

POSISI MADRASAH DI TENGAH PERUBAHAN SISTEM PENDIDIKAN ISLAM

Nurhayati Djamas

Kepala Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan

The change of status of Madrasah as public school will not immediately improve the quality of Madrasah. Taken as a competition, the Madrasah institution is the one that had a late start. Nevertheless, the demand is still persistent, that Madrasah be more responsive to the changes. Therefore, if Madrasah does not improve itself and does not make some innovative breakthrough, it will be even farther behind the public school. This article is an attempt to study the position of Madrasah in the rapidly-changing situation, particularly in response to Undang-Undang Sisdiknas no. 20 of the year 2003.

A. Asal Usul Madrasah

Madrasah merupakan salah satu lembaga pendidikan Islam yang menjembatani antara sistem pendidikan Islam dengan persekolahan umum dalam sistem pendidikan Barat yang diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Sebelum mengadopsi sistem pendidikan Barat dengan pola yang terstruktur dalam sistem pendidikan berjenjang di sekolah, pendidikan Islam berjalan dengan sistem yang lebih longgar. Hal itu seperti berlangsung di pesantren salafiyah, dimana murid yang ingin belajar memperdalam cabang ilmu

keislaman mendatangi guru atau kiyai yang ahli dalam bidang tersebut di pesantrennya tanpa ada pembatasan jangka waktu tertentu. Bila si murid telah merasa cukup belajar dengan kiyai atau guru tersebut, ia dapat memutuskan untuk pindah ke pesantren lain atau belajar cabang ilmu keislaman yang lain yang ia perlukan. Tidak ada ijazah formal yang didapatkan murid atau santri yang belajar di pesantren. Pengakuan bahwa murid tersebut dipandang sudah memiliki penguasaan terhadap cabang ilmu yang dipelajarinya hanya didapatkan langsung dari guru atau kiyai secara informal dalam bentuk ungkapan 'ajaztu'.

Madrasah sendiri, setidaknya dalam penggunaan konsep dan istilah, bukanlah merupakan model orisinal pendidikan Islam Indonesia. Lembaga pendidikan madrasah mulai didirikan pada abad ke lima hijriyah, yang paling dikenal dalam sejarah, yaitu ketika Nizham Al Muluk dari khilafah Bani Saljuk mendirikan madrasah Nizhamiyah di Baghdad pada tahun 459 hijriyah/1067 masehi. Pendirian madrasah di Baghdad ini diikuti oleh pembentukan madrasah di berbagai wilayah lain di Timur Tengah. Berbeda dengan madrasah yang dikenal luas di Indonesia sekarang, pendidikan di madrasah ketika itu merupakan bentuk pendidikan tinggi Islam, yang didukung oleh koleksi literature keislaman dan di bawah asuhan ulama terkemuka Imam al Ghazali¹.

Di Indonesia, selain mengadopsi nama madrasah untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah (bukan untuk pendidikan tinggi), ide formalisasi pendidikan Islam sudah ada jauh sebelum kemerdekaan Indonesia, seperti pendirian Sumatra Thawalib oleh Haji Rasul atau Madrasah Adabiyah, yang kemudian

berubah menjadi Sekolah Adabiyah, oleh Abdullah Ahmad di Sumatera Barat pada awal abad ke 20 atau lembaga pendidikan (madrasah) Mambaul Ulum di Surakarta dan lainnya². Setelah itu, perlu pula dicatat perkembangan Sekolah Rendah (Rakyat) Islam yang didirikan di berbagai daerah seperti di Aceh, Lampung, Surakarta dan daerah lainnya yang kemudian dijadikan Madrasah Ibtidaiyah Negeri yang berada di bawah Kementrian Agama pada tahun 1959 berdasarkan Peraturan Menteri Agama No. 1, 2 dan 12 Tahun 1959. Sejak itu, selain berkembangnya madrasah swasta oleh masyarakat, mulailah dilakukan pendirian madrasah Negeri oleh Kemnetrian Agama di tingkat Tsanawiyah dan Aliyah, yang sempat dihentikan pada tahun 1970, tapi belakangan diteruskan kembali.

B. Status dan Pengakuan terhadap Pendidikan di Madrasah.

Pendidikan agama dan pendidikan di lembaga pendidikan Islam mulai mendapat perhatian

¹ Lihat George Makdisi, *The Rise of College*, (Edinburg, Edinburg University Press, 1981), h. 32

² Moh. Hisyam, *Caught Between Three Fires The Javanese Pengulu Under The Dutch Colonial Administration*, (Jakarta, INIS, 2001), h. 42. Hisyam bahkan menyebutkan bahwa gagasan pendidikan madrasah yang pertama adalah pada pesantren Mambaul Ulum tersebut.

dan pengakuan formal dari pemerintah sejak adanya usul untuk mengusahakan pembaharuan pendidikan dari Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP), yang kemudian menjadi bahan pertimbangan Badan Penyelidik Pengajaran RI. Rekomendasi dari Panitia tersebut tentang pendidikan di lembaga pendidikan Islam menjadi inspirasi di dalam pasal-pasal Undang-undang Sistem Pendidikan yang pertama setelah kemerdekaan, UU No. 4 Tahun 1950 juncto UU No. 12 Tahun 1954. Di dalam pasal 10 Undang-undang tersebut disebutkan bahwa belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar. Dengan pasal tersebut, pendidikan di madrasah mendapat pengakuan akan fungsinya di dalam memenuhi kewajiban belajar bagi warga negara.

Pengakuan formal dari undang-undang tersebut memberikan ruang gerak bagi Departemen Agama untuk menetapkan peraturan untuk lebih meningkatkan kedudukan dan fungsi pendidikan di lembaga pendidikan Islam di dalam sistem pendidikan nasional. Peran Departemen Agama dalam mengupayakan pengakuan terhadap pendidikan yang berlangsung di lembaga pendidikan Islam tidak dapat dipandang kecil. Jauh sebelum Undang-undang sistem pendidikan yang pertama ditetapkan,

Menteri Agama sejalan dengan semangat dari hasil kerja dan usul Panitia Penyelidik Pengajaran, telah mengeluarkan Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946 tentang pemberian subsidi bantuan terhadap lembaga pendidikan Islam. Peraturan Menteri Agama tersebut sekali gus mengatur perbaikan kurikulum yaitu sepertiga dari jumlah jam pelajaran di lembaga pendidikan Islam harus memuat mata pelajaran umum mulai dari bahasa Indonesia, berhitung, sejarah, ilmu bumi dan lainnya. Peraturan Menteri agama tersebut juga menandai awal restrukturisasi lembaga pendidikan Islam di madrasah dengan membagi tingkatan pendidikan di madrasah. Pertama, Madrasah Tingkat Rendah yang lama belajarnya sekurang-kurangnya 4 tahun dengan usia anak didik antara 6 tahun sampai 15 tahun. Kedua, Madrasah Tingkat Lanjutan dengan lama pendidikan sekurang-kurangnya 3 tahun yang diikuti oleh anak berusia sekurang-kurangnya 11 tahun ke atas. Langkah ini merupakan satu upaya untuk mensejajarkan kedudukan lembaga pendidikan Islam dengan sekolah umum, diantaranya pemberian bantuan untuk lebih meningkatkan kapasitas lembaga tersebut dan penyesuaian kurikulum agar lulusannya tidak jauh ketinggalan dengan lulusan sekolah umum dan memiliki cukup wawasan pengetahuan umum.

Dukungan pemerintah dan penyesuaian kurikulum yang dilakukan belum dapat menjembatani kesenjangan mutu lulusan antara madrasah dan sekolah umum. Sampai pada awal tahun 1970-an, perbedaan antara kedua pendidikan di madrasah dan sekolah umum sangat terasa, dan juga karena masih berjalan dalam kerangka sistim pendidikan yang berbeda. Pendidikan di madrasah masih terkonsentrasi pada kurikulum pengetahuan agama, sedangkan sekolah umum mengutamakan kurikulum pengetahuan umum. Karena itu, pada awal tahun 70-an muncul gagasan pemerintah untuk pengintegrasian administrasi penyelenggaraan pendidikan, dengan dikeluarkannya Keppres No. 34 Tahun 1972 yang diikuti oleh Inpres No. 15 Tahun 1975. Alasan dikeluarkannya kedua peraturan tersebut yaitu untuk mendorong peningkatan mutu pendidikan di madrasah. Namun, kalangan pendukung pendidikan Islam berkeberatan dengan keputusan tersebut karena dianggap sebagai upaya dari kelompok "sekuler" untuk me-

ngurangi fungsi pendidikan Islam.³ Hasil kompromi yang dicapai setelah dikeluarkannya peraturan tersebut yaitu penetapan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, serta Menteri Dalam Negeri tentang Peningkatan Mutu Pendidikan di Madrasah. Selain pengaturan kurikulum yang mengharuskan madrasah menjalankan kurikulum pengetahuan umum dengan proporsi 70 % dari seluruh jam pelajarannya dan 30 % untuk pengetahuan agama, juga pengakuan terhadap lulusan madrasah yang dapat melanjutkan ke jenjang sekolah umum berikutnya. Seluruh perkembangan tersebut dapat dilihat sebagai bagian dari upaya konvergensi dan pengintegrasian antara sistim pendidikan Islam di madrasah dengan sistim yang berjalan di sekolah umum. Pada mulanya kalangan muslim pendukung sistim pendidikan Islam memperlihatkan keberatan, dan bahkan "kecurigaan" mereka, terhadap langkah pengintegrasian sistim pendidikan Islam di madrasah di bawah satu

³ Prof Zakiyah Daradjat, yang ketika itu menjabat sebagai Direktur Pendidikan Agama di Departemen Agama dengan Menteri Agama Prof Mukti Ali, menggambarkan suasana tegang dari kalangan pendukung sistim pendidikan Islam yang tergabung di dalam MP3A, yang kemudian bersidang untuk merespon keputusan tersebut. Akhirnya setelah berkonsultasi dengan Presiden Suharto, yang kemudian berujung dengan ditetapkannya SKB 3 Menteri tahun 1975 tentang Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah. Lihat, Nurhayati Djamah, "Prof Dr Zakiyah Daradjat Ulama Perempuan Pembina Perguruan", dalam Azyumardi Azra dan Syaiful Umam, *Tokoh dan Pemimpin Agama Biografi Sosial Intelektual*, (Jakarta, Badan Litbang Agama Departemen Agama, 1998), h. 490-493

payung sistim pendidikan nasional. Namun, penetapan Undang-undang No. 2 Tahun 1989 yang kemudian direvisi dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistim Pendidikan Nasional, yang menempatkan madrasah dalam kedudukan yang sama dengan sekolah umum dengan pelaksanaan kurikulum yang sama, keberatan dari pendukung pendidikan madrasah sebelumnya lebih disebabkan persoalan "psiko-politik" semata.⁴ Dengan perubahan kedudukan madrasah, yang semula dianggap sebagai lembaga pendidikan "kelas dua", menjadi sama dengan sekolah umum, persoalannya bagi madrasah adalah apakah madrasah dapat mengejar ketertinggalannya dalam mutu penyelenggaraan pendidikan yang mempengaruhi mutu lulusannya dibanding dengan sekolah umum? Selain itu, madrasah yang selama beberapa dekade mengkonsentrasikan kurikulumnya pada berbagai bidang pengetahuan agama, dan karena itu pula sebagian orang tua murid menyekolahkan anaknya di madrasah,

menghadapi persoalan bagaimana melestarikan kurikulum yang menjadi jati dirinya (identitas madrasah), sehingga ciri madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam tidak lenyap seiring dengan perubahan kedudukannya.

C. Masalah Mutu dan Jati Diri Madrasah

Penempatan kedudukan madrasah sebagai sekolah umum dengan menerapkan kurikulum yang sama yang dimulai sejak penerapan kurikulum 1994, tentu tidak serta merta akan mampu menyamakan kualitas penyelenggaraan pendidikan dan produk pendidikannya. Sebab, ibarat orang berpacu dalam suatu kompetisi, sekolah umum, yang menjadi *sparing partner* madrasah, telah berlari jauh beberapa blok, madrasah baru berada pada langkah awal. Namun, karena pelaksanaan kurikulum nasional yang sama dapat dikatakan telah berlangsung satu dekade, maka bila akan melakukan evaluasi terhadap perbandingan mutu penyelenggaraan

⁴ Pada masa awal pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Suharto, kebijakan politik presiden Suharto yang memarginalkan kelompok Islam politik di dalam mainstream politik nasional (terutama pada fase pertama pemerintahannya) telah melahirkan frustrasi dan bahkan kecurigaan adanya pengaruh politik yang kuat dari kelompok "nasionalis-sekuler". Kecurigaan seperti itu mempengaruhi respon mereka terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang menyangkut kepentingan mereka. "Psiko-politik" demikian berubah sejalan dengan perubahan pendulum kebijakan politik Suharto pada paroh akhir masa pemerintahannya yang lebih akomodatif terhadap kelompok muslim. Perubahan pendulum politik tersebut berlanjut sekarang setelah era reformasi yang memberi ruang kepada kelompok politik Islam untuk menjalankan peran yang lebih besar di panggung politik nasional.

kurikulum dan mutu lulusan antara madrasah dan sekolah umum, setidaknya sudah ada dasar acuan yang sama yang dapat digunakan dalam perbandingan tersebut. Tidak pula dapat dikesampingkan faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan kurikulum di madrasah, terutama untuk kurikulum bidang studi umum. Faktor penentu utama dalam pelaksanaan kurikulum ada pada guru. Pertanyaannya adalah apakah guru-guru yang mengajarkan kurikulum bidang studi atau pengetahuan umum telah memiliki kompetensi yang memadai untuk mengajarkan mata pelajaran tersebut? Sebelumnya, guru madrasah pada umumnya direkrut dari Fakultas Tarbiyah (fakultas tarbiyah di beberapa IAIN membuka Jurusan Tadris) untuk memenuhi kebutuhan guru bidang studi umum di madrasah. Di dalam kenyataannya yang terjadi adalah tidak adanya kesesuaian antara latar belakang dan kompetensi guru dengan mata pelajaran yang diajarkannya (*mismatch*). Ketidaksesuaian tersebut juga dipengaruhi oleh proses rekrutmen guru, yang masih sering tidak sepenuhnya didasarkan pada pertimbangan kebutuhan riil untuk mengajarkan mata pelajaran yang memerlukan kompetensi khusus. Untuk mengatasi ketidaksesuaian tersebut juga telah dilakukan program sertifikasi bagi guru bidang studi umum (seperti matematik dan lainnya).

Semua langkah untuk menyesuaikan antara kompetensi guru dengan mata pelajaran yang diajarkannya merupakan acuan lain untuk melihat kualitas penyelenggaraan pendidikan di madrasah dan kualitas lulusannya.

Disamping faktor guru, kualitas penyelenggaraan pendidikan juga dipengaruhi oleh faktor lainnya seperti sarana dan prasarana pendukung serta sumber daya lainnya. Dari sudut anggaran pembinaan pendidikan madrasah, telah ada peningkatan anggaran, terutama setelah pemberlakuan kurikulum nasional sekolah umum. Namun, alokasi dan pemerataan pendistribusian anggaran yang sesuai kebutuhan madrasah juga masih menjadi persoalan. Begitu pula dengan buku pegangan dan sarana pendukung lainnya. Oleh karena, untuk melihat sejauh mana pendidikan di madrasah dapat memenuhi tuntutan peningkatan mutu pendidikan, perlu juga dipertimbangkan kapasitas madrasah dalam memenuhi berbagai faktor pendukung yang menentukan di dalam pelaksanaan kurikulumnya.

Persoalan yang juga sangat krusial dengan adanya perubahan status madrasah adalah pelaksanaan kurikulum bidang studi agama yang sebelumnya menjadi konsentrasi kurikulum madrasah. Madrasah diharapkan dapat menghasilkan lulusan yang tidak saja

memahami ajaran agamanya sebagai bekal dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, juga diharapkan mampu melahirkan manusia sholeh yang berakhlak baik yang tercermin dalam sikap perilaku siswa sehari-hari. Dengan tuntutan pelaksanaan kurikulum yang sama dengan kurikulum di sekolah umum menyebabkan berkurangnya alokasi waktu untuk mata pelajaran bidang studi agama. Selain, alokasi waktu yang berkurang, perhatian terhadap mata pelajaran agama juga berkurang. Situasi demikian, dikhawatirkan akan melunturkan apa yang selama ini menjadi identitas atau jati diri madrasah.

D. Penutup

Perkembangan dan perubahan dalam pelaksanaan pendidikan di madrasah, sebagai lembaga pendidikan Islam, memberikan beberapa implikasi. Pertama, perubahan kedudukan madrasah menuntut penyesuaian penyelenggaraan pendidikan di madrasah sesuai dengan standar pendidikan yang berlaku untuk sekolah umum. Kedua, tuntutan penyelenggaraan pendidikan di madrasah sesuai standar

yang berlaku di sekolah umum memberi beban tambahan berupa tuntutan untuk dapat melestarikan jati diri madrasah yaitu lulusan yang memahami ajaran agama dan menjadi pribadi yang sholeh yang mengamalkan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari dan berakhlak yang baik. Ketiga, peningkatan pengakuan terhadap pendidikan di madrasah telah memberikan arti tersendiri bagi pendukung sistem pendidikan madrasah, bahwa lulusan madrasah akan punya bekal memadai untuk dapat menjalankan peran di berbagai lapangan kehidupan di luar sektor keagamaan. Dengan kata lain, lulusan madrasah mendapatkan bekal untuk dapat berinteraksi sesuai tuntutan perkembangan dunia modern. Seluruh perubahan itu diharapkan dapat memacu madrasah untuk di satu sisi meningkatkan kualitas pendidikannya sesuai standar pendidikan nasional, dan di sisi lain dapat memenuhi harapan pendukung pendidikan di madrasah untuk menghasilkan pribadi-pribadi yang sholeh, yang mengetahui ajaran agamanya dan menjalankannya dalam kehidupan sehari-hari yang tercermin dalam sikap dan perilakunya[.]