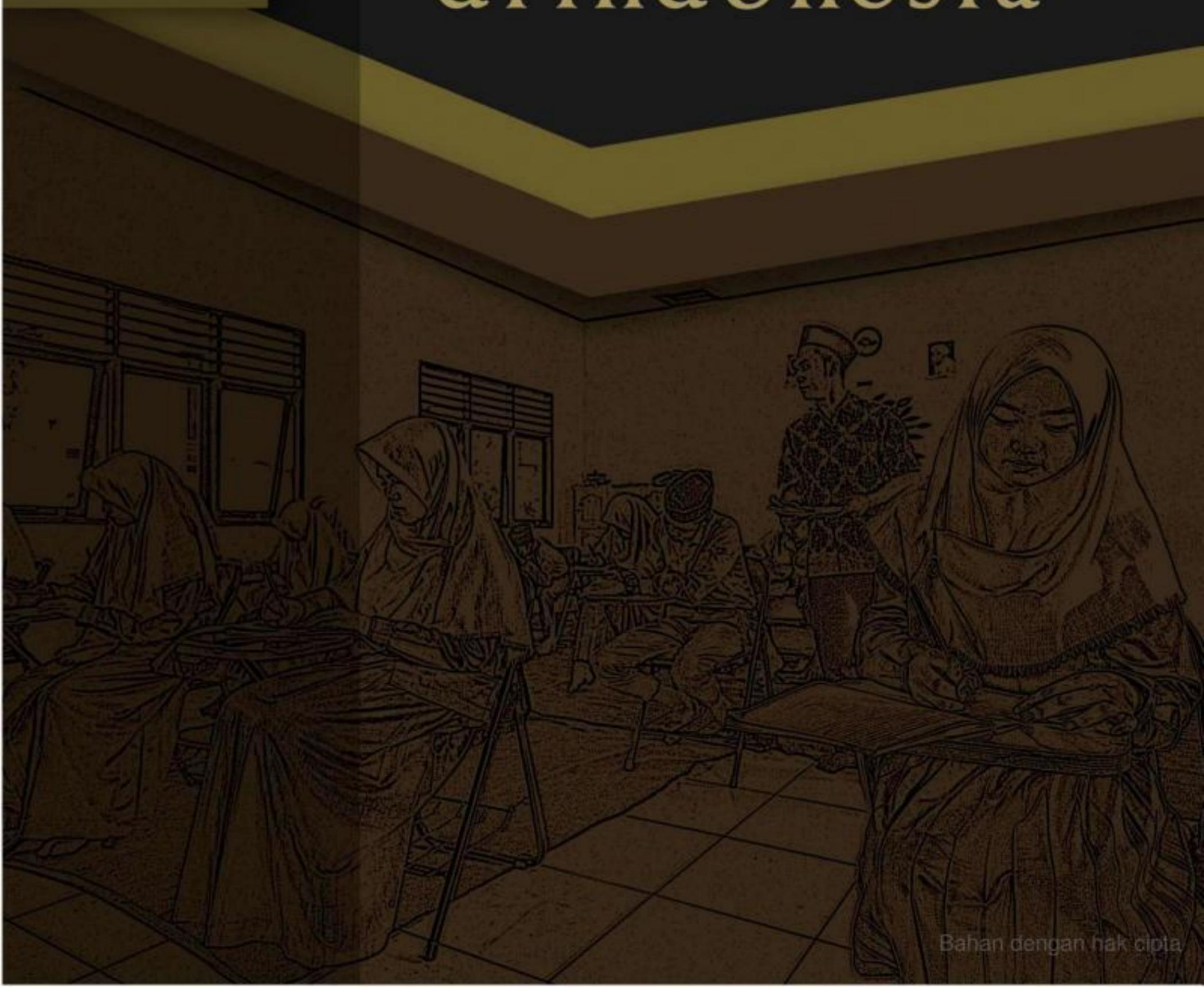


Fadly Mart Gultom, S.Pd.I., M.Pd.

# Kebijakan Pendidikan Keagamaan Islam di Indonesia



# KEBIJAKAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN ISLAM DI INDONESIA

**Fadly Mart Gultom**

Desain Cover :  
**Dwi Novidiantoko**

Sumber :  
www.shutterstock.com

Tata Letak :  
**Haris Ari Susanto**

Proofreader :  
**Haris Ari Susanto**

Ukuran :  
**viii, 150 hlm, Uk: 17.5x25 cm**

ISBN :  
**978-623-02-0211-7**

ISBN Elektronis :  
**978-623-02-0250-6**

Cetakan Pertama :  
**Oktober 2019**

Hak Cipta 2019, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2019 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)  
[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

# BAB I

## PENDAHULUAN

### PROBLEMATIKA KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA

Kebijakan yang ditetapkan pemerintah tentang pendidikan Islam dapat dilihat dalam sejarah perundang-undangan sistem pendidikan nasional. Pada masa pemerintahan Indonesia yang sudah berlangsung dalam tiga masa, yaitu: orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Indonesia memiliki tiga undang-undang yang mengatur sistem pendidikan nasional, yaitu: UU RI No. 4 Tahun 1950 Jo UU RI No. 12 Tahun 1954 pada masa orde lama; UU RI No. 2 Tahun 1989 pada masa orde baru, dan UU RI No. 20 Tahun 2003 pada masa orde reformasi.

Menurut Haidar Putra Daulay, “Pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional keberadaannya terbagi atas tiga hal. Pertama, pendidikan Islam sebagai lembaga. Kedua, pendidikan Islam sebagai mata pelajaran. Ketiga, pendidikan Islam sebagai nilai.”<sup>1</sup>

Tiga hal tersebut di atas dalam sejarah sistem pendidikan nasional tidaklah secara langsung termaktub dalam undang-undang sistem pendidikan nasional. Tiga hal tersebut mengalami perkembangan dari masa ke masa yang tidak terlepas dari permasalahan. Butuh waktu lima puluh delapan tahun (1945-2003) agar tiga hal tersebut termaktub dalam undang-undang sistem pendidikan nasional. Sejak Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, barulah pada UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional tiga hal tersebut secara utuh termaktub.

Sejumlah kebijakan pendidikan yang ditetapkan pemerintah pada kenyataannya sering mendapat kritikan dari berbagai lapisan masyarakat. Kritikan itu sangat beragam, ada yang menekankan aspek peraturan perundangan, proses implementasi dan dampak kebijakan yang telah ditetapkan terhadap berbagai kelompok di dalam masyarakat, dan aspek-aspek lain.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam di Indonesia dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004), Cet. I, hlm. 108.

<sup>2</sup> Nusa Putra dan Hendarman, *Metodologi Penulisan Kebijakan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2012), Cet. I, hlm. 93.

Pendidikan Islam dalam UU RI No. 4 Tahun 1950 Jo UU RI No. 12 Tahun 1954 memiliki permasalahan dalam hal pendidikan Islam sebagai mata pelajaran. Permasalahannya adalah rumusan mengenai pengajaran agama di sekolah-sekolah negeri yang tercatat dalam Bab XII Pasal 20 ayat (1) sebagaimana yang dikutip Abd. Halim Soebahar: “Dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut.”<sup>3</sup> Berdasarkan ayat tersebut artinya pengajaran agama Islam di sekolah negeri hanyalah mata pelajaran yang tidak wajib padahal Indonesia adalah negara yang berketuhanan, sebagaimana pada sila pertama Pancasila, ditambah lagi Indonesia sebagai bangsa yang penganut Islam terbesar di dunia. Kekhawatiran yang lebih besar adalah pengajaran agama di sekolah swasta tergantung masing-masing sekolah, karena undang-undang tersebut tidak menjelaskan pelaksanaan pengajaran agama di sekolah swasta. Lain halnya dengan sekolah swasta yang dikelola organisasi Islam tentu pendidikan agama Islam diajarkan, tetapi bagaimana dengan yang dikelola non-muslim. Besar kemungkinan pendidikan agama Islam ditiadakan.<sup>4</sup>

Pada tahun 1951, Menteri PP dan K dengan Menteri Agama mengeluarkan peraturan bersama yang berisi tiap-tiap sekolah rendah dan lanjutan diberikan pendidikan agama. Selanjutnya, pada tahun 1966, pendidikan agama menjadi mata pelajaran wajib, sebagaimana TAP MPRS No. 27 tahun 1966 yang dikutip Muhaimin, “Pendidikan agama menjadi mata pelajaran pokok dan wajib diikuti murid/mahasiswa sesuai dengan agama masing-masing”.<sup>5</sup>

Permasalahan berikutnya adalah mengenai keberadaan madrasah yang tidak jelas dalam sistem pendidikan nasional saat itu (sebelum lahirnya SKB tiga menteri tahun 1975). Saat itu lulusan madrasah belum diakui oleh pendidikan umum, sehingga lulusan madrasah tidak dapat pindah maupun melanjutkan ke pendidikan umum yang lebih tinggi. Keadaan yang demikian membuat madrasah dan lulusannya dipandang *sepele* oleh masyarakat.

Pada tahun 1975, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri, Menteri Agama, dan Menteri Pendidikan dan Pengajaran mengeluarkan kebijakan berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 tentang Peningkatan Mutu

---

<sup>3</sup> Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru sampai UU Sisdiknas*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), Cet. I, hlm. 128.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Muhaimin, *Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, (Surabaya: Pusat Studi Agama, Politik dan Masyarakat (PSAPM), 2004), Cet. II, hlm. 87.

Pendidikan Madrasah yang menghasilkan kesepakatan bahwa madrasah menduduki posisi yang sama dengan sekolah umum.

Kemudian, permasalahan yang dihadapi pendidikan Islam dalam UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah masalah pengakuan pendidikan Islam sebagai lembaga. Permasalahannya adalah secara *nomenklatur* belum tertulis nama lembaga dari jenis pendidikan Islam, karena dalam UU Sisdiknas 1989 hanya menyebutkan bahwa dalam jenis pendidikan terdapat pendidikan keagamaan. Sehingga pendidikan keagamaan Islam yang bagaimana bentuknya, belum jelas dalam undang-undang tersebut.

Status MI, MTs dan MA sama dengan sekolah umum dalam UU Sisdiknas 1989 tidak tertulis, padahal telah ditetapkan SKB 3 Menteri tahun 1975 tentang Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah. Status kesamaan tersebut baru terlihat dalam bentuk peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut dari pasal 12, 13, dan 15 UU Sisdiknas 1989, yaitu: PP RI No. 28 Tahun 1990, PP RI No. 29 Tahun 1990.<sup>6</sup> Selain itu, madrasah diniyah dan pesantren belum diakomodir dalam undang-undang tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat terlihat bahwa pengakuan pendidikan Islam dalam kebijakan yang ditetapkan pemerintah secara kekuatan hukum masih belum maksimal, sehingga keberadaan pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional masih belum kuat. Apalagi pendidikan Islam yang secara kurikulum lebih khusus kepada materi agama, seperti madrasah diniyah dan pesantren. Statusnya hanya sebatas peraturan menteri agama yang mana kekuatannya masih rendah jika dilihat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Keadaan di atas menjadi sungguh ironi, karena pendidikan Islam di Indonesia yang telah memberikan kontribusinya dalam mencerdaskan bangsa, namun peraturan perundang-undangan yang mengatur pendidikan Islam sejak Indonesia merdeka hingga tahun 2003 belum mendapatkan pengakuan atau pada masa lalu itu legalitas yang mengatur pendidikan Islam lemah, terutama pengakuan pendidikan diniyah dan pondok pesantren sebagai lembaga. Hal tersebut sebagaimana penjelasan Prof. Husni Rahim, sebagai berikut:

Aspek hukum atau legalitasnya pendidikan yang di bawah Kemenag pada masa lalu itu lemah. Pendidikan keagamaan baru diakui pada UU RI No. 20 Tahun 2003. Pada UU RI No. 4 Tahun 1950 sebagai UU Sisdiknas pertama, pendidikan keagamaan atau madrasah belum menjadi bagian dari

---

<sup>6</sup> Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2007), Cet. I, hlm. 111.

sistem pendidikan nasional, sehingga pendidikan keagamaan bukan menjadi tanggung jawab pemerintah, maka pendanaannya tidak ada, bantuan pada gurunya juga tidak ada, walaupun ada hanya sekadarnya. Kemudian, karena pendidikan keagamaan tidak tanggung jawab negara, tidak dapat bantuan dari negara, tidak dapat fasilitas apa pun maka lulusannya kalah bersaing. Lulusan yang kalah bersaing itu tidak dilirik atau dianggap orang sekadar pelengkap atau tidak utama.<sup>7</sup>

Kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan keagamaan Islam yang memiliki legalitas yang kuat sangat perlu ditetapkan oleh pemerintah, karena sebagaimana penjelasan Prof. Husni di atas bahwa lemahnya legalitas memberikan dampak yang tidak baik untuk lulusan pendidikan keagamaan Islam. Oleh karena itu, dengan memiliki legalitas yang kuat dapat diharapkan pemerintah bertanggung jawab sebagaimana tanggung jawabnya terhadap pendidikan umum.

Adanya tanggung jawab pemerintah diharapkan pula pendidikan keagamaan Islam memperoleh anggaran penyelenggaraan pendidikan yang sesuai kebutuhan. Anggaran penyelenggaraan pendidikan yang sesuai kebutuhan diharapkan dapat membawa perubahan yang lebih baik. Lulusannya yang sebelumnya kalah bersaing dengan pendidikan umum, diharapkan dengan adanya anggaran lulusannya dapat bersaing dengan lulusan pendidikan umum dan mendapatkan pengakuan yang baik oleh masyarakat umum. Oleh sebab itu, sangat diperlukan kebijakan pemerintah yang mengatur status yang sama antara pendidikan keagamaan Islam sebagai lembaga dengan pendidikan umum dalam sistem pendidikan nasional.

Empat belas tahun sejak UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, lahirlah UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Undang-undang yang baru ini telah mengatur pendidikan Islam sebagai mata pelajaran, pendidikan Islam sebagai lembaga, dan pendidikan Islam sebagai nilai.

Undang-undang tersebut sebelum pengesahan mendapatkan perdebatan yang sengit sebelum diakui dalam bentuk undang-undang, terutama berkaitan dengan istilah pendidikan agama dan pendidikan keagamaan, pengakuan kesetaraan pendidikan diniyah dan pesantren dengan pendidikan formal dan sebagainya.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Wawancara Pribadi dengan Prof. Husni Rahim (Guru Besar UIN Syarif Hidayatullah), Ciputat, 04 September 2014.

<sup>8</sup> Abd. Halim Soebahar, *op.cit.*, hlm. 137.

UU Sisdiknas 2003 memang memberikan pengakuan yang lebih terhadap pendidikan Islam daripada undang-undang sebelumnya, karena dalam undang-undang ini pendidikan Islam sebagai lembaga, mata pelajaran, dan nilai telah dicantumkan pada undang-undang tersebut. Oleh sebab itu, saat undang-undang ini disahkan, kontra datang dari kalangan non-muslim, karena mereka menganggap undang-undang ini hanya untuk kepentingan beragama bukan kepentingan kebangsaan.<sup>9</sup>

Menurut Azyumardi Azra terjadinya perdebatan dalam penetapan kebijakan negara disebabkan, karena:

Perbedaan orientasi dan cara pandang berkenaan posisi dan peran agama dalam kehidupan bernegara. Perbedaan pandangan tentang peran agama dalam kehidupan kenegaraan dalam konteks Indonesia bermula sejak masa prakemerdekaan. Perbedaan cara pandang itulah yang juga mewarnai perdebatan dalam melahirkan kebijakan negara tentang pendidikan, terutama berkaitan dengan pendidikan agama dan keagamaan (pendidikan Islam).<sup>10</sup>

Pada undang-undang yang baru ini, penyebutan *nomenklatur* MI, MTs, dan MA lebih jelas dan begitu juga dengan statusnya sebagai sekolah umum yang berciri khas Islam telah setara dengan pendidikan umum. Tentu, hal ini membawa MI, MTs, dan MA dalam kebijakan pemerintah menduduki kedudukan kuat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, kedudukan pendidikan agama menduduki posisi pertama dalam kurikulum nasional yang sebelumnya pada UU Sisdiknas 1989 menduduki posisi kedua setelah pendidikan Pancasila.

Ada perkembangan yang diperoleh pendidikan Islam dalam undang-undang yang baru tersebut, yaitu adanya penjelasan pendidikan keagamaan yang lebih jelas dibandingkan penjelasan pendidikan keagamaan pada UU Sisdiknas 1989. Pasal 30 UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menjelaskan sebagai berikut:

- (1) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>9</sup> Abdul Karim Lubis, "Kebijakan Pemerintah tentang Pendidikan Islam di Era Reformasi: Studi UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003", *Tesis* pada Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2009, hlm. 5.

<sup>10</sup> Azyumardi Azra, "Dinamika Pendidikan Islam Pascakemerdekaan", dalam Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. vii.

- (2) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.
- (3) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.
- (4) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.
- (5) Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.<sup>11</sup>

Penjelasan pendidikan keagamaan dalam pasal dan ayat di atas lebih jelas dibandingkan dengan Undang-Undang Sisdiknas tahun 1989, sebagaimana tertulis dalam Pasal 11 ayat (6), “Pendidikan keagamaan merupakan pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan khusus tentang ajaran agama yang bersangkutan”.<sup>12</sup>

UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas merupakan undang-undang pertama sejak Indonesia merdeka yang menyebutkan secara khusus pendidikan keagamaan dengan jelas, karena dalam undang-undang tersebut disebutkan apa saja jenis pendidikan keagamaan Islam, yaitu pendidikan diniyah dan pesantren.

Berdasarkan pada Pasal 30 ayat (5) di atas, ketentuan lebih lanjut tentang pendidikan keagamaan diatur oleh peraturan pemerintah. Perintah ayat tersebut baru direalisasikan oleh pemerintah setelah empat tahun dari diundangkannya UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Peraturan Pemerintah itu adalah PP RI No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada 5 Oktober 2007.<sup>13</sup>

Peraturan Pemerintah tersebut menjadi penjelas untuk menjalankan UU Sisdiknas 2003 dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan Islam di tanah air. Peraturan Pemerintah tersebut selayaknya memberikan penjelasan yang lebih dibandingkan penjelasan dalam UU Sisdiknas 2003 tentang pendidikan keagamaan Islam. Walaupun demikian, masih ada saja permasalahan yang timbul, yang hingga saat ini masih dihadapi pendidikan keagamaan Islam di tanah air.

---

<sup>11</sup> Pasal 30 UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

<sup>12</sup> Pasal 11 ayat (6) UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

<sup>13</sup> PP RI No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Setelah PP tersebut diberlakukan, maka status kesetaraan pendidikan keagamaan dengan pendidikan umum semakin jelas. Kesetaraan ini ternyata juga menimbulkan dampak negatif, yaitu bisa menimbulkan pergeseran pandangan masyarakat terhadap pendidikan keagamaan Islam yang pada awalnya untuk memperoleh pengetahuan agama saja, lalu lebih bergeser menjadi untuk mencari pengakuan atau ijazah. Semula, mereka belajar semata-mata untuk *tafaqquh fiddin*, setelah kebijakan diimplementasikan berubah menjadi *tafaqquh fiddin wad dun ya*.<sup>14</sup> Orientasi belajar peserta didik yang mendua tersebut, akan menyebabkan konsentrasi belajar peserta didik juga mendua, tidak fokus, jarang yang mendalam kedua-keduanya, yang banyak terjadi justru kurang mendalam keduanya.<sup>15</sup>

Ahmad Faris Wijdan menyimpulkan sebagaimana dikutip oleh Abd. Halim Soebahar, “Jika dikaji dari perspektif sistem pendidikan nasional, maka eksistensi kelembagaan madrasah diniyah, eksistensi kurikulum madrasah diniyah, eksistensi pendidik madrasah diniyah, maupun eksistensi penilaian pendidikan di madrasah diniyah belum memenuhi standar sistem pendidikan nasional yang ditetapkan dalam PP RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.”<sup>16</sup>

Hasil penelitian di atas, dapat menjadi gambaran bagaimana kualitas pendidikan keagamaan Islam di Indonesia hingga saat ini. Menurut Prof. Husni Rahim kualitas pendidikan keagamaan Islam di Indonesia hingga saat ini belum mampu bersaing dengan pendidikan umum. Sedangkan, kualitas pendidikan itu menurut Prof. Husni Rahim adalah menjadi tolak ukur masyarakat menilai pendidikan, dan dengan kualitaslah pendidikan itu dapat bersaing. Jika kualitas pendidikan itu lemah, maka pendidikan itu tidak akan dilirik orang atau bahkan tidak dianggap. Oleh sebab itu, menurut Prof. Husni Rahim, kualitas menjadi permasalahan yang hingga saat ini masih dihadapi pendidikan keagamaan Islam di Indonesia.<sup>17</sup>

Menteri Agama pada tanggal 21 Februari 2012 menetapkan PMA RI No. 3 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam dan kemudian diundangkan pada tanggal 23 Februari 2012 sebagai kebijakan yang lebih operasional tentang pendidikan keagamaan Islam dari PP RI No. 55 Tahun 2007, tetapi belum ditindaklanjuti dalam bentuk *action*/sosialisasi, pada tanggal 19 Juni 2012 Menteri Agama telah menetapkan PMA No. 9 Tahun

---

<sup>14</sup> Abd. Halim Soebahar, *op.cit.*, hlm. 192.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 190.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

<sup>17</sup> Wawancara Pribadi dengan Prof. Husni Rahim (Guru Besar UIN Jakarta), Ciputat, 04 September 2014.

2012 tentang Pencabutan PMA No. 3 Tahun 2012.<sup>18</sup> Apa alasan dari pencabutan PMA tersebut tidak jelas dan ini tentu sangat disayangkan.

Kemudian, setelah dua tahun dari pencabutan PMA RI No. 3 Tahun 2012, Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin menetapkan PMA RI No. 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam pada tanggal 18 Juni 2014 dan diundangkan pada tanggal itu juga.<sup>19</sup> Dengan demikian, kebijakan yang lebih operasional dari PP RI No. 55 Tahun 2007 tentang pendidikan keagamaan Islam di Indonesia tidak ada selama tujuh tahun. Padahal, dalam logika yudisial, sifat imperatif suatu produk hukum akan efektif jika diterjemahkan melalui rambu-rambu lain sebagai produk hukum pendukung yang sampai ke tangan praktisi pendidikan.<sup>20</sup>

Kemudian, permasalahan yang masih dihadapi pendidikan keagamaan Islam adalah mengenai statusnya dalam sistem desentralisasi atau otonomi daerah. Kementerian Agama RI, sampai saat ini belum memiliki kejelasan status madrasah dalam konteks otonomi daerah.<sup>21</sup> Dalam segi-segi tertentu madrasah masih mendapatkan perlakuan diskriminatif. Misalnya saja dari segi anggaran, karena Kementerian Agama adalah instansi vertikal-yang tidak termasuk didesentralisasikan-pemerintah daerah dan DPRD (provinsi, kabupaten/kota) tidak dapat/tidak bersedia memberikan anggaran rutin kepada madrasah, termasuk tambahan insentif kepada guru madrasah. Padahal, madrasah adalah lembaga pendidikan di mana anak bangsa juga mendapatkan pendidikannya-sama dengan sekolah umum di bawah Kemendikbud. Perlakuan diskriminatif ini masih terus berlanjut tanpa ada usaha kongkret dari Kementerian Agama untuk menyelesaikannya.<sup>22</sup> Ini artinya sistem desentralisasi yang telah diberlakukan sejak reformasi telah mengakibatkan status pendidikan Islam yang tidak jelas, termasuk pendidikan keagamaan Islam. Jika keadaan ini terus terjadi, maka kualitas pendidikan Islam akan semakin tertinggal dengan pendidikan umum.

Pada tanggal 24 September 2019 dapat dikatakan sebagai sejarah penting bagi pendidikan Islam di Indonesia, karena pada tanggal tersebut DPR RI bersama Pemerintah telah mengesahkan RUU tentang Pesantren menjadi UU tentang Pesantren. Lahirnya undang-undang ini membawa angin segar bagi dunia pesantren terutama dalam hal kekuatan hukum dalam peranturan

---

<sup>18</sup> Abd. Halim Soebahar, *op.cit.*, hlm. 94.

<sup>19</sup> PMA RI No. 13 Tahun 2004 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.

<sup>20</sup> Abd. Halim Soebahar, *op.cit.*, hlm. 194.

<sup>21</sup> *Ibid.*, h. 123.

<sup>22</sup> Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Milenium III, Edisi Pertama*, (Jakarta: Kencana, 2012), Cet. I, hlm. 98.

perundang-undangan. Menurut Pemerintah bahwa RUU tentang Pesantren menjadi salah satu bentuk pengakuan negara terhadap pesantren. Menurut DPR RI dengan adanya RUU tentang Pesantren ini, ijazah lulusan pesantren memiliki kesetaraan dengan lembaga formal lainnya dengan tetap memenuhi jaminan mutu pendidikan. Selain itu, UU tentang Pesantren turut mengatur dana abadi pesantren menjadi bagian dari dana pendidikan.

Pengesahan RUU tentang Pesantren tidaklah berjalan dengan lancar. Terdapat perbedaan pendapat dikalangan organisasi besar Islam di Indonesia. PBNU dan PP Muhammadiyah mempunyai pendapat yang berbeda tentang RUU tersebut. PP Muhammadiyah meminta agar pengesahan RUU tentang Pesantren ditunda. Mereka berpendapat bahwa RUU tentang Pesantren tidak mengakomodasi aspirasi seluruh ormas Islam serta dinamika pertumbuhan dan perkembangan pesantren. PP Muhammadiyah juga mengusulkan agar materi RUU tentang Pesantren dimasukkan dalam revisi Undang-undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sementara, PBNU mendukung pengesahan RUU tentang Pesantren. PBNU menilai RUU tersebut sudah mengakomodir keberagaman pesantren di Indonesia.

*image  
not  
available*

semula untuk berdagang, namun kemudian haluannya berubah untuk menguasai kepulauan Indonesia.<sup>26</sup>

Ketika bangsa Belanda pertama kali menginjakkan kakinya di Nusantara yang dimulai dengan melakukan monopoli kegiatan perniagaan di bawah sebuah badan bernama VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*), tahun 1602-1799 lalu diikuti masa penjajahan pemerintahan kolonial Belanda mulai tahun 1799, tidak dapat disangkal, bahwa kegiatan dan misi keagamaan golongan Kristen telah jalan bersama, baik dilakukan oleh pejabat VOC atau pejabat pemerintahan kolonial, oleh Zendig (Kristen Protestan) dan Misionaris (Katolik).<sup>27</sup>

Pemerintahan kolonial Belanda pada masa penjajahannya dalam mengkristenkan penduduk pribumi terlihat dari kebijakan pemerintahan kolonial Belanda. Kegiatan Zendig dan Misionaris yang telah berjaya di masa VOC semakin leluasa menancapkan kukunya di beberapa kawasan Indonesia Timur. Juga di kawasan Barat.<sup>28</sup>

Ketika mulai memikirkan, merencanakan, dan mencari model pendidikan bagi penduduk pribumi, pejabat dan pemerintah kolonial Belanda, lebih memilih sekolah-sekolah yang didirikan oleh Zendig dan Misionaris untuk diadopsi menjadi model pendidikan bagi penduduk pribumi. Mereka tidak menjadikan sistem pendidikan pesantren/diniyah dan madrasah sebagai model, karena mereka menilai sistem pendidikan pesantren/diniyah dan madrasah terlalu buruk. Di dalamnya hanya diajarkan agama, bahasa Arab, dan al-Qur'an. Di pesantren dan madrasah tidak diperkenalkan huruf latin. Guru-gurunya pun tidak bisa membaca dan menulis huruf Latin. Padahal, sekolah-sekolah Zendig dan Misionaris, pendidikannya juga agama dan guru-gurunya juga tidak profesional di bidang pendidikan, melainkan pendeta dari tamatan lembaga pendidikan keagamaan Kristen.<sup>29</sup>

Berdasarkan hal tersebut, menurut Marwan Saridjo, "Terlihat bahwa alasan menolak untuk mengadopsi pesantren dan madrasah sebagai bentuk dan model pendidikan penduduk pribumi, di samping alasan teknis adalah alasan politik dan alasan keagamaan."<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), Cet. II, hlm. 192.

<sup>27</sup> Marwan Saridjo, *Pendidikan Islam dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Yayasan Ngali & Penamadani, 2010), Cet. I, hlm. 49.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

menetapkan bahan-bahan pengajaran dengan memperhatikan keperluan praktis dan tidak terlalu berat bagi murid- murid. (3) Menyiapkan rencana pelajaran untuk tiap tingkat dan jenis sekolah yang diperinci tiap kelas.”<sup>44</sup>

Hasil kerja Panitia Penyelidik Pengajaran yang berkaitan dengan pelaksanaan pendidikan keagamaan Islam adalah pesantren dan madrasah harus dipertinggi mutunya, dan tidak perlu bahasa Arab.<sup>45</sup>

Kemudian untuk melaksanakan usulan dari BKNIP dan Panitia Penyelidik Pengajaran, maka didirikanlah Kementerian Agama pada tanggal 3 Januari 1946<sup>46</sup> dengan Penetapan Pemerintah No. 1/SD tanggal 3 Januari 1946 untuk mengurus masalah pendidikan agama dan masalah urusan agama lain.<sup>47</sup>

Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional pertama yang dikeluarkan pemerintah setelah kemerdekaan, yakni UU RI No. 4 Tahun 1950, belum secara spesifik memberikan ketentuan khusus dalam pengaturan terhadap lembaga pendidikan Islam. Meskipun demikian, undang-undang ini telah memberikan pengakuan terhadap kedudukan sekolah agama, yakni seperti yang tercatum dalam Pasal 10 ayat (2) undang-undang tersebut, bahwa “belajar di sekolah agama yang telah mendapatkan pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”. Sebelum ditetapkannya undang-undang tersebut, Menteri Agama telah mengeluarkan ketentuan yang memberikan pengakuan terhadap madrasah sebagai salah satu bentuk lembaga pendidikan Islam, yakni Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946 yang ditetapkan pada tanggal 19 Desember tahun 1946 tentang pemberian bantuan dan subsidi terhadap madrasah.<sup>48</sup>

Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1946 kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agama No. 7 Tahun 1952 yang berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia. Peraturan ini membagi madrasah menjadi tiga tingkatan, yaitu Madrasah Rendah yang kemudian menjadi Madrasah Ibtidaiyah dengan masa belajar 6 tahun; Madrasah Tingkat Lanjutan Pertama yang kemudian menjadi Madrasah Tsanawiyah dengan masa belajar selama 3 tahun dan diikuti oleh lulusan madrasah rendah; dan Madrasah Lanjutan Atas yang kemudian menjadi Madrasah Aliyah dengan lama belajar 3 tahun dan diikuti lulusan Madrasah Tsanawiyah.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 72.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

<sup>46</sup> Abdul Rachman Saleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa: Visi, Misi, dan Aksi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 285.

<sup>47</sup> Marwan Saridjo, *op.cit.*, hlm. 76.

<sup>48</sup> Nurhayati Djamas, *loc.cit.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 180-181.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

- b) pembinaan pendidikan umum adalah tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, sedangkan pendidikan agama berada di bawah tanggung jawab Menteri Agama.
- c) untuk melaksanakan Keppres No. 34 Tahun 1972 dan Inpres No. 15 Tahun 1974 dengan sebaik-baiknya perlu ada kerja sama antara Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Agama.<sup>57</sup>

Tindak lanjut dari hasil sidang kabinet itu dibentuklah sebuah tim yang anggota-anggotanya wakil dari Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Dalam Negeri, dan lembaga-lembaga terkait untuk merumuskan konsep keputusan bersama yang kemudian dikenal dengan SKB 3 Menteri, yaitu Menteri Agama (Mukti Ali), Menteri Dalam Negeri (H. Amir Mahmud), dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (H. Syarif Thayeb). Judul SKB itu adalah “Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah”.<sup>58</sup>

Berdasarkan SKB 3 Menteri Tahun 1975, Bab I Pasal I, menyebutkan: “Yang dimaksud dengan madrasah dalam Keputusan Bersama ini ialah: Lembaga Pendidikan yang menjadikan mata pelajaran agama Islam sebagai dasar yang diberikan sekurang-kurangnya 30%, di samping mata pelajaran umum”.<sup>59</sup>

Pengertian madrasah yang pada awalnya adalah lembaga pendidikan Islam yang memberikan pengajaran agama Islam 100%, setelah SKB tersebut berubah hanya memberikan pengajaran agama Islam 30%. SKB 3 Menteri tersebut menjadi pergeseran istilah madrasah menjadi sekolah umum berciri khas Islam. Lembaga jenis itu bukanlah menjadi lembaga pendidikan keagamaan Islam lagi. Karena, pendidikan keagamaan Islam adalah pendidikan yang memberikan pengajaran agama Islam lebih banyak daripada yang umum. Maka, madrasah yang murni memberikan pengajaran agama Islam disebut madrasah diniyah yang merupakan bagian dari pendidikan keagamaan Islam. Tetapi, pada saat itu statusnya hanya sebagai pendidikan non formal atau pelengkap saja.

Dua dasawarsa setelah berlakunya Peraturan Menteri Agama No. 13 Tahun 1964, tepatnya pada tanggal 9 Maret 1983 ditetapkan Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1983 tentang Kurikulum Madrasah Diniyah, yang sekaligus mencabut berlakunya PMA No. 13 Tahun 1964. Yang menjadi pertimbangan utama sebagaimana tersurat pada klausul menimbang dalam

---

<sup>57</sup> Nurhayati Djamasi *op.cit.*, hlm. 183-184.

<sup>58</sup> Marwan Saridjo, *op.cit.*, hlm. 113.

<sup>59</sup> Haidar Putra Daulay, *op.cit.*, hlm. 101.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

agama harus diselenggarakan di sekolah-sekolah, cukup ditetapkan dengan peraturan di bawah undang-undang, misalnya dengan SKB atau Keputusan Presiden yang dalam strategi mereka, sewaktu-waktu, dapat dicabut tanpa melibatkan DPR.<sup>69</sup> Substansi yang diperdebatkan di DPR adalah yang berkaitan dengan istilah-istilah mencerminkan pendidikan Islam, misalnya istilah “pendidikan agama”, istilah “pendidikan keagamaan”.<sup>70</sup>

Pro-kontra tidak bisa dihindari ketika RUU Sisdiknas disosialisasikan, sehingga RUU yang semula akan disahkan sebagai kado Hardiknas (2 Mei 2003) tertunda. Penundaan semula 20 Mei 2003 tertunda lagi, direncanakan 10 Juni tertunda lagi, dan akhirnya baru disahkan 11 Juni 2003 tanpa kehadiran F-PDIP, selanjutnya diundangkan 8 Juli 2003, khususnya menyangkut pasal 12 (berkenaan dengan hak peserta didik memperoleh pendidikan agama dan diajarkan oleh yang seagama dengan peserta didik) yang dinilai sebagai poin yang paling tersorot tajam dari kalangan karena menyangkut keyakinan seseorang. Selanjutnya, pasal 37 secara berturut-turut dinyatakan bahwa kurikulum pendidikan dasar, menengah, dan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, bahasa, dan untuk pendidikan dasar dan menengah masih diwajibkan materi lainnya. Mereka yang kontra dengan pasal tersebut menilai pasal tersebut tidak memperhatikan pluralitas dan keberagaman.<sup>71</sup>

Terlepas dari perdebatan ketika akan disahkan RUU RI 20 Tahun 2003. Umat Islam patut bersyukur, karena dari sejak penjajahan hingga orde baru, pendidikan Islam kurang dapat perhatian penguasa dalam diakuinya dalam sistem pendidikan nasional, sedangkan dalam undang-undang yang baru ini pendidikan Islam sudah sah menjadi bagian dari sistem pendidikan nasional. Pendidikan Islam statusnya telah setara dengan pendidikan umum dalam sistem pendidikan nasional.

Hal yang paling menggembirakan bagi umat Islam dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 adalah pengakuan madrasah diniyah dan pesantren. Pasal 15 menyebutkan bahwa pendidikan keagamaan adalah jenis pendidikan. Pasal 30 ayat (4) menyebutkan, “Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaya samanera, dan bentuk lain yang sejenis”. Pasal tersebut menyebutkan dengan jelas bahwa pendidikan diniyah dan pesantren adalah bentuk dari pendidikan keagamaan.

---

<sup>69</sup> Marwan Saridjo, *op.cit.*, hlm. 155.

<sup>70</sup> Abd. Halim Soebahar, *op.cit.*, hlm. 137.

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 138-139.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

## **BAB III**

# **TEORI KEBIJAKAN PUBLIK**

### **A. Kebijakan Publik**

Kejelasan maknawiyah tentang kebijakan dapat ditelusuri dari literatur kebijakan tentang ketatanegaraan yang menganggap bahwa ilmu kebijakan sering dianggap lebih dekat kepada Administrasi Negara dibandingkan dengan Ilmu Politik.<sup>76</sup>

Mendefinisikan atau merumuskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik itu ternyata bukanlah sebuah pekerjaan yang mudah. Kemungkinan penyebab dari kesukaran ini, karena kebijakan publik itu sendiri -sebagai bidang kajian- seumpamanya hamparan lahan garapan, bukan hanya terdiri dari satu petak dan satu lapis dengan satu penggarap melainkan terdiri dari berlapis lahan-lahan garapan dari sekian banyak penggarap<sup>77</sup> atau dapat dikatakan banyak para pakar yang mencoba memberikan definisi kebijakan publik dan memberikan definisi yang berbeda-beda, sehingga sulit untuk membuat definisi secara baik dan benar.

Proses kebijakan adalah suatu proses kebijakan publik yang dapat ditunjukkan dari urutan dasar (generik) kegiatan, yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan hasil yang dicapai oleh kebijakan dalam bentuk kinerja kebijakan.<sup>78</sup>

#### **1. Definisi Kebijakan Publik**

Kebijakan dalam arti Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan, 2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan,

---

<sup>76</sup> Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Cet. I, hlm. 31.

<sup>77</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012), Cet. I, hlm. 11.

<sup>78</sup> Riant Nugroho, *Metode Penulisan Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), Cet. II, hlm. 109.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka yang memiliki otoritas dalam sistem politik.<sup>94</sup>

Solichin Abdul Wahab, menjelaskan beberapa ciri-ciri dari kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekadar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak, asal-asalan, dan serba kebetulan.
- b. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti dengan keputusan-keputusan/petunjuk-petunjuk teknis pelaksanaan yang lebih detail, bersangkutan paut dengan proses implementasi dan mekanisme pemaksaan pemberlakuannya.
- c. Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam mengatur perdagangan.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif dan negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.<sup>95</sup>

Kebijakan publik sebenarnya dapat disebut sebagai *hukum* dalam arti luas, jadi “sesuatu yang mengikat dan memaksa”. Konsepsi ideal negara hukum menurut Aristoteles sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho dekat dengan keadilan. Bahkan pada tingkat yang paling dasar dapat dikatakan bahwa tujuan negara tercapai apabila telah tercipta keadilan. Dalam tingkat yang paling dasar, acapkali kesejahteraan merupakan prioritas kemudian dibanding keadilan. Kebijakan publik sebagai sebuah hukum berfungsi untuk memastikan setiap warga untuk memperoleh apa yang menjadi haknya.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Solichin, *op.cit.*, h. 17-18.

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm. 20-23.

<sup>96</sup> Riant Nugroho, *Public Policy*, Edisi V, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2014), hlm. 193.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

Model Kontinentalis dikelompokkan kebijakan publik menjadi tiga, yaitu:

- (a) Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yang lazim diterima mencakup UUD, TAP MPR, UU/Perpu.
- (b) Kebijakan publik yang bersifat *messo* atau menengah, atau penjabar pelaksanaan yang lazim diterima mencakup PP dan Perpres.
- (c) Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya yang lazim

## 2) Hukum.

Hukum atau law adalah aturan yang bersifat membatasi dan melarang. Tujuannya adalah untuk menciptakan ketertiban publik. Khasanah hukum biasanya mencakup pidana, perdata, tata negara, dan hukum khusus, termasuk di dalamnya hukum penindakan korupsi dan hukum militer. Hal ihwal hukum wajarnya berkenaan dengan keputusan-keputusan hukum, yang terdiri dari: keputusan mediasi atau keputusan kesepakatan di antara pihak yang bersengketa; keputusan pengadilan atau keputusan yang ditetapkan oleh hakim melalui proses keadilan, dan; keputusan judicial atau keputusan oleh lembaga yang berada di atas lembaga pembuat keputusan pengadilan, misalnya Mahkamah Agung.<sup>106</sup>

## 3) Regulasi

Bentuk ketiga kebijakan formal adalah regulasi. Regulasi berkenaan dengan alokasi asset dan kekuasaan negara oleh Pemerintah -sebagai wakil lembaga negara- kepada pihak non-pemerintah, termasuk di dalamnya lembaga bisnis dan nirlaba. Regulasi yang bersifat umum adalah pemberian izin atau lisensi kepada suatu organisasi bisnis atau kemasyarakatan/nirlaba untuk menyelenggarakan misi menjadi bagian untuk membangun masyarakat.<sup>107</sup>

Namun demikian, ada kebijakan regulasi yang bersifat khusus, yaitu regulasi yang berkenaan dengan tiga isu:

- (a) Ada aset negara yang dikelola lembaga bisnis,
- (b) Berupa infrastruktur publik atau utilitas yang bersifat publik atau inklusif yang menghasilkan monopoli (termasuk duopoli atau oligopoli) maupun monopoli,
- (c) Atau karena keberadaannya memerlukan adanya monopoli (termasuk duopoli atau oligopoli) yang bersifat alami.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Riant Nugroho, *Public Policy*, hlm. 141.

<sup>107</sup> Riant Nugroho, *op.cit.*, hlm. 15.

<sup>108</sup> *Ibid.*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

publik yang bertujuan men-distribusi sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Jadi, pemahaman pertama adalah absorbtif versus distributif.<sup>117</sup>

Kebijakan absorbtif adalah kebijakan yang menyerap sumber daya , terutama sumber daya ekonomi dalam masyarakat untuk dijadikan modal atau biaya untuk mencapai tujuan bersama. Termasuk di dalamnya adalah kebijakan perpajakan. Kebijakan distributif, yaitu kebijakan yang secara langsung atau tidak langsung alokasi sumber daya -sumber daya material maupun non material ke seluruh masyarakat. Kebijakan distributif murni, misalnya kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dari daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya .<sup>118</sup>

Kedua dari tujuan kebijakan publik adalah regulatif versus deregulatif. Kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, kebijakan proteksi industri, dan sebagainya. Kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi.<sup>119</sup>

Ketiga dari tujuan kebijakan publik adalah dinamisasi versus stabilisasi. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasion untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Misalnya, kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri eksklusif, dan lain-lain. Kebijakan stabilisasi bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, dan sosial.<sup>120</sup>

Keempat dari tujuan kebijakan publik adalah memperkuat negara versus memperkuat pasar. Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besar peran negara sementara kebijakan memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara. Kebijakan memperkuat negara, misalnya kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional daripada publik. Kebijakan yang memperkuat pasar, misalnya kebijakan privatisasi BUMN, kebijakan perseroan terbatas, dan lain-lain.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, hlm. 153.

<sup>118</sup> *Ibid.*, hlm. 153-154.

<sup>119</sup> *Ibid.*, hlm. 154.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 154-155.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

## **BAB IV**

# **PENDIDIKAN KEAGAMAAN ISLAM DALAM PP RI NO. 55 TAHUN 2007**

### **A. Sekilas Pendidikan Keagamaan Islam di Indonesia**

PP RI No. 55 Tahun 2007 merupakan bentuk kebijakan publik dalam pendidikan keagamaan Islam di Indonesia. Lembaran Penjelas Atas PP RI No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan menjelaskan:

Pendidikan keagamaan pada umumnya diselenggarakan oleh masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Jauh sebelum Indonesia merdeka, perguruan-perguruan keagamaan sudah lebih dulu berkembang. Selain menjadi akar budaya bangsa, agama disadari merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pendidikan. Pendidikan keagamaan juga berkembang akibat mata pelajaran/kuliah pendidikan agama yang dinilai menghadapi berbagai keterbatasan. Sebagian masyarakat mengatasinya dengan tambahan pendidikan agama di rumah, rumah ibadah, atau di perkumpulan-perkumpulan yang kemudian berkembang menjadi satuan atau program pendidikan keagamaan formal, nonformal atau informal.<sup>131</sup>

Pendidikan keagamaan Islam merupakan bagian dari pendidikan Islam. Pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional keberadaannya terbagi atas tiga hal. Pertama, pendidikan Islam sebagai lembaga. Kedua, pendidikan Islam sebagai mata pelajaran. Ketiga, pendidikan Islam sebagai nilai.<sup>132</sup>

Pada pembahasan ini yang dijelaskan adalah mengenai pendidikan Islam sebagai lembaga. Karena, dalam hal ini lah pendidikan keagamaan Islam itu terlihat. Jika dilihat dari mata pelajaran, maka itu hanya sekadar mata pelajaran pendidikan agama Islam yang diajarkan pada tingkat dasar hingga perguruan tinggi dengan frekuensi pembelajaran satu kali sepekan, sehingga jika dilihat dari pengertian ini sangat tidak mungkin untuk menjadikan siswa atau mahasiswa menjadi ahli agamanya.

---

<sup>131</sup> Lembaran Penjelas Atas PP RI No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada Bagian I. Umum, Paragraf ke-4.

<sup>132</sup> Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam di Indonesia dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004), Cet. I, hlm. 108.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

anak didik diasuh oleh para kyai dan pengasuh. Ki Hajar Dewantara, pendiri Taman Siswa, menyatakan bahwa sistem pondok dan asrama itulah sistem nasional. Dengan demikian arti pondok tidak dapat diabaikan dalam memberikan corak pada pendidikan nasional.<sup>142</sup> Tetapi, pernyataan kedua tokoh itu, tidak menjadikan pondok pesantren diakui dalam undang-undang sistem pendidikan nasional saat itu.

## 2. Pendidikan Diniyah/Madrasah Diniyah

Sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan pondok pesantren, pendidikan Islam di Indonesia juga mengenal madrasah diniyah. Madrasah Diniyah adalah jenis pendidikan keagamaan yang memberikan pendidikan khusus ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab. Kementerian Agama menjelaskan bahwa:

Madrasah diniyah dapat diselenggarakan melalui jalur sekolah terdiri dari tiga jenjang, yaitu; Diniyah Ula, Diniyah Wustha, dan Diniyah 'Ulya. Sementara Diniyah yang diselenggarakan melalui jalur luar sekolah tidak harus berjenjang. Diniyah jalur luar sekolah ini pada umumnya mendidik siswa yang sudah mengikuti pendidikan pada jalur sekolah. Diniyah yang bersifat suplemen terhadap pendidikan umum ini memberikan pendidikan agama dan bahasa Arab kepada siswa sekolah umum yang bermaksud menambah pendidikan agamanya.<sup>143</sup>

Sebagaimana sejarah berdirinya pondok pesantren, madrasah diniyah juga berkembang dari bentuknya yang sederhana, yaitu pengajian di masjid-masjid, langgar, dan surau. Berawal dari bentuknya yang sederhana ini berkembang menjadi pondok pesantren. Persinggungannya dengan sistem madrasah, model pendidikan Islam mengenal pola pendidikan madrasah. Madrasah ini pada mulanya hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagian di madrasah diberikan mata pelajaran umum, dan sebagian lainnya tetap mengkhususkan diri hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab. Madrasah yang hanya mengajarkan ilmu-ilmu agama dan bahasa Arab inilah yang dikenal dengan madrasah diniyah.<sup>144</sup>

Madrasah merupakan institusi pendidikan yang tumbuh dan berkembang oleh dan dari masyarakat. Jumlah madrasah sebagian terbesar

---

<sup>142</sup> Alamsjah Ratu Perwiranegara, *Pembinaan Pendidikan Agama*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 1982), hlm. 71.

<sup>143</sup> Departemen Agama RI, *op.cit.*, hlm. 2.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 21-22.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

yang berbeda agama tapi belajar pada satuan pendidikan yang sama; ketiga, pendidikan agama yang diajarkan oleh pendidik yang seagama menunjukkan profesionalitas dalam penyelenggaraan proses pembelajaran pendidikan agama.<sup>157</sup>

Kemudian, untuk ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut, maka sesuai dengan amanat Pasal 12 ayat (4), disebutkan: “Ketentuan mengenai hak dan kewajiban peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) **diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.**”

Pasal 30 UU RI No. 20 Tahun 2003 adalah berkaitan dengan pendidikan keagamaan. Pada pasal tersebut disebutkan:

- (1) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.
- (3) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.
- (4) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.
- (5) Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) **diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.**

Pasal 37 UU RI No. 20 Tahun 2003 adalah berkaitan dengan kurikulum. Pada ayat (1) berkaitan dengan pendidikan agama sebagai kurikulum wajib pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Sedangkan, pada ayat (2) berkaitan dengan pendidikan agama sebagai kurikulum wajib pada jenjang pendidikan tinggi. Pendidikan agama pada jenis pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, dan khusus disebut “Pendidikan Agama”. Penyebutan pendidikan agama ini dimaksudkan agar agama dapat dibelajarkan secara lebih luas dari sekedar mata pelajaran/kuliah agama. Pendidikan Agama dengan demikian sekurang-kurangnya perlu berbentuk mata pelajaran/mata kuliah Pendidikan Agama untuk menghindari kemungkinan peniadaan pendidikan agama di suatu satuan pendidikan dengan alasan telah dibelajarkan secara terintegrasi. Ketentuan tersebut terutama pada

---

<sup>157</sup> Lembaran Penjelas Atas PP RI No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan pada Bagian I. Umum, Paragraf ke-3.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

beban belajar dalam bentuk satuan kredit semester (sks). Dalam penyelenggaraannya pendidikan jenjang ini harus berdasarkan standar nasional pendidikan.

Pada pasal 19 ayat (1) mengatur mengenai Ujian Nasional untuk tingkat pendidikan diniyah dasar dan menengah dalam rangka untuk menentukan standar pencapaian kompetensi peserta didik atas ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam. Kemudian, mengenai ketentuan lebih lanjut dari Ujian Nasional pendidikan diniyah dasar dan pendidikan diniyah menengah, serta ketentuan lebih lanjut tentang standar kompetensi ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran Islam, diatur dalam Peraturan Menteri Agama.

b) Jalur Nonformal (Pasal 21 s.d Pasal 25)

Pasal 21 ayat (1) s.d ayat (3) menjelaskan ketentuan umum pendidikan diniyah nonformal. Pada ayat (1) disebutkan bahwa pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan Al Qur'an, Diniyah Tidakmilyah, atau bentuk lain yang sejenis. Selanjutnya, pada ayat (2) disebutkan bahwa pendidikan diniyah nonformal dapat diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan. Dan pada ayat (3) disebutkan bahwa pendidikan diniyah formal yang berkembang menjadi satuan pendidikan harus atau wajib memperoleh izin dari kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setelah memenuhi ketentuan tentang persyaratan pendirian satuan pendidikan.

(1) Pengajian Kitab {Pasal 22 ayat (1) s.d ayat (3)}

Pengajian kitab diselenggarakan dalam rangka untuk mendalami ajaran Islam dan/atau ahli ilmu agama Islam. Penyelenggaraannya dapat dilaksanakan berjenjang atau tidak berjenjang. Pengajian kitab ini dilaksanakan di pondok pesantren, masjid, mushalla, atau tempat lain yang memenuhi syarat.

(2) Majelis Taklim {Pasal 23 ayat (1) s.d ayat (3)}

Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa Majelis Taklim atau nama lain yang sejenis bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT dan akhlak mulia peserta didik serta mewujudkan rahmat bagi alam semesta. Berkaitan dengan kurikulum Majelis Taklim dijelaskan bahwa kurikulumnya bersifat terbuka dengan mengacu pada pemahaman terhadap Al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, serta akhlak mulia. Pelaksanaannya dapat

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

pesantren sama dengan lulusan S1, bagaimana meng-sks-kan pelajaran yang semata-mata tentang al-Qur'an dalam bentuk jadi beberapa sks. Oleh sebab itu, perlu dibuat aturan bagaimana memperoleh kesejajaran itu.<sup>166</sup> Jadi, PP RI No. 55 Tahun 2007 khusus terkait dengan pendidikan keagamaan belum diimplementasikan dalam bentuk nyata yang sebagaimana ketentuan PP tersebut yang menyejajarkan pendidikan keagamaan dengan pendidikan umum.

Pengimplementasian suatu kebijakan bukanlah sesuatu yang gampang. Solichin Abdul Wahab menjelaskan bahwa:

Bagi mereka yang melihat kebijakan publik dari perspektif *policy cycle* (siklus kebijakan), implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas yang paling penting. Tetapi, tidak seperti anggapan sebagian orang bahwa setiap kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktivitas implementasi kebijakan tersebut menyangkut sesuatu yang tinggal jalan. Realita menunjukkan, implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks. Jadi, ia bukan sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu.<sup>167</sup>

Jika implementasi PP RI No. 55 Tahun 2007 terkait dengan formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan turunan dari PP tersebut baru terealisasikan pada tahun 2014 atau tujuh tahun dari diundangkannya PP tersebut. Mengapa penulis mengatakan baru tahun 2014, padahal tahun 2012 juga telah dikeluarkan kebijakan turunan dari PP tersebut. Karena, kebijakan turunan PP tersebut yang tahun 2012 belum ada *action/sosialisasi* sudah dicabut oleh Menteri Agama Suryadharma Ali. Kebijakan turunan yang dicabut itu adalah Peraturan Menteri Agama (PMA) RI No. 3 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam. PMA tersebut dicabut dengan ditetapkan dan diundangkan PMA RI No. 9 Tahun 2012 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 2012 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.

Pencabutan PMA tersebut menandakan tidak ada kebijakan turunan dari PP RI No. 55 Tahun 2007. Padahal dalam teori kebijakan publik PP sebagai kebijakan publik yang ditetapkan presiden untuk kebijakan pelaksana UU memerlukan kebijakan pelaksanaan yang merupakan penjabaran dari

---

<sup>166</sup> Wawancara Pribadi dengan Prof. Husni Rahim (Guru Besar UIN Jakarta), Ciputat, 04 September 2014.

<sup>167</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012), Cet. I, hlm. 125.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

merupakan peraturan pelaksana terhadap suatu undang-undang yang dibuat oleh presiden sebagai kepala pemerintahan.

Peraturan Pemerintah sebagai peraturan yang menjalankan undang-undang juga ditegaskan dalam UUD 1945, bahwa “Presiden Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”<sup>175</sup>

Dalam perundang-undangan di Indonesia, peraturan pemerintah menduduki kekuatan hukum No. 4 (empat) setelah UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
4. **Peraturan Pemerintah;**
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>176</sup>

Kekuatan peraturan pemerintah menduduki nomor empat diperkuat sebagaimana disebutkan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>177</sup>

Isi muatan peraturan pemerintah berisi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana tertulis bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>178</sup>

Selanjutnya dijelaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang di atas adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat,
2. Dewan Perwakilan Rakyat,
3. Dewan Perwakilan Daerah,
4. Mahkamah Agung,
5. Mahkamah Konstitusi,
6. Badan Pemeriksa Keuangan,
7. Komisi Yudisial,

---

<sup>175</sup> BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

<sup>176</sup> Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>177</sup> Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>178</sup> Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

atau pelaksana UU. Kebijakan publik memiliki dua lingkup yang masing-masing lingkup memiliki tingkatan. Penjelasan adalah sebagai berikut:

1. Lingkup Nasional

a) Kebijakan Nasional

Kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional. Wewenang dari MPR, dan Presiden bersama-sama dengan DPR. Bentuk dari kebijakan ini, yaitu: UUD, TAP MPR, UU, PERPU.

b) Kebijakan Umum

Kebijakan Presiden sebagai pelaksana UUD, TAP MPR, UU. Kebijakan ini guna mencapai tujuan nasional. Wewenang dari Presiden. Bentuk dari kebijakan ini, yaitu: PP, KEPPRES, INPRES.

c) Kebijakan Pelaksanaan

Penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Wewenang dari menteri / pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen). Bentuk dari kebijakan ini, yaitu: Peraturan, Keputusan, Instruksi Pejabat tertentu.<sup>190</sup>

2. Lingkup Wilayah/Daerah

a) Kebijakan Umum

Kebijakan Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaan asas Desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Wewenang dari Kepala Daerah bersama DPRD. Bentuk dari kebijakan ini, yaitu: PERDA.

b) Kebijakan Pelaksanaan

Wewenang dari Kepala Daerah atau Kepala Wilayah. Bentuk dari kebijakan ini, yaitu: Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah, atau Keputusan Kepala Wilayah dan Instruksi Kepala Wilayah.<sup>191</sup>

Peraturan Pemerintah dalam penjelasan di atas merupakan bagian dari kebijakan lingkup nasional dalam tingkat kebijakan umum. Kebijakan umum merupakan kebijakan yang ditetapkan presiden sebagai pelaksana UUD, TAP MPR, UU. Artinya, PP merupakan kebijakan turunan dari kebijakan yang di atasnya, seperti, UUD, TAP MPR, dan UU. Hal ini senada dengan penjelasan UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

---

<sup>190</sup> Tri Widodo Wahyu Utomo, *Pengantar Kebijakan Publik (Introduction to Public Policy)*, (Bandung: STIA LAN Bandung, 1999), hlm. 9.

<sup>191</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

*image  
not  
available*

Kemudian, terkait dengan standar pendirian lembaga pendidikan keagamaan termaktub pada Pasal 13 ayat (4) dan ayat (5).

5. Tujuan memperkuat negara

PP RI No. 55 Tahun 2007 juga memiliki rumusan dengan tujuan memperkuat negara, yaitu rumusan yang bersifat memberikan peran negara. Rumusan tersebut termaktub pada Pasal 12 ayat (3) dan ayat (4). Pasal 12 ayat (3) dan ayat (4) menjelaskan kewenangan negara dalam melakukan akreditasi. Kemudian, Pasal 13 ayat (2) menjelaskan kewenangan negara dalam mendirikan pendidikan keagamaan. Lalu, Pasal 13 ayat (3) dan ayat (6) menjelaskan kewenangan negara dalam hal pemberian izin pendirian satuan pendidikan keagamaan. Selanjutnya, pada pasal 19 ayat (2) dijelaskan kewenangan negara dalam membuat peraturan tentang ujian nasional pendidikan diniyah formal jenjang dasar dan menengah.

6. Tujuan memperkuat publik

PP RI No. 55 Tahun 2007 memiliki rumusan dengan tujuan memperkuat publik, yaitu rumusan yang bersifat memberi peran kepada publik. Rumusan tersebut termaktub pada pasal penjelasan umum pendidikan keagamaan yang juga memiliki keterkaitan dengan pendidikan keagamaan Islam, yaitu pada Pasal 13 ayat (2) bahwa pendidikan keagamaan dapat didirikan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat. Rumusan dengan tujuan memperkuat publik tersebut terlihat dengan diberikannya hak kepada publik/masyarakat untuk mendirikan lembaga pendidikan keagamaan Islam. Kemudian, Pasal 16 ayat (3), yang terkait dengan kewenangan penyelenggaraan satuan pendidikan diniyah formal jenjang dasar dan menengah dalam pemberian nama satuan pendidikan. Dan Pasal 25 ayat (4) terkait penamaan atas diniyah takmilyah merupakan kewenangan penyelenggara.

Memperhatikan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Rumusan PP RI No. 55 Tahun 2007 terkait pendidikan keagamaan Islam memiliki lebih dari satu tujuan kebijakan publik. Riant Nugroho menjelaskan, “Pada praktiknya, setiap kebijakan mengandung lebih dari satu tujuan kebijakan, dengan kadar yang berlainan. Kebijakan publik selalu mengandung multi-tujuan, untuk menjadikan kebijakan itu sendiri menjadi yang adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan dalam kehidupan bersama.”<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> *Ibid.*, hlm. 155.



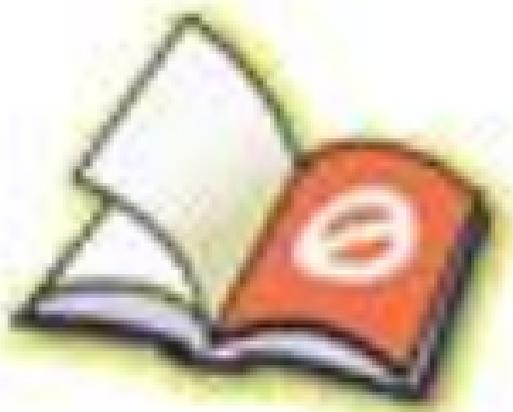
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



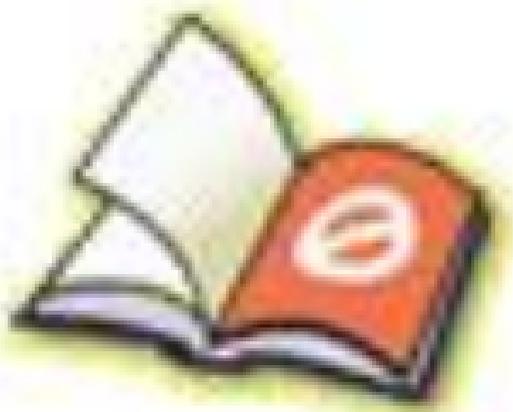
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



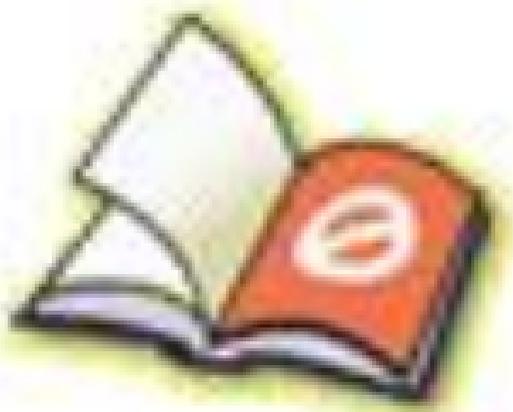
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



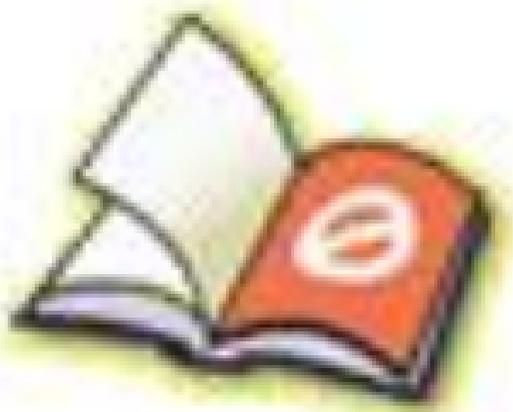
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



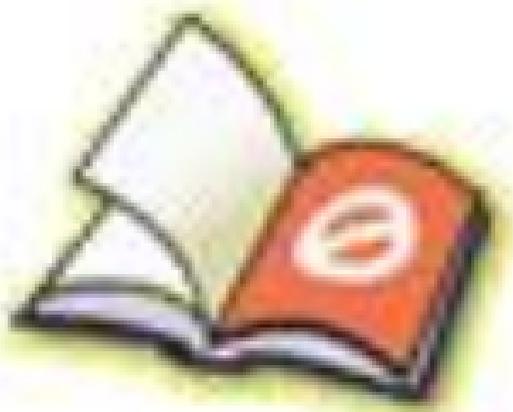
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



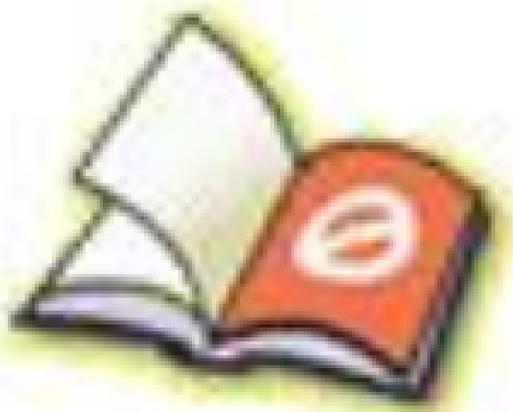
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



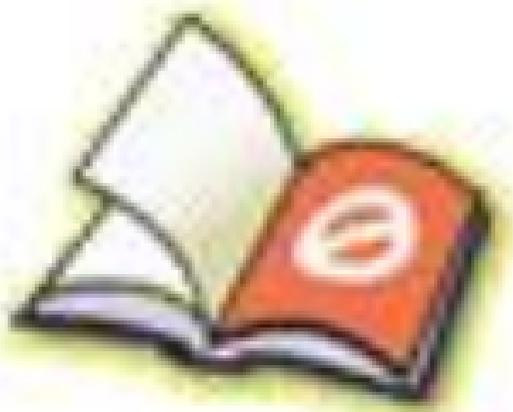
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



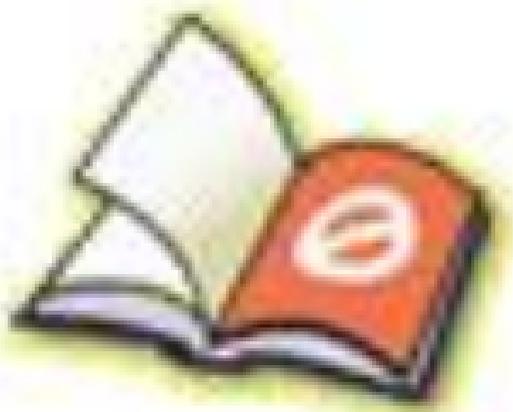
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



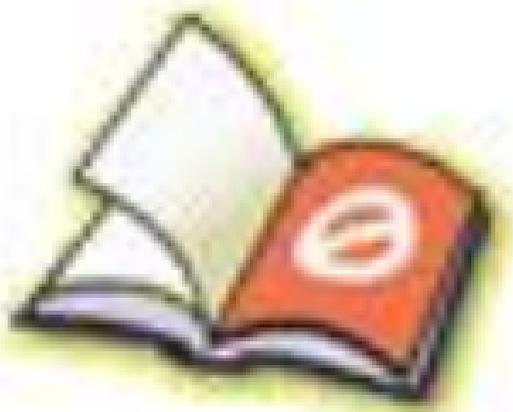
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



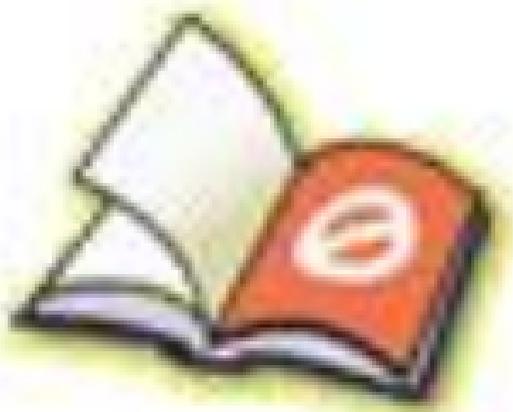
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



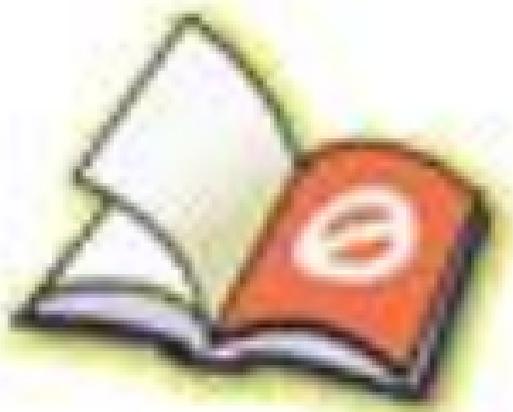
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



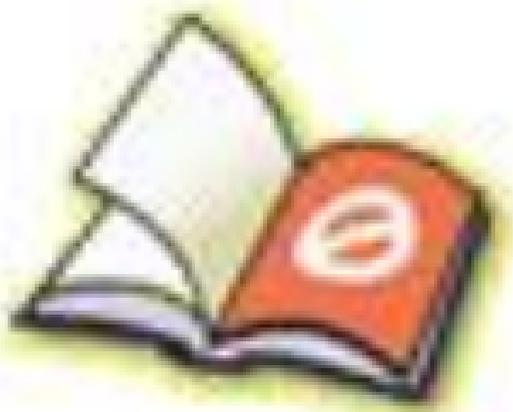
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



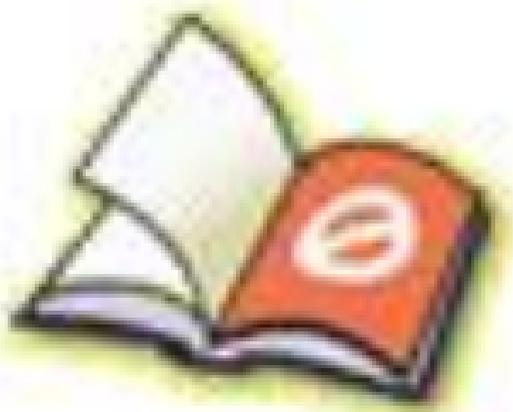
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



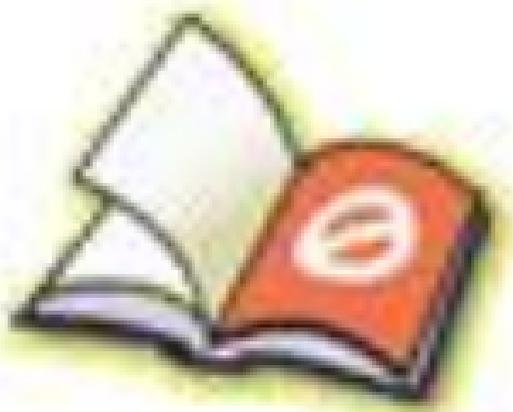
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



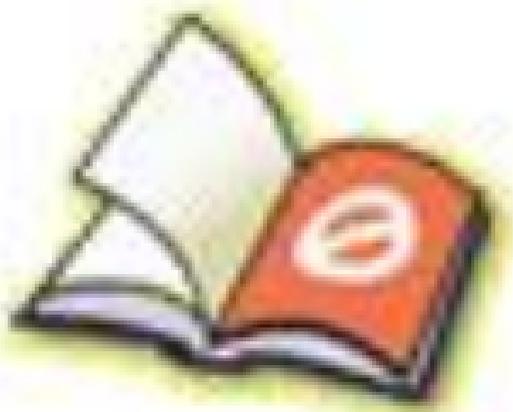
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



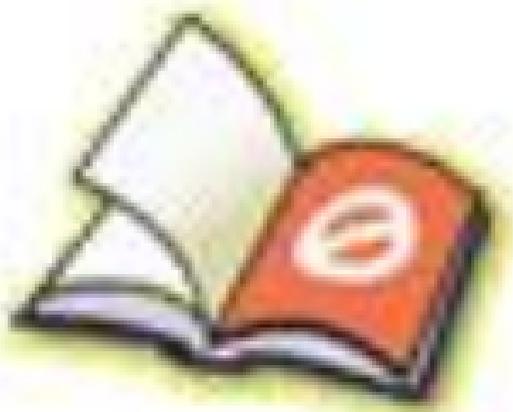
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



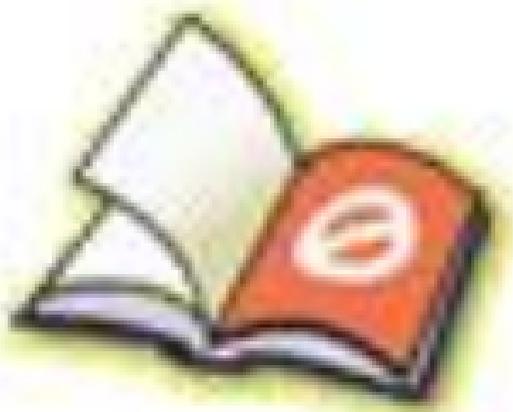
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



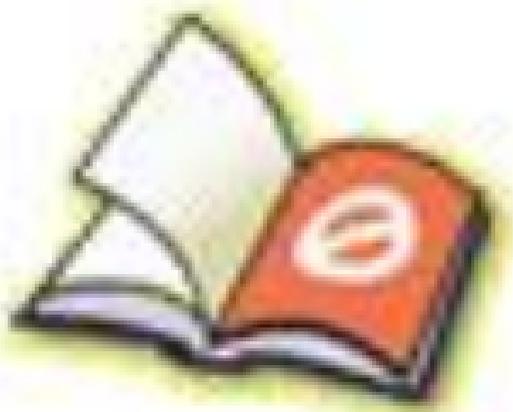
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



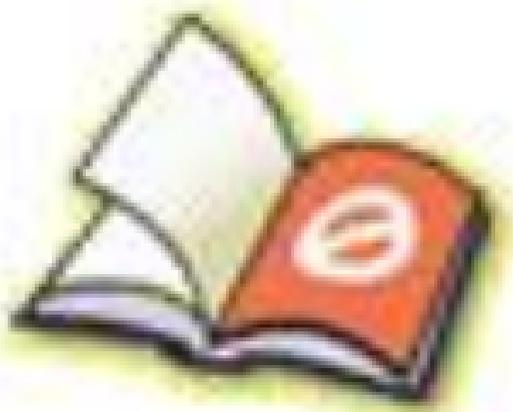
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



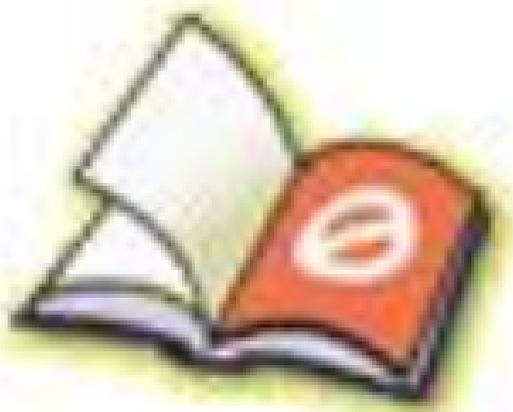
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



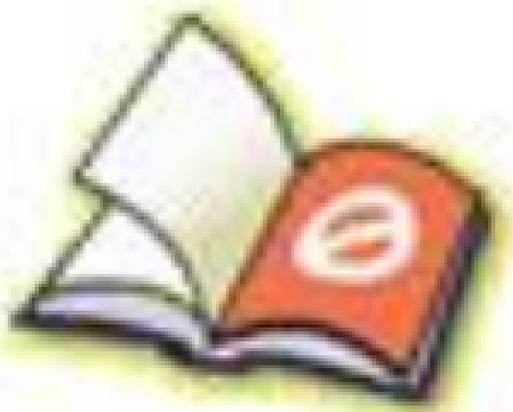
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



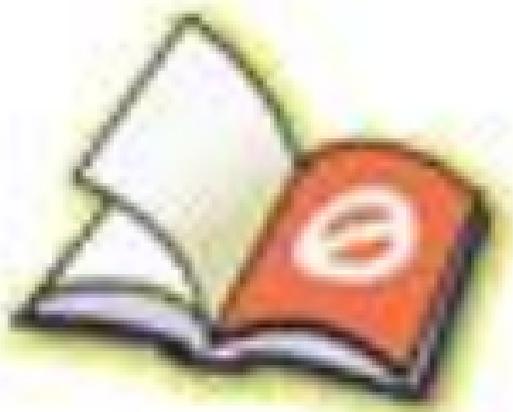
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



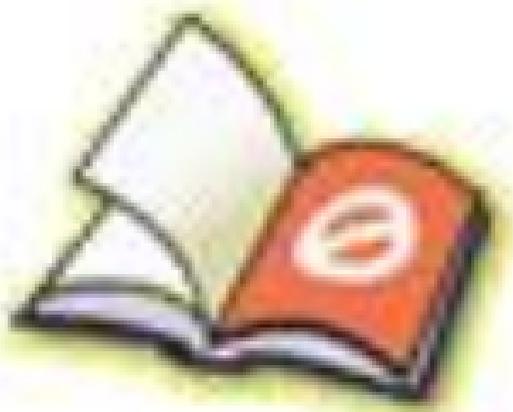
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



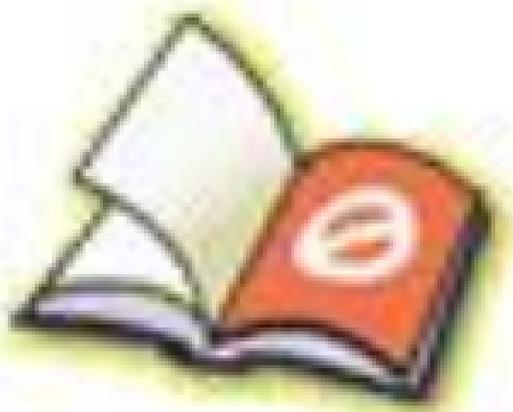
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



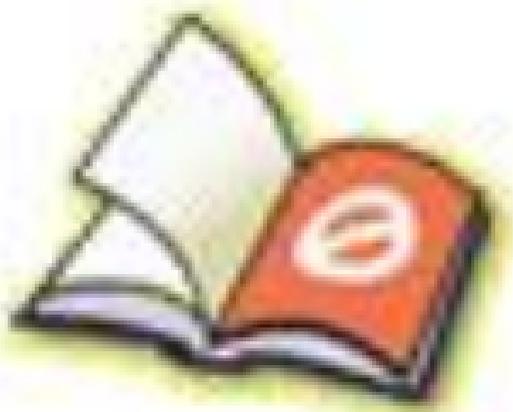
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



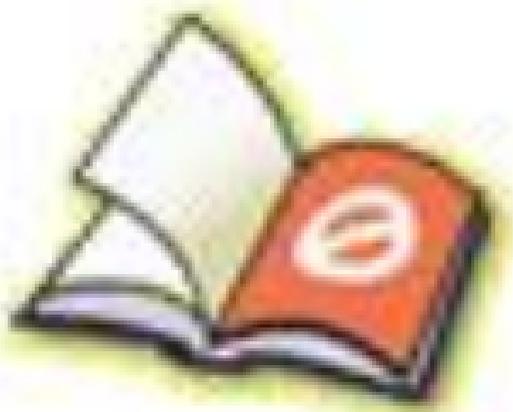
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



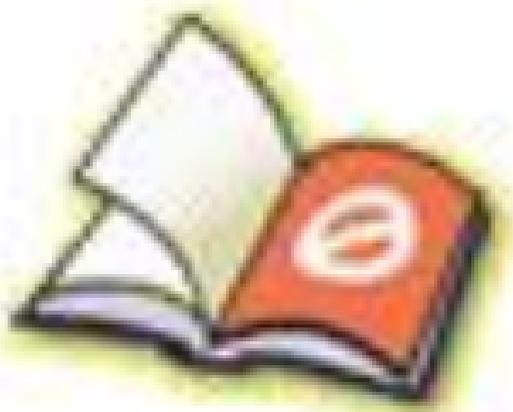
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



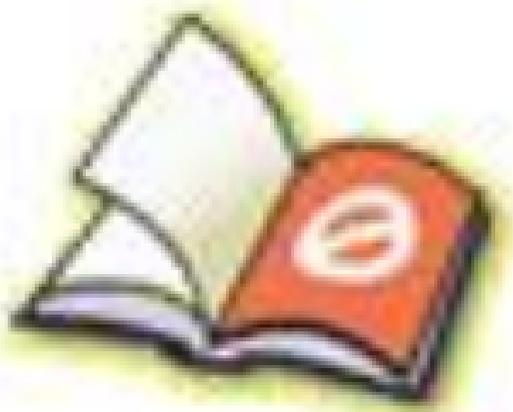
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



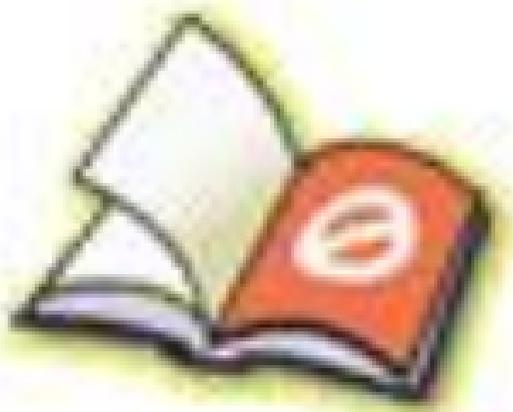
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



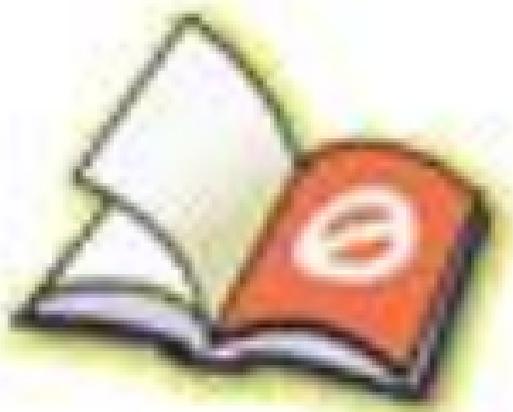
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



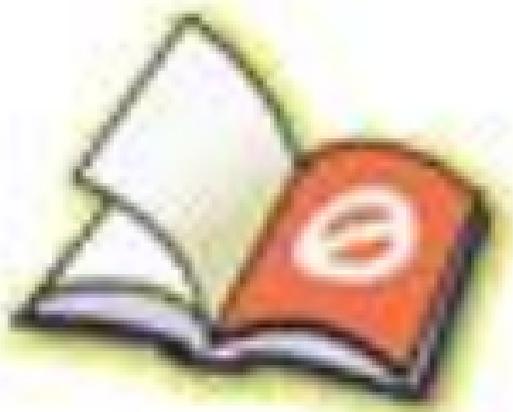
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



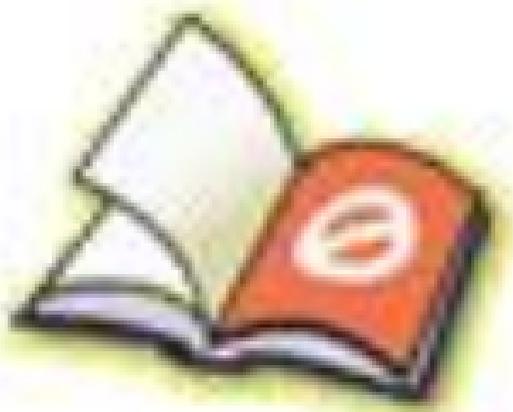
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.