

**MADRASAH PADA MASA ORDE BARU
(Telaah Historis Kebijakan Pemerintah Terhadap Madrasah)**

*Oleh: H. M. Quzwini**

Abstrak

Dualisme dalam pendidikan di Indonesia pada awalnya merupakan produk penjajahan Belanda, namun dalam batas-batas tertentu ia juga merupakan refleksi dari pergumulan dua basis politik, Islam dan Nasionalisme. Madrasah yang berbasis Islam sepanjang sejarah Indonesia memiliki peran penting dalam perjuangan membangun bangsa. Kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru terhadap madrasah dalam bentuk pengakuan bahwa madrasah sebagai pendidikan formal. Pengakuan secara formal terhadap eksistensi madrasah dalam sistem pendidikan nasional telah diakui secara jelas setelah adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri yaitu Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Tahun 1975. Setelah adanya SKB tiga Menteri tersebut, maka eksistensi Madrasah menjadi semakin mantap dan terstruktur jelas.

Kata-kata Kunci: Madrasah, SKB, Pendidikan Nasional.

A. Pendahuluan

Diskursus tentang madrasah, sebagai suatu lembaga pendidikan formal di bawah naungan Departemen Agama, dualisme merupakan suatu problema lama yang belum pernah tertuntaskan secara universal. Hal ini tampak jelas dalam perjalanan sejarah perkembangan madrasah itu sendiri dalam sistem pendidikan nasional yang yang senantiasa mengalami perubahan. Berbagai kebijakan pemerintah yang mengatur dan menata tentang eksistensi madrasah selalu berubah, meskipun sebenarnya hal ini merupakan suatu proses rangka mencari solusi yang paling tepat tentang penentuan kedudukan dan langkah madrasah itu sendiri dalam sistem pendidikan nasional.

* Penulis adalah Pembantu Ketua II dan Dosen Tetap STAI Darussalam Martapura.

Dalam skop yang lebih luas dualisme merupakan masalah yang mendasar bagi umat Islam, hal ini tampak jelas dengan munculnya berbagai tokoh yang berusaha mengintegrasikan pendidikan Islam itu sendiri dalam mengejar ketertinggalannya dengan dunia modern Barat.

Pada saat Indonesia merdeka telah dikenal adanya tiga sistem pendidikan yang berkembang, yaitu Pesantren, Madrasah dan Sekolah Umum. Masing-masing sistem mempunyai kekhususan tersendiri baik dari segi didaktik, metodik maupun penjenjangannya. Sistem pesantren dan sistem madrasah mengutamakan dan menekankan pengajarannya pada ilmu-ilmu agama (*ulum naqliyah*) sistem sekolah umum menekankan pengajarannya pada ilmu pengetahuan umum modern (*ulum aqliyah*) yang bersifat profan, yang dalam perkembangannya lembaga formal itu disebut dengan sekolah dan madrasah.¹

Dualisme ini sebenarnya sudah terfikirkan pengintegrasian sejak awal, terbukti dengan adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan (PP&K) dan Menteri Agama pada bulan Desember 1946 yang intinya adalah mengenai pengaturan pelaksanaan pendidikan agama pada sekolah-sekolah umum baik negeri maupun swasta yang berada di bawah naungan Kementerian PP&K, dalam peraturan ini antara lain disebutkan bahwa pendidikan agama diberikan di sekolah-sekolah rendah sejak kelas IV.²

Dualisme ini pada awalnya merupakan produk penjajahan Hindia Belanda, namun dalam batas-batas tertentu ia juga merupakan refleksi dari pergumulan dua basis politik, Islam dan Nasionalisme. Sampai pada tahun 1960-an pendidikan kalangan modernis masih tertumpu pada sekolah-sekolah sementara kalangan tradisional berpusat pada pesantren dan

¹ Karl A Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah*. Lp3ES, Jakarta, 1994, h. 88.

² Zuhairini, dkk, *Sejarah Pendidikan Islam*. Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Depag, Jakarta, 1984, h. 13. Lihat Mulyanto Sumardi, *Sejarah Singkat Pendidikan Islam di Indonesia 1945-1975*. LPIAK Balitbang Agama Depag, Jakarta, 1977, h.95.

madrasah. Hal ini tidak lagi terjadi pada masa-masa berikutnya, karena mobilisasi kaum muslimin dalam bidang pendidikan terarah pada sistem pendidikan yang tidak dikatomi.³

Tulisan ini mencoba untuk membahas tentang perkembangan madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional pada masa Orde Baru kaitannya dengan kebijakan-kebijakan terhadap Madrasah.

B. Kebijakan Pemerintah Bagi Perkembangan Madrasah

Pada tanggal 18 April 1972 pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 34 tahun 1972 yang kemudian dipertegas pada Keputusan Presiden nomor 15 tahun 1974 yang berkaitan dengan tanggung jawab fungsional pendidikan dan latihan, adapun isi dari keputusan tersebut antara lain ialah:

1. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan kejuruan.
2. Menteri Tenaga Kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan pegawai negeri.
3. Ketua Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan dan latihan khusus untuk pegawai negeri bertanggung jawab atas pembinaan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.⁴

Kebijakan ini merupakan suatu kebijakan yang sangat memukul keberadaan Departemen Agama yang sebelumnya telah melaksanakan pendidikan yang tidak hanya pendidikan agama dan umum tetapi juga pendidikan kejuruan. Dalam kebijakan tersebut menentukan bahwa

³ Dawam Raharjo, *Intelektual, Intelegensia dan Perilaku Politik Bangsa*. Mizan, Bandung, 1993, h. 23-41.

pendidikan umum dan kejuruan sepenuhnya menjadi tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan secara implisit mengharuskannya diserahkannya penyelenggaraan pendidikan madrasah yang sudah menggunakan kurikulum nasional kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pada hal ini telah jelas pada Ketetapan MPRS nomor 27 tahun 1966 menyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan nasional, dan juga telah ditegaskan dalam Ketetapan MPRS nomor 2 tahun 1960 bahwa madrasah adalah lembaga otonom di bawah pengawasan Departemen Agama.

Sebenarnya sebelum adanya Kepres nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres nomor 15 Tahun 1974 tersebut pada tanggal 10 sampai dengan 20 Agustus 1970 telah dilangsungkan pertemuan di Cibogo, Bogor, Jawa Barat dalam rangka penyusunan kurikulum madrasah untuk semua tingkatan secara nasional. Langkah ini merupakan kontribusi kongkrit pemerintah Orde Baru dalam mendekatkan hubungan antara Madrasah dengan Sekolah. Kurikulum ini diberlakukan secara nasional berdasarkan keputusan Menteri Agama nomor 52 Tahun 1971, dengan beberapa perbaikan dan penyempurnaan kurikulum itu akhirnya disebut dengan kurikulum 1973. Dari struktur materi itu mencerminkan perkembangan yang serius yang mengarahkan madrasah sebagai bagian dari sistem Pendidikan Nasional. Komponen-komponen pembangunan. MP3A menegaskan bahwa lembaga yang paling tepat untuk diserahi tanggung jawab ini adalah Departemen Agama, sebab Menteri Agama lebih tahu tentang seluk beluk pendidikan agama bukan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan atau menteri-menteri yang lain.⁵

Pada akhirnya pemerintah menyadari bahwa umat Islam bekeberatan jika pengelolaan pendidikan madrasah sepenuhnya berada di

⁴ Haidar Nawawi, *Perundang-Undangan Pendidikan*. Ghalia Indonesia, Jakarta: 1983, h. 19.

⁵ Haidar Nawawi, *op. cit.*, h. 21.

bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Bagi umat Islam madrasah merupakan lembaga pendidikan yang berakar dari tradisi Islam sendiri sehingga tidak mungkin ditangani secara sekuler. Pemerintah juga memahami bahwa umat Islam menuntut hak dan status yang lebih baik bagi madrasah sebagai bagian dari Sistem Pendidikan Nasional sehingga kedudukan dan orientasinya sama dengan sekolah. Terlebih-lebih dalam kenyataannya madrasah sudah melakukan modifikasi baik dalam hal kelembagaan maupun kurikulumnya yang sesuai dengan tuntutan dan pembangunan nasional.

Sebagai upaya untuk menghilangkan kekhawatiran umat Islam terhadap penghapusan madrasah sebagai konsekwensi dari Kepres nomor 34 tahun 1972 dan Inpres nomor 15 tahun 1974 tersebut maka pemerintah pada tahun 1975 mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga menteri yaitu Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Dalam Negeri tentang peningkatan mutu pendidikan pada madrasah, bahwa mereka (tiga menteri itu) bertanggung jawab dalam pembinaan dan pengembangan pendidikan madrasah.

Pengeluaran SKB Tiga Menteri itu berdasarkan pada hasil keputusan sidang kabinet terbatas pada tanggal 26 Nopember 1974. Pada sidang kabinet itu Menteri Agama RI yang waktu di jabat oleh Bapak Mukti Ali, Beliau menyampaikan kecemasan umat Islam berkaitan dengan isi dan implikasi lebih jauh dari Keppres dan Inpres di atas. Pemerintah ternyata memberi perhatian terhadap masalah tersebut, sehingga prsiden mengeluarkan petunjuk pelaksanaan Kepres nomor 34 tahun 1972 dan Inpres nomor 15 tahun 1974 yang isinya ialah:

1. Pembinaan Pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan tanggung jawab pendidikan agama menjadi tanggung jawab Menteri Agama.
2. Untuk melaksanakan Kepres nomor 34 Tahun 1972 dan Inpres nomor 15 Tahun 1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerja sama

antara Departemen P&K, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama.

Dengan adanya SKB Tiga Menteri itu maka eksistensi madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional menjadi lebih strategis dan ketegangan itu dapat di atasi. Prospek pendidikan madrasah dalam membina *outputnya* semakin menjanjikan. Madrasah tidak lagi hanya dipandang sebagai lembaga pendidikan keagamaan atau lembaga penyelenggara kewajiban belajar tetapi sudah merupakan lembaga pendidikan yang menjadikan pelajaran agama Islam sebagai mata pelajaran dasar yang sekurang-kurangnya 30% disamping pelajaran umum. Namun demikian semangatnya tetap 100% dalam arti meskipun pada kurikulum berikutnya memasukkan pelajaran umum secara utuh namun semua pelajaran agama yang ada sebelumnya tidak dikurangi.⁶

Adapun isi dari SKB Tiga Menteri tersebut antara lain ialah:

Dalam Bab I pasal 1 ayat 2 dinyatakan:

1. Madrasah Ibtidaiyah setingkat dengan Sekolah Dasar.
2. Madrasah Tsanawiyah setingkat dengan Sekolah Menengah Pertama.
3. Madrasah Aliyah setingkat dengan Sekolah Menengah Atas.⁷

⁶ Dtjen Bimas Islam Depag RI, *Buku Pedoman Guru Madrasah*. Jakarta, 1978/1979.

Selanjutnya dalam Bab II pasal 2 disebutkan:

1. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai yang sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat.
2. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas.
3. Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat.⁸

Kedudukan Madrasah yang integratif tampak dalam partisipasinya pada program penuntasan wajib belajar 9 tahun. Dalam rangka pemerataan Pendidikan Dasar sejak tahun 1996/1997 Departemen Agama telah membuka Madrasah Tsanawiyah Terbuka. Susunan program pendidikannya sama dengan Madrasah Tsanawiyah yang reguler. Adapun dalam pengajarannya mengandalkan sistem modul tertulis yang ditunjang dengan Radio dan kaset Radio. Sasaran program ini adalah pesantren, pada tahap pertama program ini dibuka pada lima pesantren yaitu: PP. Darul Hikmah, Meulabe, Aceh; PP. Kempek, Ciwaringin, Cirebon, Jawa Barat; PP. Syafi'iyah, Wates, Sidoarjo; PP. Raudlatus Shibyan, Balencong, Mataram; PP. Nurul Qur'an Sayung, Demak, Jawa Tengah.⁹

Posisi Madrasah integratif ini tercermin dalam beberapa aspek antar lain ialah:

1. Pendidikan Nasional menjadikan pendidikan Agama sebagai salah satu muatan wajib dalam semua jalur dan jenis pendidikan. Kebijakan ini tentu sangat berarti dalam integrasi pendidikan secara nasional, karena meyakinkan khususnya kaum muslimin bahwa pendidikan nasional tidak bercorak sekuler.

⁷ Amir Hamzah Wiryasukarta (ed), *Biografi Kiai H. Imam Zarkasyi*. Gontor Press, Ponorogo, 1966, h. 888. Lihat Departemen Agama, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Dirjen Pembinaan Kelembagaan Departemen Agama, Jakarta, 1986.

⁸ *Ibid.*, h. 388.

⁹ *Madrasah Terbuka: Terobosan Baru Depag*, dalam jurnal *Madrasah* Vol. 1 Nomor 2. Depag, Jakarta, 1997, h. 4-6.

2. Dalam sistem Pendidikan Nasional madrasah dengan sendirinya dimasukkan ke dalam kategori jalur pendidikan sekolah, hal ini mempertegas kedudukan madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional.
3. Meskipun madrasah diberi status pendidikan jalur sekolah tetapi sesuai dengan jenis keagamaan dalam Sistem Pendidikan Nasional madrasah memiliki jurusan-jurusan khusus ilmu syari'at yaitu 70% dari muatan kurikulumnya merupakan bidang-bidang studi agama dan dalam perintisannya dikembangkan dalam Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK).¹⁰

Kebijakan tersebut sebenarnya sangat menguntungkan bagi eksistensi madrasah dalam perjalanan selanjutnya. Dengan adanya kebijakan tersebut maka secara tidak langsung sangat besar pengaruhnya bagi mereka yang masih ragu dengan keberadaan madrasah sebagai pendidikan formal. Meskipun demikian ternyata dalam prakteknya di lapangan sering dijumpai kasus-kasus yang kurang menguntungkan bagi para alumni dari madrasah itu sendiri dalam satu sisi. Hal ini sebenarnya bersumber dari kenyataan yang ada selama ini bahwa mutu rata-rata pendidikan madrasah dengan pendidikan umum masih dipertanyakan. Kenyataan ini mungkin disebabkan oleh berbagai faktor yang cukup kompleks.

¹⁰ Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*. Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 1999, h. 160.

Sebenarnya terkait dengan pembinaan dan pengelolaan madrasah ini sudah di atur dalam Bab IV pasal 4 sebagai berikut:

1. Pengelolaan madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.
2. Pembinaan mata pelajaran Agama pada madrasah dilakukan oleh Menteri Agama.
3. Pembinaan dan pengawasan mutu mata pelajaran umum pada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, bersama-sama dengan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.¹¹

SKB Tiga Menteri itu mendorong proses yang intensif integratif antara Islam dan modernitas, khususnya diwakili oleh keterlibatan muslim santri di bidang-bidang kehidupan modern yang secara tradisional asing dari kehidupan mereka.

Dalam konteks yang lebih luas semangat SKB ini sejalan dengan kecenderungan utama umat Islam Indonesia di mana isu modernisasi merupakan sesuatu yang sangat menonjol, khususnya di kalangan intelektual muslim. Seperti mengatakan bahwa modernisasi termasuk didalamnya adalah modernisasi dibidang pendidikan, adalah merupakan suatu keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Modernisasi yang dipahami sebagai rasionalisasi dan desakralisasi bukan westernisasi merupakan prasarat mutlak bagi perkembangan dan kemajuan Muslim Indonesia.¹²

Dalam kaitannya dengan usaha modernisasi ini tidak bisa lepas dengan usaha-usaha pendidikan, sedangkan dalam corak pendidikan tidak bisa lepas dengan adanya rencana pendidikan yang termuat dalam kurikulum pendidikan. Oleh sebab itu sebagai tindak lanjut dari SKB tersebut maka disusul dengan kebijakan-kebijakan kongkrit dari Departemen

¹¹ A. Azis Martunus, "Laporan Lokakarya SKB Tiga Menteri, Balitbang Agama Depag RI, Jakarta, 1978/1979, Dikutip dari Maksud, *Tranformasi Pendidikan*, h. 190.

Agama sebagai penentu proyek utama madrasah. Pada tahap awal setelah munculnya SKB tersebut Departemen Agama menyusun kurikulum 1976 yang didasarkan pada keputusan Menteri Agama RI nomor 75 tanggal 29 Desember 1975, yang berlaku pada tahun 1978, yang kemudian disempurnakan lagi melalui kurikulum 1984.

Pada tingkatan Ibtidaiyah terdiri dari 15 mata pelajaran. Bidang agama hanya mencakup lima mata pelajaran, dua diantaranya diberikan mulai kelas III yaitu pelajaran sejarah Islam dan Bahasa Arab, yang pada kurikulum 1973 terdapat tujuh pelajaran agama yaitu Alqur'an, Hadis, Tauhid, Akhlaq, Fiqh, Sejarah Islam dan Bahasa Arab. Sedangkan pada kurikulum 1993 dengan materi agama yang sama hanya saja Alqur'an dan Hadis dijadikan satu yaitu Alqur'an Hadis, Tauhid dan Akhlaq dijadikan satu yaitu Akidah Akhlaq.

Pada tingkat Tsanawiyah komposisi kurikulum terbagi dalam tiga jenis pendidikan yaitu: pendidikan dasar umum; pendidikan dasar akademik; dan pendidikan keterampilan. Pada kurikulum 1973 pendidikan agama meliputi enam mata pelajaran yaitu: Alqur'an/Tafsir, Hadis, Tauhid, Akhlaq, Fiqh, Sejarah Islam dan Bahasa Arab. Adapun pada kurikulum 1984 pendidikan agama meliputi Alqur'an Hadis, Aqidah Akhlaq, Sejarah dan Kebudayaan Islam, dan Bahasa Arab, sedangkan pada kurikulum 1993 jumlah dan materinya sama. Sedangkan pada Madrasah Aliyah menyesuaikan dengan jurusannya.

¹² Nurkholish Madjid, *Islam Kemandirian dan Keindonesiaan*. Mizan, Bandung, 1984, h. 16.

C. Kesimpulan

Secara umum diakui bahwa Kebijakan Pemerintah pada masa Orde Baru mengenai madrasah sebagai pendidikan formal bersifat positif dan konstruktif. Eksistensi Madrasah sebagaimana lembaga yang lain dipengaruhi oleh faktor eksternal maupun faktor internal lembaga itu. Pengakuan secara formal terhadap eksistensi Madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional telah diakui secara tegas setelah adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga Menteri yaitu Menteri P&K, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama pada Tahun 1975. Setelah adanya SKB Tiga Menteri ini maka keberadaan Madrasah menjadi semakin mantap dan terstruktur secara jelas.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Agama, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Dirjen Pembinaan Kelembagaan Departemen Agama, Jakarta, 1986.
- Ditjen Bimas Islam Depag RI, *Buku Pedoman Guru Madrasah*. Jakarta, 1978/1979.
- Jurnal Madrasah, *Madrasah Terbuka: Terobosan Baru Depag*, dalam jurnal Madrasah Vol. 1 Nomor 2. Depag, Jakarta, 1997.
- Madjid, Nurkholish, *Islam Kemodernan dan Keindonesiaan*. Mizan, Bandung, 1984.
- Maksum, *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*. Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 1999
- Martunus, A. Azis, "Laporan Lokakarya SKB Tiga Menteri, Balitbang Agama Depag RI, Jakarta, 1978/1979.
- Nawawi, Haidar, *Perundang-Undangan Pendidikan*. Ghalia Indonesia, Jakarta: 1983.
- Raharjo, Dawam, *Intelektual, Intelegensia dan Perilaku Politik Bangsa*. Mizan, Bandung, 1993.
- Steenbrink, Karl A., *Pesantren Madrasah Sekolah*. Lp3ES, Jakarta, 1994.
- Sumardi, Mulyanto, *Sejarah Singkat Pendidikan Islam di Indonesia 1945-1975*. LPIAK Balitbang Agama Depag, Jakarta, 1977.
- Wiriyasukarta, Amir Hamzah (ed), *Biografi Kiai H. Imam Zarkasyi*. Gontor Press, Ponorogo, 1966.
- Zuhairini, dkk, *Sejarah Pendidikan Islam*. Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Depag, Jakarta, 1984.