

**PERANAN KERAJAAN NEGERI DAN PUSAT KE ATAS
SEKOLAH AGAMA RAKYAT:
SUATU KAJIAN MASALAH PENGURUSAN BERSAMA
TERHADAP PEMILIKAN KUASA**

*Azizi Umar (UniKL)
Prof. Madya Dr. Supyan Hussin (ATMA, UKM)*

ABSTRAK

Pembangunan Sekolah Agama Rakyat (SAR) di Malaysia banyak dibantu oleh pihak berkuasa negeri dan Pusat dalam mentadbir dan menguruskan perjalanannya agar lebih baik daripada sedia ada. Daripada segi sejarahnya, sejak awal penubuhan di bawah kelolaan masyarakat tempatan. Bagaimanapun oleh kerana kerana terdapat beberapa kelemahan yang ketara, pihak berkuasa telah memutuskan untuk mengambil alih SAR. Perkembangannya yang mendapat sambutan menggalakkan daripada masyarakat menyebabkan kerajaan negeri terus memikul tanggungjawab tersebut. Tetapi, kekangan kewangan negeri telah merencatkan perkembangan SAR. Lantaran itu, kerjasama kerajaan pusat sangat diperlukan oleh kerajaan negeri agar SAR berkembang seiring dengan arus pendidikan perdana. Kertas ini membincangkan masalah pengurusan SAR yang timbul dalam kerjasama kerajaan negeri dan Pusat. Dapatan bagi kajian ini dikutip melalui temu bual dengan pegawai-pegawai kerajaan pusat dan negeri di bahagian pendidikan termasuk juga pengetua dan pentadbir sekolah. Antara penemuan kajian ini ialah perselisihan pentafsiran dalam memahami pemilikan kuasa dan tiada penentuan yang jelas dalam menyelaraskan peranan masing-masing. Perselisihan pentafsiran telah berlaku dalam penentuan kuasa lembaga pengelola, kuasa penyelarasan, kuasa pentadbiran dan perlantikan, kuasa agama dan pendidikan. Ketiadaan komitmen untuk penyelarasan ini boleh membawa kepada kegagalan untuk memajukan SAR pada masa depan dan ia tetap akan berada pada takuk lama. Keadaannya nanti akan menimbulkan konflik pemilikan kuasa berterusan. Mangsa utama konflik ini ialah pelajar dan masa depan guru-guru.



Pengenalan

Sejarah pendidikan orang-orang Melayu terbahagi kepada dua sistem iaitu sistem aliran tradisional dan sistem aliran kebangsaan. Pembahagian ini telah mendatangkan krisis besar dalam masyarakat umat Islam. Ia bukan sahaja berlaku di Tanah Melayu bahkan negara-negara umat Islam di seluruh dunia (S.S. Hussain & S.A. Ashraf, 1980). Sekolah Agama beraliran tradisional telah meletakkan asas pelajaran agama sebagai teras utama di samping ilmu kemahiran yang lain. Manakala sekolah aliran Melayu pula hanya mementingkan pelajaran akademik semata-mata dan meninggalkan pelajaran agama dalam sistem persekolahan dan hanya dipelajari secara informal. Ia telah dianggap satu ancaman kepada agama dan budaya hidup mereka. (Khoo Kay Kim, 1980).

Sistem persekolahan formal dianggap sistem moden pada masa itu dan pelajaran agama wajar diberi pendekatan baru. Perubahan tersebut dapat mencapai matlamat pendidikan Islam yang bertujuan mengabdikan diri dan masyarakat kepada Allah dalam semua aspek kehidupan. (al-Nahlawi, 1996). Pada awal abad ke-20, sistem pondok telah menerima perubahan daripada berbentuk cumumi kepada bentuk nizami (Abdullah Ishak, 1995). Sistem ini dipanggil sistem madrasah yang hari ini dikenali sebagai sekolah agama (Nabir Haji Abdullah, 1976). Madrasah dianggap sekolah agama moden kerana membuat perubahan drastik berasaskan kehendak semasa. Ia berbeza dengan sekolah sekular kerana kandungan pelajaran agama tidak dikesampingkan bahkan dijadikan pelajaran teras kemudiannya.

Bagaimanapun Sekolah Agama hari ini telah mengalami beberapa perubahan daripada sudut pentadbiran dan kurikulum. Kalau dahulunya semua pentadbiran dan pengurusan, hanya menjadi tanggungjawab masyarakat tempatan dan pihak yang prihatin sahaja seperti Tuan Guru, pelopor masyarakat dan pihak berkuasa agama negeri. Kini, kerajaan negeri dan kerajaan persekutuan juga terlibat dalam mentadbir Sekolah Agama. Namun dalam kertas kerja ini, penulis hanya menumpukan perhatian

kepada sekolah agama yang masih lagi menjadi perhatian masyarakat setempat dan sedikit bantuan daripada kerajaan negeri. Sekolah ini juga masih mengekalkan identiti kebanggaan mereka iaitu kurikulum agama.

IDENTITI SEKOLAH AGAMA RAKYAT (SAR)

Persoalan yang sering kedengaran ialah mengapa pemilik lembaga pengelola SAR tidak meminta pandangan daripada pihak Pusat untuk menguruskan sekolah mereka dalam keadaan mereka bukan lagi menguruskan pengajaran yang terikat dengan hal-hal ilmu agama semata-mata. Bagi menjawab persoalan ini, eloklah terlebih dahulu kita memahami falsafah pendidikan Islam itu sendiri. Dalam Islam, tiada pemisahan antara ilmu agama dan akademik. Kedua-duanya adalah wajib dan sangat penting untuk pembangunan Islam. Pemisahan yang ada hanyalah sama ada ilmu tersebut wahyu atau aqli.

Falsafah Pendidikan Islam menganggap bahawa kurikulum adalah alat untuk mendidik generasi muda dengan baik dan membantu mengembangkan kesediaan, bakat, kekuatan, keterampilan dan menyiapkan mereka untuk memikul tanggungjawab terhadap diri, keluarga dan masyarakat (Al-Syaibani, 1975). Oleh kerana itu, Pendidikan Islam di Malaysia bukan sahaja mengalami perubahan isi kandungannya bahkan perbezaan dalam memperkenalkan mata pelajaran dan disiplin ilmu pendidikan Islam. Kurikulum mata pelajaran Pendidikan Islam dalam kurikulum kebangsaan amat jauh berbeza dengan kurikulum mata pelajaran di SAR dan SAN. Perbezaan ini adalah disebabkan perbezaan pendekatan pakar pendidikan Islam dan pengasas SAR dalam memahami tujuan dan matlamat falsafah pendidikan Islam (Yahya Othman, 2007).

Menyedari ketidakjelasan dalam definisi dan skop kurikulum Pendidikan Islam Sekolah-sekolah Agama khususnya SAR dan SAN di negara ini, maka penulis mengemukakan satu kerangka kurikulum Pendidikan Islam yang dipanggil kurikulum diniah. Penulis menggunakan perkataan kurikulum diniah dengan maksud



"satu kumpulan mata pelajaran dalam bidang pengajian Islam, bahasa dan kesusasteraan Arab, berpengantar dalam bahasa Arab, mengikut model kurikulum Ma'ahad Bu'uth Al-Azhar, Mesir, diajar dalam tempoh pengajaran yang tertentu di samping kurikulum kebangsaan, dengan susunan jadual secara gabungan selang seli, dilaksanakan di peringkat menengah rendah hingga ke peringkat menengah atas dan diperakui oleh Jawatankuasa Kurikulum Pendidikan Islam peringkat negeri" (Azizi Umar & Supyan Hussin, 2007) .

Kemuncak kepada pengamalan kurikulum ini, pelajar boleh mengambil peperiksaan Sijil Tinggi Agama (STA) dalam bidang keagamaan dan membolehkan mereka belajar pada peringkat seterusnya sama ada diploma, ijazah sarjana muda atau terus memasuki alam pekerjaan. Secara umumnya perlaksanaan kurikulum tersebut telah dan sedang diamalkan di kebanyakan SAR dan Sekolah Agama Negeri (SAN) di negara ini. Dalam sejarah pendidikan Islam sendiri terbukti menunjukkan keseimbangan antara ilmu agama dan ilmu dunia. Keseimbangan ini terus wujud pada zaman keagungannya. Pada zaman selepas itu disebabkan faktor ketidakseimbangan antara kedua-duanya, umat Islam telah dilemahkan oleh musuh Islam (Hassan Langgulung, 1991).

KATEGORI SAR

Sekolah-sekolah Agama Rakyat (SAR) dalam negara ini boleh dibahagikan kepada beberapa jenis daripada sudut sejarah penubuhannya. Berdasarkan kutipan dan pelbagai data, penulis memilih untuk membahagikan sekolah tersebut kepada lima jenis iaitu ;

Dalam konteks hari ini di Malaysia, SAR boleh dibahagikan kepada lima kategori iaitu

- i. Ia ditadbir sepenuhnya oleh Jemaah Pengelola Sekolah atau Lembaga Pengelola Sekolah dan dibantu oleh Majlis Agama Islam dan Jabatan Agama Islam Negeri. Contohnya SAR di Perak, Kedah dan Pulau Pinang

- ii. Ia ditadbir oleh Kerajaan Negeri tetapi kuasa lembaga pengelola masih wujud. Terdapat SAR jenis ini dikategorikan sebagai Sekolah Bantuan Kerajaan Negeri seperti di Kelantan.
- iii. SAR yang telah diambil alih oleh Kerajaan Negeri sepenuhnya dan sekarang menjadi sekolah milik Kerajaan Negeri. Ia juga dinamakan Sekolah Agama Negeri (SAN) seperti di Negeri Selangor, Kelantan, Terengganu, Melaka dan Negeri Sembilan.
- iv. SAR yang telah diambil alih oleh Kementerian Pelajaran dan dijadikan SMKA seperti di SMKA Masyhor, Pulau Pinang.
- v. SAR yang ditadbir oleh Kementerian melalui proses pendaftaran dan dijadikan Sekolah Agama Bantuan Kerajaan (SABK). Ia ditadbir secara bersama antara Kerajaan Negeri dan Kementerian Pelajaran. Mengikut maklumat terkini terdapat lebih kurang 119 buah SAR dan SAN yang telah dijadikan SABK. SAR dalam kategori ini masih dalam proses perlaksanaan hasil daripada memorandum persefahaman yang telah ditandatangani bersama sebelum ini.

SISTEM PENTADBIRAN SEKOLAH

Secara keseluruhannya SAR ditadbir oleh satu jawatankuasa yang lebih tinggi daripada pengetua iaitu Jawatankuasa Pengelola Sekolah. Jawatankuasa ini berkuasa menguruskan semua permasalahan dasar sekolah seperti perkembangan kurikulum dan pembayaran gaji kepada guru-guru dan kakitangan. Mereka merupakan hirarki tertinggi dalam sekolah dan tempat rujukan segala permasalahan sekiranya melibatkan urusan luar sekolah.

Bagaimanapun, kebanyakan Sekolah Agama telah didaftarkan oleh Majlis Agama Islam Negeri masing-masing. Pendaftaran ini perlu supaya pihak berkuasa agama memberikan bantuan kepada sekolah tersebut. Terdapat sekolah yang tidak berdaftar dan dibiayai sepenuhnya oleh jawatankuasa pentadbir. Setiap negeri pula mempunyai perbezaan antara satu sama lain dalam menguruskan SAR. Perbezaan ini termasuklah bentuk



kewangan, kandungan silibus, perjawatan dan elaun guru dan sebagainya. Pendek kata, menguruskan SAR di seluruh negara bukan satu perkara yang senang kerana kita akan menempuh daripada sebesar-besar masalah kepada sekecil-kecil masalah. (Dziauddin: Temu bual 2006)

Masalah Pemilikan Kuasa

1. Institusi keagamaan

Mengikut Perlembagaan Malaysia, SAR diletakkan dalam hal ehwal agama Islam dan hal ehwal tersebut di bawah kuasa Raja-raja Melayu dan pihak berkuasa negeri (Perlembagaan Persekutuan 2007). Ini adalah berasaskan Perkara 3 dalam Perlembagaan iaitu ugama bagi Persekutuan ialah Islam dan dalam Fasal (2) Perkara yang sama tentang kedudukan raja sebagai ketua agama Islam dalam negerinya. Dalam Akta Pendidikan 1996, Seksyen 2, yang tidak termasuk dalam kategori institusi pendidikan ialah

"mana-mana tempat di mana pengajarannya terbatas kepada pengajaran mana-mana agama semata-mata"

Berdasarkan apa yang difahami dalam maksud di atas, SAR yang pada awal penubuhannya tidak dianggap sebagai institusi pendidikan. Pentafsiran ini memberi maksud kerajaan persekutuan langsung tidak bertanggungjawab ke atas penubuhan dan pembiayaan SAR. Bagaimanapun dengan jelas SAR ditadbir di bawah pentadbiran jabatan agama Islam negeri berdasarkan enakmen-enakmen negeri yang telah diwartakan. Negeri-negeri pula tidak diberikan sumber kewangan yang mencukupi oleh perlembagaan. Adalah sangat wajar dan adil jika kerajaan persekutuan turut memberikan bantuan kepada SAR. Lagipun kebanyakan sumber yang menjadi hasil persekutuan itu pun sebenarnya turut disumbangkan oleh negeri-negeri dalam persekutuan berasaskan wang pembayar cukai. (Aziz Bari, 2003)

Dalam Perkara 12 (2) Perlembagaan Persekutuan mengenai hak-hak berkenaan dengan pelajaran pula ada menyebut ;



(2) Tiap-tiap kumpulan ugama berhak menubuhkan dan menyenggara institusi-institusi untuk pelajaran kanak-kanak dalam ugama kumpulan itu sendiri, dan tidaklah boleh ada perbezaan semata-mata oleh sebab ugama dalam mana-mana undang-undang berkaitan dengan institusi-institusi itu atau dalam pentadbiran mana-mana undang-undang itu ; tetapi adalah sah bagi Persekutuan atau sesuatu Negeri menubuhkan atau menyenggara institusi Islam atau mengadakan atau membantu dalam mengadakan ajaran dalam ugama Islam dan melakukan apa-apa perbelanjaan sebagai mana yang diperlu bagi maksud itu.

Berdasarkan kandungan di atas, adalah tidak salah jika kerajaan persekutuan turut sama dalam membantu, menubuh dan menyelenggarakan institusi Pendidikan Islam termasuk Sekolah Agama. Sekolah Agama bukan lagi hanya menjadi tanggungjawab kerajaan negeri semata-mata. Kerajaan persekutuan juga boleh memainkan peranan ini tanpa prasangka. Bagaimanapun apa yang menjadi masalah jika kerajaan persekutuan mengambil alih peranan sekolah agama yang sebelum ini dikendalikan oleh sama ada pihak lembaga pengelola sekolah atau pihak berkuasa agama negeri. Sudah tentu pendekatan dan kaedah pentadbiran mesti berbeza dengan penubuhan dari asal.

Dalam Akta Pendidikan 1996 Seksyen 52 pula menjelaskan perihal bantuan kewangan yang boleh diberikan kepada institusi pendidikan Islam. Asas kepada seksyen inilah bantuan per kapita yang telah diberikan kepada SAR sejak awal kemerdekaan lagi. Kuasa tersebut adalah hasil daripada satu laporan yang telah dibuat oleh Jawatankuasa Menimbang Bantuan Kewangan Kepada Sekolah Bukan Kerajaan pada tahun 1956. Sumber kuasa ini diteruskan dalam Akta Pendidikan 1996 walaupun ia sebenarnya sangat terhad dalam mengendalikan sebuah institusi pendidikan Islam yang sangat besar.

2. Pembelajaran Agama Islam

Berdasarkan Akta pelajaran 1961, terdapat dua pihak yang mentadbir pengajaran Agama Islam. Berdasarkan Akta Pelajaran 1961, guru-guru mata pelajaran Agama Islam di sekolah-sekolah menengah telah diambil alih oleh kementerian untuk diuruskannya daripada sudut gaji dan latihan



guru. Manakala guru-guru mata pelajaran agama Islam di sekolah-sekolah rendah di bawah tanggungjawab kerajaan negeri. Dua tahun kemudian, satu pindaan terhadap akta tersebut dibuat bagi membolehkan Kementerian Pelajaran menanggung sepenuhnya sekolah menengah dan menanggung separuh daripada perbelanjaan bagi sekolah rendah (Akta Pelajaran 1961 Pindaan 1963). Kekuasaan kerajaan persekutuan adalah berasaskan kepada Jadual Kesembilan Senarai Persekutuan iaitu mengenai pelajaran. Dalam perlembagaan disebut seperti berikut ;

(a) Pelajaran rendah, menengah dan universiti ; pelajaran vokasional dan teknik ; latihan guru-guru ; pendaftaran dan kawalan bagi guru-guru, pengurus-pengurus dan sekolah-sekolah ; memajukan pengajian dan penyelidikan khas ; pertubuhan sains dan sastera ;

Mata pelajaran agama Islam telah diperakukan sebagai mata pelajaran wajib bagi semua pelajar Islam untuk diambil dalam peperiksaan awam di sekolah kerajaan. (Jawatankuasa Penyemak Pelajaran 1960). Pada masa ini kurikulum diniah di SAR ditadbir oleh Majlis Agama Islam dan Lembaga Pengelola Sekolah (LPS). Mata pelajaran agama di SAR atau diniah masih belum wujud dalam laporan tersebut.

Penulis mengemukakan sejarah awal perkembangan guru agama yang mengajar mata pelajaran agama Islam di atas bertujuan menggambarkan bahawa sebenarnya guru agama yang dibincangkan bukan guru yang mengajar di SAR tetapi bagaimana guru tersebut perlu masuk dalam perkhidmatan persekutuan di sekolah milik kerajaan atau sekolah kebangsaan. Hanya keperluan guru di sekolah kerajaan sahaja mahu diselesaikan tetapi permasalahan guru di institusi SAR itu sendiri dibiarkan bersendirian, berdikari dan berjalan sendiri mengikut kehendak dan cita rasa pentadbir SAR.

Dalam hal ini wujudnya dua konflik besar iaitu di satu pihak ingin mengangkat martabat guru-guru mata pelajaran agama Islam melalui pengenalan subjek tersebut dalam persekolahan kebangsaan. Pada satu pihak yang lain melihat, masalah yang bakal dihadapi oleh institusi SAR apabila berlaku kekurangan guru yang telah lama berkhidmat dengan SAR telah dicabar oleh masyarakatnya sendiri bukan penjahat. Sejarah ini berulang sekali lagi pada tahun 2004, apabila kerajaan persekutuan



berusaha untuk menyerap semua guru dan pelajar SAR ke dalam sistem persekolahan kebangsaan tanpa mempedulikan nasib yang bakal dihadapi oleh SAR. (Azizi Umar & Supyan Hussin, 2007).

Pada pandangan penulis, perlunya diwujudkan suasana yang kondusif dan situasi menang-menang dalam mengatasi masalah penghijrahan guru-guru SAR. Cadangan penulis ialah pentadbir SAR dan kerajaan negeri perlu memberikan kebebasan kepada guru-gurunya untuk memilih perkhidmatan yang diberikan dan pada masa yang sama kerajaan persekutuan perlulah bersikap terbuka dengan membalas jasa baik pentadbir yang telah memberikan latihan dan pengorbanan kepada guru SAR sepanjang mereka berkhidmat di SAR bahkan masalah perjawatan itu sendiri. Jasa baik tersebut boleh dibuktikan dengan memudahkan proses bantuan kepada SAR dalam bentuk yang lain seperti bantuan berasaskan mata pelajaran dan bukan mata pelajaran sebagai mana yang telah lama dikecapi oleh aliran persekolahan lain. Selain itu, bantuan terus boleh dilaksanakan dalam bentuk pembangunan, infrastruktur dan perbelanjaan guru. Bantuan tersebut hendaklah bersifat telus berdasarkan garis-garis peraturan sedia ada.

3. Guru agama

Usaha pengambilalihan oleh Kementerian Pelajaran diteruskan ke atas guru-guru sekolah rendah. Bagi melayakkan guru-guru agama sekolah menengah tidak terlatih, kementerian telah mengadakan Kursus Dalam Perkhidmatan. Begitu juga kursus latihan guru-guru sekolah rendah yang pada mulanya diselenggarakan oleh pihak berkuasa negeri. Kerajaan persekutuan telah memulakannya dengan persetujuan daripada kerajaan negeri pada Ogos 1967. Perkara ini telah dicadangkan dalam Laporan Rahman Talib (Federation of Malaya 1960). Ia dilaksanakan pada tahun 1974 apabila hampir semua kerajaan negeri telah bersetuju menyerahkan pentadbiran pendidikan Agama Islam di peringkat sekolah rendah kepada Kementerian Pelajaran. Pada tahun 1974, Kerajaan Negeri telah bersetuju menyerahkan pentadbiran pendidikan Agama Islam di peringkat sekolah rendah kepada Kementerian Pelajaran. Kementerian pula telah menyerap perkhidmatan guru-guru agama sekolah rendah tersebut ke dalam Perkhidmatan Pelajaran Persekutuan (Kementerian Pelajaran, 1979).



Bentuk pelajaran yang diamalkan di sekolah-sekolah petang di bawah penguasaan Jabatan Agama Negeri masih berjalan seperti biasa kerana kesulitan bagi melaksanakan pentadbiran dan pembiayaan pelajaran Agama Islam itu sendiri. (Abdullah Ishak, 1995). Dalam masalah ini, kita mendapati bukan sahaja SAR tidak diambil peduli bahkan pelajaran Agama Islam orang-orang Melayu pada sebelah petang juga menghadapi penyisihan yang sama walaupun sebenarnya kita sudah mencapai kemerdekaan.

4. Institusi pendidikan atau sekolah agama

Pada tahun 1977, satu langkah perubahan besar kepada SAR apabila kabinet bersetuju untuk mengambil alih sebanyak 11 buah SAR dan dijadikan sekolah bantuan penuh kerajaan dikenali sebagai Sekolah Menengah Kebangsaan Agama (SMKA). Pada mulanya semua SAR akan diambil alih secara berperingkat namun disebabkan pelbagai halangan dan masalah, hanya sebahagian kecil sahaja yang berjaya diusahakan (Laporan Jawatankuasa Kabinet, 1979). Tetapi apa yang menjadi masalah dan realiti dalam sejarah perkembangan sekolah agama ialah kerajaan persekutuan tidak pernah menubuhkan Sekolah Agama secara terus terlebih dahulu sebaliknya memulakan dengan langkah pengambilalihan. Selepas berlaku permasalahan seperti kurikulum dan kuasa negeri dalam pengambilalihan barulah usaha penubuhan dilakukan. Ini menandakan kekurangan yang jelas dalam memahami sesuatu matlamat pelaksanaan dan tindakan. Lebih jauh daripada itu, kerugian yang besar dalam memahami falsafah pendidikan Islam yang sebenar. Penubuhan sebuah sekolah agama bukan sekadar kemampuan kewangan dalam menguruskan sekolah tetapi kejayaan mencapai matlamat falsafah pendidikan Islam.

5. Kurikulum kebangsaan

Kerajaan persekutuan hanya berkuasa ke atas institusi SAR apabila institusi tersebut mula mengamalkan kurikulum kebangsaan dalam kurikulum sekolahnya. Dalam tahun 1960-an, pelajar-pelajar SAR telah diberi kesempatan untuk mengambil peperiksaan Sijil Rendah Pelajaran (SRP), Sijil Pelajaran Malaysia (SPM) dan Sijil Tinggi Persekolahan Malaysia (STPM). Ini terbukti apabila peperiksaan STPM dalam tahun 1971



merupakan satu pembaharuan kepada pelajar sekolah SAR untuk memasuki universiti. SAR masih belum wujud dalam dasar pendidikan tetapi pelajar-pelajarnya telah mula memasuki instrumen polisi kerajaan melalui sistem peperiksaan yang diadakan. Pihak jabatan agama telah sedar dan mengambil inisiatif membuat perubahan dalam sistem persekolahan agama dengan memperkenalkan peperiksaan tersebut (Khoo Kay Kim 1980). Atas asas yang kukuh inilah kerajaan persekutuan mula memainkan peranan yang lebih kukuh ke atas SAR.

6. Penyelarasan institusi Sekolah Agama dan Sijil Agama

Satu tindakan yang agak tepat tanpa menjejaskan struktur pentadbiran yang sedia ada iaitu melalui penyelarasan pentadbiran sekolah yang diusahakan oleh pihak Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM). Daripada sudut penyeragaman kurikulum, kerajaan telah bersetuju untuk menubuhkan sebuah lembaga bagi menyelaraskan kurikulum pelajaran agama di seluruh negeri iaitu Lembaga Penasihat Penyelarasan Pelajaran dan Pendidikan Agama Islam (LEPAI) pada tahun 1983. Lembaga ini telah memainkan peranan secara kerjasama dengan Kementerian Pendidikan dalam hal berkaitan dengan perkembangan kurikulum pelajaran agama. Ia telah mengambil alih peranan yang telah dimainkan oleh Majlis Penasihat Pelajaran Agama Islam sejak tahun 1975. Bagaimanapun lembaga ini hanya diberikan kuasa penasihat sahaja tanpa mempunyai kuasa autoriti dalam memutuskan dasar dan polisi SAR (Zahari Abdul Latif, Temu bual). Pada pandangan penulis, konflik sumber kuasa ini berlaku apabila Kerajaan Persekutuan sendiri hanya memperakukan Pendidikan Islam sebagai mata pelajaran bukan satu institusi formal sebagai mana institusi pendidikan yang lain.

Dalam konteks penyelarasan pentadbiran ini, LEPAI telah menyiapkan satu kertas cadangan Enakmen Pengawalan Sekolah-sekolah Agama yang disiapkan pada tahun 1988 dan kemudiannya diserahkan kepada setiap negeri untuk melaksanakannya. Usaha ini bertujuan menyelaraskan pentadbiran sekolah-sekolah agama di peringkat negeri. Bermula pada tahun 2000, semua negeri telah menerima pakai Enakmen Kawalan Sekolah-sekolah Agama seperti mana yang telah disarankan oleh JAKIM bagi membolehkan pihak berkuasa agama negeri berkuasa ke atas SAR.



Pada pandangan penulis, enakmen mengenai SAR oleh pihak berkuasa negeri adalah dalam bentuk untuk memberikan pelbagai bantuan yang lebih sedikit berbanding sebelumnya seperti gaji guru, kurikulum dan seumpamanya. Bagaimanapun, pentadbiran SAR masih kekal di bawah Jawatankuasa Pengelola Sekolah seperti biasa. Pihak berkuasa negeri dianggap sebagai tuan rumah atau orang tengah kepada pihak luar yang mahu berurusan dengan SAR. Secara tidak langsung SAR telah menjadi sebahagian daripada milik pihak berkuasa negeri. Namun kuasa penuh ke atas sekolah masih belum ada satu peraturan yang kukuh dan berautoriti.

Kuasa Nilai Ekonomi ke Atas Kurikulum

Dalam penemuan penulis semasa mengutip data di peringkat sekolah dan jabatan agama Islam negeri, hampir 100% menimbulkan persoalan kurikulum, kandungan dan pelaksanaannya sekiranya Kerajaan Persekutuan bersetuju memberikan bantuan kepada SAR. Bantuan yang diberikan oleh kerajaan Persekutuan tidak langsung mengambil kira nilai ekonomi ke atas kurikulum diniah. Ini adalah kerana hanya kurikulum yang diterima pakai oleh Jawatankuasa Kurikulum Kebangsaan sahaja diberikan nilai ekonomi. Berdasarkan Akta Pendidikan 1996, terdapat Peraturan-Peraturan Pendidikan 1997 (Kurikulum Kebangsaan) yang menjelaskan pecahan kurikulum yang dibenar dan diiktiraf sebagai kurikulum yang ada nilai.

Walaupun terdapat kurikulum agama dalam kumpulan elektif (yang keempat) yang diamalkan dalam sekolah agama tetapi kurikulum tersebut bukanlah kurikulum diniah atau Al-Azhar seperti mana yang menjadi identiti penting di SAR. Asas utama ia tidak dianggap sebagai kurikulum SAR ialah kerana bahasa pengantarnya bukan bahasa Arab, kandungan yang sangat minima, jumlah jam yang pendek dan tidak dianggap teras kepada pengajian sekolah.

Kuasa Mewujudkan Jawatan dan Perlantikan

Kerajaan Negeri dan SAR tidak mempunyai kuasa mutlak untuk mewujudkan perjawatan guru berdasarkan kehendak Enakmen dan Perlembagaan. Dalam Perkara 132 Fasal (1) Perlembagaan Persekutuan



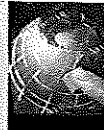
mengenai perkhidmatan awam, adalah jelas kuasa mewujudkan jawatan dalam perkhidmatan awam adalah di bawah kerajaan persekutuan. Ia telah diletakkan di bawah urusan Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA). Jawatan yang diwujudkan oleh negeri melalui perkhidmatan negeri juga sebenarnya tertakluk kepada kelulusan JPA (Salehuddin Kayat, Temu bual).

Kedudukan masalah perjawatan ini dijelaskan dalam Perkara 144 Fasal (1) Tugas-tugas Suruhanjaya Perkhidmatan ;

"Tertakluk kepada peruntukan mana-mana undang-undang yang ada dan kepada peruntukan perlembagaan ini, maka adalah menjadi kewajipan sesuatu suruhanjaya yang dimaksudkan oleh bahagian ini melantik, mengesahkan, memasukkan ke dalam perjawatan tetap atau perjawatan berpencon, menaikkan pangkat, menukar dan menjalankan kawalan tata tertib ke atas anggota-anggota bagi perkhidmatan atau perkhidmatan-perkhidmatan yang diliputi oleh bidang kuasanya".

Kerajaan negeri dan pihak Lembaga Pengelola Sekolah (LPS) hanya mempunyai kuasa penuh dalam mewujudkan dan merangka bentuk kurikulum diniah yang dikehendaki dengan keadaan semasa. Bagaimanapun mereka tidak mempunyai sumber kewangan yang kukuh untuk mewujudkan jawatan guru yang akan mengajar kurikulum tersebut setanding dengan keperluan semasa. Mereka boleh melantik dan membayar gaji guru tetapi imbuhan dan jumlah gaji yang mampu diberikan tidaklah setanding dengan kemampuan yang ada pada Kerajaan Persekutuan (Junaidi Abdullah, Temu bual 2007), apatah lagi daripada sudut elauan tambahan dan status berpencon.

Dengan memperkenalkan dwi kurikulum dalam sistem pendidikan, bermakna kerajaan negeri perlu menyediakan dua kategori guru iaitu guru mata pelajaran akademik dan diniah. Kekangan ini sangat dirasai memandangkan di peringkat persekutuan telah diwujudkan Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan untuk merancang sumber manusia berkaitan dengan guru di peringkat sekolah. Persoalan besar yang dihadapi oleh negeri ialah mana mungkin kerajaan negeri boleh menanggung keseluruhan perbelanjaan mengenai semua hal ehwal persekolahan seperti infrastruktur, gaji dan latihan guru serta perbelanjaan lain dalam jangka masa panjang



(Azizi Umar & Supyan Hussin, 2007). Adakah penyediaan kurikulum *Diniah* di bawah kuasa negeri, bagaimanakah pula dengan guru *Diniah*? Ini adalah kerana jawatan guru adalah tanggungjawab persekutuan.

Kuasa Memberikan Sumber Kewangan

Sumber kuasa dan saluran kewangan kepada SAR ialah perbendaharaan negara dan negeri. Bagaimanapun dalam sebuah negara yang mempunyai umat Islam, tanggungjawab menunaikan zakat merupakan satu kewajipan utama. Kutipan tersebut memerlukan agensi untuk mengumpul dan membahagikannya. Dalam asnaf lapan, terdapat ruang bagi institusi zakat memberikan bantuan kepada SAR. Daripada sinilah sumber kewangan dalam membantu SAR di peringkat awal penubuhannya selain sumber waqaf dan derma orang ramai. Kuasa untuk memberikan bantuan ini sangat berkait dengan kuasa yang dibincangkan di peringkat awal tadi kerana di situlah punca kewangan diluluskan dan diagihkan kepada SAR.

PENDAFTARAN SAR SEBAGAI SEKOLAH BANTUAN KERAJAAN

Sistem bantuan per kapita kepada SAR telah dihentikan oleh kerajaan pusat pada tahun 2002. Pemberhentian bantuan per kapita ini merupakan satu sejarah berakhirnya bantuan kepada SAR sejak ia dimulakan pada tahun 1957. Bagaimanapun satu langkah baru untuk mengatasi masalah SAR pada masa ini iaitu dengan mendaftar sekolah tersebut sebagai Sekolah Agama Bantuan Kerajaan (SABK). Cadangan ini adalah hasil daripada Laporan Jawatankuasa Khas Tan Sri Murad pada tahun 2004. Perlu disebutkan di sini terdapat satu seksyen baru iaitu seksyen 16, kategori institusi pendidikan. Kategori tersebut ialah penjenisan institusi bantuan kerajaan selain sekolah kerajaan yang sedia ada seperti mana yang telah dilaksanakan ke atas sekolah aliran jenis kebangsaan Cina dan Tamil. Cadangan ini sebenarnya telah lama dibuat oleh Kementerian Pendidikan berkaitan dengan status SAR pada tahun 1996. Kajian tersebut mencadangkan agar menjadikan SAR sebagai Sekolah Agama Bantuan Kerajaan (SABK) berdasarkan akta tersebut (Kementerian Pendidikan, 1996).



Cadangan tersebut sedang dalam peringkat pelaksanaan sekarang. Hanya sebahagian sahaja SAN dan SAR yang bersetuju untuk mendaftar sekolah mereka sebagai sekolah bantuan kerajaan. Penolakan sebahagian daripada mereka adalah berpunca daripada tanggapan wujudnya jangkaan konflik dalam perlaksanaannya nanti. Tanggapan tersebut juga masih wujud dalam kalangan sekolah dan pihak negeri yang telah mendaftarkan sekolah mereka. Bagi penulis, tanggapan jangkaan wujudnya konflik tersebut adalah sangat berasas berdasarkan pengalaman yang pernah berlaku pada tahun 1977 apabila beberapa SAR telah diambil alih oleh kementerian. (Nik Zaharah, Temu bual 2006). Bagi sekolah yang sudah didaftarkan sekalipun, sebenarnya mereka tiada pilihan setelah bantuan per kapita yang dinikmati selama ini telah dihentikan.

Dalam konteks pendaftaran SABK, kita perlu dilihat daripada sudut kekurangan kelayakan dan perjawatan guru. Ini adalah kerana tanggungjawab untuk mewujudkan jawatan guru agama masih lagi diletakkan di bawah kerajaan persekutuan melalui Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA). Perjawatan guru Pendidikan Islam yang diwujudkan oleh Kementerian Pelajaran berdasarkan keperluan sesuatu jumlah mata pelajaran dalam kurikulum kebangsaan. Penulis mencadangkan agar jawatan guru baru bagi mengajar mata pelajaran kurikulum al-Azhar diwujudkan segera dengan nama Guru Diniah atau seumpamanya. Jika tiada kesungguhan dan komitmen tersebut, masa depan kurikulum Azhar bakal berkubur. Ia bukan sahaja menjadi tanggungjawab kerajaan negeri tetapi juga kerajaan persekutuan.

Pendaftaran SAR dan SAN sebagai Sekolah Agama Bantuan Kerajaan (SABK) pada masa sekarang masih lagi dalam pemerhatian semua pihak yang terlibat. Sama ada ia mendatangkan kebaikan atau keburukan kepada SAR sesuatu yang subjektif memandangkan ia satu proses pelaksanaan yang memerlukan masa yang panjang. Sebagai contoh, persetujuan untuk mendaftarkan SAR telah diikat dengan satu memorandum persefahaman antara kementerian dengan pihak sekolah dan antara kementerian dengan pihak berkuasa agama negeri. Beberapa kekeliruan telah timbul di peringkat awal pendaftaran terutama dalam hal yang berkaitan dengan peranan jabatan agama dan sekolah, jaminan kukuh pelaksanaan kurikulum, perlantikan guru dan pentadbiran.



Dalam pemerhatian saya, MoU yang telah dipersetujui dan ditandatangani masih mempunyai beberapa kelemahan. Antara kelemahan tersebut ialah peruntukan kaedah perlantikan dan pemilihan pengetua, status kuasa negeri ke atas sekolah walaupun mereka diberikan kuasa pemilikan tanah dan bangunan. Perlu diingatkan SABK bukan sekolah kerajaan seperti mana dalam akta. Hasrat asal MoU ialah hasil daripada Laporan Tan Sri Murad yang bertujuan bukan untuk pengambilalihan tetapi membuka ruang saluran bantuan seperti mana yang dikecapi oleh sekolah bantuan yang lain. Oleh kerana itu, penyelarasan pengurusan dan pentadbiran hendaklah berbeza dengan sekolah kerajaan. Tambahan pula, ia bukanlah Sekolah Agama yang ditubuh terus oleh kementerian tetapi Sekolah Agama yang sudah menjadi milik dan telah berdaftar dengan pihak berkuasa agama negeri ataupun milik lembaga pengelola sekolah sejak sekian lama. Perubahan sistem pengurusan inilah yang banyak menimbulkan sentimen dan sensitiviti jika tidak diurus dengan bijaksana.

Memandangkan sistem pendidikan di Malaysia masih mengamalkan sistem pengurusan berpusat, ia sangat mudah membawa kepada karenah birokrasi yang tinggi (Robiah Sidin, 2003). Sebagai contoh, sebuah kementerian mengarahkan kuasa kepada jabatan, jabatan mengarahkan sesuatu arahan kepada pejabat pendidikan daerah dan barulah sampai ke sekolah. Ini bermakna sekiranya sesuatu arahan yang telah diputuskan, ia akan melalui dua peringkat organisasi iaitu jabatan pendidikan negeri dan pejabat pendidikan daerah. Perselisihan besar boleh berlaku dalam kedua-dua peringkat ini sebelum sampai ke pihak sekolah. Arahan dan kaedah pelaksanaan adalah satu perkara yang berbeza. Dalam konteks SABK, perselisihan boleh berlaku antara JAPIM dengan Jabatan Pendidikan Negeri dan Pejabat Pendidikan Daerah. Adalah lebih baik jika pada peringkat awal ini, semua urusan pentadbiran sekolah SAR dan SAN diuruskan secara terus oleh JAPIM tanpa campur tangan daripada pihak-pihak lain. Perkara ini pernah berlaku sebelum ini iaitu pada tahun 1980 apabila proses pengambilalihan SAR dilaksanakan.

Secara kesimpulan, penulis tidak menafikan bantuan kewangan yang diberikan kepada SAR telah banyak meringan dan memajukan SAR daripada sedia ada sekurang-kurangnya dari sudut keperluan peralatan pengajaran dan kurikulum. Namun kemajuan dan pemodenan tersebut



tidak akan ke mana jika akhirnya nanti, ia banyak menimbulkan suasana yang tidak kondusif kepada persekitaran sedia ada. Kebimbangan ini masih belum dikira dalam kontek sejauh mana ia berjaya mencapai falsafah pendidikan Islam, pelaksanaan kurikulum diniah yang ditunggu semakan semula kurikulumnya dan semangat tradisi pengurusannya yang bermula dari bawah.

RUMUSAN

Secara umumnya, melihat kepada perbincangan di atas, kita boleh rumuskan :

1. Sumber kuasa kepada SAR dalam dasar pendidikan kebangsaan masih belum kukuh. SAR perlu berada pada sumber kuasa yang sedia ada iaitu di bawah kuasa negeri demi perlindungan dan keselamatannya terjami tetapi boleh 'menumpang' kuasa akta pendidikan sedia ada. Keterbatasan sumber kuasa tersebut di peringkat persekutuan dan negeri boleh membuka ruang kepada kehilangan identiti dan mudah menimbulkan sentimen. Hanya kuasa penyelarasan secara bersama, semua masalah berkemungkinan besar boleh diatasi.
2. Pengalaman proses pengurusan hal ehwal pendidikan Islam oleh persekutuan seperti bantuan kewangan, perlantikan guru agama, pengenalan sijil agama dan pengambilalihan SAR sebagai sekolah bantuan penuh kerajaan pada tahun 1977 telah memberikan kesan kepada tanggapan proses perubahan ke dalam polisi pendidikan kebangsaan hari ini.
3. Kementerian Pelajaran telah mula mengambil alih peranan penyelarasan sekolah agama di seluruh Malaysia atas dasar mereka mempunyai kuasa eksekutif. Kesungguhan mereka telah mengabaikan perkongsian pengalaman yang telah dilalui oleh LEPAI dan JAKIM sejak 25 tahun yang lalu dalam menguruskan SAR. Walaupun LEPAI tidak mempunyai kuasa eksekutif tetapi mereka layak dan terbukti mampu menjadi kuasa penyelarasan kuasa eksekutif pada peringkat negeri.



- ## CADANGAN

1. Pemilihan kuasa dalam mengurus dan mentadbir SAR dan SAN hendaklah dijelaskan dalam satu dokumen perjanjian yang bertulis dan jelas agar wujud kebersamaan tersebut dalam proses pelaksanaannya nanti. Peranan bersama ini wajar diperkukuh dan dipertingkatkan. Adalah lebih baik di peringkat permulaan ini, nafas baru diberi semula kepada LEPAI sebagai sebuah perbadanan tersendiri atau yayasan khas yang mempunyai kuasa autonomi khususnya untuk menguruskan Sekolah Agama yang tidak bersedia untuk mendaftar
2. JAPIM juga wajar diperkasa dan diperluaskan peranannya sebagai pelaksana polisi SAR tanpa mengeneipkan peranan LEPAI dan Jabatan Agama Islam Negeri. Peranan bersama ini hendaklah perkukuhkan dengan mengamalkan pengekaln semangat tradisi pemilihan dan pengurusan sekolah.
3. Memberikan pengiktirafan dan nilai ekonomi kepada Kurikulum Diniyah sebagai Kurikulum Kebangsaan khususnya untuk Sekolah-sekolah Agama di bawah pentadbiran kerajaan negeri.



KESIMPULAN

Contoh-contoh laporan pendidikan yang dikemukakan di atas menggambarkan satu jawapan kepada kita bahawa SAR tidak menolak untuk berada dalam arus pendidikan perdana dan kebangsaan tetapi masalah sumber kuasa yang kurang jelas telah memberikan kesan besar terhadap perjalanan SAR pada masa hadapan. Terbukti tanpa sumber kuasa yang jelas, pihak terbabit sebenarnya tidak mampu untuk meletakkan SAR dalam kedudukan yang terbaik melebihi daripada kedudukan sedia ada.

Daripada sudut peranan sahaja, kita hendaklah memperakui peranan yang telah dimainkan oleh kedua-dua belah pihak dalam membantu SAR. Falsafah SAR hendaklah menjadi sebahagian daripada identiti pendidikan kebangsaan sesuai dengan minat yang telah ditunjukkan oleh ibu bapa dan masyarakat setempat. Semangat ini sangat bertepatan dengan Perlembagaan Persekutuan Perkara 11 mengenai kebebasan beragama yang mana tiap-tiap kumpulan agama berhak mengurus hal ehwal ugamanya sendiri, menubuh dan menyenggara yayasan-yayasan bagi maksud-maksud agama atau khairat. Adalah sangat baik, sekiranya semua peranan ini diiktiraf dan menjadi sebahagian daripada identiti pendidikan kebangsaan.

RUJUKAN

- Abdullah Ishak, (1995). *Pendidikan Islam dan pengaruhnya di Malaysia*. Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Al-Abrashi. (t.th.) Muhammad cAtiyyah. t.th. *Al-tarbiyyah al-Islamiyyah wa falasifatuha*. Misr : Dar al-Fikr al-cArabiyy.
- Al-Attas, Syed Muhammad Al-Naquib, (1979). *Aims and objectives of Islamic education*. Jeddah : Hodder & Stoughton, King Abdul Aziz University.
- Aziz Bari, (2003). *Kontroversi Sekolah Agama Rakyat : Beberapa Perspektif Perlembagaan dan Perundangan* dalam Konvensyen Nasional Sekolah Agama Rakyat, Gombak.



- Azizi Umar, (2001). *Pengambilalihan sekolah agama rakyat oleh kementerian pendidikan : suatu kajian mengenai sejarah dan tujuan*. Disertasi Sarjana Usuluddin, Akademi Pengajian Islam Universiti Malaya.
- Azizi Umar & Supyan Hussin, (2007). Konflik sekolah agama rakyat dalam dasar pendidikan kebangsaan : suatu analisis awal. Kertas Kerja Seminar Kebangsaan Isu-isu Pendidikan Negara Kali Ke-Tiga. Anjuran Fakulti Pendidikan Universiti Kebangsaan Malaysia. Bangi, Selangor, 13-14 Februari.
- Al-Nahlawi, ^cAbd al-Rahman, (1996). *Usul al-tarbiyyah al-Islamiyyah wa asalibuha fi al-bayt wa al-madrasah wa al-mujtama^c*. Bayrut : Dar al-Fikr.
- Federation of Malaya, (1951). *Report of the committee on malay education federation of Malaya*. hlm. 29.
- Federation of Malaya, (1956). *Report of the comettee to consider financial aids to non – government islamic religious schools*
- Hasan Langgulung, (1991). *Asas-asas Pendidikan Islam*. Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka
- Ibrahim Saad, (1977). *Pendidikan dan politik di Malaysia*. Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka
- Jawatankuasa Penyemak Pelajaran, (1960). *Laporan mengenai perlaksanaan dasar pelajaran terhadap pelajaran agama Islam mengikut syor-syor penyata Razak 1956*
- Kementerian Pelajaran Malaysia, (1956). *Laporan mengenai perlaksanaan dasar pelajaran terhadap pelajaran agama Islam mengikut syor-syor penyata Razak 1956*
- Kementerian Pelajaran, (1972). *Jawatankuasa penyemak pelajaran 1960*

- Kementerian Pelajaran, (1978). *Laporan Bahagian Pelajaran Ugama*
- Kementerian Pendidikan Malaysia, (1996). *Buku laporan kajian status SMAR*
- Khoo Kay Kim, (1980). Perkembangan pelajaran agama Islam. Dlm. Awang Had Salleh (pnyt.). *Pendidikan ke arah perpaduan : sebuah perspektif sejarah*. Kuala Lumpur : Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Lembaga Penyelidikan Undang-undang, *Perlembagaan Persekutuan (pindaan sehingga 2007)*, Kuala Lumpur : Internasional Law Book Services. Bahagian 1, Perkara 3, Fasal (2), hlm. 2.
- Malaysia, (1956). *Report of the comettee to consider financial aids to non – government Islamic Religious Schools*
- Malaysia, (1957). *The Education Ordinance 1957*
- Malaysia, (1961). *Act of parliament, Education Act 1961*, No. 43 of 1961
- Malaysia, (1961). *Act of parliament, Education Act*. No. 43 of 1961, Seksyen 3 (1)
- Malaysia, (1961). *Act of parliament, Education act 1961*, No. 43 of 1961, Section 23 dan 24
- Malaysia, (1990). *Federal Ordinance 1952* , No. 60 – 86
- Malaysia, (2005). *Akta Pendidikan 1996 (Akta 550) & Peraturan-peraturan terpilih*. International Law Book Services.
- Nabir Haji Abdullah, (1976). *Maahad Il Ihya Assyariff Gunung Semanggol 1934-1959*. Kuala Lumpur: Jabatan Sejarah, UKM.
- S.S. Hussain & S.A. Ashraf, (1980). *Crisis in muslim education. Jeddah : Hodder & Stoughton*, King Abdul Aziz University.



Temu bual

- Dziauddin Abdul Rahman, (2007). (Mantan Ketua Penolong Pengarah BPI JAKIM), *Temu bual*, Kepong, 2 Mac
- Junaidi Abdullah, (2006). (Ketua Penolong Pengarah YIK), *Temu bual*, Nilam Puri, 30 April.
- Nik Zaharah Yahya, (2006). Mantan Pengetua SMKA Nain LilBanat 1977. *Temu bual*, 6 Mac.
- Salehuddin Kaya, (2007). (Mantan Timbalan Pengarah JAIS), *Temu bual*, Bangi, 20 Mac
- Yahya Othman, (2006). (Mantan Exco Kerajaan Negeri Kelantan 1990-1998), *Temu bual*, Machang, 1 Mei
- Zahari Abdul Latif, (2006). (Mantan Ketua Penolong Pengarah BPI JAKIM), *Temu bual*, Putrajaya, 23 Mac