

MADRASAH DI INDONESIA (Pertumbuhan dan Perkembangan)

Mohammad Kosim

Abstrak : Kebijakan diskriminatif pemerintah Hindia Belanda terhadap umat Islam, dalam hal pendidikan, memunculkan sikap penolakan umat Islam dengan wujud beragam, *defensif* dan *progresif*. Corak *defensif* ditunjukkan, terutama oleh ulama tradisional, dengan cara menghindari sejauh mungkin pengaruh politik Belanda terhadap sistem pendidikan Islam. Sikap ini terlihat pada sistem pendidikan tradisional pesantren yang mengambil tempat di daerah-daerah pedalaman untuk menghindari dari pengaruh dan pantauan Belanda. Pendekatan *progresif* dilakukan, terutama dipelopori sejumlah ulama pembaharu, dengan “meniru” pola pendidikan modern *ala* Belanda tapi berbasis Islam. Melalui pola *moderat* ini, berdirilah sejumlah madrasah dan sekolah umum berciri khas Islam dengan beberapa corak; *Pertama*, madrasah dengan dominasi mata pelajaran agama ditambah mata pelajaran umum (madrasah plus). *Kedua*, sekolah umum model Belanda ditambah mata pelajaran agama (sekolah plus). *Ketiga*, madrasah dengan bidang kajian sepenuhnya agama (madrasah *diniyah*).

Kata kunci : madrasah, Departemen Agama, kurikulum madrasah, undang-undang, keputusan menteri, surat keputusan bersama.

Pendahuluan

Ketika menjelaskan sejarah pertumbuhan dan perkembangan pendidikan Islam di Indonesia, Mahmud Yunus menyebut tahun 1900 M sebagai era pembatas antara masa sebelum dan sesudahnya.¹ Sebelum tahun 1900 M, pendidikan Islam berlangsung secara tradisional dalam bentuk pendidikan surau/langgar dan pesantren. Materi pelajaran murni *diniyah*; metode mengajar bersifat individual, ceramah, dan hafalan; belum menggunakan meja-kursi, papan tulis, dan

¹Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta : Hidakarya Agung, 1996), hlm. 34-53.

ruang kelas. Perubahan mulai terjadi di awal abad 20 yang ditandai dengan munculnya lembaga-lembaga pendidikan Islam modern berupa madrasah dan sekolah umum berciri khas Islam. Secara umum, kemunculan lembaga-lembaga modern ini ditandai dengan perubahan pada aspek-aspek; kurikulum (memperkenalkan mata pelajaran umum), metode (memperkenalkan metode-metode mengajar modern), dan sarana (mulai menggunakan meja, kursi, papan tulis, dan sistem klas).

Dengan demikian, keberadaan madrasah di Indonesia merupakan fenomena era modern yang bukan berasal dari tradisi asli Nusantara. Tulisan berikut, dengan segala keterbatasannya, akan menjelaskan asal-usul dan latar belakang pertumbuhan madrasah di Indonesia, perkembangannya sejak masa awal hingga kini, terutama terkait dengan kebijakan-kebijakan politik pemerintah terhadap keberadaan madrasah.

Pengertian Madrasah

Kata 'madrasah' berasal dari bahasa Arab '*madrasah*' yang artinya 'tempat belajar'. Sebagai tempat belajar, kata 'madrasah' dapat disamakan dengan kata 'sekolah'. Namun, dalam kerangka sistem pendidikan nasional keduanya berbeda. Sekolah dikenal sebagai lembaga pendidikan tingkat dasar dan menengah yang kurikulumnya menitikberatkan pada mata pelajaran umum, dan pengelolaannya berada di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional. Sedangkan madrasah dikenal sebagai lembaga pendidikan keagamaan tingkat dasar dan menengah yang, karenanya, lebih menitikberatkan pada mata pelajaran agama, dan pengelolaannya menjadi tanggungjawab Departemen Agama.

Dalam sejarah perkembangan madrasah di Indonesia, dikenal dua jenis madrasah, *madrasah diniyah* dan *madrasah non-diniyah*. Madrasah *diniyah* merupakan lembaga pendidikan keagamaan yang kurikulumnya 100% materi agama. Adapun madrasah *non-diniyah* adalah lembaga pendidikan keagamaan yang kurikulumnya, di samping materi agama, meliputi mata pelajaran umum dengan prosentase beragam.

Seiring dengan perubahan kebijakan pemerintah dalam dunia pendidikan, makna madrasah (khususnya pada madrasah *non-diniyah*) mengalami perubahan. Semula madrasah dipandang sebagai institusi pendidikan keagamaan. Kemudian, terutama pasca pengesahan UU

Sistem Pendidikan Nasional Nomor 2/1989, madrasah dipandang sebagai sekolah umum berciri khas Islam, atau dapat dikatakan “sekolah plus”. Perubahan definisi tersebut berimplikasi pada perubahan kurikulum, status, dan fungsi madrasah dalam sistem pendidikan nasional.

Asal-Usul Madrasah

Kendati fenomena madrasah di dunia Islam telah muncul sekitar abad ke-4/5 H (10/11 M), seperti munculnya madrasah-madrasah di Naisaphur Iran (\pm 400 H) dan Madrasah Nidzamiyah di Baghdad (457 H),² keberadaan madrasah di Indonesia baru dijumpai pada awal abad 20. Dengan demikian, kemunculan madrasah di tanah air tidak memiliki hubungan langsung dengan keberadaan madrasah di era klasik. Beberapa penulis sejarah pendidikan Islam di Indonesia menyebut dua peristiwa penting yang melatarbelakangi munculnya madrasah di Indonesia, yaitu *kolonialisme Belanda* dan *gerakan pembaharuan Islam*.³

²Sejarawan pendidikan Islam seperti Munirudin Ahmed, George Makdisi, Ahmad Syalabi, dan Michael Stanton berpendapat bahwa madrasah yang pertama kali muncul adalah madrasah Nidzamiyah yang didirikan Wazir Nidzam al-Mulk sekitar tahun 457 H/1064 M. Namun, penelitian lebih akhir menyebutkan bahwa madrasah di Naisaphur justru muncul lebih awal—sekitar tahun 400 H/1009 M—jauh sebelum madrasah Nidzamiyah. Pendapat kedua ini dianut oleh Richard Bulliet, Naji Ma'ruf, dan al-'Al. Baca lebih lanjut; Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru* (Jakarta : Logos, 1999), hlm. vii-viii. Tentang sejarah pertumbuhan dan perkembangan madrasah di era klasik, baca lebih lanjut dalam; Ahmad Syalabi, *Sedjarah Pendidikan Islam*, terj. Muchtar Jahja dan Sanusi Latief (Jakarta : Bulan Bintang, 1973), hlm. 109-112 ; George Makdisi, *The Rise of Colleges: Institutions of Learning in Islam and The West* (Edinburg : Edinburg University Press, 1981), hlm. 51-52 ; Hasan Asari, *Menyingkap Zaman Keemasan Islam; Kajian atas Lembaga-Lembaga Pendidikan* (Bandung : Mizan, 1994), hlm. 44-81.

³ Baca lebih lanjut dalam: Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta : Logos, 1999), hlm. 81-82 ; Azra, *Pendidikan Islam*, hlm. 36-38; 97-102 ; Haidar Putra Daulay, *Historisitas dan Eksistensi Pesantren Sekolah dan Madrasah* (Yogyakarta : Tiara Wacana, 2001), hlm. 63-64 ; Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah; Pendidikan Islam dalam Kurun Moderen* (Jakarta : LP3ES, 1994), hlm. 26-29 ; Abdurahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional; Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta : Kalam Mulia, 2005), hlm. 188-189.

Selama menjajah Indonesia, pemerintah Hindia Belanda menunjukkan sikap diskriminatif terhadap umat Islam. Misalnya, pemerintah membuat aturan—sebagaimana tertuang dalam pasal 179 (2) Konstitusi Hindia Belanda (*Indische Staatsregeling*)—yang melarang pendidikan agama diajarkan di sekolah umum milik pemerintah dengan alasan pemerintah bersikap *netral*.⁴ Dalam praktik, aturan tersebut tidak pernah benar-benar dilaksanakan. Pemerintah Belanda lebih berpihak pada agama Kristen. Sekolah-sekolah Kristen didirikan di setiap karesidenan dan dianggap sebagai sekolah pemerintah serta mendapat subsidi rutin. Dakwah Islam di daerah animisme dilarang sedangkan misi Kristen dibiarkan. Pemerintah Belanda juga membiarkan upaya penghinaan terhadap Islam, dan melarang hal yang sama terhadap Kristen.⁵

Kebijakan diskriminatif pemerintah Hindia Belanda memunculkan reaksi umat Islam, baik secara *defensif* maupun *progresif*.⁶ Reaksi *defensif* ditunjukkan, terutama oleh ulama tradisional, dengan cara menghindari sejauh mungkin pengaruh politik Belanda terhadap sistem pendidikan Islam. Sikap ini terlihat pada sistem pendidikan tradisional pesantren yang mengambil tempat di daerah-daerah pedalaman untuk menjauh/menghindar dari pengaruh dan pantauan Belanda. Di tempat ini para kyai lebih leluasa mendidik para santrinya untuk mendalami agama sekaligus mendidik mereka sebagai kader yang siap berjihad melawan penjajah. Melalui cara *defensif*, pesantren di satu sisi memang berhasil menjauh dari intervensi Belanda, tapi di sisi lain pesantren menjadi terasing dari perkembangan masyarakat sehingga agak terlambat melakukan pembaharuan. Mengomentari pendekatan *defensif* ini, Nurcholish Madjid mengatakan, “seandainya kita tidak pernah dijajah, pesantren-pesantren itu tidaklah begitu jauh terpencil di daerah pedesaan seperti kebanyakan pesantren sekarang ini, melainkan akan berada di kota-kota pusat kekuasaan atau ekonomi, atau sekurang-kurangnya tidak terlalu jauh dari sana”.⁷

⁴ Daulay, *Historisitas dan Eksistensi*, hlm. 49.

⁵ Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942* (Jakarta : LP3ES, 1988), hlm. 186-188 dan 333 ; Zuhairini, et.al, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta : Bumi Aksara, 1997), hlm. 148.

⁶ Maksu, *Madrakah*, hlm. 116-117.

⁷ Nurcholish Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren; Sebuah Potret Perjalanan* (Jakarta : Paramadina, 1997), hlm. 4

Reaksi *progresif* dilakukan dengan pertimbangan bahwa dominasi Hindia Belanda dengan pola pendidikan modern yang sekuler harus dilawan dengan pendirian lembaga-lembaga modern *ala* mereka tapi berbasis Islam. Dengan demikian, cara *progresif* ini dilakukan umat Islam dengan cara “menolak sambil meniru”. Reaksi *progresif* ini terutama dipelopori sejumlah ulama pembaharu, yaitu mereka yang mulai bersentuhan dengan gerakan pembaharuan yang telah menggema di Timur Tengah sejak awal abad ke 19. Maka, melalui pola moderat ini, berdirilah sejumlah madrasah dan sekolah umum berciri khas Islam dengan beberapa corak;⁸ *Pertama*, pendirian madrasah dengan dominasi mata pelajaran agama ditambah mata pelajaran umum (madrasah plus), sebagaimana dilakukan Madrasah Adabiyah Padang Panjang (1909). *Kedua*, pendirian sekolah umum model Belanda ditambah mata pelajaran agama (sekolah plus), seperti yang ditawarkan Sekolah Adabiyah Padang (1915). *Ketiga*, pendirian madrasah dengan bidang kajian sepenuhnya agama (madrasah *diniyah*) yang dikelola secara modern, sebagaimana ditawarkan Madrasah Sumatera Thawalib (1919). Dalam perkembangan berikutnya, pendirian lembaga-lembaga pendidikan Islam modern dilakukan secara massif oleh umat Islam di berbagai penjuru tanah air.

Madrasah di Awal Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, segera dilakukan upaya-upaya pembaharuan dalam bidang pendidikan dan pengajaran. BP KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat)⁹ dalam sidangnya tanggal 29 Desember 1945 membuat sejumlah rekomendasi kepada Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, yang intinya agar selekas

⁸ Maksum, *Madrasah*, hlm. 106 ; Azra, *Pendidikan Islam*, hlm. 36-38.

⁹ BP KNIP dibentuk tanggal 22 Agustus 1945 oleh PPKI [Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia] dan dilantik tanggal 29 Agustus 1945 di Gedung Kesenian Pasar Baru Jakarta dengan ketua Kasman Singodimedjo. Berdasar maklumat Wakil Presiden Nomor X [16 Oktober 1945] KNIP, sebelum terbentuk MPR dan DPR, disertai tugas legislatif. Dalam melaksanakan tugas KNIP sehari-hari, dibentuk Badan Pekerja KNIP yang keanggotaannya dipilih dari anggota KNIP yang ada. BP KNIP bertanggungjawab kepada KNIP. Ketua Harian KNIP adalah St. Sjahrir. Baca dalam *Ensiklopedi Nasional Indonesia 3* (Jakarta : Delta Pamungkas, 1997), hlm. 28-30.

mungkin mengusahakan pembaharuan pendidikan dan pengajaran yang dijalankan sesuai dengan rencana pokok usaha pendidikan dan pengajaran baru. Dalam rekomendasi itu juga disinggung tentang keberadaan madrasah dan pesantren, yakni: "... Madrasah dan pesantren-pesantren yang pada hakekatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat dan berakar dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaklah pula mendapat perhatian dan bantuan yang nyata dengan berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah."¹⁰

Sebagai respon atas rekomendasi BP KNIP tersebut, tanggal 1 Maret 1946 Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan (Dr. Mr. T.S.G Mulia) melalui Surat Keputusan Nomor 104/Bhg.O membentuk sebuah komisi khusus dengan nama Panitia Penyelidik Pengajaran yang dipimpin oleh Ki Hajar Dewantara dan Soegarda Poerbakawatja, dengan tugas; (a) Merencanakan susunan baru dari tiap-tiap macam sekolah; (b) Menetapkan bahan pengajaran dengan mempertimbangkan keperluan yang praktis dan jangan terlalu berat; (c) Menyiapkan rencana pelajaran untuk tiap jenis sekolah termasuk fakultas.¹¹

Dalam laporan yang disusun tanggal 2 Juli 1946, Panitia Penyelidik berhasil merumuskan sejumlah hal penting. Rumusan tujuan pendidikan nasional diarahkan kepada upaya *menanamkan semangat dan jiwa patriotisme*.¹² Tujuan ini sangat terkait dengan kondisi bangsa Indonesia yang baru saja merdeka, sehingga diperlukan upaya penanaman semangat patriotisme dan peningkatan kesadaran nasional dalam rangka mempertahankan dan mengisi kemerdekaan.

Tentang pendidikan agama, Panitia Penyelidik merekomendasikan hal-hal berikut; (a) Pelajaran agama dalam semua sekolah diberikan pada jam pelajaran sekolah, (b) Para guru dibayar oleh pemerintah, (c) Pada Sekolah Dasar, pendidikan agama diberikan mulai kelas IV, (d) Pendidikan tersebut diselenggarakan seminggu sekali pada jam tertentu, (e) Para guru agama diangkat oleh Departemen Agama, (f) Para guru agama diharuskan juga cakap dalam pendidikan umum, (g)

¹⁰Ary H. Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta : Bina Aksara, 1986), hlm. 32-33.

¹¹Ibid., hlm. 34.

¹²Ibid., hlm. 35.

Pemerintah menyediakan buku untuk pendidikan agama, (h) Diadakan latihan bagi para guru agama, (i) Kualitas pesantren dan madrasah harus diperbaiki, dan (j) Pengajaran bahasa Arab tidak dibutuhkan.¹³ Dari sekian rekomendasi di atas, perhatian khusus terhadap madrasah hanya pada bagian (i), selebihnya diarahkan pada pendidikan agama di sekolah umum.

Madrasah di Bawah Departemen Agama

Untuk mengurus masalah-masalah agama, termasuk urusan pendidikan agama dan keagamaan, pemerintah—atas usul BP KNIP¹⁴—membentuk Kementerian Agama melalui Ketetapan Pemerintah Nomor 1/SD/1946, tanggal 3 Januari 1946.¹⁵ Sejak terbentuknya kementerian ini, segera dilakukan upaya-upaya lebih serius untuk memantapkan keberadaan pendidikan Islam, termasuk madrasah.

Langkah pertama Kementerian Agama dalam melakukan pembinaan terhadap keberadaan madrasah adalah memberikan bantuan berupa pengadaan sarana dan prasarana serta biaya operasional, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 1/1946, tanggal 19 Desember 1946. Dalam peraturan tersebut dijelaskan agar

¹³Steenbrink, *Pesantren Sekolah dan Madrasah*, hlm. 90-91 ; Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta : Logos, 2001), hlm. 52-53.

¹⁴Pembentukan Kementerian Agama ini diusulkan pertama kali [kepada BP KNIP] pada tanggal 11 Nopember 1946 dan diulang lagi tanggal 25-28 Nopember 1945, oleh KH. Abu Dardiri, KH. Saleh Su'aedy, dan M. Sukoso Wirjosaputro [semuanya anggota KNIP dari Karesidenan Banyumas]. Atas dasar usulan tersebut, BP KNIP sepakat membentuk Kementerian Agama. Baca lebih lanjut dalam; Azyumardi Azra, "HM. Rasjidi BA; Pembentukan Kementerian Agama dalam Revolusi", dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, ed. *Menteri-Menteri Agama RI; Biografi Sosial Politik* (Jakarta : INIS, 1998), hlm. 5-6.

¹⁵Di masa penjajah, pemerintah kolonial juga telah mendirikan lembaga untuk urusan agama, tentu dengan motif berbeda. Pada zaman Belanda, berdiri sebuah kantor urusan agama dengan nama *Kantoor voor Inlandshe Zaken*. Sedangkan di zaman Jepang kantor urusan agama bernama *Shumuka*, yang berfungsi sebagai penasehat umum dalam masalah agama, antara lain bertugas mengangkat pegawai di bidang agama dan mengawasi buku-buku agama. Pada masa Jepang, kantor ini telah memiliki cabang di seluruh kota karesidenan, walaupun masih berada di bawah naungan Departemen Pendidikan. Nah, kantor inilah yang kemudian menjadi inti Departemen Agama yang berdiri kemudian. Baca lebih lanjut : Steenbrink, *Pesantren Sekolah dan Madrasah*, hlm. 462-463.

madrasah juga mengajarkan pengetahuan umum sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah jam pelajaran yang digelar. Pengetahuan umum dimaksud meliputi; bahasa Indonesia, membaca dan menulis huruf Latin, berhitung (untuk tingkat dasar). Ditambah dengan ilmu bumi, sejarah, kesehatan tumbuh-tumbuhan dan alam (untuk tingkat lanjutan).

Ketentuan tersebut juga mengatur penjenjangan madrasah yang meliputi: (a) Madrasah Tingkat Rendah, dengan lama belajar sekurang-kurangnya 4 tahun, dan siswa dibatasi pada usia 6 sampai 15 tahun; dan (b) Madrasah Lanjutan, dengan masa belajar sekurang-kurangnya 3 tahun setelah tamat Madrasah Tingkat Rendah, siswa berumur 11 tahun ke atas.¹⁶

Tahun 1952, ketentuan di atas disempurnakan melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 7/1952. Dalam peraturan ini jenjang pendidikan madrasah meliputi : (a) Madrasah Rendah, dengan masa belajar 6 tahun; (b) Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama, dengan lama belajar 3 tahun setelah tamat Madrasah Rendah; (c) Madrasah Lanjutan Tingkat Atas, dengan lama belajar 3 tahun setelah tamat Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama.¹⁷

Madrasah dalam UU Nomor 4/1950

Tahun 1950, tepatnya tanggal 5 April 1950, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 4/1950 (Jo Undang-Undang Nomor 12/1954)¹⁸ tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah.

¹⁶Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam*, hlm. 53-54.

¹⁷Ibid., hlm. 54-55.

¹⁸Undang-Undang Nomor 4/1950 disahkan oleh “Presiden” Mr. Assaat dan Menteri PP dan K Ki S.Mangunsarkoro di ibukota RI Yogyakarta. Perlu diketahui bahwa pada bulan Desember 1949 Republik Indonesia mengalami perubahan ketatanegaraan menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Republik Indonesia merupakan negara bagian dari RIS. Karena itu, Undang-Undang Nomor 4/1950 pada waktu diundangkan hanya berlaku di wilayah Republik Indonesia di Yogyakarta. Tetapi pada waktu terbentuknya kembali NKRI (17 Agustus 1950), ditetapkan bahwa sambil menunggu undang-undang yang lebih sempurna, undang-undang di atas dapat dipergunakan untuk seluruh Indonesia. Keputusan ini diambil setelah undang-undang tersebut diterima DPR pada tanggal 27 Januari 1954, kemudian disahkan oleh pemerintah tanggal 12 Maret 1954 dan diundangkan pada tanggal 18 Maret 1954. Karena itu, undang-undang tersebut berbunyi Undang-Undang Nomor 12/1954 tentang Pernyataan berlakunya Undang-Undang Nomor 4/1950 untuk seluruh Indonesia.

Dalam undang-undang ini, tujuan pendidikan nasional diarahkan untuk “Membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bersusila serta bertanggungjawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air” (pasal 3).

Dari rumusan di atas belum nampak adanya perhatian serius pemerintah dalam membina mental spiritual dan keagamaan melalui proses pendidikan. Oleh sebab itu, keberadaan madrasah dalam undang-undang tersebut tidak disinggung secara khusus, kecuali pada pasal 10 (ayat 2) tentang Kewajiban Belajar, yang berbunyi : “Belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”.¹⁹

Madrasah Wajib Belajar (MWB)

Untuk melaksanakan amanat UU Nomor 4/1950, khususnya tentang wajib belajar, pada tahun 1958 Departemen Agama mempelopori berdirinya Madrasah Wajib Belajar (MWB) dengan lama belajar 8 tahun. MWB diarahkan pada pembangunan jiwa bangsa untuk kemajuan di lapangan ekonomi, industrialisasi, dan transmigrasi. Materi pelajaran meliputi : pendidikan agama, umum, dan keterampilan untuk mendukung kesiapan anak untuk memproduksi atau bertransmigrasi dengan swadaya. Kurikulum MWB merupakan gabungan dari tiga perkembangan; akal, hati nurani, dan keterampilan. Dengan komposisi mata pelajaran; 25% mata pelajaran agama dan 75% mata pelajaran umum dan keterampilan.²⁰

Lama belajar MWB 8 tahun, dengan pertimbangan bahwa pada usia 6 tahun anak sudah wajib sekolah dan setelah umur 15 tahun diizinkan mencari nafkah. Sayangnya, rintisan gemilang ini hanya bertahan sampai tahun 1970 karena tak didukung dana memadai.

Baca lebih lanjut: I. Djumhur dan Danasuparta, *Sedjarah Pendidikan* (Bandung-Djakarta : Tjerdas, 1961), hlm. 161.

¹⁹Wasty Soemanto dan F.X. Soeyarno, *Landasan Historis Pendidikan Indonesia* (Surabaya : Usaha Nasional, 1983), hlm. 172.

²⁰Daulay, *Historisitas dan Eksistensi*, hlm. 76.

Madrasah Negeri

Di antara upaya Departemen Agama dalam menata dan membina madrasah adalah melalui penataan organisasi dan membuat “pilot proyek” madrasah percontohan dengan cara penegerian sejumlah madrasah swasta. Melalui cara ini, keberadaan madrasah yang beranekaragam diharapkan bisa memiliki model yang sama dalam pengembangannya.

Penegerian pertama dilakukan pada madrasah tingkat pemula (ibtidaiyah) melalui sejumlah keputusan/ketetapan Menteri Agama berikut ;

1. Ketetapan Menteri Agama Nomor 1/1959; sebanyak 205 Sekolah Rendah Islam (SRI) di Aceh yang sejak 1946 dikelola Pemerintah Daerah setempat diserahkan pemeliharannya kepada Kementerian Agama, dan namanya diganti menjadi Sekolah Rakyat Islam (SRI).
2. Keputusan Menteri Agama Nomor 2/1959; Sebanyak 19 SRI di Lampung yang semula dikelola Pemerintah Daerah setempat diserahkan pemeliharannya kepada Kementerian Agama, dan namanya diganti menjadi Sekolah Rakyat Islam (SRI).
3. Keputusan Menteri Agama Nomor 12/1959; sebanyak 19 SRI di Karesidenan Surakarta yang semula dikelola Pemerintah Daerah setempat diserahkan pemeliharannya kepada Kementerian Agama, dan namanya diganti menjadi Sekolah Rakyat Islam (SRI).
4. Keputusan Menteri Agama Nomor 104/1962; nama Sekolah Rakyat Islam (SRI) diubah menjadi Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN), yang berlaku hingga sekarang.
5. Keputusan Menteri Agama Nomor 813/1970; penegerian MI dihentikan, ketika jumlah MIN telah mencapai 358 buah.

Penegerian Madrasah Tsanawiyah dimulai tahun 1967. Namanya setelah dinegerikan menjadi Madrasah Tsanawiyah Agama Islam Negeri (MTs.A.I.N). Sampai tahun 1970, MTs.A.I.N telah berjumlah 182 buah yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Di tahun 1967, penegerian sejumlah madrasah Aliyah juga dilakukan berdasar Keputusan Menteri Agama Nomor 80/1967. Madrasah Aliyah yang pertama kali dinegerikan adalah MA al-Islam Surakarta, MA di Magetan, dan MA Palangki di Sumatera Barat. Setelah dinegerikan, namanya menjadi Madrasah Aliyah Agama Islam Negeri

(M.A.A.I.N). Selanjutnya proses penerangan terus berlangsung sampai dikeluarkannya KMA Nomor 213/1970 tentang penghentian penerangan madrasah swasta atau pendirian madrasah negeri. Sampai tahun 1970 jumlah M.A.A.I.N telah mencapai 43 buah.

Restrukturisasi madrasah dilanjutkan pada tahun 1978 (berdasar Keputusan Menteri Agama Nomor 15, 16, 17 tahun 1978) dengan mengubah kembali nama-nama madrasah negeri tersebut (MIN, MTs.AIN, MA.AIN) menjadi MIN, MTsN, dan MAN, yang berlaku hingga kini.

Madrasah dalam SKB 3 Menteri 1975

Tahun 1975, tepatnya tanggal 24 Maret 1975, dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 6/1975 dan Nomor 037/U/1975 antara Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dan Menteri Dalam Negeri tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah.

Latar belakang lahirnya SKB 3 Menteri bermula dari keluarnya Keputusan Presiden Nomor 34/1972, tanggal 18 April 1972, tentang Tanggungjawab Fungsional Pendidikan dan Latihan, yang sebagian isinya menyatakan bahwa semua lembaga pendidikan di Indonesia berada di bawah tanggungjawab Departemen P & K, termasuk lembaga pendidikan agama.²¹

Umat Islam dan Departemen Agama berupaya agar Kepres tersebut tidak diberlakukan kepada lembaga pendidikan agama, sehingga lembaga ini tetap di bawah naungan Departemen Agama. Karena kuatnya penolakan sebagian umat Islam terhadap Kepres tersebut, maka hingga tahun 1974 Kepres Nomor 34/1972 tidak terlaksana secara efektif. Oleh karena itu, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 15/1974 yang isinya menginstruksikan agar Kepres Nomor 34/1972 dilaksanakan.

Sebagai respon Instruksi Presiden (Inpres) di atas, Menteri Agama berinisiatif menyelenggarakan sidang Majelis Pertimbangan Pendidikan dan Pengajaran Agama (MP3A) yang berlangsung pada tanggal 19-24 Nopember 1974.²² Sidang tersebut merekomendasikan bahwa yang

²¹Zakiah Daradjat, "Pengantar", dalam Maksum, *Madrasah*, hlm. vii-xiii.

²²Daulay, *Historisitas dan Eksistensi*, hlm. 83-84.

paling tepat disertai tanggungjawab madrasah adalah Departemen Agama, sebab Departemen Agama lah yang lebih tahu tentang seluk beluk pendidikan agama, bukan Menteri P dan K atau menteri-menteri lain.²³

Memperhatikan respon umat Islam dan rekomendasi MP3A, melalui Sidang Kabinet terbatas pada tanggal 26 Nopember 1974 yang dihadiri Menteri Agama (A. Mukti Ali), presiden mengeluarkan petunjuk pelaksanaan Kepres Nomor 34/1972 dan Inpres Nomor 15/1974, yang isinya: (1) Pembinaan pendidikan umum adalah tanggungjawab Menteri P dan K, sedangkan pendidikan agama menjadi tanggungjawab Menteri Agama; (2) Untuk pelaksanaan Kepres Nomor 34/1972 dan Inpres Nomor 15/1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerjasama antara Departemen P dan K, Departemen Dalam Negeri, dan Departemen Agama.²⁴

Sebagai tindak lanjut dari petunjuk di atas, dibentuk tim kerjasama tiga departemen yang akhirnya menghasilkan SKB Tiga Menteri tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. Bunyi SKB tersebut antara lain :

1. Madrasah meliputi tiga tingkatan : Madrasah Ibtidaiyah, setingkat dengan Sekolah Dasar; Madrasah Tsanawiyah, setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama; dan Madrasah Aliyah, setingkat dengan Sekolah Menengah Atas (Bab I pasal 1 ayat 2).
2. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat; Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih atas; Siswa madrasah dapat pindah ke sekolah umum yang setingkat (Bab II pasal 2).
3. Pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama; Pembinaan mata pelajaran agama pada madrasah dilakukan oleh Menteri Agama; Pembinaan dan pengawasan mutu mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (Bab IV pasal 4).²⁵

²³Maksum, *Madrasah*, hlm. 149.

²⁴Ibid., hlm. 148-149.

²⁵Ibid., hlm. 150-151.

Menindaklanjuti SKB tiga menteri, tahun 1976 Menteri Agama mengeluarkan keputusan tentang pemberlakuan Kurikulum Madrasah 1976.²⁶ Berdasarkan kurikulum ini, mata pelajaran di madrasah memuat 30% pendidikan agama (meliputi; Qur'an-Hadits, Aqidah-Akhlak, Fiqh, Sejarah dan Kebudayaan Islam, dan Bahasa Arab) dan 70% pendidikan umum (sebagaimana terdapat pada sekolah umum dengan sedikit pengurangan). Kurikulum di atas tidak berlaku Madrasah Aliyah Program Pilihan A1 (Ilmu-Ilmu Agama). Untuk yang terakhir ini, prosentase pendidikan agama dan umum agak berimbang, yaitu : 47% umum dan 53% agama (semester I dan II) ; 55% umum dan 45% agama (semester III dan IV) ; 65% umum dan 35% agama (semester V) ; 60% umum dan 40% agama (semester VI).²⁷

Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK)

Berdasar Keputusan Menteri Agama Nomor 73/1987,²⁸ pemerintah membuka program khusus keagamaan di Madrasah Aliyah, yang dikenal dengan Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK). Program ini sebagai upaya untuk “menyempurnakan” kurikulum hasil SKB tiga menteri 1975, utamanya pada Madrasah Aliyah Program Pilihan Ilmu-Ilmu Agama. Muatan kurikulum program MAPK didominasi materi agama dengan perimbangan ; 70% agama dan 30% umum, berbanding terbalik dengan muatan kurikulum MA.

Program MAPK dimaksudkan, antara lain, untuk “memberi bekal pengetahuan dasar dalam ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab kepada siswa yang akan melanjutkan pendidikan ke IAIN atau perguruan tinggi Islam lainnya. Serta memberi bekal kemampuan kepada siswa yang akan bekerja di masyarakat dalam bidang pelayanan keagamaan.”²⁹ Untuk mencapai tujuan dimaksud, seleksi penerimaan siswa baru cukup

²⁶Kurikulum madrasah 1976 secara bertahap dilaksanakan mulai tahun 1978. dalam perkembangan selanjutnya, kurikulum 1976 disempurnakan menjadi Kurikulum 1984. Kurikulum terakhir ini, untuk tingkat MI dan MTs, disempurnakan melalui SK Menteri Agama Nomor 45/1987. Penyempurnaan ini sejalan dengan perubahan kurikulum sekolah di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Baca lebih lanjut dalam; Daulay, *Historisitas dan Eksistensi*, hlm. 84.

²⁷Ibid., hlm. 88-89.

²⁸Ketika Menteri Agama dijabat Munawir Syadzali.

²⁹Ibid., hlm. 99.

ketat,³⁰ penyelenggaraan pendidikan bersifat *boarding school*, semua siswa diasramakan selama mengikuti program, dengan titik tekan pada penguasaan literatur Arab.

Sebagai realisasi program MAPK, pemerintah menunjuk sejumlah MAN yang telah ada sebagai penyelenggara. Pada tahap awal (1987/1988) ditunjuk 5 MAN sebagai penyelenggara MAPK, yaitu; MAN Padang Panjang Sumatera Barat, MAN Ciamis Jawa Barat, MAN Yogyakarta, MAN Ujung Pandang, dan MAN Jember Jawa Timur. Tahap berikutnya, tahun 1990/1991, ditunjuk lagi 5 MAN sebagai penyelenggara yaitu; MAN Banda Aceh, MAN Lampung, MAN Solo, MAN Banjarmasin, dan MAN Mataram.³¹

Madrasah dalam UU Nomor 2/1989

Keluarnya UU Sisdiknas Nomor 2/1989 mengubah secara signifikan posisi madrasah dalam sistem pendidikan nasional. Madrasah tidak lagi sebagai lembaga pendidikan keagamaan, melainkan menjadi sekolah umum berciri khas agama Islam. Melalui UU tersebut, yang kemudian diikuti lahirnya sejumlah PP dan keputusan di bawahnya, posisi madrasah dijelaskan sebagai berikut;

1. PP Nomor 28/1990 tentang Pendidikan Dasar pasal 4 ayat 3 menyebutkan : Sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama masing-masing disebut Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah.
2. SK Mendikbud Nomor 489/U/1992 tentang Sekolah Menengah Umum,³² menyatakan bahwa Madrasah Aliyah adalah Sekolah

³⁰Calon siswa yang bisa diterima pada program MAPK adalah; lulusan MTsN, menduduki peringkat 1-10 Danem MTs pada tingkat panitia penyelenggara Ebtanas dengan nilai Bahasa Arab sekurang-kurangnya 7, berumur maksimal 18 tahun, bersedia tinggal di asrama, berbadan sehat, mendapat persetujuan orang tua, berkelakuan baik. Baca dalam ; Enung K. Rukiati dan Fenti Hikmawati, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Bandung ; Pustaka Setia, 2006), hlm.126.

³¹Bachtiar Effendy, "Pencairan Ketegangan Ideologis", dalam Azra dan Saiful Umam, ed. *Menteri-Menteri Agama RI; Biografi Sosial Politik*, hlm.403.

³²SK Mendikbud ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 29/1990 tentang Pendidikan Menengah

Menengah Umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama (pasal 1 ayat 6).³³

Menurut A. Malik Fadjar, pengakuan madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam merupakan wujud budaya simpatik jati diri budaya bangsa yang berakar pada peradaban “Bhinneka Tunggal Ika”.³⁴ Azyumardi Azra mengatakan, pengakuan tersebut menunjukkan bahwa secara perlahan namun pasti, dikotomi antarmadrasah dan sekolah umum mulai pudar.³⁵ Sedangkan menurut Maksun, pengakuan tersebut dapat ditafsirkan sebagai upaya melakukan “integrasi” pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional. Hal ini terlihat dari beberapa indikasi berikut ; *pertama*, pendidikan agama menjadi salah satu mata pelajaran wajib dalam setiap jenis, jenjang, jalur pendidikan. *Kedua*, dalam sistem pendidikan nasional, madrasah dimasukkan ke dalam katagori pendidikan jalur sekolah. Jika sebelumnya terdapat dualisme antara sekolah dan madrasah, maka melalui kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa madrasah adalah sekolah umum berciri khas agama Islam. *Ketiga*, kendati madrasah termasuk ke dalam jalur pendidikan sekolah, pemerintah masih memberikan peluang untuk mengembangkan madrasah dengan jurusan khas keagamaan.³⁶

Perluasan makna madrasah, dari sekedar lembaga pendidikan keagamaan ke sekolah umum berciri khas Islam, berimplikasi pada muatan kurikulum yang harus diterima siswa madrasah. Karena itu, sebagai implementasi dari UU Sisdiknas Nomor 2/1989 dan sejumlah peraturan terkait di bawahnya, pada tahun 1993 Menteri Agama (melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 371, 372, 373/1993) menetapkan kurikulum madrasah MI, MTs, dan MA. Isinya, muatan kurikulum madrasah cukup berat yaitu minimal sama dengan kurikulum sekolah (SD, SLTP, dan SMU sesuai jenjangnya), ditambah materi keagamaan yang meliputi; Qur'an-Hadits, Aqidah-Akhlak, Fiqh, Sejarah Kebudayaan Islam, dan Bahasa Arab. Dengan demikian,

³³SK Mendikbud Nomor 489/U/1992 selanjutnya ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 370/1993 tentang Madrasah Aliyah

³⁴A. Malik Fadjar, *Madrasah dan Tantangan Modernitas* (Bandung : Mizan, 1999), hlm. 15.

³⁵Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional; Rekonstruksi dan Demokratisasi* (Jakarta : Kompas, 2002), hlm. 71.

³⁶ Maksun, *Madrasah*, hlm. 159-160.

pengakuan madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam membawa implikasi tidak ringan bagi keberadaan madrasah ke depan.

Di samping mengakui madrasah sebagai sekolah umum berciri khas Islam, UU Sisdiknas Nomor 2/1989 masih mengakomodasi keberadaan lembaga pendidikan keagamaan sebagai salah satu jenis pendidikan menengah (pasal 15 ayat 2).³⁷ Dan sesuai PP Nomor 29/1990 (pasal 11 ayat 2), “Tanggungjawab pengelolaan sekolah menengah keagamaan dilimpahkan oleh Menteri (Pendidikan dan Kebudayaan) kepada menteri Agama”. Maka, sebagai tindak lanjut peraturan di atas Menteri Agama, berdasar KMA Nomor 371/1993, mendirikan sekolah menengah keagamaan dengan nama Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK). Sebagai lembaga pendidikan keagamaan, muatan kurikulum MAK agak berbeda dengan MA. Kurikulumnya—berdasar KMA Nomor 374/1993 tentang Kurikulum Pendidikan Menengah Keagamaan—lebih didominasi materi keagamaan ($\pm 70\%$). Dengan prosentase materi agama yang dominan, maka MAK sesungguhnya merupakan “kelanjutan” dari program MAPK yang telah dirintis tahun 1987 (oleh Menteri Agama Munawir Syadzali). Hanya, jangkauan MAK lebih luas dibanding MAPK.

Madrasah dalam UU Nomor 20/2003

Kehadiran UU Sisdiknas Nomor 20/2003 semakin memperkuat posisi madrasah sebagaimana telah dirintis dalam UU Sisdiknas Nomor 2/1989. Di antara indikatornya adalah penyebutan secara eksplisit madrasah yang selalu bersanding dengan penyebutan sekolah, yang hal ini tak ditemukan dalam undang-undang sebelumnya. Beberapa pasal berikut akan menunjukkan hal dimaksud:

1. Pasal 17 ayat 2 : Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta

³⁷Berbunyi: “Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan umum, pendidikan kejuruan, pendidikan luar biasa, pendidikan kedinasan, dan pendidikan keagamaan”. Isi undang-undang ini kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 29/1990 tentang Pendidikan Menengah. Pada bab I pasal 1 ayat 4 dijelaskan bahwa pendidikan menengah keagamaan adalah pendidikan pada jenjang menengah yang mengutamakan penguasaan pengetahuan khusus siswa tentang ajaran agama yang bersangkutan.

Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat.

2. Pasal 18 ayat 3 : Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat.

Di samping itu, undang-undang pendidikan yang baru juga mengakomodasi pendirian madrasah “baru” yang dalam undang-undang sebelumnya tidak dikenal, yaitu Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK). Keberadaan MAK ini menunjukkan kesungguhan pemerintah untuk “benar-benar” menyetarakan madrasah dan sekolah. Dengan demikian, jika di sekolah menengah ada SMK, maka di madrasahpun sama, ada MAK. Kesungguhan tersebut masih harus diuji dalam realisasi di lapangan karena sampai saat ini—setelah 4 tahun undang-undangnya disahkan—Madrasah Aliyah Kejuruan masih belum kelihatan.

Penutup

Dalam sejarah pertumbuhan dan perkembangan madrasah di Indonesia, ada dua momentum yang sangat menentukan eksistensi madrasah; *pertama*, SKB 3 Menteri 1975 yang menjadi pintu masuk pengakuan madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam yang setara dengan sekolah umum; *kedua*, UU Sisdiknas Nomor 2/1989 yang menjadikan madrasah bukan saja sebagai lembaga pendidikan yang setara dengan sekolah umum, lebih dari itu madrasah diakui sebagai sekolah umum berciri khas agama Islam. Dengan kata lain, sejak UU Sisdiknas Nomor 2/1989 diberlakukan, madrasah dapat dikatakan sebagai “sekolah umum plus”. Nampaknya, pengakuan dan kesetaraan ini masih terus diuji di lapangan, apakah pengelola madrasah mampu mengemban tugas ganda, sebagai sekolah umum plus sebagai lembaga pendidikan Islam?. *Wa Allâh a'lam bi al-shawâb.* *