

FEDERALISME DAN PENGURUSAN PENDIDIKAN ISLAM DI KELANTAN

FEDERALISM AND MANAGEMENT OF ISLAMIC EDUCATION IN KELANTAN

Azmil Mohd Tayeb^{1*} and Sharifah Nursyahidah Syed Annuar²

¹School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Pulau Pinang, MALAYSIA

²Faculty of Social Sciences and Humanities, Universiti Kebangsaan Malaysia, Selangor, MALAYSIA

*Corresponding author: azmil@usm.my

Published online: 28 September 2018

To cite this article: Azmil Mohd Tayeb and Sharifah Nursyahidah Syed Annuar. 2018. Federalisme dan pengurusan pendidikan Islam di Kelantan. *Kajian Malaysia* 36(2): 89–111. <https://doi.org/10.21315/km2018.36.2.5>

To link to this article: <https://doi.org/10.21315/km2018.36.2.5>

ABSTRAK

Secara teorinya, federalisme sebagai sebuah sistem tadbir urus membolehkan susunan kuasa yang seimbang antara kerajaan persekutuan dengan negeri-negeri komponen yang berautonomi, yang secara rasmi digariskan oleh perlembagaan. Walau bagaimanapun, dalam amalan yang sebenar, keseimbangan kuasa itu jarang berlaku. Di Malaysia, sistem persekutuan amat memihak kepada kerajaan persekutuan yang dominan walaupun bidang kuasa yang jelas telah diberikan kepada negeri-negeri oleh perlembagaan. Artikel ini akan menggambarkan mengapa kerajaan persekutuan di Malaysia dapat mengatasi pemisahan kuasa yang dibentuk secara perlembagaan dengan menumpukan kepada bidang pendidikan Islam. Jadual Kesembilan dan Artikel 3 Perlembagaan Malaysia menetapkan bahawa setiap negeri mempunyai kuasa yang meluas untuk mentadbir hal ehwal Melayu dan Islam dalam batasnya sendiri, di mana pendidikan Islam adalah sebahagian daripadanya, dengan campur tangan yang minimum daripada kerajaan persekutuan. Pada hakikatnya, sejak akhir tahun

The original article in English was published as "Federalism in Serambi Mekah: Islamic Education in Kelantan," in *Illusions of Democracy: Malaysian Politics and People Volume II*, ed. Sophie Lemiere (Kuala Lumpur: Strategic Information and Research Development Centre, 2017), 85–100. Republished by permission.

1970-an merupakan permulaan gelombang kebangkitan Islam di Malaysia, di mana kerajaan persekutuan telah berusaha keras untuk menyerap banyak sekolah Islam swasta yang bebas sebelum ini berada di bawah kawalannya. Usaha ini termasuk percubaan untuk mendapatkan kawalan ke atas sekolah-sekolah Islam di negeri Kelantan yang telah lama terkenal dengan tradisi pendidikan Islam dan pembangkangan politik mereka terhadap kerajaan persekutuan. Artikel ini berpendapat bahawa kerajaan persekutuan telah berjaya dalam usaha untuk menguasai pendidikan Islam di Kelantan meskipun wujud hubungan tegang yang agak panjang antara negeri itu dengan kerajaan persekutuan di Kuala Lumpur dan Putrajaya.

Kata kunci: Pendidikan Islam, Kelantan, federalisme, Sekolah Agama Rakyat, Majlis Agama Islam Kelantan

ABSTRACT

In theory, federalism as a system of governance allows for an evenly balanced power arrangement between the central government and its autonomous component states, formally ascribed by the constitution. In practice, however, such power equilibrium is rarely the case. In Malaysia, the federal system skews heavily in favour of the strong central government despite the clear jurisdictional authority accorded to the states by the constitution. In this article we will illustrate why the central government in Malaysia has been able to transcend this constitutionally designed separation of powers by focusing on Islamic education. The Ninth Schedule and Article 3 of the Malaysian constitution stipulate that each state has the broad authority to administer Malay and Islamic affairs within its own boundary, of which Islamic education is part, with minimal interference from the central government. In reality, since the late 1970s at the onset of the wave of Islamic resurgence in Malaysia the central government has been ramping up effort to absorb many of the previously independent private Islamic schools into its control. This effort includes attempts to gain control over Islamic schools in the state of Kelantan, which is long known for its Islamic education traditions and oppositional politics against the central government. This article argues that the central government has been largely successful in its effort to gain control of Islamic education in Kelantan despite the state's long-time fraught relationship with the central government in Kuala Lumpur and Putrajaya.

Keywords: Islamic education, Kelantan, federalism, Sekolah Agama Rakyat, Majlis Agama Islam Kelantan

PENDAHULUAN

Federalisme, sebagai satu konsep pentadbiran, memberi pengertian pragmatik di negara seperti Malaysia apabila wujud kerajaan-kerajaan dan koloni-koloni yang berautonomi secara sejarah dengan asas kuasa tempatan mereka sendiri dan tradisi-tradisi yang unik. Ia adalah sistem tadbir urus yang membolehkan ekspresi-ekspresi autonomi tempatan yang unik, sementara masih mengekalkan negara secara keseluruhan, serta pada dasarnya menyeimbangkan kecenderungan dominasi kerajaan persekutuan dan aspirasi autonomi komponen-komponennya yang berada dalam sebuah negara. Walau bagaimanapun, jenis federalisme yang diamalkan di Malaysia tidak sama rata dan sangat condong ke arah kerajaan persekutuan yang dominan di Putrajaya dan Kuala Lumpur (Loh, 2010; Mohammad Agus, 2006; Shafruddin, 1987).

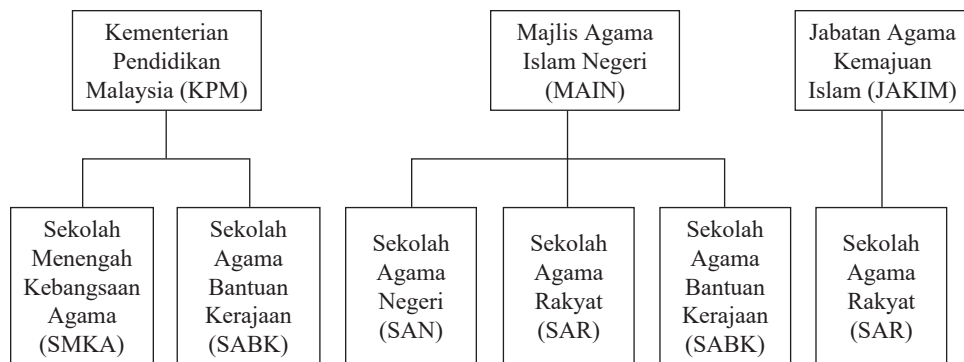
Francis Loh mengistilahkan susunan tidak seimbang ini sebagai "federalisme berpusat", yakni hubungan pusat-negeri yang "memaksa, dan bukannya bersifat kerjasama" (Loh, 2010: 132). Loh menawarkan tiga penjelasan mengapa hal ini boleh terjadi: reka bentuk perlembagaan yang jelas memberi kelebihan kepada kerajaan persekutuan berbanding kerajaan negeri; dominasi politik satu parti yang membawa kepada penumpuan kuasa di bahagian eksekutif; dan pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) pada tahun 1971 yang mewujudkan banyak badan berkanun dan syarikat berkaitan kerajaan (GLC), yang mengakibatkan pengembangan sektor awam dan kawalan ketat oleh pihak berkuasa pusat (Loh, 2010: 132–134). Di tengah-tengah bentuk federalisme yang berpusat ini, wujud dorongan gigih untuk mengekalkan status quo politik, iaitu hegemoni tidak terputus kerajaan Barisan Nasional (BN) semenjak kemerdekaan, khususnya parti politik Melayu, Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu atau UMNO.

Pengurusan pendidikan Islam di Malaysia digunakan sebagai titik fokus untuk menganalisa batas kekuasaan kerajaan persekutuan yang menguasai pada masa ini. Artikel ini disusun seperti berikut: pertama, maklumat latar belakang mengenai pendidikan Islam di Malaysia, terutamanya berkaitan dengan hubungan kerajaan pusat-negeri. Kemudian, penjelasan mengapa kerajaan persekutuan melalui Kementerian Pendidikan Malaysia (KPM) dan Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM), telah berjaya memberi pengaruh besar terhadap perwatakan dan pengurusan pendidikan Islam meskipun terdapat autonomi yang diberikan secara perlembagaan kepada negeri tersebut untuk mentadbir pendidikan Islam mengikut bidang masing-masing. Terdapat dua faktor ditawarkan dalam artikel ini yang dilihat telah menyumbang kepada kedinamikan yang berat sebelah. Akhir sekali, Kelantan dijadikan kajian kes sebagai gambaran empirik tentang dominasi kerajaan persekutuan dalam bidang pendidikan Islam di negeri yang sudah lama dikenali dengan tradisi tempatan yang kuat dalam pengajian Islam.

LATAR BELAKANG PENDIDIKAN ISLAM DI MALAYSIA

Kebanyakan sekolah Islam di Malaysia adalah sebahagian daripada sistem pendidikan kebangsaan. Hanya beberapa sekolah pondok tradisional yang memilih untuk kekal bebas daripada kawalan rasmi dengan menawarkan pendidikan keagamaan secara eksklusif.¹ Dalam tahun-tahun kebelakangan ini, terdapat juga perkembangan pesat sekolah-sekolah Islam swasta yang menggunakan kurikulum Islam bersepadu, yang pada asasnya menggabungkan ajaran agama dengan mata pelajaran umum seperti sains dan matematik, yakni berbeza dengan kurikulum yang terbahagi dalam dua cabang (dualisme) sepertimana yang terdapat di sekolah-sekolah Islam lain. Sekolah-sekolah Islam bersepadu ini biasanya memenuhi keperluan keluarga Melayu daripada kalangan kelas menengah dan kelas menengah atasan kerana fokus mereka terhadap kerjaya profesional dan yuran pengajian yang mahal (Azmil, 2018: 175–215). Terdapat tiga pihak berkuasa yang bertanggungjawab mengurus dan menyelia pelbagai jenis sekolah Islam di Malaysia iaitu KPM, Majlis Agama Islam Negeri (MAIN), dan JAKIM. Kadang kala terdapat pertindihan bidang kuasa dan tanggungjawab antara ketiga-tiga pihak berkuasa ini, begitu juga dengan perselisihan antara institusi. Namun demikian, hubungan keseluruhannya adalah lancar, dengan memihak kepada KPM dan JAKIM.

Perlembagaan, yang memberi setiap negeri kuasa penuh untuk menguruskan hal ehwal Islam dalam batas-batasnya, mewujudkan pentadbiran dua peringkat bagi pendidikan Islam di Malaysia: kebangsaan dan negeri (Rajah 1). Di peringkat kebangsaan, Bahagian Pendidikan Islam Kementerian Pendidikan (BPI-KPM) bertanggungjawab ke atas semua Sekolah Menengah Kebangsaan Agama (SMKA), kurikulum mata pelajaran Islam di semua sekolah dalam sistem pendidikan kebangsaan, dan pensijilan guru pendidikan Islam. BPI-KPM juga mengurus Sekolah Agama Bantuan Kerajaan (SABK) bersama-sama dengan MAIN. BPI-KPM dan MAIN membahagikan antara mereka tugas-tugas pengurusan Sekolah Agama Rakyat (SAR) dan Sekolah Agama Negeri (SAN). BPI-KPM juga mengawasi pelaksanaan kurikulum kebangsaan di sekolah-sekolah ini, sementara MAIN menetapkan kurikulum untuk semua mata pelajaran Islam. Sekolah-sekolah seperti sekolah pondok yang bukan sebahagian daripada sistem pendidikan kebangsaan berada di bawah naungan MAIN. SAR juga berada di bawah bidang kuasa Lembaga Penasihat Penyelarasan Pelajaran dan Pendidikan Agama Islam (LEPAI), sebuah sub-bahagian dalam JAKIM. Pada masa ini, terdapat 1,804 sekolah Islam dalam sistem pendidikan kebangsaan Malaysia (kira-kira satu sekolah untuk setiap 9,616 orang Islam) (Jabatan Kemajuan Islam Malaysia, 2013: 30). Akhir sekali, pemantauan untuk sekolah-sekolah Islam bersepadu berada di bawah bidang kuasa Bahagian Pendidikan Swasta di KPM, manakala MAIN turut sama memeriksa kurikulum mereka.



Rajah 1: Pengurusan sekolah-sekolah Islam di Malaysia.

LATAR BELAKANG SEJARAH DAN POLITIK MENGENAI PENGURUSAN PENDIDIKAN ISLAM DI MALAYSIA

Pengaruh kerajaan persekutuan adalah jelas dan nyata dalam bidang pendidikan Islam yang secara teknikalnya berada di bawah bidang kuasa autonomi kerajaan negeri dan MAIN. Perkara 3 dan Jadual Kesembilan dalam perlembagaan memberikan kuasa kepada negeri untuk mentadbir hal ehwal dan adat istiadat Islam dalam batas masing-masing, di mana pendidikan Islam adalah sebahagian daripadanya. Sebelum penghujung tahun 1970-an, kerajaan persekutuan telah memberikan sebahagian besar ruang kepada negeri-negeri untuk mentadbir urusan pendidikan Islam kerana kerajaan memandang perkara itu sebagai hak prerogatif negeri. Selain itu, kerajaan persekutuan pada masa itu tidak mengambil berat tentang hal ehwal keagamaan dan tidak merasakan banyak kepentingan politik dalam menyokong pendidikan Islam, seperti yang dibuktikan oleh ketiadaan tindakan mereka dalam laporan tahun 1956 yang dikemukakan oleh Jawatankuasa Menimbang Bantuan Kewangan Kepada Sekolah Agama Islam Bukan Kerajaan mengenai keadaan sekolah Islam yang miskin dan terjejas.²

Gelombang kebangkitan semula Islam yang melanda Malaysia pada akhir tahun 1970-an segera memaksa kerajaan persekutuan untuk memberikan perhatian terhadap pendidikan Islam sebagai reaksi terhadap aktivis politik Islam, termasuk parti Islam pembangkang, Parti Islam Se-Malaysia (PAS), yang mula serius mempersoalkan legitimasi kerajaan persekutuan dari perspektif Islam (Nagata, 1984; Zainah, 1987; Muzaffar, 1987; Jomo dan Ahmad Shabery, 1988; Kamarulnizam, 2003). Pada tahun 1977, kerajaan persekutuan menubuhkan LEPAI, sebuah sub-bahagian JAKIM yang bertujuan untuk menyelaraskan piawaian serta kualiti pendidikan Islam dan sekolah-sekolah Islam di seluruh negeri di Malaysia. Pada tahun yang sama, KPM mengambil alih 11 SAR dan

menukarkannya menjadi SMKA (Educational Planning and Research Division, Ministry of Education, 2013). Pada awal tahun 1980-an, kerajaan persekutuan juga mula aktif menyediakan dana untuk SAR yang mempunyai autonomi tetapi kurang sumber atau dana, yang sebelum ini langsung tidak diendahkan.³ Akhir tahun 1970-an menandakan permulaan campur tangan kerajaan persekutuan dalam arena pendidikan Islam, yang sehingga kini merupakan bidang kuasa autonomi negeri, kerana kerajaan persekutuan berusaha untuk membentuk wacana agama di Malaysia demi kepentingan politik dan legitimasi Islam untuk memerintah.

PEMUSATAN PENDIDIKAN ISLAM DI MALAYSIA

Terdapat dua faktor yang menyumbang kepada peningkatan kawalan kerajaan persekutuan terhadap pendidikan Islam. Pertama adalah ideologi daripada institusi-institusi yang memantau pendidikan Islam. Kedua pula adalah kawalan kerajaan persekutuan terhadap sumber-sumber yang telah mempengaruhi interaksi antara kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri. Setiap faktor ini akan dijelaskan selanjutnya.

Ideologi daripada institusi-institusi yang memantau pendidikan Islam di Malaysia adalah tersusun daripada peringkat kementerian di Putrajaya sehingga ke bawah di peringkat masyarakat lokal. Ideologi yang koheren ini meminimumkan konflik dalaman dan antara institusi, yang kemudiannya mengurangkan kos transaksi tadbir urus. Dalam erti kata lain, terdapat kurang penentangan di peringkat tempatan terhadap dominasi kerajaan persekutuan. Seperti yang disebutkan sebelum ini, institusi-institusi yang memantau pendidikan Islam, khususnya KPM, mengalami perubahan besar pada akhir tahun 1970-an sebagai tindak balas terhadap peningkatan tahap keagamaan dalam masyarakat Melayu dan keperluan bagi kerajaan persekutuan untuk menggabungkan wacana Islam supaya dapat disesuaikan dengan matlamat politiknya. Penglibatan antara kerajaan persekutuan yang diterajui oleh UMNO dan aktivis-aktivis politik Islam membawa kepada suasana nilai-nilai Islam yang sangat konservatif. Secara teologi, tidak ada perbezaan yang jelas antara kerajaan persekutuan dengan aktivis-aktivis politik Islam ini, terutamanya PAS, kerana mereka cuba menjadi lebih "Islamik" antara satu sama lain (Maznah, 2013: 106–109; Liow, 2004; 2009: 43–72; Kamarulnizam, 2003: 180–211; Farish, 2003: 205). Nilai-nilai ideologi ini boleh ditemui merentasi tadbir urus secara menegak (pusat-negeri) dan mendatar (pusat dan negeri-negeri). Pada tahun 1985, kerajaan persekutuan telah memperkenalkan Dasar Penerapan Nilai-nilai Islam dalam Pentadbiran yang bertujuan menjadikan penjawat-penjawat awam Melayu menjadi Muslim yang lebih baik dengan keyakinan bahawa seorang Muslim yang taat juga ialah seorang pekerja yang produktif dan jujur (Jabatan

Perdana Menteri, 2001: iii). Oleh itu, keseragaman ideologi institusi-institusi dilihat wujud dalam agensi-agensi yang bertanggungjawab terhadap pendidikan Islam seperti KPM, serta pejabat-pejabat tempatannya di peringkat negeri dan daerah, JAKIM, dan MAIN, yang membenarkan pembentukan dasar pendidikan Islam yang lebih koheren serta pelaksanaan dan penguatkuasaan yang berkesan di peringkat masyarakat lokal.

Kemampuan untuk mengagihkan sumber ke sekolah-sekolah Islam yang kekurangan sumber adalah satu lagi sebab penting mengapa kerajaan persekutuan dapat menggunakan pengaruh yang sangat besar terhadap pendidikan Islam di Malaysia.⁴ Belanjawan 2015 untuk Kementerian Pendidikan Malaysia dan JAKIM adalah masing-masing berjumlah RM40,848,327,200 (USD9.85 bilion) dan RM783,256,900 (USD188.8 juta) (Ministry of Finance Malaysia, 2015: 118, 636). Justeru, kerajaan persekutuan mempunyai kemampuan dari segi kewangan yang membolehkannya menyerap lebih banyak sekolah Islam yang kekurangan sumber seperti SAR di bawah pengurusan KPM dan menukar sekolah-sekolah ini menjadi SABK. Malah, di Kelantan, yang terkenal dengan tradisi tempatan dalam pengajian Islam, pihak KPM telah berjaya menandatangani memorandum persefahaman (MoU) dengan Yayasan Islam Kelantan (YIK) pada tahun 2008 untuk mendapatkan sebahagian kawalan terhadap 12 SAR yang berautonomi tetapi mempunyai masalah kewangan (*Utusan Malaysia*, 13 Ogos 2008).⁵ Kekurangan sumber, ringkasnya, menimbulkan desakan untuk pergantungan dalam kalangan sekolah Islam dan MAIN atas kemurahan hati kerajaan persekutuan yang tentu sahaja mempunyai beberapa peraturan ikatan: peranan penting KPM dan JAKIM dalam hal ehwal Islam di negeri-negeri tersebut.

Pendekatan ganjaran kerajaan persekutuan juga disesuaikan dengan pendekatan hukuman dalam kes-kes di mana bantuan kewangan adalah tidak mencukupi untuk SAR yang agak pro-pembangkang. Pada awal tahun 2000-an, kerajaan persekutuan menuduh sesetengah SAR terlibat dalam aktiviti radikal Islam dan berlaku subversif, lalu kerajaan menggantung dana mereka. Perdana Menteri Tun Dr. Mahathir Mohamad menyatakan, "Guru SAR telah menyimpang daripada tujuan sebenar pendidikan dan mengajar pelajar untuk membenci kerajaan dan orang Muslim yang lain" (Arfa'eza A Aziz, 2003). Pada bulan Mac 2003, Menteri Pendidikan Musa Mohamad mengumumkan di Parlimen bahawa pembiayaan kerajaan untuk SAR di seluruh negara, yang pada masa itu berjumlah 268 buah sekolah dengan 74,453 pelajar dan 4,429 guru, akan dialihkan kepada sekolah-sekolah Islam kebangsaan kerana prestasi akademik mereka merosot dan penglibatan dalam aktiviti-aktiviti anti-kerajaan. Perkara ini mengakibatkan perpindahan hampir 15,000 pelajar SAR dan 2,000 guru ke sekolah-sekolah lain (*Utusan Malaysia*, 24 November 2003). Oleh itu, dengan menggunakan kekuatan kewangan melalui pendekatan ganjaran dan hukuman, kerajaan persekutuan telah berupaya mengukuhkan kekuasaannya terhadap sekolah-sekolah Islam yang

sebelum ini mempunyai autonomi tetapi miskin, dan sekaligus mengatasi hak negeri sebagaimana yang diberikan dalam perlembagaan untuk mentadbir hal ehwal Islam dalam wilayah-wilayah mereka sendiri.

SEJARAH PEMBIROKRASIAN PENDIDIKAN ISLAM DI KELANTAN SEBELUM MERDEKA (1957)

Saat kritikal yang memberi ransangan untuk membentuk pendidikan Islam di Kelantan bermula pada zaman akhir kolonialisme (lewat 1800 hingga 1957), disebabkan oleh interaksi antara kelompok-kelompok sosial-politik di Kelantan pada masa itu. Kerajaan Kelantan pada waktu itu terdiri daripada keluarga diraja yang memerintah dari Kota Bharu, orang-orang besar yang menguasai daerah masing-masing di segenap pelosok negeri dan kelompok pemimpin agama yang diwakili oleh ulama-ulama dan imam-imam kampung. Orang-orang besar di Kelantan memiliki autonomi dan tidak terlalu bergantung kepada sultan, walaupun sultan mempunyai kelebihan strategik dan geografik. Kota Bharu, yang terletak di muara Sungai Kelantan, merupakan sebuah tempat persinggahan sepanjang jalur perdagangan China-India. Hal ini membolehkan Sultan Kelantan menguasai aktiviti perdagangan dalam kawasan pemerintahannya, terutama untuk menundukkan kekuatan orang-orang besar yang kebanyakannya bermukim di hulu sungai (Shahril, 1995: 8–12).

Perjanjian Pangkor antara kerajaan Perak dengan pihak Inggeris pada tahun 1874 menandakan titik permulaan di mana hal-ehwal masyarakat Melayu dan agama Islam diuruskan secara formal di peringkat negeri. Dalam erti kata lain, hal-ehwal masyarakat Melayu dan agama Islam mula diselaraskan dalam bentuk birokrasi selepas Perjanjian Pangkor dimeterai yang bermula dengan kerajaan Perak dan kemudian menular ke kerajaan-kerajaan negeri lain di Tanah Melayu. Klausula 6 dalam Perjanjian Pangkor menetapkan pelantikan penasihat dan penolong penasihat kolonial Inggeris untuk memberi arahan dan bimbingan kepada sultan dalam segala hal pemerintahan kecuali yang menyentuh isu-isu masyarakat Melayu dan agama Islam (Gullick, 1992: 31). Klausula yang sama diselitkan dalam perjanjian antara pihak kolonial Inggeris dan kerajaan-kerajaan Melayu yang lain, yang berfungsi untuk menyelamatkan maruah sultan supaya tidak terlalu kelihatan didominasi oleh pihak kolonial Inggeris. Sultan yang sebelum ini sudah dianggap sebagai simbol tradisi Melayu dan Islam dalam kerajaan masing-masing dengan mudah beradaptasi ke peranan baru mereka dalam sistem pemerintahan kolonial Inggeris (Gullick, 1958: xiii–xix; Amoroso, 2014: 65–98). Pada tahun 1909, pihak kolonial Inggeris menandatangani sebuah perjanjian dengan kerajaan Siam yang pada masa itu menguasai Kelantan dan kawasan utara Tanah Melayu. Kelantan

dan beberapa kerajaan Melayu lain jatuh ke tangan pihak kolonial Inggeris dan Sultan Kelantan dikekalkan sebagai ketua istiadat Melayu dan hal-ehwal Islam dalam negerinya.

Perjanjian Pangkor menandakan bermulanya formalisasi kuasa sultan dalam hal-ehwal budaya Melayu dan Islam di mana sultan dapat mengembangkan kuasa dan pengaruhnya ke akar umbi masyarakat terutamanya di daerah pedalaman. Pengembangan kuasa sultan ini dijalankan selari dengan usaha pihak kolonial Inggeris untuk menguatkan lagi pengaruh mereka di Tanah Melayu, terutamanya melalui proses pembirokrasian. Dalam erti kata yang lain, sultan dibenarkan untuk berkongsi kuasa dengan pihak kolonial Inggeris dalam satu hubungan yang saling menguntungkan: sultan berpaling kepada pihak kolonial Inggeris untuk membantu mengekalkan kuasa tradisional mereka, manakala pihak kolonial Inggeris pula secara tidak langsung menggunakan kuasa tradisional sultan sebagai satu cara memerintah dan mengawal masyarakat. Perjanjian Pangkor telah membolehkan:

[t]he preservation and reinforcement of the traditional bases of authority and social organization implicit in this [non-interference] policy, together with greatly improved means of communication and centralization and backed by the effective sanctions now open to British-supported sultans, combined to produce an authoritarian form of religious administration much beyond anything known to the peninsula before. The rulers and traditional elite, much of whose real power to influence the destiny of their states had been stripped from them by the circumstances of British rule, not unnaturally turned to the only fields now left to them, religion and custom, to express what remained.

(Roff, 1967: 72)

Usaha pembirokrasian yang dibuat oleh pihak kolonial Inggeris di Kelantan selepas Perjanjian Inggeris-Siam tahun 1909 adalah dengan menubuhkan pejabat-pejabat daerah di seluruh negeri Kelantan sebagai cara yang efisien untuk mengutip cukai. Orang-orang besar yang dulunya berkuasa di daerah-daerah kini diganti oleh "pegawai daerah," biasanya ejen pihak kolonial Inggeris yang berasal dari luar daerah.⁶ Usaha pembirokrasian pihak kolonial Inggeris ini menaikkan kemarahan orang-orang besar ini, yang akhirnya berkemuncak dalam pemberontakan To' Janggut pada tahun 1915 dan berjaya dipatahkan oleh askar sultan yang dibantu oleh pihak kolonial Inggeris. Antara hasil utama usaha pembirokrasian pihak kolonial Inggeris ini adalah dengan membawa ketenteraman dalam negeri Kelantan dan menghapuskan semua cabaran terhadap pemerintahan sultan. Hal ini membolehkan sultan menguatkan lagi kuasa dan pengaruh terutamanya selepas penubuhan Majlis Agama Islam Kelantan (MAIK) – seterusnya dipanggil Majlis

Agama – pada tahun 1915. Pendek kata, "dalam bekerjasama dengan pihak kolonial Inggeris, sultan berjaya mengekalkan kuasanya dan pada masa yang sama melemahkan kuasa orang-orang besar yang sebelum ini sangat berpengaruh dan kuat" (Iza, 2007: 782).

Usaha formalisasi kuasa sultan dalam bidang agama ini dipercepatkan lagi dengan terjadinya konflik antara Kaum Tua yang diwakili oleh ulama-ulama tradisional dan Kaum Muda yang diwakili oleh ulama-ulama yang berhaluan reformis pada awal tahun 1900-an. Ulama-ulama reformis ini kebanyakannya bermastautin di Negeri-negeri Selat seperti Melaka, Singapura dan Pulau Pinang yang merupakan kawasan kosmopolitan dan urban. Mereka mempunyai pengaruh yang lemah di kawasan pedalaman semenanjung di mana majoriti orang Melayu menetap di situ. Bilangan ulama-ulama reformis yang berada di Kelantan adalah sangat sedikit, kebiasaannya berpusat di Kota Bharu dan pekan-pekan besar, dan tidak terlalu terlibat dengan politik lokal yang didominasi oleh golongan tradisional atau Kaum Tua (Nash, 1974: 145–146). Walau bagaimanapun, Kaum Tua tetap melihat Kaum Muda sebagai satu tentangan yang perlu dibanteras kerana golongan reformis ini dianggap sebagai satu kuasa yang cuba meruntuhkan institusi elit Melayu dan agama Islam yang tersedia ada pada waktu itu. Kaum Tua yang memegang tampuk kekuasaan dalam negeri Kelantan mematahkan usaha Kaum Muda untuk menyebarkan idea mereka dengan mengeluarkan permit ceramah secara selektif, melarang penulisan reformis untuk memasuki negeri Kelantan dan mengenakan denda yang tinggi kepada sesiapa yang mencetak dan menerbitkan penulisan tersebut (Roff, 1967: 79–80). Dalam usaha untuk menangani cabaran Kaum Muda, kedua-dua kumpulan tradisional ini – Kaum Tua dan elit tradisional Melayu – menggembelng usaha untuk mempertahankan status quo masyarakat Kelantan waktu itu. Majlis Agama adalah hasil daripada gabungan usaha kedua-dua kumpulan ini, di mana objektif utama adalah untuk menggunakan proses pembirokrasian yang menjangkau jauh ke akar umbi masyarakat sebagai satu cara untuk menguatkan kekuasaan politik dan agama kedua-dua kumpulan ini.

Otoriti sultan sebagai ketua agama Islam diperkukuhkan melalui Majlis Agama dengan memperkenalkan ortodoksi agama yang baru dan sekaligus menumpaskan saingan ideologi daripada Kaum Muda. Satu perdebatan umum yang terkenal di Kota Bharu pada tahun 1937 antara ulama-ulama tradisional dan reformis berkenaan kebersihan air liur anjing dalam Islam benar-benar menggambarkan usaha Majlis Agama untuk melaksanakan nilai-nilai Islam ortodoks melalui sistem pemerintahan moden iaitu sistem birokrasi. Debat ini berlangsung di halaman istana sultan dan dihadiri lebih 2,000 orang. William Roff berpendapat bahawa dalam usaha untuk mempertahankan posisi konservatif di mana air liur anjing adalah kotor dan sejenis najis berat:

The establishment [Majlis Agama] ulama chose to appeal not simply to their own, quite traditional, view of the sharia but to a supposed obligation, validated extra-Islamically by another form of writ (statute or positive law and its instruments), to derive the shari'a in a particular way (solely through the Shafi'i madzhab).⁷

Pendek kata, Majlis Agama digunakan oleh elit tradisional Melayu di Kelantan sebagai satu alat untuk mendominasi kekuasaan dan pada masa yang sama memastikan tiada cabaran daripada pihak lain seperti Kaum Muda kepada versi Islam yang mereka cuba terapkan di Kelantan supaya cengkaman mereka dalam masyarakat tidak tergugat. Justeru, Majlis Agama sangat bergantung kepada hukum positif, notis perundangan bertulis, pentauliahkan rasmi dan pelbagai bentuk pembirokrasian untuk memperkenalkan dan melaksanakan satu "kebenaran mutlak" yang tidak boleh dicabar oleh golongan lain yang tidak sehaluan.

Dalam berbagai aspek, Majlis Agama adalah cerminan daripada sistem pengurusan birokrasi pihak kolonial Inggeris, dan dasar tidak campur tangan pihak kolonial Inggeris dalam hal ehwal Islam dan adat-isitiadat Melayu memberi kebebasan kepada Majlis Agama untuk mengembangkan jangkauannya jauh ke dalam masyarakat Kelantan. Sebelum kemasukan pihak kolonial Inggeris, pengurusan hal-ehwal Islam di peringkat lokal dipegang oleh imam-imam yang mempunyai autonomi yang luas. Seorang imam mempunyai kuasa penuh ke atas mukimnya, di mana selain daripada tanggungjawab agama, beliau juga berperanan sebagai *mediator* konflik, pengukur tanah, dan pemungut cukai peribadi. Pihak kolonial Inggeris kemudian mula menggantikan imam-imam ini dengan pegawai mereka sendiri untuk mengambil-alih tugas-tugas sekular (pungutan cukai, pengukuran tanah, dan sebagainya), sekaligus meminggirkan peranan imam kepada hal-ehwal agama sahaja. Dalam bidang agama juga imam tidak lagi mempunyai kuasa autonomi seperti sebelumnya. Perkembangan pembirokrasian Majlis Agama yang pesat berjaya menyerap masuk imam-imam ini dengan memaksa mereka untuk berdaftar dengan Majlis Agama yang bertujuan memantau dengan lebih dekat segala aktiviti mereka. Majlis Agama juga memaksa imam-imam ini untuk menyerahkan 3/5 daripada pungutan zakat dan 7/8 daripada pungutan fitrah dalam mukim masing-masing yang sebelum ini menjadi satu-satunya sumber kewangan buat mereka. Mengeruhkan lagi suasana, imam-imam ini tidak dibayar gaji oleh Majlis Agama (Kessler, 1978: 195–207). Jangkauan pembirokrasian yang melampau oleh Majlis Agama ini menimbulkan sentimen tidak puas hati dalam kalangan imam-imam yang kebanyakannya tinggal di kawasan pedalaman, yang kemudiannya menjadi titik permulaan politik pembangkangan di negeri Kelantan sehingga hari ini, di mana majoriti imam-imam di kawasan pedalaman menjadi penyokong tegar parti Islam, PAS. Sebagaimana yang dinyatakan oleh William Roff, Majlis Agama merupakan:

[a]n indigenous agent of directed social change, utilizing the institutions of Islam, wedded to Western bureaucratic forms, to further what appears to have been genuinely perceived by its progenitors as the interests of the state as a whole despite the undoubted fact that, on the one hand, it was the peasantry alone who provided the financial basis of its power, and on the other that it was relatively small group among the 'new men' [Western educated Malay elites] who were to benefit most from the processes set in train.⁸

Di samping imam, terdapat juga ulama-ulama lokal yang dipanggil To' Guru yang menubuh dan mengajar di sekolah-sekolah pondok di negeri Kelantan. Secara ideologinya, tiada perbezaan yang ketara di antara ulama pondok dengan pegawai-pegawai penguatkuasa agama di Majlis Agama kerana kedua-duanya berfahaman Islam tradisional. Perbezaan yang jelas di antara kedua pihak ini boleh dilihat dalam ruang politik, di mana ulama pondok menganggap Majlis Agama sebagai alat yang digunakan oleh golongan elit untuk melindungi kekayaan dan kepentingan mereka, bukan sebagai wadah untuk menubuhkan pemerintahan Islam yang sejati di Kelantan. Politik yang berlandaskan kepartian yang bermula pada awal tahun 1950-an merenggangkan lagi perbezaan antara kedua pihak ini apabila ramai pegawai tinggi Majlis Agama yang terdiri daripada Melayu elit menjadi ahli UMNO yang dilihat sebagai parti berhaluan sekular oleh ulama-ulama pondok. Pegawai-pegawai tinggi Majlis Agama dituduh menjadi ejen tempatan yang mewakili kepentingan golongan elit di Kuala Lumpur dan bersekongkol dengan kaum Cina dan India untuk menghindari Malaysia dari menjadi negara Islam. Akhirnya, ulama pondok berserta tokoh-tokoh agama lokal seperti imam dan lebai berbondong-bondong menjadi ahli parti PAS sebagai satu ekspresi pembangkangan politik mereka (Nash, 1974: 105–108).

Satu aspek penting dalam proses pengembangan pembirokrasian Majlis Agama dalam beberapa dekad pertama selepas penubuhannya ialah usaha untuk memodenisasikan pendidikan Islam di Kelantan, khususnya dengan membangunkan lebih banyak madrasah dan mengambil-alih sekolah-sekolah pondok yang daif dan menukarnya menjadi madrasah.⁹ Pada tahun 1952 terdapat 14 buah madrasah Majlis Agama yang memberi pendidikan umum dan agama, satu penambahan dari empat buah madrasah pada tahun 1918 (Arba'iyah, 2008: 76). Tambahan pula, pada masa ini terdapat sekolah vernakular Melayu yang dibangunkan oleh pihak kolonial Inggeris yang juga menawarkan subjek-subjek agama Islam dalam kurikulumnya. Hal ini menghasilkan lebih banyak pilihan untuk pendidikan Islam, walaupun terdapat kepelbagaian dalam kandungan dan intensiti kurikulum, yang mewujudkan satu persaingan yang sengit antara sekolah-sekolah tersebut. Pendidikan Islam pada waktu ini dianggap bukan sahaja memenuhi keperluan rohani seseorang tetapi juga sebagai satu cara untuk mendapatkan

peluang pekerjaan dalam birokrasi Majlis Agama yang semakin berkembang di Kelantan mahupun di negeri-negeri lain. Persaingan dalam kancah pendidikan Islam ini memaksa banyak sekolah pondok mengubah kurikulum mereka dan kemudian bertukar menjadi SAR. SAR diwajibkan untuk mendaftar dengan Majlis Agama di bawah satu program yang dipanggil "Sekolah-sekolah di Bawah Naungan MAIK," yang memerlukan SAR menggunakan kurikulum yang tersedia manakala guru-gurunya mesti disahkan oleh Majlis Agama. Usaha-usaha untuk menyelaraskan pendidikan Islam di Kelantan adalah sebahagian daripada objektif utama Majlis Agama untuk menyebarkan pengaruhnya dan mengisytiharkan dirinya sebagai autoriti agama tunggal dalam negeri Kelantan. Jarak waktu antara tahun 1915–1950-an menyaksikan perkembangan pembirokrasian yang sangat pesat oleh Majlis Agama, berjalan seiring dengan modenisasi pendidikan Islam di Kelantan, yang berkesudahan dengan pelebaran jurang antara kawasan bandar dan luar bandar. Dalam tahun-tahun pasca-merdeka, jurang politik antara golongan elit agama dan Melayu di Kota Bharu dan ulama pondok di kawasan pedalaman menjadi lebih ketara dan sengit apabila sistem pilihanraya diperkenalkan di mana Majlis Agama menjadi pusat peraduan antara dua parti yang mewakili kepentingan Melayu dan Islam iaitu UMNO dan PAS.

Federalisasi Pendidikan Islam di Kelantan

Sekolah-sekolah Islam di Kelantan umumnya berada di bawah dua bidang kuasa yang bertindih: iaitu KPM melalui Jabatan Pendidikan Negeri (JPN) dan YIK, sebuah cabang kerajaan negeri (tetapi bukan sebahagian daripada Majlis Agama). SMKA berada di bawah kawalan penuh KPM, sementara KPM mentadbir SABK tetapi kurikulum berasal daripada YIK; SAR dan SAN sebaliknya beroperasi di bawah kuasa kerajaan negeri melalui YIK. LEPAI pula yang disebut sebelum ini dilihat cuba untuk menyelaraskan dan menyusun kurikulum SAR dan SAN di Kelantan dan negeri-negeri lain di Malaysia (lihat Jadual 1).

Jadual 1: Jumlah sekolah, pelajar dan guru Islam di Kelantan, 2013¹⁰

	Jumlah sekolah	Jumlah pelajar	Jumlah guru
Pondok	47	320	26
Sekolah Agama Rakyat	42	11,559	893
Sekolah Agama Bantuan Kerajaan	22	3,938	490
Sekolah Menengah Kebangsaan Agama	6	4,920	423
Jumlah	117	20,737	1,832

Sumber: Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (2013).

Kedinamikan politik di Kelantan sejak kemerdekaan Malaya pada tahun 1957 menggambarkan peningkatan pengaruh kerajaan persekutuan dalam hal ehwal dalaman negeri, terutama sekali dalam lensa pendidikan Islam. Dalam tempoh tahun 1959–1978 apabila kerajaan negeri di Kelantan dipimpin oleh parti Islam pembangkang PAS, kerajaan persekutuan yang dipimpin oleh UMNO cuba menggunakan institusi proksi, Majlis Agama, untuk memajukan kepentingan politiknya di Kelantan terutama dalam urusan agama Islam di negeri itu. Hal ini dilakukan tidak semestinya bagi menghormati hak Kelantan dari segi perlembagaan dan sistem persekutuan secara umum, tetapi adalah disebabkan oleh kepentingan Islam dalam semua aspek kehidupan di Kelantan. Majlis Agama, seperti yang dikatakan oleh Clive Kessler, adalah "instrumen jelas daripada usaha elit-elit lama, yang berasal dari Kuala Lumpur dan dalam imej UMNO, untuk menegaskan semula kawalannya terhadap negeri Kelantan" (Kessler, 1978: 293–297). Walau bagaimanapun, kerajaan persekutuan yang diterajui oleh UMNO telah cuba untuk memberi tekanan kewangan kepada sekolah-sekolah Islam di bawah Majlis Agama sebelum tahun 1978 dengan harapan bahawa golongan ulama akan menjadi sangat terdesak untuk keluar daripada PAS; malangnya hal tersebut tidak menjadi kenyataan. Pada tahun 1976, masalah kewangan akhirnya memaksa Majlis Agama untuk menyerahkan kawalan sekolah-sekolah Islam di bawah bidang kuasanya kepada YIK, yang ditubuhkan oleh kerajaan negeri yang dikuasai PAS pada tahun 1974 (di bawah nama lama Jabatan Sekolah-Sekolah Agama, JASA).¹¹ Kini, medan untuk mengawal sekolah-sekolah Islam di negeri tersebut telah beralih dengan jayanya daripada Majlis Agama kepada YIK, yang dipenuhi oleh partisan PAS.

Walaupun bagaimanapun, apabila UMNO berjaya mengambil alih tampuk pemerintahan kerajaan negeri Kelantan pada tahun 1978, UMNO mula menyalurkan subsidi dan elaun ke sekolah-sekolah Islam dan guru-guru melalui YIK dalam usaha untuk mendapatkan sokongan. Dana kewangan, tentu sahaja bergantung kepada tahap sokongan yang diterima kerajaan negeri pimpinan UMNO daripada sekolah-sekolah pondok; dan boleh disebutkan bahawa lebih kuat sokongan yang diberikan oleh sekolah pondok kepada UMNO, lebih banyak wang yang diterima (Mohamad, 1985: 330–333). Strategi penaungan ini jelas tidak efektif kerana PAS berjaya mengambil kembali tampuk pemerintahan negeri pada pilihan raya tahun 1990. Pilihan raya ini juga menyaksikan kekuasaan kepimpinan ulama dalam parti tersebut yang diketuai oleh Menteri Besar yang baru dipilih, Tuan Guru Nik Aziz Nik Mat.¹² Kegagalan UMNO untuk menggunakan YIK sebagai sumber naungan untuk memenangi hati dan minda partisan PAS dalam kalangan golongan agama luar bandar boleh dikaitkan dengan komitmen ideologi yang mendalam golongan agama ini terhadap cita-cita politik PAS dan janjinya untuk mewujudkan negeri Islam yang sebenar di Kelantan.

Landskap sosio-politik Malaysia berubah agak drastik selepas lewat tahun 1970-an yang seterusnya mengubah cara kerajaan persekutuan menangani kerajaan negeri yang dikuasai PAS, terutama dalam hal pendidikan Islam. Kerajaan persekutuan yang dipimpin oleh UMNO tidak dapat menggunakan lagi strategi politiknya yang membiarkan pendidikan Islam di Kelantan menderita melalui masalah kewangan, sebagaimana yang dilakukan sebelum ini, agar UMNO tidak dilihat sebagai anti-Islam. Malah, ramai guru yang dilantik oleh KPM mengajar di sekolah-sekolah YIK, dan ia kelihatan seolah-olah tindakan tidak bijak untuk mengorbankan guru-guru ini disebabkan politik.¹³ Namun, kerajaan negeri yang diketuai oleh PAS telah mengambil langkah berjaga-jaga untuk mengawasi ancaman kerajaan persekutuan dengan memperuntukkan RM16.2 juta (USD4 juta) kepada YIK pada tahun 1990, dengan peningkatan yang ketara kepada RM32.5 juta (USD8 juta) pada tahun 1999 dan RM83 juta (USD20.3 juta) menjelang 2013 (Riduan, 2013: 121; *Sinar Harian*, 6 Mac 2013). Meskipun terdapat kawalan PAS terhadap kerajaan negeri Kelantan, kerajaan persekutuan terus menyalurkan wang dan pelbagai sumber lain ke sekolah-sekolah Islam di negeri ini, terutamanya melalui Jabatan Pendidikan Negeri, bahkan kepada YIK sendiri. Merujuk statistik kebangsaan 2015, Kelantan merupakan salah satu negeri termiskin di Malaysia; Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) per kapita sebanyak RM12,075, berbanding purata kebangsaan sebanyak RM37,104, memerlukan pergantungan berat terhadap peruntukan sumber daripada kerajaan persekutuan (Department of Statistics Malaysia, 2015; Zulaikha, 2016).

Pada November 2011, kerajaan persekutuan mengumumkan bantuan kewangan sebanyak RM35.6 juta (USD8.6 juta) untuk sekolah-sekolah agama (termasuk 22 SAR) di Kelantan (*Utusan Malaysia*, 24 November 2011). KPM menyedari kepentingan untuk membiayai SAR walaupun mereka cenderung untuk bersimpati dengan PAS. Dalam satu pekeliling dalaman, KPM menyatakan dua alasan untuk meneruskan pendanaan: pertama, SAR mendapat sokongan bipartisan secara meluas di Parlimen dan KPM harus menjawab persoalan Ahli Parlimen jika pendanaan SAR digantung; dan kedua, ia lebih bermanfaat secara politik bagi kerajaan persekutuan memupuk dan mengukuhkan hubungannya dengan SAR, berbanding memutuskan hubungan (Internal memo: Bantuan kewangan SAR. KP.R (JAPIM) 011/2 Jld 5(18), October 2011). Ringkasnya, kerajaan persekutuan menyifatkan Islam sebagai komponen penting dalam legitimasinya, yang melebarkan pendekatannya dalam menangani sekolah-sekolah Islam yang beraliran politik di Kelantan, iaitu SAR. Pada masa yang sama, meskipun jelas YIK tidak begitu senang dengan kerajaan persekutuan, YIK masih menerima tawaran bantuan KPM, seperti yang dibuktikan dengan kesediaannya untuk menyerahkan sebahagian kawalan sebanyak 20 SAR. Situasi ini agak menarik kerana YIK seperti tidak menghadapi masalah kewangan seperti yang telah disentuh sebelum ini.¹⁴

Berkenaan koheren ideologi institusi, KPM dan JPNK berkongsi matlamat untuk meningkatkan dan membangunkan pendidikan Islam di Kelantan dengan mendapatkan sumber kerajaan persekutuan. Terdapat tahap persaingan institusi yang rendah dalam hubungan antara KPM dan JPNK yang menyebabkan identiti institusi JPNK adalah sama dengan institusi pusat. Salah seorang pegawai di JPNK merumuskan, "Kami tidak sama sekali akan berpolitik di sini. Apa yang kami harapkan ialah kesejahteraan pendidikan Islam di Kelantan, dan cara terbaik untuk membantu adalah melalui kerajaan persekutuan yang mempunyai semua sumber yang ada."¹⁵

Sementara itu di YIK, walaupun terdapat jangkauan berlakunya penentangan anti-pusat yang lebih menonjol, kecenderungan untuk pembangkangan seolah-olah menjadi lebih lemah di tengah-tengah identiti Kelantan yang kukuh. Kadang-kadang terdapat perbalahan antara YIK dengan kerajaan persekutuan, tetapi hubungan mereka secara umumnya adalah mesra dan saling bekerjasama.¹⁶ Seorang pegawai YIK menyatakan bahawa interaksi antara YIK dan KPM kebanyakannya adalah sebagai rakan kongsi yang sama, namun KPM kadang-kadang bertindak secara unilateral, contohnya menghantar guru-guru ke sekolah YIK tanpa sebarang perundingan meskipun pelantikan tersebut harus dibuat secara bersama.¹⁷ Walaupun terdapat identiti Kelantan yang kuat di kedua-dua institusi tempatan (YIK) dan persekutuan (JPNK), dan kepercayaan sama yang meluas mengenai kepentingan untuk melindungi identiti tersebut, batasan dan hubungan antara kedua-dua peringkat adalah poros dan boleh dirunding. Walau bagaimanapun keseimbangan kuasa memihak kepada kerajaan persekutuan kerana perolehan sumber, seperti mana bantuan yang telah diberikan oleh KPM kepada sekolah Islam di negeri ini dan YIK.

Sentimen pembangkang lebih ketara di peringkat sekolah, namun, seperti yang dibuktikan oleh sejarah SAR (dinamakan semula sebagai Sekolah Agama Bantuan Kerajaan, SABK, sejourus mereka diserap di bawah kuasa KPM) telah mempertahankan autonomi mereka dan mempunyai kecurigaan terhadap kerajaan persekutuan. Malah seorang pegawai Jabatan Pendidikan Negeri di bawah KPM mengakui bahawa sangat sukar untuk menghilangkan ketidakpercayaan SABK terhadap kerajaan persekutuan meskipun banyak usaha jabatan untuk menyediakan dana kewangan, latihan guru, dan pelbagai bentuk bantuan lain.¹⁸ Seorang guru besar SABK yang sekolahnya dianggap bermasalah oleh JPNK kerana hubungannya dengan PAS, menyatakan bahawa sekolahnya dilayan secara adil oleh JPNK dan diberi kebebasan untuk menggunakan sistem pedagogi sendiri, tetapi dia masih curiga dengan agenda sebenar kerajaan persekutuan. Menurutnya, apabila kerajaan persekutuan mengambil alih SAR pada awal tahun 2000, KPM mengumumkan guru-guru SAR akan diterima tanpa syarat sebagai

penjawat kementerian. Walau bagaimanapun guru-guru tersebut dimaklumkan kemudian bahawa penyerapan mereka ke kementerian sepenuhnya bergantung kepada sokongan mereka terhadap pakatan pemerintah dalam pilihan raya 2004.¹⁹ Meskipun terdapat kecurigaan dan sentimen anti-persekutuan yang kuat dalam sesetengah sekolah Islam, terutamanya SAR, desakan kewangan sekolah tersebut memerlukan pengakuan mereka terhadap pemerintahan kerajaan persekutuan.

Keakuran yang hampir sepenuhnya terhadap konservatisme yang dipromosikan oleh golongan ortodoks Islam di peringkat negeri juga banyak menyumbang kepada tahap kompleksiti institusi yang rendah dalam interaksi antara KPM, Jabatan Pendidikan Negeri dan sekolah-sekolah (Aznil, 2017). Secara teologi, tidak ada perbezaan asas antara versi yang dipromosikan oleh kementerian dan yang disokong oleh sekolah-sekolah, begitu juga dengan mereka yang dianggap pro kepada PAS. Perbezaan hanya menjadi satu-satunya punca apabila perselisihan politik dilihat dan ditafsirkan dalam konteks agama. Sebagai contoh, salah seorang pengetua sekolah yang disebutkan sebelum ini adalah penyokong PAS yang tegar, tetapi dia tidak mempercayai "indoktrinasi politik secara terang-terangan" di dalam bilik darjah. Beliau berkata, "kebenaran kami (versi PAS) tentu sahaja lebih unggul dan cara kami menggabungkan dan mendemonstrasikan kebenaran itu dalam pengajaran bilik darjah kami adalah dengan menjadikannya jelas kepada para pelajar tanpa menggunakan doktrin politik. Cara ini adalah lebih berkesan kerana para pelajar berasa bahawa kami memegang kebenaran mutlak."²⁰

Dalam persaingan yang sengit untuk "mengkafirkan" antara satu sama lain bagi mendapatkan kredibiliti agama untuk memerintah, kedua-dua UMNO dan PAS telah menggalakkan wacana umum Islam menjadi semakin konservatif. JAKIM mempunyai hubungan kerja yang rapat dengan pihak berkuasa agama negeri, termasuk Kelantan, yang sering bertemu untuk menyelaraskan pandangan mengenai isu berkaitan Islam di peringkat kebangsaan dan negeri (Jabatan Kemajuan Islam Malaysia, 2018). Pada tahun 2015, JAKIM memberikan bantuan kewangan sebanyak RM63.17 juta (USD15.42 juta) kepada Majlis Agama di Kelantan walaupun kerajaan negeri dikawal oleh parti pembangkang PAS (*Utusan Malaysia*, 12 Mei 2015). Kerajaan persekutuan juga memberikan YIK sebanyak RM85 juta (USD19.9 juta) untuk perbelanjaan pentadbirannya pada tahun 2015 (*Sinar Harian*, 2 November 2015). Sub-bahagian JAKIM, LEPAI juga telah berusaha untuk melaksanakan kurikulum piawai untuk semua SAR dan SAN di Malaysia yang sepatutnya berkuat kuasa tidak lama lagi.²¹ Secara keseluruhannya, keseragaman ideologi yang tinggi antara kerajaan persekutuan dengan kerajaan negeri serta sekolah-sekolah telah membawa kepada tahap kompleksiti institusi yang rendah, namun situasi ini membenarkan kerajaan persekutuan secara beransur-ansur meningkatkan kawalannya terhadap sekolah-sekolah Islam di Kelantan.

KESIMPULAN

Sistem persekutuan seperti yang diamalkan di Malaysia semenjak kemerdekaan sentiasa memihak ke arah kerajaan persekutuan. Ketidakseimbangan kuasa ini jelas kelihatan dalam bidang pendidikan Islam, di mana terdapat dua faktor yang menyumbang kepada kedinamikan yang memihak perkara ini iaitu ideologi institusi yang koheren sebagaimana yang dilihat wujud merentasi tadbir urus secara menegak (persekutuan-negeri) dan mendatar (persekutuan dan negeri); dan kekuatan sumber kewangan kerajaan persekutuan. Kes pendidikan Islam di Kelantan dapat menggambarkan kehadiran hegemoni pemerintahan kerajaan persekutuan walaupun negeri tersebut sudah lama diketahui dengan autonominya dan tradisi tempatan yang kuat dalam bidang pendidikan Islam. Salah satu cara untuk mengurangkan pengaruh berlebihan kerajaan persekutuan adalah dengan memperkenalkan kepelbagaian ideologi dalam institusi-institusi yang mengurus pendidikan Islam dan memberikan lebih banyak kawalan kepada peringkat negeri dalam hal ehwal kewangan. Sehingga perkara ini berlaku, sistem persekutuan yang didominasi kerajaan persekutuan yang kini boleh dilihat dalam bidang pendidikan Islam di Malaysia akan kekal berterusan.

NOTA

1. Kaedah pedagogi dalam pendidikan pondok tradisional memberi penekanan yang sangat mendalam terhadap hafalan dan bacaan teks-teks yang sangat berpengaruh, transmisi pengetahuan secara lisan dengan genealogi intelektual yang jelas (fokus-guru), tidak ada peperiksaan biasa, dan tidak ada kurikulum atau penggal sekolah yang tetap.
2. Menurut laporan, pada tahun 1956 terdapat 368 sekolah agama Islam bukan kerajaan dengan 35,093 pelajar dan 1,174 guru di 11 buah negeri di Semenanjung Malaysia. Kebanyakan sekolah ini mempunyai infrastruktur yang buruk, guru-guru yang tidak berkelayakan, dan kurikulum tidak teratur yang tertumpu kepada mata pelajaran agama (Rosnani, 2004: 36–39). Sebagai contoh, pihak berkuasa agama Pahang meminta kerajaan persekutuan untuk mengambil alih Sekolah Islam Rakyat (Sekolah Agama Rakyat, SAR) di bawah pengurusan mereka. Mereka mengeluh kerana sesetengah guru SAR tidak menerima gaji selama tiga bulan dan kebanyakan guru SAR tidak berkelayakan, seterusnya menyebabkan pengajaran yang lemah dan kadar kegagalan peperiksaan yang tinggi dalam kalangan pelajar SAR (Kertas Meshuarat Jawatan Kuasa Ugama dan Kebajikan Masyarakat, Bil 26/65).
3. Pada tahun 1983, 680 SAR dengan 105,292 pelajar menerima RM3,868,035 daripada kerajaan persekutuan. Pada tahun 1984, peruntukan meningkat kepada RM3,924,165 untuk 697 SAR dengan 105,950 pelajar (Taklimat, Bahagian Pendidikan Islam kepada Y.B. Datuk Abdullah bin Haji Ahmad Badawi, Menteri Pelajaran Malaysia, 23 Ogos 1984).

4. Kerajaan persekutuan juga menggunakan pendekatan yang sama dalam usaha untuk cuba mengambil alih sekolah-sekolah vernakular Cina pada tahun 1960-an. Akhirnya sebanyak 55 daripada 71 sekolah menengah vernakular Cina membuat keputusan untuk menerima bantuan daripada kerajaan dan bergabung dengan sistem pendidikan nasional (Azmil, 2018: 69). Lihat juga Tan and Santhiram (2014).
5. Usaha pertukaran status daripada Sekolah Agama Rakyat (SAR) kepada Sekolah Agama Bantuan Kerajaan (SABK) juga dibuat di negeri-negeri lain yang mempunyai bilangan SAR yang banyak. Contohnya, di Johor terdapat 28 SABK dan 5 SAR, manakala Kedah mempunyai 21 SABK dan 29 SAR, dan di Terengganu terdapat 15 SABK dan 0 SAR. Kebanyakan SAR di Johor dan Terengganu telah berubah menjadi SABK kecuali di Kedah, di mana kebanyakan SAR masih mempertahankan autonomi mereka (Jabatan Kemajuan Islam Malaysia, 2013: 14–30).
6. Kelantan pada mulanya dibahagikan kepada lima daerah dan setiap pegawai daerah mempunyai kuasa sebagai pengutip cukai, pegawai tanah, dan majistret. Berkenaan dengan pemberontakan To' Janggut, walaupun ia ditujukan terhadap pemerintahan kolonial Inggeris yang "kafir", Islam tidak digunakan secara langsung sebagai laungan perang (Ibrahim, 1974: 67–73; Cheah, 2006: 812).
7. Debat ini tercetus disebabkan oleh sebuah kontroversi di mana sultan mahu memelihara seekor anjing Dalmatian di perkarangan istana. Sisi "pro-anjing" diwakili oleh ulama-ulama reformis dari Singapura, manakala sisi "anti-anjing" pula diwakili oleh ulama-ulama dari Majlis Agama. Sisi "pro-anjing" berpendapat bahawa *talfiq*, penjelasan yang berdasarkan kepada percampuran berbagai mazhab, perlu diaplikasikan dalam kes ini. Sisi "anti-anjing" pula menegaskan bahawa Kelantan hanya mengikuti mazhab Shafi'i (*taqlid*) seperti yang tertulis dalam pelbagai dokumen perundangan negeri dan ini bermakna interpretasi dari mazhab lain tidak dibenarkan. Pada kesudahannya, tiada persetujuan didapati dari kedua sisi dan isu ini kemudian ditanyakan kepada Komiti Fatwa di Universiti Al-Azhar, Kaherah, yang membuat keputusan membenarkan sultan untuk memelihara anjing tersebut (Roff, 2009: 249–263).
8. Kebanyakan orang Melayu elit ini dihantar ke United Kingdom oleh Majlis Agama untuk menyambung pendidikan mereka, biasanya dalam bidang perundangan. Setelah selesai pengajian mereka memasuki birokrasi kolonial Malaya dan ramai daripada mereka ini kemudiannya menubuhkan parti nasionalis Melayu UMNO pada tahun 1946 (Roff, 1967: 215).
9. Pada tahun 1919, Majlis Agama membuat cadangan untuk memindahkan semua sekolah vernakular Melayu di Kelantan di bawah pengurusannya tetapi cadangan ini ditolak oleh pemerintah kolonial Inggeris yang berpusat di Singapura kerana masalah kewangan (Roff, 1967: 211).
10. Jumlah SAR diperoleh melalui temu bual peribadi dengan Noor Aisyah Ibrahim, Penolong Pengarah LEPAI, JAKIM, 9 September 2014.
11. Institusi tersebut yang pada asalnya dinamakan Yayasan Pelajaran Islam Negeri Kelantan (YPINK), dinamakan semula sebagai Yayasan Islam Kelantan pada tahun 1983 (Yayasan Islam Kelantan, n.d.).
12. Pada tahun 1991, sebagai tindak balas terhadap kemenangan PAS dalam pilihan raya negeri Kelantan, kerajaan persekutuan mengalihkan peruntukan pembangunan di

- bawah Rancangan Malaysia Keenam (1991–1995) yang sebelum ini diperuntukkan untuk kerajaan negeri Kelantan kepada agensi persekutuan berasaskan negeri yang baru diwujudkan, Pejabat Pembangunan Negeri. Kerajaan persekutuan juga memotong peruntukan pembangunan untuk Kelantan semasa kajian semula pertengahan penggal Rancangan Malaysia Keenam (Loh, 2010: 135).
13. Apabila PAS mengambil alih kerajaan negeri pada tahun 1990 terdapat 179 guru Kementerian Pendidikan di 90 sekolah YIK di seluruh negeri (Lotfi, 1991: 130).
 14. Anggaran perbelanjaan YIK juga membingungkan kerana gagal membayar tunggakan caruman gaji guru-guru kepada agensi-agensi yang relevan. Salah urus kewangan ini mendorong seorang penggubal undang-undang negeri daripada UMNO untuk menggesa pengambilalihan kementerian terhadap sekolah-sekolah Islam lain yang diuruskan oleh YIK. (Sila lihat *Sinar Harian*, 2 November 2015).
 15. Temu bual dengan Amran Mamat, Penolong Pengarah Sektor Pendidikan Islam, Jabatan Pendidikan Negeri Kelantan, 30 Julai 2013.
 16. Satu perselisihan berkaitan yang baru terjadi adalah tentang subsidi persekutuan untuk pelajar-pelajar di tiga sekolah Islam di Kelantan. (Sila lihat *Utusan Malaysia*, 2 Februari 2012).
 17. Temu bual dengan Che Zainah Abdul Lah, Penolong Pengarah Akademik, Yayasan Islam Kelantan, 30 Julai 2013.
 18. Temu bual dengan Amran Mamat, 30 Julai 2013.
 19. Pengetua tersebut secara peribadi enggan diserap oleh KPM ketika sekolahnya berada di bawah bidang kuasa KPM pada tahun 2008 meskipun pakej yang ditawarkan itu jauh lebih menarik. Beliau bersama-sama dengan 11 daripada 20 pengetua SAR lain, memilih untuk kekal bersama YIK, walaupun dengan gaji rendah dan pilihan kerjaya yang sempit. Beliau menyatakan tindakan ini sebagai jihad fisabilillah (perjuangan agama) sendiri. Temu bual dengan Tajudin Mahmood, Pengetua SABK al-Fitrah, Tanah Merah, 31 Julai 2013.
 20. Temu bual dengan Tajudin Mahmood, 31 Julai 2013.
 21. Sejak hal ehwal Islam berada di bawah bidang kuasa negeri, pelaksanaan kurikulum kebangsaan untuk SAR dan SAN oleh LEPAI harus dipersetujui secara serentak oleh para sultan dan tokoh tradisional di semua negeri. Kelantan adalah satu-satunya negeri yang telah menunjukkan keberatan dalam mengguna pakai kurikulum kebangsaan yang dicadangkan ini kerana dakwaan bahawa kurikulumnya adalah lebih unggul dalam hal keagamaan. Walau bagaimanapun, LEPAI yakin bahawa Kelantan akan bersetuju sama ada cepat atau lambat. Temu bual dengan Azizan Muhammad, Ketua Penolong Pengarah, Cawangan Pendidikan Islam JAKIM, 21 Mac, 2014.

RUJUKAN

- Amoroso, D. 2014. *Traditionalism and the ascendancy of the Malay ruling class in colonial Malaya*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Arba'iyah Mohd Noor. 2008. Perkembangan pendidikan Islam di Kelantan. *Malaysia Dari Segi Sejarah* 36: 68–83.

- Arfa'eza A Aziz. 2003. SAR advocates not swayed by Mahathir's assurance. *Malaysiakini*. 14 February. <https://www.malaysiakini.com/news/14452> (accessed 2 August 2012).
- Azmil Tayeb. 2018. *Islamic education in Indonesia and Malaysia: Shaping minds, saving souls*. Oxon and New York: Routledge.
- _____. 2017. State Islamic orthodoxies and Islamic education in Malaysia and Indonesia. *Kajian Malaysia* 35(2): 1–20. <https://doi.org/10.21315/km2017.35.2.1>
- Cheah, B. K. 2006. *To' Janggut (Old long beard): Legends, histories and perceptions of the 1915 rebellion in Kelantan*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Department of Statistics Malaysia. 2015. Malaysia @ a Glance: Kelantan. https://www.statistics.gov.my/index.php?r=column/cone&menu_id=RU84WGOxYkVPeVpodUZtTkpPdnBmZz09 (accessed 18 October 2016).
- Educational Planning and Research Division, Ministry of Education. 2013. *Quick facts 2013: Malaysian educational statistics*. Putrajaya: Educational Planning and Research Division, Ministry of Education.
- Farish Noor. 2003. Blood, sweat and jihad: The radicalization of the political discourse of PAS from 1982 onwards. *Contemporary Southeast Asia* 25(2): 200–232.
- Gullick, J. M. 1992. *Rulers and residents: Influence and power in the Malay states, 1870–1920*. Singapore and New York: Oxford University Press.
- _____. 1958. *Indigenous political systems of western Malaya*. University of London: Athlone Press.
- Ibrahim Nik Mahmood. 1974. The To' Janggut rebellion of 1915. In *Kelantan: Religion, society and politics in a Malay state*, ed. William Roff. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Iza Hussin. 2007. The pursuit of Perak regalia: Islam, law, and the politics of authority in the colonial state. *Law and Social Inquiry* 32(3): 759–788. <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2007.00076.x>
- Jabatan Kemajuan Islam Malaysia. 2018. Persidangan Ketua Jabatan/Majlis Agama Islam Negeri Seluruh Malaysia (PKJ) Kali Ke-105. <http://www.islam.gov.my/berita-semasa/32-bahagian-perhubungan/1477-persidangan-ketua-ketua-jabatan-majlis-agama-islam-pkj-seluruh-malaysia-ke-105> (accessed 9 July 2018).
- Jabatan Kemajuan Islam Malaysia. 2013. *Data Kafa, sekolah agama dan masjid 2013*. Putrajaya: Bahagian Kemajuan Islam, Jabatan Kemajuan Islam Malaysia.
- Jabatan Perdana Menteri. 2001. *Garis panduan bagi mengadakan ceramah penerapan nilai-nilai Islam dalam perkhidmatan awam: Pekeliling Am Bil. 2 Tahun 2001*. Putrajaya: Jabatan Perdana Menteri.
- Jomo Kwame Sundaram and Ahmad Shabery Cheek. 1988. The politics of Malaysia's Islamic resurgence. *Third World Quarterly* 10(2): 843–868.
- Kamarulnizam Abdullah. 2003. *The politics of Islam in contemporary Malaysia*. Selangor: Universiti Kebangsaan Malaysia Press.
- Kessler, C. 1978. *Islam and politics in a Malay state: Kelantan, 1838–1969*. Ithaca: Cornell University Press.
- Liow, J. 2009. *Piety and politics: Islamism in contemporary Malaysia*. New York: Oxford University Press.

- _____. 2004. Political Islam in Malaysia: Problematising discourse and practice in the UMNO-PAS "Islamisation race". *Commonwealth and Comparative Politics* 42(2): 184–205.
- Loh, F. K. W. 2010. Restructuring federal-state relations in Malaysia: From centralised to co-operative federalism? *The roundtable: The Commonwealth Journal of International Affairs* 99(407): 131–40.
- Lotfi Ismail. 1991. *Serambi Mekah di bawah pimpinan ulama: Bahagian 4*. Kota Bharu, Kelantan: Walijah Publications.
- Maznah Mohamad. 2013. Legal-bureaucratic Islam in Malaysia: Homogenizing and ring-fencing the Muslim subject. In *Encountering Islam: The politics of religious identities in Southeast Asia*, ed. Y.-F. Hui. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ministry of Education Malaysia. 2015. *Pengenalan: SABK dan SMKA*. <http://www.moe.gov.my/v/sabk-smka> (accessed 11 July 2014).
- _____. 2013. *Quick facts 2013: Malaysia educational statistics*. Putrajaya: Educational Planning and Research Division, Ministry of Education.
- _____. 2011. Internal memo: Bantuan kewangan SAR. KP.R (JAPIM) 011/2 Jld 5(18), October 2011.
- Ministry of Finance Malaysia. 2015. Anggaran perbelanjaan persekutuan 2015. <http://www.treasury.gov.my/index.php/arkib/2015/anggaran-perbelanjaan-persekutuan> (accessed 12 October 2015).
- Mohamad Abu Bakar. 1985. Pondok, pilihanraya dan pemerintahan di Kelantan. In *Kelantan dalam perspektif sosio-budaya: Satu kumpulan esei*, eds. Nik Safiah Karim and Wan Abdul Kadir Yusuf. Kuala Lumpur: Jabatan Pengajian Melayu, Universiti Malaya.
- Mohammad Agus Yusoff. 2006. *Malaysian federalism: Conflict or consensus*. Selangor: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Muzaffar C. 1987. *Islamic resurgence in Malaysia*. Kuala Lumpur: Fajar Bakti.
- Nagata, J. 1984. *The reflowering of Islam: Modern religious radicals and their roots*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Nash, M. 1974. *Peasant citizens: Politics, religion, and modernization in Kelantan, Malaysia*. Athens, Ohio: University Center for International Studies Southeast Asia Program.
- Riduan Mohamad Nor. 2013. *Sumbangan PAS dalam bidang pendidikan di Malaysia (1951–2004)*. Kuala Lumpur: Jundi Resources.
- Roff, W. 2009. When cometh the law? Dog Saliva in Kelantan, 1937. In *Studies on Islam and society in Southeast Asia*, ed. W. Roff. Singapore: National University of Singapore Press.
- _____. 1967. *The origins of Malay nationalism*. New Haven and London: Yale University Press.
- Rosnani Hashim. 2004. *Educational dualism in Malaysia: Implications for theory and practice*. Kuala Lumpur: The Other Press.
- Shafruddin, B. H. 1987. *The federal factor in the government and politics of Peninsular Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.

- Shahril Talib. 1995. *History of Kelantan: 1890–1940*. Kuala Lumpur: The Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society.
- Sinar Harian* (edisi Kelantan). 2015. Kelantan akui tidak bayar caruman, potongan gaji guru YIK RM14.6 juta. 2 November. <http://www.sinarharian.com.my/edisi/kelantan/kelantan-akui-tidak-bayar-caruman-guru-yik-1.447067> (accessed 2 November 2015).
- _____. 2013. RM83 juta akan dibelanjakan YIK tahun 2013. 6 March.
- Tan, Y. S. and R. Santhiram. 2014. *Educational issues in multiethnic Malaysia*. Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre.
- Utusan Malaysia*. 2015. JAKIM salur RM63.17 juta kepada Kelantan, 12 May.
- _____. 2012. YIK nafi tidak beri kerjasama. 2 February.
- _____. 2011. 79 sekolah agama terima RM35.6 juta. 24 November.
- _____. 2008. 20 SAR kini Sekolah Agama Bantuan Kerajaan. 13 August.
- _____. 2003. Jalan terbaik bagi SAR. 24 November.
- Yayasan Islam Kelantan. n.d. Sejarah penubuhan Yayasan Islam Kelantan. <http://www.yik.edu.my/v3/index.php/my/mengenai-kami/sejarah-yik> (accessed 11 July 2014).
- Zainah Anwar. 1987. *Islamic revivalism in Malaysia: Dakwah among the students*. Kuala Lumpur: Pelanduk Publications.
- Zulaikha Zulkifli. 2016. Ku Li: Kelantan needs financial help from Putrajaya. *Malaysiakini*. 18 October. <https://www.malaysiakini.com/news/359547> (accessed 19 October 2016).

National Archives of Malaysia

- Internal memo: Bantuan kewangan SAR. KP.R (JAPIM) 011/2 Jld 5(18), October 2011. Kertas Meshuarat Jawatan Kuasa Ugama dan Kebajikan Masharakat, Bil. 26/65, Kuala Lumpur.
- Taklimat, Bahagian Pendidikan Islam kepada Y.B. Datuk Abdullah bin Hj. Ahmad Badawi, Menteri Pelajaran Malaysia, 23 August 1984, Kuala Lumpur.