

PENDIDIKAN ISLAM ANTARA DUA ATAP: STUDI PADA KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI SEKOLAH DAN MADRAH

Muslih¹⁾, Miftachul Ulum²⁾

Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan, Indonesia^{1,2}

Email: muslihalawi@insud.ac.id¹⁾, drajatulum@insud.ac.id²⁾

Dikirim: 06 Maret 2019 | Direvisi: 13 Maret 2019 | Dipublikasikan: 31 Juli 2019

Abstraksi: Pengelolaan Pendidikan Agama di Indonesia hingga kini telah menunjukkan eksistensi betapa dualisme sistem pendidikan di Indonesia sangat mengakar atau membumi. Seakan akan hal tersebut sulit untuk adanya pengintegrasian pengelolaan lembaga pendidikan. Dibuktikan dengan adanya dua Kementerian yang andil dalam mengelola lembaga pendidikan dan tenaga kependidikannya, yakni Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Tumpang tindih kebijakan di antara dua Kementerian tersebut terkait pengelolaan lembaga pendidikan di bawah naungannya menjadi menarik untuk dipahami dan dikaji secara mendalam demi mencari benang merah atau titik temu dari problem dualisme pendidikan di Indonesia. Oleh karenanya fokus kajian pada artikel ini terletak pada bagaimana kebijakan-kebijakan pendidikan terkait Pendidikan Islam di sekolah dan madrasah yang pernah dikeluarkan oleh kedua Kementerian tersebut, baik pada sisi pengelolaan, wewenang dan problematikanya. Sehingga ditemukan pemahaman yang holistik khususnya tentang studi kebijakan pendidikan Islam di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama Republik Indonesia. Dengan harapan akan ditemukan sebuah formulasi untuk mengikis dualisme diantara satu sama lain.

Kata kunci: *Kebijakan; pendidikan Islam; sekolah; madrasah*

Pendahuluan

Ungkapan Haidar Nasir terkait problematika pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional di Indonesia begitu kompleks. Kucuran anggaran yang diperuntukkan untuk Kementerian Agama pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) setiap tahunnya begitu kecil dibandingkan dengan Kementerian lain. Kecilnya anggaran tersebut selain dialokasikan untuk sektor pendidikan, juga dialokasikan pada berbagai sektor lain di bawah Kementerian Agama. Sehingga pada konteks pendidikan dengan lembaga yang begitu banyak, masalah dana pendidikan yang terbatas menjadi masalah serius, di mana juga pola pikir masyarakat yang masih menganggap Madrasah sebagai lembaga pendidikan *second class* dibandingkan sekolah umum sehingga masyarakat masih condong untuk mendidikkan anak-anaknya pada sekolah-sekolah berbasis umum.¹

Berbicara pendidikan, maka berbicara juga tentang kebijakan, karena pendidikan merupakan kebijakan, karena pendidikan merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk dilaksanakan. Maka kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan publik dalam bidang pendidikan yang dibuat oleh negara khususnya pemerintah sebagai strategi dalam merealisasikan tujuan dari negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.² Lahirnya pasal 29 (tentang agama), pasal 31 (tentang kebudayaan) dan pasal 32 (tentang pendidikan nasional) dalam UUD 1945 boleh dikatakan sebagai hasil kompromi dari pergulatan politik masa itu untuk memperjuangkan ideologi masing-masing. Setelah merdeka, pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan presiden Soekarno, mengadopsi sebagian

¹ Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2004), 155-157.

² Muhammad Munadi dan Barnadi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 17-18.

Besar kebijakan dari kolonial dengan mengambil model persekolahan secara besar-besaran.³ Lembaga pendidikan yang berbasis pemikiran diluar sekolah serta pendidikan berbasis komunitas keagamaan akhirnya terkucilkan.

Terkait usaha pemerintah untuk meningkatkan pelayanan pendidikan dapat dilihat melalui berbagai undang-undang yang disahkan. Misalnya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kebijakan yang bersifat khusus, yakni Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 yang desentralistik, diarahkan oleh aturan yang ada pada kebijakan yang bersifat umum, yaitu pasal 7 UU nomor 22 tahun 1999, yang menyatakan bahwa pendidikan bukan merupakan kewenangan yang dipusatkan.⁴ Pertanyaannya bagaimana dengan pendidikan yang dikelola Kementerian Agama ?. Pendidikan yang dikelola Kementerian Agama adalah urusan yang sentralistik, karena Kementerian Agama salah satu urusan yang tidak diotonomikan.

Disisi lain *statement* tentang pendidikan agama sebagai sumber nilai atau pedoman, ternyata belum mewarnai lingkungan dan atmosfer kehidupan sekolah atau madrasah pada umumnya. Sejak awal kemerdekaan, pendidikan agama berlaku dualistis pendidikan, yaitu sistem pendidikan dan pengajaran pada sekolah umum yang sekuler, tidak mengenal ajaran agama dan sistem pendidikan Islam yang tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat Islam sendiri. Butuh perjuangan yang besar memasukkan pendidikan agama sebagai bagian pengajaran dalam sistem pendidikan nasional, sampai lahirnya penetapan pendidikan agama Islam yang wajib diajarkan di semua jenjang, jalur dan jenis pendidikan.⁵ Dalam praktiknya di madrasah dan sekolah terjadi perbedaan karakter dan model pendidikan agama.

Sebagaimana dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 dan Peraturan Pemerintah yang secara operasional mengatur pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Istilah Pendidikan Islam dapat mencakup: pendidikan Islam dalam pengertian materi, pendidikan Islam dalam pengertian institusi, dan pendidikan Islam dalam artian kultur dan aktivitas pendidikan.

Pemaknaan Pendidikan Islam dipakai juga untuk menyebut: *pertama*, dimensi kegiatan, dari pemaknaan ini adalah bahwa pendidikan Islam itu tidak terbatas bata institusi formal saja, melainkan lebih luas dari itu asalkan dijumpai kegiatan penanaman nilai-nilai Islam, disitulah dikatakan terjadi proses pendidikan Islam. *Kedua*, dimensi kelembagaan, pendidikan Islam dimaknai sebagai tempat (lembaga) yang melaksanakan proses pendidikan Islam.⁶ Oleh karenanya pada artikel ini akan membahas terkait kebijakan pemerintah, yaitu peraturan-peraturan atau keputusan yang diberlakukan oleh pemerintah terhadap pelaksanaan ajaran, kegiatan, kelembagaan, maupun pemikiran tentang pendidikan Islam di Indonesia yang dalam hal ini adalah sekolah (Kemendikbud) dan madrasah (Kemenag).

Kebijakan Nasional Terkait Pendidikan Islam di Sekolah

Sekolah telah didirikan oleh Belanda sejak abad XVII. Sekolah-sekolah Belanda ini telah menyebar ke seluruh Indonesia. Di sekolah-sekolah Belanda tidak diajarkan mata pelajaran agama sesuai dengan kebijakan pemerintah Belanda yang netral agama. Pelajaran agama hanya boleh

³ Hamzah, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Informasi Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), 84.

⁴ Sam M. Chan, *Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), 4-5

⁵ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan* (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2006), 153-155.

⁶ Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam Dari Ordonansi Guru Sampai UU Sisdiknas*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), 1-2. Baca juga Abd. Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), 105.

diberikan di luar jam sekolah. Menurut Steenbrink asal-usul sistem pendidikan yang dualistis di Indonesia bermula pada masa kedudukan kolonial Belanda.⁷ Pada masa pendudukan Jepang maka terjadi perubahan kebijakan, Jepang membolehkan pendidikan agama di sekolah umum, meskipun guru agama tidak digaji pemerintah.⁸

Ruang lingkup pendidikan agama yang dikelola oleh Kementerian Agama tidak hanya terbatas pada sekolah-sekolah agama, pesantren dan madrasah saja tetapi juga sekolah umum. Upaya-upaya untuk melaksanakan pendidikan agama di sekolah umum telah dimulai sejak adanya rapat Badan Pekerja Komite Nasional Pusat.⁹ Kemudian cara menyelenggarakan pengajaran agama di sekolah negeri telah diatur melalui SKB 2 Menteri sebagai penjelasan atas UUPN nomor 4 tahun 1950, diantaranya jumlah jam pelajaran ditetapkan dalam UU tentang jenis sekolahnya dan bahwa pendidikan agama tidak mempengaruhi kenaikan kelas anak. Disamping itu keputusan ini membuat ketentuan tentang lamanya pendidikan agama dalam seminggu 2 jam pelajaran.¹⁰

Dalam peraturan Menteri Agama nomor 16 tahun 2010 bab I pasal 1 yang dimaksud pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran pada semua jalur, jenjang serta jenis pendidikan. Sekolah adalah satuan pendidikan formal pada jenjang pendidikan dasar dan menengah yang mencakup TK, SD, SDLB, SMP, SMPLB, SMA, SMALB, dan SMK. Adapun kurikulum pendidikan agama adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan agama yang mengacu pada standar isi dan standar kompetensi lulusan kelompok mata pelajaran agama dan akhlak.¹¹

Pendidikan agama merupakan salah satu dari tiga mata pelajaran yang wajib diberikan pada setiap jenis, jalur, dan jenjang pendidikan (pendidikan pancasila, pendidikan agama, dan pendidikan kewarganegaraan). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 Pasal 39 Ayat 2, menjelaskan bahwa pendidikan agama sebagai usaha untuk memperkuat iman dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama yang dianut oleh peserta didik yang bersangkutan dengan memperhatikan tuntunan untuk menghormati agama lain dalam hubungan kerukunan antar umat beragama dalam masyarakat untuk mewujudkan persatuan nasional, dan merupakan salah satu hak

⁷ J.A Van Der Chijs pada tahun 1865 menjadi inspektur pendidikan pribumi yang pertama. Dia menolak pendidikan Islam yang ada, kerana kebiasaannya terlalu jelek, sehingga tidak dapat dipakai di sekolah pribumi, terutama metode membaca teks Arab yang dihafal tanpa dimengerti. Padahal menurut Brugmans kebijakan pemerintah Belanda hampir seluruhnya sama, harus menghormati unsur pribumi. Sesudah ke Minahasa dan Maluku terdapat sekolah Zending tetapi mendapatkan subsidi dari pemerintah, tahun 1867 mengambil kesimpulan “kedudukan sosial orang-orang disana masih mendua, tidak dapat dikatakan posisi mereka guru sekolah atau pemimpin agama?” pada akhirnya mengusulkan mutu pelajaran di sekolah tersebut diperbaiki serta ditingkatkan, sedangkan untuk pelajaran agama dikurangi”. Dalam perkembangannya sekolah zending masuk dalam sistem pendidikan umum karena lebih mudah dari pada pesantren, Zending juga memiliki hubungan dengan pemerintah ketimbang dengan Islam. Awal abad 20 umat Islam berusaha memasukkan pendidikan Islam dalam sistem pendidikan umum, karena alasan politis pengabungan itu tidak terlaksana alasannya Belanda tidak mau ikut campur persoalan Islam. Tahun 1888 pemerintah menolak memberikan subsidi kepada sekolah Islam walaupun telah mendirikan sekolah desa. Semenjak itu sekolah Islam mengambil jalan sendiri yang berbeda dan terpisah dari model pendidikan Belanda, maupun sistem pendidikan yang dilaksanakan oleh Diknas Indonesia. Dalam Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah* (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES, 1994), 3-7.

⁸ Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan..*, 200.

⁹ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 86.

¹⁰ Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan..*, 201

¹¹ Kementerian Agama RI, *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama Pada Sekolah* (Jakarta: Kemenag RI, 2010), 3.

peserta didik dalam mendapat pendidikan agama, sesuai pasal 12 bab V Undang-Undang nomor 20 Tahun 2003, yaitu setiap peserta didik berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan sesuai oleh pendidik yang beragama.¹²

Gambaran perdebatan yang serius, dapat ditelaah misalnya penjelasan pasal 20 (UU No. 4/1950 atau UU No. 12/1945), banyak rumusan yang membingungkan, yaitu: apakah suatu jenis sekolah memberi pelajaran agama bergantung kepada usia dan kecerdasan murid-muridnya, murid yang sudah dewasa boleh menetapkan ikut dan tidaknya pelajaran agama, sifat pengajaran agama dan jam pelajaran ditetapkan dalam undang-undang tentang jenis sekolah, pelajaran agama tidak mempengaruhi kenaikan kelas. Dalam undang-undang tersebut pendidikan agama Islam di sekolah swasta tidak diatur dan diserahkan sepenuhnya kepada penyelenggara lembaga pendidikan, bagi sekolah swasta yang dikelola non muslim besar kemungkinan ditiadakan karena itu tampak bila dalam undang-undang tersebut posisi PAI di sekolah sangat lemah bahkan sukarela karena selain tidak mempengaruhi kenaikan kelas juga masih diberinya kebebasan ikut atau tidak pelajaran PAI.¹³

Sebagaimana salah satu kasus di sekolah umum non Islam yang di sampaikan dalam sebuah jurnal yaitu dengan metode observasi dan wawancara, peserta didik yang beragama Islam, hasilnya adalah di sekolah tersebut tidak ditemukan adanya pendidikan Islam yang dalam hal ini materi PAI. Bahkan dari wawancara tersebut salah satu dari 3 peserta didik yang muslim tersebut sudah banyak lupa terkait ajaran Islam khususnya berkenaan dengan bacaan dalam beribadah. Sedangkan 2 peserta didik lainnya tidak mengalami peningkatan terkait pengetahuannya mengenai ajaran Islam, karena hanya mendapatkan pendidikan Islam di TK hingga SD saja. Maka kesimpulan dari *mini research* ini adalah pendidikan agama (Islam) ketiga peserta didik tersebut sangatlah kurang baik.¹⁴ Sesungguhnya hal ini tidak sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 yang memberikan hak kepada peserta didik untuk mendapatkan pendidikan agama sesuai yang dianutnya.¹⁵ Dan juga dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 Pasal 3 Ayat 1-2, yaitu setiap sekolah wajib menyelenggarakan pendidikan agama, setiap peserta didik pada sekolah berhak memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama.¹⁶

Dalam operasionalnya pendidikan agama di sekolah umum diatur oleh Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, di sekolah-sekolah negeri sejak pendidikan dasar sampai pendidikan menengah pendidikan agama dilaksanakan dua jam pelajaran setiap minggunya. Dalam Undang-Undang tentang Sisdiknas ditetapkan pada Bab VIII Pasal 47 Ayat 2, bahwa ciri satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat tetap diindahkan. Perguruan yang memiliki ciri kekhususan dapat menambah bobot pelajaran sesuai dengan ciri kekhususannya. Sekolah-sekolah umum yang bernapaskan agama dapat menambah bobot mata pelajaran agama melebihi dari yang ditetapkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.¹⁷

Ditegaskan pula dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 Bab I Pasal 2, bahwa tujuan pengelolaan pendidikan agama adalah untuk menjamin terselenggaranya pendidikan agama yang bermutu di sekolah. Kemudian juga pada pasal 3, yang menerangkan bahwa setiap sekolah wajib

¹² Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional...*, 37.

¹³ Soebahar, *Kebijakan Pendidikan...* 128.

¹⁴ Rizky Setiawati dan Nurhamidi, "Dinamika Religiusitas Siswa Muslim Di Sekolah Non Muslim (Studi Kasus Siswa Muslim SMA Santo Thomas Yogyakarta)", *Jurnal PAI*, Vol. XI, No. 1, (2014): 95-115.

¹⁵ *Peraturan Pemerintah RI, Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan...*, 4.

¹⁶ *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah* (Jakarta: Kemenag RI, 2010), 4-5.

¹⁷ *Ibid.*, 38.

menyelenggarakan pendidikan agama dan setiap peserta didik pada sekolah berhak memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik seagama. Sedangkan terkait proses pembelajarannya dijelaskan pada Pasal 3, yaitu dalam hal jumlah peserta didik yang seagama dalam satu kelas paling sedikit 15 orang wajib diberikan pendidikan agama kepada peserta didik di kelas. Pada Ayat 2 peserta didik seagama dalam satu kelas kurang dari 15 orang, yaitu dengan penggabungan beberapa kelas paralel paling sedikit 15 orang, maka pendidikan agama di sekolah tersebut dilaksanakan dengan mengatur jadwal tersendiri. Ayat 3 peserta didik yang seagama paling sedikit 15 orang, pendidikan agama wajib dilaksanakan di sekolah tersebut. Ayat 4 peserta didik seagama satu sekolah kurang dari 15 orang, maka pendidikan agama dilaksanakan bekerjasama dengan sekolah lain, atau lembaga keagamaan yang ada di wilayahnya.¹⁸

Sebagaimana UU Sistem Pendidikan Nasional Nomor 4 Tahun 1950 Pasal 20 mengenai pendidikan agama pada Ayat 1 yang intinya adalah bahwa di sekolah umum harus diadakan pelajaran agama. Kemudian dengan lahirnya kebijakan pendidikan agama Islam dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, mempertegas kedudukan pendidikan Islam sebagai salah satu elemen terciptanya tujuan pendidikan nasional secara umum. Pasal 3, bahwa pendidikan nasional mencerdaskan kehidupan bangsa bertujuan untuk perkembangan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis.¹⁹

Kebijakan yang mengembirakan tentang pendidikan Islam adalah disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, Peraturan Pemerintah tersebut semakin memperkuat legalitas pendidikan Islam dalam perspektif Sistem Pendidikan Nasional, baik secara kurikuler maupun institusi. Tertuang pada Pasal 3 Ayat 1, "Setiap satuan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan wajib menyelenggarakan pendidikan agama". Diperjelas juga pada Pasal 4 Ayat 1-7 yang pada intinya bahwasanya 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 setiap satuan pendidikan menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama. Kemudian juga pada Pasal 5, bahwa kurikulum pendidikan agama dilaksanakan sesuai SNP. Pendidikan agama diajarkan sesuai tahap perkembangan kejiwaan peserta didik.²⁰

Sebagaimana substansi pendidikan Islam yang tercermin dalam materi kurikulum PAI yang diberikan pada setiap jenis jalur dan jenjang pendidikan baik di sekolah umum (SD, SMP, SMA), sekolah Islam (MI, MTs., MA), dan lembaga pendidikan keagamaan yang lainnya, karena sesuai dengan penegasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 atau Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, "pendidikan agama adalah isi kurikulum yang wajib dibaca dijabarkan di setiap jenis jalur dan jenjang pendidikan".²¹ Pada intinya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 terkait pendidikan Islam dimaksudkan sebagai pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya dan dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kurikulum pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan.

Dalam Undang-Undang ini juga pendidikan agama Islam mulai mendapatkan tempatnya, yaitu:

¹⁸ Kementerian Agama, *Peraturan Menteri Agama ...*, 3.

¹⁹ Soebahar, *Kebijakan pendidikan Islam...*, 135.

²⁰ *Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan* (Jakarta: Kemenkumham, 2007), 2-5.

²¹ *Ibid.*, 140.

subtansi pendidikan Islam yang tercermin dalam istilah pendidikan agama dalam bentuk kurikulum PAI yang diberikan pada setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan baik di sekolah umum maupun sekolah keagamaan. Sebagaimana yang terjadi dalam perubahan kurikulum dari 2006 menjadi kurikulum 2013 yang bersifat tematik, menjadikan jam pelajaran PAI disekolah-sekolah, sebagaimana dulu jam pelajaran PAI 2 jam menjadi 3 jam dalam seminggu.²² Dan ini merupakan perhatian pemerintah terkait pendidikan agama Islam di sekolah umum. Di sisi lain, sekolah dibawah naungan organisasi seperti sekolah-sekolah Muhammadiyah dan NU atau sekolah di bawah yayasan boleh menambah dan juga merinci materi PAI, sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Pasal 5 Ayat 8 dan 9 yaitu: “satuan pendidikan dapat menambah muatan pendidikan agama sesuai dengan kebutuhan dan muatan yang dimaksud adalah dapat berupa tambahan materi, jam pelajaran serta kedalaman materi”.²³ Pasal tersebut menjelaskan bahwa penyelenggaraan pendidikan agama Islam (PAI) di sekolah adalah bentuk dari manajemen berbasis sekolah. Karena itu, pendidikan agama Islam dalam hal ini dan kurikulum PAI bisa dikembangkan sendiri oleh sekolah baik dari muatan materi, jam dan juga kedalaman.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, mengisyaratkan terkait kemungkinan-kemungkinan pengembangan suatu wilayah dalam suasana yang lebih kondusif dan dalam wawasan yang lebih demokratis. Pemberlakuan undang-undang tersebut menuntut adanya perubahan pengelolaan pendidikan dari yang bersifat sentralistik kepada yang lebih bersifat desentralistik.²⁴ Namun, Undang-Undang tersebut direvisi dan diganti dengan UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Dua peraturan ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang berbasis daerah atau kota yang membawa angin segar bagi demokratisasi. Aspek yang diotonomikan diantaranya adalah pendidikan, seperti tercantum dalam pasal 11 UU tersebut.²⁵ Daerah yang otonom mempunyai wewenang yang luas, mulai dari perencanaan, pengaturan, pelaksanaan, serta evaluasi dalam penetapan anggaran dana berdasarkan aset yang dimiliki daerah.²⁶

Permasalahan yang muncul seputar pendidikan Islam setelah UU tersebut adalah tentang instansi yang berwenang mengelolanya. Maka dalam hal ini lembaga pendidikan sekolah yang berada di bawah wewenang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana sekolah merupakan lembaga pendidikan yang otonom. Semua lembaga pendidikan wajib memfasilitasi pendidikan agama bagi masing-masing peserta didiknya. Maka, kebijakan terkait pendidikan Islam di sekolah menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah tersebut.

Adapun kebijakan terkait sekolah-sekolah yang berada di bawah naungan organisasi kemasyarakatan ataupun yayasan. Kemenag tidak mengurus masalah materi ataupun guru sekolah tersebut. Karena mereka bukan didirikan pemerintah dan kebanyakan sifatnya independen, sehingga mempunyai otonomi sendiri terkait PAI pada lembaga pendidikan tersebut. Berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Bab 16 Pasal 57 Ayat 1, menyatakan bahwa evaluasi dilakukan dalam rangka pengendalian mutu pendidikan secara nasional sebagai bentuk akuntabilitas dari pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.²⁷ Adapun PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

²² Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 000912 Tahun 2013 (Jakarta: Kemenag RI, 2013), 14.

²³ Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan..., 4.

²⁴ Chan, *Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi...*, 1.

²⁵ Barnawi, *Kebijakan Publik ...*, 103-104.

²⁶ Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam...* 177.

²⁷ Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Jakarta: 2003), 5.

mengamanatkan bahwa pendidikan agama merupakan tanggung jawab kementerian agama, sebagaimana dinyatakan Pasal 3 Ayat 1-2, intinya setiap lembaga pendidikan wajib menyelenggarakan pendidikan agama dan pengelolaan pendidikan agama dilaksanakan oleh menteri agama.²⁸

Terkait evaluasi PAI di sekolah umum (dibawah Kemendikbud), sebagaimana keputusan Direktur Jendral Pendidikan Islam nomor 1238 tahun 2018 pada Bab II Ayat 1 menyatakan bahwa USBN PAI diselenggarakan sekolah terakreditasi dan dikoordinasikan oleh dinas pendidikan provinsi, kabupaten sesuai kewenangannya. Adapun penyelenggara USBN PAI sebagaimana Bab IV terkait peran dan tanggung jawab adalah Kementerian Agama dengan Direktur PAI yang berkoordinasi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kemenag juga melakukan monitoring pelaksanaan USBN PAI di sekolah.²⁹

Kebijakan terkait materi PAI di sekolah umum berasal dari Kemenag, sekolah hanya mengembangkan materi tersebut bukan menambah materinya. Selain terkait pada aspek materi, Kementarian Agama juga memberikan kebijakan tentang pembinaan guru PAI, Kemenag melakukan pembinaan bersama, baik guru yang di sekolah umum maupun sekolah swasta walaupun di sisi lain Diknas juga mengangkat guru PAI. Semua guru PAI mendapatkan pembinaan yang sama dari Kemenag, walaupun juga di sekolah swasta pengangkatan guru PAI dari yayasan ataupun sekolah tersebut sendiri. Tugas Kemenag melakukan pembinaan (kontroling) terhadap semua guru-guru PAI tersebut.³⁰ Mengenai guru PAI di sekolah non Islam, tergantung pihak sekolah yang bersangkutan mengajukan ke Kemenag ataupun Diknas. Jika tidak dilaksanakan maka akan diberikan sanksi teguran jika berulang kali akan diberikan tindakan sesuai pasal 28 dalam peraturan Menteri Agama RI No. 16 Tahun 2010.³¹

Kebijakan Pendidikan Islam di Madrasah

Sekarang ini sistem pendidikan dan pengajaran yang digunakan di madrasah memadukan antara sistem pada pondok pesantren dengan sistem pendidikan yang berlaku pada sekolah-sekolah modern. Hal ini dikarenakan pengaruh dari ide-ide pembaharuan yang berkembang di dunia Islam dan kebangkitan nasional bangsa Indonesia, sedikit demi sedikit pelajaran umum masuk ke dalam kurikulum madrasah, bahkan kemudian lahirlah madrasah-madrasah yang mengikuti sistem perjenjangan dan bentuk-bentuk sekolah modern seperti Madrasah Ibtidaiyah sama dengan SD, Madrasah Tsanawiyah sama dengan SMP, dan Madrasah Aliyah sama dengan SMA. Perkembangan selanjutnya, pengadaptasian tersebut demikian terpadunya sehingga boleh dikatakan hampir kabur perbedaannya. Hal tersebut menjadi fakta historis bahwa setiap upaya untuk memahami keterbukaan dan dinamisme pendidikan Islam di Indonesia adalah bahwa *“that muslim Indonesians created many diverse school traditions, as well as diverse political associations”*.³²

Kebanyakan madrasah sejak awal berdirinya berstatus swasta yang didirikan oleh masyarakat dengan kemampuan terbatas dan dalam kondisi apa adanya. Tentu segalanya sangat minim bila dilihat dari segi sarana dan prasarana madrasah, sarana pembelajaran atau media pembelajaran, serta sangat terbatasnya tenaga pendidik yang memenuhi standar, sebagaimana diatur dalam peraturan

²⁸ Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama..., 3.

²⁹ Keputusan Direktorat Jendral Pendidikan Islam Nomor 1238 Tahun 2018 (Jakarta: 2018), 4-5.

³⁰ Kepala PAIS Kemenag Kabupaten Bantul, *Wawancara*, Pada Tanggal 14 Januari 2016 di Kantor Kemenag Kab. Bantul.

³¹ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 000912 Tahun 2013 (Jakarta: Kemenag RI, 2013), 18.

³² Azyumardi Azra, Dina, Robert W. Hefner., *Pesantren and Madrasah: Muslim Schools and National Ideals in Indonesia*, dalam buku *Schooling Islam: The Culture and Politics of Modern Muslim Education* (USA: Princeton University Press, 2007). 185-186.

pemerintah PP nomor 19 tahun 2005 tentang SNP. Jangankan madrasah swasta, madrasah negeri saja sebagian besar kondisinya masih belum memadai bila dilihat dari segi sarana, prasarana dan juga tenaga pendidik sebagaimana yang dikehendaki dalam standar nasional pendidikan (SNP). Madrasah negeri berbeda dengan sekolah negeri, madrasah negeri asal mulanya juga berstatus swasta yang didirikan dan dibangun oleh masyarakat, sedangkan sekolah negeri biasanya dari awal langsung dibangun oleh pemerintah lengkap dengan sarana-prasarana, tenaga pendidik dan kependidikannya.³³

Dalam buku *Schooling Islam*, dijelaskan bahwa pada tahun-tahun awal kemerdekaan Indonesia pemerintah yang didominasi oleh kaum nasionalis mengeksplorasi kemungkinan menempatkan sekolah Islam di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan daripada Kementerian Agama. Para pemimpin muslim saat itu menolak proposal pemerintah takut bahwa pada saat itu Departemen Pendidikan yang didominasi sekuler tidak akan cukup membela kepentingan muslim. Namun saat yang sama, realisasi orang tua bahwa “*education was a path to economic success*”, hal ini menciptakan tekanan bagi madrasah dan pesantren untuk memasukkan pendidikan yang lebih umum ke dalam kurikulum mereka. Dengan cara ini, perubahan sosial-ekonomi dan permintaan orang tua dikombinasikan untuk mengurangi dualisme pendidikan, yaitu *as Islamic schools adopted general education materials*.³⁴

Dunia pendidikan di Indonesia mengalami pembaharuan yang signifikan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), kemudian diikuti Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Hal ini sebagai upaya peningkatan kualitas madrasah, karena dijamin bahwa tidak ada perbedaan dan diskriminasi terhadap pendidikan umum dan pendidikan madrasah. Maka setiap disebut sekolah pasti dilanjutkan madrasah. Simbol garis miring diletakkan diantara sekolah dan madrasah. Tidak pernah ada kata sekolah disebut tanpa diiringi kata madrasah yang diselingi dengan simbol garis miring. Kebijakan seperti itu bisa dikaji pada setiap lembar kebijakan negara yang berkaitan dengan dunia pendidikan. Arti dasarnya adalah persamaan hak dan kewajiban antara sekolah dan madrasah dijamin oleh negara.³⁵

Bagi madrasah sebagai lembaga pendidikan formal yang statusnya sama dengan sekolah umum yang masuk dalam Sisdiknas, maka SNP pada madrasah juga harus sama dengan sekolah umum. Hal ini bagi madrasah tentunya menjadi peluang sekaligus menjadi tantangan. Akan tetapi dengan alasan bahwasanya madrasah belum masuk otonomi daerah, megakibatkan masih banyak pemerintah daerah kurang membantu madrasah baik untuk guru, murid, maupun madrasahnya. Masih sangat kurang alokasi bantuan untuk madrasah dan pendidikan agama Islam pada sekolah melalui dana APBD. Sebenarnya semua usaha pendidikan masuk dalam kerangka otonomi termasuk pendidikan madrasah.³⁶

Madrasah adalah lembaga pendidikan yang dikelola kementerian agama sejak awal kehadirannya (dulu Departemen Agama). namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, muncul dilema mengenai status madrasah. Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 7 Ayat 1, menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup

³³ Ahmadi, *Pendidikan Madrasah: Dimensi Profesional dan Kekinian* (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010), 93.

³⁴ Azyumardi Azra, Dina, Robert W. Hefner, *Pesantren and Madrasah: Muslim Schools and National Ideals in Indonesia...*, 185-186

³⁵ Soebahar, *Kebijakan pendidikan Islam...*, 122-123.

³⁶ Ibid., 105-109.

kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang *politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal agama* serta kewenangan bidang lain).³⁷ Di sisi lain, Pasal 11 Ayat 2 menyatakan bahwa “bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, tenaga kerja”. Maka pendidikan dan kebudayaan salah satu dari 11 bidang yang wajib dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.³⁸ Pertanyaan lanjutan yang muncul dari penafsiran terhadap dua pasal di atas adalah apakah termasuk dalam bidang pendidikan ataukah bidang agama?.

Di sini muncul dua pendapat: *Pertama*, bahwa pendidikan agama dan pendidikan lain di bawah Kementerian Agama tidak diotonomikan sebagaimana maksud Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Ini berarti pendidikan di Kementerian Agama dikategorikan sebagai bagian dari sistem agama, bukan bagian dari sistem pendidikan nasional. *Kedua*, bahwa pendidikan agama dan pendidikan yang dikelola Kemenag adalah bagian sistem pendidikan nasional. Karena pendidikan merupakan bagian yang diotonomikan, maka pendidikan di lingkungan Kemenag juga harus diotonomikan. Sebagaimana pada Pasal 11 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Memang ada kekhawatiran sebagian pihak, bahwa kalau madrasah diserahkan kepada daerah timbul kekhawatiran jang-jangan ciri khas madrasah tidak dapat dipertahankan sehingga madrasah tidak ada bedanya dengan sekolah dan dikhawatirkan kebijakan yang diambil akan menghilangkan ciri khas dari madrasah itu sendiri.

Pemangku kepentingan dalam pendidikan memiliki pandangan yang berbeda tentang manajemen pendidikan madrasah di bawah desentralisasi. Undang-undang desentralisasi tidak secara jelas menyatakan apakah madrasah dan agama pendidikan terdesentralisasi atau terpusat. Ketidakjelasan ini menimbulkan polemik yang sangat diperdebatkan di antara para pemangku kepentingan di dalam pemerintah dan masyarakat. Perdebatan di antara para pemangku kepentingan berkisar dari mereka yang percaya bahwa pendidikan madrasah dan agama harus tetap terpusat pada mereka yang percaya itu harus didesentralisasi. Dan ada yang menganggap ini bukanlah masalah. Masalahnya adalah memastikan dana yang cukup untuk madrasah dalam meningkatkan kualitas pendidikannya, itulah masalah yang belum terpecahkan, bahkan di tingkat parlemen, karena aspek politik sangat dominan.³⁹

Kebijakan pengelolaan pendidikan Islam, sejatinya tidak akan bisa dipisahkan dengan kebijakan pelaksanaan pendidikan secara umum, karena sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun demikian, pelaksanaan pendidikan Islam di daerah-daerah masih saja mendapatkan perlakuan diskriminatif dari pemerintah daerah. Hal ini banyak disebabkan masih belum komprehensifnya pemahaman pemerintah daerah pada terminologi pendidikan dan agama yang termuat dalam Undang-Undang tersebut, sehingga banyak memunculkan penafsiran secara parsial bahwa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah pendidikan yang berada di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.⁴⁰ Sementara, pendidikan yang berada di bawah naungan Kementerian Agama yang berbentuk madrasah dan sekolah agama lainnya belum banyak diterima sebagai bagian dari pendidikan. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah, maka secara eksplisit pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat

³⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah (Jakarta: 1999), 4

³⁸ Ibid., 4.

³⁹ ACDP, *Madrasah Education Financing in Indonesia* (Jakarta: Litbang, 2013), 7.

⁴⁰ Ahmadi, *Pendidikan Madrasah: Dimensi Profesional dan Kekinian...*, 94.

tetapi juga sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, baik dalam konteks bimbingan maupun subsidi pendanaan pendidikan.

Banyak pemerintah daerah yang memahami bahwa penyelenggaraan pendidikan agama dianggap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat (Kemendiknas). Padahal merujuk pada Pasal 14 Ayat 1 tersebut pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pendidikan. Karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dan adanya anggapan jika pendidikan agama bukan wewenang pemerintah daerah, menyebabkan pendidikan agama menjadi terabaikan, dan cenderung tidak diperhatikan, baik dalam konteks pembinaan tenaga guru, desain kurikulum serta pendanaan penyelenggaraan pendidikan agama di daerah. Dengan demikian, masalah pendidikan agama dan keagamaan yang dikelola Kemendiknas menjadi posisi yang remang-remang sehingga dapat merugikan berbagai pihak, terutama para penyelenggara dan peserta didik di lingkungan Kemendiknas.

Kehadiran Kementerian Agama di samping Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, telah melestarikan dualisme hingga saat ini. Namun dalam perspektif yang berbeda, justru keterlibatan Kementerian Agama dalam mengelola pendidikan telah banyak berjasa dalam menjabatani dualisme pendidikan di Indonesia, yakni dengan mencari titik temu antara sekolah umum dan sekolah agama melalui penambahan pelajaran agama pada kurikulum sekolah umum dan pembelian pelajaran umum dalam kurikulum sekolah agama (madrasah). Upaya mencari titik temu ini, menurut Strenbrink dengan cita-cita konvergensi.⁴¹ Akibat kebijakan dualisme pendidikan guru umum dilaksanakan melalui lembaga pendidikan guru umum di bawah naungan Kementerian Pendidikan, sementara pendidikan guru agama Islam diselenggarakan melalui lembaga pendidikan guru agama di bawah Kementerian Agama.⁴²

Secara kultural lembaga pendidikan yang bercirikan Islam (madrasah) belum dapat memikat hati sebagian umat Islam, mungkin karena berbagai faktor terutama bagi kalangan masyarakat muslim elit. Ada juga pemikiran yang timbul agar sekolah-sekolah yang berada di bawah asuhan Kementerian Agama ini berada dibawah satu atap dengan sekolah-sekolah yang berada di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sekolah-sekolah ada kesan bahwa sistem pendidikan kita saat sekarang ini duplikasi atau dikotomis. Sebetulnya bila merujuk kepada sistem pendidikan nasional yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 dapat dimaknai bahwa sistem pendidikan kita itu tidak mesti satu atap, tetapi satu sistem. Satu sistem dengan satu atap berbeda. Satu atap pendidikan itu berada dibawah satu badan atau lembaga tertentu sedangkan satu sistem adalah pendidikan yang dikelola banyak atap tetapi berada dalam satu koordinasi, serta satu aturan yang diberlakukan secara sama dan taat asas atas aturan yang telah ditetapkan sistem tersebut.⁴³

Dalam hal ini, penulis menganalisis bahwa yang terjadi adalah madrasah yang sejak awal kelahirannya identik dengan lembaga pendidikan Islam dihadapkan dengan sejumlah pilihan yang sulit, yang mana disatu sisi madrasah harus mempertahankan mutu pendidikan agama yang menjadi ciri khasnya, tetapi disisi lain juga madrasah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pendidikan umum secara baik dan berkualitas supaya sejajar dengan sekolah-sekolah umum. Sebagian madrasah ada yang mengikuti kebijakan yang dicanangkan oleh pemerintah dan sebagian lagi ada yang tetap eksis dengan kurikulum sendiri.

Otonomi daerah juga mengarah kepada sistem politik yang mengharuskan Pemerintah daerah lebih memperhatikan aspirasi rakyat di daerahnya daripada kemauan pemerintah pusat. DPRD, sebagai cerminan perwakilan rakyat di daerah, mempunyai wewenang dan posisi yang lebih besar daripada yang

⁴¹ Karel A. Steenbrik, *Pesantren, Madrasah, Sekolah...*, 83.

⁴² Mohammad Kosim, *Pendidikan Guru Agama di Indonesia: Pergumulan dan Problem Kebijakan 1948-2011* (Yogyakarta: Pustaka Nusantara, 2012), 59-60.

⁴³ Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem...*, 49-50

selama ini kita kenal. Menyadari bahwa dana yang dipegang Depag untuk pengembangan Pendidikan Agama (terutama madrasah) selama ini masih amat sangat kurang, maka Menteri Agama tidak ingin pengembangan Pendidikan Agama (terutama madrasah) di daerah tidak mendapatkan dana dari pemerintah daerah hanya karena Pendidikan Agama tidak diserahkan ke pemerintah daerah.⁴⁴

Adanya pembagian wewenang Departemen Agama dan pemerintah daerah, yang mana teknis-teknisnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tersebut tercover pada Pasal 6 dan 12 yang menyangkut dua hal: penyediaan pendidikan dan bantuan sumber daya pendidikan. Sebagaimana berikut:⁴⁵ *pertama*, Pasal 6 Ayat 1 berbunyi: “Pendidik pendidikan agama pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah disediakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat 2 berisi: “Dalam hal penyediaan pendidik tidak dapat dilakukan oleh setiap atau beberapa satuan pendidikan, maka pemerintah daerah dapat menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama dengan menggabungkan para peserta didik seagama dari beberapa satuan pendidikan”.⁴⁶ *Kedua*, Pasal 12 ayat 1 ini berisi penjelasan: “Pemberian bantuan sumber daya pendidik meliputi pendidik, tenaga kependidikan, dana, serta sarana dan prasarana pendidikan lainnya”. Pemberian bantuan disalurkan secara adil kepada seluruh pendidikan keagamaan pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah atau masyarakat. Bantuan dana pendidikan menggunakan satuan dana anggaran yang berlaku pada jenis pendidikan lain sesuai peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Adapun alternatif kebijakan dalam meningkatkan pendidikan di Indonesia, dengan penekanan khusus pada peran madrasah dalam sistem pendidikan nasional, yaitu: merevisi undang-undang dan peraturan untuk memungkinkan pemerintah daerah berkontribusi terhadap pendanaan madrasah terutama madrasah swasta, membuat pengaturan khusus di mana manajemen pendidikan dasar di madrasah didekonsentrasi ke pemerintah daerah, dekonsentrasi manajemen pendidikan madrasah kepada kantor-kantor Kementerian Agama Provinsi dan Kabupaten, dan meningkatkan kesetaraan pendanaan antara madrasah negeri dan swasta.⁴⁸

Philip H. Coombs dalam bukunya *What is Educational Planning?*, paling tidak ada 4 tahapan permasalahan yang dilewati dunia pendidikan, yaitu:

1. Tahap rekonstruksi, pendidikan dihadapkan permasalahan pengkondisian otoritas pendidikan, desentralisasi, serta perencanaan fasilitas pendidikan;
2. Tahap ketenaga kerjaan/penyiapan SDM, pendidikan dihadapkan pada penyiapan tenaga kerja yang terampil dan cakap (tenaga ahli);
3. Tahap perluasan/pengembangan pendidikan meliputi pengembangan kurikulum, metode, pengujian, demokrasi pendidikan, serta adaptasi sistem pendidikan dan ekonomi;
4. Tahap inovasi, berhubungan dengan perencanaan pendidikan dan strategi-strategi pengembangan.⁴⁹

Adapaun tahap pertama, kedua dan ketiga telah dilewati oleh madrasah walaupun tidak semua tahapan berjalan dengan baik, sedangkan tahap ke empat adalah tahap yang dihadapi sekarang oleh kemenag dalam mengembangkan lembaga pendidikan madrasah di Indonesia yaitu dengan melakukan

⁴⁴ Ibid., 61.

⁴⁵ Soebar, *Kebijakan Pendidikan Islam...*, 179.

⁴⁶ Peraturan Pemerintah RI, *Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama...*, 6.

⁴⁷ Ibid., 12

⁴⁸ ACDP, *Madrasah Education Financing in Indonesia...*, 33-35.

⁴⁹ Philip H. Coombs, *What is Educational Planning* (Belgia: UNESCO, 1970), 20-24.

banyak inovasi. Sebagaimana kebutuhan pendidikan di era 4.0 adalah *liberal arts* sehingga menghasilkan lulusan yang inovatif. Sebagaimana diungkapkan di seluruh Asia pada awal abad kedua puluh satu, pemerintah dan filantropis swasta mendirikan institusi baru dengan model *liberal arts*. Mereka khawatir bahwa di Amerika Serikat anak-anak berusia 15 tahun telah menghasilkan inovasi yang lebih besar daripada masyarakat Asia. Sebelum kematiannya, Steve Jobs mengatakan, “*It is in Apple’s DNA that technology alone is not enough. It is technology married with Liberal Arts, married with the Humanities, that yields us the results that make our heart sing*”.⁵⁰

Perkembangan tersebut telah mengubah pandangan masyarakat terhadap pendidikan Islam. Madrasah, pesantren, dan sekolah Islam tidak lagi dianggap sebagai marjinal tetapi sebagai pilihan yang dapat diterima dalam penawaran umum, dengan beberapa lembaga memang dianggap sebagai “*preferred schools*” untuk komunitas muslim kelas menengah Indonesia. Lembaga pendidikan Islam sekarang berfungsi tidak hanya untuk menghasilkan sarjana Muslim, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk dapat berpartisipasi dalam membangun Indonesia yang baru dan dengan demikian harus merangkul demokrasi, nilai-nilai kewarganegaraan dan pemerintahan yang baik di Indonesia.⁵¹

Dalam sosialisasi pembangunan dan peningkatan mutu madrasah, Direktur Jenderal pendidikan Islam menyatakan bahwa ada beberapa tantangan yang dihadapi madrasah baik secara internal maupun eksternal, antara lain: *Quality, Teaching staff, Curriculum, management of Madrasa, Infrastructure, Status*.⁵² Kementerian Agama dalam kaitannya sebagai pemegang wewenang madrasah telah menetapkan arah kebijakan dan strategi yang diterapkan dalam lima tahun ke depan. Arah kebijakan dan strategi Kementerian Agama yang tercantum dalam Renstra Kementerian Agama 2015-2019 dijadikan sebagai acuan menyusun arah kebijakan dan strategi nasional Direktorat Jenderal Pendidikan Islam periode 2015-2019. Renstra Direktorat Jenderal Pendidikan Islam 2015-2019 merupakan bagian dari upaya mendukung tercapainya visi Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, yaitu “Terwujudnya pendidikan Islam yang unggul, moderat, dan menjadi rujukan dunia dalam integrasi ilmu agama, pengetahuan dan teknologi”.⁵³

Adapun arah kebijakan pendidikan Islam yang mengacu kepada arah kebijakan Kementerian Agama Bidang Pendidikan 2015-2019 adalah:

1. Meningkatkan Akses dan Mutu Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)
2. Meningkatkan akses dan mutu pendidikan dasar sampai menengah (wajib belajar 12 tahun) yang meliputi: memperluas akses masyarakat untuk mendapatkan layanan pendidikan, meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana pendidikan berkualitas, meningkatkan mutu para peserta didik, meningkatkan jaminan mutu kelembagaan, meningkatkan kurikulum dan pelaksanaannya, serta meningkatkan kualitas guru dan tenaga kependidikan.⁵⁴

Kesimpulan

Pendidikan adalah investasi peradaban, berbicara pendidikan maka berbicara juga kebijakan. Usaha pemerintah membangun pelayanan pendidikan dengan disahkannya Undang-Undang

⁵⁰ Nancy W. Gleason, *Hinger Education in the Era of the Fourth Industrial Revolution* (Singapore: Company Springer Nature, 2018), 23.

⁵¹ OECD, *Reviews of National Policies for Education: Education in Indonesia Rising to the Challenge* (Paris: OECD Publishing, 2015), 72.

⁵² Asrori, *Islamic Education Development Strategy In Facing The Global Challenges*, International Journal of Science and Research (IJSR), Vol. 4 Issue 11 (November 2015), 588.

⁵³ Direktorat Jendral Pendidikan Islam, *Rencana Strategis Direktorat Jendral Pendidikan Islam Tahun 2015-2019* (Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, 2015), 33.

⁵⁴ *Ibid.*, 34-38.

Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Rung lingkup pendidikan agama yang dikelola Kementerian Agama tidak hanya terbatas pada sekolah bernafaskan Islam, misalnya; pesantren dan madrasah, akan tetapi juga pendidikan agama pada sekolah umum. Agama tidak hanya terbatas sekolah agama, pesantren dan madrasah tetapi juga sekolah umum. Pendidikan agama merupakan salah satu dari tiga mata pelajaran yang wajib diberikan pada setiap jenis, jalur, dan jenjang pendidikan. Dalam operasionalnya pendidikan agama di sekolah diatur oleh Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Disahkannya PP No 55 tahun 2007, memperkuat legalitas pendidikan Islam dalam Sisdiknas. Kemenag tidak mengurus materi atau guru sekolah di bawah organisasi ataupun yayasan. Evaluasi PAI di sekolah, sebagaimana keputusan Dirjen Pendidikan Islam bahwa USBN PAI diselenggarakan sekolah dikoordinasikan oleh dinas pendidikan sesuai kewenangannya. Kebijakan materi PAI di sekolah berasal dari Kemenag. Kemenag memberikan pembinaan guru PAI, baik sekolah umum maupun swasta, walaupun Diknas juga mengangkat guru PAI. Mengenai guru PAI di sekolah non Islam, tergantung pihak sekolah mengajukan ke Kemenag ataupun Diknas.

Kehadiran dua kementerian yang ikut andil dalam pengelolaan lembaga pendidikan, yakni; Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menjadi bukti konkrit adanya dualisme sistem pendidikan yang ada di Indonesia. dalam perspektif lain, adanya madrasah yang dikelola oleh Kementerian Agama bisa dijadikan jembatan dari dualisme pendidikan. Namun begitu, berbagai tantangan yang luar biasa bagi madrasah baik dari internal maupun eksternal, antara lain; : *Quality, Teaching staff, Curriculum, management of Madrasa, Infrastructure, Status*. Kemenag telah menetapkan arah kebijakan dalam lima tahun ke depan, dijadikan sebagai acuan menyusun arah kebijakan dan strategi nasional Dirjen Pendidikan Islam. Visinya yaitu: “Terwujudnya pendidikan Islam yang unggul, moderat, dan menjadi rujukan dunia dalam integrasi ilmu agama, pengetahuan dan teknologi”.

Daftar Kepustakaan

- ACDP, *Madrasah Education Financing in Indonesia*. Jakarta: Litbang, 2013.
- Ahmadi, *Pendidikan Madrasah: Dimensi Profesional dan Kekinian*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010.
- Assegaf, Abd. Rachman., *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi*. Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005.
- Asrori, “Islamic Education Development Strategy In Facing The Global Challenges”, *International Journal of Science and Reseach (IJSR)*, Vol. 4 Issue 11 (November 2015).
- Azra, Azyumardi., Dina, Robert W. Hefner., *Pesantren and Madrasah: Muslim Schools and National Ideals in Indonesia*, dalam buku *Schooling Islam: The Culture and Politics of Modern Muslim Education*. USA: Proncenton University Press, 2007.
- Chan, Sam M. *Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Coombs, Philip H. *What is Educational Planning*. Belgia: UNESCO, 1970.
- Daulay, Haidar Putra., *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indoensia*. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Daulay, Haidar Putra., *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, *Rencana Strategis Direktorat Jendral Pendidikan Islam Tahun 2015-2019*. Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, 2015.

- Gleason, Nancy W. *Hinger Education in the Era of the Fourth Industial Revolution*. Singapore: Company Springer Nature, 2018.
- Hamzah, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Informasi Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2007.
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2006.
- Kementerian Agama RI, *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama Pada Sekolah*. Jakarta: Kemenag RI, 2010.
- Kepala PAIS Kemenag Kabupaten Bantul, *Wawancara*, Pada Tanggal 14 Januari 2016 di Kantor Kemenag Kab. Bantul.
- Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Nomor 1238 Tahun 2018*. Jakarta: 2018.
- Kosim, Mohammad *Pendidikan Guru Agama di Indoensia: Pergumulan dan Problem Kebijakan 1948-2011*. Yogyakarta: Pustaka Nusantara, 2012.
- Munadi, Muhammad., dan Barnadi., *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah*. Jakarta: Kemenag RI, 2010.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 000912 Tahun 2013*. Jakarta: Kemenag RI, 2013.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan*. Jakarta: Kemenkumham, 2007.
- Soebahar, Abd. Halim., *Kebijakan Pendidikan Islam Dari Ordonansi Guru Sampai UU Sisdiknas* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Setiawati, Rizky., dan Nurhamidi, “Dinamika Religiusitas Siswa Muslim Di Sekolah Non Muslim (Studi Kasus Siswa Muslim SMA Santo Thomas Yogyakarta)”, *Jurnal PAI*, Vol. XI, No. 1, (2014): 95-115.
- Steenbrik, Karel A. *Pesantren, Madrasah, Sekolah*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES, 1994.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: 2003.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta: 1999.
- OECD, *Reviews of National Policies for Education: Education in Indonesia Rising to the Challenge*. Paris: OECD Publishing, 2015