

KEBIJAKAN PENDIDIKAN ORDE LAMA DAN DAMPAKNYA TERHADAP EKSISTENSI MADRASAH

M. Syarif¹
gilangcempaka78@gmail.com

Abstract

This study focuses on the discussion on education policies issued by the Orde Lama government along with their influence on the existence of madrasahs in Indonesia. Especially after the issuance of recommendations from Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, the establishment of the Ministry of Religion along with its policies, until the publication of Republic Indonesian Law No.4 of 1950 concerning the Basics of Education and Teaching in Schools. The method used in this study is library research. The purpose of this study is to provide broader and more in-depth insight into the conditions of the madrasa in Orde Lama era. Conceptually, this era was considered as the initial milestone in the development of madrasa towards a more modern system of religious education, which combines religious subjects and general subjects in them.

Keywords : *Education Policies, Orde Lama, Madrasa*

A. Pendahuluan

Menjelang akhir era penjajahan Belanda di awal abad 20, Pendidikan Islam Indonesia memiliki lembaga pendidikan baru yang bernama madrasah. Ia hadir dimaksudkan untuk mengimbangi keberadaan sekolah-sekolah Belanda yang lebih modern dengan sistem yang lebih tertata rapi dan lebih diminati oleh masyarakat bumiputera Sementara di sisi lain, keberadaan pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang lebih tua² semakin kalah bersaing dengan sekolah-sekolah ala Belanda itu. Disini, fenomena kelahiran madrasah secara intrinsik dilandasi oleh hasrat untuk membenahi kondisi degradatif Pendidikan Islam itu dengan melakukan perubahan pada aspek sistem, keilmuan dan kelembagaan.

¹ Dosen Universitas Islam Majapahit Mojokerto

² Menurut Wasty Soemanto, bentuk pendidikan Islam di Indonesia yang paling awal adalah berupa surau sebelum kemudian bertransformasi menjadi pesantren dimana pesantren kemudian melahirkan madrasah. Surau adalah sistem pengajaran yang bersiat individual dimana seorang uru mengajar seorang anak dan kemudian bergantian anak yang lain. Lihat, Wasty Soemanto, *Landasan Historis Pendidikan Indonesia*, (Surabaya, Usaha Nasional, 1983), hal 30

Sebenarnya, madrasah bukan istilah mutakhir dalam dunia Pendidikan Islam. Istilah ini sudah dikenal oleh kaum muslimin sejak abad ke 11 M.³ Tetapi madrasah yang didirikan di Indonesia pada awal abad ke 20 memiliki karakteristik baru yang membedakannya dengan madrasah klasik abad pertengahan. Madrasah di Indonesia yang didirikan di Indonesia awal abad ke 20 lahir akibat persoalan sejarah yang diliputi kemunduran dunia Pendidikan Islam. Sedangkan madrasah yang hadir pada abad ke 11 M justru lahir di masa kejayaan Islam.⁴ Dengan Bahasa lain, Madrasah era klasik yang lahir pada 11 M itu hadir pada zaman keemasan Islam yang penuh kemenangan, sedangkan madrasah di Indonesia yang lahir pada awal abad ke 20 hadir di zaman kemunduran yang penuh tekanan.⁵

Apa yang dimaksud sebagai tekanan merujuk pada kondisi pendidikan Islam di Indonesia pada era penjajahan kolonial bersama kebijakannya yang bersifat diskriminatif dan tidak mendukung perkembangan Pendidikan Islam. Diskriminasi itu sangat tampak tatkala Belanda mendirikan sekolah formalnya

³ Madrasah pertama yang dikenal di dunia Islam adalah adalah Nizhamiah di Baghdad, di era pemerintahan Bani Abbasiyah. Nizhamiah didirikan oleh perdana menteri (*wazir*) bernama Nizhamul Mulk. Untuk mendukung kekuasaannya, Nizhamul Mulk mendirikan lagi ratusan madrasah lain yang berkonsentrasi pada pengajaran hadits dan fiqh dalam Madzhab Syafi'i dan dalam hal teologi mengikuti madzhab Asy'ari. Lihat, Charles Michael Stanton, *Pendidikan Tinggi Dalam Islam*, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 1994), hal. 45.

Pendapat mengenai Nizhamiah sebagai madrasah pertama di dunia Islam ini juga dikemukakan oleh Ahmad Syalabi. Lihat, Ahmad Syalabi, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Al Husna, 1995), hal. 276

⁴ Pada era kejayaan itu madrasah lebih identik sebagai lembaga pendidikan tinggi (semacam universitas di zaman sekarang). Charles Michael Stanton menegaskan bahwa madrasah dalam model klasiknya itu dapat disebut sebagai akademi menurut kita sekarang. Lihat, Stanton, *Pendidikan Tinggi*, hal. 45.

Begitu pula menurut Ahmad Qurtubi kata Madrasah diterjemahkan sebagai *University* kala itu. Kendatipun begitu, istilah Universitas memang kurang tepat dijadikan terjemahan dari kata Madrasah karena pada kenyataannya Madrasah itu berbeda dengan Universitas. Lihat, Ahmad Qurtubi, *Pertumbuhan Madrasah pada Periode Awal Sebelum Lahirnya Madrasah Nizamiyah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), 50.

Merujuk dari dua pendapat diatas, penulis berkesimpulan bahwa Madrasah pada era keemasan Islam itu tidak sama dengan Madrasah di Indonesia awal abad 20 yang menunjuk pada madrasah sebagai tempat pendidikan dasar. Sedangkan Madrasah pada era kejayaan Islam didirikan sebagai pendidikan lanjutan setelah menempuh pendidikan dasar yang bisaanya dilaksanakan berupa majelis halaqah, kuttah, masjid, rumah para ulama, dan istana. Lihat, Dr. Muh. Misdar, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Rajawali Press, 2017), hal. 75.

⁵ Di Indonesia sendiri, era-era sebelum 1900-an adalah era kemunduran pendidikan Islam. Dalam hal ini menarik untuk membaca kutipan dari Mahmud Yunus berikut, "*Kita tidak mengetahui dengan pasti bagaimana keadaan pendidikan dan pengajaran Islam sejak mulai penjajahan Belanda dari tahun 1837 itu. Hanya dapat kita katakan bahwa pendidikan Islam saat itu dalam tingkat kemundurannya sebagai akibat dari penjajahan Belanda. Yang dapat kita ketahui dengan pasti adalah cara dan system pendidikan dan pengajaran beberapa tahun sebelum tahun 1900-an.* (yaitu tahun-tahun menjelang berdirinya madrasah). Lihat, Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam Indonesia*, (Jakarta, Mutiara Sumber Widya, 1962), hal. 33

seiring diberlakukannya politik Etis di Indonesia.⁶ Segera, pesantren terlibat dalam kompetisi yang tidak seimbang dengan lembaga pendidikan Belanda ini.

Lambat laun keberadaan pesantren mengalami proses alienasi dari kecenderungan masyarakat pribumi untuk mendidikkan putra-putrinya kesana. Pada saat itu, rakyat Indonesia lebih menoleh kepada lembaga pendidikan modern Belanda yang berbentuk sekolah dengan memakai sistem klasikal.⁷ Menyadari kondisi yang semakin tidak menguntungkan bagi keberadaan pendidikan Islam di Indonesia, sekaligus guna memberikan respon atas berdirinya sekolah-sekolah modern Belanda itu,⁸ maka kalangan pendidikan Islam segera mengambil sikap berbenah diri dengan mendirikan lembaga pendidikan yang dimodernisir bernama madrasah. Sebagai wajah modern dari lembaga pendidikan Islam, Madrasah mengusung konsep klasikal persis sebagaimana yang diperkenalkan oleh sekolah ala Belanda namun tetap dengan muatan ilmu agama yang intens sebagai ciri khasnya. Perbedaan penting madrasah dengan sekolah Belanda justru terletak disana yaitu pada muatan keilmuan yang diajarkan didalam madrasah dimana madrasah mempertahankan ilmu-ilmu agama yang diajarkan didalamnya sebagai

⁶ Gagasan politik etis itu semula dikemukakan oleh C.Th. Van Deventer tentang kewajiban balas budi Negara Belanda yang seian lama mengambil kekayaan alam Indonesia. Gagasan itu menjadi gema yang disambut baik oleh Ratu Belanda dengan menyampaikan pidatonya didepan parlemen Belanda tentang “kewajiban yang luhur dan tanggung jawab moral untuk rakyat di Hindia Belanda”. Berdasarkan pidato Ratu Belanda tersebut maka pada awal abad ke 19 M dilaksanakanlah politik etis di Hindia Belanda (Indonesia sekarang). Pada tingkat pelaksanaannya di Hindia Belanda, Politik etis tersebut ditujukan pada tiga aspek utama, yaitu Imigrasi (pemerataan penduduk), Irigasi (penataan sistem pengairan untuk pertanian), dan edukasi (peningkatan bidang pendidikan untuk masyarakat bumi putera. Untuk bacaan lebih lanjut mengenai dinamika pelaksanaan politik ini Lihat, Robert Van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, (Jakarta: Dunia Pustaka Jaya, 1984), hlm. 51. Marwati Djoened Puspongoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia “Jilid V”*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), hlm. 35. Elsbeth Locher Shcolten, *Etika yang Berkeping-keping*, (Jakarta: Jambatan, 1996), hlm. 270.

⁷ Proses alienasi itu juga menyebabkan pesantren bergeser ke daerah pinggiran dan terus berlanjut hingga sekarang dimana pesantren-pesantren besar justru terletak diwilayah-wilayah yang bukan pusat perkotaan. Hal ini dilakukan selain karena alasan menghindari kompetisi dengan sekolah-sekolah Belanda yang saat itu lebih diminati juga dengan tujuan menghindari tekanan pemerintah Belanda sendiri dengan sekian banyak kebijakannya yang bersifat diskriminatif. Lihat, Kafrawi, *Pembaharuan Sistem Pendidikan Pondok Pesantren sebagai Usaha Peningkatan Prestasi Kerja dan Pembinaan Kesatuan Bangsa*. (Jakarta: Cemara Indah, 1978), hal.34

⁸ Faktor lain yang menjadi pemicu lahirnya madrasah di Indonesia adalah munculnya gagasan pembaharuan Islam yang bergema pada abad ke 19 di seluruh dunia Muslim. Gagasan yang semula cuma merambah pada ranah aqidah ini bergulir menjadi gagasan untuk melakukan pembaharuan dalam dunia pendidikan Islam. Lihat, Sudirman Tebba, *Dilema Pesantren, Belenggu Politik dan Perubahan Sosial*, dalam M. Dawam Raharjo, *Pergulatan Dunia Pesantren, Membangun Dari Bawah*, (Jakarta, P3M, 1985), hal, 272 Untuk membaca sejarah lahirnya gagasan pembaharuan dalam Islam secara lebih luas, lihat, Harun Nasution, *Pembaharuan Dalam Islam*, (Jakarta, Bulan Bintang, 2000)

warisan dari lembaga pendidikan yang menjadi induknya, pesantren. Tidak heran jika dalam perjalannya kemudian, madrasah menjadi salah satu objek yang terus diselidiki. Kecurigaan Belanda terhadap madrasah setara dengan kecurigaan Belanda terhadap pesantren. Yaitu bahwa lembaga pendidikan Islam tradisional tersebut acapkali menjadi wadah bagi penanaman doktrin perlawanan terhadap pemerintah kolonial.⁹

Sebagai konsekwensi dari sikap Belanda tersebut adalah dikeluarkannya kebijakan pemerintah kolonial yang berat sebelah terhadap dunia pendidikan di Indonesia. Sementara Belanda memberikan keistimewaan tersendiri bagi lembaga pendidikan yang mereka dirikan, disisi lain mereka bersikap diskriminatif terhadap lembaga pendidikan Islam tradisional semisal pesantren.¹⁰

Dan dalam hal ini, sebagai anak turun dari pesantren, madrasah tak terkecuali mendapatkan perlakuan yang berat sebelah tersebut misalnya dengan mengklasifikasikannya sebagai sekolah liar ¹¹ dimana ijazah yang diberikan

⁹ Itu sebabnya mengapa Belanda enggan untuk memberikan bantuan kepada madrasah. Rasa curiga pemerintah kolonial terhadap madrasah setara dengan rasa curiga mereka terhadap pesantren yang pada masa lalu menjadi rahim bagi benih perlawanan melawan Belanda. Lihat, Maksun, *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu,), hal.

¹⁰ Sebagai contoh kebijakan yang bersifat intimidatif tersebut adalah pada 1905, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Ordonansi Guru (*Goeroe Ordonantie*) dalam Stadsblaad 1905 No. 550. Ordonansi tersebut berisi kewajiban bagi setiap penyelenggara pendidikan Islam agar memperoleh izin tertulis dari bupati atau pejabat yang setara kedudukannya. Setiap guru juga diwajibkan membuat daftar murid-murid lengkap dengan segala keterangan yang harus dikirimkan secara periodik kepada pejabat yang bersangkutan. Untuk bacaan lebih lanjut mengenai kebijakan Belanda serta bagaimana Belanda berlaku diskriminatif terhadap pendidikan Islam di Indonesia Lihat, Uka Tjandrasasmita, *Arkeologi Islam Nusantara*, (Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, 2009) hal.269.

¹¹ Pada 1932 pemerintah kolonial Hindia Belanda mengeluarkan ordonansi lain yang bertujuan untuk pengawasi pertumbuhan sekolah-sekolah swasta di Hindia Belanda lewat Stadsblaad 1932 No. 494. Ordonansi ini lebih populer dengan ordonansi sekolah liar (*Wilde Scholen Ordonnantie*). Lihat, *Abd. Halim Soebabar, Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2013), hal. 27-28. Seiring dengan “semakin larisnya” sekolah-sekolah Belanda dimasuki oleh anak-anak bumiputera, keinginan untuk membuka sekolah yang serupa menjamur ditengah bangsa pribumi demi berbagai alasan, misalnya kepentingan ekonomi. Pada saat itulah pemerintah kolonial merasa perlu mengeluarkan ordonansi tersebut. Dalam konteks ini, madrasah juga tak terkecuali disebut sekolah liar hanya karena realitas bahwa madrasah bukan lembaga pendidikan yang didirikan oleh pemerintah alias swasta.

Disamping mengawasi pertumbuhan sekolah sekolah swasta, peraturan itu juga menetapkan bahwa para guru yang akan mengajar di sekolah swasta yang bersubsidi maka harus meminta izin kepada pegawai distrik setempat. Pelamar yang ingin mengajar di sekolah swasta harus alumni dari sekolah pemerintah atau sekolah swasta bersubsidi dan tidak akan mengganggu ketenangan dan ketertiban pemerintah kolonial. Ordonansi ini juga dimaksudkan untuk mencegah pengaruh politik pada sekolah-sekolah swasta yang disebut “sekolah liar” tersebut Lihat, M. Shaleh Putuhena, M. Shaleh, *Historiografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta: LkiS, 2007), hal. 270

kepada lulusan madrasah tidak diakui oleh pemerintah dan lulusannya tak mendapatkan kesempatan yang setara untuk bekerja di instansi-instansi milik Belanda.

Kondisi madrasah mulai “agak membaik” setelah Indonesia merdeka. Pemerintah Orde Lama yang dipimpin oleh presiden Soekarno pada saat itu mulai memberikan perhatian kepada pendidikan Islam melalui berbagai kebijakan yang pada ranah aplikasinya diharapkan mampu meningkatkan eksistensi lembaga pendidikan Islam semacam madrasah agar sumbangsih dan perannya bisa sejajar dengan lembaga pendidikan umum. Berbagai kebijakanpun lantas dikeluarkan untuk menata dunia pendidikan di Indonesia.

Kajian ini memfokuskan pembahasannya pada berbagai kebijakan pemerintah Orde Lama terhadap Pendidikan Islam khususnya yang terkait dengan madrasah. Era ini dianggap penting untuk dikaji mengingat bahwa keberadaan Madrasah mulai mendapatkan perhatian sebagai lembaga pendidikan yang upaya pemeliharaan dan pengembangannya diatur melalui kebijakan pemerintah secara resmi. Kendatipun sebagaimana akan kita baca nanti, bentuk kepedulian pemerintah Orde Lama terhadap Pendidikan Islam dan madrasah khususnya terlihat masih setengah hati dengan lebih mengistimewakan Pendidikan umum.

Berdasarkan uraian diatas, maka pokok permasalahan yang muncul adalah mengenai kebijakan pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Lama serta sejauh mana kebijakan tersebut mempengaruhi eksistensi madrasah di Indonesia.

Selain itu, ordonansi tersebut juga memberikan kewenangan bagi pemerintah kolonial Belanda untuk membubarkan dan menutup madrasah/pesantren dan sekolah yang dianggap tidak memiliki izin penyelenggaraan, termasuk menutup sekolah-sekolah yang memberikan pelajaran yang tidak sejalan dengan kepentingan kolonial Belanda. Lihat, Moh. Slamet Untung, Kebijakan Penguasa Kolonial Belanda Terhadap Pesantren, dalam *Jurnal Forum Tarbiyah*, Vol. 11 No. 1 Juni 2013, hal. 15

B. Kebijakan Pendidikan Pemerintah Orde Lama

Indonesia merdeka dari tangan penjajahan Belanda pada tanggal 17 Agustus 1945. Negara yang baru lahir ini memproklamirkan diri sebagai berdasar Pancasila. Presiden pertama Indonesia adalah Ir. Soekarno. Masa pemerintahan presiden Soekarno inilah -yang terentang antara tahun 1945 hingga 1966- yang disebut sebagai Orde Lama untuk membedakannya dengan Orde selanjutnya yang dipimpin oleh Presiden Soeharto.

Dalam konteks kajian ini, kebijakan pemerintah Orde Lama di bidang pendidikan itu dibagi menjadi dua bagian, yaitu kebijakan Pendidikan yang bersifat umum dan kebijakan pendidikan yang berkaitan dengan pendidikan agama khususnya pendidikan Islam dan madrasah.

1. Kebijakan Pendidikan Secara Umum

Sebagai langkah awal kebijakan pemerintah dalam menangani masalah pendidikan di Indonesia dibentuklah Kementerian Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan dengan Ki Hadjar Dewantara sebagai pemangku jabatan menteri yang pertama. Setelah terbentuknya Kementerian Pendidikan tersebut maka diadakanlah berbagai usaha perubahan pada sistem Pendidikan di Indonesia serta menyesuaikannya dengan keadaan yang baru.¹²

Segera sesudahnya, berbagai perubahan dilakukan dalam bidang pendidikan. Guna penyesuaian dengan cita-cita bangsa Indonesia yang baru merdeka itulah maka pendidikan mengalami perubahan dalam hal :

¹² Tercatat bahwa segera setelah dilantik menjadi menteri Ki Hadjar Dewantara mengeluarkan instruksi umum bagi semua lembaga pendidikan di Indonesia yang isinya (1). Mengibarkan Sang Merah Putih tiap-tiap hari di halaman sekolah. (2). Melagukan lagu kebangsaan Indonesia Raya. (3). Menghentikan pengibaran bendera Jepang dan menghapuskan nyanyian Kimigayo lagu kebangsaan Jepang. (4). Menghapuskan pelajaran bahasa Jepang, serta segala upacara yang berasal dari pemerintah balatentara Jepang. (5). Memberi semangat kebangsaan kepada semua murid. Lihat, I. Djumhur & Drs. Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, (Bandung: CV. Ilmu, 1979), hlm. 200. Instruksi ini tampaknya dimaksudkan untuk menanamkan semangat cinta tanah air dan rasa patriotisme mengingat negara yang baru saja merdeka dimana Belanda masih saja mengintip kesempatan untuk kembali menjajah di nusantara.

1. Kesempatan belajar yang diberikan kepada rakyat Indonesia
2. Landasan idiil Pendidikan di Indonesia,
3. Tujuan Pendidikan Indonesia
4. Sistem persekolahan di Indonesia.¹³

Terkait dengan pemberian kesempatan belajar kepada seluruh rakyat Indonesia, hal ini merupakan aspirasi mutlak yang dikehendaki oleh seluruh rakyat dan dijamin dalam konsitusi. Pada konteks ini, hak mendapatkan pendidikan secara merata dilindungi secara konstitusional dalam undang-undang dasar. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat 1 menegaskan, “Tiap-tiap warga Negara berhak mendapatkan Pendidikan dan pengajaran”.¹⁴

Adapun terkait dengan landasan idiil pendidikan di Indonesia maka Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara Indonesia sebagaimana tertera dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dijadikan sebagai landasan idiil Pendidikan di Indonesia. Walaupun dalam kurun waktu 1945-1950 negara Indonesia mengalami beberapa kali perubahan Undang-Undang Dasar, tetapi dasar falsafah Negara tidak mengalami perubahan. Karena itulah Pancasila mantap menjadi landasan idiil Pendidikan di Indonesia.¹⁵

Terkait dengan tujuan pendidikan, pemerintah Orde Lama menegaskannya dalam undang-undang No 4 tahun 1950 Bab II pasal 3 yang berbunyi, “tujuan pendidikan nasional Indonesia adalah membentuk manusia

¹³ Bandingkan dengan, Ary H. Gunawan, *Kebijakan-kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 32

¹⁴ Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat 1

¹⁵ Soemarsono Moestoko, et.al., *Pendidikan di Indonesia dari Zaman ke Zaman*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1985), hlm. 145-147. Dalam hal landasan idiil ini sebenarnya pendirian Orde Lama tidak begitu konsisten. Sepanjang sejarahnya landasan idiil tersebut sempat berubah-ubah mengikuti dinamika politik yang timbul tenggelam. Tercatat perubahan tersebut sebagai berikut : (1) Dari tahun 1945-1950 landasan idiil pendidikan adalah UUD 1945 dan falsafah Pancasila. (2) Pada permulaan tahun 1949 dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), di negara bagian timur dianut suatu sistem pendidikan yang diwarisi dari zaman pemerintahan Belanda dan mengacu pada undang-undang RIS. (3) Pada tanggal 17 Agustus 1950, dengan terbentuknya kembali Negara Kesatuan RI, landasan idiil pendidikan UUDS RI. (4) Pada tahun 1959 Presiden mendekritkan RI kembali ke UUD 1945 dan menetapkan Manifesto Politik RI menjadi Haluan Negara. (5) Pada tahun 1965, sesudah peristiwa G 30 S/PKI kita kembali lagi melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Lihat, Zahara Idris, *Dasar-dasar Kependidikan*, (Bandung: Angkasa, 1981), hal. 31

susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air”.

Sedangkan penataan secara terorganisir sistem persekolahan baru dilakukan setelah diterbitkannya undang-undang nomor 4 tahun 1950 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 Tentang Dasar-Dasar Pendidikan Dan Pengajaran di Sekolah. Melalui undang-undang ini sistem Pendidikan di Indonesia mendapatkan dasar peraturan yang lebih terperinci. Didalamnya sistem persekolahan dibagi menjadi Pendidikan Taman Kanak-kanak, Pendidikan dan Pengajaran Rendah (Sekolah Dasar), Pendidikan dan Pengajaran Menengah (Sekolah Menengah), dan Pendidikan dan Pengajaran Tinggi (Perguruan Tinggi).¹⁶ Pada intinya, Undang-undang nomor 4 tahun 1950 itu -sebagaimana ditegaskan dalam bagian penjelasan umum- memuat pokok-pokok aturan tentang dasar dan tujuan pendidikan dan pengajaran disekolah, jenis sekolah-sekolah, bantuan pemerintah terhadap sekolah partikulir (swasta dalam Bahasa kita sekarang yaitu sekolah-sekolah umum yang didirikan oleh masyarakat), pengajaran agama disekolah negeri, syarat-syarat untuk diangkat sebagai guru, tunjangan kepada murid-murid, dan pemeriksaan sekolah-sekolah.

Dalam hal ini patut digarisbawahi bahwa sejak awal pemerintahannya, Orde Lama menetapkan bahwa lembaga pendidikan umum dikelola dibawah naungan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan sedangkan lembaga Pendidikan agama dikelola dibawah naungan Departemen Agama. Disini kita melihat hadirnya dualisme dalam hal penanganan pendidikan nasional, yaitu bahwa lembaga pendidikan umum dikelola oleh Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan sedangkan lembaga pendidikan Agama dikelola oleh Departemen Agama.

Pada tingkat tertentu, kondisi dualisme ini melahirkan kompetisi diam-diam antara dua lembaga tersebut untuk lebih menonjolkan peran dan

¹⁶ Lihat, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1950 tentang Dasar-Dasar pendidikan dan Pengajaran Disekolah, Bab V Pasal 6

pencapaiannya dalam usaha memajukan pendidikan di Indonesia.¹⁷ Kendatipun kebijakan pemerintah Orde Lama dalam memandang Pendidikan Islam - khususnya madrasah- tampak sebelah mata, tetapi Departemen Agama memandang bahwa madrasah adalah sumbangan kepada bangsa baik menurut tuntutan zaman modern maupun menurut ajaran Islam meskipun disana ada kesan bahwa mata pelajaran umum yang diajarkan di madrasah belumlah diajarkan secara optimal tetapi bagi Departemen Agama, pandangan minor tersebut justru memberikan motivasi yang secara substansial menentukan langkahnya dalam pembuatan kebijakannya terkait madrasah. Bagi Departemen Agama, keberadaan madrasah ditegaskan sebagai sumbangan besar bagi pendidikan nasional kendatipun tidak demikian halnya dalam pandangan kalangan Departemen Pendidikan. Beranjak dari realitas inilah kita dapat memaklumi mengapa Undang-undang nomor 4 tahun 1950 sebagai induk regulasi pendidikan nasional, lebih berkonsentrasi untuk mengatur lembaga pendidikan bernama sekolah, (baik sekolah negeri maupun swasta)¹⁸ dan kurang peduli pada lembaga pendidikan agama semacam madrasah. Kita bisa merasakan hal itu bila menilikat judul undang-undang tersebut, yaitu, “Dasar-Dasar Pendidikan Dan Pengajaran di

¹⁷ Kompetisi itu justru melahirkan dualisme lagi ditubuh madrasah yaitu berupa pembagian yang tak seimbang Antara muatan ilmu pengetahuan umum dan ilmu pengetahuan agama yang ditetapkan sebagai kurikulum. Efeknya jelas, madrasah yang sejak awal pendiriannya dimaksudkan untuk memodernisir sistem pendidikan Islam di tanah air dan menyeimbangkan intelektualitas kaum muslimin tanah air anatar ilmu pengetahuan umum dan ilmu pengetahuan menjadi berbanding terbalik, menjadi lebih berat ke pengetahuan umumnya. Sementara disisi lain, secara kwalitas ilmu pengetahuan umum yang dibawakan oleh madrasah yang masih diragukan oleh khalayak sebagai setara dengan sekolah umum yang dikelola oleh Departamen Pendidikan.

¹⁸ Selain surat keputusan bersama itu, beberapa kebijakan pemerintah khususnya yang terkait dengan pendidikan agama bersikap lebih baik daripada induk undang-undangnya. Misalnya pada tanggal 30 Desember 1960 keluar ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta, Berencana, Tahapan Pertama Tahun 1961-1969. Dalam kaitannya dengan pendidikan nasional ketetapan ini menegaskan bahwa pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah rakyat sampai universitas-universitas negeri dengan pengertian bahwa murid-murid berhak tidak ikut serta apabila wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya. Tetapi bagaimanapun, kebijakan dan ketetapan itu tidak mengubah status pendidikan agama sebagai mata pelajaran minor/pilihan. Meskipun tak terlalu berarti, paling tidak ketetapan itu telah memberi perhatian dengan merekomendasikan agar madrasah berdiri sendiri sebagai badan otonom dibawah pengawasan Departemen Agama dan bukan dibawah pengawasan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan. Dengan rekomendasi ini madrasah tetap berada diluar sistem pendidikan nasional, tetapi usulan ketetapan ini sudah merupakan langkah pengakuan akan eksistensi madrasah dalam kerangka pendidikan nasional. Lihat, Maksun, *Madrasah*, hal. 131.

Sekolah”. Yang dimaksud sekolah disana adalah sekolah umum dibawah naungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Lepas bahwa undang-undang tersebut memang tidak ditujukan bagi lembaga pendidikan agama, disana terdapat satu klausul yang menguntungkan bagi keberadaan madrasah. Yaitu pada Bab VII pasal 10 ayat 2 yang menyebutkan “Belajar disekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”.

Ayat 2 pasal 10 diatas relatif memberikan dasar yang kokoh bagi keberadaan madrasah. Apa yang dimaksud sebagai sekolah agama dalam hal adalah termasuk madrasah. Ketentuan itu menunjukkan pengakuan bahwa madrasah yang diakui pemerintah adalah lembaga pendidikan formal. Dan bagi siswa yang bersekolah di madrasah dianggap telah memenuhi program kewajiban belajar. Dalam hal ini patut dicatat bahwa madrasah yang dimaksud adalah madrasah yang “telah memenuhi syarat dari Departemen Agama” agar diakui eksistensinya sebagai secara formal yaitu mengikuti peraturan yang telah ditetapkan pemerintah beserta segenap ketentuannya termasuk dalam hal muatan pelajaran, penjenjangan kelas, dan tenaga pengajarnya. Undang-undang nomor 4 tahun 1950 itu kemudian disusul dengan diterbitkannya Undang-undang nomor 12 tahun 1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang nomor 4 Tahun 1950 Dari Republik Indonesia Dahulu Tentang Dasar-Dasar Pendidikan Dan Pengajaran di Sekolah Untuk Seluruh Indonesia.

Pada akhirnya dapat kita simpulkan bahwa, sistem pendidikan yang diberlakukan di Negara Indonesia yang baru lahir adalah yang berorientasi dan konkordan dengan sistem Pendidikan sekolah model Belanda.¹⁹ Dalam konteks ini, madrasah sebagai lembaga pendidikan agama yang bersifat formal juga dituntut untuk mengakomodir sistem tersebut agar bisa mendapatkan pengakuan dari Departemen Agama melalui kepatuhan madrasah mengikuti kebijakan

¹⁹ Lihat, Abdul Aziz, *Kesetaraan Status dan Mutu Lulusan Madrasah*, dalam Edukasi : Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan, Volume 3 Nomor 1 Januari-Maret 2005, hal. 35

pemerintah di bidang pendidikan secara nasional, meskipun pada tingkat prakteknya terbukti bahwa perhatian pemerintah lebih banyak ditujukan kepada sekolah-sekolah umum yang dianggap lebih modern dan mampu memenuhi cita-cita untuk memajukan sistem Pendidikan nasional Indonesia secara umum.

Sejak saat itu dimulailah sebuah babak baru dimana pesantren dan madrasah sebagai wajah kelembagaan Pendidikan Islam di Indonesia berada dalam posisi ambigu yang keberadaannya diakui dalam undang-undang tetapi posisinya ditingkat pemberlakuan kebijakan secara realitas tidaklah sejajar dengan Pendidikan umum yang diatur secara lebih istimewa.

Disisi lain, kebijakan pemerintah yang memberikan wewenang pengaturan lembaga Pendidikan sekolah umum kepada Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan dan wewenang pengaturan untuk lembaga Pendidikan agama diberikan kepada Departemen Agama telah memperkuat fenomena dualisme dalam sistem Pendidikan di Indonesia.

Sistem yang bersifat dualistik ini sesungguhnya merupakan kondisi warisan dari era pemerintahan kolonial Belanda tatkala mendirikan lembaga Pendidikan yang berbeda dari lembaga Pendidikan Islam yang telah ada sebelumnya. Sistem Pendidikan ini kemudian disebut dengan sistem Pendidikan sekolah yang terpisah dengan sistem Pendidikan yang khusus memperhatikan Pendidikan agama. Dalam pemerintahan Indonesia, sistem sekolah ini dimasukkan dalam wewenang Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan. Sedangkan untuk lembaga Pendidikan agama, pemerintah memberikan wewenang pengaturannya kepada Departemen Agama.²⁰

Usaha-usaha untuk menghapuskan fenomena dualisme penyelenggaraan pendidikan ini sempat dilakukan. Dalam rencana pembangun 8 tahun (1961-1969) yang diserahkan pemerintah kepada MPRS dinyatakan bahwa madrasah yang memuat mata pelajaran umum akan berkembang mengikuti tipe

²⁰ Lihat, Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah, Pendidikan Islam Dalam Kurun Modern*, (Jakarta, LP3ES, 1994), hal. 87

sekolah umum dan akhirnya akan masuk kedalam wewenang Departemen Pendidikan. Tugas Departemen Agama mengurus pendidikan akan dihilangkan, dan oleh karenanya dalam masa peralihan nanti madrasah sudah harus dibimbing secara intensif oleh Departemen Pendidikan sehingga tujuan integrasi sistem pendidikan nasional dapat tercapai. Tetapi MPRS sendiri, melalui ketetapan pada tahun 1960 menegaskan bahwa “madrasah hendaknya tetap berdiri sendiri sebagai badan otonom dibawah departemen agama dan bukan berada dibawah pengawasan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan.”²¹

Dengan begitu, kebijakan dualisme sistem penyelenggaraan pendidikan di Indonesia masih tetap berlangsung dan bahkan berlanjut hingga sekarang. Dualisme mana telah menimbulkan masalah di lapangan dan yang dalam upaya antisipasinya kemudian dilakukan politik konvergensi untuk mengatasi kesenjangan tersebut, yaitu dengan memasukkan pendidikan agama ke sekolah umum dan memasukkan pendidikan umum kedalam sekolah agama termasuk madrasah. Lahirnya beberapa surat keputusan bersama antara menteri pendidikan dan menteri agama –yang akan dibahas dibelakang- menjadi penanda sebuah itikad baik dari pemerintah untuk menghindari perbedaan yang tajam antara pendidikan umum dan pendidikan agama baik dalam hal kapasitas keilmuan maupun hubungan-hubungan sosial yang kelak akan terbangun diantara dua lulusan lembaga pendidikan tersebut dimana lulusan madrasah bisa memiliki posisi yang sejajar dengan lulusan lembaga pendidikan umum di tengah-tengah masyarakat dalam hal status sosial dan intelektualitasnya.

2. Kebijakan yang terkait dengan Pendidikan Islam dan Madrasah

Secara khusus, kebijakan pemerintah Orde Lama yang memberikan perhatian terhadap pesantren dan madrasah baru dimulai diberikan ketika Badan

²¹ Selain ketetapan MPRS tahun 1960 tersebut penetapan bahwa madrasah akan tetap berada dibawah naungan Departemen Agama juga ditegaskan dalam Resolusi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. 1/RES/MPRS.1963, hal. 29 (A.I.3) dengan bunyi penetapan yang hampir senada bahwa madrasah-madrasah hendaknya tetap berada dibawah Departemen Agama. Lihat, Steenbrink, *Pesantren*, hal. 99-100.

Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP)²² pada tanggal 27 Desember 1945 menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah. Salah satu isi rekomendasi tersebut menyebutkan bahwa; “Madrasah dan pesantren yang pada dasarnya merupakan satu alat dan sumber Pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berakar dan menguat dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaknya pula mendapat perhatian dan bantuan nyata berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah”.²³

Ketentuan-ketentuan lain tentang pengelolaan lembaga Pendidikan agama yang juga direkomendasikan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat tersebut sebagai berikut :

1. Pelajaran agama dalam semua sekolah, diberikan pada jam pelajaran sekolah.
2. Para guru dibayar oleh pemerintah.
3. Pada sekolah dasar Pendidikan ini diberikan mulai kelas IV
4. Pendidikan itu diselenggarakan seminggu sekali pada jam tertentu
5. Para guru diangkat oleh Departemen Agama.
6. Para guru agama diharuskan juga cakap dalam Pendidikan umum.
7. Pemerintah menyediakan buku untuk Pendidikan agama.
8. Diadakan latihan bagi para guru agama.
9. Kualitas pesantren dan madrasah harus diperbaiki.

²² Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) dibentuk berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 dan dilantik serta mulai bertugas sejak tanggal 29 Agustus 1945 sampai dengan Februari 1950. Pada masa-masa awal kemerdekaan, DPR dan MPR dan DPA belumlah ada sehingga dibentuklah BP-PKNIP sebagai badan resmi yang memiliki fungsi legislatif dan bertugas untuk membantu presiden guna mencapai tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia yang baru saja merdeka. Lihat, C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta, Ghalia, 1984), hal, 76 Aturan peralihan sebagaimana dimaksud berbunyi sebagai berikut, “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional”.

²³ HA. Timur Djaelani, *Peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Indonesia*. (Jakarta: Hidakarya Agung, 1980), 135. Lihat pula, Samsul Nizar, *sejarah pendidikan islam*, (Jakarta : kencana, 2009, cet, ke.3), hal, 345

10. Pengajaran bahasa Arab tidak dibutuhkan.²⁴

Sebagai salah satu tindak lanjut dari rekomendasi tersebut, maka pada tanggal 3 Januari 1946 dibentuk Departemen Agama dengan Abdul Wahid Hasyim sebagai menterinya.²⁵ Tugas Departemen ini yang paling pokok adalah mengurus penyelenggaraan Pendidikan agama di sekolah umum dan mengurus sekolah agama seperti pondok pesantren dan madrasah. Dan seiring dengan tugas tersebut, pada saat itu, telah ada Panitia Penyelidik Pengajaran Republik Indonesia yang diketuai oleh Ki Hajar Dewantara. Panitia ini mengajukan rekomendasi mengenai sekolah-sekolah agama dalam laporannya tanggal 2 Juni 1946 yang berbunyi: “bahwa pengajaran yang bersifat pondok pesantren dan madrasah perlu dipertinggi dan dimodernisasikan serta diberikan bantuan biaya dan lain-lain”.²⁶

Kebijakan secara umum tersebut pada gilirannya menjadi batu pijakan bagi Departemen Agama untuk mengembangkan usaha-usaha pendidikan yang secara khusus terkonsentrasi pada 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 madrasah juga mengajarkan pengetahuan umum sekurang-kurangnya sepertiga

²⁴ Soegarda Poerbakawatja, *Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka*, (Jakarta, Gunung Agung, 1970), hal. 41. Lihat pula, Maksum, *Madrasah*, hal. 127

²⁵ Keberadaan departemen yang secara khusus mengurus masalah agama sebenarnya bukan hal yang baru di Indonesia. Jauh pada zaman kolonial Belanda telah berdiri sebuah kantor agama dengan nama resmi “Kantoor Voor Inlandsche Zaken” yang berfungsi sebagai kantor penasehat untuk masalah pribumi. Dan karena sebagian besar pribumi itu beragama Islam, maka dengan sendirinya masalah Islam menjadi bidang garapan utama kantor ini. Lihat, Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta, LP3ES, 1984), hal. 110. Pada era penjajahan Jepang kantor tersebut diganti nama menjadi “Shumuka” dengan fungsi sebagai penasehat umum dalam masalah agama yang antara lain bertugas mengangkat pegawai agama dan mengawasi buku-buku agama. Lihat misalnya dalam karya Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*, (Jakarta, Pustaka Jaya, 1980), hal. 225. Akan tetapi fungsi pengawasan keagamaan ini lebih berkembang pada masa kemerdekaan dimana Departemen agama memiliki wewenang yang lebih luas untuk mengatur pendidikan agama, bukan hanya yang terdapat dalam lembaga pendidikan Islam, namun juga pendidikan agama yang akan diberikan pada sekolah-sekolah umum dibawah naungan Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan.

²⁶ Hanun Asrohah, *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu, 1999), hal. 177

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.²⁷

Pada tahun 1952, ketentuan di atas disempurnakan melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 7/1952. Dalam peraturan ini jenjang Pendidikan madrasah meliputi : (1) Madrasah Rendah, dengan masa belajar 6 tahun; (2) Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama, dengan lama belajar 3 tahun setelah tamat Madrasah Rendah; (3) Madrasah Lanjutan Tingkat Atas, dengan lama belajar 3 tahun setelah tamat Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama.²⁸

Terkait dengan pesantren tradisional, Departemen Agama memberikan dorongan agar pesantren dikembangkan menjadi madrasah yang memiliki sistem klasikal modern dan memiliki kurikulum yang tetap dengan memasukkan mata pelajaran umum kedalamnya. Sehingga murid di madrasah tersebut mendapatkan pendidikan umum yang sama dengan murid-murid yang bersekolah di sekolah

²⁷ Lihat, Husni Rahim, *Arab Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta : Logos, 2001)

²⁸ Rahim, *Arab Baru*, hal. 55. Dalam konteks ini, sulit untuk menentukan kapan tepatnya penamaan madrasah dengan memakai istilah Arab seperti yang kita kenal sekarang. Tampaknya, pada kurun-kurun terakhir masa kekuasaan Orde Lama, Departemen Agama telah melakukan penyeragaman mengenai nama, jenis, dan tingkatan madrasah. Berdasarkan komposisi mata pelajaran, madrasah terbagi menjadi dua kelompok yaitu : *Pertama*, madrasah yang menyelenggarakan pelajaran agama 30% sebagai mata pelajaran dasar dan pelajaran umum 70%. Statusnya ada yang negeri dan dikelola oleh Depag, dan ada yang swasta dan dikelola oleh masyarakat. Jenjang pendidikannya adalah: 1) *raudlatul athfal* atau *bustanul athfal* (tingkat taman kanak-kanak); 2) madrasah ibtidaiyah (tingkat dasar); 3) madrasah tsanawiyah (tingkat menengah pertama), dan 4) madrasah aliyah (tingkat menengah atas). *Kedua*, madrasah yang menyelenggarakan pendidikan agama dengan model seluruh mata pelajarannya adalah materi agama, yang sering dikenal dengan madrasah diniyah. Jenjang pendidikannya; madrasah diniyah *amwalyiyah* (tingkat dasar), madrasah diniyah *wustha* (tingkat menengah pertama), dan madrasah diniyah *ulya* (tingkat menengah atas). Madrasah diniyah ini pada umumnya berada di masjid dan pesantren-pesantren yang tersebar di seluruh Indonesia dan dikelola oleh masyarakat. Tujuan didirikan madrasah diniyah ini selain untuk memberikan kesempatan kepada siswa sekolah umum yang ingin memperdalam ilmu agama, juga untuk mempersiapkan kader-kader ulama. Lihat, Supani, *Sejarah Perkembangan Madrasah di Indonesia*, dalam *Insania : Jurnal Pemikiran Alternatif Kependidikan*, Volume 14 No. 3, 2009, hal. 7

umum. Dalam catatan Karel A Steenbrink, Departemen Agama bahkan hanya memberikan bantuan kepada madrasah yang juga memperhatikan pendidikan umum. Dan bantuan pemerintah ini hampir kesemuanya merupakan bantuan untuk aspek pendidikan umumnya.²⁹ Wajar apabila kemudian Departemen Agama mengambil kebijakan agar madrasah memasukkan mata pelajaran umum kedalam sistem pengajarannya.³⁰

Menjawab permasalahan yang terakhir itu, pada tahun 1950, didirikan Pendidikan Guru Agama (PGA) dan Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHTN).³¹ Kedua lembaga ini menandai perkembangan yang sangat penting yang dimaksudkan guna mencetak tenaga-tenaga profesional di bidang pendidikan keagamaan disamping juga mempersiapkan tenaga-tenaga yang siap mengembangkan madrasah.³² Dalam hal ini para siswa PGA itu bukan hanya dibekali dengan kemampuan normatif belaka mengenai bahan-bahan ilmu

²⁹ Lihat, Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah, Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta, LP3ES, 1994), hal. 97. Dalam hal ini kebijakan Departemen Agama mengenai madrasah yang berhak mendapat bantuan dan subsidi pemerintah adalah madrasah yang memasukkan mata pelajaran umum kedalam muatan pengajarannya. Meski pada tingkat pelaksanaannya pengistimewaan terhadap pendidikan umum jauh lebih memadai. Sebagai contoh kasus, Steenbrink menyebutkan bahwa pada masa itu bantuan berupa buku-buku mata pelajaran umum kepada madrasah jauh lebih mudah didapatkan daripada buku-buku mata pelajaran agama. Ini belum lagi bicara mengenai sarana dan prasarana yang diberikan oleh pemerintah kepada dua macam lembaga pendidikan tersebut dimana sarana dan prasarana yang disediakan untuk lembaga pendidikan umum lebih memenuhi syarat timbang yang diberikan kepada madrasah.

³⁰ Efek samping dari kebijakan mengenai alokasi mata pelajaran tersebut telah mengakibatkan kebanyakan madrasah pada saat itu enggan untuk menerima bantuan dari pemerintah karena khawatir mata pelajaran agama harus dikurangi secara drastis. Patut diingat dalam hal ini bahwa kebanyakan madrasah pada awal pendiriannya di era kolonial adalah merupakan lembaga-lembaga yang didirikan secara mandiri oleh kalangan Islam yang peduli terhadap pendidikan kaum muslimin di Indonesia, dan bukannya melalui karsa pemerintah. Sifat pendirian mandiri ini lebih dimotivasi oleh semangat religiusitas daripada motif ekonomi politik. Pendirian inilah yang juga melatarbelakangi sikap resisten beberapa pemilik madrasah tatkala kebijakan pemerintah Indonesia ditengarai akan mengurangi nilai religiusitas dalam upaya pendidikan. Lihat, Steenbrink, *Pesantren*. Hal, 98.

³¹ Dalam salah satu nota *Islamic Education in Indonesia* yang disusun oleh bagian pendidikan Departemen Agama tertanggal 1 September 1956 keinginan Departemen Agama dalam konteks memajukan pendidikan Islam digambarkan sebagai berikut : (1) Memberikan pengajaran agama di sekolah negeri dan partikular, (2) Memberi pengetahuan umum di madrasah, (3) Mengadakan pendidikan Guru Agama (PGA) dan Pendidikan Hakim Islam Negeri (PHIN), Lihat Steenbrink, *Pesantren*, hal. 87

³² Didirikannya PGA ini tampaknya tak lepas dari realitas bagaimana kritik terhadap madrasah dan pendidikan agama Islam umumnya banyak tertuju pada tenaga pendidiknya yang dinilai kurang profesional. Mengutip Steenbrink, guru agama pada saat itu sering hanya berpendidikan Sekolah Dasar dan kebanyakan dari mereka hanya mendapatkan pendidikan dalam sistem madrasah juga. Baik yang dilaksanakan oleh Departemen agama maupun yang dilaksanakan oleh penduduk setempat. Lihat, Steenbrink, *Pesantren*, hal. 95

pengetahuan agama yang akan diajarkan, namun juga kemampuan didaktis metodis belajar mengajar..

Khusus mengenai PGA, lulusan lembaga ini diharapkan dapat menghasilkan guru-guru agama yang memiliki pengetahuan lebih mumpuni dibidang pengajaran disamping kemampuan dalam hal pengelolaan pendidikan madrasah. Ketersediaan guru yang disuplai oleh lembaga tersebut dimaksudkan guna menjamin perkembangan madrasah di Indonesia.³³ Dalam perjalanannya kemudian, dari rahim PGA inilah baik madrasah maupun sekolah-sekolah umum mendapatkan tenaga pendidik untuk bidang pengetahuan agama yang memiliki bekal pengetahuan didaktik metodik (metodologi pengajaran) yang lebih baik dan terjamin.

Kebijakan penting lain yang diambil oleh Departemen Agama adalah didirikannya Madrasah Wajib Belajar (MWB). Sebagaimana telah disebutkan dimuka bahwa Undang-Undang Nomor 4 tahun 1950, khususnya tentang wajib belajar, pada tahun 1958 Seiring dengan bunyi pasal inilah Departemen Agama memelopori 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. Lama belajar MWB 8 tahun, dengan pertimbangan bahwa pada usia 6 tahun anak sudah wajib sekolah dan setelah umur 15 tahun diizinkan mencari nafkah. Sayang, keberadaan Madrasah Wajib Belajar ini hanya bertahan sampai tahun 1970 karena tak didukung dana yang memadai.³⁴

³³ Maksun, *Madrasah*, hal. 124

³⁴ Haidar Putra Daulay, *Historisitas dan Eksistensi Pesantren Sekolah dan Madrasah* (Yogyakarta : Tiara Wacana, 2001), hal. 76

Di antara upaya Departemen Agama dalam membina madrasah adalah me-negeri-kan sejumlah sekolah berciri khas Islam dan mengubahnya ke bentuk madrasah. Secara historis, penergian beberapa sekolah ini muncul sebagai kelanjutan dari penyerahan 205 Sekolah Rakyat Islam (SRI) di Aceh kepada Departemen Agama yang semula dikelola oleh pemerintah Daerah Aceh. Kemudian 19 SRI di Lampung oleh residen Lampung. Hingga memasuki era Orde Baru penergian ini tetap dikembangkan. Dan 1 buah madrasah Mambaul Ulum di Surakarta.³⁵

Di aceh, 205 SRI tersebut dinegerikan melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 1/1959. Kemudian 19 SRI di Lampung dinegerikan dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 2/1959. Sedangkan 1 buah madrasah di Surakarta dinegerikan melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 12/1959. Pada tahun 1962, melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 104/1962; nama Sekolah Rakyat Islam diubah menjadi Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN), yang berlaku hingga sekarang. Penergian itu berlanjut hingga era Orde Baru dan tidak lagi hanya pada Madrasah Ibtidaiyah namun juga Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah.³⁶

Rangkaian kebijakan yang ditetapkan dan diterapkan oleh Departemen Agama diatas menunjukkan kepada kita bagaimana departemen ini berusaha sedemikian rupa untuk memajukan dan mengembangkan keberadaan madrasah di Indonesia. Kebijakan-kebijakan itu sekaligus mengisyaratkan upaya Departemen Agama untuk semaksimal mungkin mendudukan madrasah pada posisi yang sejajar dengan lembaga Pendidikan umum umum yang diakui eksistensinya melalui undang-undang.

³⁵ Abdul Rachman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (2004, Rajawali Press, 2004), 24-25.

³⁶ Muhammad Kosim, *Madrasah di Indonesia, Pertumbuhan dan Perkembangan*, *Tadris Jurnal Pendidikan Islam*, Volume 2 Nomor 1, (2007), hal. 50-51. Penamaan jenjang pendidikan madrasah dengan memakai istilah Arab (yaitu Ibtidaiyah, Tsanawiyah, dan Aliyah) berasal dari serangkaian kebijakan Departemen Agama untuk yang lahir pada kurun terakhir masa kekuasaan Orde Lama ini dan terus digunakan sampai era pemerintahan Orde Baru dan berlaku hingga sekarang.

C. Dampak Kebijakan Pendidikan Orde Lama Terhadap Eksistensi Madrasah

Sebagai sebuah lembaga Pendidikan formal sekolah agama yang keberadaannya diakui dalam undang-undang, madrasah mendapatkan pengaruh langsung dari berbagai kebijakan Pendidikan pemerintah Orde Lama. Dibanding dengan pesantren, dampak dari kebijakan tersebut jauh lebih tertuju kepada madrasah meskipun yang pertama adalah induknya yang berusia jauh lebih tua. Hal ini wajar dengan mengingat bahwa madrasah adalah wajah formal yang secara struktur organisasi kurikulum dan pola administrasinya mengikuti ketentuan sekolah-sekolah modern yang diakui oleh pemerintah. Dalam hal ini kita bisa membedakan dampak kebijakan tersebut pada dua kategori, yaitu dampak yang bersifat positif dan dampak yang bersifat negatif terhadap eksistensi madrasah.

1. Dampak Positif

Berdirinya Kementerian Agama pada 3 Januari 1946 merupakan kebijakan paling strategis dalam konteks keberadaan madrasah di Indonesia. Usaha-usaha untuk memajukan madrasah sebagai tindak lanjut saran dari BP KNIP 27 Desember diatas melalui pendirian departemen ini segera mendapatkan pelaksana di tingkat lembaga kementerian negara yang secara intensif memperjuangkan eksistensi madrasah sejak dari mulai pembuatan kebijakan sampai pada tingkat pemberian bantuan secara material dilapangan. Dapat dikatakan bahwa kebijakan pemerintah Orde Lama untuk membentuk Departemen Agama menjadi kebijakan paling strategis yang melandasi seluruh kebijakan seterusnya dalam rangka memajukan dan mengembangkan madrasah dan pendidikan Islam di Indonesia umumnya.

Secara kuantitatif, sebagaimana diungkapkan dimuka, jumlah madrasah berkembang tajam setelah dikelola oleh Departemen Agama. Meskipun belum maksimal, tetapi sampai pada pertengahan decade 1960-an, pertumbuhan

rnadrasah pada masa Orde Lama memberikan sumbangan yang cukup penting bagi perkembangan madrasah pada masa berikutnya. Sampai pertengahan dekade 60-an, madrasah tersebar di berbagai daerah di hampir seluruh propinsi di Indonesia. Dilaporkan bahwa jumlah madrasah tingkat rendah pada masa itu sudah mencapai 13.057. Dengan jumlah ini, sedikitnya 1.927.777 usia didik telah terserap untuk mengenyam Pendidikan agama. Laporan yang sama juga menyebutkan jumlah madrasah tingkat pertama (tsanawiyah) yang mencapai 776 buah dengan jumlah murid sebanyak 87.932. Adapun jumlah madrasah tingkat atas (Aliyah) diperkirakan mencapai 16 madrasah dengan jumlah murid sebanyak 1.881. Dengan demikian, berdasarkan laporan ini, jumlah madrasah secara keseluruhan sudah mencapai 13.849 dengan jumlah murid sebanyak 2.017.590. Perkembangan ini semakin menunjukkan bahwa eksistensi madrasah dalam dinamika Pendidikan di Indonesia telah memberi sumbangan yang signifikan bagi proses pencerdasan dan pembinaan akhlak bangsa.³⁷

Dan seiring dengan capaian jumlah tersebut, usaha untuk menegerikan beberapa madrasah di Indonesia memiliki peran penting sebagai proyek percontohan bagi madrasah swasta untuk ikut mengembangkan dirinya sejalan dengan keinginan pemerintah sehingga madrasah-madrasah swasta itu bisa diakui oleh Departemen Agama. Pada gilirannya nanti, pengakuan itu akan mempermudah madrasah dimaksud guna menerima bantuan dan subsidi dari pemerintah.³⁸

Pada era Orde Lama inilah madrasah diakui keberadaannya sebagai bagian dari sistem Pendidikan nasional yang sama-sama berfungsi untuk ikut serta menjalankan program wajib belajar untuk seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dimandatkan oleh pasal 10 ayat 2 undang-undang nomor 4 tahun 1950. Dalam pasal ini ditegaskan bahwa bersekolah di sekolah agama semacam madrasah berarti telah meemnuhi kewajiban belajar. Kendatipun belum mendapat penetapan secara formal dalam ketetapan pemerintah sebagai sebuah lembaga Pendidikan yang ijazahnya setara dengan ijazah lembaga Pendidikan umum, klausul undang-

³⁷ Lihat, Maksum, *Madrasah*, hal. 127

³⁸ Bandingkan dengan, Shaleh, *Madrasah* hal, 25.

undang tersebut diharapkan dapat mengubah persepsi masyarakat bahwa madrasah hanya lembaga Pendidikan kelas dua di Indonesia.³⁹

Capaian lain yang menonjol adalah pengembangan yang intensif terhadap madrasah keguruan, baik dalam bentuk Pendidikan Guru Agama maupun Sekolah Guru Hakim Agama. Perkembangan jumlah PGA pada tahun 1951 mencapai 25 buah, dan pada tahun 1954 mencapai 30 buah. Dengan jumlah itu bisa diperkirakan banyaknya guru yang telah dicetak sehingga dapat mendukung pengembangan dan pengelolaan madrasah dan pendidikan agama di Indonesia. Bahkan tidak sedikit di antara lulusan-lulusan dua lembaga tersebut yang kemudian menjadi pejabat Departemen Agama.⁴⁰

Dampak dari kebijakan pendirian Pendidikan Guru Agama ini sangat signifikan terhadap eksistensi madrasah guna mendapatkan tenaga pengajar yang memiliki keahlian dalam bidang ilmu didaktik metodik agar para guru madrasah bisa mengajar secara sistematis dan terintegrasi dengan pola pengajaran secara nasional. Kebijakan ini sekaligus memberikan respon positif atas kritik-kritik

³⁹ Apa yang dilakukan oleh Orde Lama dengan seluruh kebijakannya diakui merupakan tonggak awal bagi perjalanan madrasah untuk memantapkan posisinya sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Kendatipun begitu, keberadaan madrasah sebagai sebuah lembaga pendidikan yang kedudukannya setara dengan lembaga pendidikan umum baru ditegaskan di era Orde Baru dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri. Lahirnya Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri No. 6 tahun 1975 dan No. 037/U/1975 antara Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dan Menteri Dalam Negeri, tentang Peningkatan Mutu Pendidikan pada Madrasah. SKB ini muncul dilatarbelakangi pemikiran bahwa setiap warganegara Indonesia berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan pengajaran yang sama, sehingga lulusan madrasah yang ingin melanjutkan, diperkenankan melanjutkan ke sekolah-sekolah umum yang setingkat di atasnya. Dan bagi siswa madrasah yang ingin pindah sekolah dapat pindah ke sekolah umum setingkat. Ketentuan ini berlaku mulai dari tingkat sekolah dasar sampai ke tingkat perguruan tinggi.

Dalam SKB tersebut disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan madrasah adalah lembaga pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar yang diberikan sekurang-kurangnya 30 % disamping mata pelajaran umum, meliputi Madrasah Ibtidaiyah setingkat dengan Sekolah Dasar, Madrasah Tsanawiyah setingkat SMP dan Madrasah Aliyah setingkat SMA.

SKB ini juga menetapkan hal-hal yang menguatkan posisi madrasah pada lingkungan pendidikan, diantaranya : (1) Ijazah madrasah mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat, (2) Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih di atasnya, (3) Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat, (4) Pengelolaan madrasah dan pembinaan mata pelajaran agama dilakukan Menteri Agama, sedangkan pembinaan dan pengawasan mata pelajaran umum pada madrasah dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, bersama-sama Menteri Agama serta Menteri Dalam Negeri.

Sumber : <http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=sejarahpendis> diakses pada 1 Juli 2019

⁴⁰ Lihat, Maksum, *Madrasah*, hal. 126

yang ditujukan terhadap guru-guru agama dan guru-guru madrasah yang dinilai belum memiliki pengetahuan yang memadai tentang metodologi pengajaran.

Kebijakan lain yang juga sangat berpengaruh terhadap eksistensi madrasah adalah politik konvergensi yang dijalankan oleh Departemen Agama bersama dengan Departemen Pendidikan. Apa yang dimaksud sebagai politik konvergensi ini adalah usaha untuk memadukan Pendidikan umum dan Pendidikan agama dalam pengajaran suatu lembaga Pendidikan. Artinya, didalam lembaga Pendidikan umum diberikan mata pelajaran agama sedangkan dalam lembaga Pendidikan agama diberikan mata pelajaran umum dengan ketentuan yang disepakati bersama antara menteri Pendidikan dan menteri agama.

Secara historis, politik konvergensi tersebut dilakukan dengan tujuan menghilangkan trauma sejarah Pendidikan di Indonesia yang dihantui oleh dikotomi dan dualisme sejak era politik etis masa penjajahan Belanda. Wacana keterpisahan lembaga Pendidikan umum yang mengajarkan ilmu pengetahuan modern (dan diwakili oleh sekolah-sekolah Belanda) dengan lembaga Pendidikan tradisional Islam semacam pesantren dipandang menjadi parasit yang memecahbelah mental anak bangsa dari sisi intelektualitasnya. Mereka yang belajar di sekolah umum dipandang kurang memahami ajaran-ajaran agama, sedangkan mereka yang bersekolah di lembaga Pendidikan umum dinilai kurang memahami ilmu pengetahuan umum.

Politik konvergensi ini memiliki peran penting terutama bagi madrasah -dengan memasukkan mata pelajaran umum- agar bisa berjalan secara integratif dengan sistem pendidikan nasional. Selain itu, pola administrasi dan organisasi madrasah yang disepadankan dengan lembaga pendidikan umum memberikan pengaruh bagi usaha modernisasi sistem pendidikan madrasah menjadi lebih efektif dan efisien sebagai lembaga pendidikan yang keberadaanya diakui pemerintah. Pada gilirannya kelak, di era Orde Baru, sebagai hasil dari konsistensi pelaksanaan politik konvergensi tersebut kedudukan madrasah disejajarkan

dengan sekolah-sekolah umum di Indonesia yaitu dengan lahirnya Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri.⁴¹

Dalam rangka konsistensi pelaksanaan politik konvergensi itu pula Departemen Agama menganjurkan supaya pesantren yang tradisional dikembangkan menjadi madrasah yang tersusun secara klasikal dengan memakai kurikulum yang tetap dan memasukkan mata pelajaran umum disamping agama. Sehingga murid di madrasah tersebut mendapatkan pendidikan umum yang sama dengan murid di sekolah umum.⁴² Hanya dengan memasukkan mata pelajaran umum itu maka lulusan pesantren kelak akan memiliki status pendidikan yang sejajar dengan lulusan sekolah umum disamping kelebihanannya dalam hal ilmu agama. Efek dari kebijakan ini memiliki pengaruh jangka panjang dimana banyak pesantren kemudian mendirikan madrasah dengan sistem klasikal dan mengikuti kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan hingga saat ini, lebih dari setengah abad setelah kebijakan itu diberlakukan, hampir setiap pesantren di Indonesia memiliki madrasah formal didalamnya baik tingkat Ibtidaiyah, Tsanawiyah, maupun Aliyah.

2. Dampak Negatif

Tentu saja capaian kuantitas sebagaimana disebutkan diatas menggembirakan dengan menjamurnya jumlah madrasah di seluruh Indonesia. Akan tetapi, kebijakan Pendidikan yang dilahirkan oleh Orde Lama tidaklah selamanya bersifat positif bagi perkembangan lembaga Pendidikan Islam khususnya madrasah. Sebagaimana tampak dalam undang-undang nomor 4 tahun 1950, eksistensi madrasah sebagai sekolah agama tidaklah disebutkan secara spesifik sehingga keberadaannya masih menjadi anak tiri dalam sistem Pendidikan nasional yang secara ketersediaan sarana dan prasarana melalui bantuan pemerintah masih kalah dibanding dengan sekolah-sekolah umum.

⁴¹ Lihat catatan kaki nomor 44

⁴² Steenbrink, *Pesantren*, hal. 97

Kebijakan untuk memisahkan pengaturan lembaga Pendidikan agama dibawah naungan departemen agama dan sekolah-sekolah umum dibawah kendali menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan tak pelak telah melahirkan efek hadirnya dualisme dalam pengaturan sistem Pendidikan nasional. Dampak dari kebijakan yang dualistik ini bermuara pada lahirnya kompetisi antara dua lembaga negara untuk saling berusaha memajukan lembaga pendidikan yang berada dibawah naungannya. Kompetisi yang muncul menjadi relatif tidak seimbang karena lembaga Pendidikan dibawah naungan Departemen Pendidikan relatif lebih banyak mendapatkan fasilitas istimewa bila dibanding dengan lembaga Pendidikan agama sebagaimana madrasah. Lebih-lebih bila mengingat bahwa lembaga yang bernama sekolah diatur dalam sebuah undang-undang dengan penyebutan secara khusus dan aturan pelaksanaan yang ditulis secara terperinci. Sedangkan lembaga Pendidikan agama semacam madrasah hanya diatur paling tinggi melalui Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan.

Disamping fasilitas yang kurang memadai bila dibanding dengan sekolah-sekolah umum, posisi keberadaan madrasah yang belum diakui sepenuhnya sebagai lembaga pendidikan formal sangat berpengaruh terhadap minat masyarakat untuk memasukkan putra-putrinya ke lembaga Pendidikan ini. Dalam hal ini kita bisa merujuk pada realitas bahwa ijazah yang dikeluarkan untuk lulusan madrasah dalam pandangan khalayak berada dibawah ijazah yang dikeluarkan oleh lembaga pendidikan umum. Akibatnya, minat untuk memasuki madrasah masih kalah bila dibanding minat masyarakat memasuki sekolah-sekolah umum. Kondisi ini hampir sama dengan kondisi yang diderita oleh lembaga Pendidikan Islam di era sebelumnya dimana masyarakat lebih berhasrat untuk memasukkan putra-putrinya ke sekolah-sekolah Belanda daripada ke madrasah atau pesantren.⁴³ Hal ini berbanding terbalik dengan pertumbuhan

⁴³ Dalam pengakuan Steenbrink saat melakukan penelitiannya di Indonesia mengenai perbandingan antara jumlah murid sekolah dan madrasah masa Orde Lama didapatkan kesan bahwa jumlah murid madrasah pada umumnya lebih sedikit dibanding jumlah murid pada sebuah sekolah umum di semua tingkat. Lihat, Steenbrink, *Pesantren*, hal. 101. Apa yang dimaksud sebagai “kesan” dalam Bahasa Steenbrink sesungguhnya sudah menjadi pemndangan umum yang memanjang hingga

madrasah secara kuantitas sebagaimana dipaparkan dimuka tentang jumlah madrasah yang semakin berkembang setelah dikelola oleh Departemen Agama. Tampaknya, kondisi ini masih terkait dengan image masyarakat bahwa pendidikan umum lebih memberikan ruang yang lebar bagi masa depan perekonomian putra-putrinya.

Seiring dengan hal tersebut, pelaksanaan politik konvergensi untuk memasukkan mata pelajaran agama kesekolah umum dan pejaran umum ke sekolah agama tidaklah berjalan mencapai tujuannya dengan optimal yaitu hadirnya sebuah sistem Pendidikan yang integratif yang memadukan ilmu pengetahuan umum dan pengetahuan agama secara harmonis pada diri murid. Hal itu disebabkan karena di satu pihak sudah menjadi rahasia umum bahwa di bidang pelajaran umum, sistem madrasah tidak mampu bersaing dengan sistem sekolah. Di pihak lain, Departemen Agama juga tidak berhasil mengembangkan mata pelajaran agama di sekolah umum, sehingga mata pelajaran agama yang diberikan di sekolah umum tidak mampu bersaing dengan yang diberikan di madrasah. Dengan meminjam hasil sebuah penelitian yang pernah dilakukan mengenai pengaruh kurikulum SLA dan madrasah terhadap prestasi belajar mahasiswa di IAIN pada rentang Antara 1950-1962, didapatkan sebuah kesimpulan bahwa prestasi belajar mahasiswa yang berasal dari sekolah umum memang relatif lebih baik dibanding prestasi belajar mahasiswa yang berasal dari madrasah. Hasil penelitian itu sekaligus memberi indikasi bagaimana proses belajar mengajar di sekolah umum berjalan secara lebih kondusif bagi perkembangan intelektual siswa daripada proses yang sama di madrasah.⁴⁴

Sedangkan pada sisi kelembagaan, politik konvergensi itu semakin menggiring madrasah untuk menuju kepada sistem sekolah dengan melupakan akar keberadaannya sebagai anak turun pesantren. Pola administrasi dan struktur koordinasi yang tersusun secara vertikal kepada pemerintah membawa lembaga ini semakin menjauh dari citranya semula sebagai lembaga pendidikan hasil

ke era Orde Baru dimana sekolah-sekolah umum lebih diminati daripada madrasah karena proyeksi masa depan siswa yang lebih cerah melalui ijazah yang lebih diakui ditengah-tengah masyarakat.

⁴⁴ Lihat, Steenbrink, *Pesantren*, hal. 101-102

swadaya masyarakat yang sangat kental dengan nuansa aktivitas sosial keagamaan dan pendiriannya dikaitkan dengan usaha pengabdian kepada ajaran Islam. Lebih-lebih dengan berkurangnya ilmu agama yang diajarkan di madrasah, acapkali dipandang sebagai upaya pendangkalan terhadap penanaman nilai-nilai Islam yang pada masa sebelumnya, yaitu di era penjajahan Belanda, oleh madrasah justru sangat dipertahankan.⁴⁵

D. Penutup

Dari uraian panjang diatas, kita melihat adanya suatu usaha dari pemerintah Orde Lama untuk mengubah sistem pendidikan Islam di Indonesia. Dalam hal ini kita melihat, usaha-usaha untuk mengembangkan dan memperkokoh eksistensi madrasah di Indonesia yang dilakukan oleh Departemen Agama lebih ditujukan untuk memodernisir muatan keilmuan yang diajarkan disamping penataan dalam hal administrasi dan organisasinya. Hal ini dipandang penting agar eksistensi madrasah di tengah masyarakat mendapatkan pengakuan yang sejajar dengan sekolah-sekolah umum yang kala itu lebih diminati masyarakat. Kendatipun di era Orde Lama belum berhasil optimal, tetapi ia merupakan benih bagi kemajuan madrasah pada era selanjutnya.

Di sisi lain, politik konvergensi telah memberikan pengaruh penting bagi muatan pengetahuan umum yang menjadi lebih intensif diajarkan dalam madrasah. Meskipun dalam perjalanannya kemudian, kesan yang muncul adalah bahwa hasil dari perimbangan ini makin lama makin mengarah pada model sekolah, sebagai tipikal pendidikan yang akan diberlakukan seterusnya di Indonesia. Dalam hal ini model-model pendidikan ala pesantren yang lebih dulu ada di Indonesia juga didorong agar mengikuti model sekolah dengan mendirikan madrasah.

Terlepas dari sisi positif dan sisi negatif seluruh kebijakan yang dikeluarkan itu, dapat dikatakan bahwa perkembangan madrasah merupakan

⁴⁵ Bandingkan dengan, Raharjo, *Madrasah Sebagai The Centre Of Excellent*, dalam Ismail S.M, dkk (Ed.), *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002), hal, 227

usaha yang berani dari pendidikan Islam untuk mempertahankan eksistensi dan sekaligus identitasnya sembari bermetamorfosa mengikuti perkembangan zaman. Yaitu suatu usaha dengan melalui sekian banyak konsesi yang akhirnya menghasilkan suatu model, yang hanya memberikan kesempatan tak terlalu besar bagi mata pelajaran agama dan tak terlalu besar juga bagi mata pelajaran umum. Sebuah usaha yang digalakkan sejalan dengan pertambahan jumlahnya diseluruh Indonesia dan tetap bertahan hingga masa sekarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Asrohah, Hanun, (1999), *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu)
- Aziz, Abdul, Kesetaraan Status dan Mutu Lulusan Madrasah, *Edukasi : Jurnal Penelitian Pendidikan Agama dan Keagamaan*, Volume 3 Nomor 1 (Januari-Maret 2005)
- Benda, Harry J., (1980), *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*, (Jakarta, Pustaka Jaya)
- Daulay, Haidar Putra, (2001), *Historisitas dan Eksistensi Pesantren Sekolah dan Madrasah* (Yogyakarta, Tiara Wacana)
- , (2012), *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta, Kencana)
- Djaelani, H.A. Timur, (1980), *Peningkatan Mutu Pendidikan Islam di Indonesia*. (Jakarta, Hidakarya Agung)
- Djumhur, I & Drs. Danasaputra,(1979), *Sejarah Pendidikan*, (Bandung: CV. Ilmu)
- Gunawan, Ary H., (1986), *Kebijakan-kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara)
- Idris, Zahara, (1981), *Dasar-dasar Kependidikan*, (Bandung: Angkasa)
- Ismail, S.M, dkk (Ed.), (2002), *Dinamika Pesantren dan Madrasah*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar)
- Kafrawi, (1987) *Pembaharuan Sistem Pendidikan Pondok Pesantren sebagai Usaha Peningkatan Prestasi Kerja dan Pembinaan Kesatuan Bangsa*. (Jakarta: Cemara Indah)
- Kansil, C.S.T., (1984), *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta, Ghalia)
- Kosim, Muhammad, Madrasah di Indonesia, Pertumbuhan dan Perkembangan, *Tadris Jurnal Pendidikan Islam*, Volume 2 Nomor 1, (2007)
- Maksum, (1999), *Madrasah, Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu)
- Misdar, Muh, (2017), *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Rajawali Press)

- Moestoko, Soemarsono, et.al (1985), *Pendidikan di Indonesia dari Zaman ke Zaman*, (Jakarta: Balai Pustaka)
- Nasution, Harun, (2000), *Pembaharuan Dalam Islam*, (Jakarta, Bulan Bintang)
- Nasution, S, (1987), *Sejarah Pendidikan Indonesia*, (Bandung, Jenmars)
- Nizar, Samsul, (2009), *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta : Kencana)
- Poerbakawatja, Soegarda, (1970), *Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka*, (Jakarta, Gunung Agung)
- Pusponegoro, Marwati Djoened dan Nugroho Notosusanto, (1993), *Sejarah Nasional Indonesia "Jilid V"*, (Jakarta: Balai Pustaka)
- Putuhena, M. Shaleh, (2007), *Historiografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta: LkiS)
- Qurtubi, Ahmad, (2004), *Pertumbuhan Madrasah pada Periode Awal Sebelum Lahirnya Madrasah Nizamiyah*, (Jakarta: Rajawali Pers)
- Raharjo, M. Dawam, (1985), *Pergulatan Dunia Pesantren, Membangun Dari Bawah*, (Jakarta, P3M)
- Rahim, Husni, (2001), *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta : Logos Wacana Ilmu)
- Saidi, H.A. Ridwan, (1984), *Pemuda Islam dalam Dinamika Politik Bangsa 1925-1984*. (Jakarta, CV Rajawali)
- Santoso, Slamet Iman, (1987), *Pendidikan di Indonesia Dari Masa ke Masa*, (Jakarta, CV. Haji Masagung)
- Shaleh, Abdul Rahman, (2004), *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakatra, Rajawali Press)
- Shcolten, Elsbeth Locher, (1996), *Etika yang Berkeping-keping*, (Jakarta: Jambatan)
- Soebahar, Abd. Halim, (2013), Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas*, (Jakarta, Rajawali Pers)
- Soemanto, Wasty, (1983), *Landasan Historis Pendidikan Indonesia*, (Surabaya, Usaha Nasiona)
- Stanton, Charles Michael, (1994), *Pendidikan Tinggi Dalam Islam*, (Jakarta, Logos Wacana Ilmu)

Steenbrink, Karel A., (1994), *Pesantren Madrasah Sekolah, Pendidikan Islam Dalam Kurun Modern*, (Jakarta, LP3ES)

Suminto, Aqib, (1984), *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta, LP3ES)

Syalabi, Ahmad, (1995), *Sejarah Pendidikan Islam*, (Jakarta, Al Husna)

Tjandrasasmita, Uka, (2009), *Arkeologi Islam Nusantara*,. (Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia)

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 1954 tentang Penetapan Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 Untuk Seluruh Indonesia

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran Disekolah

Untung, Moh. Slamet, Kebijakan Penguasa Kolonial Belanda Terhadap Pesantren, *Jurnal Forum Tarbiyah*, Vol. 11 No. 1 (Juni 2013)

Van Niel, Robert, (1984), *Munculnya Elit Modern Indonesia*, (Jakarta: Dunia Pustaka)

Yunus, Mahmud, (1962), *Sejarah Pendidikan Islam Indonesia*, (Jakarta, Mutiara Sumber Widya)