

POLITIK PENDIDIKAN MADRASAH DI INDONESIA PASCA KEMERDEKAAN: 1945 – 2003

Ismail

Fakultas Tarbiyah IAIN Raden Fatah

Jl. KH. Zainal Abidin Fikry No. 1 Km 3,5 Palembang

Abstract:

The research aims to comprehend the phenomenon of educational politics of madrasah in Indonesia since the beginning of independence till 2003, when new National Education Bill released. The research finds as follow: in the Old Order government period, the educational politics of madrasah begin from the effort of religious department to integrate madrasah as one of national education system. In the New Order government period one of madrasah's policies is uniformity of curriculum between madrasah and general school. Every single of educational policy toward madrasah result the implications in every part or dimensions of madrasah. The policies have many consequences in management, curriculum, financial and facilities of madrasah.

Keyword: *educational politics, government policy, madrasah, implication*

A. Pendahuluan

Eksistensi madrasah di Indonesia sudah lama ada bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka. Era baru madrasah dimulai tahun 1930 ketika madrasah mulai menggunakan kurikulum dan metode pembelajaran yang terorganisasikan

(Aziz, 2005: 34). Berbeda dengan kebijakan pendidikan pemerintah kolonial yang netral agama, tetapi cenderung mendiskriminasi madrasah, setelah Indonesia merdeka pemerintah Indonesia yang baru terbentuk mengakomodasi madrasah sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.

Meskipun pemerintah Indonesia berbasis ideologi nasionalis dan cenderung mengutamakan pembangunan lembaga pendidikan umum, tetapi madrasah tetap diakomodasi keberadaannya dengan sejumlah kecil kebijakan pendidikan yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional. Angin segar bagi madrasah berhembus saat dikeluarkannya maklumat pada tanggal 22 Desember 1945 oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP), yang di antaranya menganjurkan untuk memajukan pendidikan dan pengajaran di madrasah, pengajian-pengajian di langgar atau surau-surau, dan pondok pesantren (Aziz, 2005: 34).

Penetapan Undang-undang No. 2 Tahun 1989, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan agama adalah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional" (Mudjahid, 2000:9) lebih memantapkan secara yuridis eksistensi madrasah sebagai lembaga pendidikan yang mencerdaskan bangsa yang membentuk pribadi taqwa. Kedudukan madrasah kemudian diperkuat lagi dengan PP. No. 28 Tahun 1990, SK Mendikbud No. 0487/U/1992 dan No. 054/U/1993. SK-SK tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan SK Menteri Agama No. 368 dan 369 tentang penyelenggaraan MI dan MTs." (Abdillah, 2002)

Terakhir dikeluarkannya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 2 Tahun 2003, merupakan UU yang mempertegas jalur atau jenjang dan jenis pendidikan, di mana

Madrasah (MI, MTs, MA) mendapatkan tempat dan kedudukan yang sama dengan sekolah umum dengan pelaksanaan kurikulum yang sama. Ini berarti bahwa madrasah bukanlah lagi pendidikan kelas dua, yang sekaligus menuntut madrasah untuk mengejar ketertinggalannya dalam mutu penyelenggaraan dan mutu lulusan agar sama dengan sekolah umum. UU SPN tersebut menempatkan MI dan MTs sebagai sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama yang bercirikan agama, sedang MA adalah sekolah menengah umum yang bercirikan agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.

Meskipun demikian eksistensi madrasah masih menyisakan berbagai problem. Beberapa problem madrasah yang dapat diidentifikasi di antaranya adalah:

1. Secara struktural pola kebijakan penyelenggaraan madrasah cenderung bersifat sentralistik dan kurang aspiratif mulai dari sistem pengelolaan lembaga sampai pada teknis pengelolaan pembelajaran.
2. Secara menejerial, masih dijumpai pengangkatan kepala madrasah didasari kedekatan interpersonal, bukan karena profesionalitas.
3. Secara finansial, perhatian pemerintah belum optimal terhadap pengembangan madrasah (termasuk Pemerintah Daerah kurang peduli)
4. Belum dimilikinya organisasi yang mengkhususkan pada perjuangan memperbaiki kondisi madrasah. Memang ada LPM (lembaga pengembangan madrasah) tetapi belum kelihatan terobosannya.
5. Mutu hasil pendidikan yang masih rendah dibandingkan mutu hasil pendidikan sekolah umum, di samping kurang

marketable-nya alumni madrasah dalam lapangan pekerjaan atau kebutuhan masyarakat (Aguswijaya, 2005:3).

Penelitian ini ingin meneliti lebih jauh bagaimana realitas kebijakan pendidikan atau politik pendidikan yang diterapkan pemerintah terhadap madrasah dalam setiap orde pemerintahan sejak pasca kemerdekaan dan apa dampaknya terhadap aspek-aspek penting sistem pendidikan madrasah, termasuk aspek mutu dan daya saing madrasah.

B. Kerangka Teori

Teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori-teori tentang politik pendidikan. Menurut M. Sirozi politik pendidikan adalah kajian tentang relasi antara proses munculnya berbagai tujuan pendidikan dengan cara-cara mencapainya dan terfokus kepada kekuatan yang menggerakkan perangkat pencapaian tujuan pendidikan dan prosedur serta arah yang dituju oleh perangkat tersebut. Konsentrasi kajian politik pendidikan adalah pada peranan negara dalam bidang pendidikan, pola, kebijakan, serta proses pendidikan, serta berbagai asumsi, maksud, dan *outcome* strategi pendidikan. Kajian ini, kata Sirozi selanjutnya, akan memudahkan kita memahami relasi antara berbagai kebutuhan politik negara dengan isu-isu praktis sehari-hari di sekolah, tentang reproduksi struktur dan kesadaran kelas, tentang berbagai bentuk dominasi dan subordinasi yang sedang dibangun kembali melalui jalur pendidikan, dan bagaimana perkembangan dan keruntuhan suatu negara (Sirozi, 2005:ix).

Dalam kajian politik pendidikan disebutkan bahwa dunia politik dan dunia pendidikan adalah dua entitas yang memang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan. Keduanya terkait satu sama lain. Relasi antara keduanya dapat

mengambil bentuk yang bermacam-macam sesuai dengan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang menyertainya. Dengan memahami berbagai literatur yang ada, penulis melihat bahwa karakteristik relasi antara dua 'dunia' berbeda ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, sistem dan lembaga pendidikan adalah sarana bagi pencapaian tujuan ideologis, filosofis, dan politis kekuasaan politik (negara). Bentuk relasi ini sangat umum dan terjadi di berbagai negara sejak zaman dahulu. Dalam sejarah Islam misalnya relasi semacam ini terjadi setidaknya pada dua kasus, yakni kasus Madrasah Nizamiyah yang dijadikan sarana oleh wazir Dinasiti Seljuk (Nizamul Mulk) untuk mempertahankan ortodoksi mazhab Ahlussunnah wal jama'ah (Sunni) yang dianut negara (Abdurrasyid, 1994:7), dan kasus Khalifah al-Ma'mun yang memolitisasi majelis *munazarah* di istananya untuk menyebarkan paham Mu'tazilah yang dianutnya (Sirozi, 2005:4). Bahkan al-Makmun melakukan inkusisi terhadap para ulama dan pendidik untuk menguji akidah yang mereka anut serta menghukum mereka yang tidak sejalan dengan akidah Mu'tazilah (Nasution, 1987: 54).

Kedua, lembaga pendidikan adalah alat untuk mempertahankan kekuasaan. Ini misalnya terjadi pada masa kolonialisme Belanda di Indonesia. Lembaga-lembaga pendidikan yang didirikan oleh pemerinth kolonial tidak hanya dimaksudkan sebagai implementasi politik etis (balas budi), tetapi juga menghasilkan alumni pendidikan bangsa pribumi yang loyal terhadap pemerintah kolonial dan karenanya Belanda berharap tetap dapat melanggengkaan kekuasaannya di bumi Indonesia. Akan tetapi yang terjadi kemudian justru sebaliknya. Keterdidikan yang diperoleh justru menyadarkan pribumi tentang realitas penderitaan yang dihadapi bangsa

terjajah dan bertekad menggalang kekuatan untuk memperoleh kemerdekaan (Sirozi, 2005: 15).

Ketiga, pendidikan adalah sarana penting untuk mencapai tujuan pembangunan yang diprogramkan oleh sebuah pemerintahan. Di Indonesia, misalnya, tujuan pembangunan nasional tidak hanya diupayakan melalui pembangunan di bidang ekonomi, politik, dan militer, melainkan juga melalui pembangunan di bidang pendidikan. Pendidikan di Indonesia, misalnya, mengalami peningkatan dalam alokasi anggaran yakni meningkat menjadi 20 %. Ketentuan ini bahkan dicantumkan dalam UUD 1945 pasca amandemen.

Keempat, pemerintah adalah pihak yang paling berwenang menentukan sistem pendidikan yang berlaku di sebuah negara, menetapkan tujuan pendidikan nasional, menentukan seluruh kebijakan yang terkait dengan pendidikan (standar, kurikulum, jenjang, jalur, dan jenis pendidikan, pembiayaan (anggaran), administrasi, manajemen, sistem, dan sebagainya). Bagaimana bentuk sistem pendidikan nasional yang digunakan dan ke mana arah pendidikan akan dibawa sangat tergantung kepada format kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan kurikulum yang terlalu sering mengalami perubahan, misalnya, akan mengakibatkan kegamangan dan ketidakpastian bagi pelaksana pendidikan di tingkat daerah dalam aplikasinya, apalagi dikaitkan dengan keharusan meningkatkan mutu dan daya saing pendidikan secara nasional.

Kelima, paradigma politik yang dianut pemerintah berpengaruh secara signifikan terhadap paradigma dan kebijakan pendidikan. Munculnya perubahan paradigma politik sejak 1999 di Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi

(yang ditandai dengan lahirnya UU tentang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) berdampak luas terhadap pendidikan. Karena pendidikan merupakan aspek kehidupan bangsa yang juga diotonomikan, maka muncul paradigma dan format kebijakan dalam bingkai "otonomi pendidikan". Ini pada gilirannya melahirkan banyak konsep baru dalam penyelenggaraan pendidikan seperti konsep Manajemen Berbasis Sekolah, muatan lokal, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), pembagian kewenangan pengelolaan jenjang, jalur, dan jenis pendidikan antara pusat dan daerah, dan termasuk pembiayaan pendidikan yang juga menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Keenam, keberhasilan pendidikan meningkatkan akses dan mobilitas vertikal warga negara dalam birokrasi politik dan mobilitas horizontal mereka sebagai elit sosial. Pada tahun 1980-an, misalnya, di Indonesia terjadi apa yang disebut "booming sarjana" dari kalangan santri atau kaum terdidik Muslim yang pada gilirannya membuka akses bagi mereka untuk masuk ke lapis kedua birokrasi pemerintahan Orde Baru. Sebagian kemudian menegaskan ketokohan mereka sebagai cendekiawan, ilmuan, akademisi, dan peneliti. Sebagian lagi berkiprah di tengah masyarakat sebagai agen-agen *civil society* (Effendy, 1998: 97).

C. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Dari segi tujuannya, ini adalah penelitian deskriptif yang tujuannya adalah mendeskripsikan fenomena yang menyangkut kebijakan politik pendidikan madrasah secara apa adanya sesuai dengan realitas yang terjadi sepanjang sejarah

pemerintahan resmi Indonesia terbentuk (Orde Lama, Orde Baru, Orde Reformasi, dan seterusnya). Dari segi obyeknya, ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) yang menjadikan teks-teks yang terdapat dalam bahan-bahan pustaka (buku, dokumen, arsip, dan sebagainya) sebagai obyek kajian.

Penelitian ini selanjutnya menggunakan pendekatan kualitatif (Moleong, 2000: 3), yang mengumpulkan dan menyajikan data dalam bentuk kata-kata tertulis (dan lisan, jika dibutuhkan) dan bukan data berupa angka statistik. Data ini mencakup kutipan-kutipan tentang kebijakan pendidikan madrasah dalam dokumen undang-undang, peraturan pemerintah, surat keputusan, arsip, dan buku-buku sumber yang relevan.

2. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data

Data utama yang dicari dalam penelitian ini adalah data tentang kebijakan politik pendidikan madrasah yang dikeluarkan oleh pemerintah dan implikasinya terhadap manajemen, kurikulum, proses pembelajaran dan evaluasi pendidikan, mutu dan daya saing madrasah di Indonesia.

Sumber data utama dalam penelitian deskriptif-kualitatif ini ialah kata-kata atau kalimat dalam teks-teks pada dokumen undang-undang, peraturan pemerintah, surat keputusan, arsip, dan buku-buku sumber yang relevan. Sumber data digali melalui teknik studi pustaka dan studi dokumentasi.

3. Teknik Analisis Data

Data penelitian yang telah terkumpul, selanjutnya akan diolah dengan cara diklasifikasi dalam kategori-kategori tertentu, lalu dianalisis secara kualitatif dengan metode

analisis isi (*content analysis*). Analisis yang dilakukan terhadap kandungan data tersebut akan menggunakan perspektif konsep-konsep teoritis dalam disiplin Politik Pendidikan.

Aktifitas dalam analisis data, meliputi *data reduction*, *data display* dan *conclusion*.

D. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Sejarah Madrasah di Indonesia

a. Perkembangan Madrasah pada Masa Pra Kemerdekaan

Meskipun kata madrasah diambil dari bahasa Arab yang artinya "sekolah", namun sebagaimana yang diungkapkan oleh Azyumardi bahwa di Indonesia istilah tersebut secara khusus mengacu kepada sekolah (agama) Islam dan memiliki akar sejarah yang cukup panjang (Azra, 1999: 72; Aziz, 2005: 34).

Madrasah di dunia Islam mulai didirikan pada abad kelima Hijriyah. Madrasah yang paling dikenal dalam sejarah didirikan pada masa Nizham Al-Muluk dari dinasti Bani Saljuk di Baghdad pada tahun 495 Hiriya (1067 Masehi). Madrasah ini merupakan bentuk pendidikan tinggi Islam dibawah asuhan ulama terkemuka diantaranya Imam al-Ghazali (w.1111) (Djamas, 2005: 24).

Sejak paruh pertama abad 19, sejarah pendidikan Islam di Indonesia memulai babak baru yang ditandai oleh pergeseran dan perubahan hampir dalam segala aspek yang meliputi kelembagaan, metode, kurikulum serta orientasi pendidikan Islam. Pada masa itu pendidikan Islam didominasi lembaga pendidikan tradisional, yakni pesantren.

Memasuki era kolonialisme muncul model sekolah yang disediakan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk rakyat Indonesia. Pada awalnya model kelembagaan pendidikan

kolonial ini terbatas pada kalangan bangsawan, berupa sekolah kelas satu yakni *Hollands Inlandsche school (HIS)* dan sekolah kelas dua yakni *Standard School*, yang diselenggarakan dengan tujuan mencetak pegawai-pegawai pemerintah.

Selanjutnya akibat perkembangan di wilayah Asia pada khususnya dan negara-negara jajahan, Belanda pun mengembangkan sistem "Sekolah Rakyat" atau "Sekolah Desa" (*Volksschoolen*) untuk rakyat pribumi secara luas dengan biaya yang murah, dipertengahan abad ke 19. Hal ini menyebabkan lembaga pendidikan tradisional (pesantren, surau, langgar, atau masjid) mendapat saingan secara langsung. Karena sekolah tersebut selain biayanya murah dengan mata pelajaran yang lebih praktis, juga menjanjikan pekerjaan yang bervariasi walaupun pada tingkat rendah. Hal ini terlihat dari animo masyarakat kala itu yang menjadikan sekolah ala Belanda ini menjadi alternatif pilihan. Pada tahun 1871 terdapat 263 SD dengan jumlah siswa sekitar 16.606 orang, tahun 1892 menjadi 515 SD dengan jumlah siswa 52.685 orang, tahun 1910 mencapai 70.000 orang, dan sampai tahun 1914 mencapai 200.000 orang. Pada tahun ini pula pemerintah Belanda mengembangkan pendidikan lanjutan yaitu MULO (*Meer Unigebreid Lager Onderwijs*) dan AMS. (Mastuki, 2006). Lembaga pendidikan tersebut (HIS, MULO, dan AMS) adalah cikal bakal dari SD, SLTP, dan SLTA saat ini.

Gelombang perubahan ini mencapai puncaknya pada awal abad 20 dengan lahirnya institusi pendidikan Islam yang berbeda baik dengan pondok pesantren maupun dengan sekolah umum Hindia Belanda. Embrio pendidikan Islam yang baru itu bernama madrasah. Kemunculan madrasah menandai abad kebangkitan dan pencerahan (*renaissance*) dalam pendidikan Islam (Murodi, 1997: 19).

Menurut Masykuri Abdilah (1998: 408), pada tahun 1905 sejumlah ulama memperkenalkan sistem "madrasah", yakni dengan penerapan sistem klasikal sesuai dengan sistem Barat, dan sekaligus sebagian mereka bahkan memperkenalkan ilmu pengetahuan umum. Sistem madrasah ini dalam batas-batas tertentu merupakan lembaga persekolahan ala Belanda yang diberi muatan keagamaan. Ini berarti pengaruh Timur Tengah hanyalah salah satu faktor selain perkembangan sosial-politik di tanah air pada saat itu. Lebih rinci lagi sebagaimana yang dikemukakan Husni Rahim (2002), bahwa eksistensi dan perkembangan pendidikan Islam di Indonesia berasal dari proses interaksi misi Islam dengan tiga kondisi, *pertama*, interaksi Islam dengan budaya lokal-pra Islam yang telah melahirkan pesantren. Sebagian kalangan melihat bahwa pesantren merupakan hasil dari proses akulturasi Islam dengan budaya asli (*indigenous*). *Kedua*, interaksi misi pendidikan Islam dengan tradisi Timur Tengah modern telah menghasilkan madrasah. *Ketiga*, interaksi Islam dengan politik pendidikan Hindia Belanda telah membuahkan lembaga berbentuk sekolah Islam.

Latar belakang munculnya madrasah di tanah air setidak-tidaknya disebabkan oleh dua faktor, yaitu: *pertama*, ketidakpuasan terhadap sistem pendidikan tradisional yang pada masa itu didominasi oleh pondok pesantren. Di lembaga ini hanya diajarkan pengetahuan agama dengan orientasi kepada kepentingan ukhrowi semata, khususnya di beberapa pesantren "Salafiyah Murni" seperti Pondok Pesantren Lirboyo dan Pondok Pesantren Ploso Kediri (*Jurnal Madrasah*, 1997: 15). Di samping itu, guru/kiyai merupakan sentra ilmu pengetahuan dan

dianggap sebagai orang yang "serba tahu" dan "pemilik tunggal ilmu" (Azra, 1997: 163).

Di pesantren tradisional ada semacam sikap *taqlid* terhadap mazhab tertentu sesuai dengan doktrin yang disampaikan oleh guru/kiyai. Sampai akhir abad 19 praktek demikian masih sangat dominan mewarnai pendidikan Islam. Pendidikan Islam pada masa itu identik dengan pengajian kitab-kitab ahli mazhab yang kemudian dikenal dengan *Al-Kutub al-Mu'tabarah* (Mochtar, 1997: 84).

Kedua, respon terhadap politik pendidikan Hindia Belanda. Jika kelompok tradisional mengharamkan ilmu-ilmu umum, maka pemerintah kolonial Belanda melakukan sebaliknya. Pendidikan yang dikelola oleh pemerintah kolonial semata-mata diarahkan pada pengetahuan dan keterampilan duniawi, khususnya untuk kepentingan pemerintah kolonial itu sendiri (Aziz, 2005: 34).

Selain kedua hal di atas, perkembangan awal madrasah juga dimulai dari semangat reformasi yang dilakukan masyarakat Muslim dan adanya kekhawatiran atas kecepatan perkembangan persekolahan Belanda yang akan akan menimbulkan pemikiran sekuler di masyarakat. Untuk menyeimbangkan perkembangan sekulerisme, para reformis kemudian memasukkan pendidikan Islam dalam persekolahan melalui pembangunan madrasah (Prihadiyoko, 2006).

Pemerintah kolonial ketika itu sangat khawatir bahwa madrasah akan melahirkan generasi yang menjadi penentang kekuasaannya. Tidak heran kalau kebijakan yang dikeluarkan pemerintahan kolonial, merupakan bagian dari usahanya untuk mengkooptasi madrasah. Misalnya, guru madrasah wajib mempunyai izin dari penguasa, dan di bidang kurikulum,

pelajaran yang diajarkan harus disetujui oleh penguasa kolonial.

Kebijakan pembatasan yang dilakukan pemerintah kolonial tersebut tentunya mendapat reaksi dari kalangan Muslim. Paling tidak ada tiga reaksi, yaitu bertahan, menolak, dan progresif. Kelompok yang bertahan kemudian membuat madrasah secara sembunyi-sembunyi di daerah yang jauh dari jangkauan penguasa. Kelompok progresif bersikap lunak pada pemerintah kolonial dan mengikuti aturan mainnya.

Di bawah tekanan dan pengawasan ketat dari pemerintahan kolonial, madrasah ternyata mampu memantapkan eksistensinya di Jawa, Sumatera, dan Kalimantan. Perkembangan itu akan lebih maju lagi terutama di daerah-daerah pelosok yang jauh dari pengawasan penguasa.

Adapun madrasah-madrasah yang berdiri di sekitar awal abad ke 20 antara lain: Madrasah Mamba'ul 'Ulum Surakarta (1906), Madrasah Adabiyah (1909), Madrasah Diniyah Zaenuddin Labai (1915) di Sumatera Barat, Madrasah Nahdlatul Ulama (NU) di Jawa Timur, Madrasah Muhammadiyah di Yogyakarta, Madrasah Tasywiq Thullab di Jawa Tengah, Madrasah Persatuan Umat Islam di Jawa Barat, Madrasah Jam'iyat Kheir di Jakarta, Madrasah Amiriah Islamiyah di Sulawesi dan madrasah Assulthoniyyah di Kalimantan.

Modernisasi lembaga pendidikan Islam tradisional juga dilakukan oleh pesantren Tebu Ireng pada tahun 1916 mendirikan "madrasah Salafiyah". Pesantren Rejoso Jombang mendirikan sebuah madrasah tahun 1927. Sementara itu Pondok Modern Gontor yang berdiri tahun 1926 memasukan mata pelajaran umum kekurikulumnya, yaitu pelajaran bahasa

Inggris dan bahasa Arab, dan kegiatan ekstra kurikuler berupa olah raga, kesenian, dan sebagainya.

Organisasi-organisasi Islam lain yang bergerak dalam bidang pendidikan mendirikan madrasah dan sekolah dengan nama, jenis, dan jenjang yang bermacam-macam, misalnya Mathlaul Anwar di Menes (Banten) mendirikan madrasah *Ibtidaiyah*, *Tsanawiyah*, *Aliyah* dan *Diniyah*. Persatuan Umat Islam (PUI) pada tahun 1927 mendirikan madrasah *Diniyah*, *Tsanawiyah*, dan madrasah pertanian. Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti) pada tahun 1928 mendirikan *Madrasah Tarbiyah Islamiyah*, *Awaliyah*, *Tsanawiyah*, dan *Kuliyah Syari'ah*. Sedangkan NU pada tahun 1926 juga mendirikan madrasah *Awaliyah*, *Ibtidaiyah*, *Mu'alimin Wustha* dan *Mu'alimin Ulya*. Di Tapanuli, Medan, al-Washliyah (1930) menyelenggarakan madrasah *Tajhiziyah*, *Ibtidaiyah*, *Tsanawiyah*, *Qismul'ali*, dan *Tahassus*. Selain itu ada juga madrasah yang menggunakan nama formal Islam (*Kuliah Muallimin Islamiyah*) didirikan oleh Mahmud Yunus di Padang (1913) dan *Islamic College* didirikan oleh pesantren Muslim Indonesia (Permi) tahun 1931 (Mastuki, 2003).

Dengan demikian berdasarkan *background* sejarah tersebut dapat dinyatakan bahwa munculnya sistem pendidikan madrasah dalam pendidikan Islam di Indonesia adalah dikarenakan :

1. Tumbuhnya semangat pembaharuan (medernisasi) dikalangan umat Islam di dunia khususnya dalam sistem pendidikan Islam, termasuklah di Indonesia sendiri.
2. Adanya politik "Etis" dari kebijakan kolonial, dalam bidang pendidikan dengan membangun sekolah (lembaga pendidikan) ala Belanda yang sekuler.

3. Pesatnya perkembangan lembaga pendidikan tersebut, karena biayanya murah, kurikulum yang praktis, dan menjanjikan lapangan pekerjaan yang bervariasi walaupun pada tingkat rendah, sehingga meningkatkan minat masyarakat kala itu.
4. Kekhawatiran berkembangnya dan meluasnya pengaruh sekularisme di kalangan umat Islam di Indonesia.
5. Adanya sikap diskriminatif dalam kebijakan kolonial yang dirasakan oleh umat Islam terhadap anak-anak (generasi) muslim dalam kesempatan belajar.
6. Sistem pendidikan tradisional (pesantren, surau, masjid, dan kelompok pengajian), belum sistematis dan kurang memberikan kemampuan pragmatis yang memadai.

b. Perkembangan Madrasah Pasca Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, eksistensi madrasah tetap diakui meskipun pada awalnya ada persoalan tarik-menarik kepentingan antara kaum nasionalis dan religius tentang sistem pendidikan nasional yang dipilih. Selanjutnya dikeluarkan maklumat pada tanggal 22 Desember 1945 oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP), yang di antaranya menganjurkan untuk memajukan pendidikan dan pengajaran di madrasah, pengajian-pengajian di langgar atau surau-surau, dan pondok pesantren, serta menyarankan agar institusi-institusi pencerdasan rakyat seperti itu yang keberadaannya sudah berakar dalam masyarakat Indonesia, mendapat perhatian dan bantuan material dari pemerintah.

Maklumat BP KNIP diwujudkan melalui Departemen Agama yang didirikan pada 3 Januari 1946, dan sejak saat itu pembinaan dan pengembangan madrasah dan pondok

pesantren menjadi tugas pokok pemerintah yang diselenggarakan oleh Departemen Agama Republik Indonesia. Melalui Panitia Penyelidik Pengajaran, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946 tentang pemberian subsidi bantuan terhadap lembaga pendidikan Islam.” (Djamas, 2005: 23). Sejalan dengan itu madrasah semakin berkembang secara kuantitas. Begitu pula secara sistematis lembaga pendidikan madrasah telah dikelompokkan menjadi Madrasah Ibtidaiyyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTs), dan Madrasah Aliyah (MA) (Ensiklopedi Islam 2003: 108).

Sejak awal pemerintahan Orde Lama, di Indonesia berkembang dua sistem pendidikan, yaitu pendidikan umum dan keagamaan, yang diwarisi dari masa kolonial Belanda. Pada era Orde Lama, dua sistem pendidikan ini diupayakan untuk diintegrasikan. Paling tidak ada tiga usaha yang dilakukan. *Pertama*, memasukkan pendidikan Islam ke dalam kurikulum pendidikan umum di sekolah negeri maupun swasta melalui pelajaran agama. *Kedua*, memasukkan ilmu pengetahuan umum ke dalam kurikulum pendidikan di madrasah. *Ketiga*, mendirikan sekolah Pendidikan Guru Agama (PGA) untuk memproduksi guru agama bagi sekolah umum maupun madrasah (Wahid, 2008). Tidak heran kalau perkembangan madrasah berlangsung sangat cepat. Pada pertengahan tahun 1960-an, terdapat 13.057 Madrasah Ibtidaiyyah (MI), pendidikan setingkat sekolah dasar (SD) pada sistem pendidikan umum. Paling tidak terdapat 1.927.777 siswa yang mendaftarkan diri di MI.

Pada pendidikan tingkat lanjutan pertama atau Madrasah Tsanawiyah (MTs) terdapat 776 madrasah dengan 87.932 siswa. Sedangkan di tingkat berikutnya atau Madrasah Aliyah (MA) terdapat 16 madrasah dengan 1.881 siswa. Jumlah

peserta pendidikan ini merupakan angka yang luar biasa dalam sejarah pendidikan Islam di Indonesia.

Di tahun 1966, pemerintah mengizinkan sejumlah madrasah swasta berubah statusnya menjadi madrasah negeri. Alhasil, ada 123 MI, 182 MTs, dan 42 MA yang menjadi madrasah negeri. Konsekuensinya, manajemen madrasah secara total bergeser dari masyarakat ke pemerintah. Meskipun demikian, sekitar 90 persen madrasah di seluruh Indonesia masih dikelola masyarakat setempat dalam bentuk yayasan.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, pendekatan legal formal yang dijalankannya tidak memberikan dukungan pada madrasah. Tahun 1972 Presiden Suharto mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 1972 dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 Tahun 1974 yang mengatur agar madrasah di bawah pengelolaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud). Kebijakan ini kemudian mendapatkan reaksi keras oleh umat Islam dan kemudian dianulir oleh pemerintah.

Pada tahun 1989 lahir Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional yang mengakomodasi madrasah secara eksplisit. Pasal 11 ayat B telah mengukuhkan eksistensi madrasah sebagai sub-sistem dari pendidikan dan memberikan kesempatan penyelenggaraan madrasah secara "massal" sebagaimana penyelenggaraan sekolah umum di Departemen P & K.

Meskipun telah memiliki hak dan kesempatan yang sama dengan sekolah umum, namun kondisi riil dan permasalahan yang ada pada madrasah jauh berbeda dan lebih kompleks. Secara kuantitatif, peserta didik yang belajar di Madrasah sebanyak 15% dari seluruh peserta didik di

Indonesia. Besarnya angka ini menunjukkan bahwa madrasah tidak bisa diremehkan karna peranannya yang cukup besar dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dilihat dari sudut statusnya, seperti yang diungkapkan oleh Mastuhu bahwa dari sekitar 36.068 madrasah (dari Madrasah ibtdaiyah sampai Madrasah Aliyah) 95,42 % berstatus swasta dan hanya 4,8 % yang berstatus negeri dengan perincian: dari 25.977 Madrasah Ibtidaiyah masih 24.983 berstatus swasta. Sedangkan di tingkat MTs, dari 8.209 hanya sekitar 607 berstatus negeri (*Jurnal Madrasah*, 1997: 6).

Mencermati perincian angka dan prosentase di atas dapat dipahami bahwa gambaran umum yang akan muncul ke permukaan adalah didasarkan kepada keadaan madrasah swasta. Memang madrasah negeri pada umumnya memiliki kondisi yang lebih baik dari madrasah swasta. Namun tidak berarti bahwa semua sekolah madrasah negeri lebih baik dari madrasah swasta karena dalam kenyataannya tidak sedikit madrasah swasta yang jauh lebih baik dari sekolah negeri dalam segala aspek.

Berkenaan madrasah swasta yang sangat besar jumlahnya, Masykur (1997: 15) menuturkan bahwa motivasi utama pendirian madrasah adalah untuk melaksanakan dakwah Islam. Namun sayangnya, motivasi ini tanpa disertai dengan persiapan yang matang baik dari segi tenaga pengajar maupun dana serta sarannya. Bagi mereka, pada prinsipnya yang penting madrasah berdiri dan mereka akan mendapat pahala dari Allah. Dalam hal kualifikasi tenaga pengajar, jauh lebih memprihatinkan. Disamping pengangkatan guru tidak sesuai dengan ijazah, juga tidak sedikit guru yang mengajar bidang studi yang bukan keahliannya. Lebih parah lagi guru-

guru yang berlatar belakang bidang keahlian ilmu agama mengajar bidang keahlian ilmu-ilmu eksakta.

Senada dengan Masykuri, Mastuhu menyatakan lokasi madrasah umumnya berada di tempat kumuh dengan fasilitas seadanya. Guru-gurunya tidak kualifaid dan kurang kesejahteraannya. Tidak jarang guru alumni Aliyah mengajar di Tsanawiyah. Manajemennya sangat sederhana. Menurut beliau, semua aspek yang ada pada madrasah swasta semuanya lemah. Kekuatannya barangkali cuma pada niat baik para pendirinya saja dalam rangka ikut mendidik anak-anak miskin (Abdillah, 1997: 14 – 15).

Walaupun keadaan madrasah swasta jauh lebih memprihatinkan dibandingkan dengan madrasah negeri, namun tak bisa dipungkiri bahwa potensi untuk mengharumkan dan mengangkat harkat dan martabat madrasah secara keseluruhan justru terletak pada madrasah swasta bukan pada madrasah negeri karena jumlahnya relatif kecil dan di sisi lain ditopang sepenuhnya oleh pemerintah. Oleh karena itu dalam kesempatan lain Husni Rahim menegaskan, kalau mau jujur, potensi kelembagaan pendidikan Islam itu terletak pada madrasah swasta. Bukan negeri (Rosidi, 1999).

2. Kebijakan Politik Pendidikan Madrasah di Indonesia

a. Kebijakan Awal: Integrasi dalam Sisdiknas dan Wajib Belajar

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa kebijakan awal tentang madrasah di Indonesia pasca kemerdekaan diawali pada tanggal 22 Desember 1945 ketika Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) mengeluarkan maklumat

yang di antaranya menganjurkan untuk memajukan pendidikan dan pengajaran di madrasah, pengajian-pengajian di langgar atau surau-surau, dan pondok pesantren, dan sebagainya. Maklumat ini diwujudkan melalui pembentukan Departemen Agama yang didirikan pada 3 Januari 1946. Sejak saat itu pembinaan dan pengembangan madrasah dan pondok pesantren menjadi tugas pokok pemerintah yang dalam hal ini diselenggarakan oleh Departemen Agama RI. Melalui Panitia Penyelidik Pengajaran, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946 tentang pemberian subsidi bantuan terhadap lembaga pendidikan Islam.”(Djamas, 2005 : 23).

Pada tahap selanjutnya, pemerintah, melalui Departemen Agama, berusaha mengintegrasikan pendidikan madrasah menjadi salah satu komponen pendidikan nasional, dan upaya ini membuahkan hasil dengan diakuinya lembaga pendidikan agama secara yuridis yang dituangkan dalam “Undang-Undang Pokok Pendidikan dan Pengajaran No. 4 Tahun 1950 ayat 2 yang menyatakan bahwa belajar di sekolah-sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”.(Depag RI). Kebijakan ini kemudian menuntut madrasah agar dapat diakui, harus memenuhi syarat untuk menyelenggarakan kewajiban belajar yaitu memberikan pelajaran agama sebagai pelajaran pokok paling sedikit 6 jam seminggu di samping pelajaran umum lainnya, dan terdaftar di Kementerian Agama.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, pendekatan legal formal yang dijalankan pemerintah tidak memberikan dukungan pada madrasah. Tahun 1972 Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 1972 dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 Tahun 1974 yang mengatur madrasah di bawah pengelolaan Menteri

Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud), padahal sebelumnya dikelola oleh Menteri Agama (Wahid, 2008). Alasan lain dikeluarkannya peraturan tersebut yaitu untuk mendorong peningkatan mutu pendidikan di madrasah. Akan tetapi kalangan Islam pendukung sistem pendidikan Islam yang tergabung dalam Majelis Pertimbangan dan Pemberdayaan Pendidikan Agama dan Keagamaan (MP3A) merasa keberatan, sebab keputusan tersebut menurut mereka adalah upaya dari kelompok sekuler untuk mengurangi fungsi pendidikan Islam (Djamas, 2005 : 26).

Respon kelompok MP3A membuahkan hasil dengan ditetapkannya SKB 3 Menteri Tahun 1975 (Mendikbud, Menteri Agama (Menag), dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Isinya, mengembalikan status pengelolaan madrasah di bawah Menteri Agama, tetapi harus memasukkan kurikulum umum yang sudah ditentukan pemerintah (Wahid, 2008).

b. Kebijakan Kurikulum Agama dan Umum di Madrasah

Seperti yang telah dipaparkan di muka bahwa lahirnya madrasah didorong oleh dua faktor. Di satu pihak (kelompok tradisional) hanya mengajarkan pengetahuan agama dan di pihak lain (sekolah Hindia Belanda) hanya mengajarkan pengetahuan umum. Kenyataan diatas sangat sejalan dengan ilustrasi yang dikemukakan Fazlurrahman, tokoh intelektual Muslim, bahwa jika kaum tradisional konservatif mendepak sains dan filsafat dari madrasah-madrasah mereka di abad sebelumnya, maka para reformer-fundamentalisme yang baru ini berhasrat mengusir semua unsur intelektualisme, bahkan dari dalam ilmu-ilmu agama sendiri (Fuaduddin & Bisri, 1999: 104). Berdasarkan inilah para praktisi dan pemerhati pendidikan Islam pada masa itu mengambil langkah

kompromi dengari membentuk sistem pendidikan yang mengajarkan bidang agama maupun pengetahuan umum dalam satu institusi pendidikan yang bernama madrasah.

Pada tahun 1958, Departemen Agama (Depag) memperkenalkan program Madrasah Wajib Belajar (MWB) di beberapa tempat, dengan maksud sebagai usaha awal untuk memberikan bantuan dan pembinaan pada madrasah. Pada masa-masa ini kurikulum di madrasah terdiri atas 30% mata pelajaran umum dan 70% mata pelajaran agama. Komposisi kurikulum di atas ini ternyata menimbulkan ketimpangan yang berdampak pada ketidakmampuan siswa madrasah bersaing dengan sekolah umum. Hal tersebut kemudian menorehkan citra *minus* bagi pendidikan madrasah. Hasilnya, madrasah dianggap sekolah kelas dua dan dianggap ketinggalan zaman. Melihat kenyataan ini para pemerhati dan praktisi pendidikan Islam berusaha sedemikian rupa untuk menghilangkan image tersebut.

Hingga tahun 1970-an keberadaan madrasah dalam sistem pendidikan Indonesia, belum juga terangkat dari kemarjinalannya, karena madrasah masih tetap terkonsentrasi pada kurikulum agama, sedang sekolah umum mengutamakan pada kurikulum umum. Sebagaimana disebutkan di atas kebijakan mengintegrasikan administrasi penyelenggaraan pendidikan madrasah melalui Keppres No. 34 Tahun 1972 yang diikuti oleh Inpres No. 15 Tahun 1975, ditolak oleh sebagian besar umat Islam segera diganti dengan kebijakan baru melalui SKB 3 menteri (Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dan Menteri Dalam Negeri) tahun 1975 yang menetapkan bahwa pengelolaan madrasah tetap berada di bawah kewenangan Departemen Agama RI. Selain itu SKB tersebut juga menetapkan kebijakan tentang peningkatan mutu

pendidikan madrasah dan pengakuan atas lulusan madrasah yang dapat melanjutkan kejenjang pendidikan umum berikutnya. Dalam keputusan itu juga ditetapkan kebijakan tentang komposisi kurikulum madrasah dengan porsi 30% kurikulum agama dan 70% kurikulum umum (Asrohah, 1999).

Langkah ini kemudian terbukti efektif membawa madrasah menjadi diterima oleh sekolah umum bahkan perguruan tinggi umum. Dengan kata lain, siswa madrasah berkesempatan penuh melanjutkan sekolah di sekolah umum. Secara teoritis, kehadiran SKB telah mengangkat derajat madrasah pada posisi yang sejajar dan membuka kesempatan yang sama dengan sekolah umum. Akan tetapi disisi lain, proporsi materi pelajaran agama yang mengalami reduksi menjadi 30% sementara pelajaran umum sebanyak 70%, itu membuat kekuatan dan kekhasan madrasah semakin menurun. Kondisi ini turut memberi andil menciptakan lulusan madrasah yang serba tanggung. Di bidang pelajaran umum kurang dan di bidang pelajaran agama juga tidak cukup. Lulusan madrasah yang hanya mendapatkan pelajaran umum sebanyak 70%, mungkin. Kurang mampu bersaing dengan lulusan sekolah umum yang mendapat pelajaran umum 100% (*Jurnal Madrasah*, 1999: 5).

Perkembangan selanjutnya ditandai dengan diberlakukan kurikulum 1994 yang mengurangi mata pelajaran agama dari 15 jam menjadi hanya 2 jam. Kalau SKB Tiga Menteri sudah memberi predikat madrasah menjadi "sekolah umum berciri khas Islam" maka dengan kurikulum 1994 ini semakin membuat madrasah kehilangan jati diri.

c. Madrasah dalam UU Sisdiknas No. 2 tahun 1989

Perjuangan mendapat perlakuan sama dicapai ketika keluar UU No 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, di mana madrasah dianggap sebagai sekolah umum berciri khas Islam yang kurikulumnya sama persis dengan sekolah umum namun ditambah pelajaran agama. Undang-undang No. 2 Tahun 1989 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan agama adalah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional (Mudjahid, 2000:9) lebih memantapkan secara yuridis akan eksistensi madrasah sebagai lembaga pendidikan yang mencerdaskan bangsa yang membentuk pribadi taqwa. Kedudukan madrasah kemudian diperkuat lagi dengan PP. No. 28 Tahun 1990 dan SK Mendikbud No. 0487/U/1992 dan No. 054/U/1993. SK-SK tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan SK Menag No. 368 dan 369 tentang penyelenggaraan MI dan MTs (Abdillah, 1997).

Dengan munculnya UU dan PP di atas, maka kedudukan madrasah kemudian tidak ada bedanya dengan sekolah-sekolah yang dikelola Depdiknas, dari mulai jenjang TK/RA sampai ke jenjang MA/SLTA. Ini tercermin dalam komposisi kurikulum umum yang 100 persen sama dengan sekolah. Yang berbeda adalah muatan kurikulum agamanya. Konsekuensi dari sekolah umum "berciri khas Islam" menyebabkan kurikulum agama di madrasah melebihi porsi mata pelajaran agama di sekolah umum yang hanya menjadi satu mata pelajaran, yakni Pendidikan Agama Islam (PAI) yang diajarkan selama 2 jam perminggu. Sementara di madrasah mata pelajaran PAI dipecah menjadi *subject matter* yang lebih luas, meliputi lima bidang studi, yakni Aqidah-Akhlak, Fiqh, Sejarah Kebudayaan Islam, Alquran Hadits, dan Bahasa Arab.

d. Madrasah dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003

Pada tahun 2003 dikeluarkan Undang-Undang No. 20 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) sebagai pengganti UU Sisdiknas yang lama (tahun 1989). UU ini mempertegas jalur atau jenjang dan jenis pendidikan, di mana Madrasah (MI, MTs, MA) mendapatkan tempat dan kedudukan yang sama dengan sekolah umum dengan pelaksanaan kurikulum yang sama. Dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas secara *eksplisit* (tegas) keberadaan madrasah dikemukakan dalam bagian dua tentang "Pendidikan Dasar" pasal 17 ayat (2), dan bagian tiga tentang "Pendidikan Menengah" pasal 18 ayat (3). Dalam pasal tersebut dinyatakan, "Pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat". (Lembar Negara RI No. 78,2003 dan penjelasan dalam tambahan Lembaran Negara RI No. 4301).

Ini berarti bahwa madrasah bukanlah lagi pendidikan kelas dua, yang sekaligus menuntut madrasah untuk mengejar ketertinggalannya dalam mutu penyelenggaraan hingga mutu lulusan agar sama dengan sekolah umum (dan bahkan seharusnya bernilai plus). UU SPN tersebut menempatkan MI dan MTs sebagai sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama yang bercirikan agama, sedang MA adalah sekolah menengah umum yang bercirikan agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.

Agaknya kata bijak "pengalaman adalah guru yang paling berharga" telah membuat para praktisi pendidikan Islam sadar untuk tidak terjebak yang kedua kali. Pemberlakuan SKB telah memberikan pelajaran berharga. Oleh karena itu

meskipun mata pelajaran umum diajarkan 100 %, dan pelajaran agama hanya sebagai tambahan (dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003), namun pada dasarnya tidak membuat madrasah kehilangan jati diri sebagai institusi pendidikan Islam. Langkah yang ditempuh adalah dengan cara memasukkan apa yang mereka sebut "nuansa Islam" dalam mata pelajaran yang tercantum dalam kurikulum. Untuk itu Departemen Agama telah menghimpun para ahli tentang pendidikan Islam untuk menulis buku-buku teks berkenaan dengan masing-masing mata pelajaran dengan nuansa Islam (Azra, 1997: 72).

Meskipun kini dalam Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional madrasah diberi predikat "sekolah umum berciri khas agama", tetapi hingga kini madrasah masih mengalami banyak problematika dalam pengembangan dan peningkatan mutu proses dan keluaran pendidikannya. Ini terjadi di antaranya karena "madrasah hanyalah menjadi pelaksana program yang direncanakan dan diputuskan oleh pusat (DEPAG)" (Inovasi, 2003: 17). Bahkan ada yang menilai meskipun kini program otonomisasi daerah termasuk dunia pendidikan makin gencar "otonomi pendidikan tidak banyak berpengaruh terhadap perkembangan madrasah" (Rofiq, 2003: 21).

Madrasah memang telah mendapatkan tempat yang makin layak dalam sistem pendidikan nasional, tetapi dalam faktanya masih dijumpai kebijakan pendidikan Diknas yang lebih mendahulukan kepentingan sekolah ketimbang madrasah. Implikasi politik pendidikan nasional yang lebih 'menganakemaskan' lembaga pendidikan umum secara kasat mata cukup jelas dampaknya, terutama pada aspek finansial, sarana-prasarana, dan bahkan mutu serta daya saing madrasah yang mayoritas kalah dibandingkan dengan sekola

e. Kebijakan Peningkatan Mutu Madrasah

(1) Madrasah Aliyah Keagamaan (MAPK)

Sebagaimana pernah disebutkan di atas, ketika komposisi kurikulum pendidikan agama hanya 30 % maka kompetensi keagamaan lulusan madrasah menurun dan efek selanjutnya membuat lulusan madrasah justru kesulitan masuk ke perguruan tinggi Islam. Ini tentu merupakan masalah yang ironis dan harus dibenahi. Untuk mengatasi masalah menurunnya kualitas penguasaan ilmu-ilmu agama lulusan madrasah ini maka dikeluarkanlah kebijakan tentang Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) atau Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK) pada tahun 1987/1988 berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 1987.

Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) adalah sebuah madrasah yang menekankan ilmu-ilmu keislaman dengan menggunakan pengantar bahasa Arab dan Inggris. MAPK didirikan ketika Menteri Agama dijabat oleh Munawwir Sjazali. MAPK sejak 1987 didirikan di berbagai kota di Indonesia, yaitu di Padang Panjang, Sumatera Barat, Ciamis, Jawa Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta; Ujung Pandang, Sulawesi Selatan, dan Jember, Jawa Timur. Beberapa tahun kemudian jumlahnya bertambah lima lagi, yaitu Banda Aceh, Lampung, Solo, Banjarmasin, dan Mataram (id.wikipedia.org/wiki/STAIN_Surakarta).

Kurikulum MAPK lebih menekankan kepada kurikulum PAI karena memang madrasah ini dipersiapkan untuk mencetak calon-balon ahli agama yang kelak dapat meneruskan studinya ke jenjang perguruan tinggi agama (IAIN dan STAIN). Pada mulanya para alumni dari proyek percontohan MAPK ini adalah bibit-bibit unggul yang harus segera ditampung pada pendidikan tingkat tinggi, tetapi PTAI

yang unggulan pula. Sebab, jika mereka meneruskan ke IAIN yang sudah ada dikhawatirkan mereka akan mengalami kemunduran, karena harus menyesuaikan diri dengan mahasiswa lain lulusan SLTA umum dan MAN yang tidak disiapkan secara khusus, kecuali lulusan SLTA yang dikelola oleh pesantren-pesantren yang berkualifikasi baik. Dari sini pula kemudian melahirkan gagasan pak Munawir agar perlunya disiapkan IAIN unggulan yang dapat menampung mereka. Salah satunya adalah didirikannya STAIN Surakarta (id.wikipedia.org/wiki/STAIN_Surakarta).

Kebijakan MAPK memang kemudian tidak berjalan lama dan berkesinambungan. Kebijakan MAPK tampaknya adalah kebijakan *crash program* yang hanya dibutuhkan dalam jangka waktu tertentu. Ketika kebutuhan terhadap calon ahli-ahli agama dirasakan sudah cukup, maka MAPK kemudian dihapuskan.

(2) Madrasah Model

Kebijakan lain yang muncul adalah kebijakan membina beberapa madrasah yang memenuhi syarat sebagai madrasah unggulan. Dalam istilah Departemen Agama disebut "Madrasah Model". Kebijakan ini dilatarbelakangi beberapa alasan, di antaranya: 1) realitas menunjukkan bahwa mutu madrasah-madrasah di Indonesia memprihatinkan, maka perlu beberapa madrasah yang dapat dijadikan contoh dalam hal keunggulannya; 2) persaingan dalam pendidikan yang kian ketat, terutama dengan sekolah-sekolah umum yang relatif lebih unggul dalam banyak hal dibandingkan dengan madrasah; 3) adanya berbagai keterbatasan (khususnya dana) maka sulit untuk menuntut madrasah negeri dan swasta melakukan perubahan secara serentak menuju sekolah

dengan mutu yang standar. Karena itu perubahan ini bisa dilakukan pertama pada madrasah-madrasah negeri dan madrasah swasta yang sudah maju atau yang dikelola oleh ormas-omias Islam, dan kemudian pada madrasah swasta pada umumnya. Perubahan ini dilakukan melalui upaya-upaya perbaikan atau peningkatan kualitas madrasah, terutama di bidang kelembagaan, kurikulum dan tenaga pengajar (Abdillah 1997).

Adapun madrasah yang dapat dijadikan model harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- Pendidikan madrasah sebagai sekolah umum yang berciri keagamaan dengan penjurusan sebagaimana sekolah umum biasa. Hal ini berarti, bahwa filosofi pendidikan madrasah seharusnya tetap mempertahankan misinya sebagai transfer nilai-nilai Islam dan sekaligus transfer ilmu pengetahuan dan keterampilan. Ciri keagamaan ini diwujudkan tidak hanya melalui pengajaran ilmu agama Islam, tetapi juga melalui penciptaan suasana keagamaan yang kondusif serta sedapat mungkin pengintegrasian penyajian mata pelajaran yang ada dengan dasar-dasar dan moralitas Islam.
- Penetapan kurikulum yang sama dengan yang diajarkan di sekolah umum ditambah mata pelajaran agama. Dengan kurikulum ini diharapkan alumni MI dapat melanjutkan ke MTS atau SMP, alumni MTs dapat melanjutkan ke Madrasah Aliyah (MA) atau SMU, dan alumni MA dapat melanjutkan studi ke Perguruan Tinggi Agama maupun Perguruan Tinggi Umum. Namun demikian, perlu juga mempertimbangan adanya alumni yang tidak melanjutkan ke Perguruan Tinggi melainkan

ke dunia kerja, sehingga perlu pemberian bekal keterampilan-keterampilan tertentu kepada mereka, agar mereka siap memasuki lapangan kerja.

- Mempertahankan adanya madrasah khusus yang porsi pelajaran agamanya lebih besar dari pada pelajaran umum. Hal ini terutama dimaksudkan untuk mempersiapkan lulusan MA yang akan melanjutkan ke Perguruan Tinggi Agama (IAIN/PTAIS) yang sangat menuntut penguasaan dasar ilmu agama dan bahasa Arab. Madrasah khusus ini juga dimaksudkan untuk mengisi lapangan pekerjaan yang berkaitan dengan urusan keagamaan. Dalam hal ini, madrasah-madrasah yang berada dalam pengelolaan pondok pesantren sangat potensial untuk dijadikan madrasah khusus.
- Tersedianya tenaga pengajar yang memenuhi kualifikasi tertentu. Hal ini dilakukan dengan cara merekrut tenaga-tenaga pengajar sesuai dengan latar belakang bidang studinya dan menagadakan penataran bagi pengajar yang ada untuk meningkatkan keahliannya.
- Penggunaan metode beajar yang partisipatif. Hal ini dilakukan dengan cara memperkecil jumlah peserta didik dalam satu kelas agar pengajar dapat memberikan perhatian lebih besar kepada tiap-tiap peserta didik.
- Perbaiki sistem manajemen dan administrasi madrasah. Hal ini dilakukan melalui penataran bagi para pengelola madrasah, baik pimpinan maupun tenaga administrasi, dengan tujuan agar mereka mampu menangani kegiatan proses belajar mengajar secara efektif. (Abdillah 1997).

(3) Pemberdayaan Madrasah Swasta

Fakta menunjukkan bahwa jumlah madrasah swasta di Indonesia mencapai 80 % dari total seluruh madrasah yang ada di Indonesia. Hanya 20 % saja madrasah yang berstatus negeri yang dikelola dan disubsidi penuh oleh pemerintah. Kebanyakan madrasah swasta didirikan oleh masyarakat dengan modal semangat keagamaan yang tinggi demi membekali generasi muda Muslim dengan pengetahuan agama dan umum yang memadai. Modal semangat lebih sering tidak diimbangi dengan modal yang memadai secara finansial, manajemen, sarana pendidikan, dan mutu pendidikannya. Oleh karena itu tidak heran jika sebagian madrasah swasta yang kebanyakan didirikan di desa-desa itu keadaan gedung sekolah apa adanya, jumlah kursi-meja belajar siswa lebih sedikit dari jumlah siswanya, sarana pendukung pendidikan tidak lengkap, perpustakaan alakadarnya, dan sebagainya. Oleh karena itu memprioritaskan pemberdayaan terhadap madrasah swasta adalah sesuatu yang dianggap mendesak oleh pemerintah (Departemen Agama).

Ide pemberdayaan madrasah swasta secara formal diawali oleh Lokakarya Pengembangan Madrasah Swasta di Lingkungan Organisasi Penyelenggaraan Pendidikan Islam yang diselenggarakan oleh Ditbinrua di Jakarta pada 19 sampai 20 Nopember 1996. Pemberdayaan yang dimaksud meliputi aspek manajemen, proses pembelajaran, pelibatan masyarakat, dan sebagainya. (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 3, 1997: 5).

Pemberdayaan madrasah swasta memang pada awalnya hanya menjadi wacana saja. Realisasinya memang ada tetapi hanya dalam bentuk bantuan-bantuan insidentil.

Baru di tahun 2000-an awal perhatian terhadap madrasah swasta mulai signifikan, baik dalam bentuk bantuan pembangunan sarana fisik, maupun Bantuan Operasional Madrasah (BOM). Saat ini bantuan juga diberikan kepada para guru madrasah yang belum memiliki kualifikasi S1 dalam bentuk beasiswa kepada para guru untuk melanjutkan ke jenjang S1 di Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) yang ditunjuk oleh pemerintah, baik di Fakultas Tarbiyah di PTAIN maupun LPTK di Fakultas Keguruan di PTU. Ini merupakan bagian dari upaya pemerintah meningkatkan kualifikasi dan kompetensi guru sesuai dengan amanat UU Sisdiknas maupun UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

(4) Madrasah Terbuka

Ide mendirikan madrasah terbuka diawali oleh Forum Kajian Pembinaan Tenaga Teknis Perguruan Islam (Pergurais) yang diadakan di Jakarta pada 5 Pebruari 1996, di mana Husni Rahim sebagai Direktur Pembinaan Kelembagaan Islam (Binbagais) mengemukakan beberapa agenda pengembangan madrasah, di antaranya tentang rencana mendesak dibukanya madrasah terbuka, khususnya di tingkat Tsanawiyah. Keinginan ini akhirnya terwujud di mana pada 16 Juli 1996 MTS Terbuka secara resmi dibuka oleh Menteri Agama RI Tarmizi Taher yang untuk pertama kali dipusatkan di Pondok Pesantren Nurul Qur'an, Purwasari, Sayung, Demak Jawa Tengah (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997: 4).

Latar belakang dibukanya MTS Terbuka oleh Departemen Agama antara lain adalah dalam rangka menyikapi kebijakan dalam UU Sisdiknas yang menyatakan

bahwa anak yang mencapai usia 7 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Kebijakan lain adalah wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh Presiden Suharto pada awal Pelita IV, 2 Mei 1994, sebagai realisasi amanat UU Sisdiknas Nomor 2 tahun 1989 (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997: 5). Dalam rangka menyukseskan program pemerintah ini, madrasah memiliki posisi penting karena madrasah pada umumnya banyak didirikan oleh masyarakat secara swadaya. Terdapat puluhan ribu madrasah di Indonesia dan 80 persen bertatus swasta. Jumlah siswanya jutaan orang. Dari segi kuantitas maka madrasah juga memiliki andil besar dalam menyukseskan program wajib belajar yang dicanangkan pemerintah. Di samping itu pada umumnya madrasah didirikan di desa-desa yang kadang-kadang tidak terjangkau oleh program pendidikan pemerintah.

Tujuan pendirian Madrasah Terbuka adalah memberikan kesempatan yang sama kepada semua masyarakat untuk melanjutkan pendidikan, khususnya bagi mereka yang kurang mampu secara ekonomi atau berda di desa atau daerah tertinggal. Dengan menikmati pendidikan di madrasah terbuka diharapkan ada kesetaraan dalam kemampuan masyarakat di bidang pendidikan (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997: 5).

Madrasah Terbuka didirikan dengan mengacu kepada SMP Terbuka yang didirikan oleh Depdiknas (pada saat itu Depdikbud). Perbedaannya adalah MTs Terbuka mengambil tempat di pondok-pondok pesantren, khususnya yang tidak menyelenggarakan sekolah formal. MTs Terbuka harus menginduk kepada MTsN terdekat. Pemilihan pondok pesantren didasari pertimbangan bahwa letak pesantren umumnya di desa yang secara ekonomi masih banyak

masyarakatnya kurang mampu. Di desa juga jarang diadakan sekolah formal dan masyarakatnya juga jarang yang mengenyam pendidikan formal. Fakta lainnya, di desa banyak anak yang telah tamat SD tetapi tidak dapat melanjutkan ke SLTP, baik karena ketiadaan biaya, kurangnya motivasi dan minat, maupun karena kebutuhan tenaga kerja demi mendukung ekonomi keluarga (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997: 6).

Dalam penyelenggaraannya ada beberapa persamaan dan perbedaan antara MTs Terbuka dengan yang biasa. Dari segi kurikulumnya sama 100 persen, tetapi metode pembelajarannya agak berbeda. Siswa ditekankan kemandiriannya dalam belajar. Oleh karena itu bahan ajarnya lebih banyak berbentuk modul dan ditunjang oleh sumber belajar lain, seperti radio, kaset audio, dan sebagainya. Karena kurikulumnya sama dengan SLTP atau MTs biasa, maka lulusan MTs terbuka statusnya sama dengan MTs biasa. Mereka juga punya hak melanjutkan ke SLTA (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997: 6).

MTs Terbuka tidak memungut biaya kepada pesertanya (gratis). Pada kenyataannya penyelenggaraan sekolah ini memang tidak membutuhkan biaya besar. Tidak memerlukan gedung sekolah yang bagus dan permanen, cukup memanfaatkan fasilitas yang tersedia, seperti serambi masjid, musholla, dan sebagainya. Gurunyalpun tidak direkrut dari guru baru, cukup memanfaatkan tenaga yang ada, misalnya ustadz di pesantren yang diebut guru pamong. Tugasnya tidak mengajar, tetapi mengarahkan dan mengawasi siswa, karena siswa belajar dengan modul. Seminggu sekali siswa belajar dengan guru bina di MTs induk. Kelebihan lain, siswa juga dapat belajar sambil bekerja

membantu orang tuanya, baik yang berprofesi sebagai petani maupun pedangang (*Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997: 5).

3. *Implikasi Kebijakan Politik Pendidikan Madrasah pada Aspek Manajemen Madrasah di Indonesia*

Adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi dengan disahkannya UU No 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memunculkan dilema mengenai status madrasah. Ketentuan UU No 22/1999 menyatakan kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, termasuk pendidikan. Yang tetap diurus pemerintah pusat adalah bidang keagamaan, pertahanan, fiskal dan moneter. Pertanyaannya apakah madrasah termasuk dalam bidang pendidikan atau agama? Ini adalah bentuk kegamangan madrasah dari segi pengelolaan atau manajemen.

Terjadinya ketidakseimbangan kebijakan pendidikan madrasah menyebabkan jurang kesenjangan dan ketimpangan pengelolaan antara lembaga pendidikan umum dengan madrasah terus terbuka. Bahkan, bentuk-bentuk kesenjangan masih terus terjadi hingga hari ini. Menurut Husnim, sampai sekarang diskriminasi tetap terjadi, termasuk perhatian Pemda-pemda yang masih kurang, misalnya Pemda DKI yang hanya memberi tunjangan kepada guru sekolah agama Rp. 750 ribu (per tahun), sementara guru sekolah umum diberi tunjangan Rp1 juta per tahun (pemkabsukabumi.blogspot.com/2009/11/).

Kadang-kadang madrasah juga dipandang hanya sebuah lembaga pendidikan kelas dua alias tidak memiliki kesesuaian standar kualitas mutu pendidikan. Padahal, madrasah adalah institusi pendidikan yang juga memberi pencerahan kepada anak bangsa melalui proses penyelenggaraan pendidikan

sejalan dengan tujuan pendidikan nasional. Fakta-fakta ini membuat keberadaan madrasah semakin terjepit di tengah berbagai bentuk keprihatinan dan ketidakberdayaan dan tuntutan yang selama ini menyimpannya.

Implikasi yang sangat jelas dari adanya kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah sebagai berikut (Salam, 2008):

1. Sampai hari ini pengelolaan madrasah menjadi tanggungjawab Departemen Agama. Dasarnya “tafsir aneh” atas UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 7 (1), dimana secara tersirat menjadikan madrasah sebagai bagian dari urusan “agama” yang merupakan salah satu urusan wajib pemerintah pusat yang kewenangannya tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. Selain itu, mengacu pula pada “aturan usang” PP 28 tahun 1990 pasal 10 (1-2), dimana “Pengelolaan madrasah dilimpahkan kepada Menteri Agama”. PP ini bertentangan dengan UU No. 20/2003 pasal 50 ayat (1) berbunyi, “Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab Menteri Pendidikan”.
2. Sebagai lembaga vertikal yang berada di bawah Menteri Agama, Departemen Agama tidak bisa optimal dalam upaya memperbaiki mutu madrasah. Hal ini disebabkan oleh:
 - a. Departemen Agama di daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan strategis dalam pengelolaan madrasah dan selalu menunggu kebijakan pemerintah pusat.
 - b. Departemen Agama memiliki keterbatasan sumber daya keuangan dan manusia (SDM), karena kebijakan anggaran sudah ditentukan oleh Depag Pusat.

- c. Rentang kendali dan manajemen pengelolaan madrasah di bawah Departemen Agama kurang efektif dan efisien.
- d. Departemen Agama hanya mengelola penuh madrasah yang berstatus negeri. Sementara madrasah yang berstatus swasta yang mengelola jutaan siswa relatif terabaikan, disebabkan berbagai keterbatasan sumber daya yang di miliki.

Implikasi lain yang mungkin muncul dari realisasi kebijakan otonomi pendidikan di atas, menurut Wahid (2008) adalah sebagai berikut:

1. Pemikiran yang paling simple ditingkat kebijakan, namun bisa bervariasi ditingkat implementasi, yakni menginginkan pendidikan madrasah tetap di bawah Depag secara struktural, namun pengelolaan di tingkat daerah diotonomikan sejalan dengan UU Otonomi tersebut.
2. Kalau sentralisasi tetap sebagai pilihan maka Depag masih secara langsung menyelenggarakan pembinaan madrasah seperti selama ini. Pilihan ini mengandung makna, Depag memandang madrasah berada dalam kategori sektor agama sebagaimana tertuang dalam UU NO. 22/1999. Sumber dana yang diberikan untuk melakukan pembinaan dapat langsung dikelola Depag. Kekurangannya: anggaran berasal dari sektor agama yang relatif kecil; pemda merasa tidak bertanggung jawab terhadap madrasah; masyarakat kurang terlibat dalam pendidikan; dan tentunya birokrasi berbelit-belit.
3. Adanya peluang dari Pemda memberikan perhatian cukup besar, termasuk anggaran, terhadap madrasah dan pesantren dengan kerjasama antara pemerintah, DPR, Depdiknas, Depag serta masyarakat.

4. Menyerahkan pembinaan madrasah ke pemda tingkat II sehingga satu atap dalam penyelenggaraan. Kelebihannya, antara lain pengakuan madrasah sebagai bagian dari sisdiknas semakin kuat sehingga memperoleh perlakuan sejajar dan tidak ada diskriminasi termasuk dalam masalah anggaran. Kekurangannya: dikhawatirkan Depdiknas kurang memiliki SDM yang mengerti spirit madrasah, sehingga ciri khas Islam berkurang bahkan hilang. Apalagi bila masyarakat sudah cuci tangan dalam pengelolaan sekolah.

4. Implikasi Kebijakan Politik Pendidikan Madrasah pada Aspek Kurikulum Madrasah di Indonesia

Secara legal-formal, madrasah sudah terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional sejak diberlakukannya UU No. 2 tahun 1989 tentang Sisdiknas. Salah satu implikasi dari integrasi ini adalah bahwa madrasah, juga pendidikan Islam lainnya, terus menghadapi pilihan yang tidak mudah, yaitu antara kebutuhan keagamaan dan kebutuhan duniawi. Di satu sisi, madrasah dituntut bisa berfungsi meningkatkan pemahaman ilmu-ilmu agama dan kemampuan mengamalkan ajaran Islam, sementara di sisi lain lembaga ini dituntut berfungsi menumbuhkan kemampuan peserta didik dalam memenuhi kebutuhan hidup yang bersifat keduniawian (Wahid, 2008).

Demikian pula dari materi pendidikannya, madrasah juga perlu menyajikan program pendidikan yang setara dengan pendidikan yang diberikan Depdiknas. Kenyataan ini membawa madrasah kepada keharusan mengubah kurikulumnya. Perubahan kurikulum madrasah itu juga didasari kebutuhan masyarakat pengguna jasa madrasah,

karena tuntutan zaman. Munculnya gagasan Islamisasi ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) telah memberi legitimasi teologis perubahan kurikulum madrasah. Dari sini mulai berkembang gagasan integrasi ilmu agama dan iptek yang selama ini dikelompokkan ke dalam ilmu umum atau ilmu sekuler. Muncul kemudian berbagai model madrasah terpadu yang mengintegrasikan ilmu umum dan ilmu agama ke dalam satuan kurikulum madrasah (Wahid, 2008).

Adanya beberapa kebijakan yang berkaitan dengan perubahan kurikulum madrasah mengakibatkan besarnya beban dan muatan kurikulum madrasah. Di satu pihak siswa madrasah harus menguasai materi kurikulum ilmu-ilmu agama yang menjadi ciri khas madrasah (*tafaqquh fi al-din*) yang jumlahnya secara kuantitas lebih besar (lima bidang studi) dari pendidikan agama di sekolah umum (yang hanya 2 jam pelajaran perminggu), tetapi pada saat yang sama para siswa juga dibebankan dengan kurikulum ilmu-ilmu umum yang sama porsinya dengan kurikulum untuk sekolah-sekolah umum.

Selain yang disebutkan di atas ada implikasi yang lebih substansial lagi dari aspek kurikulum. Dalam hal ini ada baiknya dikutip pendapat Mastuhu, tentang kelemahan kurikulum pendidikan madrasah. Kelemahan ini kata Mastuhu sebenarnya sama dengan kelemahan umum yang disandang oleh pendidikan di Indonesia. Kelemahan tersebut meliputi ; a) memetingkan materi di atas metodologi, b) mementingkan memori di atas analisis dan dialog, c) mementingkan pikiran vertical di atas literal, d) mementingkan penguatan pada otak kiri di atas otak kanan, e) materi pelajaran agama yang diberikan masih bersifat tradisional, belum menyentuh aspek rasional, f) penekanan yang berlebihan pada ilmu sebagai

produk final, bukan pada proses metodologinya, g) mementingkan orientasi “memiliki” di atas “menjadi”. (Mastuhu 1999: 59)

Karena status madrasah pada semua jenjang telah disamakan (*equivalen*) dengan sekolah umum, maka kurikulum komponen pendidikan umum madrasah sepenuhnya (100%) mengikuti kurikulum yang ditetapkan Diknas. Implikasinya adalah isi pendidikan madrasah tidak lagi memiliki perbedaan yang terlalu substansial dan sustantif dengan sekolah umum. Padahal, madrasah sesuai dengan akar eksistensi dan pengalaman historiesnya semestinya memiliki ciri dan karakter pendidikan Islam. Oleh karena itu, madrasah perlu mengembangkan kurikulum pendidikan Islamnya, baik melalui celah muatan lokal, maupun dengan penambahan waktu belajar yang khusus untuk materi keislaman”. (Azra 2003). Prospek ini dapat terakomodasi melalui kurikulum KBK dan kebijakan desentralisasi pendidikan.

Karena beban kurikulum yang lebih berat ditambah fasilitas belajar yang mutunya lebih rendah daripada sekolah, implikasi berikutnya adalah kualitas lulusan madrasah pun tidak maksimal dan serba tanggung.

5. Implikasi Kebijakan Politik Pendidikan Madrasah pada Aspek Pendanaan dan Sarana Pendidikan Madrasah di Indonesia

Usaha-usaha untuk meningkatkan pendidikan di madrasah menemui kendala pula pada keuangan. Dana yang berasal dari Departemen Agama yang diatur berdasarkan UU No. 22 Tahun 1989 ternyata jauh dari cukup untuk menyelenggarakan pendidikan yang layak. Hal ini menjadi dilema karena keadaan keuangan negara pun tidak memungkinkan untuk mengalokasikan dana APBN lebih

banyak untuk pendidikan. Padahal, perhatian pemerintah diyakini berbanding lurus dengan kualitas pendidikan dan kemajuan sebuah negara.

Implikasi lain yang muncul dari kebijakan pendanaan madrasah adalah masih terasanya diskriminasi dalam pendanaan madrasah. Meskipun dalam praktek sekarang ada dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah), tapi dampak dari otonominisasi daerah, dengan status tanggungjawab terhadap madrasah oleh pemerintah pusat (Depag), otomatis menjadi lemahnya perhatian dan tanggungjawab pemerintah daerah terhadap madrasah. Apalagi adanya kemampuan pembiayaan pemerintah pusat yang semakin berkurang karena adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan UU No. 25/1999.

Ketidakseimbangan pendanaan antara pendidikan agama dan umum ini sudah terjadi sejak lama. Hal ini terlihat pada data pembiayaan pendidikan pada tahun 1999/2000, biaya pendidikan untuk IAIN sebesar Rp. 50.000,- per mahasiswa setiap tahun, sedangkan universitas negeri sebesar Rp 150.000,-. MAN sebesar Rp 51.000,- per siswa, sedang SMU sebesar Rp 67.000,-, MTsN sebesar Rp 33000,- per siswa sedangkan SLTPN sebesar Rp 49.000,- per siswa, sedangkan SDN sebesar Rp 100.000,- per anak setiap tahunnya (*Perta*, No. 2, Vol. III/2000, hlm. 1). Fakta ini jelas menjadi tantangan sendiri bagi madrasah, apalagi anak-anak yang bersekolah di madrasah memiliki latar belakang sosial ekonomi yang rendah, yang seharusnya memperoleh subsidi anggaran lebih besar dibandingkan siswa sekolah umum.

Selain itu fakta minimnya perhatian pemerintah terhadap madrasah dibandingkan pada sekolah umum, misalnya dapat dilihat dalam hal pengadaan sarana dan

prasarana pendidikan madrasah. Akibatnya, madrasah beroperasi dengan sarana dan prasarana yang serba terbatas dan kurang. Ironisnya, pemerintah lebih banyak melakukan intervensi terhadap kekhasan pendidikan madrasah, selain intervensi mereka terhadap kurikulum.

Dalam menetapkan anggaran pendidikan untuk madrasah persepsi yang terbangun adalah persepsi bahwa madrasah merupakan model pendidikan agama dan dikategorikan sebagai lembaga keagamaan. Implikasinya anggaran madrasah diambil dari anggaran pembinaan keagamaan, bukan dari anggaran pendidikan. Implikasi lebih jauh unit cost madrasah jauh di bawah sekolah umum, demikian juga halnya dalam hal subsidi dan lain-lain. Di beberapa daerah guru honorer di lingkungan madrasah negeri dan guru swasta sama sekali tidak mendapat bantuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.(Wahid, 2008).

Akibat dari kebijakan pemerintah yang lebih mengutamakan pendidikan umum di tanah air ini, lembaga pendidikan madrasah menjadi semakin marginal dan cenderung tidak berdaya. Padahal kalau mau jujur, madrasah telah banyak memberikan kontribusi nyata untuk meningkatkan kualitas bangsa ini dalam konteks pendidikan berbasis nilai-nilai moralitas keagamaan dan kebangsaan. Madrasah adalah lembaga pendidikan yang menjalankan fungsi filterisasi terhadap pengaruh yang dibawa oleh arus globalisasi. Keberadaan madrasah adalah sebuah wujud partisipasi masyarakat yang menyadari betapa pentingnya madrasah untuk mempersiapkan peserta didik yang siap menantang perubahan zaman yang berimplikasi pada perubahan sikap dan tingkah laku masyarakat (Wahid, 2008).

E. Penutup

Kesimpulan penting penelitian ini, yaitu: *pertama*, pada masa Orde Lama politik pendidikan madrasah di Indonesia diawali oleh (1) maklumat Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) mengeluarkan maklumat tanggal 22 Desember 1945 yang menganjurkan untuk memajukan pendidikan dan pengajaran di madrasah. (2) Upaya Departemen Agama mengintegrasikan pendidikan madrasah menjadi salah satu komponen pendidikan nasional yang secara yuridis yang dituangkan dalam “Undang-Undang Pokok Pendidikan dan Pengajaran No. 4 Tahun 1950. (3) Mengintegrasikan kurikulum umum dan agama di sekolah dan madrasah, memasukkan ilmu pengetahuan umum ke dalam kurikulum pendidikan di madrasah, dan mendirikan sekolah Pendidikan Guru Agama (PGA) untuk memproduksi guru agama bagi sekolah umum maupun madrasah.

Kedua, pada masa Orde Baru muncul beberapa kebijakan: (1) mulanya muncul pendekatan legal formal yang tidak mendukung madrasah di mana dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 1972 dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15 Tahun 1974 yang mengatur madrasah di bawah pengelolaan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud). (2) Karena direaksi keras pemerintah mengeluarkan keputusan bersama Mendikbud, Menteri Agama (Menag), dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang isinya, mengembalikan status pengelolaan madrasah di bawah Menteri Agama, tetapi harus memasukkan kurikulum umum yang sudah ditentukan pemerintah madrasah. (3) Penyeragaman kurikulum madrasah dan sekolah dengan komposisi jam pelajaran terbagi 30% agama dan 70% umum. (4) Mengintegrasikan administrasi penyelenggaraan

pendidikan, dengan dikeluarkannya Keppres No. 34 Tahun 1972 yang diikuti oleh Inpres No. 15 Tahun 1975. (5) Pengakuan atas lulusan madrasah yang dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan umum berikutnya. (6) Integrasi madrasah dalam UU Sisdiknas No. 2 tahun 1989. (7) Integrasi madrasah dalam UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 yang mempertegas jalur atau jenjang dan jenis pendidikan, di mana Madrasah (MI, MTs, MA) mendapatkan tempat dan kedudukan yang sama dengan sekolah umum dengan pelaksanaan kurikulum yang sama. (6) Kebijakan peningkatan mutu madrasah, yaitu pendirian MAPK, Madrasah Model (unggulan), pemberdayaan madrasah swasta, dan pembukaan MTs Terbuka.

Ketiga, implikasi kebijakan politik pendidikan madrasah pada aspek manajemen madrasah di Indonesia berupa: (1) madrasah gamang merespon kebijakan otonomisasi pendidikan dan perimbangan keuangan pusat-daerah. (2) Terjadinya ketidakseimbangan kebijakan pendidikan madrasah menyebabkan jurang kesenjangan dan ketimpangan pengelolaan antara lembaga pendidikan umum dengan madrasah. (3) Pengelolaan madrasah menjadi tanggungjawab Departemen Agama semata-mata. (4) Pemerintah daerah kurang peduli terhadap madrasah karena dalam UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 7 (1) secara tersirat digambarkan bahwa madrasah adalah bagian dari urusan "agama" yang merupakan salah satu urusan wajib pemerintah pusat yang kewenangannya tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. (5) Departemen Agama tidak bisa optimal dalam upaya memperbaiki mutu madrasah.

Keempat, implikasi kebijakan politik pendidikan madrasah pada aspek kurikulum madrasah di Indonesia adalah: (1) besarnya beban dan muatan kurikulum madrasah.

(2) Isi pendidikan madrasah tidak lagi memiliki perbedaan yang terlalu substansial dan substantif dengan sekolah umum padahal madrasah memiliki ciri dan karakter tersendiri.

Kelima, implikasi kebijakan politik pendidikan madrasah pada aspek pendanaan dan sarana pendidikan madrasah di Indonesia adalah (1) masih terasanya ketidakseimbangan dan diskriminasi dalam pendanaan madrasah. (2) Minimnya perhatian pemerintah terhadap madrasah dibandingkan sekolah umum yang mengakibatkan madrasah beroperasi dengan sarana dan prasarana yang serba terbatas dan kurang. (3) Rendahnya kesejahteraan guru madrasah, di mana guru honorer di lingkungan madrasah negeri dan swasta sama sekali tidak mendapat bantuan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Daftar Pustaka

- Abdillah, Maskuri. 2002. "Pesantren dalam Konteks Pendidikan Nasional dan Pengembangan Masyarakat", dalam Ikhwanuddin dan Dodo Murtadlo (editor), *Pendidikan untuk Masyarakat Indonesia Baru*. Jakarta: PT Grasindo.
- . 2002. "Peningkatan Kualitas Pendidikan Madrasah", dalam *Jurnal Madrasah*, Vol 1, No. 2, 1997.
- Abshor, Ulil. 2002. "Pendidikan Agama Harus Rasional dan Toleran", *Wawancara* di Radio 68 Hz, Kamis, 25 Juli 2002

- Aguswijaya, Fery. 2006. "Eksistensi dan Tantangan Madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional", dalam *Jurnal Conciencia*, No. 2, Desember 2006.
- Amir, Feisal Jusuf. 2002. *Kebijakan pendidikan Nasional Menghadapi Tantangan Global*. Jakarta: PT Grasindo.
- Asrohah, Hanun. 1998. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta: Logos.
- Aziz, Abdul. 2005. "Kesetaraan Status dan Masalah Mutu Lulusan Madrasah", dalam *Jurnal Edukasi*, Vol. 3, No. 1, Januari-Maret 2005.
- Azra, Azyumardi. 1999. *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*. Jakarta: Logos.
- . 2002. "Paradigma Baru Pendidikan Nasional", dalam *Kompas*, Jakarta.
- Departemen Agama RI. T.t. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Dirjen Binbagais.
- Djamas, Nurhayati. 2005. "Posisi Madrasah di Tengah Perubahan Sistem Pendidikan Islam", dalam *Jurnal Edukasi*, Vol. 3, No. 1, Januari-Maret 2005.
- Effendy, Bachtiar. 1998. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina.
- Fajar, A. Malik. 1998. *Madrasah dan Tantangan Modernitas*. Bandung: Mizan.
- Fuaduddin & Cik Hasan Bisri. 1999. *Dinamika Pemikiran Islam di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Logos.
- Hawi, Akmal. 2001. "Tantangan Lembaga Pendidikan Islam", dalam *Jurnal Conciencia*, No.2, Volume. I, Desember 2001.

- "Madrasah Terbuka: Terobosan Baru dari Depag", dalam *Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 2, 1997.
- "Madrasah Swasta: Potensi yang Butuh Pemberdayaan", dalam *Jurnal Madrasah*, Vol. 1, no. 3, 1997.
- Maksum. 1998. *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya di Indonesia*. Jakarta: Logos.
- Mastuki. 2005. "Asal Usul Madrasah", dalam www.bagais.co.id
- Mastuhu. 2003. *Menata Ulang Pemikiran Sistem Pendidikan Nasional dalam Abad 21*. Yogyakarta: Safria Insania Press.
- Moleong, Lexy. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Mudjahid. 2000. "Madrasah Belum Siap Mandiri", dalam *Majalah Ikhlas Beramal*, No. 15 Tahun III. Desember 2000.
- Murodi. 1997. "Perkembangan Institusi Pendidikan Islam di Hindia Belanda" dalam *Jurnal Madrasah* No. 03, PPIM, Jakarta, 1997.
- Rafiq, Ahmad. 2003. "Otonomi Pendidikan Tidak Banyak Pengaruh Bagi Madrasah", dalam *Inovasi Kurikulum*, Edisi II, 2003.
- Rahim, Husni. 2002. "Pendidikan Islam Di Indonesia Keluar Dari Eksklusivisme", dalam *Pendidikan untuk Masyarakat Indonesia Baru*. Jakarta: PT Grasindo.
- Rosidi. 1999. "Sejarah Pertumbuhan Madrasah di Indonesia", *makalah* dalam Pelatihan Guru Madrasah Kanwil Departemen Agama Sumatera Selatan.

- Salam, Muhajir. 2008. "Membuka Ruang Ijtihad Kebijakan Madrasah", dalam *artikel.prianganonline.com/cetak.php?id=188, 2008*
- Sirozy, M.. 2005. *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada.
- Wahid, Abd.Hamid. 2008. "Sentralisasi Madrasah; Menafikan atau Memperkuat?", dalam *Jurnal Edukasi* edisi Juli-September 2008.