

Dr. H. Muhith

ISLAM

Pendidikan

dalam Konstelasi
Politik Lokal



Editor:
Dr. H. Abd Muhith, S.Ag, M.Pd.I.

BAB I

URGENSI POLITIK PENDIDIKAN

Pendidikan adalah salah satu kunci setiap usaha untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh manusia secara umum,¹ menjadi proses pematangan kualitas hidup manusia,² dan menjadi bagian substantif dari kebutuhan dasar manusia (*al-hajat al-asasiyyah*) yang perlu untuk dipenuhi oleh setiap manusia itu sendiri seperti kebutuhan pangan, sandang, perumahan, dan kesehatan yang mengarah pada pengembangan kepribadian manusia yang integral. Pola idealitas ini mendorong pada pemformatan tujuan utama dari pendidikan, yaitu menghasilkan manusia yang matang secara intelektual (IQ), emosional (EQ), dan spiritual (SQ);³ yang merupakan wahana proses pemanusiaan manusia. Kehadiran bentuk dan jenis pendidikan sebagai wahana proses pemanusiaan, sudah diterima sepanjang sejarah manusia berperadaban.⁴

Pendidikan pada konteks yang demikian merupakan bentuk pemberdayaan manusia sebagai subjek dan objek pendidikan. Begitu pula pendidikan Islam yang

¹ Rutger Van Santen, dkk., *2030: Teknologi yang Akan Mengubah Dunia*, Peterj.: Rahmani Astuti, (Solo: Metagraf, 2012), 282.

² Dedy Mulyasana, *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011), 2.

³ Rohmat Mulyana, *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai*, (Bandung: Alfabeta, 2004), 106; lihat juga dalam Ridlwan Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal: Pondok Pesantren Di Tengah Arus Perubahan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 1.

⁴ Sudarwan Danim, *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 17.

lebih mengintegrasikan pembentukan manusia secara holistik pada dimensi jasmani dan rohani serta aspek duniawi dan ukhrawi lebih diarahkan pada terwujudnya keseluruhan esensi manusia secara kodrati, yaitu sebagai makhluk individu, makhluk sosial, makhluk bermoral, dan makhluk yang berketuhanan.⁵

Dengan demikian, kajian pendidikan Islam secara makro adalah kajian yang lebih ditekankan pada pemberdayaan umat berdasarkan al-Qur'an dan *al-Hadith* dalam konteks tertentu.⁶ Posisi pemberdayaan umat secara makro merupakan urusan pemerintah selaku “penguasa” tertinggi dalam suatu tatanan negara, termasuk dalam proses pembentukan karakteristik masyarakat. Artinya, antara pendidikan dan politik mempunyai korelasi yang kuat dan erat dalam bingkai “kehidupan umat” yang berlandaskan pada nilai-nilai normatif yang dipegang atau dianut negara tersebut. Pola yang demikian itu memberikan suatu pemahaman bahwa pendidikan adalah bagian dari masalah politik (*siyasa*) yang lazim bisa diartikan sebagai pengelolaan urusan rakyat berlandaskan ideologi yang diemban negara.

Berdasarkan pemahaman tersebut, politik pendidikan pada suatu negara sangat ditentukan oleh ideologi (pandangan hidup) yang diemban negara tersebut. Faktor inilah yang menentukan karakter dan tipologi masyarakat yang akan dibentuknya; atau bahkan lebih dari itu, lembaga-lembaga dan proses politik di suatu negara membawa dampak yang besar pada karakteristik pendidikan negara

⁵ Moh. Roqib, *Ilmu Pendidikan Islam: Pengembangan Pendidikan Integratif di Sekolah, Keluarga, dan Masyarakat*, (Yogyakarta: LKiS, 2009), 30.

⁶ Abd. Halim Soebahar, *Matriks Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Marwa, 2009), 12.

tersebut atau sebaliknya sebaliknya.⁷ Dengan demikian, politik pendidikan dapat dipahami sebagai strategi pendidikan yang dirancang negara dalam upaya menciptakan kualitas *human resources* (sumber daya manusia) yang dicitakan, sebab kemajuan suatu masyarakat, negara, dan peradaban sangat ditentukan oleh manusia yang berada di dalamnya dengan dukungan sumber daya alam yang dimilikinya. Dengan kata lain, peradaban sangat membutuhkan generasi dengan suplemen intelektual yang berintegrasi dengan potensi, upaya tersebut hanya dihasilkan melalui proses pendidikan.⁸

Dengan demikian, korelasi politik dan pendidikan Islam terletak pada tingkat pencapaian fungsi pendidikan Islam itu sendiri, yaitu untuk mewariskan dan mengembangkan nilai-nilai Agama Islam, serta memenuhi keinginan masyarakat pada semua kegiatan pembangunan bagi terwujudnya keadilan, kesejahteraan, dan ketahanan nasional.⁹ Aspek tersebut memberikan stimulus bagi pemerintah Kabupaten untuk melakukan berbagai upaya salah satunya adalah melalui peningkatan kualitas dan pemerataan pendidikan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat.¹⁰

Sistem pendidikan yang dikedepankan pemerintahan harus mengarah pada sistem pendidikan religius atau pendidikan yang dibungkus dengan nilai-

⁷ M. Sirozi, *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), 1; lihat juga dalam Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Peterj.: Daniel Dhakidae, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 332.

⁸ Nazili Shaleh Ahmad, *Pendidikan dan Masyarakat*, Peterj.: Syamsuddin Asyrofi, (Yogyakarta: Sabda Media, 2011), vi.

⁹ Bashori Muchsin & Abdul Wahid, *Pendidikan Islam Kontemporer*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 66.

¹⁰ Lebih detailnya lihat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2009 Tanggal 14 Mei 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bondowoso Tahun 2009-2013, 24.

nilai pendidikan Islam, diantaranya adalah penguatan muatan lokal dengan baca tulis al-Qur'an pada jenjang pendidikan formal.

Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem pendidikan Islam sangat menguat sebagai suatu tatanan ideal atau telah menjadi suatu ideologi dalam sistem pendidikannya. Artinya, Islam pada kerangka ini selain menjadi sumber motivasi, inspirasi, dan integrasi, juga menjadi karakter dari sistem pendidikan yang sedang dilaksanakan. Pada kondisi yang lain pemerintah melalui Peraturan memiliki nilai politis yang sangat kuat yaitu akan membangun masyarakat yang sesuai dengan ideologinya serta model masyarakat yang diciptakannya berdasarkan pada norma yang Islami. Bangunan masyarakat yang demikian itu merupakan cita-cita yang penuh muatan politis melalui partai politik yang berbasis Islam.

Kedua ranah tersebut yaitu pendidikan dan politik lokal memiliki titik singgung yang sangat kental dan bisa saling mempengaruhi antara satu dengan lainnya. Persinggungan keduanya Edward Stevens dan George H. Wood menyatakan bahwa keduanya bersumber pada "*systems of beliefs*" yang sama, Dengan kata lain *systems of beliefs* secara umum dapat dipahami sebagai ideologi.¹¹ Pemerintah mencoba mengarah kepada pola pengembangan pada sistem pendidikan Islam yang bermakna kualitatif seperti menjadikan pendidikan Islam lebih baik, bermutu, dan lebih maju sejalan dengan ide-ide normatif Islam.

Pola pengembangan yang demikian menurut Muhaimin lebih dimaknai sebagai langkah pengembangan pendidikan Islam menjadi suatu bangunan keilmuan yang kokoh dan memiliki kontribusi yang signifikan terhadap

¹¹ Edward Stevens & George H. Wood, *Justice, Ideology, and Education: An Introduction to the Social Foundations of Education*, (New York: Random House, 1987), 149.

pembangunan masyarakat nasional dan trans-nasional, serta pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.¹² Hal ini sangat berbeda dengan sistem pendidikan sekular-kapitalis yang melahirkan strategi pendidikan sekular, sehingga pada gilirannya akan menciptakan tipologi masyarakat sekular-kapitalis yang akhirnya membentuk manusia yang hanya melihat segala sesuatu hanya berdasarkan pada sudut pandang pinggiran eksistensi, sementara tentang spiritualitas atau pusat spiritualitas dirinya terpinggirkan. Keadaan ini bisa dikatakan sebagai krisis eksistensial pada masyarakat modern yang dibentuk oleh pendidikan barat tersebut.¹³

Oleh sebab itu, pemerintah memberikan “ruang gerak berpayung hukum” pada lembaga pendidikan mulai tingkat SD, SMP, SMA, dan SMK, untuk memberikan pembelajaran baca tulis al-Qur’an sebagai langkah awal dalam memahami dan menerapkan nilai-nilai yang terkandung dalam kitab suci tersebut. Political will dari pemerintah tentunya perlu pengawalan yang serius dari semua pihak karena pada faktanya Politik Pendidikan Islam ini tidak lepas dari “nyanyian ideologi” yang kesepahaman. Artinya, pada konteks ini, pemahaman tentang karakter ideologi ini menjadi sangat penting untuk dipahami secara integral, general dan komprehensif. Jika terjadi perbedaan terhadap ideologi yang dianut, maka akan menyebabkan pemahaman yang berbeda terhadap seluruh

¹² Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 1; ungkapan senada juga dilontarkan oleh Yoyon Bahtiar Irianto pada aspek pengembangan pendidikan yang mempunyai makna kuantitatif maupun kualitatif. Lebih detailnya lihat dalam Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan: Konsep, Teori, dan Model*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 9.

¹³ Umiarso & Haris Fathoni Makmur, *Pendidikan Islam dan Krisis Moralisme Masyarakat Modern: Membangun Pendidikan Islam Monokhotomik-Holistik*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2010), 74-75.

sistem yang dibangun; hal ini menjadi bagian antisipatif-substantif dalam meningkatkan mutu pendidikan Islam sebagai medium membangun masyarakat yang Beriman, Berdaya, dan Bermartabat.

Pada sisi lain Sistem pendidikan Islam yang telah dicanangkan melalui program pendidikan baca tulis al-Qur'an diserahkan pada otoritas masing-masing lembaga pendidikan untuk mengembangkan dan melaksanakan program pembelajaran sesuai dengan kebutuhan. Hal ini diasumsikan sebagai bentuk kebijakan otonom yang diberikan kepada lembaga pendidikan, karena masih ada beberapa pendidik yang memiliki kekurangan dalam menulis ayat-ayat al-Qur'an secara baik dan benar.¹⁴ "Baik" dalam pengertian konteks ini adalah mampu dibaca oleh peserta didik, sedangkan "benar" adalah mampu menulis ayat-ayat al-Qur'an secara benar sesuai dengan kaidah penulisan bahasa arab. Kondisi yang demikian masih diperparah lagi oleh banyaknya peserta didik setelah pulang sekolah tidak mau belajar baca tulis al-Qur'an (ngaji) di musholla, Taman Pendidikan al-Qur'an (TPQ), dan Masjid dengan alasan karena faktor usia sudah remaja dan penuhnya jadwal di sekolah seperti kegiatan ekstrakurikuler; Dengan fakta ini, menurut Bupati Bondowoso, masih banyak peserta didik di lembaga pendidikan umum yang tidak bisa baca tulis al-Qur'an;¹⁵. Kondisi ini juga banyak dikeluhkan oleh para orang tua murid, sebab putra-putri mereka jauh dari semangat atau spirit belajar agama sebagai benteng keimanan dan keshalehannya.

¹⁴ Wawancara pra penelitian yang dilakukan peneliti dengan Kepala Seksi Bidang Mapenda pada hari Selasa tanggal 6 Desember 2011 di kantor Kementerian Agama Kabupaten Bondowoso.

¹⁵ Wawancara pra penelitian yang dilakukan peneliti dengan bupati Bondowoso pada hari Selasa tanggal 6 Desember 2011 di pendopo Kabupaten Bondowoso.

Kenyataan yang demikian ini harus menjadikan motivasi bagi pemerintah untuk menerbitkan Peraturan.

Berdasarkan pada deskripsi diatas, pola pengembangan pendidikan Islam dapat dimunculkan dalam bentuk yang nyata yaitu hubungan antara pendidikan Islam dengan politik lokal yang diwujudkan dalam Peraturan. Hubungan keduanya yang menonjol antara lain adalah: pertama, jika ditinjau dari sudut kepentingan pendidikan Islam, maka memerlukan dukungan politik dari pemerintah daerah; kedua, ditinjau dari sudut pemerintah keberadaan pendidikan Islam sangatlah dibutuhkan dalam rangka memenuhi amanat konstitusi UUD 1945 & UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 11 ayat 1 dan 2. Selain hal itu, tatanan masyarakat ideal yang berlandaskan pada nilai-nilai religius dengan moralitas yang tinggi; terutama pada konteks masyarakat yang mayoritas merupakan penduduk beragama Islam, maka yang perlu dikonstruks adalah subjek masyarakatnya untuk menjadi manusia muslim dengan perilaku yang mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Al-Qur'an.¹⁶

¹⁶ Wawancara pra penelitian yang dilakukan peneliti dengan bupati Bondowoso pada hari Selasa tanggal 6 Desember 2011 di pendopo Kabupaten Bondowoso.

BAB II

Pendidikan Islam

A. Konsep Pendidikan Islam

Pada konteks ini, ada dua konsep yang perlu mendapat penekanan yang pasti yaitu pendidikan Islam sebagai suatu sistem pendidikan yang membedakan dengan pendidikan lainnya; dan juga pendidikan agama Islam sebagai suatu pola pengembangan pendidikan yang membatasi ruang lingkup penelitian ini. Pada tataran riil, seringkali banyak kalangan yang terjebak dengan dua istilah tersebut, walaupun pada hakekatnya pendidikan Islam dan pendidikan agama Islam sangat berbeda dan memiliki batasan yang berbeda pula. Pada kerangka ini yang dimaksud dengan usaha-usaha yang diajarkan tentang persoalan agama Islam merupakan bentuk dari pendidikan agama Islam, sedangkan pendidikan Islam sendiri merupakan suatu nama sebuah sistem, yaitu sistem pendidikan yang Islami.¹⁷

Dari pola pengembangan tersebut, salah satu batasan yang muncul terhadap pendidikan agama Islam adalah sebagai suatu usaha yang berupa asuhan dan bimbingan terhadap anak didik agar kelak setelah selesai pendidikannya dapat memahami dan mengamalkan ajaran Islam serta

¹⁷ Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru Sampai UU Sisdiknas*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 5.

menjadikannya sebagai pandangan hidup;¹⁸. Ada pula yang memberikan batasan bahwa pendidikan agama Islam adalah usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik dalam meyakini, memahami, menghayati, dan mengamalkan agama Islam melalui kegiatan bimbingan, pengajaran dan/atau latihan dengan memperhatikan tuntutan untuk menghormati agama lain dalam hubungan kerukunan antar umat beragama dalam masyarakat untuk mewujudkan persatuan nasional.¹⁹ Pandangan lain juga memberikan batasan bahwa pendidikan agama Islam adalah upaya sadar dan terencana dalam menyiapkan peserta didik untuk mengenal, memahami, menghayati hingga mengimani ajaran agama Islam dan menjadikannya sebagai pandangan hidup.²⁰

Dari batasan ini dapat ditarik suatu kesimpulan, antara lain: a). Pendidikan agama Islam sebagai usaha sadar yang berupa bimbingan, pengajaran atau latihan yang dilakukan secara terencana dan sadar atas tujuan yang hendak dicapai; b). Peserta didik disiapkan untuk mencapai tujuan dalam arti ada yang dibimbing, diajari atau dilatih dalam meningkatkan keyakinan, pemahaman, penghayatan dan pengalaman terhadap ajaran Islam; dan c). Pembelajaran pendidikan agama Islam diarahkan untuk meningkatkan keyakinan, pemahaman, penghayatan dan pengamalan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam al-Qur'an dan al-Al-Hadith. Dengan demikian dilihat dari konteks ini pendidikan agama Islam merupakan pendidikan yang cukup penting dalam membentuk kepribadian dalam perkembangan peserta didik

¹⁸ Zakiah Darajat, dkk., *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), 86.

¹⁹ Muhaimin, dkk., *Paradigma Pendidikan Islam: Upaya Mengefektifkan Pendidikan Agama Islam*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), 29-30.

²⁰ Sukarno, *Metodologi Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, (Surabaya: Elkaf, 2012), 48.

sebagai generasi muslim. Oleh karena itu, pola pembentukan ini sangat terkait dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam ajaran Islam itu sendiri, sehingga pendidikan agama Islam lebih mengarahkan dirinya pada upaya internalisasi nilai al-Qur'an dan al-Hadith pada diri peserta didik yang memunculkan pembentukan *akhlak al karīmah* dalam sistem pendidikan terlebih dalam pembelajarannya.

Sedangkan pada konteks pendidikan Islam sebagai sebuah sistem ada beberapa perspektif yang muncul sebagai satu kesatuan dari batasan pendidikan tersebut. Pertama, adalah pendidikan menurut Islam atau pendidikan yang berdasarkan agama Islam yakni pendidikan yang dipahami dan dikembangkan serta disusun dari ajaran dan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam sumbernya yaitu al-Qur'an dan al-Hadith. Kedua, adalah pendidikan keislaman atau pendidikan Islam yakni upaya mendidikkan agama Islam atau ajaran Islam dan nilai-nilainya supaya menjadi *way of life* (pandangan dan sikap hidup) seseorang. Ketiga, pendidikan dalam Islam atau proses dan praktik penyelenggaraan pendidikan yang berlangsung dan berkembang dalam sejarah ummat Islam, dalam arti proses bertumbuh-kembangnya pendidikan Islam dan umatnya.²¹

Dari beberapa perspektif tersebut muncul suatu batasan bahwa pendidikan Islam merupakan sistem pendidikan yang diselenggarakan atau didirikan dengan hasrat dan niat untuk mengejawantahkan ajaran dan nilai-

²¹ Muhaimin, *Nuansa Baru Pendidikan Islam: Mengurai Benang Kusut Dunia Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), 4-6.

nilai Islam dalam kegiatan pendidikannya;²². Ada pula yang memberi batasan sebagai suatu pendidikan yang mengantarkan manusia pada perilaku dan perbuatan manusia yang berpedoman pada syariat Allah.²³ Dari alur batasan tersebut, pendidikan Islam bukan sekedar suatu sistem pendidikan yang hanya di dalamnya *transfer of knowledge* ataupun *transfer of training an sich*, akan tetapi lebih merupakan suatu sistem yang ditata di atas pondasi keimanan dan kesalehan; suatu sistem yang terkait secara langsung dengan Tuhan.²⁴ Artinya, pendidikan Islam merupakan suatu sistem pendidikan yang integral pada aspek kegiatan yang mengarahkan dengan sengaja perkembangan seseorang sesuai atau sejalan dengan nilai-nilai Islam sebagai pengetahuan, nilai dan norma atau bahkan sebagai ideologi.

Dengan demikian, lazim jika ada sebagian kalangan yang mendefinisikan pendidikan Islam sebagai suatu sistem yang memungkinkan seseorang (peserta didik) dapat mengarahkan kehidupannya sesuai dengan ideologi Islam. Melalui pendekatan ini, ia akan dapat dengan mudah membentuk kehidupan dirinya sesuai dengan nilai-nilai ajaran Islam yang diyakininya.²⁵ Melalui sistem yang dikembangkan pendidikan Islam akan memunculkan bentuk kepribadian yang utuh dengan pola keseimbangan antara aspek jasmani dan rohani. Dalam konteks ini Azra memberikan statemen yang cukup menukik bahwa pendidikan Islam bukan hanya

²² Ibid., 6.

²³ Abdurrahman an-Nahlawi, *Pendidikan Islam di Rumah, Sekolah dan Masyarakat*, Peterj.: Shihabuddin, (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), 26.

²⁴ Roehan Achwan, *Prinsip-Prinsip Pendidikan Islam Versi Mursi*, dalam Jurnal Pendidikan Islam, Volume 1, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1991, 50.

²⁵ Ramayulis & Samsul Nizar, *Filsafat Pendidikan Islam: Telaah Sistem Pendidikan dan Pemikiran Para Tokohnya*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2009), 88.

mementingkan pembentukan pribadi untuk kebahagiaan dunia, tetapi juga untuk kebahagiaan akhirat. Selain itu pendidikan Islam berusaha membentuk pribadi yang bernafaskan ajaran-ajaran Islam.²⁶ Penekanan yang dimunculkan pada pendidikan Islam ini adalah menuju kepada pembentukan kepribadian, perbaikan sikap mental yang memadukan iman dan amal shaleh yang bertujuan pada individu dan masyarakat, penekanan pendidikan yang mampu menanamkan ajaran Islam dengan menjadikan manusia yang sesuai dengan cita-cita Islam yang berorientasi pada dunia akhirat.²⁷

Dari hal itu muncul juga definisi yang menyatakan bahwa pendidikan Islam adalah suatu proses yang komprehensif dari pengembangan kepribadian manusia secara keseluruhan, yang meliputi intelektual, spiritual, emosi, dan fisik.²⁸ Namun, faktanya pendidikan Islam pada aspek praksisnya menekankan pada dua aspek, yaitu: pertama, aktivitas pendidikan yang diselenggarakan atau didirikan dengan hasrat dan niat untuk mengejawantahkan ajaran dan nilai-nilai Islam; dan kedua, pendidikan Islam adalah sistem pendidikan yang dikembangkan dari dan disemangati oleh ajaran dan nilai-nilai Islam.²⁹ Aspek yang kedua ini yang memunculkan suatu batasan yang mampu merangkum semua potensi dalam pendidikan

²⁶ Azyumardi Azra, *Esei-Esei Intelektual Muslim Pendidikan Islam*, (Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 1999), 6.

²⁷ M. Bashori Muchsin, dkk, *Pendidikan Islam Humanistik: Alternatif Pendidikan Pembebasan Anak*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), 5.

²⁸ Samsul Nizar, *Pengantar Dasar-Dasar Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 93.

²⁹ Muhaimin, *Rekonstruksi Pendidikan Islam: dari Paradigma Pengembangan, Manajemen Kelembagaan, Kurikulum Hingga Strategi Pembelajaran*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 14.

Islam. Salah seorang pakar pendidikan Islam kontemporer yaitu Said Isma'il Aly mendefinisikan pendidikan Islam sebagai berikut:³⁰

التَّربِيَةُ الْإِسْلَامِيَّةُ هِيَ مَنْظُومَةٌ مُتَكَامِلَةٌ مِنْ نَسَقٍ مَعْرُوفٍ مِنَ الْمَفَاهِيمِ وَالْعَمَلِيَّاتِ وَالْأَسَالِبِ وَالْقِيَمِ
وَالنَّظَائِمَاتِ الَّتِي يَرْتَبِطُ بَعْضُهَا بِالْبَعْضِ الْآخِرِ فِي تَأْوِيلٍ وَاتِّسَاقٍ عَلَى التَّصَوُّرِ الْإِسْلَامِيِّ لِلَّهِ وَالْكَوْنِ وَالْإِنْسَانِ
وَالْمُجْتَمَعِ وَتُسْعَى إِلَى تَحْقِيقِ الْعُبُودِيَّةِ لِلَّهِ بِتَنْمِيَةِ الْإِنْسَانِ بِصِفَتِهِ فَرْدًا وَجَمَاعَةً مِنْ جَوَانِبِهَا الْمُخْتَلِفَةِ بِمَا يَنْفَعُ
وَالْمَقَاصِدِ الْكُلِّيَّةِ الَّتِي تُسْعَى لِحَيْرِ الْإِنْسَانِ فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ

“Pendidikan Islam adalah suatu sistem yang lengkap dengan sistematika yang epistemik yang terdiri dari teori-teori, praktek-praktek, metode-metode, nilai-nilai dan pengorganisasian yang saling berhubungan melalui kerja sama yang harmonis dalam konsepsi Islami tentang Allah, alam semesta, manusia dan masyarakat; dan bertujuan merealisasikan pengabdian kepada Allah dengan (cara) menumbuh-kembangkan manusia dengan sifatnya –sebagai– makhluk individu maupun sosial dari berbagai sisi yang beraneka-ragam sesuai dengan tujuan universal syari‘at (Islam) yang bertujuan untuk kebaikan manusia di dunia dan akhirat”.

Sedangkan dalam pengertian secara istilah, pendidikan Islam akan ditemukan lima istilah yang merujuk langsung pada pengertian pendidikan dan pengajaran, yaitu: *tarbiyah*, *ta’dib*, *ta’lim*, *tabyin*, dan *tadrīs*.³¹ Dalam konteks penelitian ini lebih dikerucutkan pada dua istilah yang sangat lazim dipakai oleh kalangan praktisi pendidikan Islam yaitu pertama, *tarbiyah* dan yang kedua *ta’lim*. Secara arkeologis istilah *tarbiyah* setidaknya bisa dikelompokkan dalam tiga pengertian berikut: a). *Tarbiyah* yang berarti berkembang (*rabba-yurabbi*); b). *Tarbiyah* dengan arti tumbuh (*rabba-yarbu*, *bimakna nasya’a tara’ra’a*); c). *Tarbiyah* yang mengandung arti memperbaiki, bertanggungjawab, memelihara dan mendidik (*rabba-*

³⁰ Said Isma'il Aly, *Ushul al-Tarbiyah al-Islamiyyah*, (Kairo: Darul Salam, 2007), 32-33.

³¹ Ismail Razi al-Faruqi, *Hakikat Hijrah*, Peterj.: Ahsin Muhammad, (Bandung: Mizan, 1992), 59-60.

yarubbu);³² atau mengasuh, memimpin, dan mengasuh (anak). Sedangkan untuk kata benda yang diperuntukkan bagi Tuhan adalah *rabba* yang berarti memiliki sifat mendidik, mengasuh, memelihara, dan mencipta.³³

Kata *tarbiyah* yang berasal dari kata *rabba*, *yarbu*, *tarbiyatan* dengan makna tambah (*zada*) dan berkembang (*numuw*) secara eksplisit dapat di petik dari ayat 39 surat ar-Rum sebagai berikut:

وَمَا آتَيْتُم مِّن رَّبًّا لِّيَرْبُوًّا فِي أَمْوَالِ النَّاسِ فَلَا يَرْبُوًّا عِنْدَ اللَّهِ وَمَا آتَيْتُم مِّن زَكَاةٍ تُرِيدُونَ وَجْهَ اللَّهِ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُضْعِفُونَ ﴿٣٩﴾

“Dan sesuatu Riba (tambahan) yang kamu berikan agar Dia bertambah pada harta manusia, Maka Riba itu tidak menambah pada sisi Allah. dan apa yang kamu berikan berupa zakat yang kamu maksudkan untuk mencapai keridhaan Allah, Maka (yang berbuat demikian) Itulah orang-orang yang melipat gandakan (pahalanya)”. (QS. ar-Rum: 39)³⁴

Dari ayat tersebut, maka *tarbiyah* dapat berarti proses menumbuhkan dan mengembangkan apa yang ada pada diri peserta didik, baik secara fisik, psikis, sosial, maupun spiritual.³⁵

Sedangkan kata yang kedua adalah *ta'lim* yang memberi makna sebagai proses transfer pengetahuan, pemahaman, pengertian, tanggung jawab dan penanaman amanah sehingga terjadi pembersihan diri (*tazkiyah*), dari segala kotoran dan menjadikan dirinya siap untuk menerima *al-hikmah* serta mempelajari segala sesuatu yang belum diketahui dan berguna bagi

³² Umar Yusuf Hamzah, *Ma'ālim al-Tarbiyah fi al-Qur'an wa al-Sunnah*, (Yordan: Dar Usamah, 1996), 6.

³³ Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala Rasulullah*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2012), 46.

³⁴ Kementerian Urusan Agama Islam Kerajaan Arab Saudi, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Madinah: Mujamma Malik Fahd, 2012), 643.

³⁵ Abdul Mujib & Jusuf Mudzakir, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Prenada Media, 2006), 10.

dirinya.³⁶ Menarik untuk ditelaah adalah penjelasan Shihab ketika mengartikan kata *yu'allimu* dengan arti mengajar yang intinya tidak lain kecuali mengisi benak anak didik dengan pengetahuan yang berkaitan dengan alam metafisika serta fisika.³⁷ Penjelasan ini ia sandarkan pada salah satu ayat dalam QS. al-Jumu'ah ayat 2 sebagaimana berikut:

هُوَ الَّذِي بَعَثَ فِي الْأُمِّيِّينَ رَسُولًا مِّنْهُمْ يَتْلُوا عَلَيْهِمْ آيَاتِهِ وَيُزَكِّيهِمْ وَيُعَلِّمُهُمُ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ وَإِن كَانُوا مِن قَبْلُ لَفِي ضَلَالٍ مُّبِينٍ ﴿١٠٠﴾

“Dia-lah yang mengutus kepada kaum yang buta huruf seorang Rasul di antara mereka, yang membacakan ayat-ayat-Nya kepada mereka, mensucikan mereka dan mengajarkan mereka kitab dan Hikmah (as Sunnah). Dan sesungguhnya mereka sebelumnya benar-benar dalam kesesatan yang nyata”.³⁸

Kata *ta'lim* dalam arti pengajaran merupakan dari bagian pendidikan yang di dalamnya ada aktivitas transformasi ilmu pengetahuan secara terus-menerus tanpa ada sekat waktu telah banyak digunakan untuk kegiatan pendidikan yang bersifat non formal. Dengan demikian, istilah *ta'lim* dengan pengertian ini secara praksis merupakan proses pendidikan yang berlangsung dari masa kanak-kanak hingga akhir hayat (*long life education*) yang secara terus menerus melakukan internalisasi pengetahuan. Namun ada sebagian praktisi pendidikan Islam seperti Muhammad Naquib al-Attas yang menilai bahwa istilah *ta'lim* lebih dekat kepada pengajaran, bahkan lebih jauh

³⁶ Abdul Fatah Jalal, *Min Usul al-Tarbiyah fi al-Islam*, (Kairo: Dar al-Kutub al-Misriyah, 1993), 132.

³⁷ M. Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996), 172.

³⁸ Kementerian Urusan Agama Islam Kerajaan Arab Saudi, *al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Madinah: Mujamma Malik Fahd, 2012), 932.

dikatakan bahwa aspek kognitif yang dijangkaunya tidak memberikan porsi pengenalan secara mendasar.³⁹

Dari makna tersebut kemudian muncul silang pendapat dari para ilmuwan pendidikan Islam dalam memberikan arti pendidikan Islam itu sendiri. Salah satunya seperti Muhammad Athiyyah al-Abrasyi dan Mahmud Yunus yang menyatakan bahwa istilah *tarbiyah* dan *ta'lim* dari segi makna istilah maupun aplikasinya memiliki perbedaan mendasar, sebab dari segi istilah *tarbiyah* berarti mendidik, sementara *ta'lim* berarti mengajar, dan dua istilah tersebut secara substansial tidak bisa disamakan.⁴⁰ Imam Baidawi mengatakan bahwa istilah pendidikan (*tarbiyah*) lebih cocok untuk digunakan dalam pendidikan Islam.⁴¹ Sedangkan Abdul Fattah Jalal dari hasil kajiannya menyimpulkan bahwa istilah pengajaran (*ta'lim*) lebih luas jangkauannya dan lebih umum sifatnya dari pada pendidikan.⁴²

Dari berbagai pengertian yang kemukakan oleh ilmuwan muslim dalam mendefinisikan pendidikan Islam tersebut, dapat disimpulkan bahwa pendidikan Islam adalah rangkaian proses sistematis, terencana dan komprehensif dalam upaya mentransfer ilmu pengetahuan dan nilai-nilai kepada peserta didik, mengembangkan potensi yang ada pada diri anak didik sehingga mampu melaksanakan tugasnya di muka bumi dengan sebaik-baiknya, sesuai dengan nilai-nilai Ilahiyah yang didasarkan pada ajaran agama (al-Qur'an dan al-Hadith) pada semua dimensi kehidupannya.

³⁹ Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam: Fakta Teoritis-Filosofis & Aplikatif-Normatif*, (Jakarta: Amzah, 2013), 29-30.

⁴⁰ Abd. Halim Soebahar, *Wawasan Baru Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2002), 6.

⁴¹ *Ibid.*, 11.

⁴² *Ibid.*, 4.

B. Dasar Pendidikan Islam

Secara garis besar dasar pendidikan Islam pada konteks ini ada tiga, yaitu: al-Qur'an, al-Hadith dan perundang-undangan yang berlaku di negara.⁴³ Dasar pendidikan Islam secara diametral dapat pula dibagi menjadi dua bagian, yaitu: dasar ideal dan dasar operasional. Para pemikir muslim membagi sumber atau dasar nilai ideal yang dijadikan acuan dalam pendidikan Islam menjadi empat bagian yaitu: al-Qur'an, al-Hadith (as-sunnah), alam semesta (*al-kawniyah*) dan ijtihad (ijma' ulama). Sedangkan dasar nilai operasional di bagi menjadi enam bagian, yaitu: dasar historis, dasar sosial, dasar ekonomi, dasar politik dan administratif, dasar psikologis dan dasar filosofis.⁴⁴

Apabila hal ini ditarik pada kerangka ilmu, maka hasilnya adalah seperti pada Konferensi Pendidikan Islam pertama sedunia yang telah menyepakati bahwa dasar pengetahuan Islam dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu:

1. Pengetahuan abadi yang diberikan berdasarkan wahyu ilahi yang diturunkan dalam al-Qur'an dan al-Hadith, serta semua yang dapat ditarik dari keduanya; dan
2. Pengetahuan yang diperoleh termasuk dalam kerangka ini seperti ilmu-ilmu sosial, alam, dan terapan yang rentan terhadap pertumbuhan kuantitatif dan pelipatgandaan.⁴⁵

⁴³ Nur Uhbiyati, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2005), 19.

⁴⁴ Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam ... h. 41*

⁴⁵ Tedi Priatna, *Reaktualisasi Paradigma Pendidikan Islam*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004), 70-71.

Pada penelitian ini, peneliti mengambil dua dasar yang amat urgen dalam pembahasan yaitu dasar ideal pendidikan Islam yaitu al-Qur'an dan as-Sunnah (al-Hadith) dan perundang-undangan di negara Indonesia sebagai dasar hukum operasional. Dasar pertama dan utama ini yaitu al-Qur'an dan al-Sunnah merupakan fakta pengetahuan abadi yang diberikan sebagai sumber utama ajaran Islam terlebih dalam pengembangan teori pendidikan Islam. Oleh sebab itu, keduanya perlu untuk ditempatkan sebagai sumber utama bagi perumusan ilmu pendidikan Islam dan dasar dalam proses pendidikan Islam yang membentuk proses konservasi dan transformasi serta internalisasi nilai-nilai dalam kehidupan manusia sebagaimana yang diinginkan oleh ajaran Islam itu sendiri.

Secara deskriptif, Minarti menyatakan bahwa sejak awal pewahyuan, al-Qur'an telah mewarnai jiwa Rasul dan para sahabatnya yang menyaksikan turunnya kitab tersebut, sehingga ketika Aisyah ditanya Akhlaq Rasulullah, ia menjelaskan bahwa akhlak Rasul adalah al-Qur'an. Nilai al-Qur'an yang telah diserap Rasulullah terpancar dalam gerak-geriknya yang terekam oleh para sahabat sehingga hampir tidak ada ayat yang tidak dihafal oleh para sahabat. Sementara pendidikan adalah salah satu wahana untuk merumuskan dan mencapai tujuan hidup. Dengan demikian, petunjuk hidup seluruhnya harus ditujukan kepada isyarat al-Qur'an, karena al-Qur'an mulai dari ayat yang pertama hingga akhir tidak pernah lepas dari isyarat pendidikan. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan pendidikan Islam harus senantiasa mengacu pada sumber yang termuat dalam al-Qur'an dan al-

Hadith. Berpegang kepada nilai-nilai yang terkandung dalam al-Qur'an akan mampu mengarahkan dan mengantarkan manusia bersifat kreatif, dinamis serta mampu mencapai nilai-nilai esensi *'ubudiyah* pada Khalik-Nya. Fakta ini secara implisit mengarahkan manusia pada nilai-nilai luhur yang ada kesesuaian antara nilai kemanusiaan dengan nilai ketuhanan sebagai bentuk dari kebenaran azali.⁴⁶

Sedangkan dasar selanjutnya adalah perundang-undangan di negara Indonesia sebagai dasar hukum operasional. Pertama, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 amandemen IV terutama pasal 31 yang dahulunya dua ayat menjadi lima ayat. Pada pasal ini ayat 1 menerangkan bahwa “setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”; ayat 2 menyatakan bahwa “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah daerah wajib membiayainya”; ayat 3 memberikan pernyataan bahwa “pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlaq mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

Tiga kutipan ayat pasal 31 tersebut mengindikasikan bahwa perundang-undangan Indonesia memberikan jaminan kepada seluruh warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang layak dan jaminan ini merupakan wujud dari kewajiban pemerintah memberikan hak tersebut. Pasal ini juga memberikan ruang bagi eksistensi pendidikan Islam untuk mengembangkan pernak-pernik serta substansi-etisnya sebagai bentuk keberlangsungan dari

⁴⁶ Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam ...*, 46.

pendidikan Islam sebagai benteng dan penjaga moral kehidupan umat manusia. Apalagi ayat 3 tersebut mengakomodasi nilai-nilai dan pandangan hidup bangsa Indonesia sebagai bangsa yang religius dengan memasukkan rumusan kata meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia.⁴⁷ Oleh sebab itu, pendidikan Islam mendapat ruang ekspresi di dalam mengembangkan diri secara proporsional menjadi sistem pendidikan atau bahkan bagian sistem pendidikan nasional yang solutif. Bahkan di sisi yang lain, secara yuridis pendidikan agama merupakan suatu komponen yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan nasional. Keinginan dan desakan dari manapun yang menghendaki ditiadakannya pendidikan agama pada berbagai jenjang pendidikan merupakan suatu sikap dan tindakan yang sangat bertentangan secara konstitusional.⁴⁸

Kedua, adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional pada bagian kesatu pasal 15 yang berbunyi: "jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus". Bagian kesembilan pasal 30 ayat 1 menyatakan bahwa "pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Sedangkan pasal 2 menyatakan "pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya

⁴⁷ Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam ...*, 144.

⁴⁸ Rochmat Wahab, *Politik Pendidikan Agama Dalam RUU Sisdiknas*, makalah dibahas dalam seminar dalam rangka Wisuda Sarjana Periode I tahun 2003 STAIN Ponorogo, pada tanggal 7 Juni 2003.

dan/atau menjadi ahli ilmu agama". Bahkan dasar pelaksanaan pendidikan agama yang berasal dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 30 tersebut, yang secara langsung dapat dijadikan pegangan dalam pelaksanaan pendidikan agama di lembaga pendidikan formal atau non formal. Dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tersebut dapat disimpulkan bahwa pendidikan keagamaan bermaksud mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranannya sebagai pemeluk agama yang benar-benar memadai. Di antaranya syarat dan prasyarat agar peserta didik dapat menjalankan peranannya dengan baik diperlukan pengetahuan ilmu pendidikan Islam.⁴⁹

C. Tujuan Pendidikan Islam

Menurut pandangan Islam, tujuan pendidikan Islam sangat diwarnai dan dijiwai oleh nilai-nilai ajaran Allah. Tujuan pendidikan Islam sangat dilandasi oleh nilai-nilai al-Qur'an dan al-Al-Hadith seperti yang termaktub dalam rumusan bahwa tujuan pendidikan Islam yaitu menciptakan pribadi-pribadi yang selalu bertaqwa kepada Allah, dan dapat mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat. Namun secara umum, ada pandangan teoritis mengenai tujuan pendidikan Islam, masing-masing dengan tingkat keragaman tersendiri. Pandangan teoritis yang pertama berorientasi kemasyarakatan, yaitu pandangan yang menganggap pendidikan sebagai sarana utama dalam menciptakan rakyat yang baik, baik untuk sistem pemerintahan demokratis,

⁴⁹ Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam ...*, 59.

oligarkis, maupun monarkis. Pandangan teoritis yang kedua lebih berorientasi kepada individu, yang lebih memfokuskan diri pada kebutuhan, daya tampung, dan minat pelajar.⁵⁰

Terlepas dari fakta tersebut, pada Konferensi International pertama pada Tahun 1977 di Mekkah dinyatakan bahwa tujuan pendidikan Islam yaitu mencapai pertumbuhan kepribadian manusia yang menyeluruh secara seimbang melalui latihan jiwa, intelek diri manusia yang rasional; perasaan dan indera. Oleh karena itu pendidikan harus mencakup pertumbuhan manusia dalam segala aspeknya: spiritual, intelektual, imajinatif, fisik, ilmiah, bahasa, baik secara individual maupun kolektif, dan mendorong semua aspek ini ke arah kebaikan dan mencapai kesempurnaan. Tujuan akhir pendidikan Islam terletak pada perwujudan ketundukan yang sempurna kepada Allah baik secara pribadi, komunitas, maupun seluruh umat manusia.⁵¹

Pada tataran konseptual-normatifnya, nilai-nilai yang perlu dikembangkan di dalam tujuan pendidikan Islam adalah nilai-nilai yang bersifat fundamental seperti nilai-nilai sosial, ilmiah, moral dan agama. Pendidikan menyimpan kekuatan yang luar biasa untuk menciptakan keseluruhan aspek lingkungan hidup yang dapat memberikan informasi paling berharga mengenai pegangan hidup masyarakat umat manusia, serta membantu peserta didik dalam mempersiapkan kebutuhan yang esensial

⁵⁰ Wan Mohd Nor Wan Daud, *Filsafat dan Praktik Pendidikan Islam Syed M. Naquib al-Attas*, Peterj.: Hamid Fahmy, (Bandung: Mizan, 2003), 163.

⁵¹ Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam ...*, 104.

dalam menghadapi perubahan.⁵² Mengutip beberapa pandangan tokoh pendidikan Islam yang meformulasikan tentang tujuan pendidikan Islam bahwa tujuan utama pendidikan Islam adalah membangun atau membentuk manusia yang sempurna (*insān kāmil*),⁵³ yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai kemanusiaan dan ketuhanan di muka bumi ini.⁵⁴

Dari tataran ini, tujuan pendidikan Islam kemudian dapat diklasifikasikan menjadi lima macam, yaitu:

1. Tujuan pendidikan jasmani dengan keterampilan fisik, yaitu untuk mempersiapkan diri manusia sebagai khalifah di muka bumi melalui keterampilan fisik.
2. Tujuan pendidikan rohani, yaitu untuk meningkatkan jiwa dari kesetiaan yang hanya menyembah Allah semata dan melaksanakan moralitas Islami yang diteladani dari Rasulullah SAW.
3. Tujuan pendidikan akal, yaitu pengarahan kecerdasan untuk kekuasaan Allah dan menentukan pesan ayat-ayat Allah yang berimplikasi kepada peningkatan iman dan takwa kepada Allah SWT. Hal ini meliputi tiga tahapan yaitu: pencapaian kebenaran ilmiah (*'ilm al-yaqīn*), pencapaian kebenaran empiris (*'ain al-yaqīn*), dan pencapaian kebenaran meta empiris (*haqq al-yaqīn*).

⁵² Faisol, *Gus Dur & Pendidikan Islam: Upaya Mengembalikan Esensi Pendidikan di Era Global*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 165.

⁵³ Ahmad Tafsir, *Filsafat Pendidikan Islam: Integrasi Jasmani, Rohani dan Kalbu Memanusiakan Manusia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008), 76; Lihat juga Abuddin Nata, *Filsafat Pendidikan Islam*, (Jakarta: Gaya Media Utama, 2005), 99.

⁵⁴ Kadar M. Yusuf, *Tafsir Tarbawi*, (Pekanbaru: Zafana Publishing, 2011), 102-113.

4. Tujuan pendidikan sosial, yaitu membentuk kepribadian yang utuh yang menjadi bagian dari komunitas sosial.
5. Tujuan pendidikan karir, yaitu untuk mempersiapkan anak didik dalam memasuki dunia kerja dan karir.⁵⁵

Omar Muhammad at-Toumy as-Syaibani mengatakan bahwa tujuan pendidikan Islam adalah perubahan yang diinginkan, yang diusahakan dalam proses pendidikan atau usaha pendidikan untuk mencapainya, baik pada tingkah laku individu dari kehidupan pribadinya atau kehidupan masyarakat serta pada alam sekitar, di mana individu itu hidup atau pada proses pendidikan itu sendiri dan proses pengajaran sebagai suatu kegiatan asasi dan sebagi proporsi di antara profesi asasi dalam masyarakat.⁵⁶

Dengan demikian, tujuan pendidikan Islam lebih menekankan pada pola keseimbangan antara sisi keduniawian dan keakhiratan. Artinya, pola yang perlu dikedepankan dalam pendidikan Islam adalah sisi urgensi dan kemampuannya dalam memberikan kontribusi terhadap peningkatan keimanan dan ketakwaan kepada para subjek didik dan mengembangkan seluruh potensi seoptimal mungkin, baik yang menyangkut jasmaniah, maupun ruhaniah. Dengan optimalisasi seluruh potensi yang dimilikinya, pendidikan Islam berupaya mengantarkan peserta didik ke arah kedewasaan pribadi secara paripurna, yaitu yang beriman dan berilmu pengetahuan.

⁵⁵ Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala ...*, 61.

⁵⁶ M. Arifin, *Ilmu Pendidikan Islam: Tinjauan Teoritis dan Praktis Berdasarkan Pendekatan Interdisipliner*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), 29; pengklasifikasian tujuan pendidikan Islam menurut At-Toumy lebih detailnya lihat dalam M. Misbahus Salam, *NU dan Transformasi Masyarakat Madani*, (Malang: Pustaka Bayan, 2005), 85-86; dan lebih detailnya lihat dalam Abdul Qodir, *Percikan Pemikiran Manajemen dan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), 37-38.

Semua itu diharapkan dapat saling mempengaruhi antara satu dengan yang lain dalam perkembangannya mencapai tujuan pendidikan yang diinginkan, yaitu sebagai *'abd* dan *khalifah fi al-ard*⁵⁷.

D. Prinsip Pendidikan Islam

Prinsip pendidikan Islam adalah kebenaran yang dijadikan pokok dasar atau standarisasi dalam merumuskan dan melaksanakan pendidikan Islam pada tataran praksis. Prinsip ini yang menuntun serta memberikan pedoman dalam pengembangan pendidikan Islam. Jalaluddin Rahmat, seorang cendekiawan muslim kontemporer, menjelaskan tiga prinsip pendidikan Islam, yaitu:

1. Pendidikan merupakan proses pembantuan pencapaian tingkat kesempurnaan, yaitu manusia yang mencapai tingkat keimanan dan berilmu yang disertai kualitas amal saleh.
2. Sebagai model, maka Rasulullah Saw sebagai uswah hasanah (suri teladan) yang dijamin Allah Swt memiliki akhlak mulia.
3. Pada diri manusia terdapat potensi baik buruk.

Potensi baik atau positif seperti manusia diciptakan dalam sebaik-baik bentuk, sedangkan potensi buruk atau negatif seperti lemah, tergesa-gesa, berkeluh kesah, dan roh ciptaan Tuhan ditiupkan kepadanya pada saat penyempurnaan penciptaannya. Karena itu, pendidikan ditujukan sebagai

⁵⁷ Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam ...*, 7.

pembangkit potensi-potensi yang baik, yang ada pada peserta didik yang mengurangi potensinya yang buruk.⁵⁸

Ada juga yang mendeskripsikan prinsip pendidikan Islam pada beberapa aspek antara lain: prinsip tauhid, prinsip integrasi, prinsip keseimbangan, prinsip persamaan, prinsip pendidikan seumur hidup, dan prinsip keutamaan.⁵⁹ Beberapa prinsip pendidikan Islam tersebut dapat dideskripsikan sebagaimana berikut:⁶⁰

Pertama, Prinsip Integrasi. Suatu prinsip yang seharusnya dianut adalah bahwa dunia ini merupakan jembatan menuju kampung akhirat. Oleh karena itu, mempersiapkan diri secara utuh merupakan hal yang tidak dapat dielakkan agar masa kehidupan di dunia ini benar-benar bermanfaat untuk bekal yang akan dibawa ke akhirat. Perilaku yang terdidik dan nikmat Tuhan apapun yang didapat dalam kehidupan harus diabdikan untuk mencapai kelayakan itu terutama dengan mematuhi keinginan Tuhan. Upaya-upaya mengintegrasikan antara dua aspek tersebut merupakan satu kesatuan yang saling terkait. Artinya adalah peran manusia dalam mengintegrasikan dua aspek tersebut merupakan bentuk amanah yang patut dilakukan. Hal ini juga menunjukkan pada prinsip integritas diri dan segala yang ada padanya dikembangkan pada satu arah, yakni kebajikan dalam rangka pengabdian kepada Tuhan.

Kedua, Prinsip Keseimbangan. Karena ada prinsip integrasi, prinsip keseimbangan merupakan kemestian, sehingga dalam pengembangan dan pembinaan manusia tidak ada kepincangan dan kesenjangan, yaitu keseimbangan antara material dan spiritual, unsur jasmani dan rohani. Pada banyak ayat al-Qur'an Allah menyebutkan iman dan amal secara bersamaan. Tidak kurang dari enam puluh tujuh ayat yang menyebutkan iman dan amal secara bersamaan, secara implisit menggambarkan kesatuan yang tidak terpisahkan. Bahkan Allah sendiri bersumpah dengan menggunakan partikel kata masa dan diikuti

⁵⁸ Jalaluddin Rahmad, *Islam Alternatif*, (Bandung: Mizan, 1989), 115; lihat juga dalam Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala ...*, 62-63.

⁵⁹ Abd. Halim Soebahar, *Wawasan Baru Pendidikan ...*, 69; lihat juga dalam Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam ...*, 62; bandingkan pula dengan Suroso Abdussalam, *Arah & Asas Pendidikan Islam*, (Bekasi: Sukses Publishing, 2011), 89.

⁶⁰ Alur deskripsi tentang prinsip-prinsip pendidikan Islam ini mengikuti pemikiran dari Umiarso dan Haris Fathoni Makmur. Lebih detailnya lihat dalam Umiarso & Haris Fathoni Makmur, *Pendidikan Islam dan ...*, 64-66.

dengan kata manusia dalam kerugian kecuali mereka yang beriman dan beramal shaleh.

Ketiga, Prinsip Persamaan. Prinsip ini berakar dari konsep dasar tentang manusia yang mempunyai kesatuan asal yang tidak membedakan derajat, baik antara jenis kelamin, kedudukan sosial, bangsa, maupun suku, ras, atau warna kulit, sehingga budak sekalipun mendapatkan hak yang sama dalam pendidikan.

Keempat, Prinsip Pendidikan Seumur Hidup. Sesungguhnya prinsip ini bersumber dari pandangan mengenai kebutuhan dasar manusia dalam kaitan keterbatasan manusia dimana manusia dalam sepanjang hidupnya dihadapkan pada berbagai tantangan dan godaan yang dapat menjerumuskan dirinya sendiri ke jurang kehinaan. Dalam hal ini dituntut kedewasaan manusia berupa kemampuan untuk mengakui dan menyesali kesalahan dan kejahatan yang dilakukan, disamping itu juga dituntut untuk melakukan pembenahan dan memperbaiki kualitas dirinya. Artinya adalah bertaubat sesudah kezaliman dan memperbaiki (dirinya) merupakan langkah maju dalam diri manusia bahkan Allah akan menerima taubatnya tersebut.

Kelima, Prinsip Keutamaan. Dengan prinsip ini ditegaskan bahwa pendidikan bukanlah hanya proses mekanik melainkan merupakan proses yang mempunyai ruh di mana segala kegiatannya diwarnai dan ditujukan kepada keutamaan-keutamaan. Keutamaan-keutamaan tersebut terdiri dari nilai-nilai moral. Nilai moral yang paling tinggi adalah tauhid. Sedangkan nilai moral yang paling buruk dan rendah adalah syirik. Dengan prinsip keutamaan ini, pendidik bukan hanya bertugas menyediakan kondisi belajar bagi subjek didik, tetapi lebih dari itu turut membentuk kepribadiannya dengan perlakuan dan keteladanan yang ditunjukkan oleh pendidik tersebut. Dari prinsip-prinsip tersebut, Abuddin Nata lebih memperinci lagi sebagaimana berikut:

- a). Prinsip wajib belajar dan mengajar
- b). Prinsip pendidikan untuk semua
- c). Prinsip pendidikan sepanjang hayat
- d). Prinsip pendidikan berwawasan global
- e). Prinsip pendidikan integristik dan seimbang
- f). Prinsip pendidikan yang sesuai dengan bakat manusia
- g). Prinsip pendidikan yang menyenangkan dan menggembirakan
- h). Prinsip pendidikan yang berbasis pada riset dan rencana
- i). Prinsip pendidikan yang unggul dan professional
- j). Prinsip pendidikan yang rasional dan obyektif
- k). Prinsip pendidikan yang berbasis masyarakat
- l). Prinsip pendidikan yang sesuai dengan perkembangan zaman
- m). Prinsip pendidikan sejak usia dini.
- n). Prinsip pendidikan yang terbuka.⁶¹

⁶¹ Abuddin Nata, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Jakarta: Prenada, 2010), 102-116.

BAB III

KEBIJAKAN PUBLIK

Kajian terhadap suatu kebijakan pendidikan juga merupakan kajian terhadap kebijakan publik. Kondisi ini sudah mafhum bahwa kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan publik. Oleh karena itu dalam penelitian ini perlu diketengahkan pula beberapa rumusan teoritis mengenai pengertian, tujuan, dan macam-macam kebijakan publik.

A. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai banyak pemahaman dan definisi teoritis. Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikannya sebagai *a projected program of goals, values, and practices* (suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, dan praktik-praktik tertentu). David Easton mendefinisikannya sebagai *the impact of gofernment activity* (akibat dari aktivitas pemerintah). Sedangkan James Anderson mendefinisikannya sebagai *a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of*

concern (Kesetabilan akan menjadi berubah, akibat sebuah tindakan yang memiliki tujuan dengan diikuti oleh sekumpulan pelaku yang berkaitan dengan suatu masalah atau persoalan tertentu).

Demikian halnya dengan James Later dan Robert Steward. Keduanya mendefinisikan kebijakan publik sebagai *a process or a series or pattern of governmental activities decisions that are design to remedy some public problem, either real or imagined* (Suatu proses yang menjadi keputusan dari pemerintah dibuat untuk membantu masalah umum, baik nyata maupun yang menjadi rencana). Sejalan dengan definisi tersebut, Thomas R Dye mendefinisikannya sebagai *what government do, why they do it, and what difference it makes* (segala sesuatu yang dikerjakan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda).⁶²

Sedangkan menurut Gamagi dan Pang kebijakan publik adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum yang terdiri dari persyaratan tentang sasaran dan satu atau lebih pedoman yang luas untuk mencapai sasaran tersebut, sehingga dapat dicapai yang dilaksanakan bersama dan memberikan kerangka kerja bagi pelaksanaan program.⁶³

Dari beberapa definisi teoritis di atas dapat dirumuskan suatu konsepsi bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara yang bersangkutan. Kebijakan

⁶² H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2012), 183-184.

⁶³ Syafaruddin, *Efektifitas kebijakan pendidikan*, (Jakarta: Rineka, 2008), 76

publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.

Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis dari pada fakta politis atau fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif. Hal ini berarti bahwa pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain.⁶⁴

Meskipun terdapat ruang bagi *win-win solution* dimana sebuah tuntutan dapat diakomodasi, pada akhirnya ruang tersebut sangat terbatas, sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah *zero-sum-game*, yaitu menerima "yang ini" dan menolak "yang lain". Dengan pemahaman ini, istilah "keputusan" termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk "tidak memutuskan" atau memutuskan untuk "tidak mengurus" isu terkait. Dengan demikian, pemahaman ini mengacu pada pemahaman Dye, bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.⁶⁵ Artinya, pendapat ini menekankan bahwa kebijakan bukan hanya rumusan program di atas kertas saja, tetapi juga mencakup tindakan yang akan diambil oleh pemerintah, baik dilakukan maupun tidak dilakukan tanpa dipengaruhi oleh pihak non-pemerintah.

⁶⁴ *Ibid*, 184-185.

⁶⁵ *Ibid*, 185.

Sementara itu, menurut Winarno kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah yang dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor di luar pemerintah. Pengertian ini menunjukkan bahwa, pertama, kebijakan tidak semata-mata didominasi oleh kepentingan pemerintah. Kedua, aktor-aktor di luar pemerintah harus diperhatikan aspirasinya. Ketiga, faktor-faktor yang berpengaruh harus dikaji sebelumnya.⁶⁶ Dalam pandangan ini, tiga hal tersebut menjadi sebuah keniscayaan karena berkembangnya informasi yang sangat cepat akibat proses globalisasi menjadikan masyarakat semakin kritis. Sikap kritis masyarakat akan membawa persoalan manakala sektor-sektor di luar negara tidak dilibatkan sejak awal, sehingga kebijakan yang dibuat menjadi kontra-produktif. Artinya, kebijakan tidak memiliki pengaruh apa pun terhadap semua sektor kehidupan masyarakat⁶⁷.

Dua pengertian di atas saling bertolak belakang antara satu sama lain. Pendapat pertama (pandangan Dye) sangat mengabaikan keterlibatan pihak-pihak di luar pemerintah, sedangkan pendapat kedua (pandangan Winarno) sangat memperhatikan keterlibatan pihak-pihak di luar pemerintah. Terkait hal ini, kebijakan pendidikan yang merupakan bagian dari kebijakan publik, menurut Nugroho memerlukan partisipasi aktif sektor-sektor di luar pemerintah. Argumentasi yang dapat dikemukakan ialah bahwa pendidikan sebenarnya bisa dilaksanakan oleh masyarakat secara mandiri. Akan tetapi, pemerintah menilai bahwa pendidikan merupakan kegiatan strategis bagi

⁶⁶ Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, (Yogyakarta: Ar-Ruz Media, 2011), 17.

⁶⁷ *Ibid*, 18.

perkembangan sebuah negara, sehingga pemerintah tidak bisa lepas tangan. Sinergitas masyarakat dan pemerintah meliputi perencanaan, pembuatan, implementasi, monitoring, dan evaluasi kebijakan.⁶⁸

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa kebijakan publik, utamanya dalam bidang pendidikan, merupakan keputusan yang diambil atau disusun oleh pemerintah bersama aktor-aktor di luar pemerintah dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhinya untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pada bidang pendidikan. Menurut Ali Syahbana, kebijakan publik di bidang pendidikan meliputi anggaran, kurikulum, rekrutmen tenaga pendidikan, pengelolaan sumber daya pendidikan, dan kebijakan-kebijakan lain yang bersentuhan langsung atau tidak langsung dengan pendidikan.⁶⁹ Dengan demikian, Peraturan Bupati tentang Baca Tulis al-Qur'an yang menjadi fokus penelitian ini merupakan bagian dari kebijakan publik dibidang pendidikan.

B. Tujuan Kebijakan Publik

Para tokoh kebijakan publik mengajukan pandangan yang berbeda mengenai tujuan kebijakan publik. Perbedaan pandangan tersebut terletak pada penekanan terhadap yang apa yang ingin diwujudkan dalam setiap kebijakan publik yang dimaknai secara berbeda. Untuk mengetahui beberapa tujuan kebijakan publik yang ditawarkan oleh para tokoh, di bawah ini dibahas pendapat para tokoh mengenai tujuan yang hendak dicapai dalam setiap penyusunan kebijakan publik, diantaranya;

⁶⁸ *Ibid*, 19

⁶⁹ *Ibid*, 19.

1. Tujuan Menciptakan Tertib Publik

Tujuan penyusunan kebijakan publik yang pertama ini digagas oleh Max Weber. Dalam pandangan Weber, kebijakan publik diperlukan sebagai manifestasi dari kekuasaan negara yang memiliki sifat memaksa secara legal bagi rakyat untuk dipatuhi.⁷⁰

2. Tujuan Tertib Politik

Tujuan yang kedua dari kebijakan publik digagas oleh Samuel P. Huntington. Bagi Huntington, tertib politik menjadi prasyarat utama bagi tegaknya perekonomian negara berkembang. Tujuan ini juga berpijak pada kaedah hukum dimana setiap negara wajib menegakkan hukum dan keadilan bagi masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik disusun atas dasar keharusan memberikan jaminan hukum yang adil kepada seluruh rakyat.⁷¹

3. Tujuan Kebijakan Publik Konservatif-Liberal

Teori ketiga ini diperkenalkan oleh Theodore Lowi. Dalam teori ini, kebijakan publik dikatakan konservatif manakala dibuat atas dasar mempertahankan status quo. Setiap kebijakan yang dibuat pada dasarnya ada upaya menarik simpati rakyat agar kekuasaannya terus mendapat dukungan, atau salah satu kebijakannya mendapat dukungan rakyat.

Kebalikan dari teori konservatif adalah teori liberal. Dalam teori ini, kebijakan publik disusun untuk mewujudkan perubahan sosial (*social change*) di masyarakat.⁷² Kebijakan ini tidak berpijak pada populis tidaknya

⁷⁰ H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Publik*, 265.

⁷¹ *Ibid*, 265.

⁷² James P. Lester dan Joseph Steward Jr., *Public Policy : An Evolutionary Approach*, (Belmont : Wadsworth, 2000), 8

suatu kebijakan yang diambil, melainkan pada aspek idealitas yang hendak dicapai dalam kebijakan tersebut.

4. Tujuan Publik Menjaga dan Mengembangkan

Tujuan publik adalah menjaga tertib hukum dalam rangka menciptakan kemajuan yang hendak dicapai. Dalam arti menjaga, tujuan publik diupayakan untuk menciptakan dasar terwujudnya tujuan yang diinginkan yang disebut yaitu ketertiban hukum. Sementara dalam arti membangun, kebijakan publik bertujuan mewujudkan kemajuan yang hendak dicapai.⁷³

C. Macam-macam Kebijakan Publik

Untuk merumuskan sebuah kebijakan, ada tiga proses politik yang harus dilalui terlebih dahulu. Pertama, akumulasi aspirasi. Tahap ini merupakan pengelompokan berbagai tuntutan atau aspirasi yang bermunculan melalui isu-isu serta diskursus publik. Kedua, artikulasi. Pada tahap ini semua tuntutan yang ada diperjuangkan oleh masing-masing pemiliknya atau perwakilannya agar bisa diakomodir dalam rumusan kebijakan. Ketiga, akomodasi. Tahap ini merupakan penampungan aspirasi-aspirasi yang dinilai strategis dan dapat ditindaklanjuti.⁷⁴

⁷³ *Ibid*, 267.

⁷⁴ Arif Rohman, *Kebijakan Pendidikan: Analisis Dinamika dan Implementasi*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2012), 74.

Berdasarkan klasifikasi di atas, kebijakan publik pada gilirannya secara umum juga dibedakan menjadi tiga bentuk.⁷⁵ Pertama, kebijakan dalam alokasi dan distribusi sumber. Bentuk ini adalah pembagian dan penjatahan sumber-sumber, baik yang bersifat material-jasmaniah maupun yang bersifat spiritual-ruhaniah dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, kebijakan dalam penyerapan sumber material dan manusiawi. Kebijakan ini menyangkut penyerapan sumber-sumber material berupa penetapan pajak, retribusi, pengolahan tambang, dan pengolahan hasil hutan serta perkebunan. Sedangkan kebijakan yang menyangkut penyerapan sumber-sumber manusiawi ialah berupa seleksi dan penempatan tenaga kerja, pegawai negeri, tenaga ahli, dan sebagainya.

Ketiga, kebijakan dalam hal pengaturan perilaku. Kebijakan ini pada dasarnya dapat dikatakan sebagai kebijakan publik yang bersifat regulatif yang mengikat terhadap semua warga negara. Dalam perkembangannya, kebijakan ini mulai pasca kemerdekaan sampai sekarang lebih diorientasikan pada pengenalan (*initiating*), pengarahan (*directing*), serta penerapan (*implementing*) pembangunan.⁷⁶

Senada dengan uraian di atas, James E Andersons juga mengelompokkan kebijakan publik ke dalam beberapa bagian:⁷⁷

1. Kebijakan publik *substantive* dan *procedural policies*. Kebijakan yang pertama berarti suatu kebijakan dilihat dari masalah yang dihadapi oleh

⁷⁵ Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), 11.

⁷⁶ Rainer Rohdewohld, *Public Administration in Indonesia*, (Melborne: Montech Pty Ltd, 1995), 82

⁷⁷ Diunduh dari <http://www.blogspot.com/2013/05/pengertian-jenis-jenis-dan-tingkat.html> pada 17/02/14.

pemerintah, misalnya kebijakan ekonomi, pendidikan, dan lain-lain. Sedangkan kebijakan yang kedua berarti suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat langsung dalam perumusannya. Sebagai contoh, suatu kebijakan publik dibuat oleh instansi pemerintah yang berwenang bersama instansi non-pemerintah. Instansi-instansi bukan pemerintah yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

2. Kebijakan publik *distributive, redistributive, dan regulatory policies*.

Kebijakan yang pertama berarti suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan-perusahaan. Sebagai contohnya ialah kebijakan tentang "tax holiday". Kebijakan yang kedua berarti suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Sebagai contohnya ialah kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan kebijakan yang ketiga berarti suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan terhadap suatu perbuatan atau tindakan. Sebagai contohnya ialah kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api bagi khalayak.

3. Kebijakan publik *material policy* yang berarti suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Sebagai contohnya ialah kebijakan pembuatan rumah sederhana.

4. Kebijakan *public goods* dan *private goods*. Kebijakan pertama berarti suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan

oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Sebagai contohnya ialah kebijakan tentang perlindungan keamanan dan penyediaan layanan umum. Sedangkan kebijakan yang kedua berarti suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan perorangan di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Sebagai contohnya ialah kebijakan tentang pengadaan barang-barang atau pelayanan untuk keperluan perorangan, seperti tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

Dengan merujuk pada kategorisasi Anderson di atas, dapat dipahami bahwa Peraturan Bupati tentang Baca Tulis al-Qur'an termasuk dalam kebijakan publik *substantive policy*. Dalam bahasa Ramelan Subakti Peraturan Bupati tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam kebijakan publik yang bersifat regulatif. Dengan kata lain, digulirkannya Peraturan Bupati tersebut bagi pemerintah Kabupaten Bondowoso merupakan solusi terhadap persoalan pendidikan yang terjadi di Bondowoso.

D. Fungsi Kebijakan Publik

Faktor yang menentukan perubahan, pengembangan, atau restrukturisasi organisasi adalah terlaksananya kebijakan organisasi sehingga dapat dirasakan bahwa kebijakan tersebut, benar-benar berfungsi dengan baik. Hakikat kebijakan adalah berupa keputusan yang substansinya adalah tujuan, prinsip dan aturan-aturan. Hanner mengatakan kebijakan adalah ungkapan verbal atau tertulis dari prinsip-prinsip dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh pimpinan sebagai batas-batas pemikiran dari suatu organisasi.

Kebijakan diperoleh melalui suatu proses pembuatan kebijakan. pembuatan kebijakan (*policy making*) adalah terlihat sebagai sejumlah proses dari semua bagian dalam hubungannya dengan sistem sosial, proses pembuatan keputusan memperhatikan faktor lingkungan eksternal, input (masukan), proses (transformasi), output (keluaran), dan fitback (umpan balik) dari lingkungan kepada pembuat kebijakan.

Begitu pentingnya keberadaan kebijakan dalam suatu organisasi, karena itu dijadikan sebagai pedoman perilaku dalam berbagai aktivitas untuk mencapai tujuan. Kebijakan adalah produk pengambilan keputusan. Sebagai keputusan strategis maka jenjang kebijakan seharusnya berorientasi pada tiga pendekatan seperti yang dikemukakan Linblom :⁷⁸

1. Pendekatan analisis, maksudnya adalah suatu proses membuat kebijakan yang di dasarkan pada pengambilan keputusan tentang masalah dan beberapa pilihan kebijakan alternatif atas dasar hasil analisis.
2. Pendekatan politik, yaitu pembuatan kebijakan atas dasar pengambilan keputusan dengan pengaruh kekuasaan, tekanan dan kendali pihak lain.
3. Pendekatan analisis dan politik, yaitu pendekatan yang digunakan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada pendekatan analisis dan pendekatan politik.

Berdasarkan teori di atas, maka kebijakan dalam implementasinya adalah cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan, implementasi kebijakan merupakan serangkaian aktivitas dan keputusan yang

⁷⁸ Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*, 76

memudahkan pernyataan kebijakan dalam formulasi organisasi. Dalam mengimplementasikan kebijakan terdapat dua pilihan yang memungkinkan, yaitu dengan cara langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program dan melalui kebijakan *derivat* (turunan) dari kebijakan publik tersebut.

BAB IV

POLITIK LOKAL DAN POLITIK PENDIDIKAN ISLAM

1. Definisi Politik Lokal

Politik dapat diartikan bermacam-macam tergantung dari sudut pandang yang digunakan, sebab para ilmuwan politik pada aspek riilnya biasanya hanya bisa mengambil satu unsur yang terkandung di dalam politik. Sebelum mendeskripsikan secara komprehensif tentang politik tersebut, perlu untuk membahas kata politik dari sudut etimologis yang berasal dari kata *politic* (bahasa Inggris) yang menunjukkan sifat pribadi atau perbuatan. Secara leksikal, kata tersebut berarti *acting or judging wisely, well judged, prudent* (bijaksana). Kata *politic* itu terambil dari kata latin *politicus* dan bahasa Yunani (Greek) *politicos* yang berarti *relating to citizen*. Kedua kata tersebut juga berasal dari kata *polis* yang bermakna *city* atau *kota*.⁷⁹ Dari arti ini pula kemudian berkembang menjadi *polites* yang berarti warganegara, *politeia* yang berarti semua yang berhubungan dengan negara, *politika* yang berarti pemerintahan negara dan *politikos* yang berarti kewarganegaraan.

⁷⁹ Abdul Mun'im Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1994), 34.

Seorang filosof kebangsaan Yunani yaitu Aristoteles (384-322 SM) sebagai orang pertama yang memperkenalkan kata *politik* melalui pengamatannya tentang manusia yang ia sebut *zoon politikon*. Dengan istilah itu ia ingin menjelaskan bahwa hakikat kehidupan sosial adalah politik dan interaksi antara dua orang atau lebih sudah pasti akan melibatkan hubungan politik. Aristoteles melihat politik sebagai kecenderungan alami dan tidak dapat dihindari manusia, misalnya ketika ia mencoba untuk menentukan posisinya dalam masyarakat, ketika ia berusaha meraih kesejahteraan pribadi, dan ketika ia berupaya memengaruhi orang lain agar menerima pandangannya. Aristoteles berkesimpulan bahwa usaha memaksimalkan kemampuan individu dan mencapai bentuk kehidupan sosial yang tinggi adalah melalui interaksi politik dengan orang lain.⁸⁰ Hal ini bisa ditafsirkan bahwa politik adalah sebagai bagian dari akhlak atau moral dalam membentuk interaksi kehidupan sosial yang tinggi. Meski Aristoteles menekankan politik pada persoalan moral, bukan berarti mengabaikan pentingnya struktur-struktur politik.⁸¹

Dari deskripsi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa istilah politik merupakan kata yang dipergunakan untuk konsep pengaturan masyarakat atau negara. Dengan demikian, operasionalisasi politik dalam realitasnya menunjukkan pada suatu aspek kehidupan, yaitu kehidupan politik yang lazim dimaknai sebagai kehidupan yang menyangkut segi-segi kekuasaan dengan unsur-unsur yang ada di dalamnya. Kekuasaan pada konteks ini

⁸⁰ <http://ruhcitra.wordpress.com/2008/11/21/pengertian-politik/>

⁸¹ Abdul Rasyid Moten, *Political Science: An Islamic Perspective*, (New York: St. Martin Press, 1996), 17.

merupakan sesuatu yang berasal dari hubungan yang tidak simetris, tetapi timbal balik antara tiga orang atau lebih.⁸² Unsur-unsur dalam politik menurut Budiardjo, antara lain: negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan kekuasaan (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).⁸³ Melihat unsur-unsur dalam politik tersebut, maka politik dapat ditekankan pada sisi soal-soal yang berhubungan dengan masalah bagaimana pemerintahan dijalankan agar terwujud sebuah masyarakat politik atau negara yang paling baik.⁸⁴

Sedangkan politik dilihat secara terminologi seperti yang diungkapkan Heri Herdiawanto dan Jumanta Hamdayama diartikan sebagai suatu rangkaian asas (prinsip), keadaan, cara, dan alat yang digunakan untuk mencapai cita-cita atau tujuan tertentu.⁸⁵ Roger H. Soltou mengemukakan definisi politik sebagai berikut: “... *the term (politics) is reserved for those common affair which are under the direction of an authority or agency managing or controlling these affair on behalf of, and in the name of, the community. This agency or authority we call the state*” (Politik adalah sebuah kedudukan yang penting, berada dibawah kepemimpinan pemegang kekuasaan atau yang mengatur dalam kepentingan tertentu, dan mengatasnamakan masyarakat atau rakyat).⁸⁶ Surbakti mendefinisikan politik sebagai interaksi antara pemerintah dan masyarakat, dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang perbaikan

⁸² David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Peterj.: Setiawan Abadi, (Jakarta: LP3ES, 1985), 25.

⁸³ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1982), 9.

⁸⁴ Abdul Mun'im Salim, *Fiqh Siyasah: Konsep ...*, 35.

⁸⁵ Heri Herdiawanto & Jumanta Hamdayana, *Cerdas, Kritis, dan Aktif Berwarganegara: Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Erlangga, 2010), 110.

⁸⁶ Roger H. Soltou, *An Introduction to Politics*, (London: Logman, Green and Co. Ltd., 1960), 1.

bersama masyarakat dalam suatu wilayah tertentu.⁸⁷ Ada pula yang secara deskriptif mengumpulkan definisi politik sebagaimana berikut:⁸⁸

1. **J. Barents** dalam bukunya *Ilmu Politika*: “Ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan negara ... yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat, ilmu politik mempelajari negara-negara itu dalam melaksanakan tugas-tugasnya”.
2. **Joyce Mitchel** dalam bukunya *Political Analysis and Public Policy: Politics is collective decision making or the making of public policies for an entire society* “(Politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijakan umum untuk seluruh masyarakat)”.
3. **Harold D. Laswell** dan **A. Kaplan** dalam buku *Power Society*: “Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan”, dan dalam buku *Who gets What, When and How*, Laswell menegaskan bahwa (Politik adalah masalah siapa, mendapat apa, kapan dan bagaimana).
4. **W.A. Robson** dalam buku *The University Teaching of Sosial Sciences: "Political science is concerned with the study of power in society ... its nature, basis, processes, scope and results. The focus of interest of the political scientist ... centres on the struggle to gain or retain power, to exercise power of influence over other, or to resist that exercise"*
 - a. (Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat, ... yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang lingkup dan hasil-hasil. Fokus perhatian seorang sarjana ilmu politik ... tertuju pada perjuangan untuk mencapai atau mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu).
5. **Karl W. Duetch** dalam buku *Politics and Government: How People Decide Their Fate: "Politics is the making of decision by public means"* (Politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum).
6. **David Easton** dalam buku *The Political System: "Political life concerns all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice. We are said to be participating in political life when our activity relates in some way to the making and execution of policy for a society"*. (Ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijakan umum.” Menurutnya “Kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang memengaruhi kebijakan dari pihak yang berwenang yang diterima oleh suatu masyarakat dan yang memengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu. Kita berpartisipasi dalam kehidupan politik jika aktivitas kita ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan untuk suatu masyarakat).

⁸⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1992), 11.

⁸⁸ <http://ruhচিত্রা.wordpress.com/pengertian-politik/2013,11,21>

7. **Ossip K. Flechtheim** dalam buku *Fundamentals of Political Science: "Political science is that specialized sosial science that studies the nature and purpose of the state so far as it is a power organization and the nature and purpose of other unofficial power phenomena that are apt to influence the state."* (Ilmu politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tak resmi, yang dapat memengaruhi negara).

Berdasarkan penjelasan tersebut dalam lingkup penelitian ini, politik diartikan sebagai macam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara sebagai organisasi kekuasaan) yang memengaruhi kebijakan dari pihak berwenang yang diterima oleh suatu masyarakat dan yang memengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu serta menyangkut proses penentuan tujuan-tujuan sistem itu. Pengertian ini mengandung makna substansi yaitu pada suatu bentuk kegiatan yang mempengaruhi kebijakan melalui pengambilan keputusan yang didasarkan pada seleksi dari berbagai alternatif dan penyusunan skala prioritas. Dengan demikian, untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) sumber-sumber yang ada. Serta di sisi yang lain, untuk melaksanakan kebijaksanaan tersebut harus ada kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*) yang dipakai dalam membina kerjasama atau konflik. Cara-cara yang dipakai dapat berupa paksaan (*coercion*) atau menyakinkan (*persuasion*).⁸⁹

Dari hal tersebut, maka kebijakan pendidikan agama yang dalam konteks ini munculnya peraturan bupati No. 28 Tahun 2011 tentang baca tulis

⁸⁹ Ibid 65

al-Qur'an merupakan rentetan dari pengambilan kebijakan publik yang bersifat lokal(politik lokal), yang didasarkan pada fenomena masyarakat Bondowoso dalam menginginkan masyarakat religius. Maksudnya, politik pendidikan yang legitimasi melalui perundangan ini mengedepankan sisi visi religius yang perlu di lihat sisi respon masyarakat pada pelaksanaannya sebagai bentuk pengembangan pendidikan Islam di Bondowoso sebagai suatu sistem pendidikan Islam. Pelaksanaan perundangan bupati ini merupakan suatu pola total masyarakat dalam institusi formal, agen-agen dan organisasi yang memindahkan nilai-nilai Islam (al-Qur'an dan al-Hadis) serta pengetahuan dan warisan kebudayaan yang mempengaruhi pertumbuhan sosial, spiritual, dan intelektual masyarakat Bondowoso.

2. Politik Pendidikan Islam

Pada awal reformasi, sistem pendidikan nasional masih diatur oleh undang-undang No. 2 tahun 1989 yang sudah tidak sesuai atau bahkan kontraproduktif dengan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah sebab Pasal 11 Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa "pemerintahan daerah berkewajiban menangani pendidikan" yang berfungsi meningkatkan sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah yang akhirnya meningkatkan kontak hubungan antara pejabat dengan masyarakat setempat yang akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi lebih baik.⁹⁰ Berdasarkan ketidaksesuaian dan pertentangan antara undang-undang tersebut, kemudian perlu adanya

⁹⁰ Syauckani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 33.

penyusunan dan pengesahan undang-undang sistem pendidikan yang sesuai dengan nafas otonomi daerah tersebut, maka muncul undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai jawaban dari hal tersebut.

Proses pergantian undang-undang No. 2 tahun 1989 ke undang-undang No. 20 tahun 2003 pada saat itu (awal tahun 2003) menuai pro dan kontra di banyak kalangan pendidikan. Ada beberapa aspek yang menjadi fakta yang diperdebatkan dalam pergantian undang-undang tersebut, antara lain: pertama, masalah desentralisasi dan kerancauan tanggung jawab perumusan undang-undang sistem pendidikan nasional; kedua, ketidakjelasan tanggung jawab pemerintah daerah dan pusat; ketiga, tanggungan biaya pendidikan antara pemerintah dan masyarakat; keempat, pendidikan formal dan non-formal; kelima, sentralitas pendidikan agama; keenam, undang-undang sistem pendidikan nasional ditengarai melahirkan watak *inlander* dan orientasi *inward looking*; ketujuh, pembebanan sumberdaya pendidikan pada masyarakat; kedelapan, adanya dominasi guru; kesembilan, adanya asumsi liberalisasi pendidikan; dan kesepuluh, etatisme/campur tangan pemerintah yang berlebihan.⁹¹

Diantara sepuluh aspek yang diperdebatkan tersebut salah satunya tentang isu pendidikan agama yang menjadi bagian penting dalam sistem pendidikan nasional. Di sisi yang lain, isu ini mengindikasikan keterkaitan kepentingan pemerintah terutama dalam lembaga-lembaga pendidikan dengan

⁹¹ Lebih detailnya lihat dalam <http://imammachali.com/berita-138-kebijakan-pendidikan-islam-dari-masa-ke-masa-dari-kebijakan-diskriminatif-menuju-kebijakan-berkeadilan.html>

arus dinamika kekuasaan. Artinya, pada kerangka ini ada dinamika politik dalam pendidikan agama sebagai bagian dari paket kehidupan lembaga-lembaga pendidikan agama terutama pada tataran pelaksanaan di lapangan. Menariknya, lembaga-lembaga pendidikan agama bisa dipandang sebagai sistem politik pendidikan yang berskala mikro, yang melaksanakan semua fungsi utama sistem-sistem politik yang berskala makro. Korelasi ini yang menjadikan tatanan pendidikan agama lebih mudah untuk ditancapkan kuku-kuku kekuasaan yang sangat mempengaruhi eksistensi dari pendidikan tersebut.

Apalagi pendidikan ditilik secara makro adalah suatu tindakan sosial yang pelaksanaannya dimungkinkan melalui suatu sistem jaringan hubungan-hubungan kemanusiaan yang bersifat dialektis-integratif. Pola sistem jaringan-jaringan tersebut yang secara bersama-sama dengan hubungan-hubungan serta peranan dari individu yang ada di dalamnya yang sangat menentukan watak pendidikan di suatu masyarakat, sehingga pengaruh eksternal seperti kekuasaan yang “mengendarai” atau bahkan untuk menghegemoni menjadi bagian yang tidak bisa terhindarkan. Fakta ini pada lembar sejarah bisa dicontohkan pada gerakan pembebasan yang dilakukan Paku Buwana IV untuk menyatukan kembali wilayah Mataram, Perang Diponegoro, dan simpati Paku Buwana VI kepada gerakan politik Pangeran Diponegoro adalah sebuah ekspresi ketidakpuasan terhadap kebijakan politik Belanda yang tidak adil terhadap pemerintah tradisional. Gerakan pembebasan tersebut secara terus-menerus menggunakan simbol agama untuk

mempercepat proses penggalangan kekuatan, namun pada sisi lain kemerosotan politik membawa akibat ketidakseimbangan antara perubahan struktural dan kultural dalam masyarakat. Gambaran ini dapat diamati bahwa sepeninggal Sultan Agung proses Islamisasi mengalami stagnasi, raja-raja pewaris tahta kerajaan sebagian besar tidak meneruskan proses itu bahkan cenderung mengabaikan dan mematikan.⁹² Gerakan Islamisasi ini dilakukan melalui jalur pengajaran dan pendidikan pada awal abad XX di Kasunanan Surakarta. Kebijakan ini perlahan-lahan mendorong pertumbuhan organisasi sosial politik (Islam) yang semakin dinamis dalam masyarakat, dan mulai diterimanya pemikiran-pemikiran yang berbau sosialis di Kasunanan Surakarta.⁹³

Para sejarawan yang lain, khususnya sejarawan pendidikan melihat hubungan timbal balik antara pendidikan dan masyarakat; antara penyelenggara pendidikan dengan pemerintah sebagai representasi bangsa dan negara yang merumuskan kebijakan (*policy*) umum bagi pendidikan nasional. Produk dari pendidikan menimbulkan mobilitas sosial (vertikal maupun horizontal); dan dampak positif dan negatif yang timbul dalam pendidikan yang dirasakan terutama oleh masyarakat sebagai konsumen pendidikan.⁹⁴ Hal tersebut mengindikasikan bahwa pendidikan agama dalam konteks ini juga pendidikan Islam mampu dipengaruhi oleh aspek praktik kekuatan, kekuasaan dan otoritas dalam masyarakat serta

⁹² Lebih detailnya lihat Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi Tentang Pandangan Hidup Kyai*, (Jakarta: LP3ES, 1994), 9-10; lihat juga dalam Abdurrahman Mas'ud, *Intelektual Pesantren: Perhelatan Agama dan Tradisi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), 65-66.

⁹³ <http://hermanu.staff.fkip.uns.ac.id/2012/10/25/politik-pendidikan-islam-paku-buwana-x/>

⁹⁴ Abdul Qodir, *Percikan Pemikiran Manajemen..*, 47.

pembuatan keputusan-keputusan otoritatif tentang alokasi sumberdaya dan nilai-nilai sosial. Oleh karena itu jelas bahwa pendidikan Islam tidak lain adalah sebuah bisnis politik yang tidak bisa dinetralisir dari pengaruh kekuasaan tersebut. Begitu pula untuk mengembangkan pendidikan Islam sangat tergantung pada kemauan, kemampuan dan *political will* pemegang kekuasaan yang mempunyai otoritatif yang mampu mengeluarkan kebijakan umum seperti undang-undang atau peraturan sebagai payung hukum eksistensi pendidikan Islam.

Dengan demikian, pilar yuridis merupakan pilar yang harus mendapat perhatian bahwa pendidikan di Indonesia berlaku sistem pendidikan nasional. Artinya, jenis, bentuk, dan jenjang satuan pendidikan apapun harus menyesuaikan dengan regulasi pendidikan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tentang pendidikan. Salah satu contoh pada konteks ini adalah dengan adanya peraturan pemerintah No. 55 tahun 2007 tentang pendidikan madrasah jelas merupakan salah satu pijakan yuridis yang mengatur tentang keberadaan posisi dan eksistensi madrasah diniyah, pendidikan diniyah, dan pondok pesantren⁹⁵ sebagai lembaga pendidikan Islam. Hal ini dapat dipahami bahwa institusi pendidikan Islam dalam masyarakat dapat berfungsi sebagai alat kekuasaan dalam upaya membentuk sikap dan keyakinan politik yang dikehendaki penguasa. Walaupun-pada kenyataannya-, kekuasaan politik terpusat pada berbagai kelompok dan individu, efektivitas dan kegunaannya dibentuk oleh berbagai institusi. Pola

⁹⁵ Abd. Halim Soebahar, *Pendidikan Islam dan ...*, 266.

institusional pendidikan publik mungkin saja tampak kokoh, cukup mantap, sehingga untuk dapat berhasil, setiap proposal perlu menyesuaikan diri dengannya.⁹⁶

Dari deskripsi tersebut dapat dirangkai dengan paradigma bahwa institusi-institusi pendidikan Islam dan proses pendidikan Islam sangat berperan penting dalam membentuk perilaku sosial dan bahkan politik masyarakat di suatu negara; atau pendidikan dilihat sebagai pematapan struktur yang telah ada.⁹⁷ Begitu pula sebaliknya, institusi-institusi pendidikan Islam dan proses politik masyarakat di suatu negara membawa dampak besar pada karakteristik pendidikan Islam atau sistem pendidikan nasionalnya. Jadi secara diametral antara pendidikan Islam dan politik mempunyai hubungan erat dan dinamis sebagai suatu pola hubungan yang saling berkelindan dan melengkapi dalam mengembangkan potensinya masing-masing. Hubungan tersebut adalah realitas empiris yang telah lama terjadi dan menjadi perhatian banyak kalangan dan salah satu contohnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Sukarno yang memfokuskan pada relasi antara budaya politik dengan pesantren;⁹⁸ atau Riyadi yang mengkaji politik pendidikan penguasa terhadap pola pendidikan Islam yang dikaitkan pula dengan persoalan politik birokrasinya pendidikan.⁹⁹

⁹⁶ M. Sirozi, *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 38.

⁹⁷ Muhammad Rifa'i, *Politik Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 18.

⁹⁸ Lebih detailnya lihat Sukarno, *Budaya Politik Pesantren Perspektif Interaksionisme Simbolik*, (Yogyakarta: Interpena, 2012).

⁹⁹ Lihat dalam Ahmad Ali Riyadi, *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2006).

Dilihat dari aspek pendidikan Islam sendiri, politik pendidikan memegang peran penting dalam upaya mengembangkan serta meningkatkan eksistensi pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional. Upaya ini bisa dilihat dari nilai historis perjalanan pendidikan Islam, antara lain: a). Menag RI Fathurrahman Kafrawi mencontohkan kurikulum Depdikbud pada tahun 1947; b). Upaya Menag RI KH. A. Wahid Hasyim mengintegrasikan dualisme sistem pendidikan tahun 1949 dengan cara memasukkan tujuh mata pelajaran umum di lingkungan madrasah; c). Gerakan Madrasah Wajib Belajar (MWB) tahun 1958; d). Kepres No. 34/1972 dan Inpres No. 15/1974 tentang tanggung jawab diklat hanya berada di bawah Depdikbud; e). SKB tiga menteri tahun 1975 tentang peningkatan mutu pendidikan pada madrasah; f). SKB dua menteri yang menyepakati dikembangkannya kurikulum inti dan kurikulum khusus; g). Undang-undang Sisdiknas No. 2 tahun 1989 yang telah menetapkan madrasah pada posisi yang sejajar dengan sekolah.¹⁰⁰

Pada konteks kontemporer ini, upaya melalui jalur politik pendidikan tersebut khususnya dalam melakukan pembenahan pendidikan Islam telah mulai bergulir kencang setelah undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang secara eksplisit menyatakan bahwa pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama” (undang-undang No. 20 tahun

¹⁰⁰ Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam ...*, 99.

2003 pasal 30 ayat 2); dan pendidikan keagamaan dapat dilaksanakan pada jalur pendidikan formal, nonformal dan informal” (undang-undang No. 20 tahun 2003 pasal 30 ayat 3); dan peraturan pemerintah No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan diundangkan. Bahkan harapan munculnya era baru pendidikan Islam semakin menguat ketika pada tanggal 5 Oktober 2007 diundangkan peraturan pemerintah No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Dengan demikian, upaya-upaya ini merupakan suatu bukti bahwasannya antara politik dan pendidikan Islam merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan terutama dalam memunculkan kebijakan-kebijakan sistem pendidikan nasional. Memang pada faktanya antara politik dan pendidikan Islam merupakan dua entitas yang berlawanan arah, akan tetapi keduanya pula mempunyai satu tujuan yaitu mensejahterakan masyarakat.

3. Kebijakan dan Otonomi Pendidikan Islam

Era reformasi yang sedang berjalan atau bahkan sudah memasuki pasca reformasi yang diindikasikan dengan adanya perombakan di segala bidang kehidupan, politik, moneter, hankam, dan kebijakan mendasar lainnya telah membawa perubahan sangat mendasar. Perubahan-perubahan yang sangat mendasar tersebut memberikan suatu tatanan implikasi yang sangat mendasar pula dan salah satu di antara perubahan tersebut adalah lahirnya undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi undang-undang No. 32 Tahun 2004 Jo. peraturan pemerintah No. 25 Tahun 2000, peraturan pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang pemberian kewenangan dan

keleluasaan pada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Hal ini kemudian dinamakan dengan otonomi daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi luas, nyata, transparan, *akuntable*, dan bertanggung jawab.¹⁰¹ Artinya, perubahan perundang-undangan dalam sistem pemerintahan turut serta merubah tatanan sistem yang ada selama ini yang semula sentralistik menuju ke sistem desentralistik.

Desentralisasi pada aspek ini diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah sehingga wewenang dan tanggung jawab sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah, termasuk di dalamnya penentuan kebijakan perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan dan aparatnya. Ranis (1994) menyebut sistem seperti ini sebagai devolusi (*devolution*), yaitu pemerintah pusat menyerahkan kekuasaan (*power*) kepada pengambil keputusan di tingkat daerah. Sementara itu, Varghese (1995) menyatakan bahwa konsep desentralisasi mempunyai pengertian sebagai pengalihan kekuasaan (*devolution of power*) dan wewenang (*authority*) untuk mempersiapkan dan melaksanakan perencanaan. Ada beberapa karakteristik desentralisasi perencanaan yang dikemukakan dalam tulisannya, yaitu: 1). Unit perencana yang lebih rendah mempunyai wewenang untuk memformulasikan targetnya sendiri, termasuk penentuan strategi untuk mencapai target tersebut, dengan mengacu kepada tujuan

¹⁰¹ Mukhamad Ilyasin & Nanik Nurhayati, *Manajemen Pendidikan Islam: Konstruksi Teoritis dan Praktis*, (Yogyakarta: Aditya Media Publishing, 2012), 13.

pembangunan nasional; 2). Unit perencana yang lebih rendah diberi wewenang dan kekuasaan yang memobilisasi sumber-sumber lainnya, dan kekuasaan untuk melakukan realokasi sumber-sumber yang telah diberikan kepada mereka sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah; dan 3). Unit perencana yang lebih rendah turut berpartisipasi dalam proses perencanaan dengan unit yang lebih tinggi (pusat) di mana posisi unit yang lebih rendah bukan sebagai “bawahan”, melainkan sebagai “mitra“ dari dari unit pusat.¹⁰²

Pola desentralisasi tersebut membawa penggeseran kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah dalam berbagai bidang termasuk bidang pendidikan kecuali agama, politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Hal ini kemudian dinamakan dengan otonomi daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi luas, nyata, transparan, *akuntable*, dan bertanggung jawab;¹⁰³ termasuk dalam membawa perubahan dalam dunia pendidikan yang sebelumnya manajemen penyelenggaraan pendidikan merupakan kewenangan pemerintahan pusat dialihkan ke pemerintahan daerah, kota dan kabupaten, kemudian hal ini dikenal dengan sebutan desentralisasi pendidikan.¹⁰⁴

Pendidikan Islam yang merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional tidak lepas dari pola desentralisasi pendidikan. Sebagaimana telah disebutkan secara deskriptif pada pasal 51 ayat 1 undang-undang No. 20

¹⁰² Abd. Halim Soebahar, *Pendidikan Islam dan ...*, 78-79.

¹⁰³ Syaukani & Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah: Dalam ...*, 36.

¹⁰⁴ E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), 6; lihat pula dalam Sudarwan Danim, *Otonomi Manajemen Sekolah*, (Bandung: Alfabeta, 2010); Nurkolis, *Manajemen Berbasis Sekolah: Teori, Model, dan Aplikasi*, (Jakarta: Grasindo, 2006); Ali Idrus, *Manajemen Pendidikan Global: Visi, Aksi, dan Adaptasi*, (Jakarta: Gaung Persada Press, 2009), khususnya Bab I.

Tahun 2003 bahwa “pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip Manajemen Berbasis Sekolah/Madrasah”. Artinya secara institusional, pemerintah telah mengalihkan kewenangan pengelolaan pada masing-masing institusi sesuai dengan kapasitas dan kemampuannya, sehingga pada arus ini pendidikan Islam telah mendapatkan otoritas dan kewenangan dalam mengurus eksistensinya sendiri sebagai suatu sistem pendidikan yang otonom; dan menjadi hal yang cukup ideal jika otonomi pendidikan sampai pada unit kerja atau institusi pendidikan.¹⁰⁵

Ketika otonomi pendidikan Islam berada di tingkat institusi seperti sekolah/madrasah, maka peran pemerintah lebih pada memberi pelayanan dan dukungan pada institusi tersebut sebagai suatu bentuk legitimasi kewenangan. Dengan proses ini, pendidikan Islam dalam perjalanannya diharapkan menemukan pengelolaan yang matang dan berkesinambungan berdasar pada proses pendidikan yang berprinsip efektif dan efisien, sehingga prinsip ini menjadi pertimbangan utama khususnya dalam menggunakan dana, waktu, tenaga, dan sumber-sumber yang tersedia agar bisa melahirkan hasil yang memuaskan.¹⁰⁶ Pengelolaan pendidikan yang matang berdasarkan pada kewenangan dan otonomi yang luas akan memberikan ruang bagi pendidikan Islam untuk keluar dari problematika internal yang terjadi. Seperti disinyalir

¹⁰⁵ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 108.

¹⁰⁶ Moh. Yamin, *Manajemen Mutu Kurikulum Pendidikan: Paduan Menciptakan Manajemen Mutu Pendidikan Berbasis Kurikulum yang Progresif dan Inspiratif*, (Yogyakarta: Diva Press, 2009), 44.

oleh Mas'ud bahwa secara umum problematika tersebut adalah: pertama, dunia pendidikan Islam kini terjangkiti penyakit simtom dikotomik, dan masalah *spirit of inquiry*; kedua, kurang berkembangnya konsep humanisme religius dalam dunia pendidikan Islam, yakni adanya tendensi pendidikan Islam yang lebih berorientasi pada konsep “*abd Allah*” dari pada “*khalifatu Allah*” dan “*hablun min allah*” dari pada “*hablun min alnas*”; dan ketiga, adanya orientasi pendidikan yang timpang, sehingga melahirkan masalah-masalah besar dalam dunia pendidikan Islam, dari persoalan filosofis sampai ke metodologis, bahkan sampai ke *the traditional of learning*.¹⁰⁷

Hal yang sangat positif dari wacana otonomisasi pendidikan adalah penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang memberikan peluang serta memungkinkan pemerintah daerah untuk melakukan upaya-upaya kreasi, inovasi dan improvisasi dalam membangun aspek pendidikan.¹⁰⁸ Artinya, pemerintahan daerah dalam melakukan pengembangan dan peningkatan pendidikan Islam sangat terbuka lebar untuk mengambil kebijakan yang melegitimasi eksistensi pendidikan Islam itu sendiri. Salah satu contoh seperti yang terjadi di kabupaten Bondowoso, desentralisasi pendidikan telah membawa implikasi terhadap ruang lingkup (substansi), proses, dan konteks pembangunan pendidikan Islam dengan dikeluarkannya peraturan bupati No. 28 tahun 2011 tentang baca tulis al-Qur'an tersebut. Legitimasi-normatif ini pada tataran implementasinya sangat tergantung pada pola penerjemahan peraturan tersebut oleh institusi

¹⁰⁷ Abdurrahman Mas'ud, *Menggagas Format Pendidikan Nondikotomik: Humanisme Religius Sebagai Paradigma Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Gama Media, 2002), 14-15.

¹⁰⁸ Mukhamad Ilyasin & Nanik Nurhayati, *Manajemen Pendidikan Islam* ., 27.

pendidikan yang ada di kabupaten Bondowoso; fakta yang terpenting dalam pengimplementasian peraturan pendidikan Islam ini adalah strategi pembelajaran yang memerlukan model-model relevan yang sesuai dengan konteks dan karakteristik daerah atau pun pemerintahan Bondowoso sendiri.

Di sisi yang lain, pendidikan Islam perlu menyelaraskan kompetensi dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh masing-masing daerah, sebab antara daerah yang satu dengan yang lainnya memiliki kompetensi yang berbeda. Itulah sebabnya, menurut Soebahar, pada pasal 50 ayat (5), ditekankan agar “pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”. Ia juga menambahkan bahwa dalam undang-undang Sisdiknas satuan pendidikan yang “berbasis keunggulan lokal” merupakan paradigma baru pendidikan, untuk mendorong percepatan pembangunan di daerah berdasarkan potensi yang dimiliki oleh masyarakat lokal.¹⁰⁹ Keadaan ini merupakan bentuk evaluasi makro dengan banyaknya kebijakan untuk diproyeksikan secara nasional, namun tidak sepenuhnya *applicable* di tingkat daerah apalagi dalam konteks kepentingan masyarakat yang memiliki kawasan dan wawasan yang majemuk. Oleh sebab itu, gejala-gejala sosial, budaya, ekonomi dan politik lokal menjadi perhatian utama dalam pengembangan pendidikan Islam.

Proses pelaksanaan pendidikan Islam di tingkat lokal ini juga secara eksplisit akan mendorong terciptanya proses pemberdayaan masyarakat

¹⁰⁹ Abd. Halim Soebahar, *Pendidikan Islam dan ...*, 84.

dengan memperluas partisipasi masyarakat dalam pendidikan baik perorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu pelayanan pendidikan (pasal 54 ayat 1). Masyarakat dapat berperan sebagai sumber, pelaksana dan pengguna hasil pendidikan (pasal 54 ayat 2).¹¹⁰ Proses ini memberikan proporsional lain bagi pendidikan Islam dalam memberikan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat atau bahkan masyarakat memberikan kritikan-kritikan yang bersifat konstruktif bagi pengembangan pendidikan Islam. Pada aspek yang lain, proses ini juga menuntut keterbukaan (transparansi) yang rembesannya adalah pada perbaikan mutu pendidikan Islam sebagai bentuk tawaran logis dari internalitas lembaga pendidikan Islam. Hal ini akan berimplikasi pada dukungan eksternal lembaga pendidikan Islam pada internalitas komponen lembaga pendidikan itu sendiri dengan tetap dikerangkai oleh mutu pendidikan Islam. Dukungan pihak eksternal terhadap internalitas lembaga pendidikan Islam sebenarnya memerlukan bentuk “sistem kerja” yang perlu diintrodusir oleh komponen lembaga pendidikan Islam.¹¹¹

Oleh sebab itu, konteks otonomi daerah yang merembes pada sistem penyelenggaraan pendidikan yaitu otonomi pendidikan Islam memberikan pengaruh yang luar biasa pada posisi pendidikan Islam untuk melakukan improvisasi pendidikan. Di sisi yang lain, otonomi ini juga mempengaruhi *image* lembaga pendidikan Islam yang dulu sering dianggap marginal dan

¹¹⁰ Abd. Halim Soebahar, *Pendidikan Islam dan ...*, 83.

¹¹¹ Mukhammad Ilyasin & Nanik Nurhayati, *Manajemen Pendidikan Islam ...*, 33.

tidak berkualitas untuk keluar dari stigmatisasi tersebut, sebab dengan hal ini, pendidikan Islam menemukan momentum yang tepat untuk melakukan reposisi kelembagaan. Reposisi pendidikan Islam sebagai *central of science*, harus segera dilakukan melalui berbagai gerakan dalam rangka mewujudkan dan membangun masyarakat berpendidikan. Keberhasilan reposisi pendidikan Islam, baik secara institusional, maupun sistem manajerialnya, akan sangat bergantung pada keinginan kuat pemerintah daerah. Kesiapan sumber daya manusia di daerah dan ketersediaan dukungan sarana prasarana yang dibutuhkan, serta seberapa jauh partisipasi masyarakat dalam mendukung berkembangnya pendidikan Islam menjadi kunci keberhasilan yang harus direnggut, sebab apabila reposisi pendidikan Islam yang telah memiliki momentum tepat melalui otonomi pendidikan ini berjalan dengan baik, keharusan melaksanakan otonomi daerah menjadi hal yang tidak mustahil.¹¹²

C. Hegemoni dan Relasi Kekuasaan

Penelitian ini dianalisa dengan mempergunakan teori yang relevan yaitu teori hegemoni Antonio Gramsci dan teori kekuasaan Michel Foucault. Kedua teori ini membantu menjelaskan beberapa fenomena yang ditemukan dalam konteks penelitian ini.

1. Pengertian Hegemoni

Tokoh utama dari teori ini adalah Antonio Gramsci, yaitu salah satu dari penganut aliran Marxian, meskipun pada prinsipnya ide dan pokok pikiran

¹¹² Baharuddin & Moh. Makin, *Manajemen Pendidikan Islam: Transformasi Menuju Sekolah/Madrasah Unggul*, (Malang: UIN-Pers, 2010), 27.

Gramsci adalah kritik terhadap Marx. Gramsci dipandang banyak pihak sebagai pemikir Marxian paling penting di abad 20. Beberapa karya Gramsci yang paling penting adalah terkait dengan beberapa isu penting yaitu Hegemoni Budaya sebagai cara untuk menjaga keberlangsungan negara kapitalis, pentingnya pendidikan buruh populer untuk mendorong perkembangan intelektual dari kelas pekerja, pemisahan antara masyarakat politis (polisi, tentara, sistem legal, yang mendominasi secara langsung dan koersif, dan masyarakat sipil (keluarga, sistem pendidikan, serikat perdagangan, dimana kepemimpinan dikonstitusionalisasi melalui ideologi 'Historisisme Absolut', kritik determinisme ekonomi dan kritik materialisme filosofis.

Teori Hegemoni adalah salah satu karya Gramsci yang bersumber dari buku *Selection from Prison Notebook*. Buku ini ditulis selama di penjara (1929-1935). Teori ini menganalisis berbagai relasi kekuasaan yang ada di masyarakat. Sebagaimana Marx, Gramsci juga percaya bahwa ada dominasi dalam relasi yang ada di masyarakat. Namun, bedanya, Marx selalu menekankan bahwa dominasi yang terjadi selalu bermotif ekonomi dan berupa penguasaan fisik. Sedangkan konsep hegemoni, menjelaskan bahwa penguasaan tidak selalu bermotif ekonomi dan fisik, namun juga bisa berupa alam sadar manusia. Kritik lain dari teori ini pada Marx bahwa dominasi tidak selalu terjadi dalam ranah ekonomi, hubungan antara majikan dan buruh, kelas borjuis kepada kelas proletar, namun juga bisa terjadi di ranah sosial dan budaya.

Dominasi atau penguasaan satu kelompok pada kelompok yang lain sebagaimana dijelaskan dalam teori ini menegaskan bahwa terdapat pengendalian oleh penguasa pada masyarakat kebanyakan dengan jalan menguasai kesadarannya. Hegemoni menggunakan kombinasi antara paksaan dan kerelaan. Artinya, hegemoni selalu berhasil menciptakan penguasaan atas subjek yang dikuasainya sekaligus menciptakan kondisi dimana si subjek merelakan dirinya untuk dikuasai. Pada prakteknya, hegemoni dicapai dengan cara indoktrinasi ideologis yang menyusup melalui tatanan nilai dan sistem yang hidup di masyarakat.

Sistem kerja hegemoni melalui dua tahap, yaitu dominasi dan *direction* atau pengarahan, dan tentunya dominasi tidak serta merta akan terjadi. Terdapat beberapa instrument utama yang biasanya memfasilitasi dominasi ini dan selalu dipakai oleh negara, sekolah, modal, media dan lembaga-lembaga negara lainnya.¹¹³ Ideologi yang disusupkan lewat alat-alat tadi bagi Gramsci merupakan kesadaran yang bertujuan agar ide-ide yang diinginkan negara menjadi norma yang disepakati oleh masyarakat.

Hegemoni juga seringkali diartikan sebagai upaya efektif penguasa untuk tetap berkuasa, sebagaimana yang disampaikan oleh Simon, “...*the practices of a capitalist class or its representatives to gain state power and maintain it later.*”¹¹⁴ Konsep hegemoni, selain selalu dikaitkan dengan kekuasaan, juga seringkali dikaitkan dengan media dan penguasaan. Gramsci

¹¹³ Lebih detailnya lihat dalam Yasraf Amir Piliang, *Posrealitas: Realitas Kebudayaan dalam Era Posmetafisika*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2004).

¹¹⁴ Lebih komprehensifnya baca Roger Simon, *Gramsci's Political Thought: An Introduction*, (London: Lawrence and Wishart, 1991), 23.

secara detail menjelaskan hal ini. Menurutnya, teori ini tidak hanya untuk menjelaskan relasi antar kelas politik (*ruling class*),¹¹⁵ tetapi juga bisa menjelaskan relasi sosial yang lebih luas, terutama terkait media dan penguasaan atas media. Artinya, penjelasan teori ini tidak selalu dan terbatas pada para politisi, namun juga menyertakan banyak pihak, seperti pekerja media, pemilik modal, ilmuwan, para moralis, Kiyai dan pendeta.¹¹⁶

Menariknya, hegemoni cenderung bekerja melalui dan memakai cara-cara yang “*legitimate*”, yaitu dengan cara menguasai kelompok mayoritas, dimana dengan cara ini, demokrasi yang memiliki prinsip utama “terbanyak adalah pemenangnya” mengesahkan segala perilaku hegemonik ini. Pemilihan umum, suara di parlemen, penguasaan media massa, serta penundukan kelompok intelektual adalah sarana yang dipakai oleh hegemoni penguasa dengan cara yang “sah”.

Lebih lanjut berkaitan dengan hegemoni tersebut, secara geneologis, Gramsci sebenarnya bukanlah penemu konsep tersebut, sebagaimana banyak orang salah mempersepsinya. Istilah hegemoni memiliki sejarah yang sangat panjang dalam gerakan sosialis Rusia yang kemudian memperoleh penyegeran secara teoritis oleh Vladimir Illyich Ulyanov atau Lenin.¹¹⁷ Meski demikian, di

¹¹⁵ Sangat banyak sosiolog yang berusaha menjelaskan arti dari teori ini, kebanyakan mengarahkan pada ranah politik dan kekuasaan, semisal penjelasan dari Boothman. Menurutnya, hegemoni selalu diarahkan pada persoalan bagaimana sekelompok orang menempati posisi kepemimpinan dalam ranah politik tertentu, serta bagaimana mereka mempertahankannya. Selengkapnya baca D. Boothman, *Hegemony: Political and Linguistic Sources for Gramsci's Concept of Hegemony*, dalam R. Howsom and K. Smith (Edit.), *Hegemony: Studies in consensus and Coercion*, (London: Routledge, 2008).

¹¹⁶ Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), 205-206.

¹¹⁷ Steve Jones, Antonio Gramsci, (London : Routledge, 2006), 42

tangan Gramsci-lah konsep hegemoni ini mengalami penyempurnaan serta efektif digunakan sebagai pisau analisis politik dan budaya.

Konsep hegemoni Gramsci bertolak dari preposisi bahwa kelas penguasa menjalankan kekuasaannya atas kelas yang dikuasai melalui dua cara, yaitu kekerasan dan persuasi.¹¹⁸ Cara kekerasan atau represif yang dilakukan oleh penguasa disebut dominasi, sementara sebaliknya adalah hegemoni. Instrumen yang digunakan oleh pemegang kuasa juga berbeda dalam praktik dominasi dan hegemoni.

Dalam dominasi, cara represif yang dipakai umumnya menggunakan instrumen aparat penguasa, seperti polisi, tentara, kejaksaan dan sebagainya dalam organisasi negara. Melalui merekalah, pemegang kekuasaan memaksakan kebenaran yang diproduksinya agar diterima dan dipatuhi masyarakat. Sementara dalam hegemoni, instrumen yang digunakan lebih *soft* dan subtil, misalnya dengan menanamkan ideologi agama, sosial, politik dan semacamnya.

Bagi Gramsci, konsep hegemoni digunakan untuk melihat bagaimana aspek politik, budaya, agama dan semacamnya menjadi penopang bagi tegaknya satu kekuasaan oleh kelas tertentu. Melalui dasar-dasar politik, budaya dan agama itulah penguasa mendapatkan legitimasi untuk memaksakan pendapatnya.

Lebih lanjut Gramsci menjelaskan bahwa hegemoni dan dominasi itu menyiratkan tiga pengertian. Pengertian yang pertama, dominasi itu beroperasi

¹¹⁸ Roger Simons, Gagasan-gagasan Politik Gramsci, terj. Kamdani dan Imam Baehaqi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 19

dalam relasi permusuhan, sementara hegemoni diproyeksikan untuk dilakukan terhadap kawan dan sekutu atau pihak yang pro dengan penguasa. Yang kedua, hegemoni adalah pra kondisi untuk menaklukkan kekuasaan pemerintahan. D
Ketiga, kekuasaan yang sudah dicapai, maka hegemoni atau dominasi akan terus berlanjut.

Oleh karena itulah, teori hegemoni Gramsci ini bekerja melalui kepemimpinan yang berorientasi intelektual dan moral. Dalam kepemimpinan semacam ini, yang terjadi adalah konsensus secara sukarela dari kelompok yang dikuasai terhadap apapun yang dijalankan oleh sang pemegang kekuasaan. Konsensus ini muncul karena keberhasilan kelompok penguasa menanamkan ideologinya, atau bahkan ideologi penguasa yang semakin memperkokoh ideologi yang sudah lama hidup dan diyakini oleh masyarakat.

Pada praktiknya menurut Gramsci, hegemoni selalu menghadapi halangan dan rintangan terutama dari pihak atau kelas yang memiliki kepentingan berbeda dengan kelas penguasa. Atau dalam konteks bernegara, dilakukan oleh pihak oposisi. Di sini kemudian acapkali muncul praktik dominasi oleh kelas penguasa untuk menekan atau membungkam suara para oposan.

Dengan kata lain, dominasi akan muncul manakala tingkat konsensus atau sukarela dari kelas yang dikuasai semakin tipis. Semakin besar konsensus kelas yang dikuasai, maka praktik dominasi akan semakin kecil untuk diterapkan.

2. Pengertian Relasi Kekuasaan

Teori yang juga relevan dengan penelitian ini adalah teori kuasa dalam diskursus Michel Foucault. Tentu telah banyak para ahli yang membahas tentang kekuasaan ini, namun bahasan dan penjelasan Michel Foucault lebih tepat dalam konteks penelitian ini. Sebagaimana Gramsci, Foucault juga memiliki latar belakang intelektual Marxisme. Menurutnya, kekuasaan bukanlah perkara siapa yang memiliki, namun lebih pada proses relasi antara berbagai kekuatan.¹¹⁹ Sebagai seorang sejarawan, Foucault lebih tertarik membahas kekuasaan dari sisi bagaimana kekuasaan dipraktekkan, dimaknai, diterima serta dianggap sebagai alat pembenar dalam kehidupan masyarakat.

Bagi Foucault, kekuasaan lebih menunjuk pada mekanisme dan strategi dalam mengatur hidup bersama. Konsepsi ini dapat dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan metodologis Foucault tentang kekuasaan ini, misalnya penjelasan tentang peran hukum dan aturan-aturan. Menurutnya, kuasa tidak selalu bekerja melalui kerja represif dan intimidasi, namun lebih sering bermain dalam regulasi-regulasi yang bekerja dalam bingkai normalisasi. Lewat normalisasi dan regulasilah masyarakat digerakkan, misalnya aturan yang menabukan wanita untuk berbicara mengenai sex, adalah salah satu bentuk kuasa yang bekerja dalam masyarakat. Efeknya dapat dilihat dari eksklusi terhadap wanita yang berbicara sex secara gamblang, biasanya mereka akan dicap sebagai bukan wanita “baik-baik”. Inilah yang dimaksud Foucault dengan normalisasi.

¹¹⁹ Lebih detailnya lihat dalam Michael Foucault, *Seks dan Kekuasaan*, (Jakarta: PT. Sun, 1997).

Bagi Foucault kekuasaan diartikan sebagai sesuatu yang tidak dapat dimiliki. Menurutnya, kekuasaan tidak dapat diperoleh, disimpan, dibagi, ditambah, atau dikurangi. Kuasa bukan milik seorang Presiden, Gubernur atau Bupati, yang diperolehnya dari rakyat, dan bisa begitu saja ia delegasikan kepada menteri-menterinya, atau kepala dinas, sehabis masa jabatannya habis pula kuasa yang ada padanya. Kuasa dalam pandangan Foucault tidaklah demikian. Baginya “kuasa dipraktekan dalam suatu ruang lingkup dimana ada banyak posisi yang secara strategis berkaitan satu sama lain dan senantiasa mengalami pergeseran”. Kuasa oleh karenanya menjadi sangat cair, setiap orang berpotensi memilikinya, tidak hanya orang-orang dalam jabatan struktural, kuasa juga bekerja pada level terkecil. Pada satu situasi tertentu misalnya, sekelompok demonstran dapat lebih berkuasa, dari seorang Bupati, ketika seorang Bupati dipaksa untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang dituntut oleh kelompok demonstran, pada saat itu kuasa bekerja pada kelompok demonstran tersebut.

Kekuasaan juga bekerja dalam alam ketidaksadaran masyarakat. Kekuasaan juga memiliki kekuatan untuk menentukan susunan, aturan dan hubungan yang ada di masyarakat secara internal. Misalnya hubungan keluarga yang menormalkan bahwa suami adalah yang harus bekerja untuk mencari nafkah sementara isteri hanya bertugas mengurus rumah tangga serta merawat anak-anaknya, bahkan ketaatan para istri tersebut bukan karena adanya represi dari suami atau orang lain, tapi lebih karena adanya regulasi-regulasi dari dalam yang menormalkan.

Lebih lanjut dalam pandangan Foucault, strategi kuasa berlangsung tidak hanya terbatas dalam satu institusi bernama negara saja. ketika terdapat proses penyusunan suatu peraturan atau regulasi, maka di situlah strategi kuasa sedang berlangsung. Dalam setiap organisasi yang di dalamnya terhimpun berbagai kepentingan, maka dalam proses dialektika antar kepentingan itulah strategi kuasa bisa bekerja.

Dengan demikian disinilah kita sedikit akan menemukan korelasi konsepsi filsafat Foucault tentang kuasa dengan kehendak untuk berkuasa sebagaimana digagas dalam filsafat Nietzsche dan menjadi gagasan yang paling menarik dari filosof “gila” tersebut.¹²⁰ Namun demikian, dialektika kedua filosof tersebut didominasi oleh sikap kritis serta jawaban pemikiran dari Foucault sebagaimana banyak ditemukan dalam rekam jejak dialektika pemikirannya dengan filosof lain.

Menurut Foucault, kuasa itu tidak datang dari luar, melainkan datang dari dalam untuk menentukan susunan, regulasi dan yang lainnya. Salah satu misal adalah hubungan sosio-religius, hubungan yang menyangkut ikatan emosional kekeluargaan, media komunikasi, kesehatan, pendidikan dan ilmu pengetahuan.¹²¹

Salah satu contoh dari beroperasinya strategi kuasa adalah dalam konteks vonis terhadap kebenaran, sehingga pada praktiknya ada satu hal yang dianggap kebenaran sementara yang lain tidak. Pada masa Orde Baru,

¹²⁰ James I Porter, *Nietzsche's Theory of the will to Power, A Companion to Nietzsche*, (London: Blackwell, 2006), 548

¹²¹ K Berteens, *Filsafat Barat Kontemporer jilid II Prancis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), 320.

Lembaga Sensor misalnya dijadikan sebagai lembaga yang bisa mengeksekusi apakah satu tayangan masih berpijak di atas satu kebenaran atau justru sebaliknya. Atau bagaimana pada masa Kegelapan di Eropa, gereja menjadi satu-satunya institusi yang bergerak pada ranah menghakimi satu kebenaran.

Bahkan masa pra revolusi gereja menjadi potret paling buruknya strategi kuasa dijalankan. Surat indulgensia adalah produk bekerjanya strategi kuasa oleh kalangan gereja, sebab dengan Indulgensia itu pihak gereja memperjual belikan penebusan dosa di akhirat. Seolah-olah, keselamatan manusia di akhirat kelak tergantung kepada sebuah dokumen penebusan dosa yang mereka 'beli' bernama indulgensia itu.

Menurut K Berteens, dalam strategi kuasa, secara khusus kita perlu memperhatikan pertautan antara pengetahuan dan kekuasaan. Pengetahuan, termasuk segenap regulasi yang mengaturnya, lahir dari relasi-relasi kekuasaan. Pengetahuan tidak merepresentasikan relasi kuasa yang terbentuk, tetapi justru pengetahuan berada dalam relasi kuasa itu sendiri. Secara lebih sederhana Foucault menyatakan bahwa tidak akan ada ilmu pengetahuan tanpa adanya kuasa. Demikian juga sebaliknya, tidak ada kuasa tanpa adanya pengetahuan.

Dengan demikian, tidak ada ilmu pengetahuan yang netral atau bebas nilai. Pengetahuan pada dasarnya senantiasa mengandung kepentingan-kepentingan politis. Tidak berarti bahwa hal ini terjadi karena pengetahuan memiliki konsekuensi politik atau menjadi arena perdebatan politik, melainkan karena pengetahuan hanya mungkin lahir dari relasi-relasi kuasa.

Namun demikian, bagi Foucault kuasa tidak seperti stigmatisasi kebanyakan orang yang menganggapnya negatif. Kuasa justru menurutnya bekerja secara positif dan produktif bukan negatif represif. Menurut Foucault, kita harus berhenti mengilustrasikan konsekuensi-konsekuensi yang muncul dari beroperasinya relasi kuasa secara negatif, seolah-olah kuasa itu menegasikan, menekan, mensensor, menyelubungi dan menyembunyikan.

Pandangan ini seolah hendak menegaskan bahwa relasi kuasa pada dasarnya bekerja secara positif bukan negatif. Relasi kuasa bersifat reduktif bukan justru destruktif. Relasi kuasa itu membebaskan bukan justru membelenggu kebebasan.

Menurutnya, kuasa yang sebenarnya itu memproduksi, bukan merepresi, kekuasaan memproduksi realitas, dan kekuasaan memproduksi ritus-ritus kebenaran. Termasuk di antara hasil produksi tersebut, adalah manusia perorangan maupun pengetahuan yang dapat diperoleh darinya.¹²²

Strategi kuasa tidak bekerja melalui jalan penindasan, melainkan melalui jalan regulasi dan normalisasi. Regulasi dan normalisasi ini oleh Foucault diungkapkannya dengan “menjaga dan menghukum sebagai sebuah disiplin”. Dua istilah tersebut bekerja pada taraf kehidupan manusia serta masyarakat dan berfungsi bagaikan semacam alat penyaring.

Dalam kaitannya dengan pengetahuan yang diproduksi oleh kuasa, pemikiran Foucault ini mengandaikan bahwa kebenaran pengetahuan akan senantiasa lahir dari relasi kuasa yang sedang berlangsung. Dengan demikian,

¹²² Michel Foucault, *Disipline and punish*, (London: Routledge, 1977), 194

kebenaran tersebut menjadi bersifat tentatif. Tentativitas ini tampaknya benar jika kita lihat dari uraiannya dalam konsepsi arkeologi pengetahuannya.

Misalnya bagaimana kegilaan itu selalu mengalami dinamika arti sejak masa renaissance, zaman klasik hingga pasca klasik.¹²³ Pada masa renaissance kegilaan menjadi tema penting dalam kesusastraan sejak abad ke 15 hingga abad ke 17. Pada abad ke 17 atau zaman klasik, pemaknaan terhadap kegilaan menjadi baru. Jika pada masa sebelumnya kegilaan justru dianggap dekat dengan kebahagiaan, pada masa klasik gila kemudian dipertentangkan dengan rasio. Kegilaan adalah tidak berakal atau *unreason*, dan karenanya harus dibungkam.

Pada masa pasca klasik, kegilaan tidak semata-mata muncul sebagai sesuatu yang dipertentangkan dengan intelektual dan harus disingkirkan. Pada masa ini orang-orang gila dikeluarkan dari rumah sakit. Pandangan yang mengemuka, kegilaan itu justru lahir karena udara segar dan kebebasan telah dirampas dari mereka. Untuk menghilangkan kegilaan itu, caranya adalah dengan mengembalikan kebebasan mereka.

Demikian juga arkeologi pengetahuan ini misalnya terlihat dari konsentrasi wacana ilmiah yang berkembang yang mengalami pergeseran pemaknaan dari manusia yang sebelumnya menjadi objek menjadi subjek. Hal ini menurut Foucault terjadi pada abad ke 20. Pada masa ini, pusat wacana

¹²³ K Berteens, *Filsafat Barat Kontemporer jilid II* Prancis, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), 302

pengetahuan adalah manusia sebagai subjek. Hal ini membawa implikasi bahwa manusia menjadi subjek atas kebebasan dan eksistensinya sendiri.¹²⁴

Pandangan ini membawa Foucault kepada satu pandangan mengenai relasi antara kekuasaan dengan wacana pengetahuan yang berkembang. Wacana mengenai kebenaran yang hendak dicapai oleh satu ilmu pengetahuan pada dasarnya diinisiasi oleh kehendak untuk berkuasa. Disinilah kemudian, ilmu pengetahuan yang lahir hadir untuk mengafirmasi apa yang dianggap benar kemudian mengeliminasi apa yang dianggap salah. Kehendak untuk menentukan kebenaran adalah kehendak untuk berkuasa. Sekali lagi hal ini menegaskan bahwa tidak ada pengetahuan yang netral dan bebas nilai.

Sebagai penjelasan lebih jelas mengenai relasi kuasa Foucault ini, maka kita perlu membahas mengenai teori arkeologi (seperti sedikit disinggung di atas) dan geneologi Foucault . Teori arkeologis ini berguna menurut Foucault untuk menunjukkan tema umum dari sebuah gambaran yang mempersoalkan eksistensi sebuah ungkapan yang dibahasakan, dan mempersoalkan pembentukan satu wacana ilmu pengetahuan.¹²⁵

Dengan analisis arkeologis ini, yang hendak diketengahkan bukan dalam rupa melihat bagaimana proses awal terbentuknya regulasi pembelajaran baca tulis al-Quran menjadi satu peraturan formal bernama Perda atau Perbup. Akan tetapi bagaimana diskursus atau wacana tentang satu pengetahuan yang menyokong terbentuknya pengetahuan baca tulis al-Quran menjadi satu

¹²⁴ Michel Foucault, *Arkeologi Ilmu-ilmu kemanusiaan*, terj. B. Priambodo (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2007), 422

¹²⁵ Michel Foucault, *the archeology of knowledge* (London: Loutledge, 1971), 131

regulasi formal. Atau bagaimana wacana atas pengetahuan itu dipersepsi, diafirmasi bersama dan seterusnya.

Sementara jika arkeologi bekerja pada ranah diskursus yang melingkupi sebuah sistem, maka geneologi hadir untuk menjelaskan efektivitas diskursus tersebut untuk membentuk satu objek.

Dua teori di atas diharapkan mampu memberi panduan secara komprehensif dalam menganalisis sosial dari fenomena politik lokal, mengenai kebijakan pendidikan agama Islam yang terdapat pada Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2011 tentang Muatan Lokal Wajib Baca Tulis al- Qur'an bagi peserta didik yang beragama Islam pada lembaga pendidikan umum di Kabupaten Bondowoso.

Dalam rentang kajian ini, pemanfaatan teori relasi kuasa Foucault serta teori hegemoni Gramsci memang menjadi penting. Urgensi yang dimaksud berada dalam konteks upaya memahami bagaimana kekuasaan (*power*) menjadi salah satu point utama dalam proses infiltrasi ideologi ke dalam berbagai dimensi kehidupan.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Bupati tentang Baca Tulis al-Qur'an di Bondowoso, dengan demikian ada beberapa hal yang dapat kita jelaskan untuk sedikit memahami dari perspektif arkeologis dan geneologis Foucault sebagaimana diuraikan di atas. Untuk itu, dijelaskan beberapa hal yang secara substansial memungkinkan dibuatnya regulasi mengenai pelajaran Baca Tulis al-Quran.

Yang pertama adalah masih kuatnya paradigma teologis, dengan menggunakan pengertian August Comte dalam *The Progrees of Civilization through Three States*, bagi masyarakat Bondowoso. Paradigma ini setidaknya tercermin dari begitu kokohnya masyarakat memandang keharusan menghormati para ulama' atau kiyai, serta ajaran Islam yang ditransmisikannya. Dalam konsep ini, manusia senantiasa meletakkan segala hal yang dilakukannya kepada kekuatan yang bersifat transendental. Dengan cara yang lebih sederhana, bagi mereka ada kekuatan maha besar yang kepadanya segala hal yang dilakukan akan dipertanggung jawabkan, yaitu Allah.

Dalam pandangan seorang muslim, kebahagiaan yang hakiki itu adalah kebahagiaan di akhirat bukan dunia. Dunia bagi seorang muslim bukan merupakan tujuan akhir (*ultimate goal*). Tujuan akhir dari seorang muslim adalah akhirat. Dalam mengejar kebahagiaan akhirat itulah, kita dapat memahami pentingnya pemandu untuk menuju kebahagiaan akhirat, yaitu seorang Nabi.

Dalam keyakinan seperti ini, ulama yang dianggap sebagai penerus para Nabi utusan Allah, menjadi sosok yang kemudian dipatuhi dan dihormati. Ulama atau di Bondowoso biasa disebut Kiyai, memiliki peran yang sangat menentukan. Apa yang diikuti oleh Kiyai, serentak biasanya juga akan diikuti oleh masyarakat. Apa yang tidak disenangi oleh Kiyai, masyarakat pun akan spontan memunculkan stigmatisasi yang tidak baik.

Salah satu bentuk penghormatan kepada para Kiyai di Bondowoso, adalah masih kentalnya nilai-nilai atau ajaran Islam yang ditransmisikan oleh Kiyai.

Artinya, tanpa *hujjah* dari sang Kiyai, satu materi yang dianggap bernilai Islami, tetap tidak akan mudah diterima.¹²⁶ Bukan berarti bahwa posisi Kiyai, melebihi aturan Islam itu sendiri. Akan tetapi karena interpretasi terhadap ajaran Islam berada pada domain seorang Kiyai dalam keyakinan masyarakat, sebagaimana firman Allah SWT:

وَمَا يَعْلَمُ تَأْوِيلَهُ إِلَّا اللَّهُ وَالرَّاسِخُونَ فِي الْعِلْمِ يَقُولُونَ ءَأَمَّنَّا بِهِ كُلٌّ مِّنْ عِنْدِ رَبِّنَا وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ ﴿٧٦﴾

“Padahal tidak ada yang mengetahui ta'wilnya melainkan Allah dan orang-orang yang mendalam ilmunya berkata: "Kami beriman kepada ayat-ayat yang mutasyaabihaat, semuanya itu dari sisi Tuhan kami." dan tidak dapat mengambil pelajaran (daripadanya) melainkan orang-orang yang berakal (Q.S. Ali Imran: 7)¹²⁷

Meskipun penafsiran ayat ini masih multi interpretable, bagi kalangan Ahlus Sunnah wal Jamaah sebagaimana menjadi keyakinan masyarakat Bondowoso yang didominasi warga NU, para ulama adalah sosok yang memiliki kemampuan untuk menafsirkan al-Quran.

Penyusunan regulasi tentang pembelajaran baca Tulis al-Quran adalah salah satu bentuk bagaimana materi ajaran Islam dibumikan dan mendapat konsensus dari para ulama di Bondowoso mengenai urgensi dan relevansinya untuk diterapkan secara legal formal. Dengan demikian, materi ajaran Islam ini

¹²⁶ Hal ini tentu terbatas pada ajaran-ajaran yang masih dabatable di kalangan umat Islam, atau berada pada kategori Far'iyah. Seperti kita ketahui, ajaran islam yang bersumber dari al-Quran dan hadits, itu ada yang sifatnya Ushuliyah dan Far'iyah. Hal ini karena ayat-ayat al-Quran maupun Hadits, ada yang bersifat Dhanniyud dalalah (dalalahnya masih dugaan) dan qat'iyud dalalah (dalalahnya bersifat pasti). Untuk yang Qai'iyud dalalah atau yang ushuliyah, tentu disini tanpa legitimasi seorang kiai, siapapun akan menerimanya sebagai sebuah kewajiban seperti sholat, zakat dan sebagainya. Berbeda misalnya dengan sholat sunnah tarawih, yang pelaksanaannya bagi masyarakat Bondowoso cenderung mematuhi pendapat para Kiai apakah selapan rakaat atau dua puluh rakaat.

¹²⁷ al-Qur'an.7 (al-Imran):76.

memperoleh penerimaan oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai satu aturan bernama Perbup, tidak semata-mata karena merupakan bagian dari ajaran Islam semata, tapi juga disokong oleh interpretasi para kiai terhadap signifikansi dan relevansinya untuk dimasukkan dalam regulasi formal. Hal ini kemudian secara logis akan mendapat akseptabilitas dari masyarakat.

Akseptabilitas ini dengan demikian muncul dari dua fondasi sekaligus, yaitu pertimbangan BTQ sebagai bagian dari pelajaran agama Islam, dan sekaligus juga atas pertimbangan mendapat legitimasi argumentasinya dari dukungan para Kiyai di Bondowoso. Selanjutnya secara teoritis, keduanya adalah produk dari paradigma teologis Comte di atas.

Yang kedua, paradigma di atas kemudian berimplikasi kepada upaya para penguasa untuk memanfaatkan peran Kiyai dan ajaran Islam yang ditransmisikan mereka untuk membangun legitimasi kekuasaannya, atau setidaknya berlindung di bawah pengaruhnya. Dalam sejarah, cerita mengenai upaya para penguasa untuk mendekati para ulama' adalah hal biasa yang kita dengar. Dengan mendekati para ulama', sang penguasa akan memperoleh legitimasi kekuasaan. Disamping itu, para penguasa hendak menegaskan bahwa kekuasaan mereka lahir dari perjuangan untuk membela agama atau melastarikan ajaran-ajaran agama.

Dengan intervensi agama, pemerintah akan langgeng. Sebaliknya dengan penggunaan kekuasaan, agama akan semakin kuat. Itulah rumus klasik mengenai Islam dan kekuasaan. Sementara itu, berdasarkan uraian teori Gramsci di atas, dapat dipahami pula bahwa secara politis setiap upaya

dominasi dan hegemoni sudah menjadi fitrah dan lazim dilakukan oleh setiap penguasa. Akan tetapi dalam penelitian ini, yang hendak diungkap apakah pembentukan Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 28 Tahun 2011 tentang Muatan lokal wajib Baca Tulis al-Qur'an merupakan upaya hegemonik pemerintah Kabupaten Bondowoso melalui dimensi pendidikan atau tidak.

Sebagaimana pandangan Gramsci tersebut, hal yang perlu digaris bawahi adalah makna hegemoni yang tidak menunjuk pada cara-cara kekuasaan atau kelas penguasa yang bertindak represif atau menindas kelas yang dikuasai. Sama halnya pula dengan yang diungkapkan Foucault bahwa kekuasaan sama dengan banyaknya elemen relasi kekuasaan yang bekerja dalam suatu ruang atau waktu, dan ia mentransformasi pengertian konvensional yang berarti kekuasaan itu menindas, menjadi kekuasaan itu memproduksi kebenaran yang berada dalam relasi-relasi sirkular dengan sistem kekuasaan itu sendiri.¹²⁸ Sejak masa klasik, kekuasaan di Barat berubah drastis. Kekuasaan di zaman modern mengarahkan secara positif, mengontrol, dan mengatur kehidupan.¹²⁹

Secara sederhana, ada kesan bahwa Peraturan Bupati tentang Baca Tulis al-Qur'an merupakan produk kekuasaan lokal atau pemerintah Kabupaten Bondowoso untuk menghegemoni masyarakat setempat melalui dunia pendidikan yaitu mengarahkan, mengatur, dan mengontrol kehidupan sosial secara positif. Di sini, dunia pendidikan dijadikan instrumen atau alat kekuasaan oleh penguasa lokal (baca: pemerintah Bondowoso) untuk menjaga stabilitas dan keberlangsungan kekuasaannya. Institusi pendidikan, dengan

¹²⁸ H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Publik*, 260

¹²⁹ M. Foucault, *The History of Sexuality*, Robert Hurley (*penerj.*), (Middlesex: Penguin Books, 1984), 135.

meminjam istilah Althusser tanpa mengafirmasinya secara mutlak dan ideologis atau sekedar untuk keperluan peristilahan, telah dijadikan piranti untuk menjalankan agenda *ideological state apparatus* (ISA).¹³⁰

Terkait hal tersebut, upaya penguasa politik lokal dalam melakukan “ideologisasi”¹³¹ atau mengarahkan masyarakat kepada kepentingan tertentu terlihat dalam maksud diterbitkannya Perbub tersebut sebagai salah satu upaya mewujudkan visi pembangunan Kabupaten Bondowoso, yakni mewujudkan masyarakat Bondowoso yang beriman, berdaya, dan bermartabat. Selain itu juga untuk melaksanakan salah satu misinya yaitu meningkatkan kehidupan keagamaan melalui peningkatan pemahaman dan pengamalan nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-hari.¹³²

¹³⁰ Louis Althusser membedakan dua konsep tentang ideologi, yaitu *repressive state apparatus* (RSA) dan *ideological state apparatus* (ISA). RSA menunjuk pada aktor-aktor yang memiliki kekuasaan represif untuk dengan tegas menerapkannya kepada setiap warga negara. Sedangkan ISA mengarah pada ideologi itu sendiri yang masuk ke dalam setiap bidang kehidupan manusia, misalnya aspek keagamaan, pendidikan, hukum, politik, serta moralitas. Baca Hans Betens dan Joseph Natoli (ed.), *Postmodernism: The Key Figures* (Blackweel Pub: Oxford, 2002), 197.

¹³¹ Peneliti menggunakan istilah ideologisasi dengan dibubuhi tanda kutip (“”) untuk menunjukkan bahwa arti kata ideologisasi dalam penelitian ini adalah pengokohan ideologi dan tradisi-tradisi keagamaan NU yang sudah lama mengakar di Kabupaten Bondowoso.

¹³² Ketentuan tersebut tertuang dalam pasal 2 (dua) Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 28 Tahun 2011 tentang Muatan Lokal Wajib Baca Tulis Al-Qur’an bagi Peserta Didik yang beragama Islam.

BAB V

HEGEMONI DAN RELASI KEKUASAAN

Penelitian ini dianalisa dengan mempergunakan teori yang relevan yaitu teori hegemoni Antonio Gramsci dan teori kekuasaan Michel Foucolt. Kedua teori ini membantu menjelaskan beberapa fenomena yang ditemukan dalam konteks penelitian ini.

3. Pengertian Hegemoni

Tokoh utama dari teori ini adalah Antonio Gramsci, yaitu salah satu dari penganut aliran Marxian, meskipun pada prinsipnya ide dan pokok pikiran Gramsci adalah kritik terhadap Marx. Gramsci dipandang banyak pihak sebagai pemikir Marxian paling penting di abad 20. Beberapa karya Gramsci yang paling penting adalah terkait dengan beberapa isu penting yaitu Hegemoni Budaya sebagai cara untuk menjaga keberlangsungan negara kapitalis, pentingnya pendidikan buruh populer untuk mendorong perkembangan intelektual dari kelas pekerja, pemisahan antara masyarakat politis (polisi, tentara, sistem legal, yang mendominasi secara langsung dan koersif, dan masyarakat sipil (keluarga, sistem pendidikan, serikat perdagangan, dimana kepemimpinan dikonstitusionalisasi melalui ideologi 'Historisisme Absolut', kritik determinisme ekonomi dan kritik materialisme filosofis.

Teori Hegemoni adalah salah satu karya Gramsci yang bersumber dari buku *Selection from Prison Notebook*. Buku ini ditulis selama di penjara

(1929-1935). Teori ini menganalisis berbagai relasi kekuasaan yang ada di masyarakat. Sebagaimana Marx, Gramsci juga percaya bahwa ada dominasi dalam relasi yang ada di masyarakat. Namun, bedanya, Marx selalu menekankan bahwa dominasi yang terjadi selalu bermotif ekonomi dan berupa penguasaan fisik. Sedangkan konsep hegemoni, menjelaskan bahwa penguasaan tidak selalu bermotif ekonomi dan fisik, namun juga bisa berupa alam sadar manusia. Kritik lain dari teori ini pada Marx bahwa dominasi tidak selalu terjadi dalam ranah ekonomi, hubungan antara majikan dan buruh, kelas borjuis kepada kelas proletar, namun juga bisa terjadi di ranah sosial dan budaya.

Dominasi atau penguasaan satu kelompok pada kelompok yang lain sebagaimana dijelaskan dalam teori ini menegaskan bahwa terdapat pengendalian oleh penguasa pada masyarakat kebanyakan dengan jalan menguasai kesadarannya. Hegemoni menggunakan kombinasi antara paksaan dan kerelaan. Artinya, hegemoni selalu berhasil menciptakan penguasaan atas subjek yang dikuasainya sekaligus menciptakan kondisi dimana si subjek merelakan dirinya untuk dikuasai. Pada prakteknya, hegemoni dicapai dengan cara indoktrinasi ideologis yang menyusup melalui tatanan nilai dan sistem yang hidup di masyarakat.

Sistem kerja hegemoni melalui dua tahap, yaitu dominasi dan *direction* atau pengarahan, dan tentunya dominasi tidak serta merta akan terjadi. Terdapat beberapa instrument utama yang biasanya memfasilitasi dominasi ini dan selalu dipakai oleh negara, sekolah, modal, media dan lembaga-lembaga

negara lainnya.¹³³ Ideologi yang disusupkan lewat alat-alat tadi bagi Gramsci merupakan kesadaran yang bertujuan agar ide-ide yang diinginkan negara menjadi norma yang disepakati oleh masyarakat.

Hegemoni juga seringkali diartikan sebagai upaya efektif penguasa untuk tetap berkuasa, sebagaimana yang disampaikan oleh Simon, “...*the practices of a capitalist class or its representatives to gain state power and maintain it later.*”¹³⁴ Konsep hegemoni, selain selalu dikaitkan dengan kekuasaan, juga seringkali dikaitkan dengan media dan penguasaan. Gramsci secara detail menjelaskan hal ini. Menurutnya, teori ini tidak hanya untuk menjelaskan relasi antar kelas politik (*ruling class*),¹³⁵ tetapi juga bisa menjelaskan relasi sosial yang lebih luas, terutama terkait media dan penguasaan atas media. Artinya, penjelasan teori ini tidak selalu dan terbatas pada para politisi, namun juga menyertakan banyak pihak, seperti pekerja media, pemilik modal, ilmuwan, para moralis, Kiyai dan pendeta.¹³⁶

Menariknya, hegemoni cenderung bekerja melalui dan memakai cara-cara yang “*legitimate*”, yaitu dengan cara menguasai kelompok mayoritas, dimana dengan cara ini, demokrasi yang memiliki prinsip utama “terbanyak

¹³³ Lebih detailnya lihat dalam Yasraf Amir Piliang, *Posrealitas: Realitas Kebudayaan dalam Era Posmetafisika*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2004).

¹³⁴ Lebih komprehensifnya baca Roger Simon, *Gramsci's Political Thought: An Introduction*, (London: Lawrence and Wishart, 1991), 23.

¹³⁵ Sangat banyak sosiolog yang berusaha menjelaskan arti dari teori ini, kebanyakan mengarahkan pada ranah politik dan kekuasaan, semisal penjelasan dari Boothman. Menurutnya, hegemoni selalu diarahkan pada persoalan bagaimana sekelompok orang menempati posisi kepemimpinan dalam ranah politik tertentu, serta bagaimana mereka mempertahankannya. Selengkapnya baca D. Boothman, *Hegemony: Political and Linguistic Sources for Gramsci's Concept of Hegemony*, dalam R. Howsom and K. Smith (Edit.), *Hegemony: Studies in consensus and Coercion*, (London: Routledge, 2008).

¹³⁶ Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), 205-206.

adalah pemenangnya” mengesahkan segala perilaku hegemonik ini. Pemilihan umum, suara di parlemen, penguasaan media massa, serta penundukan kelompok intelektual adalah sarana yang dipakai oleh hegemoni penguasa dengan cara yang “sah”.

Lebih lanjut berkaitan dengan hegemoni tersebut, secara geneologis, Gramsci sebenarnya bukanlah penemu konsep tersebut, sebagaimana banyak orang salah mempersepsinya. Istilah hegemoni memiliki sejarah yang sangat panjang dalam gerakan sosialis Rusia yang kemudian memperoleh penyegeran secara teoritis oleh Vladimir Illyich Ulyanov atau Lenin.¹³⁷ Meski demikian, di tangan Gramsci-lah konsep hegemoni ini mengalami penyempurnaan serta efektif digunakan sebagai pisau analisis politik dan budaya.

Konsep hegemoni Gramsci bertolak dari preposisi bahwa kelas penguasa menjalankan kekuasaannya atas kelas yang dikuasai melalui dua cara, yaitu kekerasan dan persuasi.¹³⁸ Cara kekerasan atau represif yang dilakukan oleh penguasa disebut dominasi, sementara sebaliknya adalah hegemoni. Instrumen yang digunakan oleh pemegang kuasa juga berbeda dalam praktik dominasi dan hegemoni.

Dalam dominasi, cara represif yang dipakai umumnya menggunakan instrumen aparat penguasa, seperti polisi, tentara, kejaksaan dan sebagainya dalam organisasi negara. Melalui merekalah, pemegang kekuasaan memaksakan kebenaran yang diproduksinya agar diterima dan dipatuhi masyarakat. Sementara dalam hegemoni, instrumen yang digunakan lebih *soft*

¹³⁷ Steve Jones, Antonio Gramsci, (London : Routledge, 2006), 42

¹³⁸ Roger Simons, Gagasan-gagasan Politik Gramsci, terj. Kamdani dan Imam Baehaqi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 19

dan subtil, misalnya dengan menanamkan ideologi agama, sosial, politik dan sebagainya.

Bagi Gramsci, konsep hegemoni digunakan untuk melihat bagaimana aspek politik, budaya, agama dan sebagainya menjadi penopang bagi tegaknya satu kekuasaan oleh kelas tertentu. Melalui dasar-dasar politik, budaya dan agama itulah penguasa mendapatkan legitimasi untuk memaksakan pendapatnya.

Lebih lanjut Gramsci menjelaskan bahwa hegemoni dan dominasi itu menyiratkan tiga pengertian. Pengertian yang pertama, dominasi itu beroperasi dalam relasi permusuhan, sementara hegemoni diproyeksikan untuk dilakukan terhadap kawan dan sekutu atau pihak yang pro dengan penguasa. Yang kedua, hegemoni adalah pra kondisi untuk menaklukkan kekuasaan pemerintahan. D Ketiga, kekuasaan yang sudah dicapai, maka hegemoni atau dominasi akan terus berlanjut.

Oleh karena itulah, teori hegemoni Gramsci ini bekerja melalui kepemimpinan yang berorientasi intelektual dan moral. Dalam kepemimpinan semacam ini, yang terjadi adalah konsensus secara sukarela dari kelompok yang dikuasai terhadap apapun yang dijalankan oleh sang pemegang kekuasaan. Konsensus ini muncul karena keberhasilan kelompok penguasa menanamkan ideologinya, atau bahkan ideologi penguasa yang semakin memperkokoh ideologi yang sudah lama hidup dan diyakini oleh masyarakat.

Pada praktiknya menurut Gramsci, hegemoni selalu menghadapi halangan dan rintangan terutama dari pihak atau kelas yang memiliki

kepentingan berbeda dengan kelas penguasa. Atau dalam konteks bernegara, dilakukan oleh pihak oposisi. Di sini kemudian acapkali muncul praktik dominasi oleh kelas penguasa untuk menekan atau membungkam suara para oposan.

Dengan kata lain, dominasi akan muncul manakala tingkat konsensus atau sukarela dari kelas yang dikuasai semakin tipis. Semakin besar konsensus kelas yang dikuasai, maka praktik dominasi akan semakin kecil untuk diterapkan.

4. Pengertian Relasi Kekuasaan

Teori yang juga relevan dengan penelitian ini adalah teori kuasa dalam diskursus Michel Foucault. Tentu telah banyak para ahli yang membahas tentang kekuasaan ini, namun bahasan dan penjelasan Michel Foucault lebih tepat dalam konteks penelitian ini. Sebagaimana Gramsci, Foucault juga memiliki latar belakang intelektual Marxisme. Menurutnya, kekuasaan bukanlah perkara siapa yang memiliki, namun lebih pada proses relasi antara berbagai kekuatan.¹³⁹ Sebagai seorang sejarawan, Foucault lebih tertarik membahas kekuasaan dari sisi bagaimana kekuasaan dipraktekkan, dimaknai, diterima serta dianggap sebagai alat pembenar dalam kehidupan masyarakat.

Bagi Foucault, kekuasaan lebih menunjuk pada mekanisme dan strategi dalam mengatur hidup bersama. Konsepsi ini dapat dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan metodologis Foucault tentang kekuasaan ini, misalnya penjelasan tentang peran hukum dan aturan-aturan. Menurutnya, kuasa tidak

¹³⁹ Lebih detailnya lihat dalam Michael Foucault, *Seks dan Kekuasaan*, (Jakarta: PT. Sun, 1997).

selalu bekerja melalui kerja represif dan intimidasi, namun lebih sering bermain dalam regulasi-regulasi yang bekerja dalam bingkai normalisasi. Lewat normalisasi dan regulasilah masyarakat digerakkan, misalnya aturan yang menabukan wanita untuk berbicara mengenai sex, adalah salah satu bentuk kuasa yang bekerja dalam masyarakat. Efeknya dapat dilihat dari eksklusi terhadap wanita yang berbicara sex secara gamblang, biasanya mereka akan dicap sebagai bukan wanita “baik-baik”. Inilah yang dimaksud Foucault dengan normalisasi.

Bagi Foucault kekuasaan diartikan sebagai sesuatu yang tidak dapat dimiliki. Menurutnya, kekuasaan tidak dapat diperoleh, disimpan, dibagi, ditambah, atau dikurangi. Kuasa bukan milik seorang Presiden, Gubernur atau Bupati, yang diperolehnya dari rakyat, dan bisa begitu saja ia delegasikan kepada menteri-menterinya, atau kepala dinasnya, sehabis masa jabatannya habis pula kuasa yang ada padanya. Kuasa dalam pandangan Foucault tidaklah demikian. Baginya “kuasa dipraktikkan dalam suatu ruang lingkup dimana ada banyak posisi yang secara strategis berkaitan satu sama lain dan senantiasa mengalami pergeseran”. Kuasa oleh karenanya menjadi sangat cair, setiap orang berpotensi memilikinya, tidak hanya orang-orang dalam jabatan struktural, kuasa juga bekerja pada level terkecil. Pada satu situasi tertentu misalnya, sekelompok demonstran dapat lebih berkuasa, dari seorang Bupati, ketika seorang Bupati dipaksa untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang dituntut oleh kelompok demonstran, pada saat itu kuasa bekerja pada kelompok demonstran tersebut.

Kekuasaan juga bekerja dalam alam ketidaksadaran masyarakat. Kekuasaan juga memiliki kekuatan untuk menentukan susunan, aturan dan hubungan yang ada di masyarakat secara internal. Misalnya hubungan keluarga yang menormalkan bahwa suami adalah yang harus bekerja untuk mencari nafkah sementara isteri hanya bertugas mengurus rumah tangga serta merawat anak-anaknya, bahkan ketaatan para istri tersebut bukan karena adanya represi dari suami atau orang lain, tapi lebih karena adanya regulasi-regulasi dari dalam yang menormalkan.

Lebih lanjut dalam pandangan Foucault, strategi kuasa berlangsung tidak hanya terbatas dalam satu institusi bernama negara saja. ketika terdapat proses penyusunan suatu peraturan atau regulasi, maka di situlah strategi kuasa sedang berlangsung. Dalam setiap organisasi yang di dalamnya terhimpun berbagai kepentingan, maka dalam proses dialektika antar kepentingan itulah strategi kuasa bisa bekerja.

Dengan demikian disinilah kita sedikit akan menemukan korelasi konsepsi filsafat Foucault tentang kuasa dengan kehendak untuk berkuasa sebagaimana digagas dalam filsafat Nietzsche dan menjadi gagasan yang paling menarik dari filosof “gila” tersebut.¹⁴⁰ Namun demikian, dialektika kedua filosof tersebut didominasi oleh sikap kritis serta jawaban pemikiran dari Foucault sebagaimana banyak ditemukan dalam rekam jejak dialektika pemikirannya dengan filosof lain.

¹⁴⁰ James I Porter, *Nietzsche's Theory of the will to Power, A Companion to Nietzsche*, (London: Blackwell, 2006), 548

Menurut Foucault, kuasa itu tidak datang dari luar, melainkan datang dari dalam untuk menentukan susunan, regulasi dan yang lainnya. Salah satu misal adalah hubungan sosio-religius, hubungan yang menyangkut ikatan emosional kekeluargaan, media komunikasi, kesehatan, pendidikan dan ilmu pengetahuan.¹⁴¹

Salah satu contoh dari beroperasinya strategi kuasa adalah dalam konteks vonis terhadap kebenaran, sehingga pada praktiknya ada satu hal yang dianggap kebenaran sementara yang lain tidak. Pada masa Orde Baru, Lembaga Sensor misalnya dijadikan sebagai lembaga yang bisa mengeksekusi apakah satu tayangan masih berpijak di atas satu kebenaran atau justru sebaliknya. Atau bagaimana pada masa Kegelapan di Eropa, gereja menjadi satu-satunya institusi yang bergerak pada ranah menghakimi satu kebenaran.

Bahkan masa pra revolusi gereja menjadi potret paling buruknya strategi kuasa dijalankan. Surat indulgensia adalah produk bekerjanya strategi kuasa oleh kalangan gereja, sebab dengan Indulgensia itu pihak gereja memperjual belikan penebusan dosa di akhirat. Seolah-olah, keselamatan manusia di akhirat kelak tergantung kepada sebuah dokumen penebusan dosa yang mereka 'beli' bernama indulgensia itu.

Menurut K Berteens, dalam strategi kuasa, secara khusus kita perlu memperhatikan pertautan antara pengetahuan dan kekuasaan. Pengetahuan, termasuk segenap regulasi yang mengaturnya, lahir dari relasi-relasi kekuasaan. Pengetahuan tidak merepresentasikan relasi kuasa yang terbentuk,

¹⁴¹ K Berteens, *Filsafat Barat Kontemporer* jilid II Prancis, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), 320.

tetapi justru pengetahuan berada dalam relasi kuasa itu sendiri. Secara lebih sederhana Foucault menyatakan bahwa tidak akan ada ilmu pengetahuan tanpa adanya kuasa. Demikian juga sebaliknya, tidak ada kuasa tanpa adanya pengetahuan.

Dengan demikian, tidak ada ilmu pengetahuan yang netral atau bebas nilai. Pengetahuan pada dasarnya senantiasa mengandung kepentingan-kepentingan politis. Tidak berarti bahwa hal ini terjadi karena pengetahuan memiliki konsekuensi politik atau menjadi arena perdebatan politik, melainkan karena pengetahuan hanya mungkin lahir dari relasi-relasi kuasa.

Namun demikian, bagi Foucault kuasa tidak seperti stigmatisasi kebanyakan orang yang menganggapnya negatif. Kuasa justru menurutnya bekerja secara positif dan produktif bukan negatif represif. Menurut Foucault, kita harus berhenti mengilustrasikan konsekuensi-konsekuensi yang muncul dari beroperasinya relasi kuasa secara negatif, seolah-olah kuasa itu menegasikan, menekan, mensensor, menyelubungi dan menyembunyikan.

Pandangan ini seolah hendak menegaskan bahwa relasi kuasa pada dasarnya bekerja secara positif bukan negatif. Relasi kuasa bersifat reduktif bukan justru destruktif. Relasi kuasa itu membebaskan bukan justru membelenggu kebebasan.

Menurutnya, kuasa yang sebenarnya itu memproduksi, bukan merepresi, kekuasaan memproduksi realitas, dan kekuasaan memproduksi ritus-ritus

kebenaran. Termasuk di antara hasil produksi tersebut, adalah manusia perorangan maupun pengetahuan yang dapat diperoleh darinya.¹⁴²

Strategi kuasa tidak bekerja melalui jalan penindasan, melainkan melalui jalan regulasi dan normalisasi. Regulasi dan normalisasi ini oleh Foucault diungkapkannya dengan “menjaga dan menghukum sebagai sebuah disiplin”. Dua istilah tersebut bekerja pada taraf kehidupan manusia serta masyarakat dan berfungsi bagaikan semacam alat penyaring.

Dalam kaitannya dengan pengetahuan yang diproduksi oleh kuasa, pemikiran Foucault ini mengandaikan bahwa kebenaran pengetahuan akan senantiasa lahir dari relasi kuasa yang sedang berlangsung. Dengan demikian, kebenaran tersebut menjadi bersifat tentatif. Tentativitas ini tampaknya benar jika kita lihat dari uraiannya dalam konsepsi arkeologi pengetahuannya.

Misalnya bagaimana kegilaan itu selalu mengalami dinamika arti sejak masa renaissance, zaman klasik hingga pasca klasik.¹⁴³ Pada masa renaissance kegilaan menjadi tema penting dalam kesusastraan sejak abad ke 15 hingga abad ke 17. Pada abad ke 17 atau zaman klasik, pemaknaan terhadap kegilaan menjadi baru. Jika pada masa sebelumnya kegilaan justru dianggap dekat dengan kebahagiaan, pada masa klasik gila kemudian dipertentangkan dengan rasio. Kegilaan adalah tidak berakal atau *unreason*, dan karenanya harus dibungkam.

Pada masa pasca klasik, kegilaan tidak semata-mata muncul sebagai sesuatu yang dipertentangkan dengan intelektual dan harus disingkirkan. Pada

¹⁴² Michel Foucault, *Disipline and punish*, (London: Routledge, 1977), 194

¹⁴³ K Berteens, *Filsafat Barat Kontemporer jilid II Prancis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), 302

masa ini orang-orang gila dikeluarkan dari rumah sakit. Pandangan yang mengemuka, kegilaan itu justru lahir karena udara segar dan kebebasan telah dirampas dari mereka. Untuk menghilangkan kegilaan itu, caranya adalah dengan mengembalikan kebebasan mereka.

Demikian juga arkeologi pengetahuan ini misalnya terlihat dari konsentrasi wacana ilmiah yang berkembang yang mengalami pergeseran pemaknaan dari manusia yang sebelumnya menjadi objek menjadi subjek. Hal ini menurut Foucault terjadi pada abad ke 20. Pada masa ini, pusat wacana pengetahuan adalah manusia sebagai subjek. Hal ini membawa implikasi bahwa manusia menjadi subjek atas kebebasan dan eksistensinya sendiri.¹⁴⁴

Pandangan ini membawa Foucault kepada satu pandangan mengenai relasi antara kekuasaan dengan wacana pengetahuan yang berkembang. Wacana mengenai kebenaran yang hendak dicapai oleh satu ilmu pengetahuan pada dasarnya diinisiasi oleh kehendak untuk berkuasa. Disinilah kemudian, ilmu pengetahuan yang lahir hadir untuk mengafirmasi apa yang dianggap benar kemudian mengeliminasi apa yang dianggap salah. Kehendak untuk menentukan kebenaran adalah kehendak untuk berkuasa. Sekali lagi hal ini menegaskan bahwa tidak ada pengetahuan yang netral dan bebas nilai.

Sebagai penjelasan lebih jelas mengenai relasi kuasa Foucault ini, maka kita perlu membahas mengenai teori arkeologi (seperti sedikit disinggung di atas) dan geneologi Foucault . Teori arkeologis ini berguna menurut Foucault untuk menunjukkan tema umum dari sebuah gambaran yang mempersoalkan

¹⁴⁴ Michel Foucault, *Arkeologi Ilmu-ilmu kemanusiaan*, terj. B. Priambodo (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2007), 422

eksistensi sebuah ungkapan yang dibahasakan, dan mempersoalkan pembentukan satu wacana ilmu pengetahuan.¹⁴⁵

Dengan analisis arkeologis ini, yang hendak diketengahkan bukan dalam rupa melihat bagaimana proses awal terbentuknya regulasi pembelajaran baca tulis al-Quran menjadi satu peraturan formal bernama Perda atau Perbup. Akan tetapi bagaimana diskursus atau wacana tentang satu pengetahuan yang menyokong terbentuknya pengetahuan baca tulis al-Quran menjadi satu regulasi formal. Atau bagaimana wacana atas pengetahuan itu dipersepsi, diafirmasi bersama dan seterusnya.

Sementara jika arkeologi bekerja pada ranah diskursus yang melingkupi sebuah sistem, maka geneologi hadir untuk menjelaskan efektivitas diskursus tersebut untuk membentuk satu objek.

Dua teori di atas diharapkan mampu memberi panduan secara komprehensif dalam menganalisis sosial dari fenomena politik lokal, mengenai kebijakan pendidikan agama Islam yang terdapat pada Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2011 tentang Muatan Lokal Wajib Baca Tulis al- Qur'an bagi peserta didik yang beragama Islam pada lembaga pendidikan umum di Kabupaten Bondowoso.

Dalam rentang kajian ini, pemanfaatan teori relasi kuasa Foucault serta teori hegemoni Gramsci memang menjadi penting. Urgensi yang dimaksud berada dalam konteks upaya memahami bagaimana kekuasaan (*power*)

¹⁴⁵ Michel Foucault, *The Archeology of Knowledge* (London: Routledge, 1971), 131

menjadi salah satu point utama dalam proses infiltrasi ideologi ke dalam berbagai dimensi kehidupan.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Bupati tentang Baca Tulis al-Qur'an di Bondowoso, dengan demikian ada beberapa hal yang dapat kita jelaskan untuk sedikit memahami dari perspektif arkeologis dan geneologis Foucault sebagaimana diuraikan di atas. Untuk itu, dijelaskan beberapa hal yang secara substansial memungkinkan dibuatnya regulasi mengenai pelajaran Baca Tulis al-Quran.

Yang pertama adalah masih kuatnya paradigma teologis, dengan menggunakan pengertian August Comte dalam *The Progrees of Civilization through Three States*, bagi masyarakat Bondowoso. Paradigma ini setidaknya tercermin dari begitu kokohnya masyarakat memandang keharusan menghormati para ulama' atau kiyai, serta ajaran Islam yang ditransmisikannya. Dalam konsep ini, manusia senantiasa meletakkan segala hal yang dilakukannya kepada kekuatan yang bersifat transendental. Dengan cara yang lebih sederhana, bagi mereka ada kekuatan maha besar yang kepadanya segala hal yang dilakukan akan dipertanggung jawabkan, yaitu Allah.

Dalam pandangan seorang muslim, kebahagiaan yang hakiki itu adalah kebahagiaan di akhirat bukan dunia. Dunia bagi seorang muslim bukan merupakan tujuan akhir (*ultimate goal*). Tujuan akhir dari seorang muslim adalah akhirat. Dalam mengejar kebahagiaan akhirat itulah, kita dapat memahami pentingnya pemandu untuk menuju kebahagiaan akhirat, yaitu seorang Nabi.

Dalam keyakinan seperti ini, ulama yang dianggap sebagai penerus para Nabi utusan Allah, menjadi sosok yang kemudian dipatuhi dan dihormati. Ulama atau di Bondowoso biasa disebut Kiyai, memiliki peran yang sangat menentukan. Apa yang diikuti oleh Kiyai, serentak biasanya juga akan diikuti oleh masyarakat. Apa yang tidak disenangi oleh Kiyai, masyarakat pun akan spontan memunculkan stigmatisasi yang tidak baik.

Salah satu bentuk penghormatan kepada para Kiyai di Bondowoso, adalah masih kentalnya nilai-nilai atau ajaran Islam yang ditransmisikan oleh Kiyai. Artinya, tanpa *hujjah* dari sang Kiyai, satu materi yang dianggap bernilai Islami, tetap tidak akan mudah diterima.¹⁴⁶ Bukan berarti bahwa posisi Kiyai, melebihi aturan Islam itu sendiri. Akan tetapi karena interpretasi terhadap ajaran Islam berada pada domain seorang Kiyai dalam keyakinan masyarakat, sebagaimana firman Allah SWT:

وَمَا يَعْلَمُ تَأْوِيلَهُ إِلَّا اللَّهُ وَالرَّاسِخُونَ فِي الْعِلْمِ يَقُولُونَ ءَأَمَّنَّا بِهِ كُلٌّ مِّنْ عِنْدِ رَبِّنَا وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ ﴿٧٦﴾

“Padahal tidak ada yang mengetahui ta'wilnya melainkan Allah dan orang-orang yang mendalam ilmunya berkata: "Kami beriman kepada ayat-ayat yang mutasyaabihaat, semuanya itu dari sisi Tuhan kami." dan tidak dapat mengambil pelajaran (daripadanya) melainkan orang-orang yang berakal (Q.S. Ali Imran: 7)¹⁴⁷

¹⁴⁶ Hal ini tentu terbatas pada ajaran-ajaran yang masih dabatable di kalangan umat Islam, atau berada pada kategori Far'iyah. Seperti kita ketahui, ajaran islam yang bersumber dari al-Quran dan hadits, itu ada yang sifatnya Ushuliyah dan Far'iyah. Hal ini karena ayat-ayat al-Quran maupun Hadits, ada yang bersifat Dhanniyud dalalah (dalalahnya masih dugaan) dan qat'iyud dalalah (dalalahnya bersifat pasti). Untuk yang Qai'iyud dalalah atau yang ushuliyah, tentu disini tanpa legitimasi seorang kiai, siapapun akan menerimanya sebagai sebuah kewajiban seperti sholat, zakat dan sebagainya. Berbeda misalnya dengan sholat sunnah tarawih, yang pelaksanaannya bagi masyarakat Bondowoso cenderung mematuhi pendapat para Kiai apakah selapan rakaat atau dua puluh rakaat.

¹⁴⁷ al-Qur'an.7 (al-Imran):76.

Meskipun penafsiran ayat ini masih multi interpretable, bagi kalangan Ahlus Sunnah wal Jamaah sebagaimana menjadi keyakinan masyarakat Bondowoso yang didominasi warga NU, para ulama adalah sosok yang memiliki kemampuan untuk menafsirkan al-Quran.

Penyusunan regulasi tentang pembelajaran baca Tulis al-Quran adalah salah satu bentuk bagaimana materi ajaran Islam dibumikan dan mendapat konsensus dari para ulama di Bondowoso mengenai urgensi dan relevansinya untuk diterapkan secara legal formal. Dengan demikian, materi ajaran Islam ini memperoleh penerimaan oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai satu aturan bernama Perbup, tidak semata-mata karena merupakan bagian dari ajaran Islam semata, tapi juga disokong oleh interpretasi para kiai terhadap signifikansi dan relevansinya untuk dimasukkan dalam regulasi formal. Hal ini kemudian secara logis akan mendapat askseptabilitas dari masyarakat.

Akseptabilitas ini dengan demikian muncul dari dua fondasi sekaligus, yaitu pertimbangan BTQ sebagai bagian dari pelajaran agama Islam, dan sekaligus juga atas pertimbangan mendapat legitimasi argumentasinya dari dukungan para Kiyai di Bondowoso. Selanjutnya secara teoritis, keduanya adalah produk dari paradigma teologis Comte di atas.

Yang kedua, paradigma di atas kemudian berimplikasi kepada upaya para penguasa untuk memanfaatkan peran Kiyai dan ajaran Islam yang ditransmisikan mereka untuk membangun legitimasi kekuasaannya, atau setidaknya berlindung di bawah pengaruhnya. Dalam sejarah, cerita mengenai upaya para penguasa untuk mendekati para ulama' adalah hal biasa yang kita

dengar. Dengan mendekati para ulama', sang penguasa akan memperoleh legitimasi kekuasaan. Disamping itu, para penguasa hendak menegaskan bahwa kekuasaan mereka lahir dari perjuangan untuk membela agama atau melastarikan ajaran-ajaran agama.

Dengan intervensi agama, pemerintah akan langgeng. Sebaliknya dengan penggunaan kekuasaan, agama akan semakin kuat. Itulah rumus klasik mengenai Islam dan kekuasaan. Sementara itu, berdasarkan uraian teori Gramsci di atas, dapat dipahami pula bahwa secara politis setiap upaya dominasi dan hegemoni sudah menjadi fitrah dan lazim dilakukan oleh setiap penguasa. Akan tetapi dalam penelitian ini, yang hendak diungkap apakah pembentukan Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 28 Tahun 2011 tentang Muatan lokal wajib Baca Tulis al-Qur'an merupakan upaya hegemonik pemerintah Kabupaten Bondowoso melalui dimensi pendidikan atau tidak.

Sebagaimana pandangan Gramsci tersebut, hal yang perlu digaris bawahi adalah makna hegemoni yang tidak menunjuk pada cara-cara kekuasaan atau kelas penguasa yang bertindak represif atau menindas kelas yang dikuasai. Sama halnya pula dengan yang diungkapkan Foucault bahwa kekuasaan sama dengan banyaknya elemen relasi kekuasaan yang bekerja dalam suatu ruang atau waktu, dan ia mentransformasi pengertian konvensional yang berarti kekuasaan itu menindas, menjadi kekuasaan itu memproduksi kebenaran yang berada dalam relasi-relasi sirkular dengan sistem kekuasaan itu sendiri.¹⁴⁸

¹⁴⁸ H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho , *Kebijakan Publik*, 260

Sejak masa klasik, kekuasaan di Barat berubah drastis. Kekuasaan di zaman modern mengarahkan secara positif, mengontrol, dan mengatur kehidupan.¹⁴⁹

Secara sederhana, ada kesan bahwa Peraturan Bupati tentang Baca Tulis al-Qur'an merupakan produk kekuasaan lokal atau pemerintah Kabupaten Bondowoso untuk menghegemoni masyarakat setempat melalui dunia pendidikan yaitu mengarahkan, mengatur, dan mengontrol kehidupan sosial secara positif. Di sini, dunia pendidikan dijadikan instrumen atau alat kekuasaan oleh penguasa lokal (baca: pemerintah Bondowoso) untuk menjaga stabilitas dan keberlangsungan kekuasaannya. Institusi pendidikan, dengan meminjam istilah Althusser tanpa mengafirmasinya secara mutlak dan ideologis atau sekedar untuk keperluan peristilahan, telah dijadikan piranti untuk menjalankan agenda *ideological state apparatus* (ISA).¹⁵⁰

Terkait hal tersebut, upaya penguasa politik lokal dalam melakukan “ideologisasi”¹⁵¹ atau mengarahkan masyarakat kepada kepentingan tertentu terlihat dalam maksud diterbitkannya Perbub tersebut sebagai salah satu upaya mewujudkan visi pembangunan Kabupaten Bondowoso, yakni mewujudkan masyarakat Bondowoso yang beriman, berdaya, dan bermartabat. Selain itu juga untuk melaksanakan salah satu misinya yaitu meningkatkan kehidupan

¹⁴⁹ M. Foucault, *The History of Sexuality*, Robert Hurley (penerj.), (Middlesex: Penguin Books, 1984), 135.

¹⁵⁰ Louis Althusser membedakan dua konsep tentang ideologi, yaitu *repressive state apparatus* (RSA) dan *ideological state apparatus* (ISA). RSA menunjuk pada aktor-aktor yang memiliki kekuasaan represif untuk dengan tegas menerapkannya kepada setiap warga negara. Sedangkan ISA mengarah pada ideologi itu sendiri yang masuk ke dalam setiap bidang kehidupan manusia, misalnya aspek keagamaan, pendidikan, hukum, politik, serta moralitas. Baca Hans Betens dan Joseph Natoli (ed.), *Postmodernism: The Key Figures* (Blackweel Pub: Oxford, 2002), 197.

¹⁵¹ Peneliti menggunakan istilah ideologisasi dengan dibubuhi tanda kutip (“”) untuk menunjukkan bahwa arti kata ideologisasi dalam penelitian ini adalah pengokohan ideologi dan tradisi-tradisi keagamaan NU yang sudah lama mengakar di Kabupaten Bondowoso.

keagamaan melalui peningkatan pemahaman dan pengamalan nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-hari.¹⁵²

¹⁵² Ketentuan tersebut tertuang dalam pasal 2 (dua) Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 28 Tahun 2011 tentang Muatan Lokal Wajib Baca Tulis Al-Qur'an bagi Peserta Didik yang beragama Islam.

BAB VI

IMPLEMENTASI PERBUP DI KABUPATEN

Sejak diterbitkan Peraturan Bupati, maka Peraturan tersebut secara serentak wajib dilaksanakan di Kabupaten. Mulai jenjang SD sampai SMA/SMK, materi Muatan Lokal di Kabupaten mengikat untuk diterapkan di semua jenjang tersebut sebagai elaborasi dari Peraturan Daerah.

Implementasi Peraturan Bupati ini tentu melalui tahapan dan proses yang tidak instan. Sebelum dilaksanakan, Peraturan terlebih dahulu melalui proses sosialisasi yang cukup lama. Sosialisasi peraturan bupati ini berada di bawah tanggung jawab pemerintah kabupaten melalui Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten.¹⁵³ Sosialisasi adalah hal yang sangat fundamental sebagai prasyarat sukses tidaknya suatu program atau aturan yang dilaksanakan. Sosialisasi ini penting, karena akan menjadi salah satu faktor yang menentukan berhasil tidaknya implementasi peraturan ini.

Tahapan sosialisasi dapat dijadikan sebagai gambaran sejauh mana kesiapan pemerintah dalam mengimplementasikan suatu program. Sosialisasi yang berjalan lancar dan efektif, dapat dianggap sebagai indikator potensi kesuksesan dalam proses implementasi suatu program. Implementasi Peraturan Bupati di semua jenjang pendidikan, terlebih dahulu telah dilakukan proses sosialisasi kepada seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung merupakan bagian dari pelaksanaan kegiatan pendidikan di Kabupaten.

Dengan demikian, proses sosialisasi dilaksanakan secara terorganisir dan sistematis di bawah tanggung jawab Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten. Secara teknis, proses sosialisasi Peraturan Bupati dilakukan secara hierarkis, mulai dari Kemendikbud kabupaten di level paling atas, kemudian di bawahnya ada Kepala Bidang TK SD, Kepala Bidang Pendidikan Menengah Umum, kemudian bagian kurikulum. Sosialisasi ini juga masif dilaksanakan hingga ke tingkat satuan pendidikan. Pada tahapan ini terutama dilakukan oleh para pengawas TK SD. Demikian juga menurut penuturan salah seorang guru SMP yang mengatakan bahwa pelaksanaan BTQ ini diawali dengan serangkaian kegiatan sosialisasi.

Jalannya proses sosialisasi akan berjalan dengan lancar apabila melalui proses perencanaan yang matang, koordinasi yang efektif serta yang paling penting semangat dari seluruh jajaran pelaksana mulai atas sampai bawah menjadi faktor penting suksesnya sosialisasi Perbup ini. Sosialisasi Perbup harus dilaksanakan memang secara terencana termasuk dengan mengundang para pejabat terkait, untuk diadakan sosialisasi dan juga menghadirkan para kepala sekolah di seluruh kabupaten dalam semua jenjang. Disamping itu, proses sosialisasi ini juga dilakukan di tingkat Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di seluruh wilayah di Kabupaten. Dan secara aktif proses sosialisasi ini juga dilakukan oleh para pengawas dengan jalan mengumpulkan para kepala sekolah untuk melaksanakan intruksi pelaksanaan pembelajaran sesuai dengan Perbup.

Dengan demikian, menurut Endang, proses sosialisasi ini berjalan dengan baik tanpa ada halangan yang bersifat substansial. Disadari dari awal

bahwa proses sosialisasi sebagai bagian dari pengenalan substansi dan isi dari Perbup ini memiliki peran yang sangat penting untuk menunjang efektifitas pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor : 28 tahun 2011 tentang Baca Tulis al-Qur'an ke depan.

Para pelaksana pendidikan di tingkat satuan pendidikan harus memiliki bekal yang memadai sebelum melaksanakan Peraturan Bupati, tidak boleh peraturan Bupati dibuat dan dilaksanakan dengan hanya ada komitmen dari satu arah saja atau dari satu level pengambil kebijakan semata. Seluruh pihak harus menyamakan persepsi bahwa peraturan Bupati ini lahir semata-mata untuk kepentingan pembangunan karakter masyarakat.

Disamping itu, peraturan Bupati ini akan menjadi regulasi yang tidak berarti jika tanpa pelaksanaan yang efektif di lapangan. Dalam konteks inilah, mereka yang terlibat langsung dalam implementasi peraturan Bupati ini di sekolah seperti Kepala Sekolah dan guru agama harus memiliki pemahaman yang baik tentang peraturan Bupati. Dalam prakteknya apa yang diharapkan dapat berjalan sesuai dengan rencana, sebab hampir semua pihak menyambut baik sosialisasi peraturan Bupati. Ketika ditanyakan perihal resistensi di tingkat bawah atau penolakan dari sebagian pihak, hampir tidak ada penolakan terhadap substansi materi peraturan karena peraturan tersebut dibuat dengan melibatkan semua kalangan.

A. Implikasi Peraturan Bupati terhadap Pengembangan Pendidikan Islam

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kebijakan pemerintah akan membawa pengaruh atau berimplikasi pada kehidupan masyarakat secara umum. Demikian halnya dengan Peraturan. Sebagai suatu kebijakan, Perbup tersebut dirumuskan dalam rangka menggalakkan pembelajaran agama, bagi seluruh peserta didik mulai jenjang pendidikan dasar sampai jenjang pendidikan menengah.

Sebelum Peraturan Bupati, sekolah-sekolah negeri jarang sekali melakukan pembiasaan keagamaan di sekolah, karena pendidikan agama di sekolah dialokasikan 2 jam dalam setiap minggu. Hal ini yang menyebabkan kepala sekolah kurang respon terhadap nilai-nilai keagamaan. Banyak sekolah yang kurang tanggap dengan adanya Peraturan Bupati, karena Peraturan Bupati dianggap mengganggu kurikulum yang sudah ada. Hal ini yang menyebabkan mereka kepala sekolah kurang menerima dengan baik adanya Peraturan Bupati.

Namun dengan lahirnya Peraturan Bupati, setidaknya dapat menguatkan nilai-nilai keagamaan di sekolah, sehingga dalam pelaksanaannya berimplikasi sangat baik untuk membangkitkan semangat anak untuk memahami nilai-nilai pendidikan Islam. Sejalan dengan ungkapan bijak yang menegaskan bahwa niat atau motivasi yang akan mencapai tujuan baiknya manakala dilaksanakan dengan cara yang baik pula.

Dalam hal ini, Peraturan Bupati merupakan motivasi baik yang hanya akan mencapai tujuan baik manakala diselenggarakan dengan cara yang baik pula. Melaksanakan peraturan Bupati secara baik berarti mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

Terlepas dari adanya beberapa kendala teknis yang terjadi di lapangan, berlakunya kebijakan ini sedikit-banyak telah membawa pengaruh atau berimplikasi terhadap pengembangan pendidikan Islam di Kabupaten khususnya meningkatnya kemampuan peserta didik.

B. Respon Masyarakat terhadap Peraturan Bupati

Secara sosio-kultur manakala sebuah daerah yang dominan dengan kultur keagamaan. Mayoritas masyarakatnya bercorak agamis atau banyak yang berasal dari kalangan pesantren. hal tersenut bisa dilihat dari Fakta, di seluruh kecamatan di kota bila berdiri Yayasan Pendidikan Islam (YPI) dan pondok pesantren. Hal ini menjadikan kota ini sebagai salah satu kabupaten yang merupakan basis pondok pesantren. Karena itu, setiap regulasi yang berkaitan dengan hal-hal keagamaan, baik secara langsung maupun tidak langsung, selalu mendapatkan tempat yang cukup luas.

Demikian halnya dengan Peraturan Bupati tentang Muatan tentang pendidikan agama menurut banyak kalangan sangat diperlukan keberadaannya. Hal ini dapat ditelusuri dari kalangan orang tua peserta didik di berbagai jenjang pendidikan menyatakan dukungannya atas terbitnya peraturan Bupati.

BAB VII

PENUTUP

Berdasarkan uraian dari seluruh bab, buku ini berkontribusi positif dan negatif atau mendukung dan menolak teori yang sudah ada. Temuan di atas juga mendukung teori-teori kekuasaan, khususnya konsep dominasi dan hegemoni yang digagas Antonio Gramsci serta teori relasi kekuasaan yang digagas Foucault. Dalam hal ini, secara politis Peraturan Bupati tentang muatan lokal merupakan salah satu instrumen politik untuk menegakkan hegemoni penguasa. Sebagaimana pandangan Gramsci bahwa hegemoni merupakan strategi politik yang dilakukan dengan cara-cara persuasif, maka peraturan Bupati tentang muatan lokal adalah salah satu bentuknya. Sebagai langkah-langkah politik yang persuasif, peraturan tersebut semakin mudah diterima oleh masyarakat karena relevan dengan kondisi sosial-budaya masyarakat setempat. Oleh karena itu, pengokohan kekuasaan penguasa lokal atau pemerintah kabupaten dapat berjalan efektif pula.

Buku ini, menyimpulkan bahwa sebuah upaya yang dilakukan penguasa dengan memperkuat ideologi melalui cara hegemonik berupa penyusunan satu regulasi formal di bidang pendidikan yaitu peraturan Bupati, ternyata menimbulkan respon masyarakat yang bersifat positif dan negatif. Teori hegemoni dan kekuasaan yang diterapkan oleh Bupati, dalam rangka untuk meningkatkan pendidikan agama, ternyata ada sebagian masyarakat yang menolaknya. Hal ini membuktikan bahwa, tidak semua simpul kekuatan di masyarakat yang agamis dapat dihegemoni oleh penguasa, artinya sosio-kultur masyarakat yang bercorak agamis dan relegius tidak sepenuhnya merespon positif atas kebijakan penguasa.

Sehingga temuan ini, dapat menepis anggapan yang berkembang di masyarakat bahwa : umat Islam yang taat pada ajaran agamanya, akan selalu ikut dan merespon positif atas keinginan pemimpinnya, konsep semacam ini ternyata tidak benar.

Daftar Pustaka

- Abdullah Idi, *Pengembangan Kurikulum: Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2007
- Abdurrahman Mas'ud, *Intelektual Pesantren: Perhelatan Agama dan Tradisi*, Yogyakarta: LKiS, 2004
- Abdurrahman Mas'ud, *Menggagas Format Pendidikan Nondikotomik: Humanisme Religius Sebagai Paradigma Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Gama Media, 2002
- Abdurrahman an-Nahlawi, *Pendidikan Islam di Rumah, Sekolah dan Masyarakat*, Peterj.: Shihabuddin, Jakarta: Gema Insani Press, 1995
- Abdul Fatah Jalal, *Min Usul al-Tarbiyah fi al-Islam*, Kairo: Dar al-Kutub al-Misriyah, 1993
- Abdul Mujib & Jusuf Mudzakir, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Prenada Media, 2006
- Abdul Mun'im Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qur'an*, Jakarta: Rajawali Pers
- Abdul Rasyid Moten, *Political Science: An Islamic Perspective*, New York: St. Martin Press, 1996
- Abuddin Nata, *Filsafat Pendidikan Islam*, Jakarta: Gaya Media Utama, 2005
- Abuddin Nata, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Prenada, 2010
- Ahmad Ali Riyadi, *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2006
- Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru Sampai UU Sisdiknas*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- Abd. Halim Soebahar, *Matriks Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Pustaka Marwa, 2009
- Abd. Halim Soebahar, *Wawasan Baru Pendidikan Islam*, Jakarta: Kalam Mulia, 2002
- Ahmad Tafsir, *Filsafat Pendidikan Islam: Integrasi Jasmani, Rohani dan Kalbu Memanusiakan Manusia*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008

- Ali Idrus, *Manajemen Pendidikan Global: Visi, Aksi, dan Adaptasi*, Jakarta: Gaung Persada Press, 2009
- Azyumardi Azra, *Esei-Esei Intelektual Muslim Pendidikan Islam*, Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 1999
- Baharuddin & Moh. Makin, *Manajemen Pendidikan Islam: Transformasi Menuju Sekolah/Madrasah Unggul*, Malang: UIN-Pers, 2010
- Bashori Muchsin & Abdul Wahid, *Pendidikan Islam Kontemporer*, Bandung: Refika Aditama, 2009
- David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Peterj.: Setiawan Abadi, Jakarta: LP3ES, 1985.
- Dedy Mulyasana, *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011
- D. Boothman, *Hegemony: Political and Linguistic Sources for Gramsci's Concept of Hegemony*, dalam R. Howsom and K. Smith (Edit.), *Hegemony: Studies in consensus and Coercion*, London: Routledge, 2008
- Edward Stevens & George H. Wood, *Justice, Ideology, and Education: An Introduction to the Social Foundations of Education*, New York: Random House, 1987
- E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004
- Faisol, *Gus Dur & Pendidikan Islam: Upaya Mengembalikan Esensi Pendidikan di Era Global*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011
- Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Henry Subiakto, *Analisis Isi Media Metode dan Pemanfaatannya*, dalam Burhan Bungin (Edit.), *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: Rajawali Press, 2004
- Heri Herdiawanto & Jumanta Hamdayana, *Cerdas, Kritis, dan Aktif Berwarganegara: Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Erlangga, 2010
- <http://agupenajateng.net/2009/03/10/hegemoni-kepemimpinan/#ixzz2UUpCT1Ic>
<http://hermanu.staff.fkip.uns.ac.id/2012/10/25/politik-pendidikan-islam-paku-buwana-x/>

<http://imammachali.com/berita-138-kebijakan-pendidikan-islam-dari-masa-ke-masa-dari-kebijakan-diskriminatif-menuju-kebijakan-berkeadilan.html>

<http://ruhচিত্রা.wordpress.com/2008/11/21/pengertian-politik/>

Imam Bukhari, Shahih Bukhari (CD-ROM Mausuat al-Hadits al-Syarif).

Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala Rasulullah*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2012

Iskandar, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aplikasi Untuk Penelitian Pendidikan, Hukum, Ekonomi & Manajemen, Sosial, Humaniora, Politik, Agama & Filsafat*, Jakarta: Gunung Persada Press, 2009

Ismail Razi al-Faruqi, *Hakikat Hijrah*, Peterj.: Ahsin Muhammad, Bandung: Mizan, 1992.

Kadar M. Yusuf, *Tafsir Tarbawi*, Pekanbaru: Zafana Publishing, 2011

Jalaluddin Rahmad, *Islam Alternatif*, Bandung: Mizan, 1989

James I Porter, *Nietzsche's Theory of the will to Power, A Companion to Nietzsche*, London: Blackwell, 2006

Kisbiyanto, *Bunga Rampai Penelitian Manajemen Pendidikan*, Semarang: RaSAIL, 2008

K. Berteens, *Filsafat Barat Kontemporer jilid II Prancis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001

Made Pidarta, *Landasan Kependidikan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997

Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1982

Masyrifah Dewi, *Kurikulum Muatan Lokal Pembelajaran Baca Tulis al-Qur'an di SMP Negeri 2 Purwodadi Pasuruan*, (Tesis Tidak Diterbitkan), Malang: Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang, 2009

Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Peterj.: Daniel Dhakidae, Jakarta: Rajawali Press, 2010

Michel Foucault, *Arkeologi Ilmu-ilmu kemanusiaan*, terj. B. Priambodo, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2007

Michel Foucault, *Discipline and punish*, London: Routledge, 1977

- Michael Foucault, *Seks dan Kekuasaan*, Jakarta: PT. Sun, 1997
- Moh. Roqib, *Ilmu Pendidikan Islam: Pengembangan Pendidikan Integratif di Sekolah, Keluarga, dan Masyarakat*, Yogyakarta: LKiS, 2009
- Moh. Yamin, *Manajemen Mutu Kurikulum Pendidikan: Paduan Menciptakan Manajemen Mutu Pendidikan Berbasis Kurikulum yang Progresif dan Inspiratif*, Yogyakarta: Diva Press, 2009
- Muhaimin, *Nuansa Baru Pendidikan Islam: Mengurai Benang Kusut Dunia Pendidikan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006
- Muhaimin, dkk., *Paradigma Pendidikan Islam: Upaya Mengefektifkan Pendidikan Agama Islam*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004
- Muhaimin, *Pemikiran dan Aktualisasi Pengembangan Pendidikan Islam*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Muhaimin, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Agama Islam: di Sekolah, Madrasah, dan Perguruan Tinggi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Muhaimin, *Rekonstruksi Pendidikan Islam: dari Paradigma Pengembangan, Manajemen Kelembagaan, Kurikulum Hingga Strategi Pembelajaran*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009
- Muhammad Munadi & Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011
- Muhammad Rifa'i, *Politik Pendidikan Nasional*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011
- Muhammad Sirozi, *Politik Pendidikan: Dinamika Hubungan antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik Penyelenggaraan Pendidikan*, Jakarta: Rajawali Press, 2007
- Mukhamad Ilyasin & Nanik Nurhayati, *Manajemen Pendidikan Islam: Konstruksi Teoritis dan Praktis*, Yogyakarta: Aditya Media Publishing, 2012
- M. Arifin, *Ilmu Pendidikan Islam: Tinjauan Teoritis dan Praktis Berdasarkan Pendekatan Interdisipliner*, Jakarta: Bumi Aksara, 2003
- M. Bashori Muchsin, dkk, *Pendidikan Islam Humanistik: Alternatif Pendidikan Pembebasan Anak*, Bandung: Refika Aditama, 2010
- M. Misbahus Salam, *NU dan Transformasi Masyarakat Madani*, Malang: Pustaka Bayan, 2005

- Abdul Qodir, *Percikan Pemikiran Manajemen dan Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Interpena, 2012
- M. Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*, Bandung: Mizan, 1996
- Nana Sudjana, *Pembinaan dan Pengembangan Kurikulum di Sekolah*, Bandung: **Sinar Baru Algensindo**, 1996
- Nazili Shaleh Ahmad, *Pendidikan dan Masyarakat*, Peterj.: Syamsuddin Asyrofi, Yogyakarta: Sabda Media, 2011
- Nurkolis, *Manajemen Berbasis Sekolah: Teori, Model, dan Aplikasi*, Jakarta: Grasindo, 2006
- Nur Uhbiyati, *Ilmu Pendidikan Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 2005
- Perda Kabupaten Bondowoso No. 5 Tahun 2009 Tanggal 14 Mei 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bondowoso Tahun 2009-2013*
- Perda Kabupaten Bondowoso No. 10 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Bondowoso Tahun 2005-2025.*
- Ramayulis & Samsul Nizar, *Filsafat Pendidikan Islam: Telaah Sistem Pendidikan dan Pemikiran Para Tokohnya*, Jakarta: Kalam Mulia, 2009
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1992
- Roehan Achwan, *Prinsip-Prinsip Pendidikan Islam Versi Mursi*, dalam Jurnal Pendidikan Islam, Volume 1, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1991
- Roger H. Soltou, *An Introduction to Politics*, London: Logman, Green and Co. Ltd., 1960
- Roger Simons, *Gagasan-gagasan Politik Gramsci*, terj. Kamdani dan Imam Baehaqi Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004
- Roger Simon, *Gramsci's Political Thought: An Introduction*, London: Lawrence and Wishart, 1991
- Rutger Van Santen, dkk., *2030: Teknologi yang Akan Mengubah Dunia*, Peterj.: Rahmani Astuti, Solo: Metagraf, 2012.
- Rochmat Wahab, *Politik Pendidikan Agama Dalam RUU Sisdiknas*, makalah dibahas dalam seminar dalam rangka Wisuda Sarjana Periode I tahun 2003 STAIN Ponorogo, pada tanggal 7 Juni 2003.

- Rohmat Mulyana, *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai*, Bandung: Alfabeta, 2004
- Ridlwana Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal: Pondok Pesantren Di Tengah Arus Perubahan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial: Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- Said Isma'il Aly, *Ushul al-Tarbiyah al-Islamiyyah*, Kairo: Darul Salam, 2007
- Samsul Nizar, *Pengantar Dasar-Dasar Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Gaya Media Pratama, 2001
- Sri Minarti, *Ilmu Pendidikan Islam: Fakta Teoritis-Filosofis & Aplikatif-Normatif*, Jakarta: Amzah, 2013
- Sri Minarti, *Manajemen Sekolah: Mengelola Lembaga Pendidikan Secara Mandiri*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011
- Steve Jones, *Antonio Gramsci*, London : Routledge, 2006
- Sudarwan Danim, *Agenda Pembaruan Sistem Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Sudarwan Danim, *Otonomi Manajemen Sekolah*, Bandung: Alfabeta, 2010
- Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif: Dilengkapi Contoh Proposal dan Laporan Penelitian*, Bandung: Alfabeta, 2005.
- Sukarno, *Budaya Politik Pesantren Perspektif Interaksionisme Simbolik*, Yogyakarta: Interpena, 2012
- Sukarno, *Metodologi Pembelajaran Pendidikan Agama Islam*, Surabaya: Elkaf, 2012
- Syafaruddin, *Efektifitas kebijakan pendidikan*, Jakarta: Rineka, 2008
- Tedi Priatna, *Reaktualisasi Paradigma Pendidikan Islam*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2004
- Suroso Abdussalam, *Arah & Asas Pendidikan Islam*, Bekasi: Sukses Publishing, 2011
- Syarifuddin Nurdin & M. Basyiruddin Usman, *Guru Profesional dan Implementasi Kurikulum*, Jakarta: Ciputat Press, 2002

- Syaukani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Umar Yusuf Hamzah, *Ma'alim al-Tarbiyah fi al-Qur'an wa al-Sunnah*, Yordan: Dar Usamah, 1996
- Umiarso & Haris Fathoni Makmur, *Pendidikan Islam dan Krisis Moralisme Masyarakat Modern: Membangun Pendidikan Islam Monokhotomik-Holistik*, Yogyakarta: IRCiSoD, 2010
- Yasraf Amir Piliang, *Posrealitas: Realitas Kebudayaan dalam Era Posmetafisika*, Yogyakarta: Jalasutra, 2004
- Wan Mohd Nor Wan Daud, *Filsafat dan Praktik Pendidikan Islam Syed M. Naquib al-Attas*, Peterj.: Hamid Fahmy, Bandung: Mizan, 2003
- Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan: Konsep, Teori, dan Model*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Zakiah Darajat, dkk., *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008
- Zamakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi Tentang Pandangan Hidup Kyai*, Jakarta: LP3ES, 1994

CURICULUM VITAE

IDENTITAS

Nama : Dr. H. Munawir, M. Pd.I
NIP : 196504031994031004
Fakultas/ unit kerja : Tarbiyah/Dosen
Pangkat/Golongan : Pembina Tk. I (IV/b)
Jabatan Fungsional : Dosen Tetap
Jabatan Struktural : Kasubbag TU KanKemenag Bondowoso
Alamat Fakultas/unit Kerja : Jl. Mataram No. 1 Mangli Jember Jatim - Indonesia
68136
Telepon/Fax : Telp . (0331) 487550 Fax. (0331) 427005
e-Mail : info@iain-jember.ac.id

RIWAYAT PENDIDIKAN FORMAL

1. Madrasah Itidaiyah Tahun 1976
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri II Banyuwangi Tahun 1980
3. PGA Negeri Jember Tahun 1983
4. Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Ampel Jember Tahun 1989
5. S2 Pendidikan Islam UNDAR Jombang Tahun 2003
6. S3 UINSA Surabaya 2014

RIWAYAT PEKERJAAN/KARIR AKADEMIK

1. Guru Agama SMK Negeri I Bondowoso Tahun 1994-2000
2. Pengawas PAI MI/SD di Kecamatan Maesan Tahun 2000-2002
3. Pengawas PAI MI/SD di Kecamatan Bondowoso Tahun 2002-2003
4. Kasi. Mapenda Kandepag Kab. Bondowoso Tahun 2003-2007
5. Kasubbag TU KanKemenag Bondowoso Tahun 2007-Sekarang
6. Dosen STAI At-Taqwa Bondowoso Tahun 2003-2014
7. Dosen IAIN Jember sejak 2016

KEGIATAN ORGANISASI PROFESI DAN SOSIAL KEMASYARAKATAN

1. Ketua Tandfidziyah MWC. NU Kecamatan Grujungan Periode 1992-1996
2. Wakil Ketua PC. NU Kab. Bondowoso Periode Tahun 2001-2006
3. Wakil Ketua PC. NU Kab. Bondowoso Periode Tahun 2006-2011
4. Wakil Ketua PC. NU Kab. Bondowoso Periode Tahun 2011-2016
5. Wakil Ketua PC. NU Kab. Bondowoso Periode Tahun 2016-2021
6. Devisi Pendidikan MUI Kabupaten Bondowoso 2006-2011
7. Pembantu Ketua III STAI. At-Taqwa Bondowoso Periode Tahun 2002-2007
8. Pembantu Ketua II STAI. At-Taqwa Bondowoso Periode Tahun 2007-2012
9. Ketua KPRI Bahagia KanKemenag. Kabupaten Bondowoso Tahun 2003 S/d Sekarang
10. Ketua IKA PMII Cabang Bondowoso Tahun 2009-2014
11. Pengawas Badan Amil Zakat Kabupaten Bondowoso 2010-2013
12. Wakil Sekretaris MUI Kabupaten Bondowoso Periode Tahun 2011-2016
13. Wakil Ketua I Dewan Masjid Indonesia Kab. Bondowoso Periode Tahun 2012-2017

KARYA TULIS ILMIAH

1. Pendidikan Islam dan Politik Lokal (Studi Respon Masyarakat Bondowoso Terhadap Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2011 Tentang Baca Tulis Al-Qur'an)
2. Pengaruh Lingkungan terhadap Perkembangan Perilaku Keagamaan Anak Usia Prasekolah di Kecamatan Bondowoso Tahun Ajaran 2002/2003
3. Studi tentang Pengaruh Aktivitas Santri Terhadap Sikap Sosial Santri di Pondok Pesantren Wilayah Kota Administratif Jember.