

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan politik segregasi pendidikan warisan pemerintah kolonial Belanda masih cukup dominan sebagai acuan mengelola dan menyelenggarakan pendidikan nasional.¹ Kebijakan ini ditandai oleh pemisahan pengelolaan antara institusi-institusi

¹ Kebijakan politik segregasi (pemisahan) diberlakukan oleh pemerintah Belanda kedalam berbagai sektor kehidupan masyarakat. Kebijakan ini menjadi pendukung utama implementasi politik pecah belah (*divide et impera*) yang digunakan kolonial Belanda untuk mengampunasi gerakan-gerakan perlawanan masyarakat bumi putra. Dengan politik segregasi, maka masyarakat bumi putra menjadi terkotak-kotak (segregatif). Bukan hanya dalam konteks pendidikan, kebijakan politik segregasi juga diterapkan kedalam berbagai kebijakan pentingnya, seperti kewarganegaraan, kependudukan, pemukiman, ekonomi dan seterusnya. Kebijakan kewarganegaraan segregatif, misalnya, dapat dilihat pada Pasal (4) *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB) yang mulai berlaku sejak tanggal 30 April 1847. Dalam pasal tersebut tegas dipisahkan antara penduduk Belanda dengan bumiputra. Warga negara Hindia Belanda tidak diklasifikasi berdasar penduduk asli dan orang asing. Sebaliknya, warga negara adalah "Nederlander yang bertempat tinggal di Hindia Belanda", baru kemudian "orang-orang pribumi (*landzaten of inboorlingen*) di Hindia Belanda". Koernianto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1996), 18. Sedangkan kebijakan segregatif kependudukan nampak dengan keluarnya kebijakan yang membagi penduduk kedalam tiga klasifikasi berdasarkan ras dan etnis, yaitu penduduk Eropa yang didominasi orang Belanda, penduduk Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*) yang terdiri dari orang-orang Tionghoa, Arab dan India, dan klasifikasi terakhir adalah penduduk bumi putra. Leo Suryadinata, *Negara dan Etnis Tionghoa, Kasus di Indonesia (Jakarta: LP3ES, 2002)*, 75-76. Untuk memperkuat kebijakan segregatif kependudukan ini, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan seperangkat kebijakan yang menguntungkan Eropa dan Timur Asing, namun sebaliknya, sangat merugikan penduduk pribumi. Kebijakan-kebijakan dimaksud meliputi; 1) *Staatsblad* Tahun 1849 Nomor 25 tentang *Reglement* Pencatatan Sipil Eropa; 2) *Staatsblad* Tahun 1917 Nomor 130 tentang *Reglement* Pencatatan Tionghoa; 3) *Staatsblad* Tahun 1920 Nomor 751 tentang Pemeliharaan Daftar-Daftar Catatan Sipil Bagi Beberapa Golongan Penduduk Indonesia dari Jawa dan Madura Yang Tidak Termasuk Rakyat Dari Sesuatu Swapraja; 4) *Staatsblad* Tahun 1933 Nomor 75 tentang *Reglement* Pencatatan Sipil Bagi Bangsa Indonesia Kristen Jawa, Madura, Minahasa; dan 5) *Staatsblad* Tahun 1898 Nomor 158 tentang Perkawinan Campuran. Lies Febrianda, *Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara* (Disertasi Doktor: Universitas Diponegoro Semarang, 2009). Sementara kebijakan pemukiman lebih tegas lagi menunjuk pada politik segregasi yang dikeluarkan pemerintah kolonial Belanda. Kebijakan ini termuat dalam undang-undang kolonial yang disebut dengan "*Wijkenstelsel*". Undang-undang ini membagi pemukiman kedalam tiga kawasan yang terpisah, yaitu pemukiman penduduk Eropa (*Europeesche Wijk*), penduduk Cina (*Chinezen Wijk*) atau orang Timur asing lainnya (*Vreemde Oosterlingen*), dan bumi putra. Konsekuensinya, penduduk dari etik tertentu yang tinggal dikawasan berbeda, misalnya bumiputra di pemukiman Eropa harus pindah ke wilayah yang telah ditentukan. Seperti ditegaskan Nasikun, pengelompokan berdasar ras atau etnis ini berimplikasi pada munculnya segregasi ekonomi. Pola produksi yang terjadi dalam dunia ekonomi tak urung terbagi berbasis pada ras atau etnik pula. Orang-orang Belanda dan Eropa bergerak dibidang perkebunan, masyarakat bumiputra dalam bidang

Missi, terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam, Kantor Urusan Bumiputra tidak memiliki tanggung jawab untuk membina, mengembangkan, dan memberikan dukungan finansial atau subsidi. Sebaliknya, kantor ini bertanggung jawab penuh untuk mengambat laju, memberangus atau setidak-tidaknya, menjinakkan lembaga-lembaga pendidikan Islam dari kemungkinan munculnya “gunung merapi Islam” (*Islamic volcano*).⁷

Segregasi kelembagaan penyelenggara pendidikan Islam terus berlanjut, seiring dengan pengambil alihan kekuasaan atas Hindia-Belanda oleh militer Jepang. Hanya saja, status kelembagaan yang mengelola sekolah-sekolah umum tidak lagi berupa departemen, melainkan Biro Pendidikan dan Kebudayaan di Departemen

Membendung Arus: Respon Gerakan Muhammadiyah terhadap Penetrasi Kristen di Indonesia (Bandung: Mizan Press, 1998), 82-83; Anas Saidi dkk, *Menekuk Agama, Membangun Tahta, Kebijakan Agama Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Desantara dan Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI), 2004), 35-36.

⁷ Latif, *Intelegensia*, 110. Bagi pemerintah kolonial, keberadaan lembaga-lembaga pendidikan Islam di Hindia-Belanda justru lebih dilihat sebagai ancaman ketimbang potensi untuk membuka akses pendidikan bagi penduduk *Boemipoetra*. Alasannya, sebagian besar tokoh perlawanan ditingkat lokal terhadap kekuasaan Belanda justru dimobilisasi dan dipimpin oleh para ulama yang sekaligus sebagai guru agama di lembaga-lembaga pendidikan Islam. Dokumen terbaik dan terlengkap tentang laporan-laporan mengenai perlawanan guru-guru agama dapat dilihat dalam, Arsip Nasional Republik Indonesia, *Laporan-Laporan Gerakan Protes di Jawa Pada Abad Ke-20* (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia-Penerbitan Sumber-Sumber Sejarah, 1981); Sartono Kartodirdjo, *Pemberontakan Petani Banten 1888, Kondisi, Jalan Peristiwa dan Kelanjutannya, Sebuah Studi Kasus Mengenahi Gerakan Sosial di Indonesia* (Bandung: Pustaka Jaya, 1984). Tidak hanya perlawanan ditingkat lokal, gerakan perlawanan elit pribumi berskala luas dalam Perang Aceh (1873-1903), Perang Padri di Sumatera Barat (1821-1838), dan Perang Diponegoro (1825-1830) juga menempatkan guru-guru agama yang sekaligus ulama setempat menjadi pemimpin gerakan. Salah satu kasus yang sangat menarik perhatian adalah peran guru agama atau ulama dalam Perang Diponegoro. Sebagaimana diadaptasi oleh Steenbrink, Peter Carey menyebutkan bahwa, terdapat banyak ulama yang juga sebagai guru agama terlibat aktif dalam perang tersebut. Padahal, saat itu hubungan antara penguasa kraton dengan santri kurang begitu baik, akibat pembunuhan masal yang dilakukan oleh Amangkurat I terhadap sekitar 5.000-6.000 ulama dan santri di alun-alun Pleret. Steenbrikn, *Beberapa Aspek*, 30; Ahmad Mansyur Suryanegara, *Api Sejarah, Mahakarya Perjuangan Ulama dan Santri Dalam Menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Vol, 1* (Bandung: Salamadani Pustaka Semesta, 2010), 205.

Dalam Negeri (*Naimubu-Bunkyoku*).⁸ Konsekuensinya, seluruh urusan yang terkait dengan lembaga-lembaga pendidikan umum (sekuler) milik pemerintah (Negeri) dibawah tanggung jawab langsung Departemen Dalam Negeri (*Naimubu*).⁹ Kecuali, sekolah-sekolah umum (sekuler) partikelir menjadi otoritas sepenuhnya Pemerintah Kabupaten dan *Gunseikan*.¹⁰

Dilain pihak, Kantor Urusan Bumiputra yang dalam era kolonial Belanda berstatus lebih rendah dari Departemen dinaikkan menjadi Departemen mandiri pada era pendudukan Jepang dengan nama Departemen Urusan Keagamaan (*Shumubu*).¹¹ Meskipun bidang pendidikan Islam tidak dinyatakan secara tegas sebagai bagian atau seksi-seksi dari *Shumubu*, namun bidang tersebut tetap menjadi perhatian utama departemen.¹² Hal ini ditandai dengan ditempatkannya elit-elit ulama di Jawa yang

⁸ Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia, Vol. VI* (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 1993), 13.

⁹ Ahmad Mansyur Suryanegara, *Api Sejarah, Mahakarya Perjuangan Ulama dan Santri Dalam Menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Vol. 2* (Bandung: Salamadani Pustaka Semesta, 2010), 28.

¹⁰ Pengecualian terhadap sekolah-sekolah partikelir yang dikelola Zending, Missi, maupun aktifis pergerakan nasional. Untuk jenjang pendidikan dasar, sekolah-sekolah partikelir dibawah kewenangan para bupati (*Kencho*) yang bertanggung jawab kepada dan selanjutnya secara vertikal bertanggung jawab kepada *Shuchokan* (Residen) hingga Departemen Dalam Negeri. Sementara, pada jenis sekolah dagang langsung dibawah kewenangan dan tanggung jawab *Gunseikan*. Baik *Kencho* maupun *Gunseikan* memiliki otoritas sepenuhnya untuk “memveto kurikulum dan dapat memecat tenaga pengajar”. Kepada keduanya, “perinciannya, termasuk anggaran tahunan dan pembukuan, haruslah diserahkan oleh kepala-kepala sekolah swasta”. Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam di Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang* (Bandung: Pustaka Jaya, 1985), 164.

¹¹ Suryanegara, *Api Sejarah, Vol. 2*, 28.

¹² Terdapat empat seksi atau bidang garapan yang secara eksplisit menjadi kewenangan dan tanggung jawab Departemen Urusan Keagamaan. Seksi-seksi dimaksud meliputi; 1) Seksi Urusan Umum dan Kristen; 2) Seksi Manajemen dan Islam; 3) Seksi Kontrol dan Bimbingan Organisasi Keagamaan serta Penelitian; dan 4) Seksi Propaganda, Latihan, dan Penerbitan. Aiko Kurawata, *Mobilisasi dan Kontrol, Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa, 1942-1945* (Jakarta: Yayasan Karti Sarana dan PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1983), 284; Shiddiqi, *The Role of the Ulama*, 66.

Indonesia.¹⁴ Hasil kerja panitia ini secara ekplisit menghadirkan keengganan untuk menyatukan pengelolaan seluruh lembaga pendidikan, termasuk lembaga-lembaga

¹⁴ Sebelum Panitia Penyelidik Pendidikan dan Pengajaran terbentuk, usaha untuk merumuskan sistem pendidikan nasional pada dasarnya sudah pernah dilakukan pada era akhir pemerintahan kolonial Belanda, tepatnya pada tahun 1935. Melalui prakarsa Taman Siswa, dibentuk panitia khusus dengan mandat mengadakan "Kongres Pendidikan Nasional". Kongres pertama berhasil dilaksanakan di Surakarta pada tahun 1935 yang dipimpin oleh K.R.M Wurjaningrat dan S. Brajanegara sebagai Sekretaris. Selain itu, terdapat nama-nama lain yang juga terlibat dalam kepanitiaan, seperti Sutopo Wonobojo yang merupakan perwakilan dari Taman Siswa, Djojomartono (Muhammadiyah), Padmowirojo (PGB), Sumadisastro (Trijoso), dan Teguh (P.B.C). Sutedjo Brajanegara, *Sedjarah Pendidikan Indonesia* (Yogyakarta: Badan Kongres Pendidikan Nasional, 1956), 94. Secara khusus, kongres memiliki tiga tujuan utama. *Pertama*, menggalang kerjasama antar organisasi atau badan yang bergerak dibidang pendidikan. *Kedua*, menghasilkan rumusan mengenai desain sistem pendidikan dan pengajaran nasional. *Ketiga*, membangun kesepakatan tentang sistem persekolahan dan kurikulumnya. Brajanegara, *Sedjarah Pendidikan*, 94. Namun, karena situasi yang tidak menentu, tiga agenda penting diatas tidak berhasil diselesaikan hingga masa kemerdekaan. Ketika situasi kembali memungkinkan, maka pada tahun 1946 dibentuk Panitia Penyelidik Pendidikan dan Pengajaran yang diketuai oleh Ki Hadjar Dewantara dan Soegardo sebagai Sekretarisnya. Secara garis besar, panitia ini bertanggung jawab "untuk meninjau kembali dasar-dasar, isi, susunan dan seluruh usaha pendidikan/pengajaran". Kongres berhasil menyelesaikan tugas-tugasnya dalam waktu singkat, namun tidak sampai melaporkan kepada Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan akibat agresi militer Belanda. I. Jumbuh dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan* (Bandung: CV Ilmu, 1959), 202; Abu Ahmadi, *Sejarah Pendidikan* (Semarang: CV Toha Putra, 1975), 61. Usaha untuk merumuskan formulasi sistem pendidikan nasional terus dilakukan dengan diadakannya "Kongres Pendidikan Indonesia" pada tanggal 4-7 Maret 1947 di Solo. Kongres ini dipimpin oleh Sunarya Kalapaking. Seperti halnya pertemuan-pertemuan yang telah diadakan sebelumnya, kongres ini memiliki agenda "meninjau kembali berbagai masalah pendidikan/pengajaran". Jumbuh dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, 202; Ahmadi, *Sejarah Pendidikan*, 61. Hasil-hasil yang telah dicapai dalam berbagai pertemuan sebelumnya digodok kembali oleh "Panitia Pembentukan Rencana Undang-Undang Pokok Pendidikan dan Pengajaran" pada tahun 1948. Sebagai Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan yang baru menggantikan Suwandi, Mr. Ali Sastraamidjaja memiliki keinginan agar keseluruhan hasil yang telah dicapai dalam berbagai pertemuan sebelumnya dibakukan menjadi Undang-Undang (UU). Panitia yang baru dibentuk secara khusus bertanggung jawab merumuskan "rancangan UU tentang pokok pendidikan dan pengajaran yang akan menjadi pedoman bagi pemerintah untuk menyelenggarakan sekolah-sekolah". Jumbuh dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, 202-203; Ahmadi, *Sejarah Pendidikan*, 61; Bradjanegara, *Sejarah Pendidikan*, 167. Namun, hasil panitia perumus UU ternyata masih dirasakan belum mampu menjawab seluruh persoalan pendidikan yang muncul saat itu. Atas dasar itu, Menteri Pendidikan (Ki S. Mangunsarkoro) kembali membentuk panitia khusus yang dipimpin oleh Ki Hadjar Dewantara dan S. Brajanegara sebagai Sekretarisnya. Melalui panitia ini, maka diadakanlah Kongres Pendidikan di Yogyakarta pada 20-24 Juli 1949. Secara khusus, kongres ini bertugas untuk menyempurnakan draf UU tentang sistem pendidikan yang telah dirumuskan sebelumnya. Jumbuh dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, 203; Ahmadi, *Sejarah Pendidikan*, 61; Bradjanegara, *Sejarah Pendidikan*, 167. Hasil kongres di Yogyakarta diserahkan kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP), namun sulit untuk disyahkan akibat agresi militer Belanda II. Draft UU baru berhasil diserahkan oleh Mangunsarkoro (Menteri Pendidikan yang menggantikan Ali Sastraamidjaja) kepada BPKNIP pada tahun 1949 dan akhirnya disyahkan menjadi UU Negara Bagian RIS No. 4 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pendidikan dan Pengajaran. Bradjanegara, *Sejarah Pendidikan*, 167.

pendidikan Islam kedalam Departemen Pendidikan.¹⁵ Tidak dimasukkannya madrasah dan sekolah-sekolah Islam dalam Undang-Undang (UU) tentang Pokok Pengajaran dan Pendidikan tahun 1950 menjadi petunjuk penting keengganan tersebut.¹⁶

Lembaga-lembaga pendidikan umum (sekuler) dengan berbagai jenisnya menjadi tanggung jawab dan berada dibawah naungan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan. Dalam UU No. 4 Tahun 1950 dinyatakan, lembaga-lembaga pendidikan dimaksud termasuk sekolah-sekolah Negeri yang didirikan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang telah mendapatkan persetujuan dari Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan. Termasuk pula, kursus-kursus maupun sekolah-sekolah kepolisian menjadi kewenangan dan tanggung jawab Kementrian Pendidikan. Demikian pula, sekolah-sekolah partikelir (swasta) yang

¹⁵ Sebagian besar yang terlibat dalam panitia penyelidikan adalah berlatar belakang nasionalis dan berlatar belakang kejawaan yang kuat. Hal ini, salah satunya, ditunjukkan oleh Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Pengajaran tertanggal 29 Mei 1946, berisikan daftar nama-nama yang ditunjuk sebagai anggota panitia penyelidik mendampingi Ki Hadjar Dewantara. Dari 52 yang ada, hanya terdapat lima nama dari kalangan Islam, termasuk H. Rasjidi yang saat itu mewakili KH Imam Zarkasyi. "Pembijaraan Soal Pendidikan: Panitia Penyelidikan Pendidikan Terbentok", *Tjahaja*, 18 April 1945; "Surat Keputusan Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan, No. 204 Bhg.Oemoem", dalam *Berita Republik Indonesia*, 15 April 1946; "Surat Keputusan Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan, No. 60 Bhg.Oemoem", dalam *Berita Republik Indonesia*, 01 Juli 1946. Masih harus ditelusuri lebih mendalam tentang kemungkinan-kemungkinan kesenjangan komposisi antara kelompok nasionalis-Jawa dan Islam menjadi faktor penentu menguatnya keengganan untuk memasukkan lembaga-lembaga pendidikan Islam sebagai bagian dari Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan.

¹⁶ Dalam UU pertama yang mengatur tentang sistem pendidikan nasional, keberadaan lembaga pendidikan Islam sama sekali tidak disebut dalam substansi perundang-undangan. Pendidikan Agama termasuk didalamnya pendidikan Islam memang menjadi bagian dari substansi UU, namun bukan dipahami sebagai kelembagaan, melainkan mata pelajaran semata. Untuk mendapatkan naskah lengkap UU No. 4 Tahun 1950 dapat dilihat dalam Juhur dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, 257-263; Bradjanegara, *Sejarah Pendidikan*, 168-175.

didirikan oleh perseorangan maupun badan-badan partikelir juga berada dibawah naungan Kementerian tersebut.¹⁷

Sebaliknya, madrasah-madrasah dan sekolah-sekolah Islam menjadi kewenangan dan tanggung jawab sepenuhnya Kementerian Agama (Depag).¹⁸ Kementerian ini memiliki kewenangan dan tanggung jawab membina, memelihara, dan termasuk didalamnya memberikan dukungan terlaksananya pendidikan agama di sekolah-sekolah Negeri (*public schools*). Selain itu, pemenuhan terhadap guru-guru agama (Islam) di sekolah-sekolah juga menjadi bagian dari Depag, termasuk pula mengawasi keberadaan keseluruhan lembaga-lembaga pendidikan Islam di tanah air.¹⁹

¹⁷ Jenis-jenis sekolah yang berada dibawah naungan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan dideskripsikan secara mendalam oleh dokumen-dokumen resmi mengenai laporan pendidikan milik pemerintah yang dikeluarkan oleh departemen tersebut. Depdikbud, *Pendidikan di Indonesia Dari Jaman ke Jaman* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1986), 142-214; Wardiman Djojonegoro, *Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996), 71-146. Untuk sumber-sumber pendukung tentang sekolah-sekolah yang berada dibawah naungan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan, dapat dilihat dalam; Jumhur dan Danasaputra, *Sejarah Pendidikan*, 209-222; Bradjanegara, *Sejarah Pendidikan*, 94-167; Achmadi, *Sejarah Pendidikan*, 62-68.

¹⁸ Sampai saat ini, sejarah pembentukan masih berselimut kontroversi hingga saat ini. Kontroversi, terutama, berkenaan dengan apakah Departemen Agama merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga pemerintah yang telah ada sejak era kolonial Belanda dan Pendudukan Jepang, atau sebaliknya, departemen ini sama sekali baru adanya. Demikian pula, sejak kapan departemen ini mendapatkan keabsahan sebagai bagian dari departemen dalam sistem pemerintahan di tanah air juga masih menyisakan perdebatan. Dan yang lebih penting, motif yang melatari pendirian Departemen Agama juga masih menimbulkan ragam pendapat, apakah sebagai bagian dari upaya Sahrir untuk mendapatkan dukungan dari kalangan umat Islam, atau merupakan konsesi politik atas penerimaan elit Islam terhadap tidak masuknya Piagam Jakarta dalam UUD 1945. Steenbrink, *Pesantren, Sekolah, Madrasah*, 462-463; Azyumardi Azra, "H.M. Rasjidi, BA: Pembentukan Kementerian Agama dalam Revolusi", dalam *Menteri-Menteri Agama RI, Biografi Sosial Politik*, ed. Azyumardi Azra dan Saiful Umam (Jakarta: INIS Jakarta-PPIM UIN Syarif Hidayatullah-Litbang Departemen Agama, 1998), 1-34; Deliar Noer, *Partai-Partai Islam di Pentas Nasional, 1945-1965* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987), 338-341; Hadji Abu Bakar, *Sedjarah Hidup K.H.A Wahid Hasjim dan Karangan Tersiar* (Jakarta: Panitia Buku Peringatan Almarhum K.H.A Wahid Hasjim, 1957), 594-670.

¹⁹ Muhammad Zuhdi, *Political and Social Influences on Religious School: A Historical Perspective on Indonesian Islamic School Curricula*, (PhD Thesis: Montreal-Institute of Islamic Studies-McGill University, 2006), 42-43.

Sebenarnya, pemerintah Orde Lama pernah merencanakan untuk mengintegrasikan pengelolaan seluruh madrasah-madrasah kedalam Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan. Hanya saja, upaya pemerintah ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MRS). Dalam konteks ini, Steenbrink menggambarkan,

”Dalam Rencana Pembangunan Delapan Tahun (1961-1969), yang diserahkan kepada MPRS dinyatakan, bahwa madrasah (yang juga memuat mata pelajaran umum) akan berkembang mengikuti tipe sekolah umum dan akhirnya akan masuk wewenang Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Menurut konsep ini, tugas Departemen Agama akhirnya akan terbatas pada pendidikan untuk memenuhi kebutuhan Departemen Agama saja. Dengan begitu posisi istimewa Departemen Agama akan ditiadakan. Menurut rencana ini, tugas pendidikan agama akan dibatasi, sebagaimana juga departemen lain di luar Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Sekolah pendidikan guru dan IKIP pada masa mendatang harus sudah memuat mata pelajaran cukup, sehingga tidak akan diperlukan lagi suatu lembaga Pendidikan Guru Agama tersendiri. Oleh karena itu, untuk masa peralihan, madrasah harus sudah dibimbing secara lebih intensif oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, sehingga tujuan integrasi dalam sekolah akan tercapai. Tetapi, MPRS sendiri, pada tahun 1960 dan kemudian tahun 1963, menetapkan bahwa madrasah akan tetap berada di bawah Departemen Agama”²⁰

Sampai dengan hadirnya pergantian kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru, segregasi pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan di tanah air tetap saja mengemuka. Sekolah-sekolah umum dengan berbagai jenis dan tingkatannya tetap berada dibawah kewenangan dan tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud). Mengacu pada Keputusan Presiden (Kepres) No. 45

²⁰ Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah*, 99. Mengacu pada data Steenbrink, penolakan MPRS terlihat jelas dalam Resolusi Madjelis Permusyawaratan Rakyat No. 1/RES/MPRS 1963, Bagian A, I, 3 yang memutuskan “madrasah-madrasah hendaknya tetap berdiri dibawah naungan Departemen Agama”. Penegasan yang sama juga ditemukan dalam Ketetapan MPRS tahun 1960 bahwa, “madrasah hendaknya berdiri sendiri sebagai badan otonom dibawah Departemen Agama dan bukan dibawah pengawasan Departemen Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan (PP dan K)”. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah*, 99-100.

Runtuhnya pemerintahan Orde Baru dan digantikan rezim transisi demokrasi tidak serta merta menghilangkan segregasi pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan di tanah air. Sebaliknya, segregasi tetap terjaga sustainabilitasnya dengan dukungan penuh seperangkat kebijakan yang dikeluarkan oleh Negara. Salah satu kebijakan yang relatif baru dan berdampak pada kelanggengan (kontinuitas) segregasi pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan adalah Peraturan Presiden (Perpres) No. 77 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.²³ Berdasarkan kebijakan tersebut, lembaga-lembaga pendidikan di tanah air di era transisi demokrasi, secara garis besar masih dikelola oleh dua Kementerian atau Departemen berbeda, yakni Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) dan Departemen Agama (Depag). Depdikbud berwenang dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan umum dari berbagai jenjang dan satuan atau jenisnya.²⁴ Sementara pesantren-pesantren, madrasah-madrasah, dan perguruan

²³ Perpres No. 77 Tahun 2011 lebih berkaitan dengan kelembagaan Departemen (Kementerian) Pendidikan Nasional (Depdiknas) dan tidak memiliki kaitan substansial dengan keberadaan Departemen (Kementerian) Agama. Kaitannya dengan Depdiknas, karena Perpres tersebut mereorganisasi Kemendiknas menjadi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud). Sedangkan nama Kementerian Agama sebagaimana yang tertuang dalam No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara tidak mengalami perubahan.

²⁴ Perpres No. 44 dan Perpres No. 77 memang tidak secara eksplisit menyebut adanya segregasi pengelolaan kelembagaan pendidikan Islam. Namun, Perpres No. 77 dijadikan sebagai acuan konstitusional bagi masing-masing kementerian untuk membuat kebijakan teknis tentang Organisasi dan tata kerja, baik di lingkungan Kemendikbud maupun Kemenag. Kemendikbud mengeluarkan kebijakan teknis berupa Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) No. 1 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sementara Depag menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama. Dalam Permendikbud ditegaskan, pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan berada dibawah kewenangan dan tanggung jawab beberapa direktorat jenderal, badan, kantor pusat, dan staf ahli. Direktorat Jenderal yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pendidikan di Depdiknas meliputi; 1) Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Nonformal, dan Informal; 2) Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar; 3) Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah; dan 4) Direktorat Jenderal Pendidikan

tinggi bercirikan agama (Islam) di tanah air menjadi kewenangan dan tanggung jawab Depag.²⁵

Paparan sebelumnya memberikan petunjuk penting bahwa, kebijakan segregasi pengelolaan kelembagaan pendidikan Islam tidaklah hadir secara tiba-tiba dalam sistem pendidikan nasional (Sisdiknas) di tanah air. Sebaliknya, segregasi merupakan warisan kolonial Belanda yang masih secara kukuh dipertahankan oleh Negara, meskipun pada saat ini, Indonesia telah menjadi negara yang memiliki kedaulatan sepenuhnya. Termasuk, tentu saja, kebebasan penuh merumuskan arah dan sistem pendidikan nasional yang berbasis kuat pada nilai kesetaraan dan kesederajatan.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Sulit untuk membantah bahwa, segregasi pengelolaan institusi-institusi pendidikan yang masih dijalankan hingga saat ini telah berdampak pada tidak terjaminnya kesetaraan akses yang diterima oleh insitusi-institusi pendidikan Islam. Hanya saja, derajat ketidak setaraan antar kedua katagori institusi pendidikan (Islam dan umum) berbeda bobotnya dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya.

Tinggi. Sedangkan badan yang berkaitan langsung dengan tugas pengelolaan pendidikan adalah Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pendidikan dan Kebudayaan dan Penjaminan Mutu Pendidikan. Selain itu, diinternal Depdikbud, terdapat dua kantor pusat yang menangani bidang pendidikan, yaitu Pusat Teknologi Informasi dan Komunikasi Pendidikan, dan Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan. Sementara staf ahli yang terkait dengan pendidikan meliputi; 1) Staf Ahli Bidang Sosial dan Ekonomi Pendidikan; 2) Staf Ahli Bidang Organisasi dan Manajemen; dan 3) Staf Ahli Bidang Budaya dan Psikologi Pendidikan.

²⁵ Dalam (PMA) No. 10 Tahun 2010 dinyatakan bidang pendidikan dibawah kewenangan dan tanggung jawab Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. Direktorat Jenderal ini memiliki struktur organisasi yang terdiri dari satu sekretariat dan empat direktorat. Sekretariat yang dimaksud adalah, Sekretariat Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. Sedangkan direktorat yang ada meliputi; 1) Direktorat Pendidikan Madrasah; 2) Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren; 3) Direktorat Pendidikan Agama Islam; dan 4) Direktorat Pendidikan Tinggi Islam.

Institusi pendidikan Islam di era transisi demokrasi, misalnya, jauh lebih mendapatkan akses pemenuhan hak dari Negara ketimbang pada masa pemerintahan sebelumnya, baik era kolonial Belanda, orde lama, dan orde baru.

Untuk mempertahankan segregasi diatas, Negara membakukan berbagai kebijakan yang mengikat kepada seluruh penyelenggara pendidikan ditingkat sekolah. Pemerintah kolonial Belanda, misalnya, mengeluarkan berbagai kebijakan untuk melanggengkan praktek-praktek segregasi dalam dunia pendidikan. Pendirian Departemen Pendidikan, Agama dan Industri, dan pembentukan Kantor Urusan Bumiputra dapat disebut sebagai kebijakan yang jelas-jelas bias segregasi.

Penelusuran secara mendalam terhadap kebijakan-kebijakan pendidikan segregatif, dengan demikian, menjadi kebutuhan utama. Konsentrasi kajian, terutama diarahkan pada dampak-dampak dari pemberlakuan kebijakan pendidikan segregatif yang dikeluarkan dan diimplementasikan oleh pemerintahan. Hanya saja, penelusuran difokuskan pada kebijakan-kebijakan kelembagaan pendidikan Islam yang pernah diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda. Penelusuran pada era kolonial didasarkan atas pertimbangan bahwa, kebijakan segregatif yang mengemuka paska terbentuknya Negara modern Indonesia, baik di era Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Transisi Demokrasi berakar dari pola pengelolaan kelembagaan pendidikan pada masa penjajahan Belanda. Sayangnya, akar permasalahan ini nyaris tidak pernah tersentuh oleh kajian-kajian akademik secara serius.

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan menjadi salah satu karya akademik yang dapat melengkapi kekurangan literatur yang mengurai sejarah sosial dan politik kebijakan pendidikan dalam era kolonial Belanda.
2. Secara praksis, data-data yang berhasil dikumpulkan dan dikodifikasi dalam penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi para pihak (*stakeholders*) untuk merumuskan kebijakan pengelolaan institusi pendidikan Islam di tanah air yang lebih mengedepankan kesetaraan akses dan pemenuhan hak sama dihadapan institusi pendidikan umum.

F. Kerangka Teoritik

1. Struktur Fungsional Taraf Menengah dan Pola Berperilaku

Dalam madzhab struktural fungsional taraf menengah (*middle range theory*)²⁶ yang dikenal luas sebagai bagian dari sosiologi paradigma fakta sosial,

²⁶ Struktural fungsional taraf menengah mulai mendapat tempat, sejak diperkenalkan oleh Robert K. Merton. Meskipun merupakan bagian dari struktural fungsional, gagasan Merton sangat berbeda dengan konstruksi teoritis yang ditawarkan pendahulunya, yaitu Talcott Parsons. Sungguh pun demikian, ia masih dianggap dan menjadi bagian dari struktural fungsional, karena kajian-kajian yang dilakukannya tetap memberi penekanan pada *social structure*. Karena itu, Turner, salah satunya, mengklaim bahwa "*Merton together with Parsons simply as functionalist*". Piotr Sztompka, "Robert K. Merton", dalam *The Blackwell Companion to Major Contemporary Social Theorists*, ed. George Ritzer (Malden, MA: The Blackwell Publishing, 2003), 22. Ritzer mencatat, jika Parsons lebih menitik beratkan pada "penciptaan teori-teori besar dan luas cakupannya", dan sebaliknya, maka Merton "menyukai teori yang terbatas, teori tingkat menengah", dan memasukkan aspek-aspek tertentu dalam sosiologi Marxian untuk merumuskan sosiologi struktural fungsional taraf menengahnya. Warna baru yang diusung Merton ini menyebabkan dirinya dipandang sebagai "orang yang mendorong fungsionalisme struktural lebih ke kiri secara politis". George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern* (Jakarta: Kencana, 2007), 136. Kontribusi penting Merton terletak pada usahanya terhadap usahanya untuk menjadikan struktural fungsional lebih empiris dengan menguji lebih mendalam terhadap tesis-tesis Parsons tentang tingkatan struktur sosial, dan struktur tindakan sosial. Selain itu, mengembalikan sosiologi untuk lebih terfokus pada isu-isu yang berkaitan dengan kehidupan empiris manusia sehari-hari (*vernacular everyday life*). *Encyclopedia of Social Theory, Vol. II*, ed. George Ritzer (London: SAGE Publications, 2005), 500; Robert Sampson, "Eliding the Theory/Research and Basic/Applied Divides: Implications of Merton's Middle Range", dalam *Robert K. Merton, Sociology of Science and Sociology as Science*, ed. Craig Calhoun (New York: Columbia University Press, 2010), 73. Poloma memiliki catatan lain tentang

pola berperilaku (*pattern for behavior*) menjadi salah satu bidang kajian terpenting.²⁷ Pola berperilaku dapat dimaknai sebagai ”seperangkat aturan, norma, dan nilai-nilai yang memandu dan atau membatasi perilaku individu” (*guiding or and cosntraining individual behavior*).²⁸ Dalam bahasa Merton, pola berperilaku disebutnya dengan istilah sistem kultural (*cultural system*), yakni ”seperangkat nilai normatif yang terorganisir, yang menentukan perilaku bersama anggota masyarakat atau anggota kelompok”.²⁹ Selain itu, sistem

kelebihan struktural fungsional taraf menengah Merton. Menurutnya, Merton berhasil ”menyingkirkan” teori-teori dasar struktural fungsional yang lebih mencerminkan abstraksi tidak realistik, seperti ”kesatuan masyarakat yang fungsional”, ”fungsionalisme universal”, dan ”*indispensibility*”. Pada saat yang sama, ia berhasil menempatkan teori disfungsi, alternative fungsional dan konsekuensi keseimbangan fungsional, serta fungsi manifest dan latent sebagai teori-teori yang populer dalam paradigma fungsionalis. Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 47.

²⁷ Ritzer memberikan uraian singkat tetapi mendalam tentang sosiologi paradigma fakta sosial. Paradigma ini dikembangkan dari gagasan utama Durkheim dalam dua karya utamanya, yaitu *The Rules of Sociological Method* (1895) dan *Suicide* (1897). Menguatnya fakta sosial sebagai paradigma sosiologi, tidak lepas dari keinginan Durkheim untuk melepaskan sosiologi dari pengaruh filsafat, dan hal itu hanya bisa dilakukan, dengan jalan mengembangkan lapangan penyelidikan secara mandiri. Oleh karena itu, untuk membantu sosiologi dalam mendapatkan lapangan penyelidikannya, maka ia mengembangkan satu konsep yang dikenal luas sebagai ”*social facts*” atau fakta-fakta sosial. Ritzer, *Sosiologi Ilmu*, 14; Ritzer dan Goodman, *Teori Sosiologi*, A-14. Bagi Durkheim, fakta sosial harus dipahami berbeda dengan dunia ide dan oleh karena itu, ”tidak dapat dipahami melalui kegiatan mental murni”. Sebaliknya, fakta sosial merupakan ”barang sesuatu” atau ”*thing*” yang hanya dapat dipahami melalui ”penyusunan data riil di luar pemikiran manusia”. Dalam bahasa lain, fakta sosial ”tidak dapat dipelajari melalui instropeksi semata”, melainkan harus ”diteliti di dalam dunia nyata sebagaimana orang mencari barang sesuatu yang lainnya”. Ritzer, *Sosiologi Ilmu*, 14. Bagi Durkheimian, fakta sosial dapat dikategorikan menjadi dua bagian. *Pertama*, fakta sosial dalam bentuk material (*material social facts*) ”yang dapat disimak, ditangkap dan diobservasi” dan merupakan bagian dari dunia nyata (*external world*), seperti norma hukum, kebijakan publik, norma sosial dan agama, dan seterusnya. *Kedua*, fakta sosial dalam bentuk non material (*non material fact*), namun dianggap nyata (*external*). Sebagai ”yang non material”, keberadaannya merupakan ”fenomena yang bersifat inter subjektif yang hanya dapat muncul dalam kesadaran manusia”, seperti altruisme, egoisme, opini, dan seterusnya. Ritzer, *Sosiologi Ilmu*, 14-15; *Encyclopedia of Social Theory, Vol. II*, 765; George Ritzer, *Explorations in Social Theory, From Metatheorizing to Rationalization* (London: SAGE Publications, 2001), 62-63.

²⁸ Achmad Habib, *Konflik Antar Etnik di Pedesaan, Pasang Surut Hubungan China-Jawa* (Yogyakarta: LkiS, 2004), 11.

²⁹ Ritzer dan Goodman, *Teori Sosiologi*, 142. Pemaknaan kultur yang diberikan Merton tidak berbeda dengan apa yang diajukan oleh Parsons. Dalam teori sistem tindakan sosial (*social action*) yang dibangunnya, sistem kultural ditempatkan sebagai kekuatan utama yang mengikat berbagai unsur dunia sosial. Tidak hanya itu, sistem kultur juga menjadi penengah interaksi antar aktor, menginteraksikan kepribadian, dan mengintegrasikan sistem sosial. Bahkan, sistem kultur ”memiliki kapasitas khusus untuk

konteks ini, fakta sosial digambarkan sebagai kekuatan (*forces*), bersifat eksternal dan merupakan struktur yang memaksa individu.³⁴ *Ketiga*, fakta sosial memiliki karakteristik "bersifat umum atau tersebar secara meluas dalam suatu masyarakat".³⁵ Sifat umum yang melekat dalam fakta sosial, bukan berarti keberadaannya dihasilkan dari penjumlahan fakta-fakta individu atau bersifat perseorangan.³⁶

Secara garis besar, fakta-fakta sosial diatas memiliki dua tipe yang saling melekat antara satu dengan lainnya. Tipe yang pertama dikenal luas dengan istilah pranata sosial (*social institution*), dan tipe kedua disebut dengan struktur sosial (*social structure*). Namun, Durkheim sebagai pencetus teori ini, dalam banyak ulasannya, mempersamakan fakta sosial dengan pranata sosial, atau setidaknya saling dua istilah tersebut dalam penggunaannya saling dipertukarkan.

³⁴ Ritzer dan Goodman, *Teori Sosiologi*, 21. Bandingkan dengan pernyataan Campbell bahwa, fakta sosial "dimuati dengan sebuah kekuatan yang memaksa, yang karenanya hal-hal itu mengontrol individu itu". Campbell, *Tujuh Teori*, 168.

³⁵ Johnson, *Teori Sosiologi*, 178.

³⁶ Dalam bahasa berbeda dapat dikatakan, sifat umum yang melekat dalam fakta sosial menggambarkan bahwa fakta sosial "harus dijelaskan dalam hubungannya dengan fakta sosial lainnya", dan hal ini merupakan asas yang mutlak harus dipenuhi dalam riset sosiologi. Penjelasan ini berarti bahwa, setiap upaya yang mereduksi fakta sosial ke tingkat psikologis atau biologis harus ditolak. Misalnya, menjelaskan fakta sosial yang dihubungkan dengan gejala individu, seperti kemauan, kesadaran, kepentingan pribadi individu, dan seterusnya. Johnson, *Teori Sosiologi*, 179. Dalam karya terkenalnya *Suicide* (1897/1951), Durkheim memberikan contoh menarik untuk menjelaskan fakta sosial. Dalam kasus bunuh diri, ia tidak hendak menguji atas dasar alasan apa, individu A, B, C, dan seterusnya melakukan bunuh diri. Namun, ia lebih tertarik menghubungkan bunuh diri sebagai perilaku individu dengan sebab-sebab sosial (fakta sosial). Dengan kata lain, ia lebih tertarik pada "penyebab yang berbeda-beda dalam rata-rata perilaku bunuh diri dikalangan kelompok wilayah, negara, dan dikalangan golongan individu yang berbeda (antara yang menikah dan lajang). Ketertarikan ini didasarkan atas pertimbangan bahwa, "sifat dan perubahan fakta sosial lah yang menyebabkan perbedaan rata-rata bunuh diri", misalnya, perang atau depresi ekonomi dapat membentuk perasaan depresi kolektif, dan selanjutnya, dapat meningkatkan angka bunuh diri. Ritzer dan Goodman, *Teori Sosiologi*, 22; Walter L. Wallac, *Metode Logika Ilmu Sosial* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), 16-20.

tersembunyi terdapat dua aspek lain dari akibat yang tidak diharapkan. *Pertama*, akibat yang disfungsional untuk sistem tertentu dan ini terdiri dari disfungsi tersembunyi. *Kedua*, akibat yang tak relevan dengan sistem yang dipengaruhinya, baik secara fungsional atau disfungsional dan bahkan konsekuensi non-fungsionalnya.⁴¹

Disfungsi yang tetap berjalan dalam struktur sosial membuka peluang munculnya anomie perilaku terpola dari individu-individu yang menjadi bagian dari sistem tersebut.⁴² Anomie, bagi Merton (1968) dimaknai sebagai penolakan terhadap adanya konsekuensi disfungsional. Perilaku anomie ini terjadi, ketika ”terdapat keterputusan hubungan antara norma kultural dan tujuan dengan kapasitas yang terstruktur secara sosial dari anggota kelompok untuk bertindak sesuai dengan nilai kultural”.⁴³

⁴¹ Ritzer dan Goodman, *Teori Sosiologi*, 142.

⁴² Anomie mulai mendapat tempat dalam disiplin ilmu sosiologi, tidak lepas dari peran penting Durkheim. Dalam karyanya *"Suicide"*, ia menempatkan anomie sebagai bagian penting dari perilaku sosial bunuh diri. Dalam kasus Durkheim menemukan sebab mendasarnya adalah hilangnya pengaturan bagi tujuan dan harapan individu. Kondisi anomie tidak akan terjadi, ketika kondisi yang normal dan stabil dapat menjamin keinginan individu, melalui norma-norma yang sesuai dan didukung oleh prinsip moral yang umum. Jaminan yang diberikan, tentu saja, disertai dengan pemenuhan terhadap alat-alat yang dibutuhkan, sehingga individu mendapatkan disposisi-kebutuhan yang sesuai dengan harapannya. Namun, permasalahan muncul, ketika norma-norma pengatur tidak memiliki keberdayaan lagi, dan konsekuensinya, disposisi-kebutuhan tidak lagi dapat digapai oleh individu, sehingga meledak diluar kemungkinan untuk dicapai, dan akhirnya, individu secara terus menerus mengalami frustrasi. Gejala sosial frustrasi dan tidak lagi mampu dihambat oleh sistem norma berimplikasi pada munculnya tindakan sosial bunuh diri yang terus meningkat. Johnson, *Teori Sosiologi*, 193; Giddens, *Kapitalisme*, 105.

⁴³ Ritzer dan Goodman, *Teori Sosiologi*, 142-143. Merton (1949) juga mengatakan bahwa, anomie akan terjadi, ketika sistem kultural begitu tinggi (*a system of cultural extols*) mengharuskan masyarakat untuk menghasilkan kesuksesan bersama tanpa terkecuali (*certain common success-goals for the population at large*), dan pada saat yang sama, struktur sosial justru membatasi atau menutup sama sekali (*restricts or completely closes access*) bagi individu untuk mendapatkan kesuksesan tersebut. Charles Tilly, "Mechanisms of the Middle Range", dalam dalam *Robert K. Merton, Sociology of Science and Sociology as Science*, ed. Craig Calhoun (New York: Columbia University Press, 2010), 58.

G. Studi Terdahulu

Lembaga pendidikan Islam, terutama pesantren, madrasah, dan sekolah-sekolah berciri khas Islam telah hadir dan menjadi bagian penting dari sistem pendidikan di tanah air, jauh sebelum formasi negara Indonesia modern terbentuk. Tentu saja, diusianya yang cukup tua tersebut, lembaga-lembaga pendidikan Islam telah menarik banyak akademisi, praktisi pendidikan maupun para peneliti untuk melakukan penelusuran secara mendalam mengenai eksistensi dan sustainabilitasnya dengan perspektif dan pendekatan begitu beragam. Hingga saat ini, berbagai laporan riset tentang lembaga pendidikan Islam begitu jumlahnya dan sebagian besar telah dipublikasikan secara luas.

Hanya saja menjadi menarik dicermati, keseluruhan riset yang dilakukan kurang memperhitungkan atau bahkan mengabaikan aspek terpenting dan menentukan dalam perkembangan dan keberlanjutan lembaga-lembaga pendidikan Islam. Kebijakan pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan Islam adalah aspek terpenting dan menentukan yang mestinya mendapatkan prioritas untuk mendapatkan sentuhan mendalam dari para akademisi, praktisi pendidikan maupun para peneliti. Sebagaimana hendak dibuktikan dalam riset ini, kebijakan Negara maupun lembaga-lembaga pemerintah menjadi salah satu faktor utama yang sangat menyulitkan lembaga-lembaga pendidikan Islam berkembang dan bersanding setara dengan lembaga-lembaga pendidikan umum.

Studi tertua mengenai lembaga pendidikan Islam dilakukan oleh Dhafir untuk kepentingan disertasinya di Antropologi Sosial, *Australian National*

University (ANU) Australia pada tahun 1980.⁴⁵ Hasil studi telah dipublikasikan secara luas dengan judul *"Tradisi Pesantren, Studi tentang Pandangan Hidup Kyai"*. Dua pesantren di Jawa, yaitu pesantren Tebuireng Jombang (Jawa Timur) dan Tegalsari, Surakarta (Jawa Tengah) menjadi lokus studi Dhafir. Nyaris sulit membantah bahwa, karya Dhafir ini begitu mendalam dan mengilhami munculnya penelitian-penelitian selanjutnya, terutama yang memilih fokus pada dinamika lembaga pendidikan Islam pesantren.⁴⁶ Sayangnya, Dhafir lebih terfokus pada pola pembelajaran di pesantren, termasuk juga sistem kekerabatan dan kepemimpinan para pendiri dan pengelola pesantren. Sebaliknya, studi yang dilakukan mengabaikan begitu saja arti penting kebijakan Negara atau lembaga-lembaga pemerintah dalam perkembangan pesantren, terutama Tebuireng dan Tegalsari. Padahal, fakta historis menunjukkan pesantren Tebuireng, misalnya, termasuk salah satu dari ribuan pesantren di Jawa dan Sumatra yang terkena dampak pemberlakuan kebijakan

⁴⁵ Zamakhsyari Dhafir, *Tradisi Pesantren, Studi tentang Pandangan Hidup Kyai* (Jakarta: LP3ES, 1983).

⁴⁶ Kontribusi Dhafir bagi munculnya kajian-kajian atau riset-riset mendalam tentang lembaga pendidikan Islam, terutama pesantren, salah satunya, diakui oleh Arifin. Ia mengatakan, "penelitian Zamakhsyari Dhofier segera mendapat perhatian dan menjadi rujukan peneliti berikutnya". Alasannya, "salah satu nilai lebih penelitian Zamakhsyari Dhofier bila dibandingkan dengan peneliti lainnya, adalah pada pencitraan terhadap komunitas pesantren yang terlanjur identik dengan Islam tradisional". Dalam studinya tersebut, ia berhasil memberikan citra baru tentang dunia pesantren, dan sekaligus menolak tesis dua orang " yang dinilai gagal dalam memahami pesantren, yakni Clifford Geertz dan Deliar Noer". Bagi Dhafir, "kedua nama tersebut secara sepihak mencitrakan komunitas Islam tradisional sebagai komunitas yang menempati posisi kelas dua di bawah komunitas Islam modernis" dan pada saat yang sama, Islam tradisional juga dianggap akrab dengan pelbagai praktik keagamaan sinkretik". Dari hasil studinya tersebut, "Dhofier justru menemukan berbagai episode kreatif pada komunitas Islam tradisional ini". Dan, "dengan menggunakan teori *continuity and change* (kesinambungan dan perubahan)", ia memberikan kesimpulan atas studinya bahwa, "pesantren sebagai pilar utama NU terus menggeliat merancang perubahan dengan tetap berpijak pada tradisi keilmuan klasik". Syamsul Arifin, "Pesantren sebagai Saluran Mobilitas Sosial, Suatu Pengantar Penelitian", *Salam, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Vol. 13, No. 1 (Januari-Juni 2010)*, 36. Bandingkan dengan Clifford Geertz, *Abangan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1983); Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia, 1900-1942* (Jakarta: LP3ES, 1985).

A. Steenbrink yang berjudul "*Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Waktu Modern*".⁴⁸ Buku ini merupakan laporan hasil risetnya untuk kepentingan disertasinya di Universitas Katolik Nijmegen (Belanda) pada tahun 1974. Dalam konteks studi kebijakan kelembagaan pendidikan, karya Steenbrink ini memiliki dua kelemahan sekaligus. *Pertama*, perspektif yang dipergunakan bukan sejarah sosial, melainkan sejarah politik atau sejarah penguasa (*official history*). Konsekuensinya, ia cenderung mengabaikan kebijakan-kebijakan penting yang muncul dan berpengaruh pada perkembangan lembaga-lembaga pendidikan Islam. Salah satu contoh nyata, misalnya, ia hanya sedikit sekali mengulas kebijakan Ordonansi Guru era kolonial Belanda, yang tidak lebih hanya tiga baris dalam bukunya. Sama halnya dengan apresiasi studinya terhadap kebijakan Orde Lama terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam. Konsekuensinya, studi Steenbrink telah menutup celah analisis kritis terhadap sejumlah kebijakan yang sangat merugikan perkembangan dan keberlangsungan nasib lembaga-lembaga pendidikan Islam di tanah air. *Kedua*, Pengelolaan lembaga pendidikan agama (Islam) oleh Departemen Agama, terpisah dengan lembaga pendidikan umum yang dikelola oleh Departemen Pendidikan (Diknas) lebih dimaknai sebagai dualisme sistem penyelenggaraan. Menariknya, dualisme itu tidak dilihat sebagai artikulasi nyata dari politik pemisahan (segregasi) yang merugikan lembaga pendidikan Islam, melainkan dipahami sebagai bentuk akomodasi dan pengakuan Negara semata.

⁴⁸ Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Waktu Modern* (Jakarta: LP3ES, 1994).

Usaha lebih serius untuk mengkaji kebijakan kelembagaan pendidikan Islam oleh Negara maupun lembaga-lembaga pemerintah, sebenarnya telah dilakukan. Salah satunya oleh Abd. Rachman Assegaf untuk keperluan disertasinya di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan belakangan dipublikasikan dengan judul "*Politik Pendidikan Nasional, Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi*".⁴⁹ Sayangnya, fokus penelitian Assegaf bukan pada kebijakan kelembagaan, melainkan kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI), baik di lembaga-lembaga pendidikan Islam, dan umum. Selain itu, hasil ini juga masih mengukuhkan bahwa pemisahan pengelolaan lembaga pendidikan oleh Depag dan Diknas sebagai bentuk dari penerapan dualisme sistem, bukan didudukkan dalam kerangka politik segregasi pendidikan. Sungguh pun demikian, studi analisa kebijakan yang dihasilkan Assegaf dapat diakui paling lengkap dibanding dengan kajian-kajian yang telah ada sebelumnya. Hanya saja, fokus analisis bukan atau kurang menyentuh pada aspek kelembagaan pendidikan Islam.

Studi yang dapat dikatakan terbaru tentang kebijakan kelembagaan pendidikan Islam ditemukan dalam laporan penelitian Hefner. Studi yang dilakukan terfokus perkembangan dan adaptasi lembaga-lembaga pendidikan Islam (*Islamic schools*) terhadap kebijakan-kebijakan Negara, terutama era Orde Baru. Menarik diuraikan kesimpulan Hefner yang menyatakan bahwa, sejak orde baru pada dasarnya telah muncul fenomena berakhirnya dualisme pendidikan (*ending educational dualism*), antara pendidikan umum dan agama (Islam). Hilangnya

⁴⁹ Abd. Rachman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional, Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kuningan Alam, 2005).

dualisme tersebut ditandai oleh "*graduates of Islamic schools should have equal rights of access to state colleges and universities*".⁵⁰ Kesimpulan Hefner tentang hilangnya dualisme sistem yang dibuktikan dengan adanya kesetaraan akses memasuki perguruan tinggi umum (PTU) dapat dikatakan terlalu menyederhanakan masalah. *Pertama*, sampai saat ini pengelolaan lembaga-lembaga pendidikan masih melalui dua lembaga, Depag dan Diknas yang masing-masing memiliki otonominya sendiri. Pendidikan Islam berada dibawah naungan Depag, dan sebaliknya, pendidikan umum dikelola oleh Diknas. *Kedua*, aspek-aspek lain yang dapat dijadikan sebagai alat ukur melihat ada atau tidaknya dualisme sistem mestinya juga harus dipertimbangkan, seperti aspek pendanaan atau pembiayaan, tenaga kependidikan, pemenuhan fasilitas-fasilitas sekolah (*school equipments*), dan seterusnya. Dalam konteks pembiayaan sekolah, misalnya, terdapat ketimpangan cukup signifikan antara lembaga-lembaga yang dikelola oleh Depag dan Diknas.

Dari data yang ada diatas dapat diambil satu pemikiran bahwa penelusuran secara mendalam tentang kebijakan Negara maupun lembaga-lembaga pemerintah dibidang kelembagaan atau lembaga-lembaga pendidikan Islam masih belum mendapatkan apresiasi berarti dari para akademisi, praktisi maupun peneliti. Sebaliknya, sejumlah penelitian yang dilakukan lebih terkonsentrasi pada historisitas atau proses pembelajaran pengetahuan keagamaan yang berlangsung di madrasah maupun pesantren-pesantren, terutama di Jawa.

⁵⁰ Robert W. Hefner, "Islamic Schools, Social Movements, and Democracy in Indonesia" dalam *Making Modern Muslims: the Politics of Islamic Education in Southeast Asia*, ed. Robert W. Hefner (Honolulu: University of Hawai'i Press), 66.

Untuk mendapatkan data yang diperlukan, pertama kali peneliti melakukan penelusuran di perpustakaan IAIN Sunan Ampel Surabaya, baik di Pascasarjana maupun perpustakaan pusat. Namun, peneliti mendapatkan kesulitan berarti untuk mendapatkan data-data utama terkait dengan kebijakan kelembagaan pendidikan Islam. Meskipun demikian, data-data yang relevan, seperti hasil-hasil disertasi yang telah dipublikasikan dalam bentuk buku berhasil didapatkan melalui perpustakaan, baik perpustakaan pascasarjana maupun pusat.

Penelusuran, selanjutnya dilakukan dengan mengunjungi koleksi yang ada di Perpustakaan Jawa Timur. Beberapa data utama, seperti dokumen yang terkait dengan kebijakan kelembagaan pendidikan era kolonial Belanda berhasil peneliti dapatkan. Selain itu, data tentang gerakan-gerakan protes yang dilakukan oleh masyarakat pribumi dengan mobilisasi elit Islam lokal, terutama di Jawa Timur juga berhasil peneliti dapatkan. Tentu saja, data tentang gerakan protes ini sangat penting, karena gerakan-gerakan inilah yang memicu munculnya kebijakan segregatif terhadap kelembagaan pendidikan Islam, konstruksi kebijakan yang masih langgeng hingga saat ini.

2. Pendekatan Penelitian

Sebagai bagian dari penelitian kebijakan publik, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kelembagaan (institusionalisme), substantif, peran serta warga Negara, dan pendekatan historis untuk menelusuri kebijakan kelembagaan pendidikan Islam yang memiliki muatan kental politik segregasi

pada era Kolonial Belanda.⁵² Dengan demikian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan antar bidang (*inter-disciplinarity*).⁵³

Pendekatan kelembagaan atau institusionalisme digunakan didasarkan atas perspektif bahwa, "hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah sebagai hubungan yang sangat erat". Alasannya, "suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah".⁵⁴ Demikian pula, kebijakan-kebijakan kelembagaan pendidikan Islam dapat dipastikan bahwa, secara keseluruhan keberadaanya lebih dulu disahkan oleh Negara atau lembaga-lembaga pemerintah sebelum diimplementasikan.

⁵² Dalam studi Agama, termasuk studi Islam (*Islamic studies*) cukup sulit menemukan penjelasan berarti tentang apa yang dimaksud dengan "pendekatan" (*approach*) dan bagaimana kerangka kerja pendekatan tersebut dioperasionalkan. Sebuah buku yang sangat populer dikalangan peminat studi Islam yang disunting dan diedit oleh Richard C. Martin, meskipun menggunakan judul "*Pendekatan*" tetap saja didalamnya tidak menyertakan penjelasan memadai tentang "apa" dan "bagaimana" pendekatan dioperasionalkan dalam studi Islam. *Pendekatan Kajian Islam dalam Studi Agama*, ed. Richard C. Martin (Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2001). Sedikit penjelasan tentang "pendekatan" didapatkan dari Peter Connolly dalam kata pengantarnya terhadap buku yang mengulas berbagai pendekatan dalam studi Agama. Bagi Connolly, pendekatan dapat dipahami sebagai disiplin keilmuan tertentu yang digunakan oleh akademisi untuk "mendekati kajiannya dari satu titik pangkal tertentu". Pendekatan juga "membawa serta sejumlah asumsi tentang sifat pokok persoalan yang dikaji". Selain itu, pendekatan, baik secara eksplisit maupun implisit, juga menyertakan "metode atau sejumlah metode" untuk memperoleh dan memahami data yang terkait dengan subjek studi yang digeluti. Peter Connolly, "Pendahuluan" dalam *Aneka Pendekatan Studi Agama*, ed. Peter Connolly (Yogyakarta: LKiS, 2002), 2.

⁵³ Pendekatan inter-disipliner dapat dipahami sebagai "upaya untuk memadukan berbagai disiplin keilmuan untuk memposisikan sebagai pendekatan dan lainnya sebagai sasaran kajian". Dalam konteks penelitian ini, setidaknya, dua disiplin dari rumpun ilmu sosial (*social science*), yaitu ilmu sejarah dan ilmu kebijakan publik dijadikan sebagai pendekatan terintegrasi untuk menelusuri kebijakan-kebijakan segregatif dibidang kelembagaan pendidikan Islam di tanah air. Hal ini sama halnya dengan menjadikan sosiologi, antropologi, filologi, dan seterusnya yang masih dalam satu rumpun ilmu sosial sebagai pendekatan untuk mengkaji agama tertentu. Tentu saja, inter-disipliner menjadi berbeda dibanding dengan pendekatan lintas disipliner (*cross-disciplinarity*) atau multi-disipliner (*multi-disciplinarity*). Dua pendekatan yang disebut terakhir dapat dicontohkan pendekatan sosiologi agama, yang didalamnya mencerminkan "perpaduan antara sosiologi dalam bidang *social science* dan agama dalam bidang *culture and humanity*". Akh. Muzakki dkk, *Twin Tower: Epistemologi Penyatuan Ilmu-Ilmu Umum dan Keislaman di IAIN Sunan Ampel Surabaya* (Surabaya: Laporan Penelitian Kolektif-IAIN Sunan Ampel, 2009), 8.

⁵⁴ Budi Winarna, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), 52.

meryimpulkan bahwa terdapat perlakuan diskriminatif Negara terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam. Permasalahannya sekarang, kenapa perlakuan diskriminatif tersebut tetap berlangsung pada era paska kemerdekaan ?. Adakah, misalnya, konflik kepentingan "terselubung" yang menyertainya, siapakah para pihak yang terlibat dalam konflik kepentingan, dan pertanyaan-pertanyaan lainnya. Sosiologi konflik, dengan demikian, akan sangat membantu peneliti dalam melakukan analisis secara sistematis dan mendalam terhadap pertanyaan-pertanyaan diatas.⁵⁹ Alasan lain yang tak kalah penting disekitar penggunaan sejarah sosial sebagai pendekatan adalah untuk menghindari "jebakan" sejarah politik (*political history*) atau sejarah penguasa (*official history*). Sebagaimana dipahami, sejarah lama identik dengan sejarah penguasa, "berpusat pada politik" dan "sangat elitis". Sebaliknya, sejarah sosial memiliki kepedulian mendalam terhadap "sejarah tentang orang-orang marjinal" dan "orang-orang yang terpinggirkan dalam proses-proses sejarah".⁶⁰

⁵⁹ Dalam bahasa lain, melalui teori konflik yang diadaptasi dari disiplin sosiologi, akan memungkinkan mendapatkan jawaban, kenapa C.E. Beeby dalam "*Assesment of Indonesian Education: A Guide in Planning*" memiliki kesimpulan bahwa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Departemen Agama, "keduanya mewakili arus pemikiran pendidikan yang berbeda dan sewaktu-waktu bisa saling memelototkan mata". Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam* (Departemen Agama RI-Direktorat Jendral Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1989), 28.

⁶⁰ Azumardi Azra, "Konsep Kesejarahan Kuntowijoyo, Pentingnya Imaginasi, Emosi, Intuisi, dan Estetika Bahasa yang Khas dalam Penulisan Sejarah", *Ibda*, Vol. 3, No. 2 (Juli-Des 2005), 4. Bandingkan dengan pernyataan Azra lainnya, "sejarah tentang politik, yang nyaris merupakan sejarah penguasa adalah sejarah elitis, sejarah tentang *mainstream*, atau mereka yang dipandang sebagai *mainstream*. Dalam sejarah seperti ini, tidak ada tempat bagi "orang kecil", "massa", apalagi kelompok-kelompok atau gerakan yang dipandang diluar gerakan *mainstream*; mereka ini kemudian dianggap sebagai "*people without history*", orang-orang tanpa sejarah; atau bahkan mungkin harus dilenyapkan dari sejarah". Azyumardi Azra, *Historiografi Islam Kontemporer, Wacana, Aktualitas, dan Aktor Sejarah* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2002), 163.

publik. Analisa kebijakan publik dapat dipahami sebagai ”sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan ditingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan”.⁶⁸

Dalam penelitian ini, model yang digunakan dalam menganalisis kebijakan kelembagaan pendidikan adalah, model retrospektif.⁶⁹ Dengan penggunaan model tersebut, analisis diarahkan pada penelusuran mendalam terhadap akibat-akibat dan dampak-dampak yang muncul paska diberlakukannya kebijakan-kebijakan kelembagaan pendidikan Islam. Analisa ini juga dapat dinyatakan sebagai model analisis untuk menelusuri konsekuensi-konsekuensi yang diinginkan (*intended consequences*), yang tidak diinginkan (*unintended consequences*), atau kedua-duanya. Secara operasional, analisis ini memiliki tahapan sebagai berikut:⁷⁰

Pertama, melakukan analisis terhadap dampak kebijakan pada masalah-masalah publik yang terkait dengan kelembagaan pendidikan Islam. Dalam konteks ini, analisis terfokus pada analisis terhadap tujuan-tujuan kebijakan yang telah dikeluarkan dalam bidang kelembagaan pendidikan Islam. Pada tahap selanjutnya, analisis diarahkan pada munculnya dampak-dampak pada orang-

⁶⁸ William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik* (Yogyakarta: PT Hanindita Press, 1998), 45. Untuk mendapatkan perbandingan penjelasan tentang analisa kebijakan, dapat dirujuk: M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), 112-119; Wayne Parson, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (Jakarta: Prenada Media, 2001), 28-35.

⁶⁹ Dunn, *Analisa*, 72-75; Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Sosial, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (Bandung: Alfabeta, 2010), 86.

⁷⁰ Winarno, *Kebijakan*, 233-237.

orang yang terlibat. Respon para tokoh-tokoh muslim, organisasi-organisasi Islam atau publik secara luas sebagai *stakeholders* yang diharapkan mendapatkan pengaruh dari adanya pemberlakuan kebijakan menjadi fokus analisisnya.

Kedua, melakukan analisis kemungkinan-kemungkinan munculnya dampak kebijakan kelembagaan pendidikan Islam terhadap kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan awal pemberlakuan kebijakan. Dalam bahasa lain, analisis diarahkan untuk menemukan ada atau tidaknya kemungkinan eksternalitas maupun dampak-dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*). Dengan analisis ini, pemberlakuan kebijakan kelembagaan pendidikan Islam dapat dimungkinkan menghasilkan eksternalitas yang positif bagi publik yang justru tidak menjadi kelompok sasaran (*target group*) secara langsung dari kebijakan tersebut.

Ketiga, melakukan analisis terhadap kemungkinan-kemungkinan munculnya dampak pada saat kebijakan sedang diberlakukan dan pada masa yang akan datang. Pemberlakuan kebijakan kelembagaan pendidikan Islam, dalam konteks ini, memiliki kemungkinan menghasilkan dampak yang diinginkan, tidak diinginkan, atau bahkan eksternalitas atau dampak yang melimpah bagi keberlanjutan pendidikan Islam maupun dunia pendidikan secara makro pada saat implementasi berlangsung maupun di masa selanjutnya di tanah air.

Keempat, melakukan analisis biaya langsung (*direct cost*) yang dikeluarkan oleh Negara untuk mendukung program-program kebijakan. Selain

penelitian terdahulu yang terkait dengan obyek penelitian untuk menunjukkan posisi teoritik (*teoritical mapping*) dari penelitian ini. Metodologi Penelitian akan digambarkan secara spesifik untuk memberikan panduan atau hantaran yang mengarahkan penelitian secara logis dan sistematis.

Bab Kedua: Politik Segregasi Dan Kebijakan Kelembagaan Pendidikan Islam. Bab ini merupakan penjelasan tentang kerangka teori yang digunakan untuk mengkerangkai keseluruhan proses penelitian ini. Pembahasan dalam bab ini meliputi; Segregasi dalam Pendidikan; Doktrin Separate but Equal; Mempertegas Kebijakan; dan Kebijakan Kelembagaan Pendidikan.

Bab Ketiga: Kebijakan-Kebijakan Segregatif Kelembagaan Pendidikan Islam yang diberlakukan oleh pemerintah Kolonial Belanda di tanah air. Dalam bab ini akan dibahas pokok-pokok bahasan sebagai berikut; Berawal dari Pembentukan Departemen Pendidikan, Agama dan Industri (*Departement vaan Onderwijs en Eeredienst*); dan Kantor Urusan Bumiputra (*Kantoor voor Inlandsche Zaken*).

Bab Keempat: Dampak Kebijakan Segregatif Kelembagaan Pendidikan Islam. Dalam bab ini hendak dibahas secara mendalam tentang; Pelapisan Kelembagaan Pendidikan Islam, dan Kebijakan Subsidi; Politik Etis, Subsidi Pendidikan dan Pelapisan Lembaga Pendidikan Islam; Anggaran Pendidikan, Distribusi Subsidi, dan Diskriminasi.

Bab Kelima: Penutup. Dalam pembahasan terakhir ini akan digambarkan tentang; Kesimpulan, Implikasi Teoritik; dan Penutup.