

Sedangkan dalam UU. No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.¹⁰ Dengan demikian sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.¹¹

Sedangkan Tujuan dari desentralisasi memang tidak hanya satu, dan tidak hanya demi kepentingan jamak masyarakat tetapi juga dapat berupa keinginan dari sebagian elit demi kesempatan dan peluang yang ada. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Escobar-Lemon, bahwa Pemerintah Nasional (baik eksekutif dan legislatif) melihat desentralisasi sebagai salah satu cara untuk mendapatkan kembali dukungan rakyat dengan menciptakan peluang baru bagi partisipasi dan mendorong akuntabilitas yang lebih besar.¹²

¹⁰ Pasal 1 UU. No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah menjadi UU. No. 9 tahun 2015. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Adapun otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), 86.

¹² Maria C. Escobar- Lemmon, "Executives, Legislatures, and Decentralization" ..., 246.

Jadi, kemitraan dan bentuk-bentuk kerjasama antar instansi pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta yang digunakan untuk mengembangkan dan memperluas energi dan utilitas jaringan dan layanan, memperluas sistem transportasi, membangun dan mengoperasikan air dan pengolahan limbah fasilitas, dan menyediakan seperti dasar jasa perawatan primer kesehatan, pendidikan, dan tempat tinggal. Secara teoretis desentralisasi memiliki dua bentuk, yaitu desentralisasi politik atau demokratik dan desentralisasi administratif.

Menurut uraian di atas, penulis dapat merumuskan bentuk desentralisasi, yaitu: (a) dekonsentrasi; (2) devolusi; (3) delegasi; (4) pembangunan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah daerah saja, tetapi juga melibatkan pihak sipil (swasta) sebagai mitra pemerintah; (5) penerapan SOP sebagai cerminan transparansi, perwakilan, akutabilitas, dan sistem partisipatif; dan (6) New Public Management (NPM).

Maka mengacu pada regulasi pendidikan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah³⁰, desentralisasi pendidikan yang diterapkan pada era otonomi daerah sekarang ini adalah kombinasi dari desentralisasi politik atau demokratik dan desentralisasi administratif. Pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk menetapkan berbagai agenda pembangunan pendidikan dasar dan menengah di daerah dan tanggung jawab serta wewenang untuk mengatur

³⁰ Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti UU. No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU. No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah menjadi UU. No. 9 tahun 2015, UU. No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta peraturan lainnya.

dilaksanakan yang diputuskan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, maka menurut penulis kebijakan pendidikan adalah serangkaian rencana untuk dilaksanakan yang diputuskan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat dalam bidang pendidikan. Sehingga, jika dibutuhkan pengertian kebijakan pendidikan Islam, berarti ada pengkhususan bidang dari kebijakan itu ialah pendidikan Islam.

Terkait dengan pengertian yang telah penulis ambil tentang kebijakan pendidikan Islam ini, dapat dipahami bahwa ruang lingkup kebijakan pendidikan Islam meliputi, tujuan pendidikan Islam, kurikulum pendidikan Islam, tenaga pendidik dan kependidikan, sarana dan prasarana, evaluasi, manajemen, PAI di sekolah, lembaga pendidikan madrasah, dan lain sebagainya yang tetap memiliki relevansi dengan pendidikan Islam.

2. Aktor Kebijakan

Aktor atau pelaku dalam kebijakan publik meliputi para pihak yang terkait dalam kebijakan, baik dalam perumusan, implementasi maupun evaluasi. Fungsi dari masing-masing aktor kebijakan berbeda sesuai dengan posisi yang ditempatinya. Sehingga kemudian aktor kebijakan disebut sebagai pelaku kebijakan. Pejabat pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik – walau dalam kenyataannya, beberapa orang mempunyai wewenang sah untuk

dengan perkembangan Islam di masa itu. Kesederhanaan pendidikan Islam itu terlihat dalam pelaksanaan pengajaran dengan sistem *halaqah* yang dilakukan di tempat-tempat ibadah, semacam masjid, mushalla, bahkan juga di rumah-rumah ulama.¹³⁴ Dalam perkembangannya dan interaksi Islam dengan budaya lokal yang sudah dimiliki oleh masyarakat pra-Islam, maka terjadilah adopsi maupun transfer lembaga keagamaan dan sosial yang sudah ada ke dalam lembaga pendidikan Islam. Menurut Hanun Asrohah, di Jawa Islam mentransfer lembaga keagamaan Hindu-Budha menjadi pesantren, umat Islam di Minangkabau mengambil alih surau sebagai peninggalan adat masyarakat setempat menjadi lembaga pendidikan Islam, dan demikian pula masyarakat Aceh dengan mentransfer lembaga masyarakat *meunasah* sebagai lembaga pendidikan Islam.¹³⁵

Sebagaimana dikatakan bahwa Madrasah Diniyah, jika diartikan secara sederhana, adalah pendidikan khusus agama Islam, maka ketika menilik sejarah Madrasah Diniyah akan lebih kompleks dari pada madrasah yang diartikan sebagai lembaga pendidikan yang tidak hanya menyajikan pembelajaran agama Islam melainkan juga memberikan pengetahuan umum. Hal ini karena, pendidikan diniyah, atau kalau mau disebut demikian, masjid dan langgar, pesantren, surau, *meunasah*, rangkang, dayah¹³⁶, yang relevan dengan pengertian madrasah diniyah adalah sebelum mengalami perubahan atau pembaharuan. Karena setelah adanya perubahan dan pembaharuan pendidikan Islam di Indonesia, pesantren dan

¹³⁴ Mansur dan Mahfud Junaidi, *Rekonstruksi Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2005), 46.

¹³⁵ Hanun Asrohah, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Logos, 1999), 144.

¹³⁶ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaruan Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2009), 20-28.

bacaan al-Qur'an.¹³⁹ Sedangkan Maksum mengatakan bahwa sebelum abad 20, tradisi pendidikan Islam di Indonesia agaknya tidak mengenal istilah madrasah, kecuali pengajaran al-Qur'an, masjid, pesantren, surau, langgar, dan tajug.¹⁴⁰ Dari kedua pendapat ini dapat dipahami bahwa baru pada awal abad 20, Indonesia baru mengenal sistem pendidikan modern madrasah sebagaimana sistem tersebut telah ada di Timur Tengah.

Kedua pengajian kitab. Pendidikan ini disebut sebagai pendidikan lanjutan. Perbedaan yang mencolok dari pola pendidikan ini dengan pendidikan tingkat pertama (pengajian al-Qur'an) adalah: (a) Para murid pengajian kitab ini pada umumnya masuk asrama dalam lingkungan lembaga pendidikan agama Islam yang disebut pesantren. (b) Mata pelajaran yang diberikan meliputi mata pelajaran yang lebih banyak dari pada pengajian al-Qur'an. Fase pertama pendidikannya pada umumnya dimulai dengan pendidikan bahasa. (c) Pendidikan tidak hanya diberikan secara individual, tetapi juga secara berkelompok. Dalam pengajian kitab di tingkat pertama, para santri mempelajari bahasa Arab dengan cara menghafal teks dalam bentuk sajak, syi'ir, atau *nazâm*, kemudian mendapatkan penjelasan dari sang kiyai atau ustadz yang mengajarnya. Belajar bahasa Arab ini kemudian lebih akrab dikenal dengan istilah ilmu nahwu. Setelah menyelesaikan pembelajaran ilmu nahwu dan dianggap menguasai bahasa Arab dengan baik, kemudian santri dapat melanjutkan pembelajarannya dari sang kiyai

¹³⁹ Bila seorang murid sudah menamatkan pelajarannya, dalam arti sudah dapat membaca Qur'an sampai tamat, maka diadakan selamat, khataman namanya. I. Djumhur dan H. Danasuparta, *Sejarah Pendidikan* (Bandung: CV. Ilmu, tt), 112.

¹⁴⁰ Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 97.

16	1916	Pesantren Syekh Hasan Maksum	Sumatera Timur	-
17	1917	Madrasah PUI	Majalengka	-
18	1917	Madrasah Ibtidaiyah	Majalengka Jabar	KH. Abd. Halim
19	1918	Madrasah Aziziyah	Sumatera Timur	
20	1918	Madrasah Muhammadiyah	Yogyakarta	Ahmad Dahlan
21	1918	Arabiyah School	Ladang Lawas	Sykeh Abbas
22	1918	Diniyah School	Sumatera Barat	Mahmud Yunus
23	1918	Al Najah Al Falah	Sei-Kalimantan	-
24	1918	Madrasah Kudsiah	Kudus Jateng	KHR. Aswawi
25	1918	Madrasah al-Sultaniyah	Sambas Kalimantan Barat	
26	1919	Pondok Pesantren Tambak Beras	Jombang Jatim	KH. Wahab Hasbullah
27	1919	Pondok Pesantren Rejoso Peterngan	Jombang Jatim	KH. Tamin
28	1920	Madrasah Al Quraniyah	Palembang	KH. Moch. Yunus
29	1920	Madrasah Ahliyah Diniyah	Palembang	K. Amsagus H. Nanang Misri
30	1921	Sumatera Thawalib	Padang Panjang	HAMKA
31	1922	Al Sultaniah	Kal Bar	-
32	1922	Madrasah Sa'adah al-Darain	Jambi	H. Achmad Syakur
33	1922	Madrasah Nurul Islam	Jambi	H. Abd. Majid
34	1923	Diniyah Putri	Padang Panjang	Rahmah El Yunusiyah
35	1918	Madrasah al-Najah wal Falah	Sei Bakan Besar Mampawah Kalimantan	-
36	1923	Madrasah Muallimin	Majalengka Jabar	-
37	1923	Pesantren dan Madrasah Gunung Puyuh	Sukabumi Jabar	KH. Ahmad Sanusi
38	1925	Madrasah al-Khairiyah	Banten	Al-Jam'iyah al-Khairiyah
39	1926	Pesantren Moden Gontor	Ponorogo Jatim	KH. Imam Zarkasy
40	1928	Madrasah Tasywiqut Tullab	Kudus Jateng	KHA. Khaliq
41	1928	Madrasah Formal Islam	Amuntai Kalimantan Selatan	H. Abd. Rasyid
42	1930	Madrasah Sa'adah Adabiyah	Aceh	Tengku Muhammad Daud Beureueh
43	1930	Madrasah Al-Muslilm	Aceh	Teungku Abdurrahman Meunasah Mancap
44	1930	Madrasah al-Khairat	Sulawesi Tengah	Syekh Al-Idrus
45	1931	Madrasah Wejo Tarbiyah Islamiyah	Sengkang Sulawesi	Syekh H. M. As'ad Bugis
46	1933	Madrasah Amiriyah Islamiyah	Bone Sulawesi	Persatuan Ulama dan

antara praktisi pendidikan ketika itu, para kiyai-ulama, terutama di masa penjajahan Belanda dan Jepang, masih terdapat sebagian yang ingin umat Islam terpisah jauh dari bangsa penjajah, termasuk juga dalam masalah pendidikan. Kondisi ini terus berlangsung hingga Indonesia merdeka.

Menurut Karel A. Steenbrink¹⁴⁵, secara formal perubahan sistem pendidikan di kalangan umat Islam – madrasah dan pesantren – dimulai sejak lahirnya garis besar pendidikan nasional yang merupakan keputusan rapat Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) pada tanggal 27 Desember 1945. Pada poin 9 dari usulan BPKNP bebrunyi: “kualitas pesantren dan madrasah harus diperbaiki”. Substansi dari poin ini dapat berupa keinginan untuk mengubah wajah materi pendidikan di pesantren dan madrasah yang hanya mementingkan pendidikan agama Islam saja menjadi memiliki perhatian terhadap pengetahuan umum. Selain dari itu pula, pesantren dan madrasah diharapkan dapat menyesuaikan perkembangan metodologi pengajaran, tidak hanya *sorogan*, dan *bandongan*¹⁴⁶ saja, melainkan juga bisa menerapkan sistem klasikal.

Steenbrink menambahkan bahwa kebanyakan lembaga pendidikan Islam memilih satu jalan lain, misalnya, sejumlah lembaga pengajian Qur'an yang sederhana, serta sejumlah pesantren tidak mengadakan perubahan sebelum 1945.

¹⁴⁵ Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah ...*, 90-91.

¹⁴⁶ *Sorogan* adalah sistem pembelajaran individual dalam sistem pendidikan pesantren yang diberikan dalam pengajian kepada murid-murid yang telah menguasai pembacaan Qur'an. *Bandongan* atau seringkali disebut sistem *wetonan* adalah metode pengajaran di lingkungan pesantren di mana sekelompok murid (antara 5 sampai 500 murid) mendengarkan seorang guru yang membaca, menerjemahkan, menerangkan, bahkan seringkali mengulas buku-buku Islam dalam bahasa Arab. Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi Pandangan Hidup Kyai dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia* (Jakarta: LP3Es, 2011), 54.

pendidikan agama diajarkan secara umum di setiap institusi pendidikan negeri. (2) Kebijakan penerangan madrasah. Sebagai respon terhadap Tap MPRS No. XVII/MPRS/1966, maka Menteri Agama mengeluarkan kebijakan menegerikan sejumlah madrasah dari semua tingkatan.¹⁹⁹ Pada masa ini telah terlihat *political will* elit pemerintah dalam meningkatkan mutu pendidikan Islam²⁰⁰ melalui penerangan madrasah, dengan koskuensi pemerintah harus menanggung segala kebutuhan dari madrasah yang dinegerikan. (3) SKB Tiga Menteri Tahun 1975. Namun demikian, pasca kebijakan Menteri Agama ini bukan berarti umat Islam dapat dengan bebas mengembangkan pendidikan Islam sebagaimana hasratnya, karena tidak jauh dari masa penerangan beberapa madrasah, pemerintah orde baru mengeluarkan kebijakan yang mengarah pada dikotomi pendidikan dan mengisolasi madrasah dari sistem pendidikan nasional.²⁰¹ umat Islam dalam mengembangkan pendidikan Islam. Keadaan ini dirasakan oleh umat Islam ketika pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1972, yang kemudian diperkuat dengan Intruksi Presiden No. 15 Tahun 1974.²⁰² Substansi Keppres 34 adalah penyelenggaraan pendidikan umum dan kejuruan sepenuhnya di bawah tanggung jawab Mendikbud yang berarti bahwa madrasah yang menggunakan

¹⁹⁹ Melalui usaha ini sebanyak 123 Madrasah Ibtidaiyah telah dinegerikan sehingga menambah jumlah total Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) menjadi 358. Dalam waktu yang bersamaan, juga telah berdiri 182 Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTsN) dan 42 Madrasah Aliyah Agama Islam Negeri (MAIIN). Maksum, *Madrasah: Sejarah Perkembangannya* (Jakarta: Logos, 1999), 141.

²⁰⁰ M. Shabir U, "Kebijakan Pemerintah Dan Pengaruhnya Terhadap Pendidikan Islam Di Indonesia", *Lentera Pendidikan*, Vol 13 No. 2 Desember 2013, 171.

²⁰¹ Nurasa, "Pola dan Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia pada Masa Orde Baru" dalam Samsul Nizar, (ed) *Sejarah Pendidikan Islam: Menelusuri Sejarah Pendidikan Era Rasulullah Sampai Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2008), 361-362.

²⁰² Heni Yuningsih, "Kebijakan Pendidikan Masa Orde Baru" *Jurnal Tarbiya*, Vol. 1 No. 1 (2015), 183.

