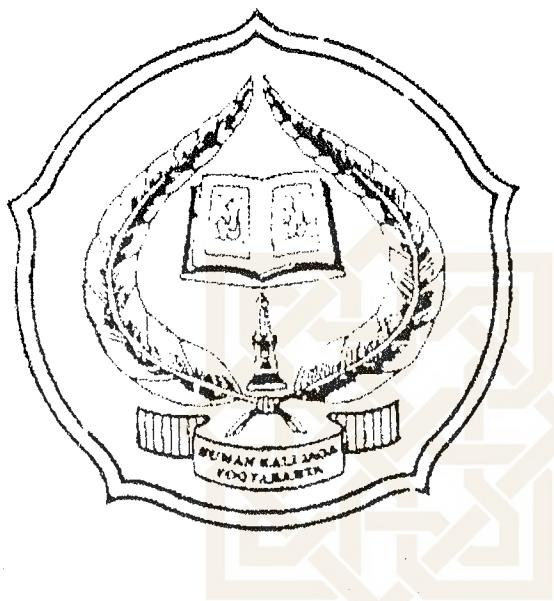


**DINAMIKA KURIKULUM  
MADRASAH ALIYAH PASCA UU No. 2 TH. 1989  
(Studi atas Kebijakan Departemen Agama)**



**SKRIPSI  
Diajukan Kepada Fakultas Tarbiyah  
Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna  
Memperoleh Gelar Sarjana  
Pendidikan Islam**

**Oleh:**

**N a s r u l l a h  
NIM: 97473533**

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
FAKULTAS TARBIYAH  
2004**

## NOTA DINAS

Drs. Maragustam, MA.  
Dosen Fakultas Tarbiyah  
IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

### NOTA DINAS

Hal : Skripsi  
Nasrullah  
Lamp : 5 Eksemplar

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Tarbiyah  
IAIN Sunan Kalijaga  
Di  
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Setelah membaca, meneliti dan mengoreksi serta melakukan perbaikan seperlunya terhadap skripsi saudara :

Nama : Nasrullah  
NIM : 97473533  
Jurusan : Kependidikan Islam  
Fakultas : Tarbiyah  
Judul :

### DINAMIKA KURIKULUM MADRASAH ALIYAH PASCA UU No. 2 TH. 1989 (Studi atas Kebijakan Departemen Agama)

Maka kami selaku pembimbing menganggap bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat guna menempuh ujian munaqasyah.

Harapan kami semoga dalam waktu singkat saudara tersebut dapat dipanggil dalam sidang munaqasyah untuk mempertanggungjawabkan skripsinya.

Atas perhatian kami ucapan banyak terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Yogyakarta, 12 Juli 2004

Pembimbing

(Drs. Maragustam, MA)  
NIP. 150232 846

Dra. Nurrohmah  
Dosen Fakultas Tarbiyah  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

**NOTA DINAS KONSULTAN**

Hal : Skripsi Saudara

Nasrullah

Lamp. : 5 Eksamplar

Kepada Yth  
Bapak Dekan Fakultas Tarbiyah  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta  
di Yogyakarta

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb*

Setelah saya membaca dan meneliti serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka saya selaku konsultan berpendapat bahwa skripsi saudari :

Nama : Nasrullah  
NIM : 97473533  
Fakultas : Tarbiyah  
Jurusan : Kependidikan Islam  
Judul : DINAMIKA KURIKULUM MADRASAH ALIYAH PASCA  
UU. NO. 2 TH. 1989 (Studi Atas Kebijakan Departemen  
Agama)

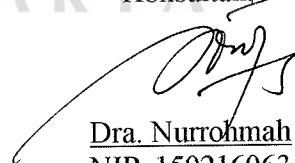
telah memenuhi syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu Pendidikan Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Demikian semoga menjadi maklum adanya. Atas perhatiannya saya ucapkan terima kasih dan semoga skripsi ini bermanfaat bagi agama, nusa dan bangsa.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 02 Agustus 2004

Konsultan,



Dra. Nurrohmah  
NIP. 150216063



DEPARTEMEN AGAMA RI  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
**FAKULTAS TARBIYAH**  
Jln. Laksda Adisucipto, Telp. : 513056, Yogyakarta 55281  
E-mail : ty-suka@yoga.wasantara.net.id

## PENGESAHAN

Nomor : IN/I/DT/PP.01.1/99/2004

Skripsi dengan judul : DINAMIKA KURIKULUM MADRASAH ALIYAH PASCA UU  
NO.2 TH.1989 (Studi Atas Kebijakan Departemen Agama)

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

N a s r u l l a h

NIM : 97473533

Telah dimunaqosyahkan pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 29 Juli 2004

dan dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kaijaga

## **SIDANG DEWAN MUNAQOSYAH**

Ketua Sidang

Drs. M. Jamroh Latief, M.Si

NIP: 150223031

Sekretaris Sidang

Drs. Misbah Ulmunir, M.Si

NIP: 150264112

Pembimbing Skripsi

Drs. Maragustam Siregar, M.A

NIP: 150232846

Pengaji I

Drs. H. Muh. Anis, M.A

NIP:

Pengaji II

Dra. Nurrohmah

NIP:

Yogyakarta, 4 Agustus 2004.



# MOTTO



... كلکم راع و کلکم مسؤول عن رعیته فالامام راع و هو مسؤول عن رعیته...  
(رواہ البخاری و مسلم)

“... Setiap kamu adalah pemimpin dan setiap kamu akan dimintai tanggung jawab atas kepemimpinannya, maka seorang imam atau penguasa adalah pemimpin, dan ia akan diminta tanggung jawab atas kepemimpinannya...” (HR. Bukhari dan Muslim).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Muhammad Fuad 'Abdul Baqi, *al-Lu'lu' wal Marjan: Himpunan Hadits Shahih Yang Disepakati Oleh Bukhari Dan Muslim*, Jilid 2, terj. H. Salim Bahreisy (Surabaya; PT Bina Ilmu, 1996), hal. 709.

## HALAMAN PERSEMBAHAN



## KATA PENGANTAR

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين  
والصلوة والسلام على محمد وعلى آل محمد وصحبه اجمعين اما بعد.

Segala Puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat dan salam kami sampaikan kepada Nabi Muhammadi SAW yang telah menunjukkan umat manusia jalan menuju kebahagiaan dunia dan akhirat.

Penulisan skripsi ini tentu tidak akan terwujud jika tidak ada bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada;

1. Bapak Drs. Rahmat Suyud, M.Pd. selaku Dekan Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
2. Bapak Jamroh Latif, M.Si selaku ketua Jurusan Kependidikan Islam.
3. Bapak Ahmad Warid, MA. selaku Penasihat Akademik yang telah memberikan bimbingan dan saran sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini.
4. Drs. Maragustam, MA. selaku pembimbing skripsi yang telah memberikan bimbingan dan saran dengan penuh keikhlasan dan kesabaran sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu dosen yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan bimbingan selama penulis menuntut ilmu di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Seluruh staff akademik di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Semua pihak yang telah mendukung baik secara moril maupun materiil, terkhusus kepada Bpak Ibuku tercinta serta adik-adikku yang telah mendorong dalam peayelesaian studi ini.

Demikianlah, penulis tidak dapat membalas budi baik mereka kecuali hanya dengan harapan do'a semoga peran aktif mereka dibalas oleh Allah SWT dengan sebaiknya. Diakhir kata, mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca dan memberikan masukan bagi keilmuan kependidikan Islam.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 1 Juni 2004

Hormat kami



(Nasruallah)

NIM: 97473533

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
**YOGYAKARTA**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
NOTA DINAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
BAB I	
Pendahuluan.....	1
A. Penegasan Istilah.....	1
B. Latar Belakang Masalah.....	2
C. Rumusan Masalah.....	6
D. Alasan Pemilihan Judul .....	6
E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
F. Tinjauan Pustaka.....	7
G. Kerangka Teori.....	9
H. Metode Penelitian.....	11
I. Sistematika Penulisan.....	13
BAB II	
Lembaga Departemen Agama: Tinjauan Umum.....	14
A. Tentang Departemen Agama.....	14
B. Departemen Agama Dan Madrasah.....	21
BAB III	
Kebijakan-Kebijakan Kurikulum Madrasah Aliyah.....	23
A. Kebijakan Formalisasi dan Strukturisasi.....	23
B. Kebijakan Link and Maath.....	57
BAB IV	
Faktor-Faktor Penghambat Kebijakan Kurikulum Madrasah Aliyah dan Solusinya.....	61
A. Problem Internal Madrasah Aliyah.....	61
B. Problem Faktor Eksternal Madrasah Aliyah.....	69
C. Solusi Pengembangan Madrasah Aliyah.....	73
BAB V	
Penutup.....	77
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran-Saran.....	78
C. Kata Penutup.....	79
DAFTAR PUSTAKA.....	80
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	83
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	85

## DAFTAR TABEL

TABEL	HALAMAN
TABEL I	Jumlah MAN dan MAS yang Menyelenggarakan Program IPA, IPS, Bahasa dan Keagamaan..... 54
TABEL II	Akreditasi Madrasah Aliyah Swasta Tahun 2000/2001..... 56
TABEL III	Jumlah Siswa Madrasah Aliyah Yang Mengikuti Program Keterampilan Tahun 2000/2001..... 60
TABEL IV	Spesialisasi Guru Berdasarkan Jurusan .....62
TABEL V	Jumlah Guru Berdasarkan Mata Pelajaran Yang Diajarkan..... 63
TABEL VI	Perbandingan Pembiayaan Pendidikan Antara Lembaga Pendidikan Uinum dan Lembaga Pendidikan Agama Tahun 1998/1999..... 68

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
**YOGYAKARTA**



## BAE I

### PENDAHULUAN

#### A. Penegasan Istilah

Sebelum membahas lebih jauh, untuk menghindari salah penafsiran judul tersebut akan di jelaskan beberapa istilah kunci dari judul sebagai berikut;

Dinamika dipahami sebagai suatu proses perubahan secara terus menerus sesuai dengan perubahan zaman.<sup>1</sup>

Kurikulum adalah seperangkat aturan atau sarana prasarana dalam pendidikan untuk mencapai tujuan pendidikan.<sup>2</sup>

Madrasah Aliyah adalah Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.<sup>3</sup>

UU No. 2 Tahun 1989 adalah suatu Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional yang ditetapkan pada 27 Maret 1989.

Sedangkan kebijakan berasal dari terjemahan bahasa Inggris *policy* yang diartikan sebagai *a plan of action* (suatu rangkaian rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan).<sup>4</sup> Dari pengertian ini, yang dimaksud dengan kebijakan dalam kajian ini

<sup>1</sup> W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Unum Bahasa Indonesia* (Jakarta; Balai Pustaka, 1989), hal. 251.

<sup>2</sup> Nasution, *Kurikulum dan Pengajaran* (Jakarta; Bumi Aksara, 1995), hal. 5.

<sup>3</sup> Keputusan Menteri Agama RI No. 370 tahun 1993 tentang Madrasah Aliyah pasal I ayat 1 dalam Departemen Agama RI, *Himpunan Perundang-Undangan Tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam)* (Jakarta; Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1998), hal. 369.

<sup>4</sup> AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (New York; Oxford University Press, 1995), hal. 893.

adalah serangkaian rencana dasar Departemen Agama sebagai bagian dari birokrasi pemerintah untuk mengatur Madrasah Aliyah.

Dari beberapa pengertian istilah tersebut, maka maksud judul tulisan ini adalah; suatu proses perubahan secara terus menerus kebijakan Departemen Agama tentang kurikulum Madrasah Aliyah setelah Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 2 Tahun 1989.

## **B. Latar Belakang Masalah**

Pada tahun 1980-an dunia pendidikan Islam memasuki era baru, yakni adanya integrasi yang ditandai dengan lahirnya UU No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN). Berbeda dengan undang-undang kependidikan sebelumnya, undang-undang ini mencakup ketentuan tentang semua jalur dan jenis pendidikan. Jika pada undang-undang sebelumnya pendidikan nasional hanya mencakup jalur sekolah, maka dalam undang-undang sistem pendidikan nasional tercakup jalur sekolah dan luar sekolah, serta meliputi jenis-jenis pendidikan akademik, pendidikan profesional, penelitian kejuruan dan pendidikan keagamaan.<sup>5</sup> Meskipun secara eksplisit tidak mengatur secara khusus tentang pendidikan Islam, tetapi dalam praktiknya memberikan ketentuan-ketentuan baru mengenai jenis dan kurikulum pendidikan Islam, khususnya pendidikan Madrasah Aliyah.

Implikasi ditetapkannya UUSPN terhadap pendidikan Madrasah Aliyah dapat diamati dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agama RI No. 370 tahun

---

<sup>5</sup> Lihat “Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional” dalam Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam)*, (Jakarta; Depag, 1999), hal. 1-46.

1993 tentang Madrasah Aliyah. Pada pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa Madrasah Aliyah adalah Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama.<sup>6</sup> Hal ini juga terjadi pada jenjang madrasah dari semua jenjang madrasah mulai dari Ibtidaiyah sampai dengan Tsanawiyah.<sup>7</sup> Secara umum penjenjangan pada pendidikan sekolah, mulai dari Sekolah Dasar, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama sampai dengan Sekolah Menengah Umum di bawah ketentuan yang terintegrasi itu pada umumnya semua jenjang lembaga pendidikan madrasah mengalami perubahan status. Status madrasah adalah setara dengan lembaga pendidikan umum dengan mendapat predikat berciri khas Islam di semua jenjang.

Pada tahap integrasi ini dapat dikatakan telah terjadi penerimaan Madrasah Aliyah ke dalam sistem pendidikan nasional di satu pihak dan terjadi transformasi madrasah ke jalur sekolah pada sisi yang lain.<sup>8</sup> Akan tetapi, dengan adanya penyetaraan ini, Madrasah Aliyah masih mengalami beberapa kendala yang harus dihadapi, yaitu pendidikan Madrasah Aliyah mengemban beban ganda. Di satu pihak ia berfungsi sebagai lembaga keagamaan, yang berarti harus mampu menghasilkan peserta didik memahami ilmu-ilmu agama Islam, dan di lain pihak ia berfungsi

<sup>6</sup> Keputusan Menteri Agama RI No. 370 tahun 1993 tentang Madrasah Aliyah pasal I ayat 1 dalam *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam)*, (Jakarta; Depag, 1999), hal. 369.

<sup>7</sup> Untuk keterangan lebih lanjut lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 368 tahun 1993 tentang Madrasah Ibtidaiyah Pasal 1 yang menyatakan bahwa Madrasah Ibtidaiyah adalah Sekolah Dasar yang berciri khas agama Islam yang menyelenggarakan program pendidikan enam tahun. Juga Keputusan Menteri Agama RI No. 369 tahun 1993 tentang Madrasah Tsanawiyah pasal I yang menyatakan bahwa Madrasah Tsanawiyah adalah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama yang berciri khas Islam yang menyelenggarakan program tiga tahun setelah Sekolah Ibtidaiyah dan Sekolah Dasar.

<sup>8</sup> Abdul Rachman Shaleh, *Pendidikan Agama Dan Keagamaan: Visi, Misi dan Aksi* (Jakarta; Gema Windu Panca Perkasa, 2009), hal. 122.

sebagai pelaksana pendidikan menengah umum, yang berarti harus mengajarkan bahan kajian yang sama dengan sekolah menengah umum. Konsekuensinya, Madrasah Aliyah harus merevisi kurikulumnya yang kini telah menjadi sekolah umum plus. Hal ini menjadi tantangan besar, karena dalam prakteknya dapat membawa akibat berkurangnya penguasaan peserta didik dalam kajian-kajian ilmu agama, sementara mereka pada umumnya juga belum mampu memenuhi target setara dengan Sekolah Menengah Umum. Begitu juga dalam dunia kerja lulusan Madrasah Aliyah masih dipertanyakan kemampuannya karena tidak dibekali dengan kemampuan yang dibutuhkan dunia kerja.

Pada sisi yang lain, salah satu persoalan yang dihadapi madrasah justru muncul dari kondisi internal madrasah itu sendiri, baik dari infrastruktur maupun suprastruktturnya, sehingga dalam perkembangan selanjutnya membawa dampak pada anggapan miring masyarakat bahwa madrasah sering kali disebut sebagai lembaga pendidikan kelas dua. Kritik ini muncul lagi-lagi sebagai akibat dari madrasah yang tidak mampu menanggapi tuntutan pendidikan yang bermutu tinggi dari bervisi masa depan serta jauh dari standar minimal pendidikan yang diharapkan.

Beberapa persoalan yang menjadi indikasi rendahnya kualitas madrasah adalah kualitas guru yang masih rendah. Misalnya, di madrasah terdapat persoalan staff pengajar/guru yang kurang memadai. Tenaga guru di madrasah dalam prakteknya dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori. *Pertama*, guru tidak layak, yang biasa dikategorikan *underqualified*. Artinya guru tersebut belum mempunyai kualifikasi mengajar seperti yang telah ditentukan oleh perundangan yang berlaku. *Kedua*, guru layak tapi salah kamar (*mismatch*). Artinya guru yang mempunyai latar belakang pendidikan tidak cocok dengan bidang studi yang dipegangnya. *Ketiga*, layak dan cocok dengan bidang studi yang diajarkan. Artinya lulusan jenjang guru

sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>9</sup>

Dari paparan tersebut, tentunya membawa dampak pada mutu pendidikan Madrasah Aliyah relatif kurang terjamin bila dibandingkan dengan sekolah-sekolah formal karena banyaknya bidang studi yang diajarkan, sementara kualitas guru rendah, manajemen pengelolaan kurang profesional, dan sarana-prasarana pendidikan yang pas-pasan, serta jumlah siswa pun sedikit dan kebanyakan berasal dari keluarga kelas menengah ke bawah.

Persoalan lain yang tidak kalah pentingnya adalah lemahnya partisipasi masyarakat. Hal ini dapat ditunjukkan dengan rendahnya penghargaan masyarakat terhadap madrasah. Indikasi penting dari statemen ini adalah rendahnya *cost* pendidikan yang dibayarkan masyarakat kepada madrasah. Sehingga menimbulkan *image* bagi masyarakat bahwa madrasah adalah pendidikan murah. Sebagai dampaknya hal ini tentunya menimbulkan haribatan pengelola untuk melakukan inovasi madrasah. Karena inovasi pendidikan membutuhkan biaya yang mahal dan persoalan ini tidak mungkin terlaksana tanpa terlebih dulu membangun hubungan dan sosialisasi dengan masyarakat.

Atas dasar persoalan-persoalan tersebut, maka Madrasah Aliyah lewat Departemen Agama sebagai pemegang otonomi pengelolaannya mengembangkan lembaga ini. Salah satu kebijakan untuk meningkatkan mutu kualitas madrasah di samping kebijakan-kebijakan lainnya seperti peningkatan sarana dan prasarana, dana dan guru adalah dengan memodernisasi kurikulum Madrasah Aliyah. Pada kajian ini akan mengkaji tentang bagaimana kebijakan Departemen Agama tentang kurikulum

---

<sup>9</sup> Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta; Logos, 2001), hal. 165.

dalam mengelola Madrasah Aliyah pasca UU No. 2 tahun 1989. Penting untuk dikemukakan alasan utama kajian ini; adalah jika pada periode sebelum tahun 80-an pembinaan kurikulum Madrasah Aliyah masih berkuat pada integrasi antara ilmu agama dan non-agama, maka pada era ini kurikulum Madrasah Aliyah lebih diorientasikan pada dunia kerja, sehingga pada masa ini Madrasah Aliyah telah terjadi dinamikanya tersendiri yang menjadi bagian penting dalam era informasi dan globalisasi.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Bagaimana kebijakan Departemen Agama terhadap kurikulum Madrasah Aliyah pasca UU No. 2 tahun 1989?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat Departemen Agama dalam mengeluarkan kebijakan kurikulum Madrasah Aliyah pasca UU No. 2 tahun 1989?

### **D. Alasan Pemilihan Judul**

Alasan pemilihan judul ini adalah;

1. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut sistem pendidikan Madrasah Aliyah di lingkungan Departemen Agama diakui bahwa saat ini sedang menghadapi kompleksitas permasalahan. Meski dalam sistem pendidikan nasional Madrasah Aliyah disebut sebagai sekolah umum yang berciri khas Islam hingga kini ia masih mencari bentuk ideal. Jika ditelusuri lebih lanjut, persoalan-persoalan tersebut diakibatkan oleh kurangnya informasi yang menyuarakan madrasah

secara umum. Maka dari itu, dalam kajian ini akan menyajikan informasi perkembangan Madrasah Aliyah sebagai bahan evaluasi.

2. Harapan sederhana yang mengiringi penelitian ini adalah agar semua pihak, khususnya pembaca, dapat lebih memiliki waktu luang untuk memikirkan kondisi Madrasah Aliyah, menggagas ide-ide pemberdayaan tentang Madrasah Aliyah serta memahami Madrasah Aliyah.

#### **E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

- Tujuan penelitian ini adalah;
1. Untuk mengetahui kebijakan Departemen Agama terhadap kurikulum Madrasah Aliyah.
  2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat Departemen Agama dalam mengeluarkan kebijakan kurikulum Madrasah Aliyah
- Sedangkan kegunaannya adalah;
1. Sebagai masukan bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam ilmu kependidikan Islam dalam ilmu tarbiyah dan sebagai bahan masukan bagi pengelola lembaga Madrasah Aliyah.
  2. Sebagai bahan masukan bagi peneliti yang berminat dengan masalah ini.

#### **F. Tinjauan Pustaka**

Kajian ini memang tidak menafikan adanya kajian terdahulu yang telah menjadi inspirasi penulis dalam memilih tema ini. Sebagai contoh kajian yang dilakukan oleh Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya* (Jakarta; Logos, 1999). Apa yang dilakukan Maksum mencoba menelusuri perkembangan madrasah

secara kronologis pada masa pemerintahan Orde Baru dalam konteks sosial politik yang dinamis serta dengan analisis yang kritis. Ia juga menjelaskan pandangan normatif ajaran Islam sebagai landasan atau pedoman dasar disertai uraian mengenai bentuk ideal karakter pendidikan Islam yang dapat dijadikan tolak ukur untuk menilai sejauh mana sebuah lembaga pendidikan seperti lembaga madrasah masih dapat dipandang sebagai lembaga pendidikan Islam. Lebih dari itu, ia juga berusaha meletakkan sejarah madrasah di Indonesia dalam lingkup perkembangan madrasah klasik di Timur Tengah yang merupakan asal wilayah pertumbuhan Islam dan lembaga pendidikannya. Akan tetapi kajian yang dilakukan oleh Maksum lebih menekankan faktor politik, sehingga kajiannya lebih menitikberatkan seputar perdebatan integrasi madrasah dalam sistem pendidikan nasional, yakni sampai UU No. 2/1989. Selanjutnya, ia tidak memotret lebih jauh perkembangan Madrasah Aliyah Pasca diundangkannya UU No.2/1989. Persoalan terakhir inilah yang membedakan kajian ini dengan apa yang telah dilakukan oleh Maksum.

Ada juga kajian madrasah sebelum Maksum yang dilakukan oleh Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun McDeren*, penerj. Karel A. Steenbrink dan Abdurrahman (Jakarta; LP3ES, 1994). Ia menyoroti modernisasi pendidikan Islam yang terjadi di Indonesia. Dalam kajiannya, ia lebih menyoroti pergeseran dari pesantren menjadi madrasah kemudian sekolah. Menarik untuk dicermati dalam kajian ini memberikan informasi tentang kemunculan madrasah yang dipengaruh oleh pembaharuan Islam dan pengaruh pendidikan modern yang dibawa oleh pemerintah kolonial Belanda.

Begitu juga ada kajian tentang Madrasah Aliyah yang dilakukan oleh beberapa sarjana alumni Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

sebagai Skripsi. Misalkan yang dilakukan oleh Heiriyah dan Khabibah. Heiriyah, dalam tulisannya *Prospek Madrasah Sebagai Pendidikan Alternatif di Era Otonomi Daerah* (Yogyakarta; Skripsi S-1 Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2002), lebih memfokuskan pada kemungkinan alternatif pengembangan madrasah di era otonomi daerah. Ia mencoba memberikan gagasan dan solusi langkah-langkah yang perlu dilakukan bagi madrasah dalam menghadapi era otonomi. Sedangkan Khabibah, dalam tulisannya *Pengembangan Madrasah Aliyah Model Magelang dalam Menghadapi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi* (Yogyakarta; Skripsi S-1 Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2001), lebih menekankan pada pengelolaan Madrasah Aliyah Model di Magelang kaitannya dengan pengembangan ilmu-ilmu keislaman dan teknologi. Kelebihan dari kajian ini memberikan aspek praktis dan teoritis tentang Madrasah Aliyah.

Dari paparan beberapa tulisan tersebut di atas belum membahas secara khusus tentang kebijakan Departemen Agama terhadap Madrasah Aliyah Pasca UU No. 2 tahun 1989.

#### **G. Kerangka Teori**

Penelitian ini akan berusaha menjelaskan dinamika kurikulum Madrasah Aliyah pasca UU No.2 tahun 1989 suatu kajian atas kebijakan Departemen Agama. Untuk memahami apa yang dimaksud dengan tema tersebut dalam tulisan ini akan diuraikan beberapa pengertian dasar tentang makna istilah judul tersebut dengan menggunakan pendekatan analisis kebijakan. Untuk maksud tersebut, di bawah ini akan dijelaskan secara ringkas beberapa termin yang menjadi acuan tulisan ini.

Sebagaimana dijelaskan di muka, bahwa dinamika dipahami sebagai perubahan secara terus menerus sesuai dengan perubahan zaman. Dalam paparan ini, dapat diambil kesimpulan bahwa karena masyarakat selalu mengalami perubahan maka lembaga pendidikan, dalam hal ini Madrasah Aliyah, akan terkena tekanan untuk melakukan perubahan sebagai bentuk adaptasi. Tingkat perubahan yang terjadi pada sistem pendidikan pada dasarnya juga akan selalu berubah disesuaikan dengan tingkat perubahan dan kebutuhan yang terjadi dalam masyarakat di mana suatu pendidikan itu berlangsung.

- Sedangkan Madrasah Aliyah dipahami sebagai Sekolah Menengah Umum yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama. Dari penjelasan ini, mengingat Madrasah Aliyah berada dalam birokrasi Departemen Agama, maka pendekatan yang digunakan untuk menganalisis perubahan dalam analisis kebijakan adalah dengan menggunakan pendekatan struktural.<sup>10</sup> Perubahan dengan pendekatan struktural ini ditandai dengan adanya perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi yang sepenuhnya berada di bawah kendali organisasi, baik arah, laju maupun waktunya. Dari sini implementasi kebijakan Departemen Agama atas Madrasah Aliyah dipandang semata-mata sebagai persoalan teknis atau persoalan manajerial. Maka, bentuk organisasi yang digunakan untuk merencanakan perubahan tersebut bersifat birokratik di mana tugas-tugas dan hubungan antar tugas dirumuskan sangat jelas serta struktur organisasi yang disusun secara hirarkis. Kelebihan dari struktur seperti ini sangat tepat digunakan untuk

---

<sup>10</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta; Bumi Aksara, 2002), hal. 110.

struktur organisasi yang menghadapi perubahan secara cepat.<sup>11</sup>

Dalam konteks lembaga Madrasah Aliyah, perubahan Madrasah Aliyah berlangsung dilakukan oleh Departemen Agama secara sistematis atas prakarsa birokrasi di lingkungan Departemen Agama sebagai lembaga subordinasi pemerintah. Sebagai bentuk birokrasi, lewat lembaga Departemen Agama, Madrasah Aliyah mengalami pengaturan dengan berbagai aturan kebijakan yang ditempuh.

## **H. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini akan dilakukan dengan prosedur penelitian sebagai berikut;

### 1. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Untuk mengumpulkan data penelitian ini adalah dengan melakukan penelusuran literatur yang ada diperpustakaan-perpustakaan. Misalkan, perpustakaan Departemen Agama RI, perpustakaan arsip nasional, dan perpustakaan-perpustakaan di perguruan tinggi baik IAIN maupun non-IAIN.

Sumber data penelitian ini dibedakan dalam dua jenis, yakni sumber primer dan sekunder. Sumber primer merupakan rujukan utama penulis. Sumber primer ini berupa keputusan-keputusan yang menyangkut kebijakan Madrasah Aliyah. Misalkan Keputusan Menteri Agama RI No. 370 tahun 1993

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 111.

tentang Madrasah Aliyah, Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1980 tentang Kurikulum Madrasah Aliyah dan Keputusan Menteri Agama RI No. 310 tahun 1989 tentang Status Madrasah.

Sedangkan sumber sekunder merupakan rujukan pembantu dalam membuat argumen. Sumber ini berasal dari kajian-kajian atau pendapat para pakar yang peduli terhadap madrasah, baik kajian berupa buku-buku, makalah-makalah maupun artikel-artikel yang tersebar di jurnal-jurnal ataupun di mass-media. Misalkan, Azyumardi Azra,<sup>12</sup> Asep Abdul Qohar,<sup>13</sup> dan Marwan Saridjo.<sup>14</sup>

## 2. Pengolahan Data

Setelah data terkumpul secara deskriptif kemudian data diolah dan dianalisis. Analisis pertama menggunakan pendekatan sejarah. Hal ini menyangkut kajian yang membahas kurun waktu. Cara kerja metode ini akan mengungkap fakta sejarah situasi dan kondisi madrasah secara kritis historis.<sup>15</sup> Kedua, dengan menggunakan metode analisis isi (*content analysis*). Analisis ini dipahami sebagai suatu metode untuk menarik kesimpulan data atas dasar konteksnya.<sup>16</sup> Cara kerja metode ini adalah dengan melakukan analisis terhadap situasi dan kondisi Madrasah Aliyah berdasarkan konteks kejadian sejarah.

<sup>12</sup> Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru* (Jakarta; Logos, 2002).

<sup>13</sup> Asep Abdul Qohar, *Madrasah Aliyah Keagamaan* (Jakarta; Bagian Proyek EMIS Perguruan Agama Islam Tingkat Dasar Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Departemen agama RI, 2001).

<sup>14</sup> Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam* (Jakarta; Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1998).

<sup>15</sup> Dudung Abdurrahman, *Metode Penelitian Sejarah* (Jakarta; Logos, 1999), hal. 1.

<sup>16</sup> Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan* (Jakarta; Rineka Cipta, 1999) hal. 13.

## I. Sistematika Penulisan

Kajian ini akan disusun dari beberapa bab. Bab pertama terdiri dari pendahuluan yang akan mengkaji penegasan istilah, latar belakang masalah, rumusan masalah, alasan pemilihan judul, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua mengkaji lembaga Departemen Agama: suatu tinjauan umum. Bab ini akan mengkaji tentang Departemen Agama dan Departemen Agama hubungannya dengan madrasah.

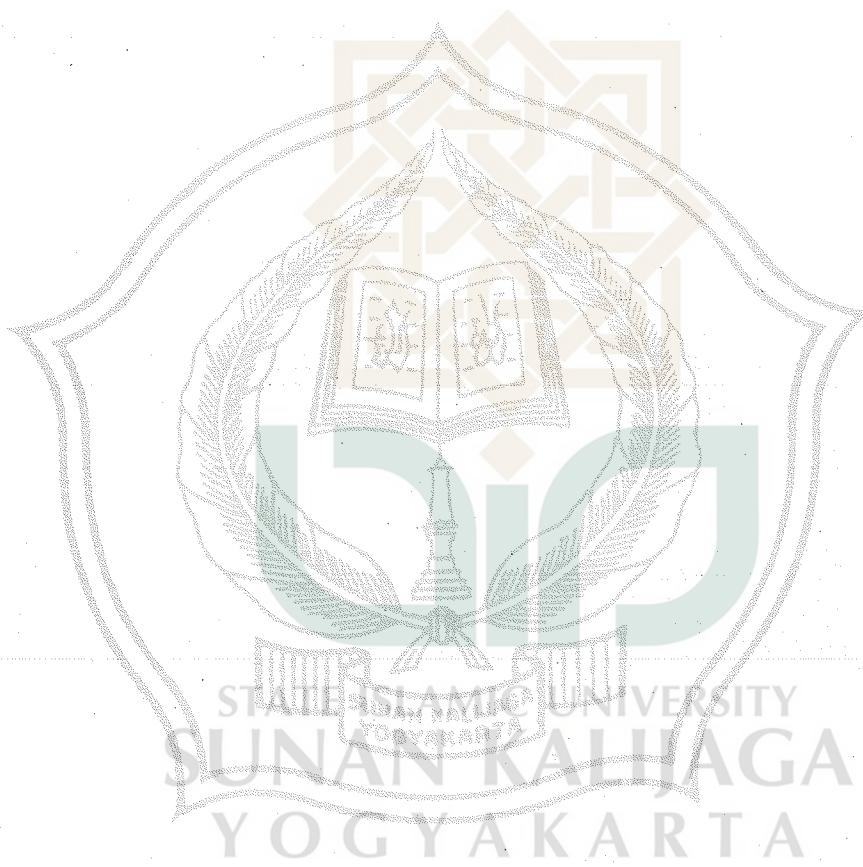
Bab ketiga akan mengkaji kebijakan-kebijakan kurikulum Madrasah Aliyah. Bab ini akan memfokuskan pada kajian tentang kebijakan formalisasi dan strukturisasi madrasah serta kebijakan *link and match*.

Bab keempat akan mengungkap kendala-kendala yang dihadapi Departemen Agama dalam mengejala madrasah yang terdiri dari faktor eksternal dan internal Madrasah Aliyah serta solusi penanganannya.

Bab kelima berupa penutup yang berisi kesimpulan, saran-saran dan kata penutup.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA



## BAB V

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut;

1. Kurikulum Madrasah Aliyah yang dikembangkan Departemen Agama telah terjadi dinamika. Hal ini didukung dengan adanya kebijakan Departemen Agama dalam mengembangkan kurikulum Madrasah Aliyah secara bervariatif sesuai dengan perkembangan zaman. Ada beberapa corak perkembangan kurikulum Madrasah Aliyah yang dikembangkan Departemen Agama. *Pertama*, kurikulum formalisasi dan strukturisasi Formalisasi adalah upaya yang ditempuh oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan status beberapa madrasah swasta menjadi madrasah negeri dengan mengikuti pola-pola kurikulum yang berlaku di madrasah negeri. Sementara strukturisasi madrasah adalah kebijakan yang berkaitan dengan tuntutan pendidikan nasional terutama yang berkaitan dengan penyeragaman dan penyempurnaan kurikulum yang digunakan, yang membawa konsekuensi logis sebagai upaya perumusan kurikulum baru bagi madrasah agar sejajar dengan pendidikan umum. Dalam hal ini ditemukan adanya beberapa model kurikulum Madrasah Aliyah, seperti kurikulum Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK), kurikulum Madrasah Aliyah Keagamaan (MAK), kurikulum 1994 dengan spesifikasi jurusan seperti IPA, IPS, Bahasa, Syari'ar/Agama dan Qadla'/Peradilan Agama. *Kedua*, corak kurikulum yang berorientasi *link and match*. Pada corak ini muncul kebijakan Departemen Agama dengan Madrasah

Aliyah Keterampilan. Tujuan madrasah ini adalah untuk membekali lulusan madrasah dengan keterampilan tertentu dalam rangka mengisi lapangan kerja.

2. Ada dua faktor yang menghambat diimplementasikannya kebijakan Departemen Agama. *Pertama*, adanya faktor internal. Faktor ini memuat masih rendahnya sumber daya manusia yang dimiliki madrasah, sarana prasana yang minim, dan rendahnya subsidi biaya pendidikan di madrasah yang diberikan Departemen Agama. *Kedua*, faktor eksternal. Faktor ini memuat masih rendahnya partisipasi masyarakat terhadap Madrasah Aliyah dan masih rendahnya perhatian pemerintah untuk mengelola Madrasah Aliyah. Maka dari itu, solusi untuk menyelesaikan problem tersebut adalah pemberlakuan manajemen berbasis sekolah, perlunya upaya peningkatan pemberdayaan guru dan peningkatan anggaran atau biaya pendidikan oleh pemerintah bagi Madrasah Aliyah.

## B. Saran-Saran

Berdasarkan dari hasil kajian-kajian pada bab demi bab dan kesimpulan sebagaimana tersebut di atas, berikut saran-saran yang dapat penulis berikan;

1. Kepada pemerintah, khususnya jajaran Departemen Agama, hendaknya lebih memberikan dan meningkatkan perhatiannya kepada Madrasah Aliyah sederajat dengan lembaga sekolah umum. Khususnya dalam hal menyediakan dana Madrasah Aliyah hendaknya pemerintah tidak diskriminatif.
2. Kepada para guru dan kepala madrasah hendaknya lebih meningkatkan program kerjanya yang lebih inovatif dalam rangka meningkatkan mutu lembaga madrasah untuk menghadapi persaingan antar lembaga di era globalisasi.

### **C. Kata Penutup**

Pada akhirnya, penulis harus mengucapkan puji syukur dengan ucapan *Alhamdulillah* kepada Allah Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik. Semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat khususnya bagi para akademisi, pemerhati dan pelaksana kebijakan madrasah sebagai bahan evaluasi untuk pengembangan masa depan madrasah. Begitu juga bagi para kepala sekolah, guru dan masyarakat pengguna jasa lembaga pendidikan Madrasah Aliyah.

Selanjutnya penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang terkait dalam membantu kelancaran penelitian ini, semoga jasa baik mereka dibalas oleh Allah dengan balasan yang sesuai. Penulis berharap ada kritik konstruktif dari pembaca demi menambah ramaunya wacana intelektual.



## DAFTAR PUSTAKA

‘Abdul Baqi, Muhammad Fuad, *al-Lu’lu’ wal Marjan: Himpunan Hadits Shahih Yang Disepakati Oleh Bukhari Dan Muslim*, Jilid 2, terj. H. Salim Bahreisy, Surabaya; PT Bina Ilmu, 1996.

Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta; Bumi Aksara, 2002.

Abdurrahman, Dudung, *Metode Penelitian Sejarah*, Jakarta; Logos, 1999.

Agama RI, Departemen, *Kelembagaan Agama Islam di Indonesia*, Jakarta; Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1988.

Alhumami, Amir, “Pembentukan Pendidikan,” dalam *PERTA*, No. 2/Vol. III/2000.

AS Hornby, *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*, New York; Oxford University Press, 1995.

Asrohah, Hanum, *Sejarah Pendidikan Islam*, Jakarta; Logos, 1999.

Azra, Azyumardi, *Esai-Esai Intelektual Muslim dan Pendidikan Islam*, Jakarta; Logos, 1998.

-----, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, Jakarta; Logos, 2002.

Data Keragaman 1998-1999 Departemen Agama RI 1999, Jakarta; Sekretariat Jenderal Departemen Agama RI, 1999.

Darmaningtyas, *Pendidikan Pada Dan Setelah Krisis*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 1999.

Depag RI, *Amal Bhakti Departemen Agama RI: Eksistensi dan Derap Langkahnya*, Jakarta; Depag RI, 1996.

Ensiklopedi Islam, Dewan Redaksi, “Departemen Agama,” dalam *Ensiklopedi Islam*, jilid 1, Jakarta; PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

Fadjar, A. Malik , *Madrasah Dan Tantangan Modernitas*, Bandung; Mizan, 1999.

Heiriyah, *Prospek Madrasah Sebagai Pendidikan Alternatif di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta; Skripsi S-1 Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2002.

Khabibah, *Pengembangan Madrasah Aliyah Model Magelang dalam Menghadapi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi*, Yogyakarta; Skripsi S-1 Fakultas Tarbiyah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2001.

*Laporan tahunan Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Tahun 1999/2000*, Jakarta; Departemen Agama RI Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 2000.

Ma'arif, Saiful, *Madrasah Aliyah Program Keterampilan*, Jakarta; Bagian Proyek EMIS Perguruan Agama Islam Tingkat Dasar Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2001.

Maksum, *Madrasah: Sejarah dan Perkembangannya*, Jakarta; Logos, 199.

Mastuki, *Menelusuri Pertumbuhan Madrasah di Indonesia*, Jakarta; Departemen Agama RI, 2001.

Ministry of Religions Affairs, *Summary Emis Narrative And Statistical Report Madrasah Aliyah Negeri And Swasta Twenty-Six Provinces Republic of Indonesia School Year 2000-2001*, Jakarta; Directore General for Development of Islamic Institutions, 200.

Muqowim, "Efektifitas Sistem Desentralisasi Pendidikan dan Manajemen Berbasis Sekolah," dalam *Hermenia: Jurnal Kajian Islam Kontemporer*, Vol. 1 No. 1 Januari 2002.

Nasution, *Kurikulum dcn Pengajaran*, Jakarta; Rumi Aksara, 1995.

Noer, Hasan M. , "Kondisi Pendidikan Nasional Saat Ini," dalam *PERTA*, No. 2/Vol. III/2000.

....., "Perimbangan Keuangan Pendidikan Itu...!," dalam *PERTA*, No. 2/Vol. III/2000.

Qohar, Asep Abdul, *Madrasah Aliyah Keagamaan*, Jakarta; Bagian Proyek EMIS Perguruan Agama Islam Tingkat Dasar Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Departemen agama RI, 2001.

Rahim, Husni, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Jakarta; Logos, 2001.

Saridjo, Marwan, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*, Jakarta; Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1998.

Shaleh, Abdul Rachman, *Pendidikan Agama Dan Keagamaan: Visi, Misi dan Aksi*, Jakarta; Gema Windu Panca Perkasa, 2000.

Sjadzali, Munawir, "Keberadaan Departemen Agama Merupakan Janjinan Bawa Republik Indonesia Bukan Negara Sekuler," dalam Tjun Surjaman (edt.), *Hukum Islam Di Indonesia: Perkembangan Dan Pembentukan*, Bandung; Rosdakarya, 1994.

Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta; Rineka Cipta, 1999.

Steenbrink, Karel A., *Pesantren Madrasah Sekolah: Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, Jakarta; LP3ES, 1994.

Umam, Saiful," K.H. Wahid Hasyim; Konsolidasi dan Pembelaan Eksistensi," dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (edt.), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik*, Jakarta; PPIM, 1998.

Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pendidikan Nasional (Perguruan Agama Islam)*, Jakarta; Depag, 1999.

Usman, Mahyuddin," Departemen Agama Yang Dipertanyakan: Peranan Itu Pernah Hilang," dalam *Panji Masyarakat*, No. 487, tahun xxvii, 18 Rabi'ul Awal 1406 H, 1 Desember 1985.

W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta; Balai Pustaka, 1989.