

Policy Brief

Bagaimana Badan Standar Nasional Pendidikan dan Kemendikbud RI dapat Memperkuat Pendidikan Agama Islam?



Temuan

1. Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 21 Tahun 2016 khususnya untuk mata pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) sudah mengakomodasi tujuan pendidikan nasional untuk membentuk 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. Tapi, masih kurang menekankan kewarganegaraan seperti menghargai perbedaan, keadilan dan kerukunan. Padahal, nilai-nilai tersebut adalah nilai-nilai yang dibutuhkan dalam ke-Indonesiaan saat ini.
2. Kompetensi dan ruang lingkup materi dalam Muatan Pendidikan Agama Islam terlalu banyak. Muatan yang terlalu banyak memberi kesan ambisius mengharapkan peserta didik dapat menguasai seluruh materi agama. Padahal alokasi jam mata pelajaran PAI terbatas sehingga tidak mungkin memberikan kesempatan peserta didik untuk menguasai semua materi.
3. Tak jauh berbeda dengan temuan dalam penelitian Kompetensi Dasar berdasarkan Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018, proporsi muatan materi dalam standar isi PAI paling banyak adalah akhlak dengan persentase sebesar 52%, kemudian ibadah 33% dan akidah 16%. Materi akhlak yang juga paling banyak dalam Standar Isi adalah akhlak personal seperti jujur, hormat kepada orang tua sebanyak 78%. Kemudian akhlak sosial seperti kerja sama, tolong menolong sebesar 10% dan akhlak kewarganegaraan seperti toleransi dan kerukunan sebanyak 3%. Dalam Standar Isi juga ditemukan akhlak yang tidak dapat dikategorikan personal, sosial, atau civic karena kalimat bersifat umum, seperti "Perilaku yang mencerminkan pemahaman terhadap ayat-ayat Al-Qur'an pilihan dan hadis terkait".
4. Struktur Standar Isi dalam Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 tentang Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah, secara teknis, cukup membingungkan. Pembaca sedikit kesulitan dalam membaca kompetensi dan ruang lingkup materi, khususnya untuk tingkat SD, karena tidak adanya pengelompokan di tingkat SD. Ini berbeda dengan format Standar Isi berdasar Permendikbud Nomor 64 Tahun 2013 tentang Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah yang membagi tingkat SD kepada tiga kelompok di mana masing-masing memiliki kompetensi dan ruang lingkup materi yang jelas.

Rekomendasi

Secara garis besar, PPIM menilai terdapat beberapa permasalahan serius pada Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti yang berpotensi mempertentangkan pengetahuan keagamaan dan wawasan kebangsaan.

Berdasarkan catatan kritis yang telah dipaparkan, PPIM memberikan rekomendasi kepada Badan Standar Nasional Pendidikan untuk:

1. Mereformulasi muatan Pendidikan Agama Islam baik tingkat SD, SMP, maupun SMA. Revisi bertujuan memperkuat penghargaan terhadap perbedaan dan wawasan kebangsaan sehingga lulusan selain religius juga menjadi warga negara yang baik.
2. Merampingkan kompetensi dan ruang lingkup materi PAI dan memfokuskan kepada pencapaian kompetensi utama, seperti mampu salat, mampu baca al-Quran, sesuai dengan waktu dan jam pelajaran yang disediakan.
3. Mereformulasi proporsi materi akhlak dengan mengurangi materi akhlak personal dan menguatkan akhlak civic (kewarganegaraan) yang lebih menekankan pada nilai-nilai menghargai perbedaan, keadilan dan kerukunan.
4. Merevisi struktur penyajian Standar Isi agar lebih dapat dipahami seperti Standar Isi sebelumnya yang tercantum dalam Permendikbud Nomor 64 Tahun 2013.

Pendahuluan

Penelitian Standar Isi Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti ini dilaksanakan setelah Pusat Penelitian dan Pengembangan Pendidikan Agama, Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agama RI bekerja sama dengan PPIM UIN Jakarta menyelesaikan penelitian tentang Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) Nomor 37 Tahun 2018 tentang Kompetensi Dasar Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti (KD PAIBP).

Penelitian Permendikbud tersebut menemukan beberapa permasalahan terkait kompetensi dasar (KD) Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti (PAIBP), baik itu tingkat SD, SMP, maupun SMA. Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018 sebenarnya sudah memuat tentang toleransi. Tapi Permendikbud tersebut kurang menekankannya secara jelas dan kuat padahal nilai-nilai seperti menghargai perbedaan, keadilan, dan kerukunan adalah nilai-nilai yang harus terus menerus disemaikan. Penelitian menemukan proporsi terbesar materi PAI adalah akhlak (42%), kemudian aqidah (35%), dan ibadah (23%). Hanya akhlak yang ditekankan adalah akhlak personal (79%), seperti sopan santun dan jujur. Akhlak sosial seperti tolong menolong hanya

18%. Terlebih akhlak *civic*, seperti toleransi dan kerukunan hanya 3%. Temuan lain ialah jumlah KD PAI sangat banyak (684 KD). Beberapa KD ambigu (tidak jelas sehingga mudah disalah tafsirkan) dan lebih menekankan pada aspek kognitif (74%). KD dengan muatan banyak dan kognitif tentu tidak menjamin siswa memiliki kemampuan elementer, seperti terampil membaca Al-Qur'an, hafal bacaan salat, hafal surat-surat pendek, dan hafal doa pokok.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana sebetulnya proses penyusunan KD tersebut? Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan, Standar Isi adalah kriteria mengenai ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi peserta didik untuk mencapai kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Dengan demikian jelas bahwa KD disusun berdasar atau mengacu kepada standar isi sedang standar isi yang berlaku adalah standar isi berdasar Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016. Dan Standar Isi inilah yang menjadi acuan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP). Oleh karena itu, untuk memahami permasalahan KD PAI, Standar Isi PAI berdasar Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 menjadi bagian penting yang perlu ditelaah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kualitatif, dengan melakukan analisis konten (*content analysis*) terhadap Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 tentang Standar Isi PAI. Analisis konten terhadap kebijakan tersebut dilakukan untuk mendapat jawaban sejauh mana Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 mendukung pembentukan warga negara yang menghargai perbedaan dan hidup rukun dalam keragaman dan kebangsaan. Kami pertama-tama mengkaji terlebih dahulu aspek apa sesungguhnya yang ditekankan Standar Isi. Dalam riset ini Standar Isi PAI dikelompokkan kepada tiga: akidah, ibadah, dan akhlak. Pembagian ini sejalan dengan penekanan agama ini kepada iman, Islam, dan ihsan. Juga karena mempertimbangkan keinginan utama orang tua bahkan guru agama terkait pendidikan agama di sekolah, yaitu anak memiliki aqidah yang benar, ibadah yang baik (termasuk mampu berdoa sederhana dan membaca Al-Quran), dan akhlak yang terpuji.

“Sebagai guru saya ingin anak-anak belajar agama itu supaya berakhlakul karimah, menjadi siswa yang insan kamil, sholeh dan sholehah, rajin ibadahnya, bisa ngaji, bisa sholat, dan akhlaknya baik”

(SY, Penulis Buku Teks PAIBP tingkat SMP pada FGD Buku Pengayaan Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti, 6-7 Desember 2018, Swissbel Hotel)

Orang tua umumnya terkait PAI di sekolah diduga tidak memiliki harapan untuk menjadi fuqaha, ahli al-Quran, ahli Hadis, mutakallim, atau ahli sejarah Islam. Karena itu, riset bertujuan memperoleh informasi tentang proporsi untuk akidah, ibadah, dan akhlak. Lalu untuk memperjelas konsep akhlak, kami membagi akhlak kepada akhlak personal (seperti sabar, kerja keras, jujur), akhlak sosial (seperti tolong menolong, empati), dan akhlak *civic* (seperti toleransi, kerukunan, dan non kekerasan).

Sejatinya, para penyelenggara pendidikan agama tentu memiliki tujuan membentuk manusia yang tahu agama dan taat beragama. Tetapi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menegaskan bahwa pendidikan nasional bertujuan bukan hanya membentuk manusia

yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia. Pendidikan nasional memiliki tujuan membentuk manusia modern (sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri) serta warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab (Pasal 3 UU Sistem Pendidikan Nasional Tahun 2003). Itu artinya pendidikan agama sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional harus secara sadar dan sistematis – selain mengembangkan relijiusitas dan karakter modern – harus pula ikut berperan dalam membentuk warga negara yang mengakui kesetaraan semua warga negara dari pelbagai latar belakang dan siap hidup dalam perbedaan keyakinan dan latar belakang.

Pemerintah terus berupaya mengembangkan pendidikan agama agar menerapkan keseimbangan antara aspek keagamaan dan kebangsaan. Upaya itu tercermin, antara lain, dalam misi pemerintah mengenai pendidikan agama yang menekankan *religious mission* dan *civic mission* sebagai tercermin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007. Peraturan tersebut menekankan bahwa pendidikan agama bukan hanya mengembangkan pengetahuan serta penghayatan agama melainkan juga agar mampu membentuk warga yang mampu “menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan inter dan antar umat beragama”.

Namun sayangnya, di tengah usaha untuk menyeimbangkan antara keduanya, dunia pendidikan telah terinfiltrasi oleh paham-paham keagamaan eksklusif, intoleran, dan radikal. Beberapa studi telah mengonfirmasi paham-paham keagamaan tersebut masuk ke sekolah melalui: buku ajar Pendidikan Agama Islam (PPIM, 2016, dan 2018); guru agama (PPIM, 2018); sampai pada kegiatan ekstrakurikuler (Ciciek, 2018; Maarif Institute, 2018).

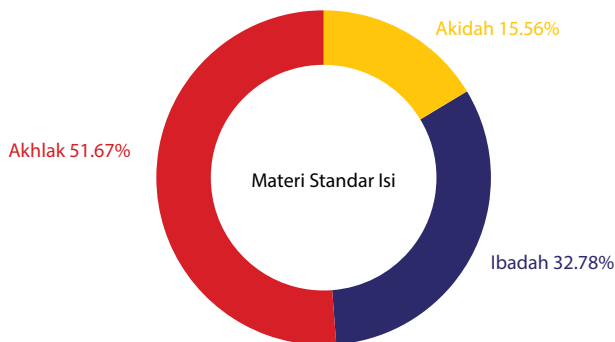
Oleh karenanya, Pusat Penelitian Pendidikan Agama Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agama dan Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Jakarta sebagai lembaga yang, antara lain, fokus pada studi tentang isu-isu pendidikan agama, melakukan penelitian terhadap kebijakan pendidikan agama. Salah satunya Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 tentang Standar Isi Pendidikan Dasar dan Menengah. Mengapa? Karena Permendikbud memuat acuan untuk penyusunan KD PAI. Sedang KD PAI adalah acuan guru dalam mengajar dan

penulis dalam menyusun buku teks dan buku pengayaan. Juga acuan pembuat soal untuk tes dan ujian. Bagaimana Standar Isi berdasar Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016? Berikut adalah temuannya.

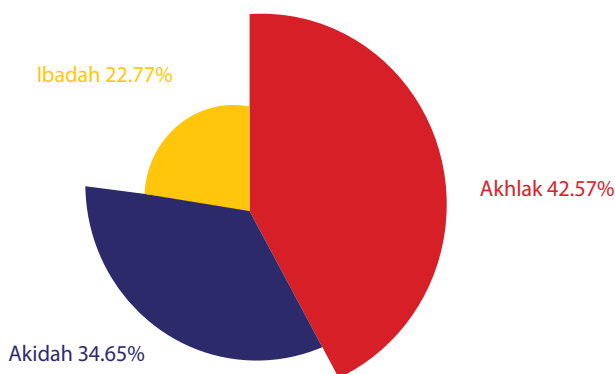
Kurangnya Materi Toleransi dan Penghargaan Terhadap Perbedaan

Tak jauh berbeda dengan temuan penelitian tentang KD PAI berdasar Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018, Standar Isi PAI berdasar Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 juga memiliki permasalahan yang sama, yaitu kurangnya penekanan pada nilai-nilai kewarganegaraan. Berdasarkan telaah terhadap Standar Isi, diketahui bahwa 52% materi dalam Standar Isi merupakan akhlak dan budi pekerti. Sementara itu, materi akidah dan ibadah, masing-masing mendapat porsi sebesar 15% dan 33%.

Apabila dibandingkan dengan KDPAI berdasarkan Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018, ternyata ada yang cukup berbeda. Dalam KD, materi terbesar kedua setelah akhlak adalah akidah sedangkan dalam standar isi materi terbesar kedua adalah ibadah.

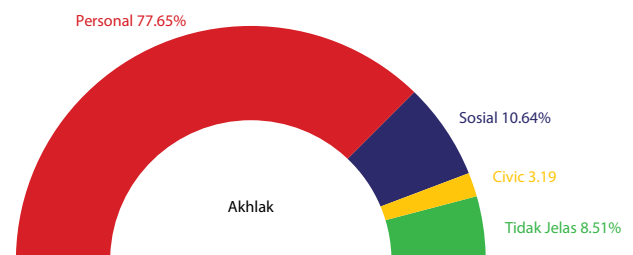


Gambar 1 Proporsi Materi Standar Isi

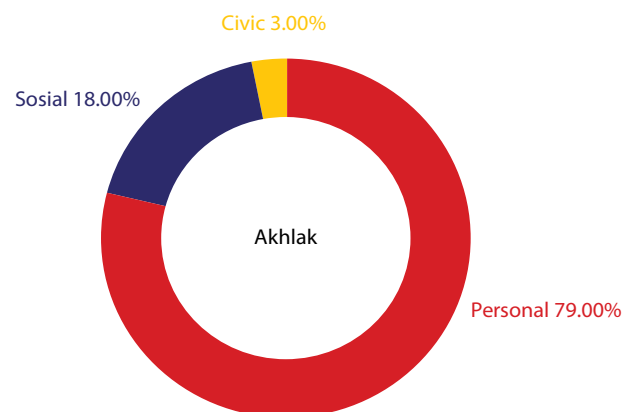


Gambar 2 Proporsi Materi KD

Dalam telaah tentang KD PAI berdasar Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018, ditemukan bahwa penekanan materi akhlak lebih banyak pada pembentukan sikap personal dan kurang menekankan pada nilai-nilai sosial apalagi nilai kewarganegaraan. Hal yang tak jauh berbeda juga ditemukan dalam Standar Isi. Akhlak personal dalam Standar Isi memiliki porsi sebesar 78% sedangkan akhlak sosial sebesar 11% dan kewarganegaraan memiliki porsi paling sedikit, yaitu 3%. Dalam Standar Isi juga ditemukan beberapa materi akhlak yang tidak dapat dikategorikan personal, sosial, dan civic. Terdapat sekitar 8 butir ruang lingkup materi dari tingkat SD hingga SMA yang berbunyi “perilaku yang mencerminkan pemahaman terhadap kandungan ayat Al-Qur’an atau surah pilihan”.



Gambar 3 Proporsi Materi Akhlak dalam Standar Isi Berdasarkan Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016



Gambar 4 Proporsi Materi Akhlak dalam Kompetensi Dasar Berdasarkan Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018

Materi akhlak personal yang selalu ada di setiap jenjang adalah perilaku jujur dan patuh pada orang tua. Sementara itu, materi kewarganegaraan dalam Standar Isi hanya ada 1 materi di setiap jenjangnya, yaitu sikap toleran dan simpati terhadap sesama (SD); perilaku toleran dan menghargai perbedaan (SMP); dan sikap toleran, rukun dan menghindarkan diri dari tindak kekerasan (SMA).

Materi Terlalu Banyak dan Tidak Fokus dan Berulang

Standar Isi juga ternyata memuat jumlah materi yang paling banyak dibanding beberapa mata pelajaran lain.

		Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti	Pendidikan Agama Kristen	Pendidikan Agama Budha	Pendidikan Kewarganegaraan	Bahasa Indonesia
SD	Kompetensi	30	6	5	11	16
	Materi	80	31	11	14	13
SMP	Kompetensi	17	5	10	10	14
	Materi	48	12	28	10	10
SMA	Kompetensi	26	4	8	10	20
	Materi	52	16	11	9	12

Pendidikan Agama Islam					
Kelas	KD1	KD2	KD3	KD4	J/M
I	17	17	17	17	4
II	15	15	15	15	4
III	14	14	14	14	4
IV	21	21	21	21	4
V	17	17	17	17	4
VI	14	14	14	14	4
VII	13	13	13	13	3
VIII	14	14	14	14	3
IX	13	13	13	13	3
X	11	11	11	11	3
XI	11	11	11	11	3
XII	11	11	11	11	3
	171	171	171	171	

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti di tingkat SD memiliki 30 kompetensi dan 81 ruang lingkup materi, sedangkan di tingkat SMP dan SMA masing-masing terdapat 17 dan 26 kompetensi serta 48 dan 52 ruang lingkup materi.

Dengan yang jumlah komponen kompetensi dan ruang lingkup yang demikian banyak ini, tak heran jika turunannya, KD Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti berdasar Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018, berjumlah 684 butir KD.

Materi PAI ini dapat dinilai terlalu ambisius mengharapkan peserta didik lulus sekolah dapat menguasai semua materi agama, tetapi lupa bahwa alokasi jam mata pelajaran yang terbatas ini tidak mungkin memberikan kesempatan bagi siswa untuk menguasai semua materi pelajaran. Salah satu kompetensi yang dapat kita lihat adalah kemampuan baca tulis Al-Qur'an peserta didik, yang ternyata masih rendah. Berdasarkan hasil penelitian Pusat Litbang Lektor dan Khazanah Keagamaan Kementerian Agama mengenai indeks literasi Al-Qur'an siswa SMA pada tahun 2016, dalam skala penilaian 1 sampai 5 menemukan bahwa indeks literasi Al-Qur'an siswa SMA secara nasional berada dalam kondisi sedang dengan indeks rata-rata (2,44). Ada empat aspek yang dinilai, yaitu membaca (2,59) dan menulis (2,2) di mana keduanya masuk kategori sedang. Aspek mengartikan bacaan Al-Qur'an berada dalam kategori rendah (1,87) dan aspek menghafal dalam kategori tinggi (3,03).

Materi Berulang

Penelitian KD PAI berdasar Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018 menemukan bahwa beberapa

materi PAI mengalami pengulangan, seperti materi rukun iman, zakat, haji, puasa dan akhlak. Sedikit berbeda dengan temuan dalam telaah standar isi berdasarkan Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016. Materi PAI yang disajikan dalam standar isi tersebut sudah cukup lebih baik meskipun masih ada beberapa pengulangan. Beberapa pengulangan terjadi dalam materi rukun iman serta akhlak dan budi pekerti. Berdasarkan hasil wawancara dalam penelitian tentang KD, pengulangan materi rukun iman serta akhlak dan budi pekerti memang sengaja dilakukan sebagai bentuk pendidikan karakter peserta didik. Berikut perbandingan pengulangan materi dalam Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 dan Permendikbud Nomor 37 Tahun 2018:

Kompetensi Dasar		Standar Isi
Materi	Kelas	
Rukun Iman		Dalam standar isi, materi rukun iman ada disemua jenjang pendidikan.
Iman Kepada Allah	KD kelas 1-6, 7, dan 10	
Iman Kepada Malaikat	KD kelas 4, 7, dan 10	
Iman Kepada Rasul	KD kelas 4, 5, 8 dan 11	
Iman Kepada Kitab	KD kelas 5, 8 dan 11	
Iman Kepada Hari Akhir	KD kelas 6, 9 dan 12	
Iman Kepada Qadha dan Qadar	KD kelas 6, 9 dan 12	
Zakat	KD kelas 6 dan 11	Dalam standar isi, zakat hanya ada di tingkat SD
Haji	KD kelas 9 dan 10	Dalam standar isi, zakat hanya ada di tingkat SMP
Puasa	KD kelas 5 dan 8	Dalam standar isi, tingkat SD hanya puasa wajib sedangkan di SMP sudah termasuk puasa sunah
Budi Pekerti (Jujur, Hormat Kepada Orang Tua, etc)	KD di seluruh tingkat pendidikan	Dalam standar isi, materi akhlak dan budi pekerti ada disemua jenjang pendidikan.

Struktur Standar Isi Membingungkan

Berdasarkan pengamatan kami terhadap Standar Isi dari tahun ke tahun, secara teknis penyajian struktur standar isi berdasarkan Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016, cukup membingungkan. Saat pertama membaca standar isi untuk tingkat SD kelas 1 sampai kelas VI tersebut penyajian kolom kompetensi dan ruang lingkup materi tidak sinkron atau tidak ada garis pembatas yang jelas. Kemudian dalam menyajikan ruang lingkup materi, ada 3 kali penulisan aspek materi. Aspek materi yang dimaksud adalah Al-Qur'an, Aqidah, Akhlak dan Budi Pekerti, Fiqh serta Sejarah

Peradaban Islam. Namun, tidak ada informasi lebih lanjut yang dapat memberikan penjelasan mengapa kelima aspek materi tersebut ditulis sebanyak 3 kali. Sementara itu, untuk tingkat SMP dan SMA, penulisan kelima aspek materi tersebut ditulis sebanyak 2 kali.

Setelah kami coba bandingkan dengan standar isi berdasarkan Permendikbud Nomor 64 Tahun 2013, struktur penyajian dalam standar isi ini lebih mudah dibaca dengan adanya tabel "Tingkat Kelas" yang membantu memberikan informasi pembagian materi berdasarkan kelompok kelas. Jelas terlihat bahwa untuk SD, ruang lingkup

materi dibagi menjadi 3 kelompok kelas; yaitu a) kelas I-II; b) kelas III-IV; dan c) kelas V-VI. Sedangkan untuk SMP dan SMA dibagi dalam 2 cluster kelas; yaitu a) VII-VII; dan b) IX; untuk SMP dan a) X-XI; dan b) XII; untuk SMA. Ketika Permendikbud Nomor 21 Tahun 2016 ini diterbitkan tabel informasi tingkat kelas dalam Standar Isi berdasarkan Permendikbud Nomor 64 Tahun 2013 ini tidak ada lagi. Struktur berubah, tetapi struktur isi masih tetap sama.

Berikut perbedaan teknis penyajian dalam 2 standar isi:

1. Muatan Pendidikan Agama			
1.1 Muatan Pendidikan Agama Islam pada SD/MI/SDLB/PAKET A, SMP/MTs/SMP/PAKET B, SMA/MA/SMALB/PAKET C, dan SMK/MAK/PAKET C KEJURUAN			
Tingkat Kompetensi	Tingkat Kelas	Kompetensi	Ruang Lingkup Materi
1	I-II	-Meyakini adanya Allah SWT dan mensyukuri karunia dan pemberian Allah SWT -Memiliki sikap sesuai dengan	Alquran -Huruf-huruf hijaiyyah bersambung ataupun tidak, dengan harakatnya secara

Gambar 5 Permendikbud Nomor 64 Tahun 2013

1. Muatan Pendidikan Agama		
1.1. Muatan Pendidikan Agama Islam pada SD/MI/SDLB/PAKET A, SMP/MTs/SMP/PAKET B, SMA/MA/SMALB/PAKET C, dan SMK/MAK.		
Tingkat Kompetensi	Kompetensi	Ruang Lingkup Materi
Tingkat Pendidikan Dasar (Kelas I-VI)	- Meyakini adanya Allah SWT dan mensyukuri karunia	Alquran - Huruf-huruf hijaiyyah

Gambar 6 Permendikbud Nomor 21 tahun 2016

Lebih jauh lagi, apabila dibandingkan dengan standar isi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) 2006, tampaknya struktur standar isi tersebut lebih dapat dipahami karena dibagi sampai ke tingkat yang lebih detail yaitu sampai ke pembagian materi berdasarkan tingkat semester. Namun tentunya perubahan kurikulum

tersebut bertujuan untuk mencapai tujuan pendidikan nasional melalui cara-cara yang lebih baik lagi. Oleh karena itu, apabila akan dilakukan pembaharuan standar isi di masa mendatang, sebaiknya struktur standar isi yang disajikan memuat informasi yang lengkap agar dapat memudahkan pembaca memahami isinya.





Policy Brief



Bagaimana Badan Standar Nasional Pendidikan dan
Kemendikbud RI dapat Memperkuat Pendidikan Agama Islam?



Pusat Penelitian Pendidikan Agama
Badan Penelitian dan Pengembangan



Gedung PPIM UIN Jakarta
Jalan Kertamukti No. 5 Ciputat Timur, Tangerang Selatan, Banten 15419 Indonesia
Tel: +62 21 7499272 | Fax: +62 21 7408633 | E-mail: ppim@uinjkt.ac.id |
Website: <https://ppim.uinjkt.ac.id>