

PROBELMATIKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PENDIDIKAN AGAMA DI SEKOLAH

Achmad Habibullah

Abstract

The main objective of the regulation of religious education with its all types, namely Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri and its legal derivations, is of course, to regulate, to order, to direct any educational process will be carried out well and effectively. But, on the contrary, it is often those regulations raised any new problems must be solved. This research aimed at to describe what problems arised as the effects of the implementation of the certain educational regulation regarding with some aspect of educational system. The result of study at those aspects shows the weakness, unsynchronism, and contradiction between one regulation with another regulation related to religious education in school. For this purpose, accordingly, the needs for completion and revision of law and regulation of religious education is something necessary to be realized.

Keywords: *law of religious education, regulation of religious education*

A. LATAR BELAKANG

Beberapa kalangan masyarakat menilai pendidikan agama di sekolah belum sepenuhnya berhasil mencapai misinya dalam membangun moral dan akhlak peserta didik. KH. Sahal Mahfudz misalnya, menilai bahwa pendidikan agama di sekolah selama ini ternyata belum bisa memengaruhi sistem etika dan moral peserta didik. Hal ini dikaitkannya dengan indikasi semakin merajalelanya korupsi, kolusi dan nepotisme, tawuran pelajar dan penyalahgunaan narkoba yang semakin menjadi-jadi (*Kompas*, 23/5-2003).

Drs. Achmad Habibullah adalah Peneliti pada Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan - Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI

Menurut Sahal, kegagalan pendidikan agama di sekolah terjadi karena yang berlaku selama ini bukan pendidikan agama melainkan pengajaran agama. Prinsip pendidikan agama seharusnya merupakan upaya menginternalisasikan nilai agama pada peserta didik sehingga mereka memahami dan menerapkan nilai agama dalam kehidupan sehari-hari.

Haidar Bagir –cendekiawan muslim, pendiri sekolah Lazuardi—sependapat dengan Sahal, menyatakan bahwa pendidikan agama kita telah gagal. Menurut Haidar pendapat itu didukung survey yang menunjukkan adanya peningkatan signifikan dalam hal kesalehan-kesalehan ritual. Namun kenyataannya, negeri kita masih bertengger dalam jajaran Negara paling korup di dunia, dari pejabat yang paling tinggi hingga paling rendah. Bukan hanya itu, kedisiplinan, kejujuran, ketertiban dan keadilan di kalangan masyarakat kita juga semakin longgar (*Haidar Bagir:2003*). Menurutnya, ada dua aspek yang menjadi sebab utama gagalnya pendidikan agama, *pertama*, pendidikan agama selama ini masih berpusat pada hal-hal yang bersifat simbolik, ritualistik dan legal-formalistik. Agama diperlakukan sebagai kumpulan simbol-simbol yang harus diajarkan kepada anak didik dan diulang-ulang, tanpa memikirkan korelasi antara simbol-simbol ini dengan kenyataaan dan aktivitas kehidupan di sekeliling mereka. Dalam hal pemikiran, peserta didik kerap dijejali dengan serangkaian norma legalistik berdasarkan aturan-aturan fikih yang telah kehilangan ruh moralnya. *Kedua*, pendidikan agama dinilai kurang menyeimbangkan syarat-syarat dasar pendidikan yang mencakup tiga ranah kognitif, afektif dan psikomotorik. Menurut Haidar, pendidikan agama selama ini cenderung bertumpu pada penggarapan ranah kognitif atau paling banter hingga ranah afektif, dan cenderung mengabaikan aras psikomotorik. (*Haidar Bagir:2003*). Padahal proses pendidikan yang baik harus menggarap sekaligus ketiga ranah tersebut secara seimbang. Itulah sebabnya, Haidar berpendapat bahwa untuk menilai pendidikan agama di sekolah tidak boleh didasarkan melulu pada hasil tes tertulis –agar tak tinggal hanya sebagai kesadaran kognitif atau afektif saja- tetapi harus dikaitkan dengan kemajuan, disiplin, dan kontinuitas dalam menerapkan nilai-nilai etika personal dan sosial dalam praktik.¹

¹ Secara filosofis-konseptual pemilihan kata ‘pendidikan agama’ dan bukan ‘pelajaran agama’ dalam UU sudah tepat. Konsep pelajaran terkait pengajaran (*instruction*). Itu berarti suatu bentuk kegiatan yang terbatas dari segi mediumnya untuk menanamkan suatu kecakapan spesifik –dan umumnya hanya menyangkut

Menyadari berbagai persoalan yang membelit pendidikan agama selama ini, Menteri Agama M. Maftuh Basyuni menyarankan agar dilakukan pengkajian ulang terhadap pelaksanaan pendidikan agama di sekolah secara komprehensif (Suara Merdeka, 4/3/2003). Komitmen Menteri Agama untuk melakukan pengkajian ulang terhadap pelaksanaan pendidikan agama di sekolah patut diapresiasi. Persoalannya, kemana pendidikan agama di sekolah akan diarahkan dan dari mana itu harus dimulai. Keputusan Menag membentuk kembali Direktorat Pendidikan Agama Islam pada Sekolah (PAIS) merupakan langkah strategis, karena dengan itu akan terdapat satu institusi di lingkungan Depag yang betul-betul fokus terhadap pendidikan agama di sekolah. Namun itu saja tidaklah cukup. Pembuatan regulasi yang tepat dan komprehensif sebagai dasar bagi pelaksanaan perbaikan pendidikan agama di sekolah mutlak diperlukan. Pengkajian menyeluruh terhadap berbagai peraturan dan perundang-undangan yang berkait dengan pendidikan agama di sekolah menjadi penting dan perlu. Bukan saja untuk melihat secara komprehensif kekuatan, kelemahan, keterkaitan ataupun pertentangan antar peraturan dan perundangan yang ada. Lebih dari itu, pengkajian dan pemahaman menyeluruh terhadap peraturan dan perundangan yang ada merupakan bekal yang berharga bagi para pejabat berwenang untuk merumuskan kebijakan yang tepat bagi peningkatan mutu pendidikan agama di sekolah. Kegiatan kajian ini dilaksanakan secara bekerjasama antara Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan dengan *Indonesian Institute for Civil Society* (INCIS) Jakarta.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan telaah awal terhadap berbagai peraturan dan perundang-undangan yang terkait dengan pendidikan agama, setidaknya terdapat

aspek kognitif- yang mengambil bentuk mata atau satuan pelajaran (*subject matter*) di kelas-kelas tradisional serta umumnya bersifat searah. Dalam konsep Paulo Fraire, pengajaran lebih dekat dengan metode banking, guru mendeposit kecakapan yang perlu diketahui pelajar. Dengan kata lain, pelajar dianggap sebagai obyek pasif. Sedangkan pendidikan (*education*) berbicara tentang penanaman kecakapan hidup (*life skills*) meliputi -meminjam istilah UNESCO- kecakapan untuk berpikir atau mengetahui (*learning how to think*), kecakapan untuk bertindak (*learning to do*), kecakapan individual untuk hidup (*learning to be*), kecakapan untuk belajar (*learning how to learn*), dan kecakapan untuk hidup bersama (*learning to live together*). Di dalamnya tersangkut bukan hanya kecakapan akademik kognitif, tetapi afektif (emosional, sosial, spiritual) maupun psikomotorik (*Haidar Bagir:2003*).

tiga permasalahan yang penting untuk dikaji dan dirumuskan solusinya. *Pertama*, ada berbagai kelemahan dan kekurangan berupa ketidaksinkronan atau bahkan pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Pada kasus lain juga terjadi suatu peraturan yang lebih rendah statusnya dalam hierarki peraturan dan perundangan kita, melakukan reduksi terhadap peraturan atau perundangan yang lebih tinggi. *Kedua*, Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan mengamanatkan agar pendidikan agama di sekolah, baik dari aspek standar isi yang terkait dengan standar kompetensi maupun standar penilaian, menggarap sekaligus tiga ranah pendidikan, yaitu kognitif, afektif dan psikomotorik secara berimbang dan proporsional. Namun demikian, di dalam praktiknya, Peraturan-Peraturan Menteri Pendidikan Nasional dan pelaksana pendidikan agama di sekolah lebih banyak menggarap aspek kognitif peserta didik, dengan hanya sedikit perhatian terhadap aras afeksi dan ranah psikomotor yang tidak sejalan dengan amanat Peraturan perundang-undangan tersebut. *Ketiga*, Teori-teori dan praktik pendidikan mutakhir berkesimpulan bahwa belajar akan mencapai efektifitas tertinggi jika dilakukan secara terintegrasi antar berbagai mata pelajaran, atau sering disebut *integrated learning*.²²

Berdasarkan teori ini, jumlah total kecakapan-kecakapan yang perlu ditanamkan sekolah dicapai tidak dengan mengajarkan masing-masing pelajaran, tetapi lewat kurikulum dan metode yang memungkinkan bahan-bahan pelajaran disisipkan secara silang ke dalam mata pelajaran-mata pelajaran lain. Teori tentang *integrated learning* ini ternyata telah diakomodasi oleh PP Nomor 19 Tahun 2005. Pada pasal 6 ayat 4 disebutkan “*Setiap kelompok mata pelajaran dilaksanakan secara holistic..*”²³ Lebih jelas pasal 7 ayat 1 menyatakan “*Kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia pada SD/MI/SDLB/Paket A, SMP/MTs/SMPLB/Paket B, SMA/MA/SMALB/Paket C, SMK/MAK atau bentuk lain yang sederajat dilaksanakan melalui muatan dan/ atau kegiatan agama, kewarganegaraan, kepribadian, ilmu pengetahuan dan teknologi, estetika, jasmani, oleh raga, dan*

² Di dalam kajian tentang teori kurikulum, dikenal tiga macam kurikulum, yakni; *separated curriculum, united curriculum* dan *integrated curriculum*.

³ Di dalam penjelasan ayat 4 disebutkan “*pelaksanaan pendidikan secara holistic dimaksudkan bahwa proses pembelajaran antar kelompok mata pelajaran bersifat terpadu dalam mencapai standar kompetensi yang ditetapkan*”.

kesehatan". Namun demikian, meski PP 19 Tahun 2005 telah berwawasan *integrated learning*, belum ada peraturan di bawahnya yang mengoperasionalisasi wawasan *integrated learning* sehingga pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolah masih sangat parsial dan bahkan cenderung diskriminatif. Permendiknas Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah yang diharapkan menterjemahkan wawasan *integrated learning* ternyata tidak dapat memenuhi harapan tersebut.

C. TUJUAN KAJIAN

1. Mendapatkan data-data dan informasi tentang kekuatan, kelemahan, peluang dan hambatan, reduksi dan sinkronisasi dari berbagai peraturan dan perundang-undangan tentang pendidikan agama di sekolah.
2. Mendapatkan rumusan akademis –sebagai bahan penyusunan kebijakan tentang pelaksanaan pendidikan agama yang menggarap sekaligus tiga ranah kognitif, afektif dan psikomotorik sebagaimana diamanatkan Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
3. Mendapatkan rumusan akademis –sebagai bahan penyusunan kebijakan tentang pelaksanaan pendidikan agama secara holistik dan *integrated* sebagaimana dimanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005.

D. METODE KAJIAN

1. Teknik Analisa

a. *Content Analysis*. Teknik analisa ini diawali dengan menkompilasi pelbagai perundang-undangan tentang Pendidikan Agama. Selanjutnya dari kumpulan perundang-undangan tersebut dikaji konten isi-nya, baik terkait kata-kata (*words*), makna (*meanings*), simbol, ide, tema-tema dan pelbagai pesan lainnya yang “disampaikan” oleh perundang-undangan dimaksud (Neuman, 2000).

b. *Analisa SWOT*. Karena analisa perundang-undangan ini diarahkan pula untuk melihat bagaimana pemecahan masalah terkait implementasi Pendidikan Agama ke depan dalam bentuk masukan *legal drafting* (*forecasting* atau pencarian perspektif pengembangan Pendidikan Agama), maka temuan kajian yang bersifat faktor penguat-pelemah kebijakan

perundang-undangan selanjutnya dipetakan dalam bentuk faktor-faktor strategis sehingga diketahui tingkat strategis faktor-faktor tersebut (*Hessel NST, 2003: 335*), dengan melakukan perumusan beberapa hal menyangkut *strength and weakness, opportunities and threats* (SWOT), atau dalam bahasa lain perumusan kekuatan dan kelemahan, peluang dan tantangan.

2. Teknik Penarikan Data dan Informasi

Teknik pengumpulan data dan informasi dalam kajian ini disesuaikan dengan jenis data dan informasi yang hendak diambil/diperoleh.

Jenis Data-Informasi dan Teknis Penarikan yang Digunakan

Jenis informasi dan data yang dibutuhkan	Teknik
Indentifikasi Masalah Perundangan-undangan Pendidikan Agama: o Dokumen: perundang-undangan (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Permen, Instruksi, Surat Edaran, dan data regulasi pendidikan agama. o Kepustakaan: Hasil penelitian tentang Pendidikan Agama, Buku, Pemberitaan Media Massa, dan sejenisnya	Deskripsi Kritis Dokumen dan Kepustakaan (literatur);
Naskah Akademik Pendidikan Agama Pada Sekolah: Analisa Kebijakan, Regulasi, dan Prespektif Pendidikan Agama Ke Depan	Panel Pakar (Workshop), Professional Reader (Sistematika Legal Drafting), dan Analisa Dokumen (Content Analysis)
Sosialisasi Naskah Akademis Pendidikan Agama Pada Sekolah	Uji Publik dengan menggunakan Focus Group Discussion (FGD) di 10 Kabupaten

Kajian ini harus diletakkan dalam konteks situasi seperti tersebut di atas, dimana secara faktual terdapat banyak ‘lubang’ regulasi yang belum tertutup dalam sistem pendidikan kita. Telaah terhadap berbagai peraturan dan perundangan juga akan dibatasi pada 8 aspek yakni: Aspek Kurikulum, Aspek Kompetensi Lulusan, Aspek Proses Pembelajaran, Aspek Tenaga Pendidik dan Kependidikan, Aspek Sarana dan Prasarana,

Aspek Pengelolaan, Aspek Pembiayaan dan Aspek Penilaian dan Evaluasi.⁴

E. HASIL KAJIAN

1. Aspek Kurikulum

Berdasarkan hasil identifikasi, peraturan dan perundangan yang mengatur -baik secara langsung maupun tak langsung- kurikulum pendidikan agama di sekolah meliputi; UU 20 Tahun 2003, PP 19 Tahun 2005, SKB Menag dan Mendikbud Tahun 1999, Permendiknas Nomor 22 tahun 2006, dan Permendiknas Nomor 24 tahun 2006. Lihat tabel berikut:

Identifikasi dan Kategorisasi Peraturan dan
Perundangan Terkait Dengan Kurikulum Pendidikan Agama

Peraturan Perundang- undangan	Pasal-pasal Tentang Kurikulum PA	Substansi Materi
UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 36 ayat (1) Pasal 36 ayat (3) Pasal 37 ayat (1) Pasal 37 ayat (2) Pasal 37 ayat (3) Pasal 38 ayat (2)	Prinsip dasar pengembangan kurikulum harus sesuai dengan tujuan pendidikan nasional, mencakup diantaranya; peningkatan iman dan takwa, akhlak mulia dan agama. Kewajiban memasukkan muatan pendidikan agama dalam semua jenjang pendidikan dasar, menengah dan tinggi.
PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan	Pasal 6 ayat (1) Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Pasal 6 ayat (5) Pasal 7 ayat (1) Pasal 14 ayat (1) Pasal 14 ayat (2) Pasal 8 ayat (3) Pasal 10 ayat (3)	Kurikulum pada pendidikan umum, kejuruan dan khusus memuat 5 kelompok mata pelajaran. Salah satunya kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia. Semua kelompok mata pelajaran sama pentingnya dalam menentukan kelulusan peserta didik. Integrated curriculum dan muatan lokal.
SKB Menteri Agama dan Mendikbud Nomor 4/U/SKB/1999 & Nomor 570 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Agama di Sekolah	Pasal 4 ayat (1), (2), (3) dan (4).	Kurikulum pendidikan agama disusun oleh Departemen Agama bekerjasama dengan Depdikbud yang kemudian ditetapkan oleh Mendikbud atas persetujuan Menag. Petunjuk pelaksanaan pendidikan agama disusun oleh Depag bekerjasama dengan Depdikbud untuk kemudian ditetapkan oleh Menag.

⁴ PP 19/2005 pasal 2 mencantumkan 8 lingkup standar nasional pendidikan yang meliputi; standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan.

Permendiknas Nomor 22 Tahun 2006	Lampiran Bab II Tentang Kerangka dasar Kurikulum	Cakupan materi kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia Prinsip pengembangan kurikulum dan prinsip pelaksanaan kurikulum Struktur Kurikulum (mata pelajaran agama dibandingkan dengan mata pelajaran lainnya)
Permendiknas Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Permendiknas Nomor 22 dan 23 Tahun 2006.	Pasal 1 ayat (2), (3) dan (5) Pasal 3 ayat (3)	Fleksibilitas pengembangan kurikulum pada satuan pendidikan dasar dan menengah dalam koridor panduan BSNP Kewenangan Menag dalam mengatur jadwal pelaksanaan Permendiknas 22 dan 23.
Surat Edaran Diren Bagais Nomor : DJ.II.1/PP.00/ED/68 1/2006 tentang Pelaksanaan Standar Isi	Keseluruhan isi	Pelaksanaan standar isi yang mencakup kerangka dasar dan struktur kurikulum, beban belajar, kurikulum tingkat satuan pendidikan, dan kalender pendidikan.

Analisa terhadap berbagai peraturan perundungan tersebut diatas, terdapat lima hal yang dapat disimpulkan, yakni; *Pertama*, peraturan perundang-undangan kita telah mengakomodasi dan menetapkan pendidikan agama sebagai salah satu mata pelajaran yang strategis dan wajib diajarkan di semua jenjang pendidikan, dari tingkat dasar, menengah dan tinggi. *Kedua*, meskipun pendidikan agama dipandang strategis dan sama pentingnya dengan mata pelajaran-mata pelajaran lainnya namun jumlah jam pelajaran yang dialokasikan untuk materi ini masih kurang memadai. *Ketiga*, pada aspek proses dan kewenangan penyusunan kurikulum telah terjadi perubahan, dimana kewenangan penyusunan kurikulum tidak lagi milik Departemen Agama, melainkan menjadi wewenang setiap satuan pendidikan. Peran Depag hanya sebatas mensupervisi proses penyusunan kurikulum di tingkat satuan pendidikan. *Keempat*, pada aspek muatan (isi) kurikulum pendidikan agama, jika diacu pada standar kompetensi lulusan mata pelajaran agama sebagaimana ditetapkan Permendiknas 23 Tahun 2006, terlalu berorientasi hanya pada peningkatan aspek kognitif peserta didik, dan cenderung mengabaikan terhadap aspek afeksi dan psikomotorik. Padahal pendidikan yang baik, dan peraturan perundungan kita juga telah mengamanatkan hendaknya kurikulum dan standar kelulusan peserta didik mencakup pengetahuan, sikap dan ketrampilan. *Kelima*, terjadi inskonsistensi penggunaan nomenklatur ‘pendidikan agama’ dalam berbagai peraturan perundungan kita. Celakanya, inkonsistensi penggunaan nomenklatur

tersebut juga bermasalah secara konseptual. Nomenklatur ‘pendidikan’ yang digunakan di dalam UU Sisdiknas mempunyai pengertian konsep yang berbeda dengan nomenklatur ‘pelajaran’ yang digunakan di dalam PP 19/2005.

2. Aspek Kompetensi Lulusan

UU 20/2003 mendefinisikan kompetensi lulusan merupakan kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan dan ketrampilan sesuai dengan standar nasional yang telah di sepakati (penjelasan pasal 35 ayat 1). Berikut adalah tabel pasal-pasal dari berbagai peraturan dan perundangan yang berhubungan dengan kompetensi lulusan, terkhusus kompetensi lulusan untuk mata pelajaran pendidikan agama.

Identifikasi dan Kategorisasi Peraturan dan Perundangan Terkait Dengan Kompetensi Lulusan Pendidikan Agama

Peraturan Perundang- undangan	Pasal-pasal Tentang Kompetensi Lulusan PA	Substansi Materi
UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 35 ayat (1) Penjelasan Pasal 35 ayat (1)	Menjelaskan delapan aspek standar nasional pendidikan, yang meliputi standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan. Selain menjelaskan definisi kompetensi lulusan.
PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan	Pasal 25 ayat (1) Pasal 25 ayat (2) Pasal 25 ayat (4) Pasal 26 ayat (1) Pasal 26 ayat (2) Pasal 26 ayat (3) Pasal 27 ayat (1)	Penggunaan standar kompetensi lulusan seluruh kelompok mata pelajaran sebagai pedoman dalam penentuan kelulusan peserta didik yang mencakup sikap, pengetahuan dan ketrampilan. Tujuan standar kompetensi lulusan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, yakni; meletakkan dasar kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, akhlak mulia, serta ketrampilan.
Permendiknas Nomor 45 Tahun 2006 tentang Ujian Nasional	Umum	Definisi standar kompetensi lulusan dikatkan dengan Permendiknas Nomor 23 Tahun 2006
Permendiknas Nomor 23 Tahun 2006	Keseluruhan bab yang terkait dengan kompetensi lulusan mata pelajaran pendidikan agama.	Standar kompetensi lulusan satuan pendidikan (SK-LSP) SD, SMP dan SMA terkait dengan pendidikan agama. Standar kompetensi kelompok mata pelajaran (SK-KMP) untuk mata pelajaran pendidikan agama pada SD, SMP dan SMA. Standar koperetensi lulusan mata pelajaran (SK-LMP) pendidikan agama pada SD, SMP, SMA.

Hasil analisa terhadap berbagai produk regulasi tersebut di atas menyimpulkan setidaknya dua hal; *Pertama*, peraturan dan perundangan kita yang baru tentang pendidikan nasional, baik pada level Undang-undang, Peraturan Pemerintah, maupun level Peraturan Menteri telah memberikan perhatian yang lebih serius terhadap masalah kompetensi dan mutu lulusan. Hal yang sama sekali tidak disinggung secara eksplisit di dalam berbagai produk regulasi sebelumnya. *Kedua*, meskipun produk regulasi telah memberikan attensi terhadap standar kompetensi lulusan, namun pada aspek perumusan indikator kompetensi lulusan mata pelajaran agama -yang merupakan salah satu dari tiga standar kompetensi minimal yang harus dipenuhi- ternyata belum sesuai dengan apa yang diharapkan oleh UU dan PP itu sendiri. Disebabkan oleh orientasinya yang terlalu *cognitive driven* dan ketidaksinambungan dengan SKL-KMP dan SKL-SP nya. Persoalan ini tentu bukan masalah kecil, karena dengan diberlakukannya KTSP, maka SKL-MP lah yang nantinya akan menjadi dasar bagi penyusunan kurikulum. Dan jika pada tingkat ini bermasalah, dapat dipastikan kurikulum pendidikan agama nantinya juga tidak akan lepas dari masalah yang sama.

3. Aspek Penilaian

Berbeda dengan UU Nomor 2 tahun 1989 yang hanya menggunakan konsep penilaian, UU 20/2003 dan PP 19/2005 secara eksplisit membedakan konsep penilaian dari evaluasi.⁵ Penilaian menurut definisi PP 19 adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan mekanisme, prosedur dan instrumen penilaian hasil belajar peserta didik. Sedangkan evaluasi adalah kegiatan pengendalian, penjaminan, dan penetapan mutu pendidikan terhadap berbagai komponen pendidikan pada setiap jalur, jenjang dan jenis pendidikan sebagai bentuk pertanggung-jawaban penyelenggaraan pendidikan.⁶ Penilaian dengan demikian

⁵ UU Nomor 2/1989 tidak membedakan penilaian dan evaluasi. Menurut UU 2/1989 penilaian dilakukan terhadap kegiatan belajar mengajar (*pasal 43*), hasil belajar (*pasal 44*), kurikulum (*pasal 45*), dan aspek-aspek administrasi, manajemen, kinerja pendidikan dan sarana prasarana yang menjadi domain evaluasi di dalam UU 20/2003 dan PP 19/2005. Di dalam pasal 46 ayat (1) disebutkan, "Penilaian meliputi segi-segi administrasi kelembagaan, tenaga kependidikan, kurikulum, peserta didik, sarana prasarana, serta keadaan umum satuan pendidikan baik yang diselenggarakan pemerintah maupun masyarakat untuk menentukan akreditasi satuan pendidikan dan usaha pembinaan yang diperlukan".

⁶ PP Nomor 19 tahun 2005 Pasal 1 ayat (11) dan ayat (18)

lebih terfokus pada penilaian hasil belajar peserta didik, sedangkan evaluasi lebih menitikberatkan pada penilaian kinerja dan manajemen penyelenggaraan pendidikan baik oleh satuan pendidikan, pemerintah, pemerintah daerah Propinsi, maupun pemerintah daerah Kabupaten/Kota.⁷

Terkait dengan penilaian mata pelajaran pendidikan agama di sekolah, penting dijelaskan beberapa konsep dasar seputar masalah penilaian. Di dalam PP 19/2005 Pasal 63 ayat (1) disebutkan, “*Penilaian pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah terdiri atas: a) Penilaian hasil belajar oleh pendidik; b) Penilaian hasil belajar oleh satuan pendidikan; dan c) Penilaian hasil belajar oleh Pemerintah.*” Secara teknis, penilaian oleh pendidik disebut ulangan, penilaian oleh satuan pendidikan disebut ujian sekolah/madrasah, dan penilaian oleh pemerintah disebut ujian nasional.⁸ Berikut adalah peraturan yang terkait dengan hal tersebut di atas:

**Identifikasi dan Kategorisasi Peraturan dan
Perundangan Terkait Dengan Penilaian Pendidikan Agama**

Peraturan Perundang- undangan	Pasal-pasal Tentang Penilaian PA	Substansi Materi
UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 35 ayat (1)	Penjelasan tentang 8 aspek standar nasional pendidikan, termasuk diantaranya adalah standar penilaian yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.
PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan	1. Pasal 63 ayat (1) 2. Pasal 64 ayat (1), (3) 3. Pasal 65 4. Pasal 66 ayat (1) 5. Pasal 68 6. Pasal 70 7. Pasal 72 ayat (1)	1. Macam-macam penilaian yang meliputi ulangan, ujian sekolah/madrasah dan ujian nasional. 2. Maksud dan tujuan ulangan, ujian sekolah/madrasah dan ujian nasional. 3. Kelompok mata pelajaran dan mata pelajaran yang diujikan pada ujian sekolah/madrasah dan ujian nasional. 4. Syarat kelulusan peserta dari satuan pendidikan.

⁷ Lihat PP Nomor 19 tahun 2005 Pasal 63 dan Pasal 78

⁸ PP 19/2005 mendefinisikan Ulangan adalah “proses yang dilakukan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik secara berkelanjutan dalam proses pembelajaran, untuk memantau kemajuan dan perbaikan hasil belajar peserta didik”. Sedangkan Ujian di definisikan, “kegiatan yang dilakukan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik sebagai pengakuan prestasi belajar dan/atau penyelesaian dari suatu satuan pendidikan”.

Permendiknas Nomor 20 Tahun 2005 Tentang Ujian Nasional Tahun Pelajaran 2005/2006.	Pasal 3 Pasal 5 ayat (2)	Tujuan ujian nasional Persyaratan untuk mengikuti ujian nasional, yang salah satunya memiliki nilai kelompok maa pelajaran pendidikan agama sekurang-kurangnya baik.
Permendiknas Nomor 45 Tahun 2006 Tentang Ujian Nasional Tahun 2006/2007	Pasal 5 ayat (2)	Persyaratan untuk mengikuti ujian nasional. Tidak lagi mencantumkan syarat memiliki nilai kelompok mata pelajaran agama minimal baik.
Permendiknas Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Ujian Sekolah/Madrasah Tahun Pelajaran 2006/2007	Pasal 2 ayat (1), (2) Pasal 3 ayat (1), (2)	Penyelenggaraan ujian sekolah/madrasah pada berbagai jenis dan jenjang sekolah/madrasah. Penyebutan ujian sekolah/madrasah hanya pada mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak diujikan secara nasional
Permendiknas Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Perubahan Permendiknas Nomor 2 Tahun 2007	Pasal 1 ayat (1) Pasal 1 ayat (2)	Pencantuman aspek kognitif dari mata pelajaran pendidikan agama sebagai salah satu mata pelajaran yang diujikan di sekolah/madrasah. Penilaian pendidik aspek afektif dan psikomotorik sebagai bahan pertimbangan penilaian akhir
Prosedur Operasional Standar (POS) BSNP tentang Ujian Nasional tahun 2006/2007	Bab VI-C Lampiran penjelasan criteria lulus dari satuan pendidikan	Persyaratan mengikuti Ujian Nasional Syarat kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan. Indikator pengamatan aspek afeksi pada mata pelajaran pendidikan agama.
Keputusan Ketua BSNP Nomor 508/BSNP/I/2007 Tentang POS SD, SMP, SMA (Ujian Sekolah/Madrasah)	Lampiran 1 Lampiran 2 Lampiran 3	Persyaratan peserta ujian Mata pelajaran yang diujikan Penentuan kelulusan
Keputusan Ketua BSNP No. 550/BSNP/II/2007 Tentang Perubahan Keputusan BSNP No 508 Th. 2007	Butir pertama	Penambahan mata pelajaran pendidikan agama sebagai mata pelajaran yang diujikan di sekolah/madrasah
Keputusan Dirjen Pendidikan Agama Islam Nomor : DJ.I/87/2007 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ujian Sekolah Mata Pelajaran Pendidikan Agama Islam pada SD, SMP, SMA, SMK dan SLB	Butir kedua	Bahan ujian sekolah mata pelajaran pendidikan agama Islam.

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2007

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari analisa terhadap peraturan perundangan diatas adalah; *Pertama*, dari tiga jenis penilaian (ulangan, ujian sekolah dan ujian nasional), model yang pertama (ulangan) untuk menilai hasil belajar peserta didik pada mata pelajaran pendidikan agama telah memiliki regulasi yang tepat. Dimana penilaian dilakukan tidak hanya untuk mengukur aspek kognitif saja, melainkan juga afektif dan psikomotorik dengan teknik yang sesuai. *Kedua*, meskipun regulasi kita telah mencantumkan kelompok mata pelajaran pendidikan agama sebagai mata pelajaran yang wajib diujikan di tingkat satuan pendidikan (ujian sekolah/madrasah), namun ujian tersebut dibatasi hanya pada aspek kognitif saja. Padahal PP 19/2005 mengamatkan penilaian harus mengacu pada penilaian terhadap kompetensi dasar peserta didik yang mencakup sikap, pengetahuan dan ketampilan dengan teknik atau cara-cara yang sesuai. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Permendiknas Nomor 2/2007 dan Permendiknas Nomor 5/2007 telah bertentangan atau sekurang-kurangnya mereduksi ketentuan dari produk perundangan yang secara hierarkis lebih tinggi, yakni PP 19/2005. *Ketiga*, kebijakan yang diskriminatif terhadap pendidikan agama juga terlihat dalam konteks ujian nasional. Dimana pendidikan agama menjadi satu-satunya mata pelajaran -dari tiga mata pelajaran yang wajib diajarkan disemua jenis, jalur dan jenjang pendidikan- yang tidak diujikan secara nasional pada program paket A dan program paket B. Selain itu, syarat untuk memiliki nilai baik pada mata pelajaran pendidikan agama untuk siswa yang akan mengikuti ujian nasional – yang disahkan melalui Permendiknas 20/2005- saat ini telah dihapuskan melalui Permendiknas Nomor 45 Tahun 2006 dan Permendiknas Nomor 1 Tahun 2006.

4. Aspek Proses Pembelajaran

Meskipun memiliki peran yang sangat signifikan dalam proses pendidikan, peraturan perundangan kita tidak banyak menyinggung aspek proses pembelajaran. Apalagi yang secara khusus berbicara tentang proses pembelajaran pendidikan agama, tidak ditemukan sama sekali. Kecuali PP 19/2005, tidak ditemukan adanya produk regulasi yang mengatur secara khusus aspek proses pembelajaran. UU Nomor 20/2003 memang sedikit menyinggung masalah proses pembelajaran, namun hanya pada pokok-pokok prinsipnya saja. Itulah sebabnya, pembahasan tentang proses pembelajaran pendidikan agama dalam

sub bab ini, akan lebih banyak didasarkan pada berbagai ketentuan sebagaimana diatur dalam PP 19/2005. Berikut adalah peraturan-peraturan yang terkait dengan proses pembelajaran:

**Identifikasi dan Kategorisasi Peraturan dan
Perundangan Terkait Dengan Proses Pembelajaran**

Peraturan Perundang-undangan	Pasal-pasal Tentang Proses Pembelajaran	Substansi Materi
UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 4 ayat (1)-(6)	Menjelaskan tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan pendidikan
PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan	Pasal 19 Pasal 20 Pasal 21 Pasal 22	Prinsip penyelenggaraan proses pembelajaran Aspek-aspek proses pembelajaran Perencanaan proses pembelajaran Pelaksanaan proses pembelajaran Penilaian proses pembelajaran Pengawasan proses pembelajaran

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2007

Analisa terhadap proses pembelajaran pendidikan agama, jika dikaitkan dengan prinsip-prinsip dan tahapan proses pembelajaran sebagaimana disinggung dalam PP 19/2005 menyimpulkan masih banyak hal terkait dengan produk regulasi teknis pembelajaran pendidikan agama—seperti pada masalah materi ajar, metode pengajaran, dan penilaian (yang telah diulas terdahulu)– yang harus dibenahi. Padahal pada beberapa produk kebijakan lainnya, produk regulasi kita telah meletakkan dasar-dasar paradigma pembelajaran yang jauh lebih modern dan maju. Sebagai contoh, 4 aspek paradigma pembelajaran sebagaimana dicanangkan UNESCO, yaitu; (1) belajar mengetahui (*learning to know*), (2) belajar berbuat (*learning to do*), (3) belajar menjadi diri sendiri (*learning to be*), dan (4) belajar hidup bersama (*learning to live together*) sesungguhnya telah diadopsi menjadi paradigma dalam berbagai peraturan perundangan kita. Permendiknas Nomor 22/2006 misalnya mencanangkan lima pilar pembelajaran, yakni; 1) belajar untuk beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME; 2) belajar untuk menghayati dan memahami; 3) belajar untuk mampu melaksanakan dan berbuat secara efektif; 4) Belajar untuk hidup bersama dan berguna bagi orang lain; dan 5) belajar untuk membangun dan menemukan jati diri, melalui proses

pembelajaran yang aktif, kreatif, efektif dan menyenangkan. Sungguh disayangkan kita tidak melihat adanya produk regulasi pembelajaran pendidikan agama yang berupaya mem'breakdown' paradigma pembelajaran diatas menjadi lebih implementatif dan aplikatif.

5. Aspek Tenaga Pendidik dan Kependidikan

Berdasar pasal 39 ayat (2), Pendidik merupakan tenaga professional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi. Sedangkan tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan. Berikut adalah pasal-pasal dalam berbagai peraturan perundangan yang terkait dengan pendidikan agama.

Identifikasi dan Kategorisasi Peraturan dan Perundangan Terkait Dengan Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Peraturan Perundang- undangan	Pasal-pasal Tentang Pendidik dan Tenaga Kependidikan PA	Substansi Materi
UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 39 ayat (1) Pasal 39 ayat (2) Pasal 12 ayat (1) Pasal 41 ayat (1) Pasal 41 ayat (4)	Definisi pendidik dan tenaga kependidikan Hak peserta didik untuk mendapatkan pendidikan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama
PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan	Pasal 28 ayat (1), (2) Pasal 32 ayat (1), (2)	Syarat menjadi pendidik yang baik Kwenangan Menag untuk memberikan criteria tambahan bagi pendidik mata pelajaran pendidikan agama.
PP Nomor 29 Tahun 1990 Tentang Pendidikan Menengah	Pasal 17 Penjelasan pasal 17	Hak siswa mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya. Sekolah berciri khusus agama tertentu tidak berkewajiban menyelenggarakan pendidikan agama lain dari pada agama yang merupakan kekhususan sekolah bersangkutan.
Kepmendikbud Nomor 0489/O/1992 Tentang Sekolah Umum	Pasal 14 ayat (5)	Sekolah swasta berciri khusus agama tertentu tidak berkewajiban menyelenggarakan pendidikan agama lain dari pada agama yang merupakan kekhususan sekolah bersangkutan
SKB Menag dan Mendikbud Nomor 4/U/SKB/1999 dan Nomor 570 Tahun 1999	Pasal 5	Penghitungan jumlah kebutuhan guru agama Pengangkatan dan penempatan guru pendidikan agama Penilaian pelaksanaan tugas guru agama

Telaah terhadap peraturan perundangan terkait dengan tenaga pendidik dan kependidikan untuk mata pelajaran pendidikan agama menyimpulkan dua masalah pokok; *Pertama*, pengangkatan pendidik agama dari dua jalur Depdiknas dan Depag rentan menimbulkan gap/hambatan baik teknis dan administratif. Akibatnya, muncul sentimen yang tidak sehat dari kalangan pendidik agama atas dasar instansi yang mengangkatnya. Selain itu, sering terjadi gap psikologis antara pendidik agama Diknas dengan pengawas agama (PPAI) yang diangkat oleh Depag karena perbedaan latar lingkungan instansi kerja.

Kedua, terjadi kerancuan seputar kewajiban sekolah berciri khas agama tertentu untuk menyelenggarakan Pendidikan Agama yang berbeda dengan ciri khasnya dan kewajiban untuk menyediakan pendidik yang seagama dengan yang diajarkannya. Seperti diketahui, sekalipun Undang-Undang No. 20/2003 dan SKB Menag dan Mendikbud 1999 menegaskan kewajiban setiap satuan pendidikan menyelenggarakan Pendidikan Agama dengan menyediakan pendidik yang seagama dengan yang diajarkannya, namun keengganannya sekolah berciri khas agama tertentu untuk tidak menyelenggarakan Pendidikan Agama yang berbeda dengan ciri khasnya dengan dalih masih bersandar pada PP No. 29/1990 tidak dapat dikenakan sanksi karena belum disahkannya regulasi tentang itu. Sekalipun dengan itu, hak dasar siswa untuk mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan pendidik yang seagama tidak terpenuhi sesuai dengan tujuan pendidikan nasional yaitu mewujudkan manusia Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan, tidak akan terwujud.

6. Aspek Sarana-Prasarana dan Pembiayaan

Standar sarana prasarana pendidikan minimal menurut UU 20/2003 mencakup ruang belajar, tempat ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi, dan sumber belajar lain yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (pasal 45 ayat (2). Berikut adalah peraturan perundangan yang terkait dengan aspek sarana dan prasarana.

**Identifikasi dan Kategorisasi Peraturan dan
Perundangan Terkait Dengan Sarana dan Prasarana Pendidikan Agama**

Peraturan Perundang-undangan	Pasal-pasal Tentang Sarana dan Prasarana PA	Substansi Materi
UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	Pasal 45 ayat (1)	Keharusan setiap satuan pendidikan baik formal maupun nonformal untuk menyediakan sarana dan prasarana dan sesuai dengan kebutuhan pendidikan
PP Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan	Pasal 42 ayat (1) Pasal 42 ayat (2)	Sarana minimal yang wajib dimiliki oleh setiap satuan pendidikan. Prasarana minimal yang wajib dimiliki oleh setiap satuan pendidikan
Permendiknas Nomor 6 Tahun 2007 tentang Perubahan Permendiknas Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Permendiknas Nomor 22 dan 23 Tahun 2006.	Pasal 5 ayat (c)	Keharusan Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah melakukan usaha nasional bagi pemenuhan standar sarana prasarana agar dapat mendukung penerapan Permendiknas Nomor 22 dan Nomor 23 Tahun 2006.
SKB Menag dan Mendikbud Nomor 4/U/SKB/1999 dan Nomor 570 Tahun 1999	Pasal 6 Pasal 7	Tanggung jawab Departemen Agama untuk memenuhi sarana dan prasarana pendidikan agama. Pengelolaan pembiayaan yang menyangkut pelaksanaan pendidikan agama pada satuan pendidikan menjadi tanggungjawab Departemen Agama

Sumber : *Diolah dari berbagai sumber, 2007*

Pada aspek sarana prasarana dan pembiayaan, SKB Mendikbud dan Menag telah ‘membatasi’ masalah pengadaan sarana dan prasarana dan pembiayaan hanya menjadi kewenangan dan tanggungjawab Departemen Agama. Padahal dengan anggaran yang terbatas di Depag pada satu sisi dan tuntutan pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan agama yang semakin tinggi di sisi lain membuat pemenuhan sarana prasarana pendidikan agama –secara praksis- relatif tersendat.

‘Pembatasan’ tanggungjawab pemenuhan sarana prasarana dan pembiayaan penyelenggaraan pendidikan agama hanya pada Departemen Agama juga membuat Pemerintah Daerah dan Depdiknas minim perhatian terhadap pemenuhan sarana prasarana pendidikan agama.

7. Matriks Analisis SWOT

	Internal	
	Kekuatan	Kelemahan
(SDM, Strategi/Manajemen, Kinerja)	<p>1. Kebutuhan SDM generasi muda Indonesia yang cerdas secara Spiritual, Emosional, Sosial, Intelektual, dan Kinestetis telah terakomodasi dalam UUSPN No 20/2003 (Pasal 1 [2]), dan (Pasal 1 [3])</p> <p>2. Dalam mendukung tujuan pendidikan, yaitu upaya menciptakan SDM yang tertuang pada UUSPN No 20/2003 (Pasal 1 [2]), dan (Pasal 1 [3]), pemerintah mengalokasikan 20% APBN (UUSPN No. 20/2003 pasal 49).</p> <p>3. Kewenangan tugas, kewajiban dan tanggungjawab pengelolaan dan pengembangan pendidikan agama di sekolah telah mendapat kesepahaman bersama dari pihak Depninknas dan Depag melalui SKB Menag-Mendikbud 4/U/SKB/1999 dan No 570/1999 tentang Pendidikan Agama di Sekolah.</p> <p>4. Kedudukan Pendidikan Agama dalam UU 20/2003 pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) merupakan satu dari tiga mata pelajaran yang wajib diajarkan di semua jenjang pendidikan, baik di tingkat dasar, menengah dan tinggi.</p> <p>5. Standar Kompetensi Lulusan tingkat Satuan Pendidikan (SKL-SP) maupun Standar Kompetensi Lulusan tingkat Kelompok Mata Pelajaran (SKL-KMP) Pendidikan Agama dan Akhlak Mulia yang dirumuskan di dalam Permendiknas 23/2006 telah memberikan perhatian yang cukup proporsional terhadap tiga ranah kompetensi lulusan sebagaimana diamanatkan Undang-undang, yakni kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan dan keterampilan.</p>	<p>1. Munculnya nomenklatur baru: "Pendidikan Budi Pekerti" dapat "mengacaukan" arah dan tujuan Pendidikan Agama, (Perpres No 7/2005 tentang RPJM 2004-2009)</p> <p>2. Belum disyahkan PP tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, sehingga pelaksanaan pendidikan agama yang berlangsung selama ini "mengacu" pada PP 19 Tahun 2005 tentang SNP, dan SKB Menag-Mendikbud 4/U/SKB/1999 dan No 570/1999 tentang Pendidikan Agama di Sekolah. Padahal, ketiga acuan tersebut belum sepenuhnya dapat dijadikan acuan pencapaian tujuan pendidikan seperti yang dimanatkan UUSPN No 20/2003 (Pasal 1 [2]), dan (Pasal 1 [3]).</p> <p>3. Terbitnya Surat Edaran Dirjen Bagas Nomor: DJ.II.1/PP.00/ED/681/2006 tentang Pelaksanaan Standar Standar Isi merupakan kebijakan yang tidak memiliki kekuatan hukum yang ditopang oleh PP Pendidikan Agama dan Keagamaan.</p> <p>4. Alokasi jam pelajaran untuk Pendidikan Agama di sekolah (SD, SMP, SMA dan SLB) masih tidak sesuai dan berimbang dengan dasar tujuan pendidikan nasional dan pentingnya kedudukan PA di sekolah (lihat dalam Permediknas No.22/2006).</p> <p>5. Muatan kurikulum pendidikan agama terlalu berorientasi kognitif (<i>cognitive driven</i>) (lihat Permendiknas 22 dan 23/2006). Apalagi dalam aspek perumusan indikator kompetensi lulusan mata pelajaran agama (SKL MP) ternyata tidak berkesinambungan dengan SKL-KMP. Padahal dengan diberlakukannya KTSP, maka SKL-MP akan menjadi dasar bagi penyusunan kurikulum (Permendiknas 23/2006).</p>

<p>(SDM, Strategi/Manajemen, Kinerja)</p>	<p>6. Pendidikan nasional menganut paradigma proses pembelajaran yang holistik dan terpadu guna mencapai standar kompetensi yang ditetapkan, sehingga pembelajaran masing-masing kelompok mata pelajaran mempengaruhi pemahaman dan/atau penghayatan peserta didik (PP 19/2005, pasal 6 [4]).</p> <p>7. Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama, dalam dalam UUSPN No. 20/2003, pasal 12 ayat (1a).</p> <p>8. Pendidik dan/atau guru agama yang seagama dengan peserta didik difasilitasi dan/atau disediakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kebutuhan satuan pendidikan sebagaimana diatur dalam UUSPN No. 20/2003, pasal 41 ayat (3).</p> <p>9. Pasal 3 ayat (2) menyatakan, "Apabila terdapat siswa yang menganut agama tertentu kurang dari 10 orang dalam satu kelas, maka pendidikan agama di sekolah itu wajib dilaksanakan dengan cara penggabungan beberapa kelas (kolektif) dengan mengatur waktu yang tidak merugikan hak siswa tersebut untuk mengikuti mata pelajaran lain".</p>	<p>5. Inkonsistensi dalam penggunaan istilah/ nomenklatur 'pendidikan' pada kalimat pendidikan agama di UU 20/2003 menjadi 'mata pelajaran' pada PP 19/2005.</p> <p>6. Penambahan nomenklatur 'akhlik mulia' menjadi 'mata pelajaran agama dan akhlak mulia' pada PP 19/2005 dari nomenklatur 'pendidikan agama' di UU 20/2003.</p> <p>7. Tidak adanya penilaian dengan "ujian nasional" untuk mata pelajaran pendidikan agama pada program paket A dan program paket B. Sementara ujian (ujian sekolah/madrasah), pendidikan agama di tingkat satuan sekolah hanya pada apek kognitif saja. Serta dihapuskannya syarat untuk memiliki nilai baik pada mata pelajaran pendidikan agama untuk siswa yang akan mengikuti ujian nasional -yang disahkan melalui Permendiknas 20/2005- dimana saat ini telah dihapuskan melalui Permendikmas Nomor 45 Tahun 2006 dan Permendiknas Nomor 1 Tahun 2006.</p> <p>8. UUSPN No. 20/2003 tidak mengatur sanksi bagi satuan pendidikan yang tetap menolak menyelenggarakan pendidikan agama bagi siswa yang berbeda agamanya dengan ciri khas sekolah bersangkutan.</p>
---	---	---

Eksternal		
	Ancaman	Peluang
Politik, Ekonomi/Finansial, Sosial dan Teknologi	<p>1. Kewenangan penyusunan kurikulum pendidikan agama tidak lagi menjadi milik Departemen Agama bekerjasama dengan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (SKB Menteri Agama dan Mendikbud Tahun 1999, Pasal 4 ayat 1), melainkan menjadi wewenang setiap satuan pendidikan. Peran Depag hanya sebatas mensupervisi proses penyusunan kurikulum di tingkat satuan pendidikan. (PP 19/2005, Permendiknas Nomor 22, 23 dan 24/2006)</p> <p>2. Tidak ditemukan peraturan/perundangan yang mengatur guru pendidikan agama yang sudah terlanjur diangkat pada lingkungan Depdikbud ataupun Depag. Banyak kasus dilapangan seorang pendidik agama yang diangkat oleh Depdiknas (Dikbud waktu itu) tidak merasa memiliki keterikatan dengan PPAl (Pengawas Pendidikan Agama Islam) yang diangkat oleh Depag. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara guru dan pengawas dengan alasan secara administratif tidak saling terkait.</p> <p>3. Dalam penggunaan DAK 2007 tidak terlihat adanya pengadaan prasarana pendidikan agama seperti tempat ibadah, ataupun peralatan pembelajaran pendidikan agama. Hanya dicantumkan pembelian buku-buku budi pekerti, padahal pendidikan agama berbeda dengan pendidikan budi pekerti.</p>	<p>1. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara eksplisit menyatakan bahwa agama, bersama dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional termasuk urusan yang tidak didesentralisasikan</p> <p>2. Dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan SKB Menag dan Mendikbud Tahun 1999, Bab V menegaskan bahwa sarana dan prasarana pendidikan agama menjadi tanggungjawab Departemen Agama untuk memenuhiinya.</p> <p>3. Sumber pembiayaan dari pemerintah berasal dari APBN, dari pemerintah daerah berasal dari APBD dan sumber dari masyarakat mencakup antara lain sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nadzar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan dan berbagai penerimaan lainnya (UU Sisdiknas, Pasal 47 ayat 1).</p>

F. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Telaah isi terhadap berbagai peraturan dan perundangan tentang pendidikan agama pada sekolah berhasil mengidentifikasi berbagai persoalan seputar regulasi tentang pendidikan agama di sekolah. Baik pada aspek kurikulum, kompetensi lulusan, penilaian, tenaga pendidik dan kependidikan, sarana prasarana maupun penyelenggaraan dan pembiayaan pendidikan agama pada sekolah. Secara umum dapat

disimpulkan bahwa, problem regulasi tentang pendidikan agama pada sekolah berupa; *Pertama*, adanya reduksi dari satu peraturan terhadap peraturan lainnya yang secara hukum mempunyai level hirarki lebih tinggi; *Kedua*, adanya kontradiksi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya yang setara secara hirarki perundangan; *Ketiga*, belum ada peraturan teknis yang menterjemahkan peraturan perundangan di atasnya; *Keempat*, peraturan lama yang masih berlaku tidak lagi relevan dengan semangat dan peraturan baru yang berlaku.

Terhadap problematika tersebut di atas, perumusan perspektif tentang kebijakan tentang pendidikan agama pada sekolah secara lebih komprehensif dan integral menjadi sangat dibutuhkan.

1. Perspektif Kebijakan Aspek Kurikulum

Hasil kajian ini menyarankan agar revisi terhadap berbagai peraturan dan perundangan yang berlaku saat ini sangat penting untuk dilakukan. Saran kebijakan mengenai peraturan perundangan tentang pendidikan agama pada sekolah meliputi:

- a. Perlu revisi Permendiknas 23/2006 tentang Kompetensi Lulusan pada aspek rumusan indikator Standar Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Agama dan Akhlak Mulia agar tidak terlalu berorientasi pada penguatan kognitif saja.
- b. Perlu revisi struktur kurikulum Pada Permendiknas 22/2006 dengan menambahkan alokasi waktu untuk pendidikan agama yang diambil dari alokasi waktu untuk mata pelajaran muatan lokal dan/atau mata pelajaran pengembangan diri.
- c. SKB Mendikbud dan Menag Tahun 1999 perlu ditinjau ulang untuk diselaraskan dengan semangat UU dan PP yang berlaku.
- d. Perlu segera dibuat Peraturan Menteri Agama yang mengatur petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis supervise penyusunan kurikulum pendidikan agama oleh satuan pendidikan.
- e. Nomenklatur ‘mata pelajaran agama dan akhlak mulia’ dalam PP 19/2005 harus diselaraskan dengan UU.
- f. Nomenklatur yang berbeda-beda yang tersebar dalam Permen 22, 23, 24 Tahun 2006, Permen Nomor 2, 5, 6, 45, dan 1 tahun 2007 dan berbagai Edaran Dirjen harus diselaraskan dengan UU.

2. Perspektif Kebijakan Aspek Standar Kompetensi Lulusan

Pada aspek kompetensi lulusan, UU 20/2003 dan PP 19/2005 memberikan pesan yang kuat agar pendidikan agama tidak hanya

mencetak manusia yang cerdas secara intelektual, melainkan juga spiritual, emosional, sosial dan kinestetik.

Permendiknas Nomor 23 tahun 2006 berusaha menterjemahkan pesan dan semangat UU Sisdiknas pada PP 19/2005 dengan merumuskan indikator-indikator tiga aspek standar kompetensi lulusan, yakni Standar Kompetensi Lulusan Satuan Pendidikan (SKL-SP), Standar Kompetensi Lulusan Kelompok Mata Pelajaran (SKL-KMP) dan Standar Kompetensi Lulusan Mata Pelajaran (SKL-MP).

Telaah isi terhadap SKL-SP dan SKL-KMP menunjukkan bahwa rumusan-rumusan indikator dua aspek kompetensi tersebut di atas telah merangkum kompetensi lulusan pada tiga domain sekaligus, yaitu domain sikap (afeksi), domain pengetahuan (kognisi), dan domain ketrampilan (psikomotor). Namun demikian, dalam perumusan indikator SKL-MP, Permendiknas 23/2006 tidak terlihat memberikan porsi yang seimbang terhadap tiga domain tersebut di atas. Standar Kompetensi Lulusan Mata Pelajaran (SKL-MP) Pendidikan Agama terlalu dominan pada penguasaan aspek pengetahuan dan tidak terlihat adanya kesinambungan dengan rumusan indikator pada SKL-SP dan SKL-KMP nya yang lebih dominan pada pencapaian aspek afeksi dan psikomotor.

Hal ini akan berakibat, lulusan mata pelajaran pendidikan agama akan menjadi lulusan yang mempunyai cukup pengetahuan agama, namun kurang dalam penghayatan dan pengamalan nilai-nilai dan ajaran agama. Di sisi lain, tuntutan dan harapan agar perbaikan moral masyarakat umumnya dan peserta didik khususnya dimulai dari sekolah-sekolah akan sulit tercapai. Karena pendidikan agama yang diajarkan di sekolah hanya mengejar kecerdasan intelaktual lulusan semata.

Untuk itu, revisi Permendiknas 23/2006 tentang Kompetensi Lulusan pada aspek rumusan indikator Standar Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Agama dan Akhlak Mulia agar tidak terlalu berorientasi pada penguatan kognitif saja.

3. Perspektif Kebijakan Aspek Penilaian

Telaah ini terhadap regulasi tentang penilaian menyimpulkan tiga persoalan; *Pertama*, dalam konteks ujian nasional terdapat produk regulasi yang cenderung diskriminatif terhadap pendidikan agama yakni: 1). Penghapusan syarat memiliki nilai baik pada mata pelajaran Pendidikan Agama untuk mengikuti ujian nasional dalam Permen No. 45/2006 yang sebelum ada dalam Permen No. 20/2005; 2). Pendidikan Agama menjadi satu-satunya mata pelajaran dari tiga mata pelajaran

yang wajib diajarkan pada seluruh jenjang pendidikan yang tidak diujikan secara nasional; *Kedua*, penilaian Pendidikan Agama dalam bentuk ujian sekolah hanya pada aspek kognitif saja seperti diatur dalam Permendiknas Nomor 4 Tahun 2007, tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pendidikan yang baik, dan pesan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; *Ketiga*, terjadi kerancuan penggunaan nomenklatur ‘ujian’ sebagai salah satu cara penilaian hasil belajar peserta didik oleh pendidik.

Pada masalah yang pertama akan membuat siswa dan mungkin juga guru tidak lagi menganggap Pendidikan Agama sebagai mata pelajaran yang penting dan patut mendapatkan perhatian lebih. Pendidikan Agama hanya akan dianggap sebagai mata pelajaran komplementer saja disamping mata pelajaran-mata pelajaran pokok yang diujikan secara nasional. Di sisi lain, peserta didik Paket A & B juga akan semakin mengabaikan mata pelajaran Pendidikan Agama.

Pada masalah yang kedua akan membuat peserta didik hanya peduli terhadap penguasaan pengetahuan agama dan tidak menjadi persoalan jika mengabaikan penghayatan dan pengamalan ajaran agama dan nilai agama. Sementara pada masalah yang ketiga, kerancuan penggunaan nomenkultur ‘ujian’ sebagai salah satu cara penilaian hasil belajar kelompok mata pelajaran pendidikan agama dan akhlak mulia akan menimbulkan kerancuan makna. Mengingat nomenklatur ‘ujian’ memiliki definisi operasional tersendiri dalam peraturan perundangan kita, yang menunjuk pada kegiatan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik yang dilakukan oleh satuan pendidikan/sekolah (dan bukan oleh peserta didik).

Untuk itu saran kebijakan mengenai aspek penilaian adalah :

1. Perlunya revisi PP 19/2005 agar memasukkan Pendidikan Agama sebagai salah satu mata pelajaran yang diujikan secara nasional pada Program Paket A & B.
2. Perlu revisi Permen No. 45/2006 tentang Ujian Nasional untuk kembali memasukkan Pendidikan Agama sebagai syarat mengikuti Ujian Nasional.
3. Perlu revisi Permen No. 5/2007 pada Pasal 3 tentang Ujian Pendidikan Agama hanya pada aspek kognitif dengan menambahkan aspek psikomotorik dan Afektif.
4. Perlu revisi PP No. 19/2005 pada Pasal 64 Ayat 3 dengan menghapus atau mengganti nomenklatur ‘ujian’ karena memiliki definisi konseptual

yang berbeda dengan konsep ‘penilaian peserta didik oleh pendidik’ yang umumnya menggunakan nomenklatur ‘ulangan’.

4. Perpektif Kebijakan Aspek Tenaga Pendidik dan Kependidikan

Telaah isi terhadap peraturan perundangannya terkait dengan tenaga pendidik dan kependidikan untuk mata pelajaran pendidikan agama menyimpulkan dua masalah pokok; *Pertama*, pengangkatan pendidik agama dari dua jalur Depdiknas dan Depag rentan menimbulkan gap/hambatan baik teknis dan administratif. Akibatnya, muncul sentimen yang tidak sehat dari kalangan pendidik agama atas dasar instansi yang mengangkatnya. Selain itu, sering terjadi gap psikologis antara pendidik agama Diknas dengan pengawas agama (PPAI) yang diangkat oleh Depag karena perbedaan latar lingkungan instansi kerja.

Kedua, terjadi kerancuan seputar kewajiban sekolah berciri khas agama tertentu untuk menyelenggarakan Pendidikan Agama yang berbeda dengan ciri khasnya dan kewajiban untuk menyediakan pendidik yang seagama dengan yang diajarkannya. Seperti diketahui, sekalipun Undang-Undang No. 20/2003 dan SKB Menag dan Mendikbud 1999 menegaskan kewajiban setiap satuan pendidikan menyelenggarakan Pendidikan Agama dengan menyediakan pendidik yang seagama dengan yang diajarkannya, namun keengganan sekolah berciri khas agama tertentu untuk tidak menyelenggarakan Pendidikan Agama yang berbeda dengan ciri khasnya dengan dalih masih bersandar pada PP No. 29/1990 tidak dapat dikenakan sanksi karena belum disahkannya regulasi tentang itu. Sekalipun dengan itu, hak dasar siswa untuk mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan pendidik yang seagama tidak terpenuhi sehingga tujuan pendidikan nasional mewujudkan manusia Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan, tidak akan terwujud.

Atas dasar itu, saran kebijakan yang direkomendasikan adalah :

1. RPP Pendidikan Agama dan Keagamaan harus segera disahkan, untuk menghilangkan perbedaan penafsiran dengan PP No. 29/1990
2. Perlu revisi SKB Mendikbud dan Menag Tahun 1999 agar mencantumkan sanksi bagi sekolah yang tidak menyelenggarakan Pendidikan Agama.
3. Perlu revisi PP No. 38/1992 tentang Tenaga Kependidikan agar menegaskan kewenangan mengangkat guru Pendidikan Agama hanya pada Depag.

4. Perlunya kebijakan secara komprehensif untuk mendukung sentralisasi tenaga pendidik dan kependidikan agama berada di bawah naungan Departemen Agama.

5. Perspektif Kebijakan Aspek Sarana-Prasarana dan Pembiayaan

Pada aspek sarana prasarana dan pembiayaan, SKB Mendikbud dan Menag telah ‘membatasi’ masalah pengadaan sarana dan prasarana dan pembiayaan hanya menjadi kewenangan dan tanggungjawab Departemen Agama. Padahal dengan anggaran yang terbatas di Depag pada satu sisi dan tuntutan pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan agama yang semakin tinggi di sisi lain membuat pemenuhan sarana prasarana pendidikan agama –sejauh ini– relatif tersendat.

‘Pembatasan’ tanggungjawab pemenuhan sarana prasarana dan pembiayaan penyelenggaraan pendidikan agama hanya pada Departemen Agama juga membuat Pemerintah Daerah dan Depdiknas minim perhatian terhadap pemenuhan sarana prasarana pendidikan agama. Atas dasar fakta tersebut, saran kebijakan yang direkomendasikan adalah:

1. Perlu revisi SKB Menag dan Mendikbud 1999 tentang penyediaan sarana dan prasarana Pendidikan Agama yang tadinya hanya menjadi tanggung jawab dan kewenangan Depag menjadi tanggung jawab Depag, Diknas, Pemda dan Masyarakat.
2. Perlu revisi Permen No. 4/2007 agar memasukkan pembangunan rumah ibadah dan perlengkapan sarana pembelajaran pendidikan agama sebagai bagian dari komponen yang dianggarkan DAK.
3. Perlu revisi Edaran Dirjen No. 643/C/KU/ 2007 agar memasukkan pembangunan rumah ibadah dan perlengkapan sarana pembelajaran pendidikan agama sebagai bagian dari komponen yang dianggarkan dalam DAK.
4. Perlu revisi SKB Menag dan Mendikbud 1999 agar pembiayaan penyelenggaraan pendidikan agama tidak lagi hanya menjadi kewenangan dan tanggungjawab Departemen agama.

SUMBER BACAAN

Kebijakan Direktur Jenderal Kelembagaan Agama Islam di Bidang Pendidikan Agama dan Keagamaan Islam Tahun 2002

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 046/U/1996 tentang Pedoman Pengangkatan Guru Pendidikan Agama Sekolah dasar Negeri Tahun Anggaran 1995/1996

- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 2 tahun 2006 tentang Ujian Sekolah/Madrasah Tahun Pelajaran 2006/2007
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 20 tahun 2005 tentang Ujian Nasional tahun Pelajaran 2005/2006
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk satuan Pendidikan Dasar dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk satuan Pendidikan Dasar dan Menengah
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 2 tahun 2006 tentang Ujian Sekolah/Madrasah Tahun Pelajaran 2006/2007
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP)
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah RKP (rencana egiatan Pokok) Tahun 2007
- Surat Edaran Dirjen Bagais Depag RI Nomor DJ.II.1/PP.00/ED/681/2006 tentang Pelaksanaan Standar Isi
- Surat Edaran Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Nomor 643/C/KU/2007 Perihal Tata cara Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan tahun Anggaran 2007
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
- Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) RI tentang Pendidikan dan Pendidikan Keagamaan
- Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) RI tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
- Azyumardi Azra, "Pendidikan Islam : Tradisi dan Modernisasi Menuju Millenium Baru", Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2002

- Consuelo G. Sevilla, Jesus A. Ochave, Twila G. Punslan, Bella P. Regala dan Gabriel G. Uriarte, *Pengantar Metode Penelitian*, (terj.), Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993.
- Hasan Langgulung, "Peralihan Paradigma Dalam Pendidikan Islam dan sains Sosial" Jakarta : Gaya Media Pratama, 2002.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, Kebijakan Publik yang Memburni: *Konsep, Strategi dan Kasus*, Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset, 2003.
- Husni Rahim, "Arah baru Pendidikan Islam di Indonesia", Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2001
- Krippendorf, Klaus: Content Analysis: An Introduction to its Methodology. 2nd ed. Sage, 2004.
- Mark Turner dan David Hulme, Governance Administration and Development: *Making The State Work*, London: Macmillan Ltd., 1997
- Mastuhu, "Memberdayakan Sistem Pendidikan Islam", Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999
- Adian Husaini, "Menyoal Kembali Pendidikan Agama", Harian Kompas, 8 September 2002
- Chaedar Alwasliyah, "Tafsir Konstruktif atas Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP)", Harian Pikiran Rakyat, 4 Maret 2007
- Haidar Bagir, "Gagalnya Pendidikan Agama", Kompas, Jum'at 28 Februari 2003
- Haidar Bagir, "Pendidikan Bukan Sekedar Pengajaran" Kompas, 11 April 2003
- Laporan Penelitian Listia dkk, "Pendidikan Agama di Sekolah : Analisa Isi Kurikulum Pendidikan Agama-agama tingkat SD, SMP dan SMA di Jogjakarta" Institut DIAN/Interfidei Jogjakarta, 2005
- Luthfi Assyaukanie, "Pendidikan Agama Melalui Pelajaran Umum", Harian Kompas, 15 Maret 2003
- Muhammad Wahyuni Nafis, "Memikirkan Kembali Pengajaran Agama", Kompas, 20 Maret 2003
- Prof. Dr. Munandir, "Pendidikan Agama dan RUU Sistem Pendidikan Nasional", Harian Kompas, 2 April 2003
- Yuyun Qomari, "Relevansi Pendidikan Agama di Sekolah" Homepage Pendidikan Network, 22 Maret 2003
- Zaenal Abidin Eko Putro, "Menggugat Kembali Pendidikan Agama", Harian Kompas 7 April 2003
- Zuly Qodir, "Dibutuhkan Pendidikan Agama yang Menjiwai", Harian Kompas, 15 Maret 2003