakan lainnya mengenai pesantren lainnya adalah peraturan pemerintah No. 3 tahun 1979 yang membuat klasifikasi pondok pesantren menjadi empat tipe, keempat tipe dalam peraturan tersebut bukan keharusan untuk dimiliki pondok pesantren, karena varian pondok pesantren

²²⁶ *Ibid.*, hlm. 201 – 202.

²²⁷ Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonasi Guru sampai UU Sisdiknas*, Cet.1, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 53.

memang sangat beragam.²²⁸

Dampak dari kebijakan ini adalah "terpinggirkannya" lembaga pendidikan pesantren dari sistem pendidikan nasional. Lebih-lebih ketika pesantren berhadapan dengan lembaga pendidikan modern yang lebih teratur.²²⁹ Dampak lanjutannya adalah kurangnya pembinaan, upaya, perhatian, pendanaan, dan dukungan sistem (*supporting sistem*) yang dapat mendorong percepatan pesantren menjadi lembaga pendidikan yang memiliki sistem, standar, manajemen dan kurikulum yang baik.

Fakta telah membuktikan bahwa perhatian dan pengakuan (*recognition*) pemerintah terhadap institusi pesantren khususnya yang tidak menyelenggarakan pendidikan Madrasah/Sekolah formal masih sangat minim, bahkan tamatan Pesantren belum mendapat pengakuan mu'adalah atau kesetaraan, sehingga sering menemui kesulitan untuk melanjutkan belajar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi maupun untuk melamar pekerjaan pada sektor formal. Padahal—diakui atau tidak—selama ini, masyarakat telah memberikan pengakuan terhadap kualitas lulusan Pesantren. Banyak dari ilmuwan, negarwan, politisi dan tokoh masyarakat adalah lulusan pendidikan pesantren. Sebagian dari lembaga pendidikan di luar negeri pun telah memberikan pengakuan kesetaraan (mu'adalah) terhadap pendidikan pondok pesantren.

²²⁸ *Ibid.*, hlm.46 – 47.

²²⁹ Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan*, hlm. 2.

3) Kebijakan Pendidikan Islam Jalur Kurikulum

Berbicara mengenai kurikulum maka secara esensi kurikulum merupakan sesuatu yang tidak menetap, artinya kurikulum dapat berubah sesuai keadaan jaman dikarenakan berbagai macam hal. Hal itu terjadi karena tujuan pendidikan yang tidak sesuai lagi atau keadaan masyarakat sudah berubah, adanya kebijakan baru, sistem pendidikan baru. Sehingga perubahan atau perbaikan kurikulum tersebut dapat saja berubah sewaktu-waktu bila dipandang perlu terjadi perubahan.²³⁰

Kurikulum yang berubah bisa saja karena perbedaaan dalam satu komponen kurikulum atau lebih dalam suatu periode tertentu.²³¹ Kenyataannya perubahan kurikulum memang harus disengaja yang dilakukan untuk menghasilkan kurikulum baru jika dilihat dari aspek kualitasnya harus lebih baik.

Sehingga berdasarkan terminologi di atas maka perubahan kurikulum bisa aja berubah secara sebagian, namun bisa juga secara menyeluruh. Dikatakan sebagian jika perubahan kurikulum tersebut hanya terjadi pada sebagian kurikulum tertentu. Untuk perubahan yang sebagian ini, tentunya tidak akan banyak berpengaruh pada komponen kurikulum lainnya. Tetapi bila perubahan kurikulum secara menyeluruh terjadi, maka

²³⁰Subandijah, *Pengembangan dan Inovasi Kurikulum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1992), hlm. 55.

²³¹*Ibid.*, hlm. 78

perubahannya itu mencakup seluruh komponen sistem kurikulum, misalnya : komponen tujuan, isi, metode, media, organisasi, strategi pelaksanaannya.²³²

Dalam dunia pendidikan, keberhasilan pendidikan sangat tergantung pada perencanaan program kurikulum. Karena itu fungsi kurikulum adalah untuk menyediakan program pendidikan yang relevan bagi pencapaian sasaran akhir pendidikan. Kurikulum berfungsi menyiapkan dan membentuk peserta didik agar dapat menjadi manusia yang memiliki kompetensi tertentu sesuai dengan orientasi kurikulum dan sasaran akhir program pendidikan. Kurikulum sebagai produk, sebagai program, sebagai kegiatan belajar serta mencermati beberapa titik kelemahan dan koreksi terhadap kurikulum.

Peralihan Orde Lama ke Orde Baru diiringi dengan perubahan-perubahan mendasar pada bidang pendidikan, diantara perubahan ke kurikulum 1975 karena adanya keinginan untuk meningkatkan mutu madrasah, pesantren dan sebagainya. Dengan demikian antara madrasah dan sekolah umum secara status adalah sama, yaitu keduanya mengimplementasikan pendidikan agama Islam di sekolah masing-masing.²³³

Disamping itu adanya kurikulum 1975 ini semakin mengintensifkan madrasah dalam mengembangkan pendidikan agama Islam dibawah naungan Departemen Agama.

²³²*Ibid.*, hlm. 79.

²³³Abdurrahman Assegaf, *Politik*, hlm. 144.

Periode 1975 Orde Baru mengeluarkan SKB tiga menteri yang memperkuat dan mengintegrasikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional dan transformasi madrasah berorientasi pada pengembangan sumber daya muslim.²³⁴

Selanjutnya kurikulum 1984 yang notabene merupakan penyempurnaan dari kurikulum 1975. Sebenarnya tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kurikulum 1984 ini. Salah satu perbedaan kurikulum 1984 dengan 1975 ini adalah masalah keikutsertaan peserta didik untuk aktif dalam memperoleh hasil belajar serta mengolah perolehan tersebut. Ada pengembangan dalam aspek pengajaran di kelas, yaitu memperlakukan siswa sebagai prioritas pembelajaran (*student-centered*). Selain itu dari aspek pendidikan Islamnya, kurikulum PAI pada sekolah-sekolah dan pesantren sudah menjadi kelompok program inti, artinya pendidikan agama Islam tidak lagi dianaktirikan dengan mata pelajaran lainnya.²³⁵

Kurikulum 1994 tersebut mengalami penguatan mata pelajaran agama Islam, bila para kurikulum sebelumnya (1968) ditempatkan sebagai kelompok pembinaan jiwa pancasila, kemudian pada tahun 1975 sebagai kelompok pendidikan umum, selanjutnya pada tahun 1984 sebagai kelompok program inti maka sampai sekarang mata pelajaran agama Islam sebagai kelompok pelajaran umum.²³⁶

²³⁴ *Ibid.*, hlm.145.

²³⁵ *Ibid.*, hlm .148.

²³⁶ *Ibid.*, hlm.162.

Bila diperinci, maka Orde Baru berkuasa kurikulum mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan pertama terjadi dengan dikeluarkannya kurikulum 1968 yang didasari oleh adanya tuntutan untuk mengadakan perubahan secara radikal pemerintahan Orde Lama dalam segala aspek kehidupan termasuk pendidikan. Perubahan kedua terjadi dengan diterbitkannya kurikulum tahun 1975 (disempurnakan dengan kurikulum 1976 dan 1977). Perubahan ketiga terjadi dengan diberlakukannya kurikulum tahun 1984. Perubahan keempat terjadi Ketika di negara kita diberlakukan Undang-undang Sistem pendidikan Nasional (UUSPN) pada tahun 1989 beserta seperangkat peraturan pemerintah yang mengatur lebih lanjut pelaksanaan UUSPN tersebut, menyebabkan perlunya pembuatan atau penyusunan kurikulum yang sesuai dengan rumusan pasal-pasal yang tercantum dalam UUSPN dan peraturan pemerintahnya. Maka pada Tahun 1994diberlakukan kurikulum baru sesuai dengan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 060/U/1993 tanggal 25 Februari 1993. Kurikulum Pendidikan Dasar Tahun 1994 disusun dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional dengan memperhatikan tahap perkembangan peserta didik dan kesesuaian dengan lingkungan, kebutuhan pembangunan nasional, perkembangan IPTEK serta kesenian yang menekankan keterampilan dasar baca-tulis-hitung.²³⁷

Kurikulum pendidikan Islam yang secara khusus dikenal di sekolah dengan nama pendidikan agama Islam adalah termasuk bidang garapan dalam

²³⁷Asep Herry Hernawan, *Pengembangan Kurikulum dan Pembelajaran*, Cet.11, (Jakarta : Universitas Terbuka, 2008), hlm. 21.

manajemen pendidikan Islam yang sangat penting. Mengapa ? sebab kurikulum pendidikan Islam merupakan salah satu elemen penting dari pendidikan Islam yang berfungsi mengarahkan segala bentuk aktivitas pendidikan Islam demi tercapainya tujuan-tujuan pendidikan Islam.²³⁸

Dengan adanya SKB tersebut lahirlah kurikulum 1974 dan disempurnakan dengan kurikulum 1984 (CBSA). Penyempurnaan ini sejalan dengan perubahan kurikulum dilingkungan Departemen P dan K. Namun konsepsi Madrasah menjadi kabur. Akhirnya munculah proyek rintisan seperti Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK), yang kemudian berubah MAK ketika ada UU Nomor 2 tahun 1989 tentang Sisdiknas.²³⁹ Setelah adanya UU no. 2 tahun 1989, muncul kembali UU no. 20 tahun 2003 yang juga tentang Sisdiknas, yang memperkuat tentang pendidikan agama bahwa pendidikan agama (Islam) wajib dimuat disetiap jenjang atau tingkat (dari pendidikan dasar hingga perguruan tinggi). Dan untuk pengembangan kurikulumnya diatur dengan peraturan pemerintah.²⁴⁰

Kembali ke UU no. 2 tahun 1989 tentang Sisdiknas, yang memuat 20 bab, 59 pasal secara umum menggambarkan adanya *Unifikasi sistem pendidikan*,²⁴¹ yang di dalamnya dijelaskan tentang kelembagaan, peserta

²³⁸Mukhamad Ilyasin dan Nanik Nurhayati, *Manajemen Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Aditya Media Publishing, 2012), hlm.75.

²³⁹Muhaimin, *Pemikiran dan aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm.114-115.

²⁴⁰UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas, Bab X tentang kurikulum, (Bandung: Citra Umbara, 2013), hlm.78-79.

²⁴¹Samsul Nizar, *Sejarah Pendidikan Sejarah Pendidikan Islam Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah Sampai Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm.369.

didik, tenaga kependidikan, sumber daya pendidikan, kurikulum, pembelajaran, evaluasi dan supervisi. Berdasarkan undang-undang tersebut, pendidikan di Indonesia dilaksanakan secara semesta, menyeluruh, terpadu. Semesta dalam arti terbuka bagi seluruh rakyat dan berlaku diseluruh wilayah negara. Menyeluruh dalam arti mencakup jalur, jenjang dan jenis pendidikan. Sedangkan terpadu berarti keterkaitan antara pendidikan nasional dengan seluruh usaha pembangunan nasional.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian bab-bab diatas berkaitan dengan kebijakan era Orde Baru, kesimpulan yang dapat diambil diantaranya :

1. Di awal pemerintahan Orde Baru kebijakan politik yang diambil berimplikasi pada lemahnya dukungan umat Islam. Namun demikian untuk mengubah keadaan, pemerintah Orde Baru menggalang simpati umat Islam yang bertujuan untuk melancarkan berbagai macam kepentingan di dalamnya, termasuk sektor pendidikan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi sikap pemerintah Orde Baru terhadap kebijakan pendidikan Islam, yaitu : (1) pengaruh politik : dalam hal ini pemerintah Orde Baru memiliki kepentingan terhadap pendidikan Islam. Pemerintah menghendaki satu sistem pendidikan nasional yang berakibat terjadinya dikotomi pendidikan yang berdampak kepentingan umat Islam dinafikan. Hal itu direpresentasikan dengan diterbitkannya Kepres tahun 1972, Inpres No. tahun 1974 serta UU No. 2 tahun 1989 yang mengatur segala macam kebijakan pendidikan nasional, termasuk pendidikan Islam di dalamnya. (2) modernisasi pendidikan: pemerintah orde baru ingin menjadikan pendidikan Islam sebagai "kelas dua", di satu sisi modernisasi ini ingin menjadikan pendidikan nasional menjadi tuan di negara sendiri,

di sisi lain respon umat Islam terhadap modernisasi menjadi terpecah karena dikhawatirkan terjadi sekularisasi dan westernisasi terhadap pendidikan, termasuk pendidikan Islam di dalamnya. (3) kecenderungan dikotomik pendidikan Islam: Orde Baru menganggap pendidikan nasional mewarisi pendidikan kolonial, sehingga antara pendidikan Islam dan umum dijadikan alasan harus dipisahkan. Hal tersebut termanifestasikan dalam pengaturan lembaga pendidikan Islam dan umum serta penyusunan kurikulum.

B. Saran

1. Perlu adanya sinergitas antara umat Islam dengan pemerintah. Sehingga dengan terciptanya sinergitas antara keduanya dapat dihasilkan kebijakan pemerintah pada bidang pendidikan yang berpihak kepada harapan, kepentingan, dan kebutuhan umat Islam.
2. Kebijakan pendidikan seyogyanya dapat memberikan peningkatan kualitas pendidikan, khususnya pendidikan Islam di Indonesia apabila ditunjang dengan kesamaan visi dan visi memajukan sumberdaya manusia Indonesia lewat pendidikan.
3. Kebijakan pendidikan Islam seyogyanya harus tetap dikawal dan terus diperjuangkan eksistensinya oleh umat Islam. Pemerintah sebagai penentu kebijakan diharapkan dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang dapat memberikan kemajuan bagi pertumbuhan dan perkembangan pendidikan Islam di Indonesia.

4. Seyogyanya kebijakan pendidikan tidak boleh memihak kepada salah satu kepentingan tertentu, dalam hal ini diskriminasi terhadap pendidikan Islam harus dihapuskan. Representasi hal tersebut terlihat dari dualisme pendidikan di Indonesia, antara pendidikan agama Islam dan umum serta diskriminasi lembaga pendidikan Islam seperti madrasah dan pesantren yang diselenggarakan oleh Departemen Agama dengan sekolah umum, di kemudian hari diskriminasi tersebut tidak ditemukan lagi.
5. Pemerintah wajib memberikan perhatian yang layak kepada pendidikan tidak terkecuali kepada pendidikan Islam. Hal itu dapat terimplementasikan dalam berbagai aspek yang terkait dengan pendidikan, terutama aspek penganggaran, sarana-prasarana, kesejahteraan guru dan sebagainya.



UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Daftar Pustaka

- Abdullah, Anzar .2013. “ *Pendidikan Islam Sepanjang Sejarah : Sebuah Kajian Politik Pendidikan di Indonesia, Susurgalur* “. Jurnal Kajian Sejarah dan Pendidikan Sejarah, 1(2) September 2013.
- Achmad. 2005. *Idiologi Pendidikan Islam, Paradigma Humanis Teosentris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Al-Chaidar.1999. *Reformasi Prematur Jawaban Islam terhadap Reformasi Total*, Cet.4.Jakarta: Darul falah, 1999.
- A’la, Abd, Nafi, Dian, dkk, 2007. *Praksis Pembelajaran Pesantre*. Yogyakarta :LKIS Pelangi Aksara.
- Ali, Fachri . 1984. *Islam, Pancasila dan Pergulatan Politik* . Jakarta : Pustaka Antara.
- _____ dan Bachtiar Effendy. 1986. *Merambah Jalan Baru Islam Rekonstruksi Pemikiran Islam Indonesia Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Amir, Abidin, Zainal.2003. *Peta Islam Politik Pasca Soeharto*. Jakarta : Pustaka LP3ES.
- Amtu, Onisimus. 2013. *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah Konsep, Strategi, dan Implementasi*. Bandung: Alfabeta.
- Anwar, M. Syafi’I. 1995. *Pemikiran dan Aksi Islam Politik : Sebuah Kajian Politik Tentang Cendikiawan Muslim Orde Baru* . Jakarta: Paramadina.
- Anwar, Ali. 2011. *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Anderson, James E. . 1984. *Public Policy Making*, Cet. 3. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Azra, Azyumardi . 2002. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional; Rekonstruksi dan Demokratisasi*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- _____. 2002. *Pendidikan Islam Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*. Jakarta : Wacana Ilmu

- Aziz, Amir , Ahmad .1999. *Neo-Modernisme Islam di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Anwar,Ali. 2010. *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Arifin , Zainal. 2012. *Konsep dan Model Pengembangan Kurikulum*, Cet. II. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Arifin. 1994. *Ilmu Pendidikan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara
- Asrohhah, Hanun. 2005. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta : PT. Logos Wacana Ilmu,
- Assegaf, Abdurrahman. 2005. *Politik Pendidikan Nasional : Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Pra Proklamasi ke Reformasi*. Yogyakarta :Kurnia Islam.
- _____.2005. *Politik Pendidikan Nasional* . Yogyakarta: Kurnia Kalam.
- _____. 2004.Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional Bidang Agama Islam 1900 –1942. Yogyakarta : Disertasi. PPs UIN Sunan Kalijaga.
- Azra, Azyumardi. 2001. *Pendidikan Islam : Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*. Jakarta : Kalimah.
- Banawi,Imam. “ Eksistensi Pendidikan Islam pada Era Otonomi Daerah”, Jurnal Ilmu Pengetahuan & Kebudayaan Islam, Vol. 2 No. 1, Syawal 1428 H.
- Budiman, Nasir. 2001. *Pendidikan dalam Persepektif Al-Qur'an*, Cet.I. Jakarta: Madani Press.
- Collins, Randal . 1979. *The credentials society : An history sociology of education and stratification*. New York: Academic Press.
- Daulay, Haidar. 2004. *Pendidikan Islam: Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* . Jakarta: Kencana.
- Darmaningtiyas dkk, 2004. *Membongkar Ideoogi Pendidikan, Jelajah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional*. Yogyakarta: Resolusi Press, 2004.

- Danim, Sudarwan . 2003. *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Departemen Agama. 2004. *Sejarah Madrasah, Dinamika dan Perkembangannya di Indonesia*. Jakarta: Departemen Agama RI.
- Dhoffer, Zamakhsyari . 1985. *Tradisi Pesantren : Studi Tentang Pandangan Hidup Kiai*. Jakarta : LP3ES.
- Djaelani, H.A. Timur. 1983. *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*. Jakarta : Dermaga.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta:Gajah Mada University Press.
- Djamarah, Bahri, Syaiful. 2002. *Guru dan Anak Didik Dalam Interaksi Edukatif*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Polic*. New Jersey : Englewood Chief-Prentince Hall Inc.
- Escobar, Miguel, dkk.1998. *Sekolah Kapitalisme yang Licik*.Yogyakarta: LKIS.
- Fahmy Lukman, "Politik Pendidikan Islam" , dikutip dari <http://kuliahpemikiran.wordpress.com/2010/07/08/politik-pendidikan-islam/>, diakses pada Senin 27 Oktober 2014 , pukul 11:30 WIB.
- Fadjar. Malik. 1999. *Madrasah dan Tantangan Modernitas*. Bandung : Mizan.
- Fuad, Zakki.2011. *Sejarah Pendidikan Islam*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel.
- Hasbullah. 1995. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia: Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada dan LSIK.
- Hasto, 2006. *Kebijakan public dan Desentralisasi Pendidikan*. Yogyakarta: LPM Press.
- Headari, Amin dkk, 2006. *Masa Depan Pesantren*. Jakarta: IRD Press.

- Hernawan, Herry, Asep, dkk. 2008. *Pengembangan Kurikulum dan Pembelajaran, Cetakan 11*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Hidayati, Nur, Sit. 2009. Kebijakan Pemerintah Tentang Pengelolaan Satuan Pendidikan Keagamaan: Tantangan Terhadap Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah. *Lentera Pendidikan*, Vol. 12 : (2009).
- Hornby, AS. 1995. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Cet. 5. Oxford: Oxford University Press.
- Idi, Abdulloh. 1999. *Pengembangan Kurikulum Teori dan Praktek*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Ilyasin, Mukhamad dan Nanik Nurhayati. 2012. *Manajemen Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Aditya Media Publishing.
- Ismail, Faisal. 1999. *Ideologi Hegemoni dan Otoritas Agama*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Jauhari, Hery. 2008. *Fikih Pendidikan*, Cet. II. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Kunandar. 2007. *Guru Profesional Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan dan Persiapan Menghadapi Sertifikasi Guru*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kuntowijoyo. 1998. *Paradigma Islam Interpretasi Untuk Aksi*, Cet. VIII. Bandung : Mizan.
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Publik Policy)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Junaidi, Arif , Ahmad . 2014. Kompilasi Hukum Islam Dalam Lintas Sejarah Pergulatan Politik, *AL-HIJAM* . Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam . Vol. XV. (April, 2004).
- Lukman, Fahmi. 2006. “ *Keunggulan Sistem Pendidikan Islam*”. *Jurnal Dakwah dan Politik*, Al-Wa’ie, edisi. 67, 2006.
- Imron, Ali. 2002. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk, dan Masa Depan*, Ed. I, Cet. II. Jakarta: Bumi Aksara.
- Maksum. 1999. *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.

- Maftuh, 2009. Kebijakan Politik Pendidikan Hindia Belanda dan Implikasinya Bagi Pendidikan Islam (1900 – 1942). Yogyakarta: Tesis, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Madjid, Abdul dan Jusuf Mudakir. 2006. *Ilmu Pendidikan Islam*. Jakarta: Kencana.
- Mansyur, Masykur H. 2012. Kebijakan Pemerintah Mengenai Pendidikan Islam. *Majalah Ilmiah Solusi Unsika* ISSN 1412-86676 Vol. 10 No. 22 (Mar - Mei 2012).
- Marimba, Ahmad D. 1984. *Filsafat Pendidikan Islam*. Bandung: PT. Al-Maarif.
- Muarif, 2008. *Liberalisasi Pendidikan*. Yogyakarta: Pinus Book Publisher.
- Mukti, Abdul Hady et al.. 2002. *Pengembangan Metodologi Pembelajaran di Salafiyah*. Jakarta: Departemen Agama RI.
- Munardji. 2004. *Ilmu Pendidikan Islam*. Jakarta: Bina Ilmu.
- Musa, Muslim dan Aden Wijdan SZ, 1997. *Pemikiran Islam dalam Peradaban Industrial*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Nata, Abudin. 2001. *Perspektif Islam Tenaga Pola Hubungan Guru dan Murid*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 2011. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta: Kencana.
- Nizar, Samsul . 2007. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta: Kencana.
- _____. 2013. *Sejarah Pendidikan Sejarah Pendidikan Islam Menelusuri Jejak Sejarah Pendidikan Era Rasulullah Sampai Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Nugroho, Taufik. 2003. *Pasang Surut Hubungan Islam dan Negara Pancasila*. Yogyakarta: Padma.
- Mulyani. 2010. Sistem Pendanaan Sekolah yang berkeadilan. Jakarta : Indraprasta Press.
- Mulyasa, E.. 2007. *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- _____.2007.*Manajemen Berbasis Sekolah Konsep, Strategi dan Implementasi*,. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____.2005. *Manajemen Berbasis Sekolah Konsep, Strategi dan Implementasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____.2004.*Menjadi Kepala Sekolah Dalam Konteks Menyukkseskan MBS dan KBK*). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____.2002. *Kurikulum Berbasisi Kompetensi: Konsep, Karakteristik, dan Implementasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nurhayati. 2008. Studi Historis Perkembangan Pendidikan Islam di Indonesia (Telaah Terhadap Perubahan Kurikulum Madrasah Aliyah Pasca UUS PN 1989. Yogyakarta : Skripsi, Fakultas Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga.
- Huda, Nur. 2007. *Islam Nusantara: Sejarah Sosial Intelektual Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Ar-Ruzz.
- Kansil,C.S.T. 1985. *Mendalami P4, UUD 1945, dan GBHN*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Karin, M. Rusli . 1999. *Negara dan Peminggiran Islam Politik* Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Kartono, Kartini. 1997. *Tinjauan Politik Mengenai Sistem Pendidikan Nasional: Beberapa kritik dan Sugesti*. Jakarta: Pradya Paramita.
- Majid, Abdul dan Dian Andayani, *Pendidikan Agama Islam Berbasis Kompetensi (Konsep dan Implementasi Kurikulum 2004)*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mahsun,Toha. 2015. “ *Kebijakan Pendidikan Nasional dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Agama Islam*,dalam <http://edukasi.kompasiana.com/2014/10/29/kebijakan-pendidikan-nasional-dan-implikasinya-terhadap-pendidikan-agama-islam-699244.html>, diakses pada tanggal 07 Januari 2015.
- Mastuhu. 2003. *Menata Ulang Pemikiran Sistem Pendidikan Nasional dalam Abad 21*. Yogyakarta: SIP dan MSI UII.
- Muhaimin. 2003. *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

- _____. 2012. *Pemikiran dan aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Muhadjir, Noeng . 1998. *Metodologi Kebijakan*. Yogyakarta : Rake Sarasen.
- Munir, Samsul, Amin,. 2010. *Sejarah Peradaban Islam*. Jakarta: Amzah.
- Nazir, Moh.. 1988. *Metode Penelitian* .Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Nizar, Samsul. 2002. *Filsafat Pendidikan Islam : pendekatan Historis dan Praktis*. Jakarta : Ciputat Press.
- Nugroho, Riant. 2014. *Metode Penelitian Kebijakan* , Cet. II. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Okrisal, Putra, Eka. 2008. Hubungan Islam dan Politik Masa Orde Baru, Jurnal dakwah, Vol.IX No.2. (Juli-Desember 2008).
- Peraturan Pemerintah RI No.73 Tahun 1991 Tentang Pendidikan Luar Sekolah.
- Rahardjo,Dawam.1993.*Intelektual Inteligensia dan Perilaku Politik Bangsa: Risalah Cendekiawan Muslim*. Bandung: Mizan.
- Rahim, Husni. 2005. *Madrasah dalam Politik Pendidikan di Indonesia*, Cet-I. Jakarta: Logos
- Rahman, Arif. 2009. *Politik Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama.
- Rahman, Arif. 2012. *Kebijakan Pendidikan: Analisis Dinamika Formulasi dan Implementasi*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo.
- _____.2009.*Politik Ideologi Pendidikan* , (Yogyakarta:LaksBang Mediatama, 2009.
- Rusd,Abidin,Ibnu. 1998. *Pemikiran Al-Ghazali Tentang Pendidikan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Saridjo, Marwan, et al. 1982. *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia*. Jakarta: Dharma Bhakti.
- Shaleh, Rachman, Abdul. 2005. *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Soedijarto. 2008. *Landasan dan Arah Pendidikan Nasional Kita*. Jakarta : Penerbit Kompas.
- Suprayogo, Imam. 2007. *Quo Vadis Madrasah: Gagasan dan Solusi Pembangunan Madrasah*. Yogyakarta : Hikayat Publising.
- Suyatno. 2012. Dekonstruksi Pendidikan Islam Sebagai Subsistem Pendidikan Nasional, *Jurnal Pendidikan Islam*. Volume I. Nomor . (Juni 2012/1433 H).
- Tafsir , Ahmad. 1992. *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Thaba, Aziz, Abdul.1996. *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Sanaky, Hujair. 2003. *Paradigma Pendidikan Islam : Membangun Masyarakat Madani*. Yogyakarta : Safiria Insania Press.
- _____.2002..Pembaharuan Pendidikan Islam Menuju Masyarakat Madani Indonesia (Tinjauan Sosio-Kultural Histori). Yogyakarta : Tesis. Magister Studi Islam UII.
- Sanusi, Ahmad dan Supandi. 1988. *Kebijakan dan Keputusan Pendidikan*. Jakarta : Dirjen Dikti P2LPTK.
- Shofan, Moh. 2004. *Pendidikan Berparadigma Profetik; Upaya Konstruktif Membongkar Dikotomi Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Ircisod.
- Saridjo, Marwan. 1996. *Bunga Rampa Pendidikan Agama Islam*. Jakarta: Amissco.
- Shabir ,M. 2013. “ *Kebijakan Pemerintah dan Pengaruhnya terhadap Pendidikan Islam di Indonesia*”, *Lentera Pendidikan, Jurnal*. Vol. 16, No 2, Desember 2013 : 166 – 177, Makasar: Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Alaudin.
- Syafaruddin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan Konsep, Strategi, dan Aplikasi Kebijakan menuju Organisasi Sekolah Efektif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syarif, Ahmadi . 1995. *Pengenalan Kurikulum Sekolah dan Madrasah*. Bandung: Citra Umbara.
- Shihab, Quraish. 1995. *Membumikan Al-Qur'an* . Bandung : Mizan.

- Simon, Roger . 2004. *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, Terj. Kamdani dan Imam Baehaqi, , Cet IV . Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sirozi, Muhammad. 2007. *Politik Pendidikan dan Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Politik Penyelenggara Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Siradj, Aqiel, Sa'id ,*et.al.* 1999. *Pesantren Masa Depan*, Cet. I. Pustaka Hidayah: Bandung.
- _____. 2004. *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia, Peran Tokoh-Tokoh Islam dalam Penyusunan UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989* . Jakarta: INIS.
- Sugiyono. 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta.
- Subandijah. 1992. *Pengembangan dan Inovasi Kurikulum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Soebahar, Abd. Halim . 2013. *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonasi Guru sampai UU Sisdiknas* , cet. I. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Steenbrink, A. Karel. 1994. *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurikulum Modern*. Jakarta: LP3ES.
- Supardi . “ Arah Pendidikan di Indonesia Dalam Tataran Kebijakan dan Implementasi”, *Jurnal Formatif* 2 : 111-121, ISSN : 2088-35xx, Universitas Indraprasta PGRI. TT
- Suryadi, Ace dan H. A. R. Tilaar. 1996. *Analisis Kebijakan Pendidikan: Suatu Pengantar*. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Standar Nasional Pendidikan* PP No. 19, 2005. Jakarta: Depdiknas, 2005.
- Thaba, Aziz, Abdul . 1996. *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Tilaar & Rianto Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tilaar, H.A.R. 1998. *Beberapa Agenda Reformasi Pendidikan Nasional dalam Perspektif Abad 21*. Magelang : Tera Indonesia.