

TINJAUAN UMUM PARTISIPASI, KIAI DAN PESANTREN SERTA KEBIJAKAN PENDIDIKAN

1. Definisi Partisipasi

Partisipasi juga definisikan sebagai keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok tersebut dalam usaha mencapai tujuan bersama serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan, namun pada hakikatnya memiliki makna yang sama.⁵⁹ Partisipasi berasal dari bahasa Inggris *participate* yang artinya mengikutsertakan, ikut mengambil bagian.⁶⁰

⁵⁷ Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Depdiknas 1984), 998.

⁵⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingskungan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), 7.

⁵⁹ Keith Davis, *Human Behavior At Work :Organizational Behavior* (Grolier Incorporated, 1985), 11.

⁶⁰ Willie Wijaya, *Kamus Lengkap Ingggris-Indonesia* (Semarang: Bintang Jaya, 2004).

Menurut pandangan Uphoff, Kohen, dan Goldsmith bahwa, partisipasi merupakan istilah deskriptif yang menunjukkan keterlibatan beberapa orang dengan jumlah signifikan dalam berbagai situasi atau tindakan yang dapat meningkatkan kesejahteraan hidup mereka.⁶⁵ Di mana partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dari masyarakat serta akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi oleh tiga faktor pendukungnya, yaitu: adanya kemauan, adanya kemampuan dan adanya kesempatan untuk berpartisipasi.

⁶⁵ S. Nasution, *Sosiologi Pendidikan* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), 16.

Dari pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa unsur partisipasi yaitu: *pertama* harus ada tujuan bersama yang hendak dicapai, *kedua* adanya dorongan untuk menyumbang atau melibatkan diri bagi tercapainya tujuan bersama, *ketiga* keterlibatan masyarakat baik secara mental, emosi dan fisik, dan *keempat* harus adanya tanggung jawab bersama demi tercapainya tujuan kelompok.

⁶⁶ S. Nasution, *Sosiologi Pendidikan* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), 16

untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan program yang ada di wilayah mereka.

Ukuran lainnya adalah ada tidaknya kemauan rakyat, untuk mandiri melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan itu. Definisi mana yang akan dipakai akan sangat menentukan keberhasilan dalam mengembangkan dan memasyarakatkan sistem pembangunan wilayah yang partisipatif. Dari sudut pandang sosiologis, definisi pertama tidak dikatakan sebagai partisipasi rakyat dalam pembangunan, melainkan mobilisasi rakyat dalam pembangunan. Mobilisasi rakyat dalam pembangunan hanya dapat mengatasi permasalahan pembangunan dalam jangka pendek. Di Indonesia cenderung menggunakan definisi pertama dalam proses pembangunan, baik yang bersifat nasional maupun regional.

Mikkelsen dalam pendapatnya membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian diantaranya:

- a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan.
- b. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan.
- c. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri.

untuk menghindari terjadinya dominasi.

2. tanggung jawab (*Sharing Responsibility*).

Adanya tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses pengambilan keputusan (*Sharing power*) dan keterlibatan seluruh pihak dalam keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.

3. pemberdayaan (*Empowerment*), keterlibatan berbagai pihak dalam proses pengambilan keputusan, kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, serta peran aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi saling menguntungkan dan saling memberdayakan satu sama lain.

- kewenangan (*Sharing power*) dan
an keputusan dan langkah-langkah s
yaan (*Empowerment*), keterlibatan b
uatan dan kelemahan yang dimiliki
n aktif dalam setiap proses kegiatan
n saling memberdayakan satu sama la
n, diperlukan adanya kerjasama berb

semua elemen dalam partisipasinya
usnya kebijakan pendidikan.

ampouw, *Perencanaan Darat-Laut yang Partisipatif*. Jacub Rais, et al.Me (2004), 106-107.

Ada beberapa pendapat mengenai bentuk dan tipe partisipasi. Seperti menurut pandangan Irene, bahwa bentuk partisipasi yang dapat diberikan masyarakat dalam suatu program pembangunan, diantaranya: partisipasi uang, partisipasi harta benda, partisipasi tenaga, partisipasi keterampilan, partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan serta partisipasi representatif.⁶⁹

Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan. Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk menyumbang harta benda, biasanya berupa alat-alat kerja atau perkakas.

⁶⁹ Siti Irene Astuti Dwiningrum, *Desentralisasi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan* (Yogyakarta: kota pelajar 2009), 35.

Sedangkan menurut pendapat Effendi, partisipasi terbagi atas partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal.⁷⁰ Disebut partisipasi vertikal karena

Sedangkan menurut pendapat Effendi, partisipasi terbagi atas partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal.⁷⁰ Disebut partisipasi vertikal karena

Sedangkan menurut pendapat Effendi, partisipasi terbagi atas partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal.⁷⁰ Disebut partisipasi vertikal karena

Pada dasarnya dalam hal ini, tidak ada jaminan bahwa suatu program akan berkelanjutan melalui partisipasi semata. Keberhasilannya tergantung pada tipe/bentuk seperti apa partisipasi masyarakat, dalam penelitian ini adalah kiai pesantren berpartisipasi dalam penentuan kebijakan pendidikan. Artinya, sampai

⁷¹ Siti Irene Astuti Dwiningrum, *Desentralisasi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pendidikan* (Yogyakarta: kota pelajar 2009), 32-33.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi

Menurut pandangan Angell bahwa partisipasi yang tumbuh dalam masyarakat dipengaruhi oleh banyak faktor diantaranya:

Faktor usia merupakan faktor yang mempengaruhi sikap seseorang terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan yang ada. Mereka dari kelompok usia menengah keatas dengan keterikatan moral kepada nilai dan norma masyarakat yang lebih mantap, cenderung lebih banyak yang berpartisipasi daripada mereka yang dari kelompok usia lainnya.

Nilai yang cukup lama dominan dalam kultur berbagai bangsa menyatakan bahwa pada dasarnya tempat perempuan adalah “di dapur” yang berarti bahwa dalam banyak masyarakat peranan perempuan yang terutama adalah mengurus rumah tangga, akan tetapi semakin lama nilai peran perempuan tersebut telah bergeser dengan adanya gerakan emansipasi dan pendidikan perempuan yang semakin baik.

- menjadi milik masyarakat umum murni, setidaknya sebagian dalam lingkup yang bersangkutan, dalam pengertian bukan kepentingan pribadi karena pencampuran kepentingan perseorangan atau sekelompok masyarakat, keputusan rasional dan efisiensi usaha, dan untuk mufakat dalam pengambilan keputusan dan daya tanggap masyarakat terhadap masalah, kebutuhan dan kepentingan-kepentingan umum masyarakat.⁷³
- yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu proses berasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut pandangan tersebut ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat:

er yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam
 erasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut p
 bahwa ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partis

- er yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam
 erasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut p
 bahwa ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partis

er yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam
 erasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut p
 bahwa ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partis

ini sangat penting, karena masyarakat menuntut untuk ikut menentukan arah dan orientasi pembangunan.

Wujud dari partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan Cohen dan Uphoff. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan yang menyeluruh dan rasional.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya, baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber utama pembangunan.

Cohen dan Uphoff, juga berpendapat bahwa ruang lingkup partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: *Pertama*, menggerakkan sumber daya dan dana. *Kedua*, kegiatan administrasi dan koordinasi dan *ketiga* penjabaran program.

Dari paparan di atas, dapat penulis simpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan suatu program penentuan kebijakan merupakan satu unsur penentu keberhasilan program itu sendiri. Sedangkan manfaat partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari segi kualitas dapat

6. Tahapan dan Tingkatan Partisipasi

Tahap pelaksanaan program partisipasi antara lain:

- Sedangkan Partisipasi berdasarkan tingkatannya dapat dibedakan menjadi 7 tingkatan, yaitu:

- a. *Manipulation*, merupakan tingkat paling rendah mendekati situasi tidak ada partisipasi, cenderung berbentuk indoktrinasi.
- b. *Consultation*, yaitu: stakeholder mempunyai peluang untuk memberikan saran akan digunakan seperti yang mereka harapkan. *Consensus-building*, yaitu dimana pada tingkat ini stakeholder berinteraksi untuk saling memahami dan dalam posisi saling bernegosiasi, toleransi dengan seluruh anggota kelompok. Kelemahan yang sering terjadi adalah individu-individu dan kelompok masih cenderung diam atau setuju bersifat pasif.
- c. *Decision-making*, yaitu: konsensus terjadi didasarkan pada keputusan kolektif dan bersumber pada rasa tanggungjawab untuk menghasilkan sesuatu. Negosiasi pada tahap ini mencerminkan derajat perbedaan yang terjadi dalam individu maupun kelompok.
- d. *Risk-taking*, yaitu: proses yang berlangsung dan berkembang tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan, tetapi memikirkan akibat dari hasil yang menyangkut keuntungan, hambatan, dan implikasi. Pada tahap ini semua orang memikirkan resiko yang diharapkan dari hasil keputusan. Karenanya, akuntabilitas merupakan basis penting.
- e. *Partnership*, yaitu: memerlukan kerja secara *equal* menuju hasil yang mutual. *Equal* tidak hanya sekedar dalam bentuk struktur dan fungsi tetapi dalam tanggungjawab.

Kajian terhadap penggunaan istilah kiai menurut Horikoshi dan Mansur Noor menyatakan bahwa membedakan kiai dan ulama dengan melihat peran dan pengaruhnya di masyarakat. Jika merujuk pada ilmu *nahwu*, bentuk jamaknya bisa ‘*alimun*’ dan bisa ‘*ulama*’. Dalam al-Qur’an, ‘*alim*’ yang berjamak ‘*alimun*’ ialah orang yang punya kelebihan berupa ilmu dan kadar kecerdasan yang dengan itu dia mampu mengeluarkan ayat-ayat Allah dan lebih menonjolkan penampilan keilmuan sebagai orang yang berilmu (‘*alim*’). Adapun yang berjamak ‘*ulama*’, adalah orang yang dengan keyakinannya merasa malu untuk berbuat yang membias dari rasa kehambaan.⁸¹

⁸⁰ Tim penulis IAIN Syarif Hidayatullah, *Ensiklopedi Islam Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1992), 562.

[illegible]

Sementara jika merujuk pada perspektif al-Qur'an sebutan bagi orang yang berpengetahuan bermacam-macam, yaitu *al-'ulama'*, *uli al-'ilmi*, *arashhum fi al-'ilmi*, *ahl al-dhikri* dan *ulu al-bab*. Kata ulama disebut dua kali dalam al-Qur'an, yaitu terdapat pada surat *al-Shu'ara'* ayat 197 dan surat *Fatir* ayat 28:⁸³

“Dan apakah tidak cukup bagi mereka bukti, bahwa ia diketahui oleh ulama Bani Israil”. (Q.S. *Al-Shu'araa'* 197).⁸⁴

عَزِيزٌ غَفُورٌ

⁸⁴ Departemen Agama R.I., *al-Qur'an dan Terjemahnya* (Surabaya: Cv Jawa Sakti, 1989), 588.

⁸⁶ Abdul Qodir Jailani, *Peran Ulama dan Santri dalam Perjuangan Politik Islam di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1994), 3.

Dibandingkan dengan istilah ulama yang juga merupakan tokoh keagamaan, kiai bagi masyarakat Islam tradisional Jawa cenderung mengandung pengertian yang lebih spesifik sebagai gejala umum. Selaku tokoh dan pemimpin masyarakat keagamaan, kiai dalam kesadaran budaya keagamaan mereka tidak dapat dipisahkan dari tokoh lembaga pendidikan Islam tradisional (pesantren). Karena itu pesantren menjadi lembaga legitimasi ketokohan seorang kiai. Semakin besar dan terkenal sebuah pesantren, semakin termasyhur dan berwibawa seorang kiai, terutama jika ia sekaligus sebagai pendirinya.⁸⁸

Istilah kiai, ulama, *bindereh*, *nun*, *ajengan* dan guru adalah sebutan yang semula diperuntukan bagi para ulama tradisional, walaupun sekarang kiai sudah digunakan secara generik bagi semua ulama, baik tradisional maupun modernis, di pulau Jawa maupun di luar pulau Jawa. Istilah ustad, yang dulu menjadi tanda mengenal ulama modernis atau kalangan masyarakat Arab negeri kita, sekarang

⁹⁰ Nurcholis Madjid, *Pintu-Pintu Menuju Tuhan* (Jakarta: Paramadina, 2002), 96.

Dalam pendapatnya Clifford Geertz, menyatakan bahwa seorang guru di suatu pondok dan setiap sarjana dalam ilmu keislaman, pada umumnya disebut kiai. Di Indonesia, ahli antropologi itu selanjutnya menjelaskan bahwa secara kasar hal ini dapat dibandingkan dengan ulama di Timur Tengah. Keterangan Geertz, yang sangat dikenal dengan teorinya varian santri, abangan dan priyayi dalam budaya Jawa itu, secara sepintas sudah menunjukkan kepada kekurangan-kekurangannya. Tidak setiap guru dalam pesantren, sekalipun guru agama, dapat disebut kiai.

Demikian pula, tidak semua ahli ilmu keIslaman dapat memperoleh gelar kiai, seorang seperti Quraish Shihab atau Nurcholis Madjid keduanya tidak kurang luas ilmu agamanya, tetapi tidak disebut kiai. Seandainya kedua orang itu mengabdikan dirinya dalam pendidikan di pesantren, gelar kiai akan datang dari masyarakat sebagai pengakuan akan peranan dan kedudukan mereka.⁹²

Dalam perjalanannya, sosok kiai yang memiliki aktivitas yang tidak meluluh bergelut di dunia pendidikan, dan tidak jarang yang memiliki beberapa

⁹²M. Dawam Rahardjo, *Intelektual, Intelegensia dan Perilaku Politik Bangsa: Risalah Cendekiawan Muslim* (Bandung: Mizan, 1993), 171.

a. Kiai spiritual adalah pengasuh pondok pesantren yang lebih menekankan pada upaya mendekatkan diri kepada Allah melalui kegiatan ibadah tertentu.

c. Kiai politik adalah pengasuh pondok pesantren yang senantiasa peduli terhadap urusan politik dan kekuasaan. Kiai yang termasuk dalam kategori ini yaitu adalah kiai adaptif yang bersedia menyesuaikan diri dengan pemerintah dan kiai yang mengambil sikap mitra kritis.⁹³

e. Kiai panggung biasa disebut dengan da'i. Mereka menyebarkan dan mengembangkan Islam melalui kegiatan dakwah. Kiai panggung tersebar di seluruh kabupaten, kebanyakan kiai panggung hanya dikenal di daerahnya masing-masing, walaupun ada sebagian yang dikenal di daerah lain bahkan diseluruh Indonesia.⁹⁵

⁹⁵ Ibid., 34.

- ### 3. Fungsi dan Tugas Kiai

- a. Menyampaikan (*tabligh*) ajaran-ajaran al-Qur'an kepada umatnya, sesuai dengan perintah Allah.⁹⁷
- b. Menjelaskan isi kandungan al-Qur'an untuk pedoman hidup bagi umatnya, sesuai dengan.⁹⁸
- c. Memutuskan problem yang dihadapi masyarakat.⁹⁹
- d. Memberikan contoh pengalaman ajaran-ajaran agama.¹⁰⁰

⁹⁶ Moh. Eksan, *Kiai Kelana (Biografi Kiai Muchid Muzadi)* (Yogyakarta: LKIS, 2000), 6.
⁹⁷ Departemen Agama R.I., *al-Qur'an dan Terjemahnya* (Surabaya: Cv Jaya Sakti, 1989), 5:67.
⁹⁸ Ibid, 16:44. 408.
⁹⁹ Ibid, 2:213. 49.
¹⁰⁰ M. Quraisy Shihab, *Membumikan al-Qur'an*. (Bandung: Mizan, 1991), 383.

Analisis Erich Fromm, tentang konsep sejarah dalam perjanjian lama, dikemukakan bahwa pembentukan sejarah tidak sepenuhnya ditentukan oleh kebebasan manusia, akan tetapi juga melibatkan Tuhan dengan melalui nabi-nabi yang diutusNya. Pendapat Fromm tersebut menunjukkan bahwa fungsi nabi bukan pada persoalan-persoalan relegius, termasuk juga fungsi sosial politik dan sosial kemasyarakatan. Begitu pula dengan fungsi ulama sebagai ahli waris nabi. Ia menjadi lentera iman bagi masyarakat, hati nurani rakyat dan melandasi kehidupan politik dan sosial dengan cinta keadilan dan kebenaran.

4. Partisipasi Kiai dalam Dunia Politik

[illegible]

pangeran-pangeran Islam, mengajar serta memimpin upacara keagamaan, serta menjalankan hukum Islam terutama di bidang perkawinan, perceraian, dan warisan.

Di bawah kesultanan Islam, karena sultan diakui sebagai penguasa Islam, lembaga keagamaan mendapatkan pengakuan dan perlindungan penuh. Beberapa ulama menempati kedudukan yang tinggi dan terlibat dalam beberapa urusan kenegaraan yang penting. Dalam kedudukannya sebagai penasihat, beberapa ulama masuk dalam sistem administrasi pemerintahan, antara lain sebagai ketua Mahkamah Islam.

Dalam Babad Tanah Jawa diceritakan para wali memainkan peran penting dalam masalah suksesi. Kekuasaan Sultan Agung dan Sultan Pajang dilegitimasi oleh Sunan Giri. Sementara itu, lembaga-lembaga aristokrasi oleh para ulama sering diperkuat dengan hubungan perkawinan serta hadiah-hadiah. Yang terakhir ini antara lain dengan menjadikan desa yang ditempati beberapa pesantren besar, karena desa Perdikan terletak jauh dari pusat kerajaan, tempat ini dapat pula digunakan untuk mengasingkan ulama yang tidak disukai.

Kehadiran ulama di pusat pemerintahan, sangat diperlukan untuk memberikan identitas keislaman seperti, memimpin upacara keagamaan, mengajar dan menyelenggarakan peradilan agama. Namun demikian, pada waktu yang bersamaan, hubungan mereka juga sulit dengan kaum ningrat. Mereka sering dipandang sebagai ancaman bagi kekuasaan yang ada. Itu sebabnya kekuasaan mereka dikurangi, mereka diasingkan bahkan (jika dipandang perlu) dihancurkan

Dengan adanya pemisahan yang tidak resmi antara kekuasaan agama dan kekuasaan politik ini, berarti sultan telah menyerahkan kompetensi dalam bidang hukum agama ke tangan para kiai sepenuhnya. Sehingga, dengan demikian memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada kiai dalam masyarakat Jawa. Itulah sebabnya pengaruh mereka sangat kuat. Bersamaan dengan sikap enggan mereka pada urusan-urusan kenegaraan, maka pengaruh yang besar itu memberikan pula kekuasaan moral yang luar biasa, dan mempersembahkan kepada mereka kedudukan sebagai suatu kelompok intelektual yang menonjol.¹⁰⁴

“وخلق الدنيا زادا للمعاد ليتناول منها ما يصلح للرزود فلو تناولوها بالعدل لانقطعت الخصومات وتعطل الفقهاء , ولكنهم تناولوها بالشهوات فتولدت منها الخصومات فمست الحاجة الى سلطان يسوسهم واحتاج السلطان الى قانون يسوسهم به , فالفقيه هو العالم بقانون السياسة وطريق التوسط بين الخلق اذا تنازعوا بحكم الشهوات , فكان الفقيه معلم السلطان ومرشده الى طرق سياسة الخلق وضبطهم لينتظم باستقامتهم امورهم في الدنيا , ولعمري انه متعلق ايضا بالدين ولكن لا بنفسه بل بواسطة الدنيا , فان الدنيا مزرعة الآخرة , ولا يتم الدين الا بالدينيا. والملك والدين توأمان , فالدين إله والسلطان حارس , وما لا إله له

[illegible]

¹⁰⁵ Al-Ghazali, *Ihya' Ulum al-Din*, Jilid I (Beirut: Dar al-Kotob al-Ilmiyah, 2012), 31.

Islam sejak zaman penjajahan memang sudah berpartisipasi dalam aktifitas yang bersifat politis. Gerakan dan peperangan yang dipelopori oleh Imam Bonjol dalam perang Paderi, pangeran Diponegoro, perang Aceh dan lain sebagainya, dapat dijadikan indikator pernyataan di atas. Oleh karena itulah, kebijakan Belanda terhadap umat muslim selalu membatasi kegiatan-kegiatan mereka, terutama di bidang politik. Namun, gerakan-gerakan tersebut bersifat lokal. Hal itu dapat dimaklumi, karena masyarakat Indonesia pada waktu itu secara politis masih terbelah menjadi beberapa kerajaan, di samping itu nasionalisme memang belum memasyarakat di Indonesia.

Pada zaman pra-kemerdekaan kiai meneriakkan kemerdekaan melalui pesantren (pendidikan), lobi kultural dan perang melawan penjajahan, sedangkan pasca-kemerdekaan mereka terjun ke dunia politik melalui partai politik. Hal ini dapat dilihat pada pemilu pertama tahun 1955 sampai pemilu terakhir tahun 2004

[illegible]

Bambang Purwoko, berpendapat, setidaknya ada tiga periode pentas politik elit agama (kiai) dalam percaturan perpolitikan nasional. *Pertama*, adalah periode 1945 sampai dengan periode tahun 1965,¹⁰⁷ ketika para politisi dengan basis agama masih bisa berkiprah secara relatif bebas dalam perpolitikan nasional. Dalam periode ini para elit agama (kiai) yang menjadi politisi selanjutnya disebut sebagai politisi Islam, bisa menjadi pelaku aktif atau subyek dari permainan politik Indonesia.

Kedua, adalah masa-masa di mana politisi Islam lebih berperan sebagai obyek yang dibelenggu oleh sistem maupun rezim pemerintahan otoriter Orde Baru¹⁰⁸ yang menganggap kekuatan Islam sebagai musuh besar negara dan karena itu para elitnya harus dikooptasi sedemikian rupa sehingga bisa meminimalisir

¹⁰⁸ Pada masa orde baru (Orba), peran kiai sebagai pengontrol pemerintah, seperti K.H. Dalari Umar, K.H. Abdullah Syafe'i, K.H. Noer Ali berhasil mengarahkan masa pemuda Islam untuk melakukan demonstrasi ke DPR yang sedang membahas rancangan undang-undang perkawinan yang sebagian pasalnya bertentangan dengan hukum perkawinan Islam. Abdul Qadir Jailani, *Peran Ulama dan Santri dalam Perjuangan Politik Islam di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1994), 135.

Ketiga, adalah periode antara tahun 1998-2006 yang ditandai dengan kembalinya kebebasan untuk mengekspresikan hak-hak politik warga negara termasuk ekspresi politik para elit Islam. Dalam kurun waktu yang cukup pendek sejak tahun 1998 kita telah menyaksikan sedemikian banyak peristiwa politik yang melibatkan para politisi Islam dari berbagai jenis massa. Selama periode ketiga ini pula kita menyaksikan perilaku dan wajah politik yang ternyata tidak tunggal, ada yang bopeng tetapi banyak juga yang mulus.¹⁰⁹

Qadir, menjelaskan bahwa secara umum setidaknya ada dua peran yang dilakukan oleh kiai dalam konstelasi politik. *Pertama*, peran formal, dalam hal ini kiai adalah sosok politisi yang telah masuk pada sistem politik. Dengan begitu, kiai dalam hal ini juga turut serta dalam melaksanakan rencana dan kegiatan partai, misalnya menjadi dewan perwakilan rakyat, kampanye, rapat kerja dan sebagainya.

[illegible]

Perkembangan politik praktis di Indonesia membawa sejumlah kiai terjun langsung maupun tidak langsung dalam kancah perpolitikan di Tanah Air. Aspirasi politik kiai dimanfaatkan partai politik di tingkat nasional maupun lokal dalam setiap pemilu. Dengan demikian, kiai dihadapkan pada dunia politik praktis yang sarat dengan ketidakpastian dan kepentingan. Tidak ada musuh abadi kecuali kepentingan abadi.

Perpolitikan kiai dalam sejarahnya tercatat cukup strategis dan berani, kiai ternyata telah berhasil memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam berbagai persoalan politik. Di Indonesia, pemikiran politik yang berkembang dapat dibedakan dalam pemikiran yang berlatar belakang paham ideologi modern, seperti demokrasi sosial, sosialisme, nasionalisme, komunisme, dan pemikiran politik yang berlatar belakang tradisionalisme Islam.¹¹⁴

¹¹⁴ Muhammad Hari Zamharir, *Agama dan Negara Analisis Kritis Pemikiran Politik Nur Kholis Madiid* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 35.

¹¹⁶ Ibid., 254

¹¹⁹ Martin Van Bruinessen, *Rakyat kecil, Islam dan Politik* (Yogyakarta: Yayasan Bentangbudaya, 1999), 170.

Awal munculnya Pesantren, terhitung sejak berdirinya senantiasa - berupaya - berdialog dengan lingkungan masyarakat sekitarnya. Kedudukannya yang mengakar di tengah-tengah masyarakat inilah tidak memungkinkan pesantren untuk tampil terisolir apalagi bersifat eksklusif.

Dalam catatan sejarah, setidaknya ada dua hal yang mendukung terciptanya fenomena dialogis antara pesantren dengan masyarakat. *Pertama*, karena tempat dan kedudukannya berada di tengah-tengah masyarakat. *Kedua*, pendirian pesantren itu berasal dari karsa masyarakat yang memang membutuhkan kehadirannya.¹²¹ Dengan adanya “dialog” yang intens antara pesantren dan masyarakat semacam ini, menjadikan lembaga ini sangat mengerti denyut nadi dan problema kehidupan yang dihadapi masyarakatnya. Kondisi ini selanjutnya berdampak pada pemikiran dan sikap beragama yang berkembang di pesantren yang cenderung terbuka, moderat dan toleran.

¹²¹ Sahal Mahfud, *Nuansa Fiqih Sosial* (Yogyakarta: LKIS, 1994), 349-350.

Dalam pandangan Abdurrahman Mas'ud, dunia pesantren memiliki dua figur ulama sebagai model (*uswah*) dalam memahami, menerapkan, dan menyebarkan ajaran Islam. *Pertama*, figur universal, yakni Nabi Muhammad SAW. sebagai pembawa *risalah* Islam, sebagai *insan kamil*, sebagai *uswatun hasanah* utama dalam segala hal. *Kedua*, figur lokal, yakni Wali Songo. Karena itu, cukup beralasan apabila Abdurrahman Mas'ud menyatakan bahwa sejak dulu hingga kini, tradisi pesantren selalu berada dalam bayang-bayang Wali Songo.¹²³

¹²² Alwi Sihab, *Islam Sufistik “Islam Pertama” dan Pengaruhnya hingga Kini di Indonesia* (Bandung: Mizan, 2001), 40-44.

¹²³ Abdurrahman Mas’ud, *Intelektual Pesantren, Perhelatan Agama dan Tradisi* (Yogyakarta: LKIS, 2004), 39.

¹²³ Abdurrahman Mas'ud, *Intelektual Pesantren, Perhelatan Agama dan Tradisi* (Yogyakarta: LKIS, 2004), 39.

malan-amalan tarekat, para pengikut itu juga diajarkan berbagai cabang ilmu pengetahuan Islam. Aktivitas tarekat ini kemudian dinamakan pengajian. Dalam lembaga pengajian ini tumbuh dan berkembang dua, pesantren yang kita kenal sekarang ini mengambil alih dari sistem pesantren yang ada di Nusantara. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa di Indonesia, lembaga pesantren sudah ada di negeri itu pada masa itu dimaksudkan sebagai tempat mengajarkan agama Islam kepada kader penyebar agama Hindu. Tradisi pengajian yang pola hubungan antara keduanya tidak didasarkan

malan-amalan tarekat, para pengikut itu juga diajarkan berbagai cabang ilmu pengetahuan Islam. Aktivitas tarekat ini kemudian dinamakan pengajian. Dalam lembaga pengajian ini tumbuh dan berkembang dua, pesantren yang kita kenal sekarang ini mengambil alih dari sistem pesantren yang ada di Nusantara. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa di Indonesia, lembaga pesantren sudah ada di negeri itu pada masa itu dimaksudkan sebagai tempat mengajarkan agama Islam kepada kader penyebar agama Hindu. Tradisi pengajian yang pola hubungan antara keduanya tidak didasarkan

malan-amalan tarekat, para pengikut itu juga diajarkan berbagai cabang ilmu pengetahuan Islam. Aktivitas tarekat ini kemudian dinamakan pengajian. Dalam lembaga pengajian ini tumbuh dan berkembang dua, pesantren yang kita kenal sekarang ini mengambil alih dari sistem pesantren yang ada di Nusantara. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa di Indonesia, lembaga pesantren sudah ada di negeri itu pada masa itu dimaksudkan sebagai tempat mengajarkan agama Islam kepada kader penyebar agama Hindu. Tradisi pengajian yang pola hubungan antara keduanya tidak didasarkan

Banyak penulis tentang pesantren tidak memperoleh keterangan secara pasti tentang keberadaan yang pertama kali ada, di mana dan siapa pendirinya. Mochtar Effendy, menyatakan bahwa pesantren sudah ada semenjak awal abad ke-13 di Indonesia, di mana para da'i dahulu mengajarkan agama Islam.¹²⁵

Pigeaud dan De Graaf, menyatakan bahwa pesantren merupakan jenis pusat studi Islam terpenting setelah keberadaan masjid. Pada awal periode abad ke-16 mereka menyangka bahwa pesantren merupakan sebuah komunitas independen yang tempatnya jauh berada di pegunungan, dan berasal dari lembaga sejenis zaman pra Islam, mandala dan asrama. Tapi hal ini diragukan oleh Martin Van Bruinessen. Dia menyatakan bahwa pesantren pada awalnya merupakan ekstrapolasi dari hasil pengamatan akhir abad ke-19. Memang terdapat indikasi bahwa tempat pertapaan pra Islam tetap bertahan beberapa waktu setelah pulau Jawa diIslamkan. Bahkan tempat pertapaan yang baru terus bermunculan. Namun tidak jelas, apakah semasa itu merupakan lembaga pendidikan tempat pengajaran testual berlangsung atau bukan.¹²⁶

Martin Van Bruinessen cenderung berpandangan bahwa pesantren belum ada sebelum abad ke-18, melainkan hanya guru yang mengajarkan Islam di masjid atau di istana dan ahli tasawuf serta *magic* yang berpusat di tempat pertapaan atau di dekat makan keramat. Dan ada kemungkinan sebagian dari pesantren berkembang dari tempat-tempat ini, namun kemunculannya baru ada pada periode belakangan ini.

¹²⁵ Penyusun Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam* (Jakarta: Ikhtiyar Baru Van Hauve, 1997), 491.

¹²⁶ Maritin Van Bruinessen, *Kitab Kuning Pesantren dan Tarekat* (Jakarta: Mizan, 1995), 15-16.

Bahkan dikatakan pesantren yang tertua di Pamekasan adalah pesantren Bere' Leke Panggung Toronan Desa Larangan Badung Kecamatan Palengaan Pamekasan yang berdiri sekitar abad 16 dan pesantren Sumber Anyar Larangan Tokol Kecamatan Tlanakan Pamekasan yang berdiri sekitar tahun 1515.¹²⁹

Menarik untuk mengupas masalah pesantren ini lebih mendalam; karena memang unsur-unsur yang mengkonstruksi pesantren lebih kompleks dibanding lembaga pendidikan Islam lainnya.

6. Definisi Pesantren

Perkataan santri berasal dari kata *sastri*.¹³⁰ Yang dengan awalan *pe* dan akhiran *an* berarti tempat tinggal para santri. Jhons, berpendapat bahwa istilah

¹³⁰ Dalam penelitiannya, Clifford Geertz berpendapat, kata *santri* mempunyai arti luas dan sempit. Dalam arti *santri* adalah seorang murid satu sekolah agama yang disebut pondok atau pesantren. Oleh sebab itulah perkataan *pesantren* diambil dari perkataan *santri* yang berarti tempat untuk para *santi*. Dalam arti luas dan umum *santri* adalah bagian penduduk Jawa yang memeluk Islam secara

¹³⁴ Nurkholis Majid, *Bilik-Bilik Pesantren Sebuah Potret Perjalanan* (Jakarta: Paramadina, 1997), 20-21. di sini juga dikatakan bahwa istilah cantrik dapat dilihat sekarang misalnya seseorang yang hendak memperoleh kepandaian dalam pewayangan. Dalam hal ini biasanya ia disebut “Dayang

pesantren, lain halnya dengan pesantren, pondok berasal dari bahasa Arab *funduqun* yang berarti hotel, asrama, rumah dan tempat tinggal sederhana.

Pengertian pesantren di atas, mengindikasikan bahwa secara kultural pesantren lahir dari budaya Indonesia. Dari sinilah barang kali Nurkholis Madjid berpendapat, secara historis pesantren tidak hanya mengandung makna keIslaman, tetapi makna keaslian Indonesia, sebab memang cikal bakal lembaga pesantren sebenarnya sudah ada pada masa Hindu-Budha, dan Islam tinggal meneruskan, melestarikan dan mengislamkannya.¹³⁵

Pendapat serupa juga dapat dilihat dalam penelitian Karel A. Stenbrink. Dia mengatakan bahwa secara terminologis dijelaskan bahwa pendidikan pesantren, di lihat dari bentuk dan sistemnya berasal dari India. Sebelum proses penyebaran Islam di Indonesia, sistem tersebut telah dipergunakan secara umum untuk pendidikan dan pengajaran agama Hindu di Jawa. Setelah Islam masuk dan tersebar di Jawa, sistem tersebut kemudian diambil oleh Islam.¹³⁶

7. Elemen Pesantren

Pondok, masjid, santri, pengajaran kitab-kitab Islam klasik dan kiai merupakan lima elemen dasar dari tradisi pesantren. Ini berarti bahwa suatu lembaga yang telah berkembang hingga memiliki kelima elemen tersebut, akan berubah setatusnya menjadi pesantren.

Cantrik” meskipun kadang-kadang jua disebut “Dalang Magang”. Pola hubungan “guru cantrik” itu kemudian diteruskan dalam masa silam. Pada evolusi selanjutnya “guru cantrik” menjadi “guru santri”.

¹³⁵ Yasmadi, *Islamisasi Pesantren. Kritik Nur Kholis Madjid terhadap Pendidikan Islam Tradisional* (Ciputat: Quantum Teaching), 62.

¹³⁶ Karel A. Stenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah, Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*. *Terjemahan Karel A. Stenbrink dan Abdurrahman* (Jakarta: LP3ES, 1994), 20-21.

83

a. Pondok

Sebuah pesantren pada dasarnya adalah sebuah asrama pendidikan Islam tradisional yang para siswanya tinggal bersama dan belajar di bawah bimbingan seorang (atau lebih) guru yang lebih dikenal dengan sebutan kiai. Asrama untuk para siswa tersebut berada dalam lingkungan kompleks pesantren di mana kiai bertempat tinggal yang juga menyediakan sebuah masjid untuk beribadah, ruang belajar, dan kegiatan-kegiatan keagamaan yang lain. Kompleks pesantren ini biasanya dikelilingi dengan tembok untuk dapat mengawasi keluar dan masuknya para santri sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pada kebanyakan pesantren, dahulu seluruh kompleks merupakan milik kiai, tetapi sekarang kebanyakan pesantren tidak semata-mata dianggap milik kiai saja, melainkan milik masyarakat. Hal ini disebabkan para kiai sekarang memperoleh sumber-sumber keuangan untuk mengongkosi pembiayaan dan pengembangan pesantren dari masyarakat. Banyak pula kompleks pesantren yang kini sudah berstatus wakaf, baik wakaf yang diberikan kiai yang terdahulu maupun wakaf berasal dari orang-orang kaya. Walaupun demikian, para kiai masih tetap mempunyai kekuasaan mutlak atas kompleks pesantren tersebut.

Para penyumbang sendiri beranggapan bahwa para kiai berhak memperoleh dana dari masyarakat, dan dana tersebut dianggap sebagai milik Tuhan, dan para kiai diakui sebagai institusi ataupun pribadi dengan nama Tuhan mengurus dana-dana masyarakat tersebut. Dalam praktek memang jarang sekali diperlukan campur tangan masyarakat dalam pengurusan dana-dana tersebut.

Ada dua alasan utama dalam hal perubahan sistem kepemilikan pesantren. *Pertama*, dulu pesantren tidak memerlukan pembiayaan yang besar, baik karena jumlah santrinya tidak banyak, maupun karena kebutuhan akan jenis dan jumlah alat-alat bangunan dan lain-lainnya relatif sangat kecil. *Kedua*, baik kiaiinya maupun tenaga-tenaga pendidik yang membantunya, merupakan bagian dari kelompok mampu di pedesaan, dengan demikian, mereka dapat membiayai sendiri baik kebutuhan kehidupannya maupun kebutuhan peyelenggaraan kehidupan pesantren. Hal ini tidak berarti bahwa semua kiai dilahirkan kaya. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa kiai harus berjuang keras dari bawah untuk mengembangkan pesantrennya.

Pondok, asrama bagi para santri, merupakan ciri khas tradisi pesantren, yang membedakannya dengan sistem pendidikan tradisional di masjid-masjid yang berkembang di kebanyakan wilayah Islam di negara-negara lain. Bahkan sistem asrama ini pula yang membedakan pesantren dengan sistem pendidikan *surau* di daerah Minangkabau.

Ada tiga alasan utama kenapa pesantren harus menyediakan asrama bagi para santri. *Pertama*, kemasyhuran seorang kiai dan kedalaman pengetahuannya tentang Islam menarik santri-santri dari jauh. Untuk dapat menggali ilmu dari kiai tersebut secara teratur dalam waktu lama, para santri tersebut harus meninggalkan kampung halamannya dan menetap di dekat kediaman kiai. *Kedua*, hampir semua pesantren berada di desa-desa tidak tersedia perumahan (akomodasi) cukup untuk dapat menampung santri-santri; dengan demikian perlulah adanya suatu asrama khusus bagi santri.

Seorang kiai yang ingin mengembangkan sebuah pesantren, biasanya pertama-tama akan mendirikan masjid di dekat rumahnya. Langkah ini biasanya diambil atas perintah gurunya yang telah menilai bahwa ia akan sanggup memimpin sebuah pesantren.¹³⁸

Pada masa lalu, pengajaran kitab-kitab Islam klasik, terutama karangan-karangan ulama yang menganut faham *shafi'iyah*, merupakan satu-satunya pengajaran formal yang diberikan dalam lingkungan pesantren. Tujuan utama pengajaran ini adalah untuk mendidik calon-calon ulama. Para santri yang tinggal di pesantren untuk jangka waktu pendek (misalnya kurang dari satu tahun) dan tidak bercita-cita menjadi ulama, mempunyai tujuan mencari pengalaman dalam hal pendalaman perasaan keagamaan. Kebiasaan seperti ini terlebih-lebih dijalani pada waktu bulan Ramadhan, para santri yang tinggal sementara ini janganlah kita samakan dengan para santri yang tinggal bertahun-tahun di pesantren tujuan utamanya adalah untuk menguasai berbagai cabang pengetahuan Islam.

¹³⁸ Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kiai dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2011), 49.

Kebanyakan pesantren memasukkan pengajaran pengetahuan umum sebagai suatu bagian penting dalam pendidikan pesantren, namun pengajaran kitab-kitab Islam klasik tetap diberikan sebagai upaya meneruskan tujuan utama pesantren mendidik calon-calon ulama yang setia pada faham Islam tradisional.¹³⁹

Menurut pemahaman yang dipakai dalam lingkungan orang-orang pesantren, seorang alim hanya disebut sebagai kiai bilamana memiliki pesantren dan santri yang tinggal dalam pesantren tersebut untuk mempelajari kitab-kitab Islam klasik. Oleh karena itu, santri merupakan elemen penting dalam suatu lembaga pesantren. Walaupun demikian, menurut tradisi pesantren terdapat dua kelompok santri:

Yaitu murid-murid yang berasal dari daerah yang jauh dan menetap dalam kelompok pesantren. Santri mukim yang paling lama tinggal di pesantren tersebut biasanya merupakan satu kelompok tersendiri yang memegang tanggung jawab mengurus kepentingan pesantren sehari-hari. Mereka juga memikul

[illegible]

2) Santri kalong

e. Kiai

8. Metode Pembelajaran Pesantren

¹⁴⁰ Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kiai dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2011), 55.

Jika yang dimaksud dengan kurikulum sebagaimana halnya lembaga pendidikan formal, dapat dikatakan bahwa pondok pesantren tidak memiliki kurikulum. Namun sesungguhnya, jika yang dimaksud sebagai *manhaj* (arah pembelajaran tertentu), maka pondok pesantren tentu memiliki “kurikulum” melalui *funun* kitab-kitab yang diajarkan pada para santri.

¹⁴¹ Maksum, *Pra Pembelajaran di Pesantren* (Direktorat Jendral Kelembagaan Islam: t.p., 2003), 73-74.

Penamaan batas penjenjangan bermacam-macam. Ada yang mempergunakan istilah *marhalah*, *sanah* dan lainnya. Bahkan ada pula yang bertingkat seperti madrasah formal, *Ibtida'iyah*, *Tsanawiyah* dan *'Aliyyah*.

Di antara metode yang banyak diterapkan oleh pesantren-pesantren dimaksud, antara lain:

Metode *weton* atau *bandongan* adalah cara penyampaian ajaran kitab kuning seorang guru, kiai atau ustad membacakan dan menjelaskan isi ajaran kitab kuning tersebut, sementara santri, murid atau siswa mendengarkan, memaknai dan menerima. Dalam metode ini, guru berperan aktif, sementara murid bersikap pasif.

Dalam metode *sorogan*, sebaliknya, santri yang menyodorkan kitab (*sorog*) akan dibahas dan sang guru mendengarkan, setelah itu beliau memberikan komentar dan bimbingan yang dianggap perlu bagi santri. Tetapi pada kedua metode ini, belum ada atau belum terjadi dialog antara murid dan guru. Kedua metode inipun sama-sama memiliki ciri-ciri pada pendekatan yang sangat kuat pada pemahaman tekstual atau literal.

c. Metode Hafalan

Metode ini telah menjadi ciri yang melekat pada sistem pendidikan tradisional, termasuk pondok pesantren. Hal ini amat penting pada sistem keilmuan yang lebih mengutamakan argumen naqli, transmisi dan periwayatan (normatif), akan tetapi ketika konsep keilmuan lebih menekankan rasionalitas seperti yang menjadi dasar sistem pendidikan modern, metode hafalan kurang begitu penting. Sebaliknya yang penting adalah kreatifitas dan kemampuan mengembangkan pengetahuan yang dimiliki. Memang keberadaan metode hafalan ini masih perlu dipertahankan, sepanjang berkaitan dengan penggunaan argumen naqli dan kaidah kaidah umum. Metode ini pun masih relevan untuk diberikan kepada murid-murid usia anak-anak tingkat dasar dan menengah.

d. Metode Diskusi

Metode ini berarti penyajian bahan pelajaran yang dilakukan dengan cara murid atau santri membahasnya secara bersama-sama melalui tukar pendapat tentang suatu topik atau masalah tertentu yang terdapat dalam kitab kuning. Dalam kegiatan ini kiai atau guru bertindak sebagai “moderator”. Dengan metode ini para kiai dan guru diharapkan dapat memacu para santri untuk dapat lebih aktif dalam belajar. Melalui metode ini akan tumbuh dan berkembang pemikiran-pemikiran kritis, analitis, dan logis.

e. Sistem Majlis *Ta'lim*

Metode yang dipergunakan adalah pembelajaran dengan cara ceramah, biasa disampaikan dalam acara tabligh atau kuliah umum.

9. Dinamika Perkembangan Dunia Pesantren

Lembaga pesantren semakin berkembang secara cepat dengan adanya sikap non-kooperatif ulama atau kiai terhadap kebijakan '*politic etis*' pemerintah kolonial Belanda pada akhir abad ke-19. Sikap non-kooperatif dan *silent opposition* para ulama itulah kemudian ditunjukkan dengan mendirikan pesantren di daerah-daerah yang jauh dari kota, untuk menghindari intervensi pemerintah kolonial serta memberi kesempatan kepada rakyat yang belum memperoleh pendidikan. Sampai akhir abad ke-19 tepatnya tahun 1960-an, menurut penelitian Sartono Karto Djirdjo jumlah pesantren mengalami peledakan yang luar biasa di Jawa yang diperkirakan mencapai 300 buah.¹⁴²

¹⁴² M. Sulton Mashud, dkk, *Menejemen Pondok Pesantren* (Jakarta: Diva Pustaka, 2003), 1-2.

Sedangkan berdasarkan data Departemen Agama tahun 1984/1985, jumlah pesantren di Indonesia pada abad ke-16 sebanyak 613 buah. Demikian pula berdasarkan laporan pemerintah Hindia Belanda diketahui bahwa pada tahun 1831 di Indonesia ada sejumlah 1.853 buah lembaga pendidikan Islam tradisional dengan murid 16.556 orang.¹⁴³

Pada paruh kedua abad ke-20 kita mengamati adanya dorongan arus besar dari pendidikan Barat yang dikembangkan pemerintah Belanda dengan mengenal sistem sekolah. Di kalangan pemimpin-pemimpin Islam, kenyataan ini direspon secara positif dengan memperkenalkan sistem pendidikan berkelas dan berjenjang dengan nama “Madrasah”.¹⁴⁴ Namun, perkembangan ini tidak banyak mempengaruhi keberadaan pesantren, kecuali beberapa pesantren yang mencoba memasukkan unsur-unsur pendidikan umum ke dalam kurikulum pesantren.

Memasuki 1970-an pesantren mengalami perubahan signifikan, perubahan dan perkembangan itu bisa ditilik dari dua sudut pandang. *Pertama*, pesantren mengalami kuantitas luar biasa dan menakjubkan, baik di wilayah *rural* (pedesaan), *sub-urban* (pinggiran kota), maupun *urban* (perkotaan). Data Departemen Agama pada 1977 jumlah pesantren masih sekitar 4.195 buah dengan jumlah santri sekitar 677.394 orang. Jumlah ini mengalami peningkatan pada tahun 1985 dengan jumlah 6.239 buah dan santri yang mencapai 1.084.801 orang.

Dua dasawarsa kemudian yaitu tahun 1997 Depag mencatat jumlah pesantren mengalami kenaikan mencapai 224 % atau 9.388 buah, dan kenaikan jumlah santri mencapai 261 % atau 1.770.768 orang. Data terakhir Depag tahun

¹⁴³ Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedi Islam Cet. 4* (Jakarta: Ikhtiyar Baru Van Hauve, 1997), 101.

¹⁴⁴ Ibid., 102.

Perkembangan kedua, menyangkut penyelenggaraan pendidikan. Sejak 1970-an bentuk-bentuk pendidikan yang diselenggarakan di pesantren sudah sangat bervariasi. bentuk-bentuk pendidikan diklarifikasikan menjadi 4 tipe, yakni:

- a. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan formal dengan menerapkan kurikulum nasional, baik hanya memiliki sekolah keagamaan (MI, MTs, MA dan PTAI) maupun juga memiliki sekolah umum (SD, SMP, SMA dan PT umum), seperti pesantren Tebuireng Jombang dan pesantren Syafi'iyah Jakarta.
- b. Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan keagamaan dalam bentuk madrasah dan mengajarkan ilmu-ilmu umum meski tidak menerapkan kurikulum nasional seperti pesantren Gontor Ponorogo dan Darul Rahman Jakarta.
- c. Pesantren yang hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama Islam dalam bentuk Madrasah Diniyah seperti pesantren Tegal Rejo Magelang.
- d. Pesantren hanya menjadi tempat pengajian.¹⁴⁵

Seiring dengan perkembangan zaman, pesantren-pesantren ada yang berusaha mengembangkan diri sesuai dengan tuntutan zaman. Oleh karena itu maka unsur pesantren kini bisa berkembang menjadi bermacam-macam. Sejalan

¹⁴⁵ Mashud, M. Sulton, dkk, *Menejemen Pondok Pesantren*, (Jakarta: Diva Pustaka, 2003), 3-5.

kegiatan kreatifitas dan kemampuan rekayasa pendidikan yang tinggi melalui pengenalan aset-asetnya atau identitasnya terlebih dahulu, kemudian melakukan pengembangan secara modern.¹⁴⁶

Mempertimbangkan proses perubahan yang terjadi di pesantren, tampak bahwa sampai dewasa ini lembaga telah memberikan kontribusi penting dalam penyelenggaraan pendidikan nasional. Keberadaan pesantren sebagai lembaga pendidikan, baik yang masih mempertahankan sistem pendidikan tradisionalnya maupun yang sudah mengalami perubahan, memiliki perubahan besar dalam kehidupan masyarakat Indonesia, dari waktu ke waktu, pesantren semakin tumbuh dan berkembang kuantitas maupun kualitasnya. Dengan berbagai inovasi

Peran penting pesantren dalam proses pelaksanaan pembangunan sosial di sektor pendidikan secara khusus tidaklah senantiasa berada pada titik konstan, tetapi juga mengalami pasang surut. Seperti contoh, ketika pesantren masih menjadi satu-satunya kiblat pendidikan, peran lembaga pendidikan dengan kiai sebagai figuran tokoh informalnya memiliki posisi dan peran yang sangat menentukan.

Pada era otonomi daerah sekarang ini, keberadaan pesantren kembali menemukan momentum relevansinya yang cukup besar untuk memainkan kiprahnya sebagai elemen penting dalam proses pembangunan sosial. Terlebih lagi, otonomi mengandalkan kemandirian tiap-tiap daerah dalam mengatur rumah

¹⁴⁹ Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1994), 5-8.

Padahal, ketiga elemen ini merupakan prasyarat yang tidak bisa diabaikan untuk pendidikan pondok pesantren dapat dikembangkan pada saat sekarang ini adalah tipe integrasi antara sistem pendidikan klasik dan sistem pendidikan. Pengembangan tipe ideal ini tidak akan merubah total wajah dan keunikan sistem pendidikan pesantren menjadi sebuah model pendidikan umum yang cenderung reduksionistik terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam sistem pendidikan pondok pesantren.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Mastuhu, *Dinamika Sistem Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren* (Jakarta: INIS, 1994), 12-14.

Mungkin juga, seandainya kita tidak dijajah, pesantren-pesantren itu tidaklah jauh terpencil di daerah pedesaan seperti kebanyakan pesantren sekarang ini, melainkan di kota-kota pusat kekuasaan atau ekonomi, sebagaimana halnya sekolah-sekolah keagamaan di Barat yang kemudian tumbuh menjadi universitas-universitas tersebut.

Gambaran konkritnya dapat dibuat dengan menganalogikan sebuah pesantren di Indonesia (ambil sebagai misal Tebuireng) dengan sebuah kelanjutan “pesantren” di Amerika Serikat (ambil sebagai misal “pesantren” yang didirikan oleh pendeta Harvard di dekat Boston). Tebuireng menghasilkan apa yang bisa dilihat oleh rakyat Indonesia sekarang ini, dan “pesantren” pendeta Harvard itu telah tumbuh menjadi sebuah universitas yang paling “prestisius” di Amerika Serikat, dan hampir secara pasti memegang kepeloporan dalam pengembangan ilmu pengetahuan modern dan gagasan mutakhir.

Demikian pula dengan kekuasaan, universitas Harvard memegang rekor dalam menghasilkan orang-orang besar yang menduduki kekuasaan tertinggi di Amerika Serikat. Tetapi di Indonesia, sebagaimana kita ketahui, peranan “Harvard” itu tidak dimainkan oleh Tebuireng, Tremas atau Lasem, melainkan oleh suatu Perguruan Tinggi Umum yang sedikit banyak merupakan kelanjutan lembaga masa penjajahan: UI misalnya.

Fenomena ini tentu memancing timbulnya pertanyaan, mengapa bisa terjadi demikian? Kalau kita tinjau secara mendalam antara dunia pesantren dengan panggung dunia global abad 20, sebenarnya terjadi kesenjangan atau “gap”. Di satu sisi, dunia global sekarang ini masih didominasi oleh pola budaya Barat dan sedang diatur mengikuti pola-pola itu. Sedangkan di sisi lain pesantren-pesantren kita, disebabkan faktor-faktor historisnya, belum sepenuhnya menguasai pola budaya itu (yang sering dikatakan sebagai pola budaya “modern”), sehingga kurang memiliki kemampuan dalam mengimbangi dan menguasai kehidupan dunia global. Bahkan, untuk memberikan respon saja sudah mengalami kesulitan.

Kesenjangan waktu atau *time lag* memang mengandung konotasi ada yang berposisi ketinggalan, konservatif, ataupun kolot. Tetapi membentuk konotasi keagamaan sebagai kekolotan sudah tentu tidak benar. Dalam hal universitas Harvard tadi misalnya, relevansinya dengan perkembangan zaman, bahkan kepemimpinan, tidaklah diperoleh dengan meninggalkan sama sekali jiwa “kepesantrenannya”, dalam arti: fungsi pokok atau historis sebagai tempat pendidikan keagamaan.

Penyajian di atas menunjukkan bahwa untuk memainkan peranan besar dan menentukan dalam ruang lingkup nasional, pesantren-pesantren tidak perlu kehilangan kepribadiannya sendiri sebagai tempat pendidikan keagamaan. Bahkan tradisi-tradisi keagamaan memiliki pesantren-pesantren itu sebenarnya merupakan ciri khusus yang harus dipertahankan, karena di sinilah letak kelebihanannya. Tetapi kita menemui keadaan yang hampir tidak menopang proyeksi itu. Jika tidak karena harapan-harapan yang idealistik, dilandasi oleh hubungan sentimental orang muslim Indonesia dengan dunia pesantren, kita bisa mengatakan bahwa pesantren, justru karena keasliannya, merupakan “fosil” masa lampau yang cukup jauh untuk bisa memainkan peranannya sebagaimana kita harapkan.

¹⁵¹ Nurkholis Majid, *Bilik-Bilik Pesantren Sebuah Potret Perjalanan*, (Jakarta: Paramadina, 1997), 3-6.

Konsekuensinya, tidaklah mengherankan pada gilirannya pesantren hanya melahirkan produk-produk pesantren yang dianggap kurang siap “lebur” dan mewarnai kehidupan modern, dengan kata lain pesantren hanya memunculkan santri-santri dengan kemampuan yang terbatas.¹⁵⁴ Penelaahan Nurcholis Madjid di atas dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, asumsi atau tesis Nurcholis Madjid tidak dapat diterima bila dikaitkan pada pesantren yang telah membuka diri untuk menerima pembaharuan. Biasanya pesantren-pesantren tersebut telah memiliki manajemen yang rapi, menggunakan sistem klasikal dan berjenjang, bahkan level jenjang pendidikannya telah sampai pada level universitas atau sekolah tinggi.

¹⁵⁴ Nurkholis Majid, *Bilik-Bilik Pesantren Sebuah Potret Perjalanan*, (Jakarta: Paramadina, 1997), 56.

¹⁵⁵ Yasmadi, *Islamisasi Pesantren. Kritik Nur Kholis Madjid terhadap Pendidikan Islam Tradisional*, (Ciputat: Quantum Teaching, 2005), 75.

1. Definisi Kebijakan Publik

Heinz Eulau dan Kenneth Prewith menyatakan dalam pendapatnya, kebijakan adalah sebuah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi *reward* dan *sanctions*. Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah.

Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut¹⁵⁶

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan Negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan

¹⁵⁶ Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 20.

¹⁶⁰Ibid., 12-13.

Lebih lanjut Nakamura dan Smalwood, memberi penjelasan bahwa

Implikasi pengertian mengenai kebijakan publik ini, yakni:

- ¹⁶¹ James E. Anderson, *Public Policy Making*, (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984), cet. ke-3, 12.3.

2. Stakeholder Kebijakan Publik

¹⁶² Miftah thoja, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2010), 130.

[illegible]

Secara normatif institusional pembuat kebijakan terdiri dari legislatif, eksekutif, administratif, dan peradilan (para hakim).¹⁶⁵ Kelompok aktor kebijakan tersebut merupakan kelompok dalam sebuah rezim, atau masa suatu pemerintahan. Selain dari itu, di era demokrasi seperti saat ini sesungguhnya ada pula pihak lain yang terlibat sebagai aktor kebijakan, mereka adalah partisipan Non-Pemerintah dalam pembuat kebijakan. Mereka terdiri dari: (a) Kelompok kepentingan, (b) Partai Politik, dan (c) Warga negara sebagai individu.¹⁶⁶

Dari pengelompokan ini pula, dapat diketahui bahwa pembuat kebijakan terklasifikasi dalam dua kelompok besar, yaitu: *Pertama Inside Government Actors* (IGA). Kelompok ini terdiri dari Presiden, Lembaga Eksekutif, para Menteri, Aparatur Birokrasi. *Kedua Outside Government Actors* (OGA). Kelompok ini terdiri dari Lembaga Legislatif, Lembaga Yudikatif, Militer, Partai Politik, Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan, serta Media Massa.¹⁶⁷ Selanjutnya pada era reformasi ini, di Indonesia dapat dirinci para aktor kebijakan

¹⁶⁷ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2014), 126-136.

Lebih lanjut Ramirez mengatagorikan stakeholder dalam kebijakan kedalam beberapa kelompok yaitu stakeholder primer, sekunder dan stakeholder kunci¹⁶⁹ yaitu sebagai berikut:

Stakeholder utama yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama dalam proses pengambilan keputusan. Beberapa bagian yang terkait di dalamnya adalah sebagai berikut: *Pertama* Masyarakat: Masyarakat yang terkait dengan proyek atau kebijakan, yakni masyarakat yang diidentifikasi akan memperoleh manfaat dan yang akan terkena dampak dari proyek atau kebijakan tersebut. *Kedua* Tokoh Masyarakat: Anggota masyarakat yang oleh masyarakat ditokohkan di masyarakat tersebut sekaligus dianggap dapat mewakili aspirasi masyarakat.

¹⁶⁸ Ibid., 42-44.

¹⁶⁹ Buckles, D, *Cultivating Peace, Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. (Washington: Wbi 1999).

Stakeholder pendukung adalah stakeholder yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. Beberapa bagian yang terkait di dalamnya yaitu:

c. Stakeholder Kunci

Stakeholder kunci merupakan stakeholder yang memiliki kewenangan secara legal dalam hal pengambilan keputusan. Stakeholder yang dimaksud adalah unsur eksekutif sesuai levelnya, legislatif, yudikatif, dan instansinya. Misalnya, stakeholder kunci untuk suatu keputusan dan suatu kebijakan daerah kabupaten. Beberapa bagian yang terakut di dalamnya adalah: Pemerintah kabupaten, DPR kabupaten Dinas yang membawahi langsung kebijakan yang bersangkutan.

3. Analisis Kebijakan Publik

- a. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- b. Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- c. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori- teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, dan Proses* (Yogyakarta: Medpress, 2007), 31

¹⁷² Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), 59.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Sunggono, didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”.¹⁷³ Sementara Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.¹⁷⁴

¹⁷³ Bambang Sunggono, *Partai Politik, Dalam Kerangka Pembangunan Politik di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1992), 139.

¹⁷⁵ Ibid., 5

Dalam sebuah kebijakan sebuah keputusan yang harus dilaksanakan serta diharapkan adanya hasil, sebuah kebijakan setelah dirumuskan juga dalam waktu pelaksanaan, tidak dapat dibiarkan begitu saja. Melainkan harus dilakukan sebuah evaluasi. Evaluasi di sini yang dimaksudkan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Willain N. Dunn, secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.¹⁷⁶

¹⁷⁶ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah mada Universiti perss, 2005), 608.

Selain itu juga, menurut Willian N. Dunn, evaluasi kebijakan memiliki fungsi antara lain; (1) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. (2) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. (3) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.¹⁷⁸

Asumsi utama dari evaluasi pendekatan semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self-evident*) atau tidak kontroversial.

¹⁷⁸ Ibid., 610-611.

Ketiga, evaluasi keputusan teoretis (*decision-theoretic evaluation*)

Dalam evaluasi kebijakan kiai juga berpartisipasi menilai serta mengukur

6. Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Publik

¹⁷⁹ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah mada Universiti perss, 2005), 613-623.

Kolaborasi/pembuatan keputusan bersama, masyarakat bukan sebagai penggagas kolaborasi, tetapi masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama, sehingga peran masyarakat secara signifikan dapat mempengaruhi hasil/keputusan.¹⁸³ Struktur dan proses tidak boleh mengucilkan.¹⁸⁴ Dalam setiap pertemuan dengan masyarakat dan pengambilan keputusan sering bersifat mengucilkan bagi banyak orang, khususnya bagi mereka yang tidak bisa berpikir cepat, tidak ingin menginterupsi, kurang percaya diri atau tidak memiliki kemahiran dalam berbicara. Prinsip yang paling penting kaitannya dengan isu struktur dan proses adalah masyarakat itu sendiri yang harus mengontrol struktur dan proses, dan harus menentukan bentuk mana yang akan diadopsi.

¹⁸⁴Jim Ife dan Frank Tesoreiro, *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi Community Development* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 312.

dan perlu dibedakan. Masyarakat yang mempunyai kemampuan berkembang secara mandiri bisa membangun dengan atau tanpa berpartisipasi vertikal dengan pihak lain.

Kemampuan yang dimaksud dapat ditumbuhkan. Secara garis besar menyatakan bahwa partisipasi (*vertical*) masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa dapat membangkitkan rasa percaya pada kemampuan sendiri (*self reliance*) masyarakat. Rasa ini mendorong tumbuhnya prakarsa dan kegiatan bersama, dan dengan demikian partisipasi horisontalpun salah satu kualitas masyarakat yang mandiri, tergerak.

Rasa tanggungjawab sebagai salah satu kualitas masyarakat yang berkemampuan berkembang secara mandiri tumbuh tatkala yang bersangkutan secara sadar dan bebas memilih dan menyetujui suatu hal, menyerap suatu nilai, atau menerima suatu tugas, berkesempatan untuk belajar dari hal-hal yang kecil untuk kemudian ditingkatkan menjadi hal yang lebih besar, mempunyai kemampuan sendiri (*self confidence*), menentukan memutuskan sendiri apa yang dikehendaknya. Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berkorelasi positif dengan kemampuannya untuk berpartisipasi dan juga dengan kemampuannya meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Menurut penulis dalam penentuan kebijakan jika tidak melibatkan masyarakat maka akan terjadi kerancuan yang berdampak negatif, tidak memiliki rasa kepedulian dan kepemilikan. Pemberdayaan/kendali masyarakat memiliki kekuasaan dalam mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah

7. Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia

Sejarah kebijakan pendidikan Islam dapat dilihat dari masa kolonial, Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi. Sejak masa kolonial hingga awal Reformasi kebijakan pendidikan Islam dinilai diskriminatif dan tidak berkeadilan. Baru kemudian pada masa Reformasi dengan disahkannya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional nomor 20 tahun 2003 kebijakan pendidikan Islam menemukan babak baru, sebab secara eksplisit UU tersebut menyebutkan peran dan kedudukan pendidikan Islam (agama) sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional.¹⁸⁶ Di Indonesia, masalah kesempatan pendidikan dari SD sampai perguruan tinggi, mulai diperluas sejak dasawarsa 1970-an sampai akhir dasawarsa 1980-an dan diperkirakan akan terus terjadi pada dasawarsa 1990-an. Murid SD yang pada tahun 1970 berjumlah sekitar 11,4 juta, sepuluh tahun kemudian (1980) jumlah tersebut bertambah hampir dua kali lipat, yaitu sebanyak 23,1 juta, dan pada tahun 1988/1989 terus bertambah 24,8 juta.¹⁸⁷

187 Ace Suryadi, *Analisis Kebijakan Pendidikan suatu Pengantar* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), 17.

Perkembangan kebijakan pendidikan Islam di Indonesia dari awal sejarahnya hingga sekarang dapat dikaji melalui empat masa yaitu *Pertama*, kolonial. *Kedua*, masa Orde Lama. *Ketiga*, masa Orde Baru. Dan *Keempat* reformasi.¹⁸⁹ Berikut akan diuraikan perkembangan kebijakan pendidikan dari masa-masa tersebut.

Secara historis, keberadaan pendidikan Islam di Indonesia dimulai sejak
ya Islam ke Indonesia yaitu pada abad ke-7.¹⁹⁰ Dengan masuknya Islam ke

¹⁹⁰ Pada abad ke-7 proses islamisasi daerah – daerah pesisir mulai di galakkan meskipun hanya melalui para pedagang muslim yang singgah untuk berdagang.

Semangat pendirian madrasah sebagai sentral pendidikan Islam setidaknya didasarkan pada dua hal: *Pertama*, pendidikan Islam tradisional kurang sistematis dan kurang memberikan kemampuan pragmatis yang memadai. *Kedua*, laju perkembangan sekolah-sekolah bercorak Belanda di masyarakat cenderung meluas dan membawakan watak sekuler sehingga harus diimbangi dengan sistem pendidikan Islam yang lebih teratur dan terencana.

Di Kalimantan, *Al-Najah wal Falah* tahun 1918 di sungai Bakan Besar Mempawah, Madrasah *al-Sultaniyah* di Sambas (Kalimantan Barat) sekitar tahun 1922, Madrasah *al-Raudotul Islamiyah* di Pontianak tahun 1936 dan sekitar tahun

Kebijakan pemerintah Belanda¹⁹¹ terhadap Pendidikan Islam pada saat itu pada dasarnya bersifat heterogen-diskriminatif.¹⁹² Hal ini disebabkan kekhawatiran pemerintah Belanda akan bangkitnya militansi kaum muslim terpelajar dari madrasah tersebut. Oleh sebab itu pendidikan Islam harus dikontrol, diawasi dan dikendalikan. Salah satu kebijakan yang diberikan adalah penerbitan ordonansi guru, yaitu kewajiban bagi guru-guru agama untuk memiliki surat izin dari pemerintah Belanda. Akibat pemberlakuan ordonansi guru adalah tidak semua orang dapat menjadi guru agama dan diperbolehkan mengajar di lembaga-lembaga pendidikan meskipun dia ahli agama. Latar belakang penerbitan ordonansi ini adalah bersifat politis untuk menekan sedemikian rupa sehingga pendidikan agama tidak menjadi pemicu perlawanan rakyat terhadap penjajah¹⁹³.

Selain kebijakan ordonansi guru, pemerintah Belanda juga memberlakukan ordonansi sekolah liar. Ordonansi ini mengatur tentang kewajiban mendapatkan izin dari pemerintah Hindia Belanda bagi penyelenggaraan pendidikan, melaporkan kurikulum dan keadaan sekolah. Ketidaklengkapan laporan sering dijadikan alasan untuk menutup kegiatan

¹⁹² Sirozi, *Politik Kebijakan...*, 18.

[illegible]

Passive-defensive adalah reaksi lembaga-lembaga pendidikan Islam yang berusaha menghindar jauh-jauh dari pengaruh politik kolonial terhadap sistem pendidikan Islam yang dipraktekannya. Bentuk reaksi ini adalah pendirian pesantren-pesantren yang terletak jauh dari pusat-pusat kota dan pemerintahan. Sedangkan *active-progressive* adalah reaksi penggerak pendidikan Islam yang berusaha “menyelamatkan” pendidikan Islam agar mencapai kesetaraan dan kesejajaran dengan lembaga-lembaga pendidikan lain, baik dalam segi kelembagaan maupun kurikulumnya. Bentuk reaksi ini berupa tumbuh dan berkembangnya sekolah-sekolah Islam atau madrasah.

[illegible]

Pendidikan Islam sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional mengalami proses yang panjang, meskipun secara historis pendidikan Islam telah dipraktekkan jauh sebelum Indonesia merdeka. Keberadaan pendidikan Islam pada awal kemerdekaan semakin jelas, karena lembaga-lembaga tersebut telah diakui bahkan dilindungi dan dikembangkan oleh pemerintah. Undang-undang Dasar 1945, pasal 31 ayat 2¹⁹⁴. Menekankan agar secara langsung menyelenggarakan pendidikan Islam dan dijadikan sebagai sub sistem pendidikan nasional.

Dengan keadaan seperti ini jelas bahwa departemen agama sangat berperan dalam perkembangan pendidikan Islam di Indonesia, inisiatif seperti ini sebenarnya sudah dimulai oleh menteri agama pertama H. M Rosyidi¹⁹⁵ untuk

¹⁹⁵ Pada tahun 1946, H. M. Rosyidi di angkat menjadi menteri agama pertama RI oleh perdana menteri syahrir. Setahun kemudian H. M. Rasyidi diangkat menjadi sekretaris dan bendahara delegasi diplomatic RI untuk Negara-negara timur tengah di bawah pimpinan haji agus salim. Bermarks di kairo, mesir. Delegasi ini berhasil meyakinkan Negara-negara timur tengah untuk mengakui kemerdekaan Indonesia. Lihat *101 Jejak Tokoh Islam Indonesia*, karangan badiatur rasyidin dkk. 275.

Perkembangan pendidikan Islam pada masa ini erat-terkait dengan peran Departemen Agama yang secara intensif memperjuangkan politik pendidikan Islam. Orientasi Departemen Agama dalam bidang pendidikan Islam berdasarkan aspirasi umat Islam adalah agar pendidikan agama diajarkan di sekolah-sekolah di samping pengembangan madrasah itu sendiri. Kebijakan pendidikan Islam semakin signifikan sejak Departemen Agama mendapat tanggung jawab membina dan pengembangan pendidikan agama di lembaga-lembaga pendidikan. hal yang menjadi pokok persoalan pemikiran pendidikan Islam.

[illegible]

Sebagai usaha pembaharuan tersebut pemerintah membentuk panitia dan menerbitkan Surat Keputusan Menteri PP&K, No. 104. Tertanggal 1 Maret 1946 yang di antara tugasnya terkait dengan pendidikan agama (Islam) adalah: (a) Hendaknya pelajaran agama diberikan pada semua sekolah dalam jam pelajaran dan di Sekolah Rakyat (SR) diajarkan mulai kelas IV, (b) Guru agama disediakan oleh Kementrian Agama dan dibayar oleh Pemerintah, (c) Guru agama harus mempunyai pengetahuan umum, (d) Pesantren dan madrasah harus dipertinggi mutunya, (e) Tidak perlu bahasa Arab.

c. Kebijakan Pendidikan Islam Pada Masa Orde Baru

Orde Baru dimulai setelah penumpasan G-30S PKI (Gerakan 30 September Partai Komunis Indoneisa), pada tahun 1965 dan ditandai oleh upaya melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaannya

Setelah Soeharto menjadi Presiden, pertama yang dilakukan adalah mendaftarkan Indonesia menjadi anggota PBB lagi. Indonesia pada tanggal 19 September 1966 mengumumkan bahwa Indonesia bermaksud untuk melanjutkan kerjasama dengan PBB dan melanjutkan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan PBB dan menjadi anggota PBB lagi pada tanggal 28 September 1966.

- 1) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 2) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.
- 3) Stabilitas Nasional yang sehat dan dinamis.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Merevitalisasi Pendidikan Pancasila sebagai Pemandu Reformasi*, (Surabaya, IAIN SA Press, 2011), 31-32.

Era Orde Baru berakhir dengan mengumumkan pengunduran dirinya dan mengangkat BJ Habibie sebagai penggantinya. Pada pertengahan 1997, Indonesia diserang krisis keuangan dan ekonomi Asia disertai kemartau terburuk dalam 50 tahun terakhir dan harga minyak, gas dan komoditas ekspor lainnya yang semakin jatuh. Rupiah jatuh dan Inflasi meningkat tajam, dan pemindahan modal dipercepat. Para demonstran yang awalnya dipimpin mahasiswa, meminta pengunduran diri Soeharto. Ditengah gejolak kemarahan massa yang meluas, serta ribuan mahasiswa yang menduduki gedung DPR/MPR, Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, tiga bulan setelah MPR melantiknya untuk masa bakti ke tujuh.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Merevitalisasi Pendidikan Pancasila sebagai Pemandu Reformasi*, (Surabaya, IAIN SA Press, 2011). 32.

[illegible]

Orde Baru memberikan corak baru bagi kebijakan pendidikan agama Islam, karena beralihnya pengaruh komunisme ke arah pemurnian Pancasila melalui rencana pembangunan Nasional berkelanjutan. Terjadilah pergeseran kebijakan, dari murid berhak tidak ikut serta dalam pelajaran agama apabila mereka menyatakan keberatannya, menjadi semua murid wajib mengikuti pendidikan agama mulai dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi.

Jadi kesimpulannya adalah bahwa ditinjau dari falsafah Negara Pancasila, dari konstitusi UUD 1945, dan keputusan MPR tentang GBHN maka kehidupan beragama dan pendidikan agama Islam di Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan tahun 1945 sampai Pelita VI tahun 1983 semakin mantap.

- 1) Pemerintah memberlakukan pendidikan agama dari tingkat SD hingga universitas (TAP MPRS No.XXVII/MPRS/1966), madrasah mendapat perlakuan dan status yang sejajar dengan sekolah umum, pesantren mendapat perhatian melalui subsidi dan pembinaan, berdirinya MUI (Majelis Ulama

nya UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan dan tahun 1989 tentang peradilan agama, Komplikasi Hukum pemerintah terhadap pendirian Bank Islam, Bank lama diusulkan, lalu diteruskan dengan pendirian (Infak dan Sodaqoh) yang idenya muncul sejak awal Kemerdekaan, Bakti Muslim Pancasila, pemberlakuan label halal bagi produk makanan dan minuman pada kemasan. ²⁰⁰

utnya pemerintah juga memfasilitasi penyebaran labelan transmigrasi, mengadakan MTQ (Musyawarah tahunan hari besar Islam di Masjid Istiqlal,

- nya UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan dan tahun 1989 tentang peradilan agama, Komplikasi Hukum pemerintah terhadap pendirian Bank Islam, Bank lama diusulkan, lalu diteruskan dengan pendirian (Infak dan Sodaqoh) yang idenya muncul sejak awal Kemerdekaan, Bakti Muslim Pancasila, pemberlakuan label halal bagi produk makanan dan minuman pada kemasan. ²⁰⁰
- utnya pemerintah juga memfasilitasi penyebaran labelan transmigrasi, mengadakan MTQ (Musyawarah tahunan hari besar Islam di Masjid Istiqlal,

nya UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan dan tahun 1989 tentang peradilan agama, Komplikasi Hukum pemerintah terhadap pendirian Bank Islam, Bank lama diusulkan, lalu diteruskan dengan pendirian (Infak dan Sodaqoh) yang idenya muncul sejak awal Kemerdekaan, Bakti Muslim Pancasila, pemberlakuan label halal bagi produk makanan dan minuman pada kemasan. ²⁰⁰

utnya pemerintah juga memfasilitasi penyebaran labelan transmigrasi, mengadakan MTQ (Musyawarah tahunan hari besar Islam di Masjid Istiqlal,

nya UU No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan dan tahun 1989 tentang peradilan agama, Komplikasi Hukum pemerintah terhadap pendirian Bank Islam, Bank lama diusulkan, lalu diteruskan dengan pendirian (Infak dan Sodaqoh) yang idenya muncul sejak awal Kemerdekaan, Bakti Muslim Pancasila, pemberlakuan label halal bagi produk makanan dan minuman pada kemasan. ²⁰⁰

utnya pemerintah juga memfasilitasi penyebaran labelan transmigrasi, mengadakan MTQ (Musyawarah tahunan hari besar Islam di Masjid Istiqlal,

Selain itu, penayangan pelajaran Bahasa Arab di TVRI dilakukan sejak 1990, dan sebagainya. Akibat semua kebijakan tersebut, pembangunan bidang agama Islam yang dilaksanakan Orde Baru mempercepat peningkatan jumlah umat Islam terdidik dan kelas menengah muslim perkotaan.

Pada awal-awal masa pemerintahan Orde Baru, kebijakan tentang madrasah bersifat melanjutkan dan meningkatkan kebijakan Orde Lama. Pada tahap ini madrasah belum di pandang sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, tetapi baru bersifat lembaga pendidikan bersifat otonom di bawah pengawasan Menteri Agama.

Dalam dekade 1970-an madrasah terus dikembangkan untuk memperkuat keberadaannya, namun di awal –awal tahun 1970 –an, justru kebijakan

[illegible]

- 1) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan pendidikan umum dan kebijakan
- 2) Menteri Tenaga kerja bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan dan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja akan pegawai negeri
- 3) Ketua lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai Negeri.

Pada awal reformasi, Sistem Pendidikan Nasional masih diatur oleh UUSPN Nomor 2 tahun 1989 yang menurut banyak kalangan sudah tidak sesuai dengan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, Pasal 11 yang menyatakan tentang "daerah berkewajiban menangani pendidikan". Atas dasar kritikan itulah, disusun dan disahkan Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Proses pergantian UUSPN nomor 2 tahun 1989 ke UUSPN nomor 20 tahun 2003 pada saat itu (awal tahun 2003) menuai pro dan kontra. Catatan media menunjukkan bahwa sepanjang perdebatan rancangan UUSPN nomor 20 tahun

Pertama, masalah desentralisasi dan kerancauan tanggungjawab perumusan UU Sisdiknas. *Kedua*, ketidak-jelasan tanggungjawab pemerintah daerah dan pusat, *ketiga* tanggungan biaya pendidikan antara pemerintah dan masyarakat, *keempat* pendidikan formal dan non-formal, *kelima* sentralitas agama, *keenam* UU Sisdiknas melahirkan watak *inlander* dan orientasi *inward looking*. *Ketujuh*, pembebanan sumberdaya pada masyarakat, *kedelapan* adanya dominasi guru, *kesembilan* asumsi liberalisasi pendidikan, dan *kesepuluh* etatisme/campur tangan pemerintah yang berlebih-lebihan.

“setiap peserta didik pada setiap lembaga/ satuan pendidikan berhak mendapatlan pedidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik agama yang seagama”.

[illegible]

Namun, UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, merupakan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan satu sistem pendidikan nasional sebagaimana dikehendaki UUD 1945. Proses perjalanan yang melelahkan, sejak indonesia merdeka sampai tahun 1989 dengan kelahiran UU No. 2 tahun 1989, dan kemudian disempurnakan menjadi UU No. 20 tahun 2003, merupakan puncak dari usaha mengintegrasikan pendidikan Islam kedalam Sistem Pendidikan Nasional.²⁰²

²⁰² Hisbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), 157.