

PERKEMBANGAN PENDIDIKAN PESANTREN DI
INDONESIA DARI ERA PRA KEMERDEKAAN SAMPAI ERA
“INDONESIA BERSATU” DALAM PERSPEKTIF TEORI
ARAHAN MASYARAKAT AMITEI ETZIONI

*Amang Fathurrohman**

Abstract : Pesantren, in Islamic education in Indonesia has had a long history. The development of pesantren have ups and downs in contributing Islamic education, in line with the policy changes adopted by the government. Changes Islamic education in Indonesia is that it tries to be analyzed, particularly boarding schools, from pre-independence to the present with the Public Landing Theory approach Amitai Etzioni. The results showed that the changes that occur in schools is due to the policy of 'ruling' at that time, so the pesantren community changes from active to passive drifting later and in the present development will again be drifting back. And the future is potentially a public boarding active again.

Keywords: Islamic Education; Active Community; Etzioni Amitei; Tutorial Society Theory.

PENDAHULUAN

Kebijakan merupakan keputusan yang telah ditetapkan atau *standing decision* yang memiliki karakteristik tertentu seperti konsistensi sikap dan keberulangan bagi subyek dan obyeknya. Sementara kebijakan pendidikan dapat dimaknai sebagai

*Dosen Universitas Yudharta Pasuruan, email: amangfr@yudharta.ac.id

kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatur pendidikan di negaranya. Yang pasti, kebijakan apapun itu, selalu diwujudkan dalam bentuk keputusan yang menekankan pada implementasi tindakan, terlepas dari tindakan tersebut pada akhirnya dilakukan atau tidak.

Pelaku dan perumus kebijakan publik di Indonesia adalah perumus kebijakan itu sendiri (legislatif: DPR dan MPR), pemerintah (eksekutif: Presiden), badan administratif (Menteri Kabinet), dan peserta non-struktural (partai politik, *interest groups*, tokoh maupun perorangan). Perwujudan kebijakan pemerintah di bidang pendidikan tersebut dapat dikategorisasikan menjadi 2 bentuk, yaitu yang pertama, terwujud dalam bentuk peraturan pemerintah seperti: GBHN, TAP MPR, UU tentang pendidikan, PP, dan seterusnya; yang kedua terwujud dalam bentuk sikap pemerintah, terutama dari Menteri Pendidikan Nasional yang meliputi sikap formal yang dituangkan melalui SK atau Permen, dan sikap non-formal seperti komentar, pernyataan, atau anjuran tentang segala hal yang berkaitan dengan pendidikan nasional.¹

Tentunya, dalam pembentukan segala jenis peraturan pemerintah dan sikap formal pemerintah, tidaklah berjalan tanpa aturan. Di Indonesia, pembuatan kebijakan publik telah diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Mekanisme pembuatan kebijakan tersebut terbagi dalam tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundang-undangan, dan penyebarluasan.² Tentunya kebijakan publik yang dimaksud juga meliputi kebijakan pendidikan yang berada dalam ranah publik.

Pembahasan mengenai masalah kebijakan pendidikan nasional tentunya tidak akan pernah terlepas dari pembahasan mengenai dimensi politik yang mengonstruksinya. Dapat dikatakan bahwa segala kebijakan pendidikan pada dasarnya merupakan keputusan

politik.³ Pendapat tersebut juga didukung oleh pakar analisis kebijakan publik dari Amerika Serikat, William N. Dunn, yang menyatakan bahwa pada dasarnya proses pembuatan kebijakan merupakan proses politik yang berlangsung dalam tahap-tahap tertentu yang saling bergantung, yaitu penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Di lain pihak, permasalahan yang diagendakan dalam perumusan kebijakan menjadi jauh lebih jelas bila digambarkan melalui dimensi politik. Pendapat tersebut senada dengan apa yang diungkapkan oleh Murray Edelman, bahwa munculnya permasalahan kebijakan tentu melalui cara-cara yang sangat kompleks. Kompleksitas tersebut muncul dari dinamika masyarakat yang telah melibatkan aspirasinya, *self concept*-nya, kepercayaannya, ketakutannya, dan pada akhirnya mengkonstruksi permasalahan-permasalahan tertentu.⁴ Sehingga menjadi sebuah kewajaran bila berbagai elemen dan situasi yang melingkupi keadaan sosio-politik sebuah bangsa akan sangat menentukan seperti apa bangunan kebijakan yang akan dihasilkan nantinya. Adanya dimensi politik yang menjadi bagian dalam proses pembuatan kebijakan publik tersebut telah banyak diuraikan oleh para pakar, yang salah satunya menelurkan konsep formulasi kebijakan publik dalam sebuah realitas politik makro dan mikro yang begitu penuh dengan kompleksitas.

Kentalnya dimensi politik dalam arena kebijakan publik, dalam hal ini yang dibahas secara khusus adalah kebijakan pendidikan, memunculkan berbagai macam permasalahan. Bahkan, kebijakan tersebut diklaim sebagai bagian dari suatu sistem masalah yang menjadi sumber ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah.⁵ Sehingga berbagai upaya dilakukan untuk menganalisis kebijakan yang telah, sedang, maupun akan dibuat oleh pemerintah, tentunya dari berbagai sudut pandang terutama dari dimensi politik. Dalam mengkaji politik kebijakan pendidikan di Indonesia, tentunya tidak

dapat dilakukan dengan hanya melakukan kajian terhadap kebijakan pendidikan yang dikeluarkan baru-baru ini saja, tetapi perlu melihat tautan sejarah kebijakan pendidikan.

RIWAYAT HIDUP AMITAI ETZIONI

Amitai Etzioni (lahir dengan nama *Werner Falk* 4 Januari 1929 di Köln, Jerman) adalah seorang sosiolog Israel-Amerika, yang terkenal karena tulisan-tulisannya mengenai sosio-ekonomi dan komunitarianisme. Etzioni adalah pendiri gerakan komunitarian pada awal 1990-an dan membentuk Jaringan Komunitarian untuk menyebarkan gagasan-gagasan gerakan ini. Tulisan-tulisannya menekankan bahwa semua masyarakat harus dengan hati-hati menciptakan keseimbangan antara hak dan tanggung jawab, dan antara otonomi dan ketertiban.⁶

Gagasan utama Etzioni adalah bahwa hak-hak individu dan aspirasi harus dilindungi tetapi mereka harus dimasukkan ke dalam rasa masyarakat (maka nama gerakan yang ia ciptakan, "Komunitarianisme"). Dalam gerakan, pemikiran komunitarian dikembangkan sebagai reaksi terhadap sikap "aku-pertama" dari tahun 1980-an. Gerakan juga telah berusaha untuk mendirikan sebuah landasan bersama antara liberal dan konservatif, karena itu mampu menjembatani divisi terus-menerus. Gerakan ini bekerja untuk memperkuat kemampuan semua aspek masyarakat termasuk keluarga dan sekolah dalam rangka memperkenalkan nilai-nilai yang lebih positif. Selain itu, bertujuan untuk mendapatkan orang yang terlibat dalam cara-cara yang positif di semua tingkat masyarakat dan memastikan bahwa masyarakat berlangsung secara teratur.⁷

Setelah melarikan diri dari Jerman Nazi ke Palestina pada tahun 1930-an, Etzioni belajar di bawah Martin Buber di Universitas Ibrani di Yerusalem. Pada 1958 ia mendapatkan gelar PhD dalam sosiologi dari Universitas California, Berkeley. Ia menjadi profesor sosiologi di

Universitas Columbia selama dua puluh tahun, menjadi kepala jurusan itu selama sebagian waktunya di sana. Ia bergabung dengan Brookings Institution sebagai pakar tamu pada 1978 dan kemudian menjadi Penasihat Senior Gedung Putih untuk urusan-urusan dalam negeri dari 1979-1980. Pada 1980 ia diangkat menjadi Profesor Universitas yang pertama di Universitas George Washington, dan sekarang ia melayani sebagai direktur dari Institut untuk Pengkajian Kebijakan Komunitarian di universitas tersebut.

Etzioni menulis 24 buku, dan banyak di antaranya telah diterjemahkan ke dalam berbagai bahasa. Di antara buku-bukunya yang paling berpengaruh adalah *The Active Society* (Masyarakat yang Aktif) (1969), *The Moral Dimension* (Dimensi Moral) (1988), *The Spirit of Community* (1993) (Jiwa Komunitas), *The New Golden Rule* (Aturan Emas yang Baru) (1996), dan *The Limits of Privacy* (Batas-batas Privasi) (1999). Buku-bukunya yang paling baru adalah, *How Patriotic is the Patriot Act: Freedom Versus Security In the Age of Terrorism* (Seberapa Patriotik Undang-undang Patriot itu: Kebebasan versus Keamanan di Zaman Terorisme) dan *From Empire to Community: A New Approach to International Relations* (Dari Imperium menuju Komunitas: Suatu Pendekatan Baru dalam Hubungan Internasional) diterbitkan pada 2004. Etzioni sering tampil sebagai komentator di media.⁸

PENDEKATAN TEORI ARAHAN MASYARAKAT AMITEI ETZIONI

Untuk mengupas teori perubahan teori arahan masyarakat aktif ini, Etzioni dalam "Toward a Theory of Guided Societal Change,"⁹ mengkaitkan teori ini dengan tipologi masyarakat. Secara garis besar, dia membaga tipologi masyarakat menjadi dua, yakni masyarakat aktif dan masyarakat pasif yang memiliki dua dimensi karakter utama masyarakat, yakni kontrol dan konsensus. Ada masyarakat yang tingkat kontrol dan konsensusnya tinggi; ada masyarakat yang kontrol dan konsensusnya rendah. Masyarakat yang kontrol dan

konsensusnya mencapai tingkat tinggi masuk ke dalam masyarakat aktif; dan jika kontrol dan konsensusnya rendah merupakan masyarakat pasif.

Di samping dua tipologi tersebut, masih ada dua tipologi lain; yakni masyarakat yang *overmanaged* dan masyarakat *drifting*. *Overmanaged* maksudnya, masyarakat yang dikendalikan secara berlebihan (*totaliter; totalitarian*); sementara *drifting* adalah masyarakat yang ikut-ikutan saja. Karakteristik masyarakat yang *overmanaged* adalah jika tingkat kontrolnya tinggi tetapi konsensusnya rendah; sedangkan masyarakat *drifting*, konsensusnya amat tinggi kualitas kontrolnya rendah.

Tentang masyarakat pasif. Contoh yang paling dekat dengan masyarakat pasif adalah masyarakat primitif atau suku-suku terasing. Etzioni menjelaskan, bahwa tingkat kontrol diri (*self control*) bermasyarakat dalam masyarakat semacam ini rendah. Format konsensus yang ada dalam masyarakat ini cenderung statis bahkan tidak dapat bergerak untuk menuju ke suatu tujuan. Tidak ada mekanisme yang mengatur ke arah membuat konsensus baru atau konsensus tambahan yang sebenarnya dibutuhkan, misalnya, untuk menghadapi atau merespons tantangan eksternal. Kemampuan masyarakat semacam ini untuk membuat format konsensus amat rendah.

Masyarakat aktif memiliki tingkat kontrol yang amat efektif serta memiliki mekanisme menyusun format konsensus yang juga efektif, tegas Etzioni. Mereka adalah masyarakat yang memiliki tingkat kontrol yang tinggi, konsensus yang tinggi, memiliki aktivitas yang mencapai tingkat kualitatif, menciptakan kondisi saling menguatkan (*mutually reinforcing*) serta memiliki daya hinders dari keterasingan (*low alienation*) atau tidak mau menjadi masyarakat yang terasing.¹⁰

Masyarakat aktif adalah masyarakat yang tingkat keterasingannya rendah atau bahkan tidak ada atau tidak mau

terasing di tengah-tengah suasana yang tiada henti mengalami perkembangan. Akhirnya, dengan empat dimensi tersebut; yakni kontrol efektif, konsensus efektif, aktifitas efektif dan tidak terasing, menjadikan masyarakat aktif adalah masyarakat yang memiliki kemampuan *self transformation*, demikian Etzioni. Selanjutnya dinyatakan bahwa *Self transformation* merupakan mekanisme yang efektif untuk menghindari meluasnya keterasingan karena self transformation membuka masuknya berbagai gagasan yang berbeda-beda. Jika masyarakat aktif mengembangkan pola-pola bermasyarakat yang merespons gagasan para warganya yang mungkin punya tujuan yang beragam, maka para warga pun berkecenderungan memegang komitmennya daripada mengisolir diri dalam elienasi.

Ada pertanyaan yang diajukan oleh Etzioni, apakah masyarakat aktif itu hanya ada dalam alam utopia atau ia dapat diwujudkan dalam realitas? Sudah tentu ada prasyarat fungsional dalam upaya mewujudkan masyarakat aktif yang memiliki kemampuan *self transformation*. Prasyarat fungsional dimaksud adalah beberapa dimensi yang telah dipaparkan di atas antara lain kontrol efektif, consensus efektif dan mekanismenya, aktivitas yang efektif serta terjaga dari alienasi.

Untuk mempermudah uraian di atas, penulis membuat skema sebagai berikut:

Tipologi Masyarakat	Karakter Utama Masyarakat	
	Kontrol	Konsensus
Aktif	Tinggi	Tinggi
<i>overmanaged</i>	Tinggi	Rendah
<i>Drifting</i>	Rendah	Tinggi
Pasif	Rendah	Rendah

KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENDIDIKAN ISLAM (PESANTREN) DI INDONESIA: DARI ERA PRA KEMERDEKAAN SAMPAI ERA KABINET “INDONESIA BERSATU”

Pondok pesantren atau *pesantren* dalam sejarah Indonesia, khususnya dalam bidang pendidikan Islam, memiliki peran yang amat signifikan. Pesantren merupakan institusi pembentuk kebudayaan Islam di Indonesia. Keberadaannya cukup mengakar di tengah masyarakat Indonesia. Selain sebagai agen pencerahan iman bagi santri dan umat Islam di lingkungannya masing-masing, pesantren juga berperan sebagai agen transformasi kultural yang dapat membawa pesan-pesan solidaritas dan perdamaian.¹¹

Abdurrahman Wahid menyebut pesantren sebagai subkultur yang unik. Keunikan pesantren tersebut menyangkut tata nilai, cara dan pandangan hidup, serta hirarki kekuasaan tertentu di antara *santri* (murid) dan pengasuh (*kiai/guru*) serta masyarakat sekitarnya. Namun, tidak berarti komunitas pesantren terpisah atau memisahkan diri dari lingkungan masyarakat di sekitarnya. Pesantren merupakan sumber penting bagi pendidikan humaniora di perdesaan. Sebagaimana istana, pesantren dapat menjadi pusat kegiatan atau kreatifitas masyarakat. Tradisi pesantren di Jawa, misalnya, yang memiliki bentuk tersendiri merupakan sebuah subkultur dalam kebudayaan Jawa. Pola ini tentunya tidak jauh berbeda dengan tradisi pesantren di luar Jawa. Apalagi, usia tradisi pesantren setara dengan usia masuknya Islam ke Indonesia. Oleh sebab itu, pesantren menjadi bagian dari mata rantai pendidikan Islam universal. Selain dari sumber-sumber lokal, pesantren juga mendapat pasokan ilmu dan pengetahuan dari sumber-sumber asing.¹²

Dalam sejarahnya, pesantren mempunyai peran vital dan berpengaruh dalam dalam perjuangan bangsa dan mempunyai hubungan harmonis dengan penguasa. Menurut penelitian yang

dilakukan oleh Abdurrohman Mas'ud diungkapkan bahwa periode Walisongo sampai dengan Sultan Agung pada abad XVII pesantren dan istana memiliki hubungan yang harmonis.¹³

Hal ini bisa dilihat dari struktur pendidikan Islam pada periode Sultan Agung sebagai berikut:¹⁴

<p>Pesantren Takhassus : Dengan spesifikasin pengetahuan keislaman dan tarekat. Mempelajari pelajaran khusus secara mendalam serta belajar Tarekat tertentu khususnya Qodariyah, Naqsabandiyah, dan Syatiriyah (Tingkat Tertinggi)</p>
<p>Pesantren Besar dan Umum Mata pelajaran : Fiqih, Tafsir, Hadits, Tauhid, Astronomi, Tata Bahasa Arab dan Tasawuf (Tingkat Tinggi)</p>
<p>Pesantren Daerah dengan kitab-kitab elementer. Mata pelajaran : kitab-kitab fiqh dengan penekanan pada madzhab asy-Syafi'i seperti Fathul Qorib, dan dasar-dasar akhlak seperti Bidayah al-Nihayahyang ditulis al-Ghazali (Tingkat Menengah)</p>
<p>Kelas-kelas al-Qur'an dberbagai tempat bagi anak-anak usia 7 tahun ke atas: Tujuannya: membekali para santri dengan kemampuan membaca al-Qur'an hingga tamat (Tingkat Dasar)</p>

Di tengah tekanan kolonial, pesantren mempunyai peran penting dalam pendidikan di Nusantrara. Dengan belajar di pesantren,

masyarakat merasa memiliki harga diri serta kemandirian, dan pada gilirannya mengilhami mereka melawan situasi penindasan yang tengah berlangsung.

Walaupun pesantren lebih berfungsi sebagai *cultural and education institution*, daripada institusi politis, hubungan keduanya tidak dapat dipisahkan dalam perjuangan masyarakat pesantren dengan sultan yang saleh melawan kolonial.¹⁵

Maka tidak heran, apabila Belanda menganggap pendidikan Islam sebagai sekolah liar, karena pesantren merupakan basis kekuatan pribumi yang menentang kolonial. Dalam perkembangan selanjutnya, kolonial semakin menekan perkembangan pesantren. Berbagai kebijakan dikeluarkan untuk mengontrol perkembangan pendidikan Islam khususnya pesantren, salah satunya adalah ordonansi guru (tahun 1905 dan 1925) yang menyebutkan bahwa pengajar muslim harus mempunyai izin tertulis, daftar mata pelajar dan jumlah murid harus diketahui dan pengawasan pemerintah harus dibuat.¹⁶ Kebijakan yang dikeluarkan oleh Belanda dilatarbelakangi dengan perkembangan pertumbuhan pesantren yang pesat dan diluar kendali administratif Belanda. Dari data pemerintah Belanda diketahui bahwa tahun 1831 di Jawa terdapat 1.853 lembaga dengan jumlah siswa 16.556. Hanya dengan kurun waktu 55 tahun, Tahun 1886 jumlah lembaga pendidikan Islam meningkat menjadi 14.929 dengan 222.663 siswa.¹⁷

Dengan semakin ketatnya tekanan Belanda, maka para ulama sadar bahwa mereka tidak akan mungkin berkompetisi dengan kekuatan-kekuatan yang menantang dari pihak kolonialisme Belanda, penetrasi Kristen, apabila mereka terus melanjutkan kegiatan dengan cara-cara tradisional dalam menegakkan Islam.¹⁸ Maka mulai bermunculan madrasah-madrasah dalam pendidikan Islam pada abad XX.

Dalam buku pendidikan Islam transformatif, Mahmud Arif¹⁹ mengemukakan bahwa madrasah yang muncul pada abad XX merupakan bentuk dimensi **"kritik"** karena madrasah merupakan bagian upaya pembaruan dengan menjembatani sistem pesantren yang tradisional dengan sistem pendidikan modern. Selain itu, madrasah merupakan upaya penyempurnaan terhadap sistem pesantren ke arah suatu sistem pendidikan yang lebih memungkinkan lulusannya memperoleh kesempatan yang sama dengan lulusan sekolah umum.

Setelah Indonesia merdeka, perhatian terhadap madrasah atau pendidikan Islam umumnya terus berlanjut. Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKIP) dalam maklumatnya tertanggal 22 Desember 1945 menganjurkan, bahwa dalam memajukan pendidikan dan pengajaran agar pengajaran di langgar, surau, masjid, dan madrasah berjalan terus dan ditingkatkan".²⁰

Perhatian pemerintah RI terhadap madrasah dan pesantren ini semakin terbukti ketika Kementerian Agama resmi berdiri pada 3 Januari 1946. Dalam struktur organisasinya, Bagian C adalah bagian pendidikan dengan tugas pokoknya mengurus masalah masalah pendidikan agama di sekolah umum dan pendidikan agama di sekolah agama (madrasah dan pesantren). Dalam kabinet Wilopo, tugas Kementerian Agama dalam bidang pendidikan dan pengajaran di samping kedua hal tersebut, ditambah lagi dengan penyelenggaraan pendidikan guru untuk pengajaran agama di sekolah umum dan guru pengetahuan umum di perguruan perguruan agama.

Dari sudut Menteri pendidikan pertama Ki Hajar Dewantara beberapa bulan sesudah proklamasi kemerdekaan mengeluarkan Instruksi Umum, yang dituangkan dalam (S.K. Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan No. 104/Bhg. 0, tanggal 1 Maret 1946) yang isinya : menyerukan kepada para guru supaya membuang sistem pendidikan kolonial dan mengutamakan patriotisme. Selain

itu, anak yang berumur 8 tahun diwajibkan memperoleh pendidikan Sekolah Dasar.²¹ Dalam intruksi tersebut diketahui bahwa tujuan pendidikan pada masa awal kemerdekaan lebih berorientasi pada usaha “menanamkan jiwa patriotisme”, karena pada masa itu negara ingin menghasilkan patriot bangsa yang rela berkorban untuk negara dan bangsa. Dengan semangat tersebut diharapkan kemerdekaan bisa dipertahankan dan dengan semangat itu pula kemerdekaan akan diisi.²²

Dalam konteks ini, walaupun sudah dibentuk Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, tetapi masih belum muncul dikotomi pendidikan umum dengan pendidikan agama. Bahkan Ki Hajar Dewantara berpendapat bahwa pondok pesantren merupakan dasar pendidikan nasional, karena sesuai dan selaras dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia.²³

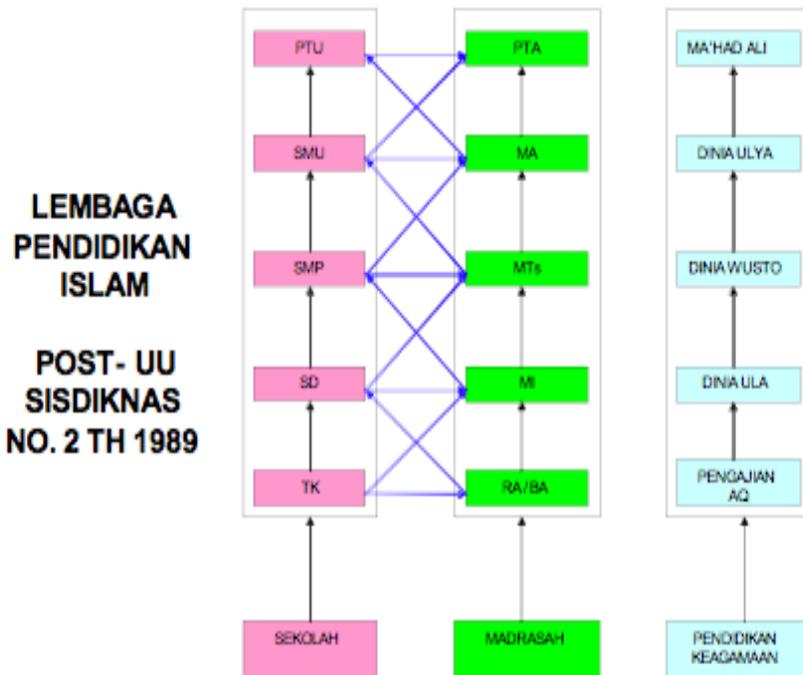
Namun menarik diamati, perhatian pemerintah yang begitu besar diawal kemerdekaan yang ditandai dengan tugas Departemen Agama dan beberapa keputusan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) sebagai badan legislatif pada waktu itu tampaknya tidak berlanjut. Hal ini tampak ketika Undang-Undang Pendidikan Nasional pertama (UU No.4 Tahun 1950 jo UU No. 12 Tahun 1954) diundangkan, masalah madrasah dan pesantren tidak dimasukkan sama sekali, yang ada hanya masalah pendidikan agama di sekolah (umum) dan pengakuan belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar.²⁴

Dampaknya madrasah dan pesantren dianggap berada diluar sistem. Oleh karena itu mulai muncul sikap diskriminatif pemerintah terhadap madrasah dan pesantren. Pada tahap ini madrasah belum dipandang sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, tetapi merupakan lembaga pendidikan dibawah Menteri Agama. Hal ini disebabkan karena sistem pendidikan madrasah menurut pemerintah

(Departemen P&K) lebih didominasi oleh "muatan muatan agama, menggunakan kurikulum yang belum terstandar, memiliki struktur yang tidak seragam, dan memberlakukan manajemen yang kurang dapat dikontrol oleh pemerintah.²⁵

Mulai dari sini dualisme pendidikan sebagaimana terjadi masa kolonial berpengaruh terhadap kebijakan yang diberikan pemerintah, yakni 1) sistem, pendidikan dan pengajaran pada sekolah-sekolah umum yang sekuler, dengan 2) sistem pengajaran Islam yang tumbuh dan berkembang, dikalangan umat Islam.²⁶

Untuk mengetahui lebih jelas dimana madrasah dan pendidikan keagamaan/pesantren belum dianggap bagian dari sistem pendidikan nasional dan yang baru masuk hanyalah sekolah umum Islam sebagai bagian dari sistem sekolah, seperti tampak berikut bagan di bawah ini :



Bagan di atas menggambarkan hanya sekolah yang menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional, karena itu anak madrasah dan pendidikan keagamaan tidak dapat bergerak pindah dan melanjutkan baik secara horizontal, maupun secara diagonal ke sistem sekolah.

Keadaan inilah yang mendorong tokoh-tokoh Islam menuntut agar madrasah dan pendidikan keagamaan dimasukkan menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional.

Reaksi terhadap sikap pemerintah yang mendiskriminasi menjadi lebih keras dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 34 tahun 1972²⁷, yang kemudian diperkuat dengan Instruksi Presiden No 15 Tahun 1974.

Bagi Departemen Agama yang mengelola pendidikan Islam, termasuk madrasah, keputusan ini menimbulkan masalah. Padahal dalam Tap MPRS No. 27 tahun 1966 dinyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan Nasional. Selain itu, dalam Tap MPRS No. 2 tahun 1960 ditegaskan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama. Berdasarkan ketentuan ini, maka Departemen Agama sebagai penyelenggara pendidikan madrasah tidak saja yang bersifat keagamaan dan umum, tetapi juga yang bersifat kejuruan. Dengan Keppres No. 34 tahun 1972 dan Inpres No. 15 tahun 1974 itu, penyelenggaraan umum dan kejuruan menjadi sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Secara implisit ketentuan ini mengharuskan diserahkannya penyelenggaraan pendidikan madrasah yang telah menggunakan kurikulum nasional kepada kementerian Pendidikan dan Kebudayaan²⁸

Keppres dan Inpres ini isinya dianggap melemahkan dan mengasingkan madrasah dari pendidikan nasional. Bahkan sebagian umat Islam memandang Keppres dan Inpres itu sebagai manuver

untuk mengabaikan peran dan manfaat madrasah yang sejak zaman penjajahan telah diselenggarakan umat Islam.

Munculnya reaksi keras umat Islam ini disadari oleh pemerintah yang kemudian mengambil kebijakan untuk melakukan pembinaan mutu pendidikan madrasah. Dan untuk mengatasi kekhawatiran dan kecemasan umat Islam akan dihapuskannya sistem pendidikan madrasah sebagai kongkurensi Kepres dan Inpres di atas, maka pada tanggal 24 Maret 1975 dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri, Menteri Agama (Prof. Dr. Mukti Ali), Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Letjen. TNI Dr. Teuku Syarif Thayeb) dan Menteri Dalam Negeri (Jend.TNI Purn. Amir Machmud)

SKB ini merupakan model solusi yang di satu sisi memberikan pengakuan eksistensi madrasah, dan di sisi lain memberikan kepastian akan berlanjutnya usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integratif. Dalam SKB tersebut diakui ada tiga tingkatan madrasah Ibtidaiyah, Tsanawiyah dan Aliyah yang ijazahnya diakui sama dan setingkat dengan SD, SMP dan SMA. Kemudian lulusannya dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih tinggi, serta siswanya dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat.

Makna SKB Tiga Menteri ini bagi umat Islam adalah pertama, terjadinya mobilitas sosial dan vertikal siswa siswa madrasah yang selama ini terbatas di lembaga lembaga pendidikan tradisional (madrasah dan pesantren), dan kedua, membuka peluang kemungkinan anak-anak santri memasuki wilayah pekerjaan pada sektor modern dengan catatan harus mengikuti pendidikan madrasah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Tetapi dari sisi pesantren, yang dikategorikan sebagai pendidikan tradisional, masih belum diakui sebagai salah satu pendidikan nasional. Ijazah pesantren masih belum bisa digunakan untuk melanjutkan jenjang pendidikan formal, baik tingkat menengah, atas, maupun perguruan tinggi. Alasannya karena mereka tidak memiliki ijazah negeri atau

karena ijazah pesantrennya tidak disetarakan dengan ijazah negeri. Akibatnya IAIN sebagai perguruan tinggi Islam hanya diisi oleh lulusan-lulusan madrasah formal dan sekolah umum yang note bone mutu pendidikan agamanya sangat minim. Padahal di tengah-tengah suasana globalisasi dan keterbukaan, kwalitaslah yang menjadi acuan, bukan formalitas. Fenomena di atas membuat beberapa pesantren mengadakan ujian persamaan negara dan mengadopsi kurikulum pemerintah.²⁹

Pada era kabinet "Indoensia bersatu", perhatian pemerintah terhadap pesantren mulai ada peningkatan. Perhatian tersebut tertuang dalam Sisdiknas No. 20 Tahun 2003³⁰ yang kemudian ditindaklanjuti dengan lahirnya PP 55 tahun 2007.

Keluarnya PP 55/2007 disambut baik oleh Ma'arif NU salah satu organisasi yang bergerak di bidang pendidikan. Menurut Ma'arif NU PP 55/2007 tersebut merupakan prestasi politik pendidikan yang harus mendapatkan apresiasi dari para penyelenggara pendidikan Islam. Karena Pendidikan Islam selama ini memang sangat membutuhkan perlakuan khusus, setelah terlalu lama ditinggalkan pemerintah. Akan tetapi implementasi kebijakan pendidikan Islam hendaknya seiring dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, sebaiknya PP tersebut segera disosialisasikan kepada masyarakat agar mendapatkan respons yang akan menjadi pertimbangan Departemen Agama dalam menyusun kebijakannya.³¹

Gus Dur dalam wawancara yang dilakukan TV One pada program "live event" Damai Indonesiaku dari Pesantren Darul Muttaqien Parung Bogor, Jawa Barat tahun 2009 kembali menegaskan sekaligus "menegur" pemerintah untuk lebih memperhatikan pesantren karena pondok pesantren merupakan aset besar Indonesia.³²

ANALISIS PEMBAHASAN

Dalam paparan di atas dapat di analisis bahwa pesantren dari masa walisongo sampai pada abad XVII masih mempunyai elan vital, baik di masyarakat maupun 'pemerintah'. Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam yang mempunyai kekuatan dan karisma dan ada kebanggaan bagi masyarakat apabila telah mengenyam pendidikan di Pesantren. Dalam kontek ini, apabila dilihat dalam teori arahan masyarakat Amitei Etzioni, pesantren merupakan komunitas masyarakat aktif karena prasyarat yang diajukan oleh Amitei Etzioni telah terpenuhi, yakni kontrol efektif,³³ consensus efektif dan mekanismenya,³⁴ aktivitas yang efektif³⁵ serta terjaga dari alienasi.³⁶

Pada masa penjajahan pesantren dinilai sebagai lembaga subversif, lembaga yang dianggap sebagai 'sarang pemberontak', sehingga pesantren menjadi musuh utama penjajah. Akibatnya, banyak kebijakan penjajah untuk membatasi ruang gerak dan perkembangan pesantren, misalnya diberlakukannya kebijakan ordonansi guru (tahun 1905 dan 1925) oleh Belanda. Dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat Belanda, ruang gerak sekaligus peranannya dalam mengambil kebijakan dengan 'pemerintahan' menjadi berkurang bahkan tidak ada. Namun masyarakat dan sultan yang saleh masih mempunyai kepercayaan yang penuh terhadap pesantren, karena pesantren mampu menjadi benteng dalam perlawanan melawan penjajah. Menurut Amitei, dalam kondisi tersebut pesantren berada dalam kondisi drifting, yakni kontrol mulai berkurang dan tidak efektif, tetapi masih memiliki konsensus yang kuat. Kondisi ini berlanjut sampai pada masa awal kemerdekaan

Pada pasca kemerdekaan, sudah mulai muncul dikotomi pendidikan. Mulai muncul wacana pendidikan umum dan pendidikan agama. Pendidikan umum dinkhodai oleh Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dan pendidikan agama,

termasuk pesantren di dalamnya, dinahkodai oleh Kementerian Agama. Dalam perkembangan selanjutnya pesantren mulai ditinggal dan tidak diakomodir dalam sistem pendidikan nasional. Walaupun sudah mencoba untuk mengakomodasi pendidikan Islam, tetapi SKB 3 Menteri tahun 1975 masih belum memberikan ruang gerak yang cukup bagi pesantren. Akibatnya pesantren semakin lemah, baik pada tingkat manajerialnya, tata kelolanya, suistanibilitasnya karena pesantren lebih bertumpu pada kekuatan ulama (kyai) dan masyarakat setempat saja. Pemerintah tidak banyak mengambil peran dalam pengembangan pesantren. Menurut Etzioni, kondisi pesantren sudah mulai pada titik masyarakat pasif, karena kontrolnya yang lemah dan juga konsensusnya juga tidak efektif.

Pada periode "Era cabinet Reformasi" sampai dengan "Era kabinet Indonesia Bersatu" Perhatian pemerintah terhadap pesantren mulai meningkat. UU Sisdiknas tahun 2003 telah mengakomodasi dan mengakui bahwa pesantren merupakan bagian pendidikan nasional. Sekarang ini sudah mulai bermunculan kebijakan kebijakan pemerintah yang mengakomodasi dan menguatkan institusi pesantren, mulai dai pemberian beasiswa bagi ustadz pesantren, pemberian bantuan kepada pesantren, sampai mulai ada kebijakan persamaan pesantren (*mujadalah*), sehingga ijazah dari pesantren diakui oleh pemerintah dan dapat digunakan untuk mencari pekerjaan ataupun melanjutkan pada jenjang yang lebih tinggi. Menurut Etzioni, kondisi pesantren dewasa ini sudah mulai ada peningkatan konsensus antara pemerintah dengan pesantren, tetapi kontrol masih belum efektif, sehingga pesantren masih dalam kategori *drifting* 'yang belum sempurna'.

Apabila kondisi ini terus dikomunikasikan sekaligus ditingkatkan simbiosis mutualisme antara pemerintah dengan pesantren dengan tetap menjaga hubungan keharmonisan dengan masyarakat, sehingga pesantren bisa menjadi lembaga yang diakui

oleh masyarakat dan elemen bangsa, maka tidak menutup kemungkinan pesantren yang akan datang akan menjadi masyarakat aktif.

PENUTUP

Dalam perkembangan pesantren, mulai pra kemerdekaan sampai dengan kekinian telah mengalami berbagai perubahan sosial. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam diri pesantren salah satunya disebabkan kebijakan 'penguasa' pada masa itu, sehingga pesantren –menurut penulis- telah mengalami perubahan masyarakat (dengan meminjam kacamatan Amitei Etzioni) dari aktif menjadi *drifting* kemudian pasif dan dalam perkembangan sekarang akan kembali menjadi *drifting* kembali. Dan kedepan pesantren sangat berpotensi menjadi masyarakat aktif kembali, tentu apabila prasyarat sebagaimana Etzioni tandaskan (kontrol efektif, konsensus efektif dan mekanismenya, aktivitas yang efektif serta terjaga dari alienasi) dapat terpenuhi.

DAFTAR PUSTAKA

- Arif, Mahmud, *Pendidikan Islam Transformatif*, Yogyakarta: LKiS, 2008.
- Assegaf, Abd. Rachman, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi*, Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005 .
- Dunn, William N., *Analisis Kebijakan Publik* (Terj.), Yogyakarta: UGM Press, 2003 .
- Etzioni, Amitei, *Social Science Quarterly*, Vol. 50, No. 3, December 1969.
- Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia: Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, cet, 4, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada dan LSIK, 2001.

Howlett, M., dan Ramesh, M., *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process*, *Policy Studies Journal*, Vol. 26 No. 3 1998.

<http://blog.sunan-ampel.ac.id/khozin/2010/05/27/teori-perubahan/#more-33>

<http://heruedi.blog.uns.ac.id/2010/04/25/masa-depan-pendidikan-indonesia>

http://id.wikipedia.org/wiki/Amitai_Etzioni

http://massetio.blogspot.com/2010_02_01_archive.html

http://pendis.depag.go.id/madrasah/Insidex.php?i_367=at02100018

<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2009/12/deskripsi-seabad-perjalanan-pendidikan-di-indonesia>

<http://www.antaraneews.com/berita/1261321833/gus-dur-pesantren-harus-dapat-perhatian-pemerintah>

<http://www.ikdar.com/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=53>

<http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=20&jd=Pesantren%2C+Pendidikan+Islam+Khas+Indonesia+%281%29&dn=20081118133905>

http://www.nu.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=10870

Mas'ud, Abdurrohman, *Intelektual Pesantren: Perhelatan Agama dan Tradisi*, Yogyakarta: LKiS, 2004.

Mustafa, A., dan Aly, Abdullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 1998.

Rahardjo, M. Dawam (Ed.), *Pesantren dan Pembaharuan*, Jakarta: LP3ES, 1985.

Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: YAPPIKA, MCW, dan In Trans Publishing, 2007.

Supriadi, Dedi, dan Hoogenboom, Ireene, "Guru di Indonesia Dari Masa Ke Masa", Dalam Supriadi, Dedi (Ed.), *Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangannya Sejak Zaman Kolonial hingga Era Reformasi*, Jakarta: Depdikbud, 2003.

UU Sisdiknas No 20 Tahun 2003.

Yunus, Muhammad, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta: tnp.,1983.

ENDNOTE

-
- ¹ Abd. Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Praproklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005)
 - ² Fatkhurohman Sirajuddin dan Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Malang : YAPPIKA, MCW, dan In Trans Publishing, 2007)
 - ³ Dedi Supriadi dan Ireene Hoogenboom, "Guru di Indonesia Dari Masa Ke Masa", Dalam Supriadi, Dedi (Ed.), *Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangannya sejak Zaman Kolonial hingga Era Reformasi* (Jakarta: Depdikbud, 2003).
 - ⁴ M. Howlett, dan M.Ramesh, *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process*, *Policy Studies Journal* Vol. 26 No. 3, 1998.
 - ⁵ William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik* (Terj.) (Yogyakarta : UGM Press, 2003)
 - ⁶ http://id.wikipedia.org/wiki/Amitai_Etzioni
 - ⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Amitai_Etzioni
 - ⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Amitai_Etzioni
 - ⁹ *Social Science Quarterly*, Vol. 50, No. 3 (December 1969), hlm. 749-754.
 - ¹⁰ Untuk menjelaskan *alienation*, dalam artikel Khozin Affandi menjelaskan dengan meminjam pandangan Schumacher dalam bukunya "Little is

beauty” sudah diindonesiakan dengan judul “Kecil Tapi Indah”. Jika kita berada di tengah-tengah lingkungan atau suasana dan kita tidak sedikitpun mampu memahami apa yang sedang mereka bahas dengan serius, maka kita merasakan diri terasing dalam lingkungan tersebut. Schumacher meneruskan, ide atau gagasan bukan hanya produk pikiran melainkan juga berperan sebagai sarana berkomunikasi. Lihat Khozin Affandi, *Teori Perubahan* (<http://blog.sunan-ampel.ac.id/khozin/2010/05/27/teori-perubahan/#more-33>)

- ¹¹ Mulyadi J. Amalik, *Pesantren, Pendidikan Islam Khas Indonesia* (<http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=20&jd=Pesantren%2C+Pendidikan+Islam+Khas+Indonesia+%281%29&dn=20081118133905>)
- ¹² Abdurrahman Wahid, "Pesantren sebagai Subkultur," dalam M. Dawam Rahardjo (Ed.), *Pesantren dan Pembaharuan* (Jakarta : LP3ES, 1985), hlm. 39-40.
- ¹³ Abdurrohman Mas'ud, *Intelektual Pesantren : Perhelatan Agama dan Tradisi* (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 81.
- ¹⁴ Muhammad Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: tnp., 1983), hlm. 226-227.
- ¹⁵ Abdurrohman Mas'ud, *Intelektual Pesantren; Perhelatan Agama dan Tradisi.*, hlm. 83-84.
- ¹⁶ Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif* (Yogyakarta: LKiS, 2008), hlm. 202.
- ¹⁷ Abdurrohman Mas'ud, *Intelektual Pesantren; Perhelatan Agama dan Tradisi*, hlm. 82.
- ¹⁸ Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif* (Yogyakarta: LKiS, 2008), hlm. 199.
- ¹⁹ *Ibid.*
- ²⁰ Pada tanggal 27 Desember 1945, sebagai tindak lanjut dari maklumat di atas, BPKNIP menyarankan agar madrasah dan pondok pesantren mendapatkan perhatian dan bantuan materiil dari pemerintah, karena

-
- madrasah dan pondok pesantren pada hakekatnya adalah salah satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berurat-berakar dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Husni Rahim, *Upaya integrasi madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional* (http://pendis.depag.go.id/madrasah/Insidex.php?i_367=at02100018)
- ²¹ <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2009/12/deskripsi-seabad-perjalanan-pendidikan-di-indonesia/>
- ²² Heru Edi Kurniawan, *Masa depan pendidikan Indonsia* (<http://heruedi.blog.uns.ac.id/2010/04/25/masa-depan-pendidikan-indonesia/>)
- ²³ Alamsyah Ratu Prawiranegara dalam Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia; Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan*, cet, 4 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada dan LSIK, 2001), hlm. 154
- ²⁴ Dalam pasal 2 ayat (1) dan (2) disebutkan “(1) Undang-undang ini tidak berlaku untuk pendidikan dan pengajaran di sekolah agama dan pendidikan masyarakat, (2) Pendidikan dan pengajaran di sekolah-sekolah agama dan pendidikan masyarakat masing-masing ditetapkan dalam Undang-Undang lain” dan pasal 10 ayat (2) “Belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban”. A. Mustafa dan Abdullah Aly, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 1998), hlm. 116-117.
- ²⁵ Husni Rahim, *Upaya integrasi madrasah dalam Sistem Pendidikan Nasional* (http://pendis.depag.go.id/madrasah/Insidex.php?i_367=at02100018)
- ²⁶ Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif*, hal 201
- ²⁷ Kepres mengatur tentang “Tanggung-Jawab Fungsional Pendidikan dan Latihan.” Isi keputusan ini pada intinya menyangkut tiga hal : (a) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan umum dan kejuruan. (b) Menteri tenaga Kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan pegawai negeri, (c) Ketua Lembaga

Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri. (http://massetio.blogspot.com/2010_02_01_archive.html)

²⁸ http://massetio.blogspot.com/2010_02_01_archive.html

²⁹ Muhammad Jamhuri, *Pesantren: Sejarah dan perkembangan Islam di Indonesia*.

(<http://www.ikdar.com/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=53>)

³⁰ Dalam undang-undang tersebut pesantren merupakan lembaga pendidikan keagamaan. Hal ini ditandaskan pada pasal 30 ayat 4 "Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasaman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis."

³¹ PP 55/2007 Hendaknya Tetap Pelihara Karakteristik Madrasah/Pesantren (http://www.nu.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=10870)

³² Gus Dur: Pesantren Harus Dapat Perhatian Pemerintah (<http://www.antaranews.com/berita/1261321833/gus-dur-pesantren-harus-dapat-perhatian-pemerintah>)

³³ Penguasa dengan ulama mempunyai hubungan yang harmonis dan saling menjaga simbiosis mutualisme dalam pengembangan daerahnya.

³⁴ Antar ulama mempunyai kesepahaman dan kesadaran bersama dalam mengembangkan ajaran Islam. Misalnya terbentuknya hubungan yang erat para wali, baik dari segi komunikasi maupun kesepakatan yang dibangun dalam pengembangan ajaran Islam.

³⁵ Hubungan yang harmonis baik antar ulama maupun dengan penguasa menciptakan keharmonisan dalam pemerintahan sehingga kedua elemen tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

³⁶ Siapapun dan dari kalangan manapaun akan mempunyai kebanggaan apabila telah belajar di pondok pesantren. Dalam hal ini, pesantren tidak teraliniasi dengan masyarakat maupun dengan pemerintah, dan mempunyai peran penting diantara keduanya.