

Pendidikan Agama Islam di Sekolah Negeri dan Swasta

Tinjauan Kebijakan

Oleh **Drs. H.M. Sabbikhis dan
Drs. Anis Wi'am Muttaqin**

*Ka. Sub. Bag. dan Staf. Sub Bag. Hukum, Humas dan KUB
Kanwil Departemen Agama Propinsi DIY*

Pendahuluan

Islam sebagai agama, menempatkan pendidikan (termasuk di dalamnya ilmu) dalam posisi yang sangat penting. Islam mengidentifikasi dirinya sendiri dengan ilmu. Bagi Islam, ilmu adalah syarat dan sekaligus tujuan dari agama ini. Demikian pernyataan pasangan suami istri sarjana Islam terkemuka *Ismail Raji al-Faruqi* dan *Lois Lamy Al Faruqi* (1986:230).

Dalam kaitan dengan itu, perilaku Islam di Indonesia menempatkan Islam sebagai ilmu dalam dua model, yaitu pendidikan agama Islam di sekolah Islam (Madrasah) dan pendidikan agama Islam di dekolah umum. Secara prinsip, pada kedua tidak ada perbedaan baik proses maupun tindaklanjut dari itu. Namun dari segi kedalaman materi yang diajarkan, sangat jelas perbedaannya, yaitu madrasah lebih tuntas di banding pendidikan agama Islam di sekolah umum yang cenderung sebagai bekal untuk kepentingan pribadi anak didik.

Oleh karena itu, mendiskusikan pendidikan agama Islam di Indonesia, secara garis besar terbagi ke dalam

dua tingkatan yaitu makro dan mikro. Secara makro pendidikan agama Islam terkait dengan Sisdiknas (Sistem Pendidikan Nasional) dan faktor-faktor eksternal lain. Sedangkan secara mikro, pendidikan agama Islam dihadapkan pada tuntutan akan proses pendidikan yang efektif sehingga menghasilkan produk yang berkualitas dalam aspek religiusnya. Kedua hal ini dan berbagai persoalan lain yang muncul karenanya, telah mendorong perlunya perubahan dan pentingnya peningkatan kualitas pendidikan agama Islam, mengingat tantangan kontemporer dan masa depan bangsa Indonesia.

Ruh Agama Dalam UU

No. 20/2003 tentang Sisdiknas

Setelah lebih kurang delapan bulan sejak ditetapkannya Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tanggal 8 Juli 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sampai sekarang belum ada satupun ketetapan atau keputusan seperti Peraturan Pemerintah yang dapat memberikan penjelasan atau petunjuk pelaksanaan terhadap Undang-Undang tersebut. Hal ini tentu saja menimbulkan kesulitan tersendiri

khususnya bagi para praktisi dilapangan dan birokrasi ditingkat daerah, seperti Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi DIY. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan semangat otonomi daerah yang masing-masing memiliki nuansanya sendiri.

Dalam UU no. 20/2003 tentang Sisdiknas pasal 75 memang sudah dijelaskan, bahwasanya semua peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk melaksanakan UU ini harus diselesaikan paling lambat dua tahun terhitung sejak berlakunya UU ini (*Lihat UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas*). Oleh karena itu, yang berlangsung saat ini masih banyak berdasarkan petunjuk pelaksanaan lama, yang didasarkan pada UU No. 2/1989 tentang Sisdiknas.

Visi, Misi Pendidikan Nasional

Pada bagian penjelasan atas UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas dinyatakan bahwa visi pendidikan nasional adalah terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas, sehingga mampu dan proaktif dalam menjawab tantangan zaman yang selalu berubah (UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang *Sisdiknas*, 2003:45-46).

Sedangkan misinya adalah, *pertama*, mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*, membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai

akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar. *Ketiga*, meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral. *Keempat*, meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap dan nilai berdasarkan standar nasional dan global, dan *Kelima*, memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas, 2003:46).

Melihat gambaran visi-misi seperti dikutip di atas, maka sesungguhnya tingkat konseptual pendidikan di Indonesia telah memenuhi aspek ideal sebagaimana yang dibutuhkan. Namun tingkat pencapaian hasil sebagaimana yang diharapkan, baik aspek ilmu pengetahuan maupun spiritualnya, masih belum terlihat dengan jelas. Menurut *Human Development Index* (HDI), kualitas pendidikan di Indonesia hanya menduduki peringkat 102 dari 106 negara. Indonesia bahkan berada di bawah Vietnam. Demikian juga menurut hasil penelitian *Political Economic Risk Consultation* (PERC), bahwa Indonesia berada di peringkat 12 dari 12 negara yang diteliti.

Ini artinya, visi-misi sebagaimana yang digagas dalam UU nomor 20 tahun 2003 yang mengatur Sistem Pendidikan Nasional yang bertujuan mencapai hasil maksimal mulai sekarang dan di masa mendatang, masih perlu waktu untuk diperjuangkan dengan perjuangan yang sebanar-

benarnya; bukan hanya ideal menurut gagasan. Persoalan ini tentu membutuhkan perhatian serius segenap komponen bangsa ini, mengingat urusan pendidikan adalah merupakan tanggungjawab bersama.

Fungsi, Tujuan dan Strategi Pendidikan Nasional

Berdasarkan visi dan misi pendidikan nasional seperti tersebut diatas maka fungsi pendidikan nasional adalah mengembangkan kemampuan dan membentuk serta membangun peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berahlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab (UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang *Sisdiknas*, 2003:6).

Berdasarkan UU ini, strategi pembangunan pendidikan nasional dimaksudkan untuk : pelaksanaan pendidikan agama agar peserta didik berakhlak mulia; pengembangan dan pelaksanaan kurikulum berbasis kompetensi; proses pembelajaran yang mendidik dan dialogis; evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi pendidikan yang memberdayakan; peningkatan keprofesionalan pendidik dan tenaga kependidikan; penyediaan sarana belajar yang mendidik; pembiayaan pendidikan yang sesuai dengan prinsip pemerataan dan berkeadilan; penyelenggaraan pendidikan yang terbuka dan merata; pelaksanaan wajib belajar; pelaksanaan otonomi manajemen pendidikan; pember-

dayaan peran masyarakat; pusat pembudayaan dan pembangunan masyarakat; pelaksanaan pengawasan dalam sistem pendidikan nasional (lihat UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang *Sisdiknas*, 2003:46).

Khususnya dalam hal bangunan moral dan spiritual peserta didik, maka pada pasal 12 ayat 1 bagian a ditegaskan, bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Begitu juga dengan Pasal 37 ayat 1 dan 2, yang terkait dengan kurikulum pendidikan nasional telah menempatkan agama sebagai salah satu muatan wajib dalam semua lembaga pendidikan formal baik negeri maupun swasta, mulai tingkat dasar, menengah sampai pendidikan tinggi (UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang *Sisdiknas*, 2003:23-24).

Dari paparan di atas sedikit banyak telah memberikan gambaran bahwasanya dalam UU No.20/2003 tentang *Sisdiknas* ini, memberikan jaminan adanya komitmen keagamaan (religiosity) sehingga tidak bersifat sekuler. Upaya pengajaran agama melalui setiap satuan pendidikan, memperlihatkan bahwa pendidikan agama dinilai sebagai sesuatu yang sangat penting dan merupakan hak setiap peserta didik untuk mendapatkannya sesuai dengan agama yang dianutnya dan diampu oleh pendidik yang seagama dengan peserta didik. Meskipun dalam kenyataannya lembaga pendidikan tetap merupakan *mainstream* dalam sistem pendidikan nasional, tetapi pengajaran pendidikan agama di dalamnya merupakan kewajiban kurikuler.

Pasal 12 Ayat 1 dan Kesiapan SDM, Sarana dan Prasarana

Terlepas dari pro dan kontra tentang pasal 12 (terutama ayat 1) sejak pembahasannya di DPR RI sampai pada pengesahannya yang sempat tertunda-tunda, pasal ini dianggap sangat penting dalam UU Sisdiknas yang telah ditetapkan itu. Persoalannya kemudian adalah sudah siapkah sumber daya manusia, sarana dan prasarananya untuk bisa melaksanakannya?. Pasal ini sama sekali baru dan wajib untuk dilaksanakan baik di sekolah negeri maupun swasta di semua jenjang, tanpa terkecuali institusi yang satuan pendidikannya berdasarkan pada agama tertentu dimana kebanyakan para siswanya memeluk agama yang berbeda dengan landasan institusi pendidikan tersebut.

Keberadaan sekolah atau satuan pendidikan seperti ini memang diperbolehkan kehadirannya seperti yang tercantum dalam pasal 55 ayat 1 yang berbunyi : *Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat*. Namun lembaga pendidikan tersebut, sebagaimana penegasan pasal 12, wajib menyelenggarakan pendidikan yang sesuai dengan agama yang dianut anak didiknya dan diajarkan oleh guru yang seagama dengan agama anak didiknya itu.

Untuk hal tersebut, tuntutan yang tampak nyata adalah segera menyiapkan kebutuhan sumber daya manusia (guru). Hal ini mengingat, jumlah guru agama yang telah tersedia

di rasa masih sangat kurang, apalagi jika ditambah untuk kepentingan pendidikan agama (terutama Islam) pada lembaga pendidikan (swasta) tertentu yang selama ini belum melaksanakan pendidikan agama seperti yang diatur dalam UU baru itu (UU nomor 20 tahun 2003).

Oleh karena itu, yang perlu segera dilakukan adalah : *pertama*, Departemen Agama sebagai lembaga yang diserahkan untuk menyiapkan dan membina guru agama, melakukan koordinasi dengan instansi terkait, seperti Depdiknas atau Dinas P dan P di setiap daerah dengan melibatkan institusi atau lembaga pendidikan swasta yang tercakup dalam pasal 12 ayat 1 ini. Hal ini diperlukan untuk penyiapan tenaga pengajar dalam rangka memaksimalkan jam terbang dari tenaga pengajar tersebut, dengan kondisi yang ada. Sebelum adanya UU Sisdiknas yang baru ini saja secara kuantitas tenaga guru pendidikan agama termasuk Islam, dirasa masih sangat kurang jumlahnya. *Kedua*, menambah tenaga guru. Bagi Departemen Agama, penambahan tenaga pengajar, khususnya agama Islam, mutlak diperlukan. Apalagi jika dikaitkan dengan adanya *booming* pensiun pada tahun 2003-2005, dan kebanyakan tenaga guru dalam jumlah yang cukup signifikan. Walaupun hampir dalam setiap tahunnya diadakan pengangkatan PNS baru dan menurut prosentase lebih banyak tenaga guru dibanding tenaga struktural, tetap saja tidak sebanding dengan yang pensiun.

Untuk penambahan atau pengangkatan PNS guru bagi Departemen Agama bukanlah persoalan sederhana, karena setiap

pengangkatan PNS guru harus melibatkan institusi lain dan menimbang banyak hal seperti APBN misalnya. Tidak demikian dengan Departemen Pendidikan Nasional yang setelah di otonomikan di daerah seperti menjadi Dinas P dan P, yang dasar penentuannya hanya tergantung APBD dan atas kewenangan Gubernur atau Bupati/Walikota sehingga birokrasinya lebih pendek, seperti terbukti dengan adanya pengangkatan guru bantu atau guru kontrak, yang kebutuhannya dihitung sendiri oleh pemerintah daerah.

Terkait dengan sumber daya manusia khususnya guru pendidikan agama Islam, persoalan umum dan mendasar yang masih ada adalah rendahnya kualitas. Hal ini memang terkait dengan program pendidikan dan pembinaan tenaga kependidikan yang masih lemah dan termasuk pola rekrutmen tenaga PNS guru pendidikan agama Islam yang belum sepenuhnya selektif. Tetapi, sebagaimana ditegaskan Kepala Bidang Madrasah dan Pendidikan Agama pada Sekolah Umum Kantor Wilayah Departemen Agama DIY, Drs. H. Sumardi, dari waktu ke waktu secara bertahap penanganan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia semakin baik, seperti program penyetaraan D.II, bagi guru-guru agama Islam yang dulunya hanya lulusan dari PGA; pemberian beasiswa pendidikan untuk S.1 dan S.2; Pelatihan-pelatihan, workshop, dan lain sebagainya (Wawancara, Tanggal 19 Maret 2004):

Dalam hal sarana dan prasarana, Departemen Agama menyiapkan buku-buku pendidikan agama, alat-alat peraga, modul-modul pendidikan

agama Islam yang dibiayai oleh APBN, baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan. Menurut Sumardi, Untuk pengadaan buku-buku tidak saja diselenggarakan oleh Departemen Agama Pusat, tetapi juga oleh daerah seperti Kantor Wilayah Departemen Agama DIY. Hal ini diharapkan agar kurikulum yang dilaksanakan dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing sesuai dengan semangat otonomi daerah dan tuntutan UU Sisdiknas tahun 2003 (Wawancara, Tanggal 19 Maret 2004).

Persoalan Kurikulum Pendidikan Agama Islam

Banyak pendapat yang berkembang bahwa kurang berhasilnya pendidikan agama juga disebabkan karena : isi pendidikan agama yang ada terlalu akademis, terlalu banyak topik, banyak pengulangan yang tidak perlu, akhlak dalam arti perilaku hampir tidak diperhatikan, kecuali yang bersifat kognitif dan hafalan. Namun dalam hal pengajaran al-Qur'an misalnya, proses yang ada hampir memungkinkan anak didik memiliki kemampuan membaca al Qur'an (Husni Rahim, 2001:38).

Dalam hal ini yang sering dijadikan kambing hitam adalah jumlah jam pelajaran agama yang hanya 2 jam per minggu. Termasuk fenomena kenakalan anak sekolah akhir-akhir ini seperti tawuran, pergaulan bebas, narkoba, dan sebagainya, walaupun hal ini hanya merupakan fenomena masyarakat perkotaan, yang sering dianggap biangnya adalah karena tidak adanya pelajaran budi pekerti atau kurang berhasilnya pendidikan agama di sekolah (sebagian bahkan tidak

mendapatkan pendidikan agama di sekolahnya).

Untuk menjawab tuntutan dari berbagai persoalan tersebut, maka dilaksanakan beberapa strategi pendekatan, antara lain : *Pertama*, Kurikulum pendidikan agama Islam disempurnakan terus menerus sehingga mencapai komposisi materi pelajaran agama yang proposional dan fungsional. Dengan kurikulum seperti ini diharapkan pengajaran agama tidak membebani siswa secara berlebihan sesuai dengan alokasi waktu yang tersedia. *Kedua*, dengan memadukan materi pendidikan budi pekerti ke dalam pendidikan agama. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi dikotomi sumber nilai bagi perilaku siswa dalam kehidupan sehari-hari, dan sekaligus pendidikan agama mendapatkan tambahan jam pelajaran yang khusus untuk memperkuat pengajaran akhlak. *Ketiga*, pendidikan agama seharusnya dilaksanakan dalam pengertian yang luas, yaitu dengan melibatkan semua komponen melalui penciptaan kondisi agamis di lingkungan sekolah (*Husni Rahim*, 2001:12).

Meskipun dengan tingkat kualitas yang berbeda-beda, berbagai pendekatan melalui strategi ini, sudah banyak mewarnai kondisi pendidikan agama Islam di sekolah-sekolah seperti menambah jam pelajaran agama Islam atau melalui kegiatan ekstra kurikuler. Pendidikan agama Islam juga disemarakkan dengan paket-paket pengajaran khusus, seperti pesantren kilat dan lomba-lomba bidang keagamaan antar sekolah yang diselenggarakan pemerintah atau oleh sekolah-sekolah tertentu.

Sebagaimana juga dikatakan oleh Sumardi, langkah-langkah teknis yang dilaksanakan pemerintah terkait dengan peningkatan kualitas kurikulum agar sesuai dengan tuntutan pengembangan pendidikan agama yaitu dengan membentuk lembaga-lembaga yang diharapkan dapat memberi masukan dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan agama, seperti : MP3A (Majelis Pertimbangan Pendidikan dan Pengajaran Agama), PSPB (Pusat Sumber Belajar Bersama) dan lain sebagainya (*Wawancara*, Tanggal 19 Maret 2004).

Kebijakan Pemerintah Terhadap Kurangnya Respon Terhadap Pasal 12 ayat 1 UU. Sisdiknas No. 20/2003

Sebagaimana dikatakan pada bagian awal tulisan ini bahwasanya belum ada satupun Peraturan Pemerintah yang keluar sebagai penjabar atau penjelas dari ditetapkannya UU Sisdiknas, termasuk pasal 12 ayat 1. Oleh karena itu, seperti yang tertera dalam pasal 74, bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390) yang ada pada saat undang-undang ini di sahkan, masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU ini (UU NO. 20 Tahun 2003 Tentang SISKIKNAS, 2003:32-42). Dengan demikian, sebelum adanya peraturan penjelas UU nomor 20 tahun 2003, maka semua harus merujuk pada berbagai ketentuan atau peraturan terdahulu yang didasarkan pada UU

Sisdiknas No. 2/1989, khususnya yang terkait dengan Pasal 12 ayat 1 UU Sisdiknas No. 20/2003.

Jauh sebelum kedua UU nomor 20/2003 ditetapkan, yaitu tepatnya pada tahun 1998, telah dikeluarkan Surat Edaran Bersama antara Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama dan Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DIY, masing Nomor : 14/113/PP/Ed/1998, Nomor : WI/6/PP.00.4/1254/1998; dan Nomor : 450/717/1998, tanggal 15 Juni 1998, tentang Pedoman Pelaksanaan Pendidikan Agama Pada Sekolah Swasta yang berciri khas agama di Propinsi DIY. Namun Surat Edaran ini banyak menimbulkan reaksi keras dari berbagai lembaga pendidikan, khususnya yang berciri khas agama Kristiani yang dalam realisasinya menolak Surat Edaran ini.

Atas sikap kontra ini kemudian melahirkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Agama RI masing-masing Nomor 4/U/SKB/1999 dan Nomor : 570/1999, tanggal 8 Oktober 1999 tentang Pelaksanaan Pendidikan Agama Pada Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah di Lingkungan Pembinaan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang memperkuat SK bersama kedua Ka. Kanwil sebelumnya.

Sebagai tindak lanjut terhadap kedua SKB ini, maka dikeluarkanlah Surat Edaran Bersama Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Kantor Wilayah

Departemen Agama dan Kepala Dinas Pendidikan dan Pengajaran Propinsi DIY., yang pada prinsipnya menghendaki agar segera diadakan pendataan siswa dan agamanya, pendataan guru agama dan jumlah jam mengajar. Kemudian segera mengirim guru agama sesuai agama siswa yang berada di yayasan atau institusi yang memiliki ciri keagamaan berbeda dengan dengan agama yang dianut siswanya. Namun dalam kenyataannya, banyak guru-guru agama Islam yang dikirim untuk mengajar siswa yang beragama Islam pada sekolah-sekolah kristiani di tolak kehadirannya.

Inilah menjadi gambaran di lapangan yang kemungkinan akan juga di hadapi oleh Dinas atau instansi terkait seperti Departemen Agama, ketika harus melaksanakan kewajiban Pasal 12 ayat 1 UU Sisdiknas No 20/2003. Apalagi masih teringat secara jelas bagaimana sikap kontra yang ditunjukkan melalui aksi demo, ataupun tulisan-tulisan yang termuat dalam berbagai media masa ketika akan ditetapkan dan diberlakukannya UU ini.

Seiring dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka upaya-upaya penyadaran kepada fihak-fihak kontra terhadap UU Sidiknas ini, khususnya untuk melaksanakan pasal 12, dapat dilakukan oleh pemerintah daerah setempat. Tentu saja bagi mereka tidak mematuhi perundangan-undangan yang berlaku, dapat berakibat pada penilaian pejabat setempat sebagai stake holder, termasuk didalamnya sangsi yang dapat dijatuhkan. Hal lain yang diperlukan adalah sosialisasi yang terus-menerus UU ini kepada

masyarakat sangat perlu dilakukan guna menyelamatkan hak setiap peserta didik.***

Kepustakaan

Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001

Ismail Raji Al Faruqi dan Lois Lamy al Faruqi, *The Cultural Atlas of Islam*, Macmillan Publishing

Company, New York, 1986, hlm, 230.

Surat-surat Keputusan dan Surat Edaran, Kearsipan Kanwil Departemen Agama Propinsi DIY

Undang-Undang RI NO. 20 Tahun 2003 Tentang SISDIKNAS (Sistem Pendidikan Nasional), Fokus Media, Bandung, 2003.