

# ANALISIS ISU DAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM DI SEKOLAH PASCA ORDE LAMA

Hasanudin

Madrasah Aliyah Negeri Lumajang, Indonesia

E-mail: pakhasan2@gmail.com

**Abstrak:** Tulisan ini ingin melihat secara historis tentang diskursus kebijakan pendidikan Islam di sekolah di masa orde lama. Kajian ini menjadi penting, karena akan menggambarkan kondisi dan kontestasi kebijakan pendidikan Islam di sekolah saat itu. Seperti diketahui, isu pendidikan Islam menjadi hal yang sensitif saat itu karena negarapun saat itu masih dalam proses pemulihan dan mencari bentuk idealnya. Apalagi berbagai pihak menilai Kementerian Agama sebagai pemegang kendali pendidikan Islam menjadi sangat dominan perannya. Bahkan B. J Boland saat itu menggambarkan Kementerian Agama sebagai *unique phenomenon in our world*. Hasilnya, setelah dikeluarkan peraturan bersama tahun 1946, pada tahun 1951 peraturan bersama dikeluarkan lagi. Isinya mengatur tentang pendidikan agama di sekolah, yakni tentang jam pelajaran agama. Hal ini menunjukkan bahwa pendidikan agama di sekolah sudah mengalami dinamika dan dialektika progresif, sekalipun bukan merupakan mata pelajaran wajib.

**Kata kunci:** Kebijakan Pendidikan Islam, Sekolah, Orde Lama

## Pendahuluan

Pendidikan sebenarnya adalah proses memanusiakan manusia. Jadi pendidikan tersebut dilakukan oleh manusia dengan upaya yang sungguh-sungguh serta strategi dan siasat yang tepat demi keberhasilan pendidikan tersebut. Pelaksanaan pendidikan berlangsung dalam keluarga sebagai pendidikan informal, di sekolah sebagai pendidikan formal dan di masyarakat sebagai pendidikan nonformal serta berlangsung seumur hidup.

Penyelenggaraan pendidikan, selain dilakukan oleh masyarakat sendiri, juga dilakukan oleh pemerintah, atau sekurang-kurangnya mendapatkan bantuan dari pemerintah. Pendidikan yang mendapatkan bantuan dari pemerintah ini pada akhirnya terjadi proses saling mempengaruhi. Dari satu sisi pemerintahan dipengaruhi oleh corak dari lulusan pendidikan, dan pada sisi lain pemerintah juga

mempengaruhi dunia pendidikan. Corak pendidikan, arah dan tujuannya selanjutnya ditentukan oleh corak politik yang ditentukan oleh pemerintah.

Dengan demikian, campur tangan atau pengaruh pemerintah terhadap pendidikan ini cukup besar dengan segala kebijakan yang ditempuh demi suksesnya pendidikan seluruh warga negara.

### **Pendidikan pada Masa Orde Lama (1945-1966)**

Isu pendidikan menjadi isu yang paling sensitif untuk dibicarakan dan diperdebatkan, karena pendidikan kerap kali menjadi standar keberhasilan suatu negara. Perdebatan wacana pendidikan Islam, selalu menjadi wacana aktual yang tak akan pernah berakhir. Apalagi pendidikan Islam berurusan dengan persoalan umat beragama dengan jumlah melebihi dua ratus juta jiwa.<sup>1</sup>

Pada periode ini kegiatan pendidikan di tanah air lebih mengarah kepada pemantapan nilai-nilai nasionalisme, identitas bangsa, dan pembangunan fondasi ideologis kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan utama pendidikan pada masa ini adalah *nation and character building* dan kendali utama penyelenggaraan pendidikan nasional dipegang oleh tokoh-tokoh nasionalis. Mereka menguasai berbagai posisi penting di institusi pemerintahan dan secara aktif dan sistematis menjadikan pendidikan sebagai bagian integral dari proses sosialisasi ideologi negara dan penataan corak kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>2</sup>

Upaya untuk mewujudkan tujuan pendidikan pada masa ini dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kementerian Agama. Fokus utama Kementerian Agama adalah terselenggaranya Pendidikan Agama di seluruh Indonesia. Berbagai upaya dilakukan untuk mewujudkan pendidikan agama yang berkualitas. Dalam kerangka memberikan pedoman, dukungan dan jaminan kualitas (*quality assurance*) terhadap proses belajar mengajar di madrasah – termasuk pesantren – pada 1946, tidak lama setelah didirikan, Kementerian Agama membentuk divisi khusus untuk mengurus

---

<sup>1</sup> Abd. Halim Soebahar, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru Sampai UU Sisdiknas* (Jakarta: Rajawali Press, 2013), 127.

<sup>2</sup> Sirozi, *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), 188.

pendidikan agama. Divisi yang disebut Japenda (Jawatan Pendidikan Agama) memiliki mandat mengurus seluruh masalah yang berkaitan dengan pengembangan madrasah di seluruh Indonesia.

Sejalan dengan mandat yang diemban, Japenda memusatkan perhatian pada dua hal utama. *Pertama*, mendirikan sekolah-sekolah untuk mencetak guru agama Islam modern di sekolah-sekolah umum negeri, sejak proklamasi berada dibawah pembinaan Kementrian Pendidikan, merumuskan kurikulum dan menyiapkan buku-buku pelajaran Islam. Sekolah guru agama modern ini menjadi salah satu embrio bagi madrasah-madrasah modern di Kementerian Agama. *Kedua*, melakukan “modernisasi” madrasah dengan beberapa strategi, yaitu memperbarui kurikulum dan *mainstreaming* mata pelajaran umum di madrasah, mengembangkan kualitas dan kuantitas guru-guru bidang umum, menyediakan fasilitas belajar seperti buku-buku bidang studi umum dan mendirikan madrasah negeri sebagai percontohan atau model bagi lembaga pendidikan Islam setingkat.<sup>3</sup>

Guna merealisasikan mandat Japenda dalam mendirikan sekolah-sekolah untuk menghasilkan guru agama Islam modern. Maka Japenda mendirikan Sekolah Guru dan Hakim Agama Islam (SGHAI) dan Sekolah Guru Agama Islam (SGAI). Gagasan itu lahir dari konsep Abdullah Sigit (1950-1952) dan Arifin Tameyang (1952-1958) yang melakukan eksplorasi konsep pendidikan guru agama dengan menggunakan pendekatan yang berbeda. Abdullah Sigit mengedepankan terwujudnya guru agama modern dengan menekankan pada ilmu umum, sementara Arifin Tameyang menekankan keseimbangan antara ilmu umum dan ilmu agama. Berbagai perubahan yang terjadi untuk menemukan model pendidikan guru agama islam ideal dilakukan dalam merespon perkembangan dan kepentingan umat Islam. Perjalanan sekolah-sekolah itu menjadi bukti bahwa Kementrian Agama sangat konsen untuk melakukan perubahan pendidikan agama di Indonesia. Tarik ulur politik dan kepentingan untuk memperjuangkan terselenggaranya pendidikan agama menjadi bukti bahwa ada usaha besar untuk mewujudkan pendidikan agama yang berkualitas.

---

<sup>3</sup> Arief Subhan, *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad ke-20 Pergumulan antara Modernisasi dan Identitas* (Jakarta: Kencana, 2012), 236-237.

Selain itu, pendidikan agama juga menjadi bukti terakomodirnya kepentingan mayoritas muslim Indonesia.

### **Kementerian Agama dan Pendidikan Guru Agama**

B. J Boland melukiskan keberadaan Kementerian Agama sebagai “*unique phenomenon in our world*”.<sup>4</sup> Diantara negara-negara dengan mayoritas penduduk muslim, tidak dijumpai kementerian serupa dengan mandat yang sedemikian besar sebagaimana Kementerian Agama di Indonesia. Bagi Boland, keberadaan Kementerian Agama dalam konteks negara Indonesia sebagai “jalan tengah” yang dapat ditempuh diantara ketegangan yang terjadi antara kelompok-kelompok masyarakat yang bercita-cita membentuk “negara sekuler” di satu sisi, dan kelompok masyarakat yang mencita-citakan “negara Islam” di sisi lain.

Dalam konteks pendidikan Islam, Kementerian Agama merupakan lembaga yang memiliki mandat untuk memberikan “*guide, support and inspect education and teaching given in madrasahs*”.<sup>5</sup> Dalam artikel berjudul “*Assumptions Underlying Religious Instruction in Indonesia*”, Lambert Kelabora memberikan penilaian kritis tentang pendidikan agama di sekolah umum. Dari perspektif sekuler, Kelabora berpendapat bahwa pendidikan agama di sekolah umum lebih didasarkan kepada asumsi-asumsi yang bersifat religius, ideologis, dan politis dengan mengabaikan argumentasi-argumentasi yang merujuk kepada konsepsi pendidikan sebagai institusi yang bersifat netral terhadap agama. Ia juga menguraikan bahwa sistem sentralisasi pendidikan di Indonesia dibangun berdasarkan berbagai kekhawatiran. Sebagai contoh, dalam konteks pendidikan, terdapat kekhawatiran seandainya anak-anak diizinkan mempelajari subyek yang dikehendaki, maka mereka akan menjadi pribadi-pribadi yang tidak dikehendaki, seandainya guru diberikan izin untuk mendesain kurikulum sendiri, maka lembaga pendidikan akan berseberangan dengan kepentingan nasional; seandainya mata pelajaran agama tidak diajarkan maka mereka akan menjadi manusia yang tidak beragama.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> B.J Boland, *The Struggle of Islam in Modern Indonesia* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1997), 105.

<sup>5</sup> Subhan, *Lembaga Pendidikan*, 230.

<sup>6</sup> Lambert Kelabora, *Assumption Underlying Religious Instruction* (tt, tth), 234

Guru merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan mata pelajaran agama di sekolah. Guru yang dibutuhkan adalah mereka yang memiliki kompetensi dalam bidang yang diajarkan. Standar tentang kompetensi sepenuhnya tergantung kepada kebijakan otoritas pendidikan. Disamping itu, guru juga harus memiliki komitmen, dedikasi, pengetahuan keislaman yang memadai, kemampuan pedagogi, dan kemampuan meletakkan ajaran Islam dalam konteks modern. Sebagaimana yang disebutkan Undang-undang, Kementerian Agama memiliki mandat untuk menyiapkan guru agama, kurikulum, dan buku-buku teks pendidikan Islam di sekolah umum. Mengingat kompetensi guru yang dikehendaki menuntut kualifikasi tertentu, Kementerian Agama mendirikan sekolah guru. Sekolah-sekolah tersebut memiliki dua tujuan. *Pertama*, menyiapkan guru modern untuk pelajaran agama Islam di sekolah. *Kedua*, menyiapkan guru mata pelajaran umum di madrasah sebagai bagian dari proyek modernisasi madrasah.<sup>7</sup>

### **Hubungan Kausalitas Pelajaran Agama dan Guru Agama di Sekolah**

Perjuangan untuk memasukkan pelajaran agama di sekolah berjalan beriringan dengan kebutuhan guru yang berkualitas. Dengan keharusan mempelajari agama maka harus tersedia guru agama yang dihasilkan oleh Kementerian Agama. Isu tentang mata pelajaran agama di sekolah merupakan isu yang muncul pada periode setelah penjajahan. Sekolah-sekolah Belanda memegang prinsip netralitas sehingga pendidikan agama tidak diberikan porsi didalamnya. Lembaga pendidikan tidak ikut campur terhadap urusan keyakinan atau agama seseorang karena dianggap sebagai urusan pribadi. Meskipun demikian, para pemimpin Islam menyangsikan netralitas tersebut karena mereka menjumpai kenyataan bahwa para lulusan sekolah-sekolah Belanda cenderung sinis, bahkan benci terhadap kalangan agama, khususnya agama Islam. Oleh karena itu, mata pelajaran agama di sekolah mendapat penekanan dalam Undang-undang.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> D. P Sati Alimin (ed). *Almanak Djawatan Pendidikan Agama 1959* (Jakarta: N.V Perdana, 1959), 67.

<sup>8</sup> Soebahar, *Kebijakan Pendidikan*, 128.

Beberapa proses penting untuk memasukkan materi agama pada sekolah umum dapat dilihat dari perjalanan sejarah sebagaimana berikut. *Pertama*, BP KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat), dalam rapatnya tanggal 27 Desember 1945, membuat sejumlah rekomendasi kepada kementerian Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan (PP dan K). Rekomendasi itu berisi tentang: “pengajaran agama hendanya mendapat tempat yang teratur dan seksama, hingga cukup mendapat perhatian yang semestinya dengan tidak mengurangi kebebasan golongan-golongan yang berkehendak mengikuti kepercayaan yang dipeluknya. Dalam hal ini, kementerian mengadakan perundingan dengan B P KNIP.”<sup>9</sup>

*Kedua*, sebagai respon atas rekomendasi BP KNIP, Menteri PP dan K (Mr. Soewandi), pada tanggal 1 Maret 1946, membentuk Panitia Penyelidik Pengajaran melalui surat keputusan Nomor 104/Bhg.O.1946) yang dipimpin oleh Ki Hajar Dewantara dan Soegarda Poerbakawatja sebagai sekretaris,<sup>10</sup> dengan tugas:

1. Merencanakan susunan baru dari tiap-tiap macam sekolah (*schootype*).
2. Menetapkan bahan-bahan pengajaran dengan menimbang keperluan yang praktis dan jangan terlalu berat (*overladen*).
3. Menyiapkan rencana-rencana pelajaran untuk tiap sekolah dan tiap kelas (fakultas juga) disertai dengan daftar-daftar dan keterangan-keterangan yang lengkap.<sup>11</sup>

Dalam laporan yang disusun tanggal 2 Juli 1946, panitia penyelidik berhasil merumuskan sejumlah hal penting tentang pendidikan agama, Panitia Penyelidik merekomendasikan hal-hal berikut:

1. Pelajaran agama dalam semua sekolah diberikan jam pelajaran sekolah;
2. Para guru dibayar oleh pemerintah;
3. Pada sekolah dasar, pendidikan agama diberikan mulai kelas IV;
4. Pendidikan ini diselenggarakan seminggu sekali pada jam tertentu;
5. Para guru agama diangkat oleh Kementerian Agama;
6. Para guru agama diharuskan cakap dalam pendidikan umum;
7. Pemerintah menyediakan buku untuk pendidikan agama;

---

<sup>9</sup> Soegarda Poerbawakatja, *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka* (Jakarta: Gunung Agung, 1970), 38.

<sup>10</sup> Mujahid AK dan Achmad Syahid, (ed). *Memelihara Tradisi Merayakan Inovasi 25 Tahun Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, 2003), 15.

<sup>11</sup> Poerbawakatja, *Pendidikan dalam*, 37.

8. Diadakan latihan bagi para guru agama;
9. Kualitas pesantren dan madrasah harus diperbaiki; dan
10. Pengajaran bahasa Arab tidak dibutuhkan.<sup>12</sup>

*Ketiga*, menindaklanjuti rekomendasi atas, Menteri Agama (K.H. R Fathurrahman Kafrawi) dan Menteri PP dan K (Mr. Soewandi) membuat kesepakatan bersama tentang pendidikan agama di sekolah dalam bentuk Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama Nomor 1142/BHG.A (pengajaran) pada tanggal 2 Desember 1946 dan Nomor 1285/KJ9 (Agama) tertanggal 12 Desember 1946. Isi peraturan bersama tersebut, antara lain menyebutkan: “Pendidikan agama di sekolah-sekolah rendah diberikan sejak kelas IV dan berlaku mulai 1 Januari 1947”.<sup>13</sup> Peraturan ini adalah landasan hukum pertama dari pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri oleh pemerintah, sekaligus sebagai bentuk akomodasi legislatif<sup>14</sup> pertama bagi umat Islam dalam bidang pendidikan agama di lembaga pemerintah. Dalam perkembangannya, peraturan bersama tersebut disempurnakan melalui Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama No. 1432//Kab, 20 Januari 1951 (Pendidikan), dan No. KI/652, 20 Januari 1951 (Agama) tentang peraturan Pendidikan Agama di sekolah-sekolah. Selanjutnya, peraturan ini disempurnakan kembali melalui Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama No.17678/Kab, 16 Juli 1951 (Pendidikan), dan No. KI/09180, 16 Juli 1951 (Agama) tentang Peraturan Pendidikan Agama di sekolah-sekolah.

Ketetapan pendidikan agama sebagai salah satu mata pelajaran di sekolah umum menjadi tantangan sendiri bagi Kementerian Agama karena – sebagaimana bunyi rekomendasi tersebut – guru agama harus disiapkan oleh Kementerian Agama. Tugas ini merupakan beban yang tidak ringan mengingat Kementerian ini baru berdiri, pada masa itu guru-guru agama pada umumnya hanya ahli dalam bidang studi agama.<sup>15</sup> Padahal yang dikehendaki pemerintah adalah guru agama yang mengetahui

---

<sup>12</sup> Karel A Steenbrink, *Pesantren Sekolah dan Madrasah; Pendidikan Islam dalam Kurun Modern* (Jakarta: LP3ES, 1994), 91.

<sup>13</sup> Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam* (Jakarta: Amisco, 1996), 56; dan Haidar Putra Daulay, *Historisitas dan Eksistensi Pesantren Sekolah dan Madrasah* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001), 53.

<sup>14</sup> Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), 278-302.

<sup>15</sup> Guru agama yang ada pada saat itu umumnya merupakan hasil didikan pesantren dan sekolah-sekolah guru agama yang dirakarsai umat Islam.

pengetahuan umum. Oleh karena itu untuk menindaklanjuti rekomendasi di atas, Kementerian Agama sejak 1 Januari tahun 1947 telah merancang pengadaan guru agama melalui sejumlah program, diantaranya:<sup>16</sup>

1. Pengadaan guru agama secara kilat melalui pelatihan selama dua minggu . melalui cara ini, dari 90 orang yang dilatih, hanya 45 orang yang lulus.
2. Pengadaan guru agama secara cepat melalui sistem pemeriksaan bertingkat, yakni pemeriksaan awal di daerah dan pemeriksaan akhir di pusat.
3. Pengadaan guru agama jangka pendek melalui program pendirian sekolah guru agama 2 tahun bagi lulusan SMP dan MTs.<sup>17</sup>
4. Pengadaan guru agama jangka panjang melalui program pendirian sekolah guru agama 5 tahun bagi lulusan SD dan MI.<sup>18</sup>

Empat tahun sebelum undang-undang No. 4 tahun 1950 ditetapkan, Menteri Agama telah mentandatangani kesepakatan dengan Menteri Pendidikan dalam bentuk “Penetapan Bersama” yang berisi jumlah jam pendidikan agama di sekolah. Disepakati bahwa pendidikan agama diselenggarakan di sekolah mulai kelas 4 Sekolah Rendah (SR) setingkat SD. Adapun untuk kelas 1, 2, 3, pendidikan agama tidak diberikan. Kesepakatan yang dibuat saat pemerintah Indonesia berkedudukan di Yogyakarta itu menunjukkan bahwa sejak semula kelompok Islam di Indonesia menghendaki agar pendidikan agama diberikan di sekolah. Aspirasi inilah yang kemudian diperjuangkan dalam penyusunan undang-undang pendidikan. Pada tahun 1951, setahun setelah undang-undang pendidikan disahkan, kedua kementerian itu kembali membuat “Peraturan Bersama”.<sup>19</sup>

Posisi mata pelajaran agama merupakan bagian dari perjuangan kaum muslim pada periode awal kemerdekaan sampai pada periode kontemporer, dan menjadi landasan bagi kementerian agama dalam mendirikan sekolah-sekolah guru agama islam modern. Menurut dokumentasi yang tersedia, pada 1957 kebutuhan terhadap guru agama tercatat cukup besar.

---

<sup>16</sup> D. P Sati Alimin (ed). *Almanak Djawatan*, 74.

<sup>17</sup> D. P Sati Alimin (ed). *Almanak Djawatan*, 80.

<sup>18</sup> Istilah SR dipakai mulai tahun 1945-1950, setelah itu diganti SD hingga kini, sementara MI digunakan sejak 1962, sebelumnya Madrasah Rendah (1952) dan sekolah rakyat islam (1959).

<sup>19</sup> Peraturan bersama bernomor Menteri Agama No. K/I/1980 tanggal 16 Juli 1951 dan Menteri Pendidikan No. 17678/Kab. Tanggal 16 Juli 1951.



Daftar kebutuhan guru agama pada tahun 1957<sup>20</sup>

Sekolah Rendah	12.260 orang
Sekolah Menengah	1600 orang
Sekolah Menengah Atas	420 orang
Jumlah Guru	14.280 guru
Guru yang Tersedia	9.629 guru

Untuk memenuhi kebutuhan ini, pada tahun 1950-an Japenda kementerian agama membuat langkah terobosan, yang dapat dikatakan sebagai langkah darurat, dengan menyelenggarakan “ujian guru agama” (UGA) sebagai jalan untuk merekrut guru secara cepat. Komitmen terhadap keislaman merupakan persyaratan utama dalam ujian tersebut.<sup>21</sup>

### **Tinjauan PAI Masa Orde Lama**

Pada umumnya, era orde lama dipilih menjadi tiga babakan sejarah; awal kemerdekaan (1945-1950), masa demokrasi liberal (1950-1959), masa demokrasi terpimpin (1959-1965). Periode ini menunjukkan bahwa selama masa Orde Lama, kondisi sosial politik tidak stabil. Ketidakstabilan situasi ini juga berdampak langsung pada perjalanan pendidikan bangsa, termasuk keberadaan agama di sekolah umum.

Setelah Indonesia merdeka, segera dilakukan upaya-upaya pembaharuan dalam bidang pendidikan dan pengajaran, dalam rangka menata SDM yang telah lama tercabik-cabik kaum penjajah. BP KNIP dalam sidangnya tanggal 29 Desember 1945 membuat sejumlah rekomendasi kepada Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, yang intinya agar secepat mungkin mengusahakan pembaharuan pendidikan dan pengajaran yang dilaksanakan sesuai dengan rencana pokok usaha pendidikan dan pengajaran baru. Dalam rekomendasi itu juga disinggung tentang keberadaan PAI di sekolah umum, yakni: “Pengajaran agama hendaknya mendapat tempat yang teratur seksama, hingga cukup mendapat perhatian yang semestinya

---

<sup>20</sup> D. P Sati Alimin (ed). *Almanak Djawatan*, 38.

<sup>21</sup> D. P Sati Alimin (ed). *Almanak Djawatan*, 141

dengan tidak mengurangi kemerdekaan golongan-golongan yang berkehendak mengikuti kepercayaan yang dipeluknya. Tenrang cara melakukan ini baiklah kementerian mengadakan perundingan dengan Badan Pekerja.”<sup>22</sup>

Sebagai respon atas rekomendasi BP KNIP tersebut, tanggal 1 Maret 1946 Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan (Dr. Mr T.S.G Mulia) melalui Surat Keputusan No. 104/Bhg.O membentuk sebuah komisi khusus dengan nama Panitia Penyelidik Pengajaran yang dipimpin Ki Hajar Dewantara dan Soegarda Poerbakawatja, dengan tugas;

1. Merencanakan susunan baru dari tiap-tiap macam sekolah.
2. Menetapkan bahan pengajaran dengan mempertimbangan keperluan yang praktis dan jangan terlalu berat.
3. Menyiapkan rencana pelajaran untuk tiap jenis ekolah termasuk fasilitas.<sup>23</sup>

Dalam laporan yang disusun tanggal 2 Juli 1946, Panitia Penyelidik berhasil merumuskan sejumlah hal penting. Rumusan tujuan pendidikan nasional diarahkan kepada upaya menanamkan semangat dan jiwa patriotisme.<sup>24</sup> Tujuan ini sangat terkait dengan kondisi bangsa Indonesia yang baru saja merdeka, sehingga diperlukan upaya penanamn semangat patriotisme dan peningkatan kesadaran nasional dalam rangka mempertahankan dan mengisi kemerdekaan.

Tentang pendidikan agama, Panitia Penyelidik merekomndasikan hal-hal berikut; (a) pelajaran agama dalam semua sekolah diberika pada jam pelajaran sekolah, (b) para guru dibayar oleh pemerintah, (c) pada sekolah dasar, pendidikan agama diberikan mulai kelas IV, (d) pendidikan tersebut diselenggarakan seminggu sekali pada jam tertentu, (e) para guru agama diangkat oleh Departemen Agama, (f) para guru agama diharuskan cakap dalam pendidikan umum, (g) pemerintah menyediakan buku untuk pendidikan agama, (h) diadakan latihan bagi para guru agama, (i) kualitas pesantren dan madrasah harus diperbaiki, (j) pengajaran bahasa Arab tidak dibutuhkan.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ary H. Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), 32-33.

<sup>23</sup> Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan*, 34.

<sup>24</sup> Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan*, 35.

<sup>25</sup> Steenbrink, *Pesantren Sekolah*, 91.

Rekomendasi itu menunjukkan bahwa PAI di sekolah umum, kendati telah diperhatikan, masih sangat terbatas. Hanya sekali dalam seminggu, dan dimulai dari kelas empat. tentang materi PAI yang akan diajarkan kepada siswa, sempat terjadi polemik antara kelompok Islam dan Nasionalis, meskipun akhirnya diputuskan secara bulat. Misalnya, Ki Hajar Dewantara (Menteri PP dan K pertama) hanya menyepakati jika pendidikan agama sebatas sebagai pendidikan budi pekerti, dan tidak setuju dengan pendidikan agama sebagai pengajaran fiqh secara umum dalam agama Islam. Demikian Poerbawakatja, tokoh Taman Siswa, menolak pendidikan agama di sekolah umum, kecuali dalam lingkungan yang seluruhnya bernafaskan keagamaan dalam lingkungan keluarga, asrama, pesantren atau dalam lingkungan yang amat khusus.<sup>26</sup>

Untuk mengurus masalah-masalah agama, termasuk urusan pendidikan agama, pemerintah – atas usul BP KNIP -<sup>27</sup> membentuk Kementerian Agama, melalui ketetapan Pemerintah Nomor 1/S.D/1946.<sup>28</sup> Peraturan ini merupakan landasan hukum pertama untuk menyelenggarakan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri oleh instansi negara.

Untuk memantapkan dan menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran nasional, pemerintah – pada tanggal 5 April 1950 – menerbitkan Undang-Undang Nomor 4/1950 (Jo Undang-Undang No 12/1954)<sup>29</sup> tentang dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di sekolah. Dalam undang-undang ini, tujuan pendidikan nasional dirumuskan dalam pasal 3, yaitu: “Membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bersusila serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air”. Dari rumusan ini belum nampak adanya

---

<sup>26</sup> Steenbrink, *Pesantren Sekolah*, 90.

<sup>27</sup> Pembentukan Kementerian Agama ini diusulkan pertama kali (kepada BP KNIP tanggal 11 Nopember 1946 dan diulangi lagi tanggal 25-28 Nopember 1945) oleh KH Abu Dardiri, KH Saleh Su'aedy, dan M. Sukoso Wirjosaputra (semuanya anggota KNIP dari Karesidenan Banyumas). Atas dasar usulan tersebut, BP KNIP sepakat membentuk Kementerian Agama. Baca lebih lanjut dalam: Azyumardi Azra, “H.M Rasjidi, BA. Pembentukan Kementerian Agama dalam Revolusi”, dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, ed. *Mentri-Mentri Agama RI; Biografi Sosial-Politik* (Jakarta: INIS, 1998), 5-6

<sup>28</sup> Di masa-masa penjajahan, pemerintah kolonial juga telah mendirikan lembaga untuk urusan-urusan agama, tentu dengan motif yang berbeda. Pada zaman kolonial Belanda telah berdiri sebuah kantor urusan agama dengan nama *Kantoor voor Inlandshe Zaken*. Sedangkan di masa penjajahan Jepang bernama *Shumuka*, yang berfungsi sebagai penasihat umum dalam masalah agama, antara lain bertugas mengangkat pegawai di bidang agama dan mengawasi buku-buku agama. Pada masa Jepang, kantor ini telah memiliki cabang di seluruh kota karesidenan, walaupun masih berada di bawah naungan Departemen Pendidikan. Kantor inilah yang kemudian menjadi inti Departemen Agama yang berdiri kemudian. Baca lebih lanjut: Karel A Steenbrink, *Pesantren Sekolah dan Madrasah*, 463

<sup>29</sup> Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam* (Jakarta: Amisco, 1996), 56

perhatian serius pemerintah terhadap upaya pembinaan mental spiritual dan keagamaan melalui proses pendidikan. Oleh sebab itu, dalam undang-undang tersebut keberadaan PAI di sekolah umum tidak termasuk mata pelajaran wajib dan tidak menentukan kenaikan kelas. Rumusan lengkap tentang pendidikan agama dalam undang-undang Nomor 4/1950 tercantum pada pasal 20 berikut:

1. Pasal 20 ayat (1) Dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut; ayat (2) cara menyelenggarakan pengajaran agama di sekolah-sekolah negeri diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan bersama-sama Menteri Agama.
2. Penjelasan pasal 20 ini disebutkan; (a) apakah suatu jenis sekolah memberi pelajaran agama adalah tergantung pada umur dan kecerdasan murid-muridnya, (b) murid-murid yang sudah dewasa boleh menetapkan ikut atau tidaknya ia dalam pelajaran agama, (c) sifat pengajaran agama dan jumlah jam pelajaran ditetapkan dalam undang-undang tentang jenis sekolahnya, (d) pelajaran agama tidak mempengaruhi kenaikan kelas anak.<sup>30</sup>

Sebagai implementasi undang-undang tersebut, dan untuk menyesuaikan peraturan bersama yang dikeluarkan tahun 1946, dikeluarkan lagi Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama: Nomor 1432/Kab tanggal 20 Januari 1951 (Pendidikan), Nomor KI/652 tanggal 20 Januari 1951 (Agama) tentang peraturan pendidikan agama di sekolah-sekolah. Isinya antara lain:

1. Pasal 1: di tiap-tiap sekolah rendah pendidikan agama dimulai pada kelas IV, banyaknya dua jam dalam seminggu;
2. Pasal 2: di lingkungan yang istimewa, pendidikan agama dimulai pada kelas I, dan jamnya dapat ditambah menurut kebutuhan. Tetapi tidak melebihi empat jam seminggu, dengan ketentuan bahwa mutu pengetahuan umum bagi sekolah-sekolah rendah itu tidak boleh dikurangi dibandingkan sekolah-sekolah di lain-lain lingkungan.

---

<sup>30</sup> Wasty Soemanto dan F.X Soeyarno, *Landasan Historis Pendidikan Indonesia* (Surabaya: Usaha Nasional, 1983), 34-37.

3. Pasal 3: di sekolah-sekolah lanjutan tingkat pertama dan tingkat atas, baik sekolah-sekolah umum maupun sekolah-sekolah kejuruan, diberikan pendidikan agama 2 jam dalam tiap-tiap minggu.<sup>31</sup>
4. Pasal 4 ayat (1) pendidikan agama diberikan menurut agama murid masing-masing; ayat (2) pendidikan agama baru diberikan pada satu kelas yang mempunyai murid sekurang-kurangnya 10 orang, yang menganut suatu macam agama; ayat (3) murid dalam satu kelas yang memeluk agama lain daripada agama yang sedang diajarkan pada satu waktu, boleh meninggalkan kelasnya selama pelajaran itu.<sup>32</sup>

Kemudian, untuk menyempurnakan Peraturan Bersama tanggal 20 Januari 1951, diterbitkan peraturan berikutnya berupa Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama: Nomor 17678/Kab tanggal 16 Juli 1951 (Pendidikan) Nomor KI/9180 tanggal 16 Juli 1951 (Agama) tentang Peraturan Pendidikan Agama di sekolah-sekolah negeri. Dalam peraturan ini tidak ada perubahan signifikan dari peraturan sebelumnya (20 Januari 1951), kecuali untuk point khusus. Isi peraturan dimaksud antara lain:

1. Pasal 1: Di tiap-tiap sekolah rendah dan sekolah lanjutan (umum dan vak) diberi pelajaran agama
2. Pasal 2 ayat (1) Di sekolah-sekolah rendah pendidikan agama dimulai dari kelas 4, banyaknya 2 (dua) jam pelajaran dalam satu (1) minggu; ayat (2) Di lingkungan yang istimewa pendidikan agama dapat dimulai di kelas I dan jamnya dapat ditambah menurut kebutuhan tetapi tidak melebihi 4 jam seminggu dengan ketentuan bahwa mutu pengetahuan umum bagi sekolah-sekolah rendah lainnya.
3. Pasal 3: Di sekolah-sekolah lanjutan tingkatan pertama dan tingkatan atas baik sekolah umum maupun sekolah-sekolah vak diberi pendidikan agama 2 jam pelajaran tiap minggunya
4. Pasal 4 ayat (1) Pendidikan agama diberikan menurut agama murid masing-masing; ayat (2) Pendidikan agama baru diberikan kepada sesuatu kelas yang mempunyai

---

<sup>31</sup> Steenbrink, *Pesantren Sekolah*, 92.

<sup>32</sup> Abd. Rahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional; Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi* (Yogyakarta: Kurnia Kalam, 2005), 17

murid sekurang-kurangnya sepuluh orang, yang menganut suatu macam agama; ayat (3) Murid dalam suatu kelas yang memeluk agama lain daripada agama yang sedang diajarkan suatu waktu, dan murid-murid yang meskipun memeluk agama yang sedang diajarkan tetapi tidak mendapatkan izin dari orang tuanya untuk mengikuti pelajaran tersebut, boleh meninggalkan kelasnya selama jam pelajaran agama itu.

5. Pasal 7: Dalam menjalankan kewajibannya sebagai guru, maka guru agama dilarang mengajarkan segala sesuatu yang mungkin dapat menyinggung perasaan orang yang memeluk agama atau memegang kepercayaan lain.<sup>33</sup>

Keputusan-keputusan bersama diatas semakin meneguhkan posisi pendidikan agama di sekolah umum, dari yang sebelumnya hanya di sekolah dasar meluas hingga sekolah lanjutan pertama dan atas, baik di sekolah umum maupun kejuruan. Namun demikian, keberadaan pendidikan agama tetap bukan mata pelajaran wajib, sehingga siswa yang tak dapat restu dari orang tuanya bisa tidak mengikuti pelajaran agama.

Pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit dengan membubarkan konstituante dan menyatakan kembali kepada UUD 1945. Namun dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan. Pancasila yang seharusnya dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan ternyata bergeser menjadi konsep demokrasi yang dipimpin oleh presiden pemimpin besar revolusi.<sup>34</sup> Masa ini dikenal dengan era Manipol (Manifesto Politik) USDEK (Undang-Undang 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian ekonomi) yang secara ideologis bertentangan dengan Pancasila. Di masa ini pengaruh komunis di pemerintahan sangat kuat, sehingga mempengaruhi setiap kebijakan politik, termasuk dalam hal pendidikan.

Pasca dekrit, penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah umum didasarkan pada Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960 yang berbunyi: "Pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah mulai sekolah dasar sampai dengan universitas negeri, dengan pengertian bahwa murid-murid dewasa menyatakan keberatannya". Ketetapan ini telah semakin memperluas jangkauan pendidikan agama mulai dari

---

<sup>33</sup> I Djumhur dan H. Danasuparta, *Sedjarah Pendidikan* (Bandung: Tjerdas, 1961), 212

<sup>34</sup> Assegaf, *Politik Pendidikan*, 78

sekolah dasar hingga perguruan tinggi. akan tetapi, belum mengubah status pendidikan agama sebagai mata pelajaran pilihan. Dengan demikian, perubahan tersebut belum banyak berarti, apalagi dalam pelaksanaannya dihadapkan pada situasi politik NASAKOM yang memberi peran langsung bagi PKI dalam pemerintahan. Sebagai organisasi ateis, PKI sudah barang tentu selalu berusaha menghalang-halangi keberadaan pendidikan agama. Misalnya, pada tahun 1960, Prof Priyono (Menteri PP dan K kala itu), pernah mengajukan konsep integrasi pendidikan yang pada pokoknya dimaksudkan untuk menghilangkan peranan Departemen Agama di bidang pendidikan, termasuk pendidikan agama. Tetapi konsep tersebut ditolak oleh MPRS. Juga, masih di era Prof. Priyono, dengan dukungan PKI ia mengajukan konsep pendidikan yang ia namakan *Pancadharma* sebagai sistem pendidikan nasional. Namun konsep inipun ditolak oleh golongan agama dan nasionalis, termasuk sebagian pejabat di lingkungan Depdikbud sendiri, karena diklaim identik dengan konsep *Panca Cinta* yang tak mengakui adanya Tuhan.<sup>35</sup>

Tujuan pendidikan nasional pun mulai bergeser ke arah kiri. Berdasarkan keputusan Presiden RI Nomor 145/1965 tentang Nama dan Rumusan Induk Sistem Pendidikan Nasional, tujuan pendidikan nasional diarahkan untuk melahirkan warga-warga sosialis Indonesia yang susila, yang bertanggung jawab atas terselenggaranya masyarakat sosial Indonesia, adil makmur baik spiritual maupun material dan yang berjiwa Pancasila, yaitu; ketuhanan yang maha Esa, Perikemanusiaan yang adil dan beradab, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial seperti dijelaskan dalam Manipol USDEK.<sup>36</sup>

## **Kesimpulan**

Berdasarkan ulasan di atas, nampak sekali bahwa meskipun keberadaan PAI di sekolah umum mengalami masa-masa sulit, secara perlahan dan pasti posisinya kian mantap dan sangat strategis, karena menjadi “pengawal” untuk mencapai tujuan pendidikan nasional dan menjadi salah satu penentu kelulusan siswa. Dan,

---

<sup>35</sup> Saridjo, *Bunga Rampai*, 27

<sup>36</sup> Assegaf, *Politik Pendidikan*, 79

sebagaimana bunyi pasal 7 ayat (1) PP. Nomor 19/2005 di atas, upaya menumbuhkembangkan potensi iman dan takwa pada peserta didik bukan hanya tugas guru agama, melainkan tugas semua guru secara bersama-sama melalui sejumlah kegiatan terkait.

Kendati secara legal formal posisi PAI di sekolah umum semakin mantap dan sangat strategis, tidak berarti lepas dari masalah. Persoalan muncul justru pada tataran implementasi. Diantara masalah tersebut adalah; (1) alokasi waktu 2 jam pelajaran dalam satu minggu masih dirasa kurang jika dibandingkan dengan pesan-pesan Islam yang hendak disampaikan kepada siswa; (2) kualitas guru agama secara umum belum memadai, baik dalam hal penguasaan isi, metodologi, maupun sikap keberagamaan; (3) pengajaran dan evaluasi PAI cenderung menitikberatkan aspek kognitif dan terkesan mengabaikan sisi afektif dan psikomotorik. Pola penyampaianpun masih cenderung tekstual dan doktriner; (4) belum ada koordinasi yang mantap antar Departemen Agama sebagai pelaksana PAI di sekolah dengan Departemen Pendidikan Nasional sebagai payung penyelenggara lembaga sekolah; (5) kurang ada kerjasama antara guru agama dengan guru-guru lain dalam hal pembinaan sikap mental keberagamaan. Guru-guru non agama masih beranggapan bahwa tugas meningkatkan potensi iman dan taqwa merupakan tugas guru agama. Sedangkan guru agama belum mampu menjalin hubungan strategis dengan guru-guru lainnya; (6) PAI yang diklaim sebagai aspek penting seringkali kurang mendapatkan prioritas dalam ukuran fasilitas, akibatnya pengelolaan PAI cenderung seadanya; (7) adanya kesenjangan antara misi PAI dengan realitas keluarga dan masyarakat, yang menyebabkan misi PAI tersebut sulit untuk dicapai; (8) era globalisasi dan informasi yang ditandai dengan derasnya arus informasi dan pola hidup hedonistik, materialistik, dan konsumeristik menjadi tantangan tersendiri bagi tercapainya misi PAI di sekolah.

Jika problematika di atas masih belum bisa dipenuhi, tujuan pendidikan agama di sekolah akan menjadi sulit untuk diwujudkan, yang pada akhirnya juga akan menghambat pada pencapaian tujuan pendidikan nasional, terutama dalam aspek pembinaan iman, taqwa, serta akhlak mulia.



## Referensi

- AK dan Achmad Syahid, (ed). Mujahid 2003 *Memelihara Tradisi Merayakan Inovasi 25 Tahun Puslitbang Pendidikan Agama dan Keagamaan*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI)
- Alimin (ed). D. P Sati. 1959. *Almanak Djawatan Pendidikan Agama 1959*, (Jakarta: N.V Perdana)
- Assegaf, Abd. Rahman. 2005, *Politik Pendidikan Nasional; Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam)
- Azra dan Umam, ed. Azyumardi, Saiful. 1998 *Mentri-Mentri Agama RI; Biografi Sosial-Politik*, (Jakarta: INIS)
- Boland, B.J. 1997. *The Struggle of Islam in Modern Indonesia*, (The Hague: Martinus Nijhoff)
- Daulay, Haidar Putra. 2001 *Historisitas dan Eksistensi Pesantren Sekolah dan Madrasah*, (Yogyakarta: Tiara Wacana)
- Effendy, Bachtiar. 1998 *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina)
- Gunawan, Ary H. 1986 *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara)
- I Djumhur dan H. Danasuparta. 1961 *Sedjarah Pendidikan*, (Bandung: Tjerdas)
- Kelabora, Lambert *Assumption Underlying Religious Instruction*, tt,
- Poerbawakatja, Soegarda. 1970. *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka*, (Jakarta: Gunung Agung)
- Saridjo, Marwan. 1996, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*, (Jakarta: Amisco)
- Sirozi, 2010. *Politik Pendidikan Dinamika Hubungan Antara Kepentingan Kekuasaan dan Praktik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada)
- Soebahar, Abd. Halim. 2013, *Kebijakan Pendidikan Islam dari Ordonansi Guru Sampai UU Sisdiknas*, (Jakarta: Rajawali Press)
- Soemanto dan Soeyarno, Wasty. 1983 *Landasan Historis Pendidikan Indonesia*, (Surabaya: Usaha Nasional)

- Steenbrink, Karel A. 1994 *Pesantren Sekolah dan Madrasah; Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES)
- Subhan, Arief. 2012. *Lembaga Pendidikan Islam Indonesia Abad ke-20 Pergumulan Antara Modernisasi dan Identitas*, (Jakarta: Kencana)