

# KEBIJAKAN PENDIDIKAN NASIONAL BIDANG AGAMA ISLAM DI INDONESIA

**Karimullah**

Jurusan Tarbiyah STAIN Pamekasan  
Email: karimullahalhamimi@yahoo.com

**Edi Susanto**

Jurusan Tarbiyah STAIN Pamekasan  
Email: edihabermas@yahoo.co.id

**Abstrak:** Tulisan ini meneropong tentang bagaimana kebijakan pemerintah Indonesia terhadap pendidikan agama Islam. Disajikan bagaimana masalah pendidikan agama di Indonesia sudah menjadi perbincangan dan dianggap sebagai persoalan yang cukup pelik dalam urusan tata pelayanan publik sejak awal kemerdekaan. Sekalipun demikian, kebijakan pemerintah terhadap pendidikan agama Islam, sejak awal kemerdekaan –yang dikenal dengan masa Orde Lama– hingga saat ini cenderung mengalami pergeseran. Tulisan ini menyajikan sejumlah kebijakan terkait penyelenggaraan pendidikan Islam, yaitu kebijakan pendidikan agama di sekolah, kebijakan tentang madrasah dan kebijakan tentang pengembangan pendidikan tinggi Islam.

**Kata kunci:** Kebijakan, Pendidikan Nasional, Agama Islam

**Abstract:** This paper explores how the Indonesian government's policy towards Islamic education. The issue of religion education in Indonesia has become a serious discussion and is regarded as a fairly complicated issue in the administrative affairs of public service since the beginning of independence day. Nevertheless, the government's policy towards Islamic religion education, since the beginning of independence day-which is well known as the Old Order, till today tends to be shifting. This paper presents a number of policies related to the implementation of Islamic education, the policy of religion education in schools, madrasah and policies on the development of Islamic higher education.

**Keywords:** Policy, National Education, Islam

## Pendahuluan

Kebijakan pemerintah tentang pendidikan merupakan salah satu kajian bidang politik pendidikan. Politik pendidikan (*the politics of Education*) merupakan kajian tentang relasi antara proses munculnya berbagai tujuan pendidikan dengan cara pencapaiannya.<sup>1</sup> Lebih lanjut M. Sirozi menegaskan:

Kajian politik pendidikan berkonsentrasi pada peranan negara dalam bidang pendidikan, sehingga dapat menjelaskan pola, kebijakan dan proses pendidikan serta berbagai asumsi, maksud dan *outcome* dari berbagai strategi perubahan pendidikan dalam suatu masyarakat secara lebih baik. Kajian tentang politik pendidikan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang kaitan antara berbagai kebutuhan politik negara dengan isu-isu praktis sehari-hari di sekolah; tentang reproduksi struktur dan kesadaran kelas; tentang berbagai bentuk dominasi dan subordinasi yang sedang dibangun dan dibangun kembali melalui jalur pendidikan; dan tentang bagaimana perkembangan dan keruntuhan suatu hegemoni.<sup>2</sup>

Dapat ditegaskan bahwa terdapat keterkaitan erat antara politik dan pendidikan. Keterkaitan tersebut secara jelas terlihat dengan adanya berbagai upaya yang dilakukan oleh negara untuk mengontrol sistem ataupun praktik kependidikan yang berlangsung di daerah yurisdiksinya.

Dalam pandangan Roger Dale, kontrol negara terhadap pendidikan umumnya dilakukan melalui empat cara. *Pertama*, sistem pendidikan diatur secara legal, *kedua*, sistem pendidikan dijalankan sebagai birokrasi, menekankan ketaatan pada aturan dan obyektivitas. *Ketiga*, penerapan wajib pendidikan (*compulsory education*). *Keempat*, reproduksi politik dan ekonomi yang berlangsung di sekolah berlangsung dalam konteks politik tertentu.<sup>3</sup> Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa kebijakan pendidikan,

---

<sup>1</sup>M. Sirozi, *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. ix.

<sup>2</sup> Ibid., hlm. ix-x.

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

kurikulum dan praktik pengajaran selalu berkembang seiring dinamika kehidupan negara dan masyarakat sekaligus.<sup>4</sup>

Pendidikan yang diselenggarakan di Indonesia –termasuk pendidikan agama – pada realitasnya mempunyai ruang yang sangat besar dalam memfasilitasi kepentingan kekuasaan negara dan pihak-pihak yang mendukung keberlangsungan kekuasaan tersebut.

Indonesia, sekalipun bukan negara berdasarkan agama tertentu, namun tidak bisa dikatakan sebagai negara sekuler yang bersikap netral sama sekali terhadap agama. Indonesia sejak awal berdirinya telah terjadi pergumulan antara kalangan nasionalis sekuler dengan nasionalis agama dalam menentukan bagaimana hubungan antara negara dengan agama.<sup>5</sup>

### **Kebijakan Pemerintah dalam Pendidikan Agama (Islam): Perspektif Historis**

Masalah pendidikan agama di Indonesia sudah menjadi perbincangan dan dianggap sebagai persoalan yang cukup pelik dalam urusan tata pelayanan publik sejak awal kemerdekaan. Kerumitan tersebut melatarbelakangi penegasan Ki Hadjar Dewantara yang menyatakan bahwa “agama di dalam pengajaran di sekolah adalah soal lama dan terus menerus menjadi persoalan yang sulit”.<sup>6</sup> Hal tersebut menjadi kesulitan karena “ada tuntutan supaya sifat keagamaan tadi diberi bentuk, yaitu pengajaran agama yang mana hakikat syariat agama diberi bentuk pasti dan tertentu.”<sup>7</sup>

---

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

<sup>5</sup>Bahasan lebih lanjut tentang ketegangan kalangan faksi nasionalis sekuler dengan kalangan nasionalis agama periksa Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante* (Jakarta: LP3ES, 1985). Bandingkan Muhammad Sirozi, *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia, Peran Tokoh-Tokoh Islam dalam Penyusunan UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989* (Jakarta: INIS, 2004), hlm. 42.

<sup>6</sup>Ki Hajar Dewantara, *Pendidikan* (Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1977), hlm. 198.

<sup>7</sup>Hakikat agama yang dberi bentuk dan pasti dalam wadah syariat juga menjadi bahan diskusi panjang tentang hubungan agama dan negara sejak zaman awal pendirian negara Indonesia hingga sekarang karena implikasi dari kepentingan terhadap bentuk ini juga mempengaruhi gagasan tentang bentuk negara Indonesia yang baru

Sekalipun demikian, kebijakan pemerintah terhadap pendidikan agama Islam, sejak awal kemerdekaan –yang dikenal dengan masa Orde Lama– hingga saat ini cenderung mengalami pergeseran. Berikut ini akan disajikan sejumlah kebijakan terkait penyelenggaraan pendidikan Islam, yaitu kebijakan pendidikan agama di sekolah, kebijakan tentang madrasah dan kebijakan tentang pengembangan pendidikan tinggi Islam.

Pergeseran tersebut terlihat dari beberapa rangkaian kebijakan sebagai berikut:

1. Usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP), tertanggal 29 Desember 1945, Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan membentuk Panitia Penyelidikan Pendidikan. Salah satu hasil yang dicapai panitia tersebut adalah merumuskan sistem pendidikan dan kurikulum SMP. SMP yang tadinya melanjutkan SMP ciptaan Jepang diubah menjadi SMP 3 tahun dan diadakan differensiasi di kelas III, menjadi dua bagian yaitu bagian A (Bahasa dan pengetahuan sosial) dan Bagian B (ilmu Pasti dan pengetahuan alam). Pendidikan agama juga dimasukkan menjadi bagian dalam kurikulum SMP yang pertama dalam sejarah pasca kemerdekaan RI.<sup>8</sup>
2. Selain itu, BPKNIP juga mengeluarkan 10 usulan, yang pada usulan kelima terdiri dari dua poin yaitu (a) pengajaran agama hendaknya mendapat tempat yang teratur seksama hingga cukup mendapat perhatian yang semestinya dengan tidak mengurangi kemerdekaan golongan-golongan yang berkehendak mengikuti kepercayaan yang dipeluknya. (b) madrasah dan pesantren yang pada hakikatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan

---

lahir, sehingga memantik perdebatan panjang –dan melelahkan –antara golongan nasionalis sekular yang menginginkan Indonesia bersifat sekular dan netral agama dengan nasionalis agama yang menginginkan negara Indonesia yang baru lahir berdasarkan Islam.

<sup>8</sup> Iskandar Wiryokusumo dan Usman Mulyadi, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum* (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 115-116. Diantara tokoh Muslim dalam BPKNIP yang intens menyuarakan pemberian pendidikan agama Islam di sekolah negeri antara lain adalah Ki Hajar Dewantara, KH. Hasyim Asy'ari, Muhamad Dawud Beureueh, Zainal Abidin Ahmad dan Kyai Zarkasyi. Periksa Abdul Rahman Shaleh, *Pendidikan Agama Dan Pengembangan Watak Bangsa* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005), hlm. 25.

pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaklah mendapat perhatian dan bantuan yang nyata berupa tuntunan dan bantuan materiil dari pemerintah.<sup>9</sup>

3. Peraturan bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama Nomor 1142/BHG.A (pengajaran) tanggal 2 Desember 1946 dan Nomor 1285/KJ 9 (agama) tanggal 12 Desember 1946 menyatakan bahwa pendidikan agama di sekolah-sekolah rendah diberikan sejak kelas IV dan berlaku mulai 1 Januari 1947. Peraturan ini merupakan landasan hukum pertama penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri.<sup>10</sup>
4. Undang-Undang Pendidikan dan Pengajaran (UUPP) Nomor 4/1950 tentang Dasar Dasar pendidikan dan Pengajaran di sekolah pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa “Dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut”. pada pasal 20 ayat (2) dinyatakan “cara menyelenggarakan pengajaran agama di sekolah-sekolah negeri diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan bersama-sama dengan Menteri Agama”. Meskipun tidak ada perubahan signifikan, ketentuan

---

<sup>9</sup>Redja Mudyahardjo, *Pengantar Pendidikan: Sebuah Studi Awal tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2002), hlm. 373-374. Pemberian bantuan material dari pemerintah kepada Madrasah dan pesantren dan sejenisnya merupakan bukti nyata besarnya perhatian pemerintah bagi perkembangan pendidikan Islam di Indonesia. Atas bantuan Departemen Agama, berbagai jenis sekolah agama didirikan seperti Pendidikan Guru Agama (PGA), dan Madrasah tingkat menengah negeri –seperti MTsAIN dan MAAIN–. Madrasah lokal menerima bantuan subsidi Rp. 10 setiap murid dan bagi siswa madrasah yang berafiliasi dengan organisasi berskala nasional menerima bantuan tidak kurang dari Rp. 30 setiap murid. Periksa Abd Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), hlm. 64.

<sup>10</sup> Menteri PP dan K waktu itu adalah Ki Hajar Dewantara sedang dari Departemen Agama diwakili oleh Prof. Drs. Abdullah Sigit. Periksa H.A. Mustafa dan Abdullah Aly, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 1999), hlm. 124.

ini memperkuat ketentuan sebelumnya dari peraturan bersama menjadi undang-undang.<sup>11</sup>

5. TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Bab II pasal 3 menyatakan: “Pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah umum mulai sekolah rendah (dasar) sampai universitas, dengan pengertian bahwa murid berhak tidak ikut serta jika wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya”. Ketentuan ini meskipun belum kuat, kian memperluas wilayah garapan pendidikan agama yakni mulai dari jenjang pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi.<sup>12</sup>
6. TAP MPRS No. XXII/MPRS/1966 antara lain menyatakan “pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri”.<sup>13</sup> Ketentuan ini telah memperkuat posisi pendidikan

---

<sup>11</sup>Setelah UU tersebut dikeluarkan, pemerintah membentuk panitia bersama yang dipimpin oleh Prof. Mahmud Yunus dari Departemen Agama dan Mr. Hadi dari PPdan K yang menelorkan SKB yang dikeluarkan Januari 1951 yang isinya: (1) Pendidikan agama diberikan mulai kelas IV sekolah Rakyat. (2) di daerah-daerah yang masyarakat agamanya kuat, maka pendidikan agama diberikan mulai kelas I SR dengan catatan bahwa mutu pengetahuan umumnya tidak boleh berkurang dibandingkan dengan sekolah lain yang pendidikan agamanya diberikan mulai kelas IV. (3) di sekolah lanjutan tingkat pertama dan tingkat atas (umum dan kejuruan) diberikan pendidikan agama sebanyak 2 jam seminggu. (4) pendidikan agama diberikan kepada murid sedikitnya 10 orang dalam satu kelas dan mendapat izin dari orang tuanya. (5) pengangkatan guru agama, biaya pendidikan agama dan materi pendidikan agama ditanggung oleh Departemen Agama. Periksa Mustafa, *Ibid.*, hlm. 124-125.

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

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

agama di sekolah dan perguruan tinggi umum, karena tidak ada pilihan bagi sekolah untuk tidak memasukkan pendidikan agama dalam kurikulumnya.<sup>14</sup>

7. TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa menyebutkan: "Dusahakan supaya terus bertambah sarana-sarana yang diperlukan bagi pembangunan kehidupan keagamaan dan kehidupan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, termasuk pendidikan agama yang dimasukkan dalam kurikulum di sekolah umum, mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas negeri".<sup>15</sup>

---

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

<sup>15</sup>TAP MPR No. IV/MPR 1973 ini menjadi dasar lahirnya SKB 3 menteri yaitu Menteri Agama Nomor 06 /1975; Menteri P dan K No. 037/U/1975 dan Menteri Dalam Negeri No. 036/1975 mengenai kurikulum Pendidikan Agama Islam pada SD, SMP dan SMA. SKB ini juga berlaku untuk madrasah semua jenjang baik negeri maupun swasta, baik madrasah yang ada di lingkungan pondok pesantren maupun di luar pondok. SKB ini bertujuan meningkatkan mutu pendidikan pada madrasah agar tingkat pelajaran umum dari madrasah mencapai tingkat yang sama dengan di sekolah umum yang sederajat sehingga ijazah madrasah mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang sederajat dan sejenjang. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas dan siswamadrasah dapat pindah ke sekolah umum yang setingkat. Periksa H.M. Arifin, *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum* (Jakarta: bumi Aksara, 2002), hlm. 231-232. Tap MPR tersebut juga menjadi landasan lahirnya kurikulum 1975. Menurut Abdurrahman Assegaf, kurikulum 1975 membuka peluang bagi intensifikasi materi pendidikan agama Islam pada sekolah swasta bentukan ormas Islam atau yang berada di bawah struktur Departemen Agama, seperti madrasah. Dengan SKB tiga Menteri tersebut PAI mencapai dua sasaran politik yang mewarnai pendidikan nasional: mengintegrasikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional dan transformasi madrasah berorientasi pada pengembangan sumber daya muslim. Periksa Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional*, hlm. 145.

8. Undang-Undang No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 39 ayat 2 menyatakan “pendidikan agama menjadi mata pelajaran wajib pada setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan”. Inilah ketentuan yang pertama kali secara tegas mewajibkan pendidikan agama bukan hanya di lembaga formal, namun juga di lembaga-lembaga non formal.
9. Perubahan kebijakan tentang pemakaian Jilbab di sekolah dari pelarangannya (berdasarkan SK Dirjen Dikdasmen No. 052/C/Kep/D/1982 menjadi dibolehkan (berdasarkan SK Dirjen Dikdesmen No. 100/C/Kep/D/1991).<sup>16</sup>
10. Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 12 ayat 1 (a) yang menyatakan “setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama”. Pasal ini mempertegas Undang-Undang sebelumnya –yakni UU Nomor 2/1989 yang belum secara tegas mengatur guru yang berhak mengajar agama. Selain itu, dalam pasal 37 UU tersebut dinyatakan bahwa “kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat pendidikan agama” (ayat 1 a) dan pada ayat 2 (a) dinyatakan “kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan dan bahasa”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Menjelang lahirnya kurikulum 1984, terdapat sejumlah peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah, yang menebar pertentangan dalam dunia pendidikan. Kontroversi ini berkaitan dengan masa libur sekolah dan pemakaian jilbab di lingkungan siswi-siswi SMA. Menteri Daoed Joesoef pernah mengeluarkan keputusan yang menetapkan bulan puasa sebagai waktu belajar dan larangan siswi menggunakan jilbab ke sekolah. Keputusan itu termaktub dalam SK Mentri P dan K No. 0211/U/1978, yang menimbulkan kontroversi karena sebelum itu bulan puasa adalah libur satu bulan penuh. Kemudian, MUI –melalui Munas ke 2 akhir Mei 1982--menghimbau Departemen Pendidikan dan Kebudayaan meninjau kembali kebijakan, namun Daoed Joesoef tak bergeming dan tetap menegaskan bahwa bulan puasa tetap harus melakukan kegiatan belajar mengajar sebagaimana biasa. Periksa Darmaningtyas, *Pendidikan Yang memiskinkan* (Yogyakarta: Galang Press, 2004), hlm. 60.

<sup>17</sup>Lihat Departemen Agama RI, *Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah RI Tentang Pendidikan* (Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam, 2003), hlm. 11 dan 23. Pasal dalam Undang-Undang Sisdiknas tersebut benar menjadi perdebatan alot di DPR dan umat Islam sangat gigih memperjuangkan disahkannya UU tersebut yang



11. Peraturan Pemerintah No. 19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, khususnya pasal 9 ayat 2 (a) menyatakan bahwa Kurikulum tingkat satuan pendidikan tinggi wajib memuat mata kuliah pendidikan agama; pasal 6 ayat 1 (a) menyatakan kurikulum untuk jenis pendidikan umum, kejuruan dan khusus pada jenjang pendidikan dasar dan menengah terdiri atas kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia; pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia di SD/ MI/ SDLB /Paket A, SMP/ MTs/ SMPLB/ Paket B, SMA/ MA/ SMALB/ Paket C, SMK/ MAK atau bentuk lain yang sederajat dilaksanakan melalui muatan dan/atau kegiatan agama, kewarganegaraan, kepribadian, ilmu pengetahuan dan teknologi, estetika, olah raga dan kesehatan. Menurut ketentuan ini, pendidikan agama menjadi tanggung jawab bersama semua guru, dan tidak hanya menjadi tanggung jawab guru agama saja.
12. Peraturan Pemerintah No. 55/2007 tentang Pendidikan agama dan Pendidikan Keagamaan, khususnya pasal 4 ayat 2 menyatakan bahwa “setiap peserta didik pada satuan pendidikan di semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama”, dan ayat 3 yang menyatakan “setiap satuan pendidikan menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama”.  
Pergeseran kebijakan pendidikan madrasah terlihat pada serangkaian kebijakan sebagai berikut:
  1. SKB 3 Menteri (Menteri Agama, Menteri Dalam negeri dan Menteri Pendidikan dan kebudayaan) No. 6/1975, No. 037/U/1975, dan No. 36/1975 tentang peningkatan mutu Madrasah yang menandai mutu madrasah mulai diakui setara dengan sekolah umum yang setingkat.

---

didukung oleh kekuatan anggota partai yang memiliki basis keislaman yang kuat di DPR RI hasil Pemilu tahun 1999. Perjuangan umat Islam tersebut didasarkan pada anggapan bahwa Undang-Undang tersebut telah mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan umat Islam. Periksa Hamlan, *Kebijakan Pemerintah Tentang Madrasah: Posisi Madrasah dalam Konfigurasi Sistem Pendidikan Nasional*, (Disertasi, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2008), hlm. 265.

2. Undang-Undang No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diikuti dengan Peraturan pemerintah No. 28 dan 29/1990 dan SK Mendikbud No. 0489/U/1992. Melalui ketentuan ini madrasah berkembang dengan predikat baru yaitu sebagai sekolah umum berciri khas Islam.
3. Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mempertegas kedudukan madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Misalnya, pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa “ pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat.
4. Peraturan Pemerintah No. 55/2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Dalam ketentuan ini, tidak hanya mengakui kedudukan madrasah sebagai sekolah umum, lebih dari itu madrasah-madrasah pesantren yang selama ini eksis, diakui sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional.

Kebijakan yang sama terlihat pula pada kebijakan tentang pendidikan tinggi Islam. Kebijakan tersebut terlihat sebagai berikut:

1. Pendirian PTAIN tahun 1950 yang dinyatakan sebagai “hadiah” bagi umat Islam setelah sebelumnya kelompok nasionalis mendapat “hadiah” Universitas Gadjah Mada (UGM).
2. Pendirian IAIN tahun 1960 yang memperluas kewenangan Kementerian Agama dari yang semula hanya berhak mengelola “akademi dinas” meningkat ke jenis “institut”.
3. Peraturan pemerintah No. 33/1985 tentang Pokok-Pokok Organisasi IAIN yang memperkuat kedudukan IAIN menjadi setara dengan perguruan tinggi umum. Sebelumnya keberadaan IAIN hanya berdasar Peraturan Presiden sehingga posisinya sangat lemah dan cenderung tak diakui di luar kementerian agama.
4. Perubahan fakultas-fakultas cabang IAIN menjadi 33 STAIN sehingga menambah kuantitas PTAIN
5. Pendirian Universitas Islam Negeri (UIN) sejak tahun 2002 melalui perubahan status dari IAIN/STAIN sehingga memperluas kewenangan Kementerian Agama dalam mengelola perguruan tinggi dari sebelumnya “sekolah tinggi” dan “institut”

meningkat ke jenis “Universitas”. Dengan menjadi universitas, lembaga ini bisa menjadi wadah untuk mengimplementasikan wacana reintegrasi ilmu, suatu keinginan yang sejak sekian lama diperjuangkan.

### **Analisis**

Terdapat beberapa hal yang disebut oleh beberapa penulis sebagai faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah tentang pendidikan agama yang semakin bergerak pada bandul positif. Faktor tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Keinginan penguasa untuk mendapat simpati dari kelompok mayoritas (umat islam). Gejala ini terjadi di semua rezim yang berkuasa, sejak masa orde lama, orde baru hingga orde reformasi. Pada masa orde lama, upaya ini dilakukan pasca kegagalan kelompok Islam menjadikan Islam sebagai dasar negara. Untuk mengobati kekecewaan, pemerintah -ketika itu—membuat kebijakan akomodatif seperti pembentukan Kementrian Agama. Untuk kasus Orde baru, upaya memperoleh simpati umat Islam dilakukan secara intens,<sup>18</sup> menyusul kian melemahnya dukungan terhadap presiden, terutama dari sayap militer yang bersama birokrasi dan Golongan Karya menjadi tulang punggung pemerintahan Orde Baru.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Dalam era pemerintahan Orde Baru, memang apa yang disebut sebagai politik Islam mengalami masa surut yang luar biasa. Jangankan mengharapkan adanya partai politik yang berdasarkan Islam, membicarakan apa yang disebut politik Islam – dengan seluruh implikasi legal, konstitusional, dan ideologis kenegaraan – pun merupakan sesuatu yang terlarang. Para aktivis Islam dalam perspektif ini terpaksa harus tiarap – kalau tidak ingin berkonfrontasi langsung dengan negara. Periksa Bahtiar Effendi, “Fenomena Politik Islam: Sebuah Pengantar”, Kamaruddin, *Partai politik Islam di Pentas Reformasi Refleksi Pemilu 1999 untuk Pemilu 2004* (Jakarta: Visi Publishing, 2003), hlm. v. Realitas demikian inilah yang dilihat oleh Nurcholish Madjid untuk melakukan pembaruan pemikiran Islam dengan jargon *Islam Yes, Partai Islam No*.

<sup>19</sup> Haligan dan Turner menulis bahwa sistem pemerintahan Orde Baru dikendalikan oleh kekuatan militer sebagai sumber utama kekuatan 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 dibawah kendali ketat pemerintah pusat. Situasi tersebut memperoleh dukungan

2. Transformasi intelektual generasi baru pemikir dan aktivis politik muslim ke arah hubungan politik yang harmonis dan saling melengkapi antara Islam dan negara, sehingga gagasan Islam menjadi lebih mudah diterima.<sup>20</sup>
3. Umat Islam telah mengalami proses mobilitas sosial, pendidikan, ekonomi dan politik yang cepat sebagai dampak dari hasil pembangunan ekonomi Indonesia (terutama di bawah pemerintah Orde Baru) dan meluasnya akses ke pendidikan modern yang lebih tinggi (dalam dan luar negeri) sehingga semakin banyak umat Islam terdidik yang terlibat dalam pemerintahan.<sup>21</sup>
4. Kian terbukanya *kran* demokrasi pasca runtuhnya rezim Orde Baru sehingga umat Islam –sebagai kelompok mayoritas– bisa lebih “leluasa” dalam mewarnai kebijakan nasional.<sup>22</sup>

### Penutup

Dari bahasan tersebut terlihat bahwa betapa kebijakan pemerintah terhadap pendidikan agama Islam terlihat cenderung semakin positif yakni dari domestikasi ke arah akomodasi.

Dalam kaitan ini, yang paling penting, perubahan peralihan kebijakan pendidikan Islam dari domestikasi<sup>23</sup> ke akomodasi<sup>24</sup> perlu

---

dari kekuatan politik Golongan Karya, pemimpin sipil, teknokrat dan mahasiswa atas dasar pertimbangan stabilitas nasional. Periksa Haligan dan Turner, *Profiles of Government Administration in Asia* (Canberra: Australia Government Publishing service, 1995), hlm. 38.

<sup>20</sup>Ini misalnya dipicu antara lain oleh gagasan Nurcholish Madjid tentang “*Islam Yes Partai Islam No*” yang menyebabkan –secara pelan namun pasti– perubahan perilaku politik umat Islam yang tidak lagi terfokus untuk memilih partai berlabel Partai Islam, yang menyebabkan perilaku pemerintah terhadap umat muslim mulai lebih akomodatif dan apresiatif. Periksa Affan Gaffar, “Islam dan politik dalam Era Orde Baru: Mencari Bentuk Artikulasi yang Tepat”, *Ulumul Qur’an Jurnal Ilmu dan Kebudayaan* Nomor 2 Vol. IV Th. 1993, hlm. 18-25.

<sup>21</sup>Ibid., hlm. 22-24.

<sup>22</sup>Uraian lebih terinci tentang faktor-faktor di atas dapat dibaca dalam banyak sumber misalnya Bahtiar Effendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998); Anas Saidi, ed. *Menekuk Agama Membangun Takhta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Jakarta: Desantara, 2004); Syamsuddin Haris, *PPP dan Politik Orde Baru* (Jakarta: Gramedia, 1991); Zainuddin Maliki, *Agama Rakyat Agama Penguasa* (Yogyakarta: Galang press, 2000).

terus dikawal dan diperjuangkan hingga pada tataran implementasi,<sup>25</sup> agar kesenjangan dan dikhotomi antara pendidikan agama dengan pendidikan umum benar-benar bisa dihilangkan. *Wa Allâh a'lam bi al-Shawâb*.\*

### Daftar Pustaka

- Arifin, H.M. *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum*. Jakarta: bumi Aksara, 2002.
- Assegaf, Abd Rachman. *Politik Pendidikan Nasional: pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi*. Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005.
- Dale, Roger. *The State and Education Policy*. Milton Keynes United Kingdom: Open University Press, 1989.
- Darmaningtyas, *Pendidikan Yang memiskinkan*. Yogyakarta: Galang Press, 2004.
- Dewantara, Ki Hajar. *Pendidikan*. Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 1977.

---

<sup>23</sup>Domestikasi diartikan sebagai penjinakan hewan liar atau hewan buas. Dalam dunia politik, domestikasi berarti upaya mencengkeram atau menjinakkan lawan politik melalui sejumlah strategi.

<sup>24</sup>Dalam konteks sosial, akomodasi diartikan sebagai penyesuaian manusia dalam kesatuan sosial untuk menghindari dan meredakan interaksi ketegangan dan konflik, penyesuaian sosial dalam interaksi antara pribadi dan kelompok manusia untuk meredakan pertentangan. Periksa Effendi. *Islam dan Negara*.

<sup>25</sup>Tataran implementasi tersebut tidak berarti memperjuangkan kembali terwujudnya Islam melalui jalur politik, seperti diperuahkan para politisi garis keras yang tetap berkeinginan menerapkan syari'at Islam di Indonesia dengan merubah dasar negara, tetapi implementasi dimaksud lebih kepada bagaimana mewujudkan pendidikan agama Islam yang tetap berbasiskan Pancasila atau bergerak dari nalar Syariatik menuju Nalar Islam Partisipatoris transformatif. Periksa Andar Nubowo, "Arah Baru Politik Islam di Indonesia: Dari Nalar Syariatik menuju Islam Partisipatoris Transformatik" *Jurnal Maarif* Vol. 8 No. 2 Desember 2013, hlm. 26-27.

- Effendi, Bahtiar. "Fenomena Politik Islam: Sebuah Pengantar", Kamaruddin, *Partai politik Islam di Pentas Reformasi Refleksi Pemilu 1999 untuk Pemilu 2004*. Jakarta: Visi Publishing, 2003.
- Effendi, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Gaffar, Affan. "Islam dan politik dalam Era Orde Baru: Mencari Bentuk Artikulasi yang Tepat", *Ulumul Qur'an Jurnal Ilmu dan Kebudayaan* Nomor 2 Vol. IV Th. 1993: 18-25.
- Haligan dan Turner, *Profiles of Government Administration in Asia*. Canberra: Australia Government Publishing service, 1995.
- Hamlan, *Kebijakan Pemerintah Tentang Madrasah: Posisi Madrasah dalam Konfigurasi Sistem Pendidikan Nasional*, Disertasi. Jakarta: Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, 2008.
- Haris, Syamsuddin. *PPP dan Politik Orde Baru*. Jakarta: Gramedia, 1991.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Maliki, Zainuddin. *Agama Rakyat Agama Penguasa*. Yogyakarta: Galang press, 2000.
- Mudyahardjo, Redja. *Pengantar Pendidikan: Sebuah Studi Awal tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2002.
- Mustafa, H.A. dan Abdullah Aly, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia, 1999.
- Nubowo, Andar "Arah Baru Politik Islam di Indonesia: Dari Nalar Syariatik menuju Islam Partisipatoris Transformatik" *Jurnal Maarif* Vol. 8 No. 2 Desember 2013: 14-37.
- Listia, et.al. *Problematika Pendidikan Agama di Sekolah: Hasil penelitian tentang Pendidikan Agama di Kota Yogyakarta 2004-2006*. Yogyakarta: Interfidei, 2007.

- Saidi, Anas. ed. *Menekuk Agama Membangun Takhta: Kebijakan Agama Orde Baru*. Jakarta: Desantara, 2004.
- Shaleh, Abdul Rahman. *Pendidikan Agama Dan Pengembangan Watak Bangsa*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005.
- Sirozi, M. *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010
- Steenbrink, Karel A. *Pesantren, Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. Jakarta: LP3ES, 1994..
- Wiryokusumo, Iskandar. dan Usman Mulyadi, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum*. Jakarta: Bina Aksara, 1988.