

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA DI SEKOLAH-SEKOLAH KATOLIK: Studi Kasus Kota Blitar Provinsi Jawa Timur

Nurudin

Peneliti Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan,
Balitbang dan Diklat Kementerian Agama RI
Jln. M.H. Thamrin 6 Jakarta, Tel. +6221 3920379
Email: dklaros@yahoo.com

Abstract

The key issues in this study include: Has there been any violation in the implementation of religious education in Catholic schools? Are the sanctions by the Ministry of Religious Affairs in accordance with appropriate mechanisms and procedures? What is the local government response in following recommended sanctions by the Ministry of Religious? What individual, social and political consequences/implications from such violation in the implementation of religious education at schools? While the purpose of the study is, firstly, to obtain accurate data and information on issues related to religious education in Catholic schools in Blitar; secondly, to verify the proposed closure of Catholic schools by Blitar Municipal Ministry of Religious Affairs; thirdly, to explore various possible religious, social, political, and security consequences in the community. This study uses qualitative method, from which the results can be described as follows: (1). Based on the applicable laws and regulations, obviously there has been a violation in the implementation of religious education at Catholic schools. (2) Sanctions from the Ministry of Religious Affairs have been found to conform the mechanisms and procedures, from the socialization, training, coordination, to sanctioning stages. (3). No follow up actions have been made by the local government with respect to recommended sanctions by the Ministry of Religious Affairs upon varied considerations (of social, political, and security). (4). Drown-out resolution to the continuing violations of religious education in schools would potentially disturb religious harmony and tend to harm the community to a greater extent.

Keywords: Implementation, policy, religious education

Abstrak

Permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik? Apakah pemberian sanksi yang diberikan oleh Kementerian Agama telah sesuai dengan mekanisme dan prosedur? Bagaimana respon Pemerintah daerah dalam menindaklanjuti rekomendasi pemberian sanksi oleh Kementerian Agama? Bagaimana konsekuensi/implikasi individual, sosial dan politik terhadap pelanggaran pelaksanaan pendidikan agama di sekolah?. Sedangkan tujuan penelitian adalah Pertama, memperoleh data dan informasi yang akurat tentang persoalan yang terkait pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik kota Blitar, Kedua, verifikasi terhadap usulan penutupan sekolah-sekolah Katolik oleh Kementerian Agama kota Blitar, Ketiga, mendalami berbagai kemungkinan dampak keagamaan, sosial, politik, dan keamanan pada masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Adapun hasil penelitiannya adalah (1). Berdasarkan peraturan dan perundangan yang berlaku, secara nyata telah terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik. (2). Prosedur pemberian sanksi yang diberikan oleh Kementerian Agama telah sesuai dengan mekanisme dan prosedur, yaitu dimulai tahap sosialisasi, pembinaan,

Naskah diterima 23 Mei 2013. Revisi pertama, 20 Juni 2013. Revisi kedua, 20 Juli 2013 dan revisi terakhir 3 Agustus 2013.

koordinasi, dan pemberian sanksi. (3). Pemerintah daerah belum menindaklanjuti dengan memberikan sanksi atas rekomendasi Kementerian Agama dengan berbagai pertimbangan (sosial, politik, dan keamanan). (4). Penyelesaian yang berlarut terhadap pelanggaran pelaksanaan pendidikan agama di sekolah akan berpotensi mengganggu kerukunan umat beragama dan cenderung merugikan masyarakat yang lebih luas.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Pendidikan Agama.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pendidikan merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Definisi yang termaktub dalam Pasal 1 poin 1 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) ini, menjadi basis dari corak penyelenggaraan pendidikan nasional secara umum. Dimana aspek nilai religiusitas menjadi arus utama dari implementasi kebijakan pendidikan nasional. Terbukti, Pendidikan Nasional, oleh UU Sisdiknas tidak hanya didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, tetapi juga disandarkan pada akar nilai-nilai agama.¹ Lebih jauh, nilai religius keagamaan semakin diperjelas didalam fungsi dan tujuan pendidikan nasional pada Pasal 3 UU Sisdiknas, yaitu bahwa "Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan

¹Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas Pasal 1 poin 2, berbunyi, "Pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman."

menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab."²

Arus utama pembangunan potensi nilai agama dalam pendidikan nasional, selanjutnya berkonsekwensi pada hadirnya sebuah kebijakan penyelenggaraan 'pendidikan agama' di lembaga pendidikan formal di semua tingkatan, dimana porsi dan proporsinya diatur sedemikian rupa dalam rangka memberikan hak untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu sekaligus hak asasi dalam beragama dan berkeyakinan. Secara definitif, Pendidikan Agama, sebagaimana dijelaskan pada Peraturan Pemerintah (PP) No 55 tahun 2007, adalah "pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui matapelajaran/matakuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan."³

Dari aspek konstruksi kebijakan perundangan, penyelenggaraan pendidikan agama pada satuan pendidikan formal merupakan bagian dari hak yang harus diberikan kepada peserta didik oleh setiap lembaga pendidikan formal sebagai penyelenggara pendidikan. Lebih spesifik ditegaskan pada Pasal 12 ayat (1) poin (a) UU 20/2003 tentang Sisdiknas, bahwa "Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: (a) mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama." Selanjutnya, regulasi undang-undang ini menghasilkan turunan

²Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas Pasal 3.

³Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, pasal 1, penjelasan tentang pengertian pendidikan agama.

perundangan dibawahnya, yaitu PP No 55/2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, yang secara organik menjabarkan berbagai ketentuan dalam UU 20/2003 tentang Sisdiknas terkait penyelenggaraan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan.

Selanjutnya, PP No. 55 Tahun 2007 ini menurunkan aturan organik berupa Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah. Pada peraturan ini dijabarkan lebih terperinci bagaimana implementasi penyelenggaraan pendidikan agama pada satuan pendidikan formal. Termasuk didalamnya aturan tentang implementasi kurikulum, proses pembelajaran, standar kompetensi lulusan, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana prasarana, pembiayaan, penilaian hasil belajar, evaluasi pengelolaan hingga sanksi-sanksi. Untuk mengetahui jalannya implementasi regulasi terhadap sasaran kebijakan (satuan pendidikan), niscaya dilihat terlebih dahulu bagaimana sekolah memenuhi serangkaian kewajiban kebijakan (*policy obligation*) yang diamanatkan kepadanya. Dalam konteks penjabaran terhadap UU Sisdiknas dan PP 55 diatas, PMA ini menguraikan secara lebih tegas kewajiban satuan pendidikan formal dalam mengimplementasikan penyelenggaraan pendidikan agama (Pasal 3 ayat 1 dan 2), serta ketentuan teknis penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah (Pasal 4 ayat 1 sampai 4). Perihal sanksi yang dijatuhkan, PMA menjelaskan lebih terperinci, sebagai penegasan dari apa yang telah diatur dalam PP mulai peringatan tertulis hingga rekomendasi penutupan berupa pencabutan izin operasional (Pasal 28 ayat 1 dan 4).

Regulasi perundangan dari UU hingga aturan organik kebawahnya tersebut, dengan demikian, mewajibkan bagi setiap satuan pendidikan formal (sekolah), baik negeri, swasta umum, maupun sekolah-sekolah yang berada dibawah naungan yayasan komunitas keagamaan tertentu, untuk menyelenggarakan pendidikan agama kepada siswa sesuai dengan agama yang dianutnya oleh guru yang seagama. Dengan kata lain, nihilnya pemberian

mata pelajaran pendidikan agama sesuai agama yang dianut oleh peserta didik dan oleh pendidik seagama disebuah sekolah tertentu merupakan pelanggaran terhadap kebijakan perundang-undangan.

Permasalahan Penelitian

1. Apakah terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik?
2. Apakah pemberian sanksi yang diberikan oleh Kementerian Agama telah sesuai dengan mekanisme dan prosedur?
3. Bagaimana respon Pemerintah daerah dalam menindaklanjuti rekomendasi pemberian sanksi oleh Kementerian Agama?
4. Bagaimana konsekuensi/implikasi individual, sosial dan politik terhadap pelanggaran pelaksanaan pendidikan agama di sekolah?

Tujuan Penelitian

1. Memperoleh data dan informasi yang akurat tentang persoalan yang terkait pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik kota Blitar.
2. Verifikasi terhadap usulan penutupan sekolah-sekolah Katolik oleh Kementerian Agama kota Blitar.
3. Mendalami berbagai kemungkinan dampak keagamaan, sosial, politik, dan keamanan pada masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian berjudul Implementasi Pendidikan Agama di Sekolah-Sekolah Katolik (Studi Kasus Kota Blitar Propinsi Jawa Timur) ini merupakan penelitian studi kasus untuk mendapatkan fakta-fakta penelitian (*fact finding*), dilaksanakan di kota Blitar dengan lokus penelitian sekolah-sekolah Katolik, Kementerian Agama, Dinas Pendidikan, Pemerintah Kota Blitar, Kepolisian Resort kota Blitar. Penelitian dilaksanakan Januari-

Februari 2013. Sesuai karakteristik tujuan penelitian yang ingin dihasilkan, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data dalam penelitian ini yaitu, data primer dan data sekunder. Data primer digali dari sumber data yang diperoleh dari lapangan secara langsung melalui wawancara. Data sekunder bersumber dari dokumen dan data lainnya. Sumber data dalam penelitian ini digali dan dikumpulkan dari hasil wawancara, FGD, dokumentasi dan observasi. Sedangkan teknik analisis data melalui proses reduksi data (kategorisasi data), penyajian data, dan kesimpulan.

KONSEP IMPLEMENTASI DAN PENDIDIKAN AGAMA

Sebagai bagian dari keseluruhan proses kebijakan publik, implementasi merupakan cara atau bentuk perubahan dari keputusan ke dalam aplikasi. Dengan kata lain, implementasi merupakan upaya untuk melaksanakan yang seharusnya apa yang telah diputuskan oleh pengambil kebijakan. Berkaitan dengan hal ini, Presmann dan Wildavsky menyatakan:

When objectives are not realized one explanation is the assertion of faulty implementation. The activities that were supposed to be carried out were not executed or were subject to inordinate delays. Another appropriate explanation may be that aspirations were set too high. Instead of asking why the process of implementation was faulty, we ask why too much was expected of it. Studying the process of implementation therefore, includes the setting of goals (policy, according to its earlier meaning) toward which implementation is directed.

Berdasarkan uraian diatas, maka implementasi sebuah kebijakan publik memerlukan beberapa faktor penting agar bisa berjalan dengan baik, yaitu: (a) kebijakan publik itu sendiri yang mampu merespon isu dan masalah publik yang sedang berkembang; (b) pengambil keputusan yang mampu merumuskan kebijakan sesuai dengan aspirasi

publik; (c) pelaksana kebijakan di lapangan yang mampu merealisasikan substansi kebijakan yang telah dirumuskan; (d) sasaran kebijakan publik yang mampu merespon dengan baik dan berpartisipasi aktif terhadap kebijakan yang dilaksanakan, (e) waktu pelaksanaan kebijakan yang memadai; serta (f) hasil-hasil yang jelas yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Di titik ini, nantinya akan diukur sejauhmana implementasi penyelenggaraan pendidikan agama di satuan pendidikan formal dapat berjalan atau justru sebaliknya terkendala.

Sejumlah teori implementasi kebijakan menegaskan bahwa terdapat sejumlah faktor yang memengaruhi berhasil tidaknya implementasi kebijakan publik. Gerston⁴, misalnya, mensyaratkan adanya 4 faktor, yaitu: (1) *translation ability*, yaitu kemampuan staf pelaksana untuk menerjemahkan apa yang sudah diputuskan oleh pengambil kebijakan untuk dilaksanakan; (2) *resources* (sumberdaya), khususnya yang berkaitan dengan sumberdaya manusia, peralatan/sarana dan prasarana; (3) *limited number of players*, yaitu jumlah pelaksana kebijakan yang tidak terlalu banyak, agar tidak menimbulkan kebingungan, benturan antar kewenangan dan juga kompetisi yang tidak sehat; (4) *accountability*, yaitu adanya pertanggungjawaban dari pelaksana kebijakan terhadap apa yang telah dihasilkan.

Dalam konteks pendidikan, Dedi Mulyasana menggarisbawahi konsep dasar pendidikan dalam kerangka 'proses pematangan' kualitas hidup. Melalui proses tersebut diharapkan manusia dapat memahami apa arti dan hakikat hidup, serta untuk apa dan bagaimana menjalankan tugas hidup dan kehidupan secara benar. Karena itulah fokus pendidikan diarahkan pada pembentukan kepribadian unggul dengan menitikberatkan pada proses pematangan kualitas logika, hati,

⁴Larry N. Gerston, *Public Policymaking In Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, (New York: M.E Sharp, Inc, 1992), hal. 18

moral dan keimanan, demi tercapainya ‘titik kesempurnaan’ dalam kehidupan.⁵

Sebagai proses pembebasan, kalangan rekonstruksionis meyakini bahwa pendidikan mampu menjadi sarana penyadaran (*conscientization*) dan perubahan sosial (*social transformation*). Bagi mereka, pendidikan adalah agen utama melakukan rekonstruksi terhadap tatanan sosial.⁶ Pazmino memaparkan keyakinan utama para rekonstruksionis, diantaranya:

“... hold the goal of building an ideal and just social order. Efforts are directed toward establishment of a practical utopia where persons are liberated to be and become all intended to be.”⁷

Paulo Freire merupakan penggagas terkemuka gerakan rekonstruksionisme pendidikan. Sebagai penganut Katolik, maka sewajarnya sebagian konsepsi pendidikannya dipengaruhi oleh cara pandangnya dalam beragama, yang oleh Reed dan Prevost, namanya disejajarkan dengan beberapa pemikir pendidikan Katolik dan Kristen lain seperti Findley B. Edge, D. Campbell Wyckoff, Sara Little, James Michael Lee, John H. Westerhoff III, Gabriel Moran, James Fowler dan Thomas G. Groome. Groome bahkan secara terang-terangan mengakui pengaruh Freire yang sangat kuat di dalam dirinya.⁸

Karena determinan aspek penyadaran dan perubahan sosial, maka pendidikan oleh Freire dan kalangan rekonstruksionis dimaknai sebagai upaya pembebasan (*education for freedom*). Dalam hal ini ia menjelaskan:

⁵Dedi Mulyasana, *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011, hal. 2

⁶George R. Knight, *Philosophy of Education*, Michigan: Andrew University Press, 1989) 116-119.

⁷Robert W. Pazmino, *Foundational Issues in Christian Education: An Introduction in Evangelical Perspective*, Grand Rapids: Baker, 1988, hal. 109.

⁸James E. Reed dan Ronnie Prevost, *A History of Christian Education*, (Nashville: Broadman & Holman, 1993) 350-360.

*Education as the practice of freedom, --as opposed to education as the practice of domination—denies that man is abstract, isolated, independent, and unattached to the world; it also denies that the world exist as a really apart from people. Authentic reflection considers neither abstract man nor the world without people, but people in the relation with the world.*⁹

Bagi Freire, pendidikan harus dijadikan sarana membuka mata peserta didik guna menyadari realitas ketertindasannya untuk kemudian bertindak melakukan transformasi sosial. Kegiatan untuk menyadarkan peserta didik tentang realitas ketertindasan ini lazim disebut *conscientization* (penyadaran), yaitu pemahaman mengenai keadaan nyata yang sedang dialami peserta didik.¹⁰ Dalam hal ini, Schipani menjelaskan makna penyadaran sebagai:

*. . . denotes an integrated process of liberative learning and teaching as well as personal and societal transformation. Conscientization thus names the process of emerging critical consciousness whereby people become aware of the historical forces that shape their lives as well as their potential for freedom and creativity; the term also connotes the actual movement toward liberation and human emergence in persons, communities, and societies.*¹¹

Konsep dasar pendidikan pembebasan ini ternyata mendapat perlawanan dari kalangan pemikir pendidikan Kristen maupun Katolik. Para pemikir Katolik dan Kristen, semisal Pazmino, menilai bahwa titik tolak Freire adalah situasi kontekstual dan bukan

⁹Paulo Freire, *Pedagogy of The Oppressed*, New York: The Continuum International Publishing Group, 2005, hal. 81.

¹⁰Daniel Schipani, “Liberation Theology and Religious Education” dalam *Theologies of Religious Education*, ed. Randolph Crumph Miller, Birmingham: Religious Education, 1996, hal. 307.

¹¹*Ibid.*, hal. 308

teks (Alkitab).¹² Akibatnya, dalam konsepsi Freire terdapat beberapa pemikiran khas kristiani yang sengaja diabaikan seperti: natur keberdosaan manusia, peranan Roh Kudus dalam diri manusia dan pemberitaan injil sebagai tugas orang percaya. Mengingat hal-hal tersebut, tidak mengherankan apabila dari perspektif kristianitas (Katolik dan Protestan), sebagaimana Benni Godwin, menilai bahwa, “Freire’s theory, epistemology, and axiology are not fully developed.”¹³

Meski demikian, dengan membaca karya terakhir Freire, *Pedagogy of The Heart*, Clarence Joldersma menilai ajaran Katolik telah banyak memengaruhi pemikiran pendidikan Freire. Demikian pernyataan Joldersma:

*The central role of a Christianity faith in Freire’s pedagogy and social critique is certainly born out in one of his last publications, Pedagogy of the Heart (1988). At the end of that work Freire reflects on the Christian vision that has motivated him throughout his life. His overall message of hope for the millions of people that are oppressed around the world has been, in his own mind, unmistakably centered in his own Christian faith.*¹⁴

Dan begitulah, dalam karya terakhirnya, sebagai pemikir pendidikan yang dipengaruhi pemikiran marxisme-eksistensial, Freire justru banyak merefleksikan tulisan-tulisannya terdahulu dari perspektif nilai agama (*christianity*). Ia banyak berbicara tentang moralitas, Tuhan dan relasinya dengan manusia, sesuatu yang agak tidak biasa dalam karangan dia sebelumnya. Ia, misalnya, menjelaskan dalam salah satu tulisannya:

This is how I have always understood God—a presence in history that does not

¹² Robert W. Pazmino, *opcit.*, hal. 70-71

¹³ Benni Godwin, *Reflection on Education*, Atlanta: Goodpatrick, 1978, hal. 92

¹⁴ Clarence Joldersma, *The Tension Between Justice and Freedom in Paulo Freire’s Faith-Full Pedagogy*, [http://www.calvin.edu/~cjolders/WHAM99paper.html].

*preclude me from making history, but rather push me toward world transformation, which makes it possible to restore humanity of those who exploit and of the weak.*¹⁵

Pada posisi demikian, tugas pendidikan dalam upaya melakukan internalisasi nilai ketuhanan sebagai spirit moral di ruang sosial, mewarnai hampir keseluruhan perspektif para teoritis pendidikan dari kalangan Katolik dan Kristen. Merefleksi pentingnya pengembangan nilai moral dalam pendidikan ini, Crawford & Rossiter, misalnya, secara tegas mendorong peniscayaan nilai moral menjadi basis bagi isi kurikulum. Mereka menegaskan:

*The moral, ethical and spiritual development of students is a fundamental goal of education. It is clearly not confined to one area of the curriculum. All teachers, across all areas of the curriculum have a responsibility to inculcate in their students positive values and a capacity for moral and ethical judgment.*¹⁶

Bagi Crawford dan Rossiter, pentingnya memasukkan nilai moral dan spiritual ke dalam kurikulum pendidikan ini dilakukan sebagai upaya memosisikan tanggungjawab sosial ditengah masyarakat demokratis. Sehingga murid tidak hanya belajar tentang pengetahuan dan pengembangan skill, melainkan juga menghayati dan memanifestasikan moralitas kedalam kehidupan sehari-hari.¹⁷

Sementara itu, tidak berbeda secara substansial, para pakar pendidikan dari kalangan Islam mempersepsi pendidikan tidak sebatas proses menjawab realitas ketimpangan sosial, melainkan juga upaya tanggungjawab membentuk kualitas pribadi, baik secara keilmuan, karakter, maupun mental. Said

¹⁵ Paulo Freire, *Pedagogy of the Heart*, New York: Continuum, 1988, hal. 104.

¹⁶ Marissa Crawford & Graham Rossiter, *Teaching Wisdom and The Moral and Spiritual Development of Young People*, Journal Of Christian Education, Australian Of Catholic University, 1992, Paper 101, hal. 46 - 65

¹⁷ Ibid.

Ismail Ali, misalnya, menyebut pentingnya integrasi pribadi dan karakter yang seimbang sebagai faktor penting untuk berkontribusi di tengah lingkungan sosial. Faktor moral, lantas menjadi fokus perhatian yang lebih dominan. Ali mengatakan:

*We have realized the serious role of education and educational thought in shaping the individual's integrated and balances character that endows society with a distinctly clear identity. This attempts bore fruit in bringing to light the peerless achievement of education thought as regard shaping the individual's character, constructing society and building up the civilization.*¹⁸

Untuk mencapai integrasi individual dan keseimbangan karakter dalam menyikapi realitas, pendidikan tidak boleh menjadikan manusia asing terhadap dirinya dan asing terhadap hati nuraninya. Pendidikan tidak boleh melahirkan sikap, pemikiran dan perilaku semu. Pendidikan diposisikan sebagai sarana yang mampu menyatukan sikap, pemikiran, perilaku, hati nurani, dan keimanan menjadi kesatuan yang utuh.¹⁹

Sabir Rayan, diantaranya, memaknai paradigma pendidikan sebagai upaya membangun kualitas kemanusiaan yang mampu memberikan garis sambung (*the link*) antara realitas dan nilai, yang berarti pula sebuah upaya rekonsiliasi antara teori dan praktik. Terdapat setidaknya tiga elemen penting yang, menurut Rayan, tidak boleh hilang dari pendidikan, yaitu: rasa (*sense*), pikiran (*mind*) dan etika (*ethic*). Ketiga elemen ini niscaya didorong dalam implementasi berbagai metode dan strategi pembelajaran. Dalam hal ini Rayan menguraikan:

Education aims to make balance between three levels: sense, mind and ethics, and

¹⁸Said Ismail Ali, *Social Aspect Of Knowledge Of Moral Education*, dalam *The Education Conference Book*, Amman: Islamic Studies and Research Association, 1992, hal. 156

¹⁹Mulyasana., opcit, hal. 2.

*promoting them by various Educational methods. The ego's progress is a continuous dynamic movement which assimilates the different aspects and stages, without negating any, the perceptive and the intellectual, thought and emotions, ideas and deeds are all integrated into the final aim of the ego.*²⁰

Dengan konstruksi konseptual pendidikan perspektif agama-agama tersebut, maka secara seimbang dapat disimpulkan titik penting aspek nilai, baik moral, sosial, dan individual yang mendasari tujuan besar pendidikan agama. Pada posisi demikian, sejatinya tidak terdapat distingsi teoritik yang substantif antar masing-masing konsep pendidikan yang dipengaruhi karakteristik agama-agama, sebaliknya justru terjadi dialektika yang bermuara pada kesimpulan yang sama. Dialog konseptual tersebut setidaknya bertemu pada tiga muara sekaligus, yaitu (1) peran penting pribadi terhadap realitas sosial: (2) penguatan pribadi sebagai individu yang bebas, tersadarkan, dan berkarakter paripurna. (3) penguatan pribadi religius yang mempunyai tugas dan peran untuk menyebarkan nilai-nilai kebaikan dan moral yang disandarkan kepada nilai keyakinan (iman) dan kepasrahan kepada Tuhan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konteks Kasus

Di kota Blitar, terdapat enam satuan pendidikan formal dibawah naungan yayasan Katolik Yohanes Gabriel dan yayasan Freinadementz yang belum bersedia memberikan mata pelajaran agama sesuai dengan agama siswa dan oleh guru yang seagama. Keenam sekolah tersebut adalah: SDK Santa Maria, SDK Yos Sudarso, SMPK Yos Sudarso, SMPK Yohanes Gabriel, SMUK Diponegoro, dan SMKK Santo Yusuf.

²⁰Sabir Rayan, *Islamic Phylosophy of Education*, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 2, No. 19, Oktober 2012, hal. 150.

Dilihat dari jumlah siswa, secara peraturan, beberapa satuan pendidikan formal Katolik ini seharusnya memberikan pelajaran agama sesuai dengan agama siswa yang diajarkan oleh guru seagama. Sebagaimana tabel dibawah ini:

Jumlah Siswa di Enam Sekolah Katolik di Kota Blitar menurut Kategori Agama

Sekolah	Islam	Kristen	Katolik	Hindu	Budha	Kong- hucu	Jml
SDK Santa Maria	24	211	314	5	19	11	582
SDK Yos Sudarso	21	89	95	1	2	-	208
SMPK Yos Sudarso	41	106	99	6	-	1	253
SMPK Yohanes Gabriel	57	12	7	-	-	-	76
SMUK Dipone-goro	533	138	136	3	5	1	816
SMKK Santo Yusuf	1092	66	62	2	11	-	1233

Sumber: Dinas Pendidikan Daerah Kota Blitar

Permasalahan implementasi pendidikan agama di sekolah Katolik di kota Blitar mulai muncul semenjak tim monitoring dan evaluasi (monev) yang dibentuk oleh Walikota Blitar pada 6 Maret 2012, menemukan bahwa enam sekolah katolik di Blitar belum melaksanakan amanat UU Sisdiknas Pasal 12 ayat 1 poin a dan PP No. 55/2007. Sehingga Pemerintah Kota Blitar mendistribusikan guru-guru beragama Islam, Kristen, Hindu dan Budha kepada sekolah yang bersangkutan untuk menjalankan pendidikan agama di sekolah dengan guru agama sesuai dengan agama siswa. Namun para Kepala Sekolah Katolik masih menanggukhkan pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan agama sebagaimana amanat perundangan.

Tim monev selanjutnya membuat rekomendasi yang antara lain berisi: (1) meminta enam sekolah Katolik dibawah naungan yayasan Yohanes Gabriel untuk berkoordinasi dan menerima guru-guru yang telah ditugaskan oleh pemerintah kota Blitar, dan selanjutnya diberikan waktu untuk memberikan pelajaran pendidikan agama kepada siswa sesuai agama masing-masing; (2) apabila setelah satu minggu rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan, maka dimohon kepada kepala Kantor Kementerian Agama kota Blitar untuk

memberikan pembinaan dan menyampaikan surat peringatan kepada Kepala Sekolah yang tidak melaksanakan pembelajaran agama sesuai dengan agama siswa di sekolah dengan tembusan kepada Walikota Blitar dan Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar.

Pada akhirnya, Kementerian Agama kota Blitar menerbitkan Surat Peringatan I, Surat

peringatan II dan Surat Peringatan III dan disusul surat rekomendasi penutupan sekolah Katolik akibat tidak dipenuhinya ketentuan dalam perundangan tentang kewajiban sekolah melaksanakan pendidikan agama sesuai agama siswa dan dengan guru yang seagama. Namun permasalahan semakin meruncing, karena perdebatan implementasi kebijakan tersebut bersinggungan

dengan urusan agama, HAM dan Kerukunan. Bahkan menjadi polemik nasional. Pro-kontra pun ramai dibicarakan di berbagai berita secara nasional dan internasional. Pro-kontra kasus Blitar ini melibatkan berbagai kalangan, termasuk para tokoh kerukunan agama, politisi dan akademisi.

Menurut pihak yang kontra, polemik pendidikan agama di Kota Blitar tak dapat dilepaskan dari Peraturan Walikota Blitar Nomor 08/2012 tentang Uji Kompetensi baca Kitab Suci sebagai syarat masuk SLTP dan SLTA yang berlaku sejak penerimaan siswa baru tahun ajaran 2012/2013. Peraturan ini telah meresahkan sekolah-sekolah Katolik di satu sisi, dan telah memicu ketegangan beragama di sisi lainnya. Salah satunya, pandangan yang disampaikan oleh pihak *Indonesian Conference on Religions and Peace* (ICRP) yang mengadakan polemik pendidikan agama di Blitar ini kepada Ketua Mahkamah Konstitusi. ICRP menyatakan, ancaman penutupan beberapa sekolah Katolik karena tidak memberikan pelajaran agama non-Katolik bagi siswa didiknya oleh pemerintah daerah Blitar dinilai mencederai kebebasan dalam memeluk agama yang dilindungi konstitusi. Hal itu dinilai memperkeruh toleransi beragama yang selalu didengungkan dalam dunia pendidikan. Blitar

mewajibkan tes kompetensi siswa harus bisa membaca Alquran bagi sekolah-sekolah di sana.²¹

Pihak yang sepakat, menilai bahwa kebijakan pemerintah kota Blitar dan peringatan yang disampaikan oleh kementerian agama kota Blitar sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan. Arwani Thomafi, anggota DPR RI, menegaskan bahwa satuan pendidikan formal mendapatkan mandat untuk mengimplementasikan UU Sisdiknas pasal 12 poin a, bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: (a) mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Menurut Arwani, hal itu diperkuat oleh UU yang sama Pasal 4 ayat (1) bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan nilai kemajemukan. Sudah jelas bagi Arwani bahwa kewajiban menyelenggarakan pendidikan agama itu bukan sebuah pemaksaan tetapi amanat UU. Karenanya, sudah dapat dibenarkan jika Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah Kota Blitar menegur sekolah yang tidak menjalankan amanat UU tersebut. Arwani menambahkan, UU ini harus implementatif. Tidak ada pemaksaan dalam hal ini, yang ada adalah mematuhi aturan perundang-undangan. Pemda berwenang melakukan pengawasan atas jalannya penyelenggaraan pendidikan sekolah di daerah masing-masing..²²

Sementara itu, Azyumardi Azra, Pakar Pendidikan Agama, menulis sebuah artikel di sebuah kolom khusus surat kabar nasional berjudul “Sekolah Pelanggar HAM”,²³ menyoroti secara mendalam permasalahan implementasi pendidikan agama di sekolah Katolik di Blitar. Menurut Azra, bagaimana bisa

²¹www.okezone.com, Wah, Sekolah Paksakan Pendidikan Agama, 28 Januari 2013.

²²www.centroone.com, PPP: Pendidikan Agama di Sekolah Bukan Paksaan, 29 Januari 2013.

²³Azyumardi Azra, Sekolah Pelanggar HAM, Republika, 28 Februari 2013.

terjadi sekolah yang seharusnya merupakan tempat penyemaian kesadaran dan penegakan HAM, justru melakukan pelanggaran serius. Hal ini terkait dengan kontroversi dan penolakan berlarut-larut enam sekolah Katolik di Blitar beberapa bulan terakhir menyediakan guru Muslim untuk memberikan mata pelajaran agama Islam kepada murid-murid Muslim yang jumlahnya lebih daripada 60 persen total peserta didik sekolah bersangkutan. Pengurus Yayasan dan Pimpinan Sekolah bersangkutan menyatakan, sekolah mereka adalah sekolah berciri khusus agama (Katolik); dan karena itu tidak wajib menyediakan guru agama lain sesuai agama peserta didik. Bahwa sekolah Katolik dan juga agama lain seperti Kristen, Islam, Hindu, Budha, Konghucu dan sebagainya boleh memiliki ciri sendiri tidak perlu dipersoalkan lagi. Hal itu, bagi Azra, sah sesuai UUD 1945 dan UU tentang Sisdiknas No 20/2003. Meski bercirikan agama, jelas sekolah seperti itu bersifat terbuka, dan karenanya juga bisa menerima peserta didik beragama lain. Karena itu sangat *absurd*, jika sekolah menolak menyediakan guru –atau menolak menerima guru agama yang disediakan Kemendikbud atau Dinas Pendidikan setempat untuk memberi pelajaran agama sesuai agama murid.

Azra mengemukakan, contoh sangat baik dalam hal ini adalah sekolah-sekolah Muhammadiyah yang terdapat di daerah (provinsi atau kabupaten/kota) mayoritas Katolik atau Kristen (Protestan). Penelitian disertasi DR Abdul Mu’thi yang sudah dibukukan (2011) menemukan apa yang dia sebut peserta didik ‘Krismuha’—Kristiani Muhammadiyah. Sederhananya, dalam konteks ‘Krismuha’, para peserta didik non-Muslim di sekolah Muhammadiyah di tempat tertentu di NTT, Kalteng, dan Papua mendapat mata pelajaran agama (Katolik atau Kristen) yang mereka anut. Akhirnya, HAM dan toleransi tidak cukup hanya wacana. Perlu praktek kongkrit, jelas, jujur, dan ikhlas— termasuk dalam lembaga pendidikan apapun.²⁴

²⁴Ibid

Tentu saja, penelitian ini tidak hanya berhenti pada persoalan gagal tidaknya implementasi sebuah kebijakan, lebih jauh akan melihat konstruksi relasional antar elemen berkepentingan di dalamnya sekaligus dampak yang ditimbulkan, sehingga akan didapati formulasi solutif dan akademis dalam mencari 'jalan tengah' menyelesaikan permasalahan faktual tersebut.

Bentuk-Bentuk Pelanggaran yang Disangkakan

Peraturan dan perundangan tentang pendidikan agama di sekolah sudah tertuang dalam beberapa peraturan, yaitu: UUD 1945 Pasal 29 ayat (1) dan (2) Pasal 29 ayat (1) Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa; ayat (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, Pasal 12 ayat (1) Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: poin a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Pasal 3, ayat (1) Setiap satuan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan wajib menyelenggarakan pendidikan agama. Ayat (2) Pengelolaan pendidikan agama dilaksanakan oleh Menteri Agama. Pasal 4, ayat (1) Pendidikan agama pada pendidikan formal dan program pendidikan kesetaraan sekurang-kurangnya diselenggarakan dalam bentuk mata pelajaran atau mata kuliah agama. Ayat (2) Setiap peserta didik pada satuan pendidikan di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama.

Sedangkan PMA Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada sekolah, Pasal 3, ayat (1) Setiap sekolah wajib menyelenggarakan pendidikan agama.

Ayat (2) Setiap peserta didik pada sekolah berhak memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. Pasal 4, ayat (1) Dalam hal jumlah peserta didik yang seagama dalam satu kelas paling sedikit 15 (lima belas) orang wajib diberikan pendidikan agama kepada peserta didik di kelas. Ayat (2) Dalam hal jumlah peserta didik yang seagama dalam satu kelas kurang dari 15 (lima belas) orang, tetapi dengan cara penggabungan beberapa kelas paralel mencapai paling sedikit 15 (lima belas) orang, maka pendidikan agama pada sekolah dilaksanakan dengan mengatur jadwal tersendiri yang tidak merugikan siswa untuk mengikuti mata pelajaran lain. Ayat (3) Dalam hal jumlah peserta didik yang seagama pada sekolah paling sedikit 15 (lima belas) orang, maka pendidikan agama wajib dilaksanakan di sekolah tersebut. Ayat (4) Dalam hal jumlah peserta didik yang seagama pada satu sekolah kurang dari 15 (lima belas) orang, maka pendidikan agama dilaksanakan bekerjasama dengan sekolah lain, atau lembaga keagamaan yang ada di wilayahnya.

Dalam hal tidak dipenuhinya hak-hak siswa (anak) oleh satuan pendidikan Katolik, lembaga pendidikan tersebut berpotensi juga telah melanggar hak asasi manusia yang tertuang dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak asasi Manusia. Pasal 22 ayat (1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Pada ayat (2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Selain UU tersebut satuan pendidikan sangat mungkin juga telah melanggar hak-hak anak, sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pasal 6, Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua. Pasal 19, Setiap anak berkewajiban untuk: poin d. menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya; serta pasal Pasal 42 ayat (1)

Setiap anak mendapat perlindungan untuk beribadah menurut agamanya. Pasal 43, ayat (1) Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, orang tua, wali, dan lembaga sosial menjamin perlindungan anak dalam memeluk agamanya. Ayat (2) Perlindungan anak dalam memeluk agamanya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi anak.

Mengapa Pelanggaran yang Disangkakan Terus Berjalan Sampai Sekarang

Pelaksanaan pendidikan agama di sekolah merupakan kebijakan pemerintah yang telah diatur dalam undang-undang dan peraturan lainnya. Keberhasilan sebuah implementasi kebijakan menurut Weimer dan Vining (1992) amat dipengaruhi oleh tiga faktor:

What factors influence the likelihood of successful implementation? A large literature attempts to answer this question. We consider three general factors that have been the focus of much of this literature: the logic of the policy, the nature of the cooperation it requires, and the availability of skillfull and committed people to manage its implementation.

Variabel besar yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: (1) logika kebijakan; (2) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; dan (3) kemampuan implementor kebijakan. Pertama, logika dari suatu kebijakan. Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (reasonable) dan mendapat dukungan teoritis. Isi dari suatu kebijakan atau program harus mencakup berbagai aspek yang memungkinkan kebijakan atau program tersebut dapat diimplementasikan pada tataran praktis. Kebijakan pendidikan agama merupakan program dari pemerintah yang harus dijalankan oleh satuan pendidikan untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan sebagaimana tertuang dalam pasal 3 UU Sisdiknas Pasal 3 yaitu, pendidikan nasional

berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Pendidikan agama dilaksanakan untuk mencapai tujuan pendidikan yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, sebagaimana dijelaskan PP 17 tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan yaitu, pengelolaan pendidikan adalah pengaturan kewenangan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, penyelenggara pendidikan yang didirikan masyarakat, dan satuan pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional.

Kedua, lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Lingkungan dimaksud antara lain: lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Pada kasus pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik terlihat faktor ketaatan terhadap peraturan pemerintah oleh pihak sekolah sangat rendah, dan cenderung menutup diri terhadap kebijakan pemerintah. Ketaatan sekolah terhadap aturan yayasan jauh lebih kuat daripada menjalankan aturan-aturan pemerintah. Hal ini dapat ditelusur pada hirarki dan struktur yayasan pendidikan dan sekolah-sekolah Katolik. Ketiga, kemampuan implementor. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari para implementor kebijakan. Untuk kasus implementasi pendidikan agama di kota Blitar Dinas Pendidikan Daerah dan Kementerian agama telah menjalankan kewenangannya dalam pelaksanaan pendidikan agama di sekolah, tetapi komitmen pihak satuan pendidikan

sebagai pelaksana kebijakan yang rendah berdampak pada kegagalan pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolah tersebut.

Langkah-langkah yang Dilakukan Kementerian Agama Kota Blitar

Kantor Kementerian Agama Kota Blitar sesuai Pasal 3 ayat 2 PP 55 Tahun 2007, sebagai pengelola pendidikan agama, telah melakukan tahapan sosialisasi, pembinaan, koordinasi, monitoring dan evaluasi. Tahapan sosialisasi yang dilakukan semenjak bulan Nopember 2011 pada sekolah-sekolah di kota Blitar telah dijalankan dengan baik oleh sekolah-sekolah mulai dari SD, SMP sampai SMA/SMK. Pada sekolah-sekolah Katolik dibawah Yayasan Yohanes Gabriel dan Yayasan Yoseph Freinadementz Perwakilan Blitar, berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi belum melaksanakan pendidikan agama sesuai dengan kebijakan pemerintah.

Lahirnya surat peringatan I (pertama), peringatan II (kedua), peringatan III (ketiga) dan surat rekomendasi pada Walikota Blitar merupakan perwujudan dari amanat pelaksanaan pendidikan agama secara utuh dan konsisten sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Pemberian sanksi yang dikeluarkan Kemenag kota Blitar didasarkan pada PP Nomor 55 tahun 2007 pasal 7 ayat (1) Satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan agama tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (2) sampai dengan ayat (7), dan Pasal 5 ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa peringatan sampai dengan penutupan setelah diadakan pembinaan/pembimbingan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah Ayat (2), Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) poin b. satuan pendidikan dasar dan menengah dilakukan oleh bupati/walikota setelah memperoleh pertimbangan dari Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota.

Surat Rekomendasi yang telah dikeluarkan Kemenag kota Blitar kepada Walikota Blitar untuk memberikan sanksi kepada sekolah-

sekolah yang tidak bersedia melaksanakan pendidikan agama sesuai dengan peraturan yang berlaku, merupakan tahapan sanksi yang harus ditindaklanjuti oleh Walikota Blitar. Merujuk pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 14 ayat (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: poin f. Penyelenggaraan pendidikan.

Implikasi Individual, Sosial, Politik dan Keamanan

Mencermati penjelasan dari siswa, alumni, orangtua, Pemda, Kemenag, Dikda, dan kepolisian, maka terdapat potensi kerawanan baik bersifat individual, sosial, politik dan keamanan. Secara individual, siswa beragama yang mendapatkan pembelajaran agama tertentu lainnya, akan mendapatkan pengalaman keagamaan dan rasa keagamaan (*conscience*) yang berbeda. Adanya pengalaman keagamaan yang berbeda menjadikan nilai-nilai agama baru yang dialami siswa yang pada akhirnya mengalami proses internalisasi nilai dan berujung pada proses "pendangkalan agama" yang telah dianut sebelumnya. Pada kasus kota Blitar terlihat bahwa kekhawatiran orang tua yang menyebut agama anaknya adalah 'agama GOLPUT' merupakan kekhawatiran yang tinggi terhadap praktek pendidikan agama yang terjadi di sekolah. Disisi lain pengakuan siswa yang telah meninggalkan ajaran agama mereka menegaskan adanya 'PENDANGKALAN AGAMA' berdampak pada berkurangnya atau bahkan hilangnya ketaatan siswa pada ajaran agama mereka, karena pengetahuan keagamaan mereka yang dibarengi dengan pengalaman-pengalaman keagamaan yang dialami peserta didik, akan berujung pada penghayatan nilai-nilai keagamaan yang utuh dan kontekstual. Dengan demikian tujuan pendidikan untuk mewujudkan manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa semakin jauh dari generasi muda bangsa, padahal orang tua dan masyarakat

telah mempercayakan pendidikan (agama) anak-anak mereka sepenuhnya pada sekolah.

Dalam tulisan banyak pakar, pendidikan agama pada pendidikan formal, mengetengahkan pembelajaran nilai dalam pendidikan agama yang sekurang-kurangnya mempunyai empat nilai pokok, yaitu nilai material, nilai formal, nilai fungsional dan nilai esensial. Nilai material berupa pengetahuan agama yang diajarkan ke peserta didik. Semakin lama peserta didik belajar semakin bertambah ilmu pengetahuan agamanya. Pertambahan material atau bahan ilmu agama itu berlangsung melalui kelas berjenjang dan bertahap dalam suatu lembaga pendidikan atau tingkat demi tingkat dalam institusi pendidikan. Nilai formal, yaitu nilai pembentukan yang berhubungan dengan daya serap peserta didik atas segala bahan yang telah diterimanya. Nilai dalam hal ini berkaitan dengan daya serap peserta didik, sehingga ia mampu dengan tenaganya sendiri membentuk kepribadian yang utuh, kokoh dan tahan uji. Semuanya itu merupakan kerja mental sebagai reaksi atas pengaruh yang diterima. Melalui pengalaman kejiwaan akan terjadi pembentukan berbagai daya rohani yang menjadi ciri kepribadian seseorang. Terdapat tiga jenis pembentukan dalam diri peserta didik, yaitu *pertama*, pembentukan hati yang memperkuat kebenaran yang diyakini. *Kedua*, pembentukan kebiasaan yang membuat kebenaran menjadi pedoman yang dilaksanakan. *Ketiga*, pembentukan daya-daya jiwa yang memotivasi kebenaran teraktualisasi dalam tindakan sehingga membentuk kepribadian. Nilai fungsional, ialah relevansi bahan dengan kehidupan sehari-hari, jika bahan itu mengandung kegunaan, dapat dipakai atau berfungsi dalam kehidupan peserta didik sehari-hari, itu berarti mempunyai nilai fungsional dalam arti tepat guna. Sedangkan nilai esensial, yaitu nilai hakiki di mana agama mengajarkan bahwa kehidupan yang hakiki atau hidup yang sebenarnya itu berlangsung di akhirat (kelak).

Secara sosial, praktek pendidikan agama di sekolah yang tidak sesuai dengan agama yang

dianut siswa akan berdampak luas. Menurut Keith A. Roberts, dalam fokus sosiologi agama, antara lain kajian tentang kelompok-kelompok dan lembaga keagamaan, yang meliputi pembentukannya, kegiatan demi kelangsungan hidupnya, pemeliharannya dan pembaharuannya, perilaku individu dalam kelompok-kelompok tersebut atau proses sosial yang mempengaruhi status keagamaan dan perilaku ritual, konflik antar kelompok, misalnya Katolik lawan Protestan, Kristen dengan Islam dan sebagainya. Bila dikatakan bahwa yang menjadi sasaran sosiologi agama adalah masyarakat agama, sesungguhnya yang dimaksud bukanlah agama sebagai suatu sistem (dogma dan moral), tetapi agama sebagai fenomena sosial, sebagai fakta sosial yang dapat dilaksanakan dan dialami oleh banyak orang. Kasus kota Blitar rawan akan terjadinya konflik sosial akibat isu-isu semisal “pemurtadan”, “kristenisasi” dan lain sebagainya yang selama ini sudah menjadi isu-isu sensitif di masyarakat.

Sedangkan secara politik, diskusi tentang relasi agama dan negara yang sulit untuk menghindar dari perspektif *religio-political power*, yang telah banyak dilakukan oleh para pemikir kontemporer. Dalam perbincangan mereka relasi agama dan negara dapat dilihat dalam konsep trikotomi, yaitu *unified paradigm*, *symbiotic paradigm*, dan *secularistic paradigm*. Dalam paradigma *unified* atau integralistik ini agama dan negara menyatu (*integrated*). Wilayah agama meliputi politik atau negara. Negara adalah lembaga politik dan keagamaan sekaligus. Karenanya, menurut paradigma ini kepala negara adalah pemegang kekuasaan agama dan kekuasaan politik. Pemerintahannya diselenggarakan atas dasar “kedaulatan Tuhan” (*divine sovereignty*), karena pendukung konsep ini meyakini bahwa kedaulatan berasal dan berada di “tangan Tuhan”. Lebih lanjut paradigma ini memunculkan klaim tidak ada pemisahan antara agama dan negara, sehingga kekuasaan politik bukan sekedar representasi, tetapi adalah presentasi dari agama.

Agama dan negara menurut pendukung paradigma *symbiotic* berhubungan secara

simbiotik, yaitu hubungan yang bersifat timbal balik dan saling memerlukan. Dalam hal ini, agama membutuhkan negara, karena dengan negara agama akan dapat berkembang secara lebih baik. Sebaliknya negara memerlukan agama, karena dengan agama, negara dapat berkembang dalam bimbingan etika dan moral-spiritual agama. Adapun menurut pendukung paradigma *sekularistik*, agama dan negara harus dipisahkan secara tegas. Antara agama dan negara tidak berhubungan sama sekali. Semua kebijakan (*public policy*) negara yang diambil tidak harus mempertimbangkan nilai-nilai agama.

Dalam konteks Indonesia hubungan negara dan agama adalah simbiosis mutualisme. Dalam sejarah lahirnya bangsa terlihat peran agama dan tokoh-tokoh agama dalam menegakkan pilar-pilar berbangsa, puncaknya lahirnya Pancasila sebagai ideologi bangsa yang mencerminkan nilai-nilai agama dalam sendi kehidupan bangsa dan negara.

Dalam bidang politik ini perhatian pada usaha pemantapan kesadaran kehidupan masyarakat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah rumusan bagi kelangsungan dan kesatuan bangsa Indonesia. Pembangunan di bidang agama diarahkan untuk meningkatkan memperdalam penghayatan dan pengamalan agama oleh masing-masing penganut agama sesuai/selaras dengan penghayatan dan pengamalan Pancasila, sehingga terbinanya kerukunan hidup beragama dalam usaha memperkokoh kesatuan bangsa dan meningkatkan amal untuk bersama-sama membangun masyarakat. Pendidikan Agama Sebagai Sub Sistem Pendidikan Nasional, rumusan tujuan seperti yang telah dikutip terdahulu adalah merupakan target yang harus dicapai oleh tiap jenis dan jenjang pendidikan. Bila rumusan untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia itu dirinci maka setiap output yang dihasilkan oleh semua sekolah di Indonesia harus memiliki karakteristik atau ciri-ciri antara lain, pertama, manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang menghayati dan mengamalkan ajaran agamanya. Dengan demikian konsep

iman dan taqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak dapat dipisahkan dengan pengamalan nilai-nilai agama. Kedua, manusia yang berbudi pekerti luhur, berkepribadian, berdisiplin, bekerja keras, tangguh, bertanggung jawab dan mandiri yaitu manusia yang memiliki sikap dan perilaku yang terpuji (*attitude and values*). Ketiga, manusia yang memiliki kecerdasan dan memiliki pengetahuan luas. Keempat, manusia yang memiliki keahlian dan keterampilan khususnya untuk lapangan kerja yang diperlukan untuk menunjang pembangunan serta manusia yang cinta tanah air dan tebal semangat kebangsaannya (*nasionalis dan patriotik*) serta rasa kesetiakawanan sosial. Berdasarkan orientasi tujuan tersebut disusunlah sistem pendidikan di sekolah yang menyangkut program belajar-mengajar, struktur kurikulum penjurusan, pengadaan sarana, fasilitas dan sebagainya. Dengan demikian jelas bahwa pendidikan agama dilihat dari orientasi tujuan merupakan salah satu komponen dari sekian banyak komponen kurikulum yang diajarkan kepada siswa dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional.

Dalam aspek keamanan, terdapat potensi-potensi kerawanan pada tingkat masyarakat. Upaya mediasi Polres kota Blitar adalah upaya menyelesaikan persoalan pendidikan agama di kota Blitar yang berpotensi menimbulkan kerawanan sosial. Sikap bersikeras pengelola pendidikan Katolik terhadap penegakkan aturan pendidikan agama akan memunculkan reaksi umat beragama di kota Blitar dalam berbagai bentuk. Potensi keamanan yang telah diprediksi terjadi oleh pihak keamanan, mengingat isu-isu SARA terkadang mewarnai pemberitaan kasus pendidikan agama di kota Blitar. Pemetaan Polres kota Blitar, bahwa ada indikasi kerawanan, pertama, indikasi adanya dukung-mendukung karena tahun 2013 adalah tahun politik dan pencitraan, baik bagi partai maupun individu dan isu *kristenisasi* merupakan isu sensitif, sangat mungkin dimunculkan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab 'petualang pembela agama'. Sehingga penyelesaian masalah pendidikan

agama di sekolah kota Blitar memerlukan *treatment* yang tepat.

Alternatif Penyelesaian Masalah

Kasus implementasi pendidikan agama pada sekolah-sekolah Katolik di kota Blitar membutuhkan penyelesaian yang tepat dan cermat. Terdapat beberapa langkah-langkah penyelesaian yang dapat dilakukan berbagai pihak. Pertama, adanya rekomendasi Kemenag kota Blitar yang ditujukan kepada Walikota Blitar harus dilaksanakan sebagai pengejawantahan Undang-undang dan peraturan yang ada. Penyelesaian semacam ini dapat menjadi pijakan bagi pengambil kebijakan yang akan datang terkait pemberlakuan regulasi dan konsekuensi-konsekuensi yang menyertainya. Keputusan pemerintah daerah tersebut akan memunculkan kepercayaan publik terhadap penegakkan hukum (*law enforcement*) tanpa adanya diskriminasi bagi seluruh masyarakat Indonesia. Bilamana pemerintah (Pemda dan Kemenag) tidak dapat menyelesaikan kasus pendidikan agama ini secara tepat berdasarkan perundangan maka berpotensi terjadinya pelanggaran tersebut secara meluas dan dengan kesengajaan pada satuan pendidikan lainnya yang serupa. Penegakkan hukum yang lemah juga berdampak pada menurunnya kepercayaan publik dan lemahnya pemerintah dalam menjalankan aturan yang telah dirumuskan. Pada kondisi tertentu hal ini mencerminkan hubungan instansi vertikal dan Pemda dalam konteks otonomi daerah yang sulit untuk berkoordinasi maksimal.

Pemda yang belum memberikan sanksi terhadap sekolah-sekolah yang telah melanggar aturan secara permanen, memerlukan tahapan-tahapan penyelesaian, beberapa usulan penyelesaian telah diusulkan berbagai elemen. Sedangkan usulan beberapa pihak (Polres dan Pemda) dengan adanya terapi cepat, yaitu pelajaran agama non Katolik secepatnya diselenggarakan diluar sekolah sambil menunggu solusi permanen. Hal ini dapat dilakukan untuk penyelesaian sementara. Konsekuensinya adalah Pemda

harus menyediakan tempat dan fasilitas terhadap kegiatan tersebut, karena sekolah-sekolah Katolik yang ada saat ini bersikukuh untuk tidak mau melaksanakan pendidikan agama di kelas maupun di sekolah dan juga tidak bertanggungjawab bilamana penyelenggaraan pendidikan agama dilakukan diluar sekolah. Apabila opsi ini yang dilakukan Pemda, maka penyelesaian persoalan pendidikan agama akan bersifat temporer, karena masih menyisakan persoalan pada konteks aturan, dan rawan terjadinya protes oleh pihak-pihak yang belum puas dengan kebijakan tersebut. Selain itu perlu diperhatikan oleh Pemda untuk memulai memberikan pengertian pada satuan pendidikan yang tidak berkenan menjalankan ketentuan pendidikan agama untuk tidak menerima siswa non Katolik pada tahun ajaran baru mendatang.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Berdasarkan peraturan dan perundangan yang berlaku, secara nyata telah terjadi pelanggaran yaitu undang-undang Nomor 20 tahun 2003, PP Nomor 55 Tahun 2007 dan PMA 16 tahun 2010 yang dilakukan oleh 6 sekolah Katolik di kota Blitar.
2. Prosedur pemberian sanksi yang diberikan oleh Kementerian Agama kota Blitar telah sesuai dengan mekanisme dan prosedur, yaitu dimulai tahap sosialisasi, pembinaan, koordinasi, dan pemberian sanksi.
3. Pemerintah daerah belum menindaklanjuti dengan memberikan sanksi atas rekomendasi Kementerian Agama dengan berbagai pertimbangan (sosial, politik, dan keamanan).
4. Penyelesaian yang berlarut terhadap pelanggaran pelaksanaan pendidikan agama di sekolah akan berpotensi mengganggu kerukunan umat beragama dan cenderung merugikan masyarakat yang lebih luas.

Rekomendasi

1. Kementerian agama melalui Kantor wilayah Kemenag Propinsi Jawa Timur harus memberikan arahan dan pendampingan kepada Kemenag Kota Blitar dalam penyelesaian kasus pendidikan agama di kota Blitar.
2. Menteri Agama membuat Surat Edaran kepada Kantor Wilayah Kementerian Agama dan Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota terkait penegasan pelaksanaan PMA 16 tahun 2010 tentang pengelolaan pendidikan agama pada sekolah.
3. Mengintensifkan pemahaman tentang peraturan dan perundangan mengenai pengelolaan pendidikan agama melalui sosialisasi dengan berbagai elemen masyarakat (Kemdikbud-Dinas, Kemendagri-Pemda, Ormas, Ditjen Bimas, KWI, MNPk, yayasan pendidikan baik Pusat maupun Daerah).
4. Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dan Mendagri untuk Membuat Surat Edaran Bersama tentang pelaksanaan pendidikan agama pada Sekolah. Surat Edaran Bersama berisi tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan agama yang mengacu pada undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Penegasan terhadap satuan pendidikan dan yayasan untuk menaati seluruh aturan dan tidak diperkenankan membuat aturan-aturan yang bertentangan dengan peraturan dan perundangan. Surat Edaran Bersama ini di tujukan kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota.

SUMBER BACAAN

- Azyumardi Azra, *Sekolah Pelanggar HAM*, Republika, 28 Februari 2013.
- Benni Godwin, *Reflection on Education*, Atlanta: Goodpatrick, 1978.
- Carrol S Weiseert & Malcolm L. Goggin, *Non Incremental Policy Change: Public Administration Review*, March/April 2002, Vl. 62. No. 2.
- Clarence Joldersma, *The Tension Between Justice and Freedom in Paulo Freire's Faith-Full Pedagogy*, [http://www.calvin.edu/~cjolders/WHAM99paper.html].
- Daniel Schipani, "Liberation Theology and Religious Education" dalam *Theologies of Religious Education*, ed. Randolph Crumph Miller, Birmingham: Religious Education, 1996.
- Dedi Mulyasana, *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011.
- George R. Knight, *Philosophy of Education*, Michigan: Andrew University Press, 1989).
- James E. Reed dan Ronnie Prevost, *A History of Christian Education*, (Nashville: Broadman & Holman, 1993).
- Larry N. Gerston, *Public Policymaking In Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, (New York: M.E Sharp, Inc, 1992).
- Marissa Crawford & Graham Rossiter, *Teaching Wisdom and The Moral and Spiritual Development of Young People*, Journal Of Christian Education, Australian Of Catholic University, 1992, Paper 101.
- Merille S Grindle, *Public Choice And Policy Changes: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, (Maryland: The John Hopkins University Press, 1995).
- Merille S Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, (New Jersey: Prinston Universuty Press, 1980).

Paulo Freire, *Pedagogy of The Oppressed*, New York: The Continuum International Publishing Group, 2005.

Paulo Freire, *Pedagogy of the Heart*, New York: Continuum, 1988.

Robert W. Pazmino, *Fondational Issues in Christian Education: An Introduction in Evangelical Perspective*, Grand Rapids: Baker, 1988.

Said Ismail Ali, *Social Aspect Of Knowledge Of Moral Education*, dalam *The Education Conference Book*, Amman: Islamic Studies and Research Association, 1992.

Sabir Rayan, *Islamic Phylosophy of Education*, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 2, No. 19, Oktober 2012.

Sumber Lainnya:

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan.

Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama pada Sekolah.

www.okezone.com, *Wah, Sekolah Paksakan Pendidikan Agama*, 28 Januari 2013.

www.beritasatu.com, *Anggota DPR Upayakan Penutupan Enam Sekolah di Blitar Terhenti*, 16 Januari 2013.

www.centroone.com, *PPP: Pendidikan Agama di Sekolah Bukan Paksaan*, 29 Januari 2013.