

# ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM DI SEKOLAH DAN MADRASAH

**Ira Yuniarti**

Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang  
[ira\\_yuniarti@yahoo.com](mailto:ira_yuniarti@yahoo.com)

**Nyayu Khodijah**

Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang  
[nyayukhotijah@radenfatah.ac.id](mailto:nyayukhotijah@radenfatah.ac.id)

**Ermis Suryana**

Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang  
[ermisuryana\\_uin@radenfatah.ac.id](mailto:ermisuryana_uin@radenfatah.ac.id)

## **Abstrak**

Penulisan artikel ini bertujuan untuk Untuk mengetahui kebijakan pendidikan Agama Islam di sekolah dan madrasah pada zaman Belanda, Jepang dan setelah proklamasi. Kesimpulan artikel ini bahwa keberadaan mata pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) di sekolah dan madrasah mengalami perjalanan panjang dan rumit seiring dengan kondisi sosial politik yang menyertai. Di masa Belanda pendidikan agama tidak mendapatkan peluang diajarkan di sekolah pemerintah dengan alasan pemerintah bersikap netral dan diskriminatif dengan munculnya ordonansi guru dan ordonansi sekolah liar. Kebijakan Jepang lebih lunak dengan mengizinkan pendidikan agama diajarkan di sekolah. Setelah Indonesia merdeka, secara perlahan posisi PAI menguat, dari sebelumnya sebagai mata pelajaran pelengkap, tidak wajib, dan tidak menentukan kenaikan kelas, menjadi mata pelajaran inti di setiap jenjang pendidikan.

**Kata Kunci:** Kebijakan Pendidikan Agama Islam, Sekolah, Madrasah

## **PENDAHULUAN**

Sejak Islam masuk ke Indonesia, pendidikan Islam telah ikut mengalami pertumbuhan dan perkembangan, karena melalui pendidikan Islam itulah, transmisi dan sosialisasi ajaran Islam dapat dilaksanakan dan dicapai hasilnya sebagaimana yang kita lihat sekarang ini. Telah banyak lembaga pendidikan Islam yang bermunculan dengan fungsi utamanya adalah memasyarakatkan ajaran Islam.

Menghadapi hal yang demikian itu para pendidik dan juru dakwah menggunakan berbagai strategi dan pendekatan, yaitu disamping menggunakan

## Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah

pendekatan kultural juga dengan pendekatan politis dan perkawinan. Melalui pendekatan yang demikian itu, Islam yang diajarkan tidak selamanya menampilkan corak seragam. Kenyataan inilah yang selanjutnya memperlihatkan alam Indonesia sebagai negara yang kaya dengan budaya, agama, adat istiadat dan lembaga pendidikan. Dalam proses sosialisasi ajaran Islam tersebut, para pendidik telah memainkan peranan yang amat signifikan dengan cara mendirikan lembaga pendidikan mulai dari tingkat taman kanak-kanak, hingga Perguruan Tinggi atau Universitas. Lembaga-lembaga pendidikan tersebut telah mengembangkan sistem dan pendekatan dalam proses belajar mengajar, visi misi yang harus diperjuangkan, kurikulum, bahan ajar berupa buku-buku, majalah dan sebagainya, gedung-gedung tempat berlangsungnya kegiatan pendidikan lengkap dengan sarana prasarannya, tradisi dan etos keilmuan yang dikembangkan, sumber dana dan kualitas lulusan yang dihasilkan. Terjadinya proses kegiatan pendidikan tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran tokoh sebagai aktor utamanya. Mereka telah berhasil mendirikan surau, meunasah, langgar, pesantren, madrasah, sekolah tinggi, akademi, institut dan universitas.

Selama masa penjajah Belanda, perguruan Islam tersebut hidup dan berkembang atas kekuatan sendiri dan tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah penjajah Belanda. Perguruan Islam bukan hanya tidak bermanfaat bagi tujuan kolonialnya, tetapi merupakan tempat peresmian bagi kader-kader yang menentang penjajahan. Pendidikan Islam pada saat itu berfungsi sebagai komunitas kritis terhadap berbagai kebijaksanaan pemerintahan penjajahan Belanda. Keadaan demikian mendorong pemerintah penjajahan Belanda untuk mengambil kebijaksanaan formal mengenai perlunya adanya perizinan bagi penyelenggaraan pengajaran, kemudian memperoleh kelonggaran yang terbatas setelah adanya *Ethisce Politik* pada tahun 1901. Selanjutnya pemerintahan Belanda tidak pernah memperhatikan perguruan agama (*Godsdient onderwys*), dan dalam posisinya yang demikian madrasah mampu menegaskan dirinya sebagai lembaga pendidikan yang menjaga tradisi keislaman.

Upaya gerakan pendidikan ini berlangsung dari sejak zaman pra kemerdekaan hingga zaman kemerdekaan dan zaman modern seperti sekarang ini. Gerakan pendidikan tersebut selain mendapat pengaruh dari dalam, yaitu corak dan model pendidikan Belanda serta tantangan internal dalam negeri, juga dipengaruhi oleh gerakan yang berkembang di Timur Tengah seperti Saudi Arabia (Makkah), mesir, Turki, India, dan sebagainya. Pengaruh ini terjadi karena ada hubungan yang kuat

antara ulama yang ada di kepulauan nusantara dengan ulama-ulama yang ada di Timur Tengah.<sup>1</sup>

Setelah Indonesia merdeka, penyelenggaraan pendidikan agama mendapat perhatian yang serius dari pemerintah baik di sekolah negeri maupun swasta. Usaha untuk itu dimulai dengan memberikan bantuan terhadap lembaga tersebut sebagaimana yang dianjurkan oleh badan pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) tanggal 27 desember 1945, yang menyebutkan bahwa madrasah dan pesantren yang pada hakikatnya adalah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat berakar dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaklah pula mendapat perhatian dan bantuan nyata berupa tuntunan dan bantuan material dari pemerintah.

Kenyataan yang demikian timbul karena kesadaran umat Islam yang dalam, setelah sekian lama mereka terpuruk di bawah kekuasaan penjajah. Sebab pada zaman penjajahan Belanda pintu masuk pendidikan modern bagi ummat Islam terbuka sangat sempit.<sup>2</sup> Bahkan setelah Indonesia merdeka Pendidikan Agama Islam sebagai mata pelajaran dan sebagai lembaga telah dimasukkan kedalam sistem pendidikan nasional.

Sebagai mata pelajaran, Pendidikan Agama Islam Wajib diajarkan kepada peserta didik yang beragama Islam mulai tingkat dasar sampai perguruan tinggi. Untuk itu pemerintah memiliki peran menyiapkan berbagai hal yang dibutuhkan dalam melaksanakan pendidikan, seperti pendidik, tenaga kependidikan, kurikulum, buku ajar, sarana fasilitas dan lain-lain.<sup>3</sup>

Namun dalam pelaksanaan tugas dibidang pendidikan di lingkungan Kementerian Agama sering dianggap sebagai sumber terjadinya dualisme pendidikan di Indonesia. Hal tersebut didasari sebagai akibat politik pendidikan di masa penjajahan Belanda yang mendikotomikan pendidikan antara sistem pendidikan barat yang bersifat umum duniawi dengan pendidikan Agama yang bersifat ukhrowi. Pada sisi lain memang diakui bahwa perundangundangan tentang sistem pendidikan kita memberi peluang terjadinya dualisme pendidikan. Pasal 10 ayat (2) Undang-undang No. 4 tahun 1954 menyatakan bahwa belajar di sekolah Agama yang mendapat pengakuan dari menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar. Demikian pula sebagaimana yang tertuang dalam substansi Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang sistem pendidikan Nasional dan peraturan pelaksanaannya juga

---

<sup>1</sup> Abudin Nata, *Tokoh-Tokoh Pembaruan Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 1-4.

<sup>2</sup> Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia, Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 70-71.

<sup>3</sup> Haidar Putra Daulay, Nurgaya Pasha, *Pendidikan Islam dalam Mencerdaskan Bangsa*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012, hlm. 1-2.

## Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah

memberikan pengakuan dan keberadaan madrasah dan pendidikan keagamaan sebagai subsistem dalam kesatuan sistem Pendidikan Nasional.<sup>4</sup>

Kebijakan dan politik pendidikan nasional yang dijalankan pada awal kemerdekaan adalah melalui usaha dengan melanjutkan persekolahan yang ada, walaupun sistem persekolahan tersebut, dimaksudkan agar memberi kesempatan belajar kepada semua lapisan masyarakat, tapi memang sistem persekolahan belum berakar pada kebudayaan dan nilai-nilai luhur bangsa.<sup>5</sup> Sejarah perjalanan pendidikan Agama di Indonesia tidak terlepas dari situasi dan kondisi politik pada saat kebijakan kebijakan tentang pendidikan itu lahir. Dari lintasan sejarah bahwa faktor politik menjadi faktor yang sangat dominan dalam menentukan arah dan kebijakan dalam merumuskan masa depan pendidikan Agama di Indonesia

Sesungguhnya jika dilihat kembali pada sejarah tentang berdirinya dan dibentuknya negara Indonesia yang dirumuskan oleh *founding fathers*, bahwa Indonesia yang memiliki ideologi Pancasila mempunyai makna filosofis yang sangat mendalam, yakni dalam rumusan sila pertama tentang negara yang berdasarkan pancasila yang mengakui ketuhanan. Maka dalam hal ini negara memiliki wewenang intervensi yang sangat kuat dibidang Agama, termasuk di dalamnya adalah mengenai Pendidikan Agama Islam.

Dari tiga jenis lembaga pendidikan yang kini berkembang di Indonesia yaitu pesantren-sekolah-madrasah, hanya pesantren yang berakar dari tradisi asli (*indigenous*) Nusantara. Sekolah dan madrasah yang muncul belakangan, lahir dari hasil interaksi dengan pihak luar. Sekolah dikenal setelah adanya "interaksi" bangsa Indonesia dengan kaum penjajah, sedangkan madrasah lahir sebagai respon umat Islam di Indonesia atas gerakan pembaharuan Islam di Timur Tengah sekaligus sebagai *counter institution* terhadap lembaga sekolah bentukan penjajah.<sup>6</sup>

Pendidikan agama pada mulanya tidak masuk ke dalam kurikulum sekolah umum. Hal ini disebabkan adanya anggapan bahwa pendidikan agama adalah urusan orang tua di rumah, bukan urusan pemerintah/sekolah atau adanya anggapan bahwa pendidikan agama adalah urusan lembaga-lembaga pendidikan Islam yang sudah berkembang di tengah masyarakat terutama sistem pendidikan madrasah dan pondok pesantren. Maka keberadaan pendidikan agama Islam (PAI) di sekolah umum,

---

<sup>4</sup>Pendidikan Keagamaan sebagai salah satu jenis Pendidikan Nasional (Bagian Ketiga pasal 15 ayat (2) UU No.2 Tahun 1989); dan madrasah adalah Pendidikan Umum yang berciri khas Agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama (PP. No. 28 Tahun 1990 Pasal 4 ayat (3) dan PP No. 29 tahun 1990 pasal 1 angka 4).

<sup>5</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Pendidikan Indonesia dari Zaman Kezaman*, Jakarta 1979, hlm. 92.

<sup>6</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru* (Jakarta: Logos, 1999), hlm. vii-viii.

khususnya di sekolah negeri, mengalami perjalanan panjang dan berliku sesuai kondisi sosial dan politik masa itu.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini termasuk penelitian pustaka (*library research*), yaitu merupakan penelitian yang memanfaatkan sumber perpustakaan untuk memperoleh data penelitiannya.<sup>7</sup> Salah satu ciri dari penelitian pustaka adalah peneliti berhadapan langsung dengan teks atau data angka dan bukan pengetahuan langsung dari lapangan atau saksi mata berupa kejadian, orang atau benda-benda lainnya.

## **PEMBAHASAN**

### **Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Pendidikan Agama Islam adalah upaya sadar yang terencana dalam menyiapkan peserta didik untuk mengenal, memahami, menghayati, hingga mengimani ajaran agama Islam, dibarengi dengan tuntunannya untuk menghormati penganut agama lain dalam hubungannya dengan kerukunan antar umat beragama hingga terwujud kesatuan dan persatuan bangsa.<sup>8</sup> Pendidikan Agama Islam adalah usaha sadar yang dilakukan pendidik dalam rangka mempersiapkan peserta didik untuk menyakini, memahami dan mengamalkan ajaran Islam melalui kegiatan bimbingan, pengajaran atau pelatihan yang telah ditentukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>9</sup>

Menurut Zakiah Daradjat pendidikan agama Islam adalah suatu usaha dan asuhan terhadap anak didik agar nantinya setelah selesai dari pendidikan dapat memahami apa yang terkandung didalam Islam secara keseluruhan, menghayati makna dan maksud serta tujuannya dan pada akhirnya dapat mengamalkannya serta menjadikan ajaran-ajaran agama Islam yang telah dianutnya itu sebagai pandangan hidupnya sehingga dapat mendatangkan keselamatan dunia dan akhirat kelak<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Pendidikan Agama Islam adalah merupakan usaha sadar dan terencana dalam rangka untuk mempersiapkan peserta didik untuk menyakini, memahami dan mengamalkan ajaran Islam melalui kegiatan bimbingan, pengajaran atau pelatihan yang telah ditentukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta menjadikan ajaran-ajaran agama Islam yang telah

---

<sup>7</sup>Mestika Zed, *Metodologi Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), hal 21.

<sup>8</sup>Abdul Majid dan Dian Andayani, *Pendidikan Agama Islam Berbasis Kompetensi*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), h. 130.

<sup>9</sup>Muhaimin, *Paradigma Pendidikan Islam: Upaya Mengefektifkan PAI di Sekolah*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), h.183.

<sup>10</sup>Zakiah Daradjat, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), h. 38

## Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah

dianutnya itu sebagai pandangan hidupnya sehingga dapat mendatangkan keselamatan dunia dan akhirat kelak.

Kata “kebijakan” merupakan terjemahan dari kata “*policy*” dalam bahasa Inggris, yang berartti mengurus masalah atau kepentingan umum, atau berarti juga administrasi pemerintah.<sup>11</sup> Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan perlu diteliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik.<sup>12</sup>

Jadi dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan adalah cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk memecahkan masalah kebijakan. Pada hakikatnya analisis kebijakan melibatkan hasil pengetahuan tentang sesuatu dalam proses kebijakan. Secara historis tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan informasi bagi pembuat kebijakan untuk dijadikan bahan pertimbangan yang nalar guna menemukan pemecahan masalah kebijakan.

Pendidikan Agama Islam yang diselenggarakan di sekolah umum atau Madrasah memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Pengembangan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT serta akhlak mulia peserta didik secara optimal.
2. Penanaman nilai ajaran Islam sebagai pedoman untuk mencapai kehidupan yang lebih baik di dunia dan akhirat.
3. Penyesuaian mental peserta didik terhadap lingkungan fisik dan sosial melalui penanaman nilai-nilai Pendidikan Agama Islam yang berkaitan dengan hubungan sosial kemasyarakatan.
4. Perbaikan kesalah pahaman, kesalahan dan kelemahan peserta didik dalam keyakinan, pemahaman dan pengalaman agama Islam dalam kehidupan sehari-hari.
5. Pencegahan peserta didik dari hal-hal negatif, baik yang berasal dari pengaruh budaya asing maupun kehidupan sosial kemasyarakatan yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari.<sup>13</sup>

Adapun tujuan Pendidikan Agama Islam adalah untuk menumbuh kembangkan Aqidah melalui pengembangan pengetahuan, penghayatan, pengamalan, pembiasaan serta pengalaman peserta didik tentang Agama Islam, sehingga menjadi manusia muslim yang terus berkembang keimanan dan ketaqwaannya kepada Allah SWT.

---

<sup>11</sup>H. M. Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*. Ed. 1 Cet 1, hlm 37.

<sup>12</sup>William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada university Press, 2000), hlm. 1.

<sup>13</sup>Muhaimin, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Agama Islam di Sekolah, Madrasah dan Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 7-8.

### **Formulasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Materi Pendidikan Agama Islam (PAI) wajib diberikan di semua jenis, bentuk dan jenjang pendidikan sekolah (SD, SMP, SMA, SMK dan/atau yang sederajat, karena sesuai penegasan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa PAI adalah isi kurikulum yang wajib diajarkan disetiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan.<sup>14</sup> Adapun ruang lingkup Pendidikan Agama Islam meliputi aspek-aspek berikut ini:

1. Al-Qur'an dan al-Hadits yang meliputi cara menulis, cara membaca, cara menghafal, memahami makna kandungan dan menterjemahkannya.
2. Aqidah meliputi rukun iman, yaitu mengimani Allah, malaikat, kitab Allah, Nabi dan Rasul, hari kiamat serta *qodo'* dan *qadar*.
3. Akhlak meliputi mencontoh dan membiasakan berperilaku terpuji serta menghindari perilaku tercela.
4. Fiqh meliputi rukun Islam, thaharah, dzikir dan berdo'a kepada Allah.
5. Tarikh dan kebudayaan Islam meliputi sejarah Nabi dan sahabat-sahabatnya

### **Implementasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Politik anggaran menjadi salah satu permasalahan pendidikan di Indonesia. Anggaran pendidikan yang sangat minim menyebabkan perbaikan fasilitas pendidikan, gaji guru, dan lain sebagainya masih belum maksimal. Padahal jika melihat ke belakang, Nabi Muhammad sudah memberi contoh bahwa anggaran pendidikan harus memadai. Gaji guru menjadi pengeluaran primer pada masa pemerintahan Nabi Muhammad SAW dan ini bisa menjadi landasan negara membuat kebijakan lebih memperhatikan nasib guru di Indonesia. Gaji guru bagi sekolah/madrasah negeri saat ini sudah mulai membaik, namun bagi sekolah/madrasah swasta masih jauh dari kata cukup.

Sertifikasi guru hanya untuk guru Pegawai Negeri Sipil dan honorer di sekolah/madrasah negeri. Menurut informasi dari Departemen Pendidikan Nasional, sertifikasi guru sebagai upaya peningkatan mutu guru dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan mereka, sehingga diharapkan dapat meningkatkan mutu pembelajaran dan mutu pendidikan di Indonesia secara berkelanjutan. Di beberapa negara, khusus mengenai sertifikasi guru telah diberlakukan secara ketat, misalnya di Amerika Serikat, Inggris, dan Australia. Sementara itu, di Denmark baru mulai dirintis dengan sungguh-sungguh sejak 2003. Di samping itu, ada beberapa negara yang tidak melakukan sertifikasi guru tetapi melakukan kendali mutu dengan mengontrol secara ketat terhadap proses pendidikan dan kelulusan di lembaga penghasil guru, misalnya di

---

<sup>14</sup>Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam: Dari Ordonasi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 2.

## Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah

Korea Selatan dan Singapura. Namun semua itu mengarah pada tujuan yang sama, yaitu berupaya agar dihasilkan guru yang bermutu.

Hanya saja lembaga pendidikan Islam swasta yang jumlahnya lebih banyak dari jumlah lembaga pendidikan Islam negeri tentu “gigit jari” karena tidak pernah disentuh untuk program ini. Padahal pengabdian guru-guru pada lembaga pendidikan di Indonesia tidak kalah dengan mereka-mereka (para guru) yang mengabdikan di sekolah/madrasah negeri. Berbeda dengan negara Jepang, di mana guru menjadi perhatian utama Kaisar karena Kaisar meyakini bahwa dengan adanya guru, Jepang akan dapat bangkit kembali setelah tragedi bom Nihrosima-Nagsaki tahun 1945.<sup>15</sup> Kenyataannya, keyakinan itu terbukti, Jepang mengalami kemajuan pendidikan yang luar biasa hingga saat ini. Dari waktu ke waktu, pendidikan di Jepang selalu mengalami perubahan ke arah yang lebih baik dengan kualitas SDM yang tinggi. Tidak salahlah jika negara ini menjadi salah satu negara maju di Asia, bahkan dunia.

Jika mengamati kondisi pendidikan Islam di Indonesia sekarang, terutama dalam konteks kemadrasahan, mayoritas ternyata lembaga pendidikan tersebut adalah madrasah swasta, bukan madrasah negeri, dengan orang tua wali murid dari keluarga miskin, bukan keluarga kaya. Data awal tersebut kalau menggunakan tesis Darmaningtyas di atas bahwa jika sekolah/madrasah negeri mayoritas didominasi oleh orang-orang kaya, sedangkan sekolah/madrasah swasta didominasi oleh orang-orang miskin, maka kondisi pendidikan madrasah tersebut adalah gambaran ketidakadilan dalam memperoleh akses pendidikan antara orang kaya dan orang miskin di dalam pendidikan Islam di Indonesia. Ini tentu bukanlah yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945, karena negara sesungguhnya berkewajiban menyelenggarakan pendidikan bagi seluruh warga negara tanpa kecuali, dan semua warga negara berhak mendapatkan pendidikan, meskipun ia miskin.<sup>16</sup>

Menurut Dadang S. Anshori munculnya madrasah unggulan juga akan menimbulkan persoalan di antaranya: pertama, kesenjangan kualitas antar madrasah yang mencolok pada saat ini, akan melahirkan daya saing yang tidak seimbang dalam perolehan kesempatan berusaha dan bekerja, dan kedua, bermunculannya madrasah unggul justru dikhawatirkan tidak sebagai manifestasi sebuah kesadaran perlunya manusia yang berkualitas di masa mendatang, melainkan menjadikan pendidikan sebagai bagian dari liberalisme ekonomi.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> As'aril Muhajir, *Ilmu Pendidikan Perspektif Kontekstual*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), hal. 19.

<sup>16</sup> Andi Prastowo, “Fenomena Pendidikan Elitis Dalam Sekolah/Madrasah Unggulan Berstandar Internasional”, *Jurnal Pendidikan Islam*, (Volume I, Nomor 1, Jun 2012/1433), hal. 34-35.

<sup>17</sup> Agus Maimun dan Agus Zaenul Fitri, *Madrasah Unggulan: Lembaga Pendidikan Alternatif di Era Kompetitif*, (Malang: UIN Malang Press 2010), hal. 28.

### **Evaluasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Di Indonesia, menurut Karel A. Steenbrink “dikotomi pada pendidikan dapat dilihat pada penyelenggaraan pendidikan formal oleh dua departemen yaitu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Departemen Agama, ternyata muncul pada akhir abad ke-19. hal ini semakin diperkuat dalam periode kolonial sekitar abad ke-20.

Sistem dualisme ini menjadi ciri yang dominan dalam sistem pendidikan pada masa penjajahan Kolonial. Ada sekolah yang berbeda untuk berbagai golongan rasial dan sosial. Sistem pendidikan terdiri dalam dua kategori yang jelas, yaitu sekolah Belanda dan sekolah pribumi yang masing-masing memiliki kurikulum, bahasa pengantar, pengawasan dan pembiayaan sendiri-sendiri yang berbeda. Dan dualisme ini juga terasa dalam sistem pendidikan yang membedakan strata sosial dari lapisan lapisan masyarakat yang turut menentukan jenis sekolah yang akan dimasuki.

Alasan politik pemerintahan penjajahan Belanda, maka di sekolahsekolah negeri tidak diberikan pendidikan agama. Politik pendidikan demikian diistilahkan sebagai netral.<sup>18</sup> Dari sisi pemerintah Belanda, sikap tidak peduli terhadap lembaga pendidikan Islam diambil karena pemerintah belanda merasa tidak perlu dan tidak ada gunanya untuk melakukan sesuatu, karena pendidikan Islam dianggap sebagai pendidikan moral keagamaan yang mengagungkan rasa institut yang memberikan sumber semangat perjuangan bagi rakyat.<sup>19</sup>

Kegiatan ini berlanjut pada masa penjajahan Jepang. Meskipun tujuan pendidikan pada zaman Jepang tidaklah banyak ditemukan, yang merupakan tujuan utama hanyalah memenangkan peperangan. Kendatipun ada beberapa hal yang perlu dicatat pada zaman Jepang ini, yaitu terjadinya perubahan yang cukup mendasar di bidang pendidikan dan hal ini penting sekali artinya bagi bangsa Indonesia. Untuk mendekati umat Islam, mereka menempuh beberapa kebijaksanaan, diantaranya ialah (a) Pondok pesantren yang besar-besar seringkali mendapat kunjungan dan bantuan dari pembesar-pembesar Jepang, (b) Sekolah negeri diberi pelajaran budi pekerti yang isinya identik dengan ajaran agama dan (c) Pemerintah Jepang mengizinkan berdirinya sekolah-sekolah tinggi Islam. Beberapa sekolah-sekolah tinggi Islam tersebut banyak dipimpin oleh tokoh-tokoh nasional seperti KH. Wahid Hasyim, Kahar Muzakir dan dan Moh. Hatta Dari sudut lain dapat dilihat, bahwa secara konkrit tujuan pendidikan pada zaman Jepang di Indonesia adalah menyediakan tenaga kerja cuma-cuma yang disebut *Romusha* yaitu prajurit-prajurit yang membantu peperangan demi kepentingan

---

<sup>18</sup>Abdul Rachman Saleh, *Pendidikan Agama dan Pembangunan Watak Bangsa*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 25.

<sup>19</sup>Ibid, hal. 18.

## Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah

Jepang. Karena itu para pelajar diharuskan mengikuti latihan fisik, latihan kemiliteran dan indoktrinasi ketat.<sup>20</sup>

Berlanjut pada awal kemerdekaan, pemerintah dan bangsa Indonesia mewarisi sistem pendidikan dan pengajaran yang dualisme, yaitu sistem pendidikan dan pengajaran pada sekolah-sekolah umum bercorak sekuler, tak mengenal ajaran agama, yang merupakan warisan dari pemerintah kolonial Belanda dan sistem pendidikan dan pengajaran Islam yang tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat Islam sendiri. Kedua sistem pendidikan tersebut sering dianggap saling bertentangan serta tumbuh dan berkembang secara terpisah satu sama lain.

Di tengah-tengah berkobarnya revolusi fisik, pemerintah tetap membina pendidikan agama. Khusus untuk mengelola pendidikan agama yang diberikan di sekolah-sekolah umum tersebut, maka pada bulan Desember 1946, dikeluarkanlah Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dengan Menteri Agama, yang mengatur pelaksanaan pendidikan agama pada sekolah-sekolah umum (negeri dan swasta), yang berada di bawah kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Maka sejak itulah terjadi dualisme (dkhotomi) pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan agama dan pendidikan umum. Di satu pihak, Departmen Agama mengelola semua jenis pendidikan agama baik di sekolah-sekolah agama maupun di sekolah-sekolah umum. Di pihak lain, pihak Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mengelola pendidikan pada umumnya dan mendapatkan kepercayaan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional. Kejadian seperti ini sempat dipertentangkan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak senang dengan pendidikan agama terutama golongan komunis, sehingga ada kesan seakan-akan pendidikan agama khususnya Islam, terpisah dari pendidikan.

Selanjutnya pendidikan agama diatur secara khusus dalam UU Nomor 4 tahun 1950 pada BAB XII Pasal 20, yaitu:

1. Dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut.
2. Cara menyelenggarakan pengajaran agama di sekolah-sekolah negeri diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, bersama-sama dengan Menteri Agama.

Pada tahun 1958, pemerintah mendorong untuk mendirikan madrasah negeri dengan ketentuan kurikulum 30% pelajaran agama dan 70% untuk pelajaran umum. Upaya untuk mengatasi ketimpangan antara pendidikan agama dan pendidikan umum terus diupayakan. Untuk menyamakan antara sekolah agama dan sekolah umum di antaranya mengubah kurikulum di sekolah agama. Surat Keputusan Menteri Agama,

---

<sup>20</sup>Ari H. Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hal. 25.

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Dalam Negeri pada tahun 1975 tentang peningkatan mutu pendidikan pada madrasah yang menetapkan:

1. Ijazah madrasah dapat mempunyai nilai sama dengan nilai ijazah sekolah umum yang setingkat.
2. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum setingkat lebih atas.
3. Lulusan madrasah dapat dipindah ke sekolah-sekolah umum yang setingkat dari sekolah dasar sampai ke perguruan tinggi.

Adanya upaya untuk menyetarakan pendidikan madrasah dengan sekolah-sekolah negeri, maka kurikulum madrasah diarahkan kepada kurikulum nasional yang diselenggarakan untuk sekolah-sekolah pemerintah. Dengan kata lain, terjadi arus sentralisasi kurikulum. Praktis pendidikan di madrasah tentunya mempunyai nilai-nilai yang positif. Akhir dekade 1980-an dunia pendidikan Islam memasuki era integrasi karena lahirnya UU Nomor 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Implikasi dari UUSPN terhadap pendidikan madrasah dapat diamati pada kurikulum dari semua jenjang madrasah, mulai dari Ibtidaiyah, Tsanawiyah, sampai dengan Aliyah. Secara umum, penjenjangan itu pun paralel dengan penjenjangan pada pendidikan sekolah, mulai dari sekolah dasar, sekolah lanjutan tingkat pertama, sampai dengan sekolah menengah umum. Di bawah ketentuan yang terintegrasi itu, madrasah ibtidayah pada dasarnya adalah "sekolah dasar berciri khas Islam" madrasah Tsanawiyah adalah "sekolah lanjutan tingkat pertama berciri khas Islam" kedua-duanya, MI dan MTs, termasuk dalam kategori pendidikan dasar. Sedangkan madrasah Aliyah pada dasarnya dikategorikan sebagai "sekolah menengah umum berciri khas Islam."<sup>21</sup>

Kenyataan di atas dapat dilihat dengan adanya keputusan Menteri Agama RI nomor 372 tahun 1993 tentang kurikulum pendidikan dasar berciri khas agama Islam. Sedangkan kurikulum Madrasah Aliyah telah dikeluarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 373 tahun 1993 tentang kurikulum Madrasah Aliyah. Dalam ketentuan ini, isi kurikulum terdiri dari dua program pengajaran khusus sebagaimana berlaku dalam sekolah menengah umum.

Demikian pula dengan keluarnya Undang-Undang Sisdiknas (Sistem Pendidikan Nasional) tahun 2003, menyebutkan bahwa pasal 17 ayat (2) menyebutkan pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan madrasah Tsanawiyah dan bentuk lain yang sederajat. Sedangkan pasal 18 ayat (3) pendidikan menengah berbentuk sekolah menengah atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) dan bentuk lain yang sederajat.

---

<sup>21</sup> Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hal. 155.

## **Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah**

Dalam perkembangannya, kurikulum pendidikan agama dari waktu ke waktu senantiasa mengalami perubahan seiring dengan kemajuan zaman. Semua ini dilakukan adalah dengan tujuan peningkatan kualitas pendidikan agama di lembaga pendidikan agama dan menghilangkan pengaruh dikotomi dalam dunia pendidikan Islam selama ini di Indonesia.

### **Rekomendasi Kebijakan Pendidikan Agama Islam**

Dalam bidang pendidikan agama, kementerian Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan menghasilkan rekomendasi sebagai berikut:<sup>22</sup>

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 tersebut 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 umum
8. Diadakan latihan bagi para guru agama.

### **KESIMPULAN**

Analisis kebijakan adalah cara atau prosedur dalam menggunakan pemahaman manusia terhadap dan untuk memecahkan masalah kebijakan. Pada hakikatnya analisis kebijakan melibatkan hasil pengetahuan tentang sesuatu dalam proses kebijakan. Secara historis tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan informasi bagi pembuat kebijakan untuk dijadikan bahan pertimbangan yang nalar guna menemukan pemecahan masalah kebijakan.

Pendidikan agama pada mulanya tidak masuk ke dalam kurikulum sekolah umum. Hal ini disebabkan adanya anggapan bahwa pendidikan agama adalah urusan orang tua di rumah, bukan urusan pemerintah/sekolah atau adanya anggapan bahwa pendidikan agama adalah urusan lembaga-lembaga pendidikan Islam yang sudah berkembang di tengah masyarakat terutama sistem pendidikan madrasah dan pondok pesantren. Maka keberadaan pendidikan agama Islam (PAI) di sekolah umum, khususnya di sekolah negeri, mengalami perjalanan panjang dan berliku sesuai kondisi sosial dan politik masa itu.

Keberadaan mata pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) di sekolah dan madrasah mengalami perjalanan panjang dan rumit seiring dengan kondisi sosial politik yang menyertai. Di masa Belanda pendidikan agama tidak mendapatkan peluang diajarkan di sekolah pemerintah dengan alasan pemerintah bersikap netral

---

<sup>22</sup> Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah dan Sekolah* (Jakarta: LP3ES, 1991), hal. 91.

dan diskriminatif dengan munculnya ordonansi guru dan ordonansi sekolah liar. Kebijakan Jepang lebih lunak dengan mengizinkan pendidikan agama diajarkan di sekolah. Setelah Indonesia merdeka, secara perlahan posisi PAI menguat, dari sebelumnya sebagai mata pelajaran pelengkap, tidak wajib, dan tidak menentukan kenaikan kelas, menjadi mata pelajaran inti di setiap jenjang pendidikan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Majid dan Dian Andayani, *Pendidikan Agama Islam Berbasis Kompetensi*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006).
- Agus Maimun dan Agus Zaenul Fitri, *Madrasah Unggulan: Lembaga Pendidikan Alternatif di Era Kompetitif*, (Malang: UIN Malang Press 2010).
- Azra, Azyumardi. *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru* (Jakarta: Logos, 1999).
- Daradjat, Zakiah. *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Pendidikan Indonesia dari Zaman Kezaman*, Jakarta 1997.
- Dunn, N William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000).
- Gunawan, Ari H. *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986).
- Haidar Putra Daulay, Nurgaya Pasha, *Pendidikan Islam Dalam Mencerdaskan Bangsa*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012.
- Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia, Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996.
- H. M. Hasbullah, *Kebijakan Pendidikan: Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*. Ed. 1 Cet 1, hlm 37.
- Karel, A Steenbrink. *Pesantren Madrasah dan Sekolah* (Jakarta: LP3ES, 1991).
- Muhaimin, *Paradigma Pendidikan Islam: Upaya Mengefektifkan PAI di Sekolah*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002).
- Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999).
- Muhaimin, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Agama Islam di Sekolah, Madrasah dan Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005).
- Nata, Abudin. *Tokoh-Tokoh Pembaruan Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo persada, 2005.
- Pendidikan Keagamaan sebagai salah satu jenis Pendidikan Nasional (Bagian Ketiga pasal 15 ayat (2) UU No.2 Tahun 1989); dan madrasah adalah Pendidikan Umum yang berciri khas Agama Islam yang disenggarakan oleh Departemen

## Analisis Kebijakan Pendidikan Agama Islam di Sekolah dan Madrasah

Agama (PP. No. 28 Tahun 1990 Pasal 4 ayat (3) dan PP No. 29 tahun 1990 pasal 1 angka 4).

Prastowo, Ani. "Fenomena Pendidikan Elitis Dalam Sekolah/Madrasah Unggulan Berstandar Internasional", *Jurnal Pendidikan Islam*, (Volume I, Nomor 1, Jun 2012/1433), hal. 34-35.

Saleh, Abdul Rachman. *Pendidikan Agama dan Pembangunan Watak Bangsa*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005).

Soebahar, Abd. Halim. *Kebijakan Pendidikan Islam: Dari Ordonasi Guru sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).

Zed, Mestika. *Metodologi Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004).