

# PERGESERAN POSISI AGAMA DALAM UNDANG-UNDANG PENDIDIKAN DI INDONESIA

**Muh. Saerozi**

Jurusan Tarbiyah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga  
Jl. Stadion No. 3, Salatiga, 50721  
e-mail: saerozi2010@yahoo.com

**Abstrak:** Agama akhirnya memperoleh posisi sebagai akar pendidikan nasional setelah melewati waktu 53 tahun sejak Undang-undang pendidikan pertama disahkan tahun 1950. Fokus kajian ini adalah untuk melihat pergeseran posisi agama dalam rumusan-rumusan dasar dan tujuan pendidikan nasional. Penulis mengemukakan bahwa posisi agama dalam rumusan-rumusan tujuan pendidikan nasional akhirnya juga meningkat lebih strategis yang diposisikan sebagai akar pendidikan nasional dalam Undang-undang pendidikan No. 2 tahun 1989 dan Undang-undang No. 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Penulis menyimpulkan bahwa pergeseran posisi agama tersebut secara historis terkait dengan kekuatan kelompok nasionalis agama di Dewan Perwakilan Rakyat dan dukungan masyarakat simpatisannya. Meskipun posisi agama lebih strategis, tetapi Pancasila dan UUD 1945 sejak awal tetap terpelihara posisinya sebagai dasar pendidikan nasional.

**Abstract: The Shift of Religious Position in the Education Laws of Indonesia, A Study on the Principles and Objectives of National Education.**

The position of religion as root of national education is finally affirmed by the 1989 and 2003 Laws of Education, well over half a century since Indonesia's first Law of Education enacted in 1950. The main thrust of this study will be focused on analyzing the shift of religious position in the principles and objectives of national education. The author maintains that in the last Law of Education, religion receives a much more important and strategic position which gave more weight as the root of education in the formulation of national education's foundations and objectives. This shift clearly related to religious-nationalist parties in the House of Representatives as well as grass root groups that support them. It is observed, however, that the strengthening of religion position does not happen at the expense of the Pancasila and the Constitution of 1945.

**Kata Kunci:** agama, pendidikan nasional, dasar pendidikan, tujuan pendidikan

## Pendahuluan

Realitas sejarah menunjukkan bahwa undang-undang pendidikan di Indonesia tidak bisa lepas dari kepentingan agama. Kondisi ini bukan hanya karena faktor sejarah agama, tetapi juga faktor politik Indonesia yang memilih model negara Pancasila. Model Pancasila memberi ruang yang relatif terhadap agama, sehingga terbuka untuk terjadi tarik ulur “kapling agama” dalam momen-momen strategis pendidikan nasional.

Kajian ini tidak difokuskan untuk melihat fenomena tarik ulur di balik pembahasan RUU pendidikan, bukan pula untuk melihat posisi pendidikan agama dalam undang-undang, dan bukan pula untuk melihat pasang surut pluralitas agama. Semua kajian itu telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Fokus kajian ini adalah untuk melihat pergeseran posisi agama dalam dasar dan tujuan pendidikan nasional. Dengan ungkapan lain, bagaimana posisi agama dalam “dasar pendidikan” dan “tujuan pendidikan” sesuai Undang-undang No. 4 tahun 1950 Jo No. 12 Tahun 1954,<sup>1</sup> Undang-undang No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional,<sup>2</sup> dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.<sup>3</sup>

Tema kajian ini tidaklah sepenuhnya baru, sebab beberapa orang telah melakukan kajian dengan topik dan fokus yang berbeda-beda. Beberapa yang terpenting dari kajian terdahulu mencakup Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi* (2005); Benny Susetyo, *Politik Pendidikan Penguasa* (2005); Bakhtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (1998); Ali Muhdi Amnur (ed.), *Konfigurasi Politik Pendidikan Nasional* (2007); Th. Sumartana, et al., *Pluralisme, Konflik dan Pendidikan Agama di Indonesia* (2001); Ali Riyadi, *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional*; Muh Saerozi, *Politik Pendidikan Agama di Era Pluralisme* (2004); Muh Saerozi, *Pasang Surut Komposisi Pluralitas Agama dalam Pendidikan Agama di Indonesia* (2007); Paul Suparno, et al., *Reformasi Pendidikan* (2002); dan Muhammad Rifa'i, *Politik Pendidikan Nasional* (2011).

Fokus kajian dasar dan tujuan pendidikan dipilih, sebab keduanya memiliki posisi

---

<sup>1</sup>Undang-undang ini telah melalui proses yang panjang seiring dengan instabilitas politik di Indonesia pascamerdeka. Meskipun sudah digunakan secara *de facto* sejak 30 Juni 1950, tetapi secara *de jure* baru disahkan oleh Pemerintah pada tanggal 12 Maret 1954 dan diundangkan pada tanggal 18 Maret 1954, lembaran negara No. 38 tahun 1954, ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno. H.A.R Tilaar, *50 Tahun Pendidikan Nasional* (Jakarta: Grasindo, 1995), h. 654.

<sup>2</sup>Undang-undang ini disahkan di Jakarta pada tanggal 27 Maret 1989, ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Soeharto, diundangkan pada tanggal dan tahun yang sama, serta dimuat dalam Lembaran Negara RI tahun 1989 Nomor 6. Tim Redaksi Tugu Muda, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1989* (Semarang: Tugu Muda, 1989), h. 5.

<sup>3</sup>Disahkan di Jakarta pada tanggal 8 Juli 2003, ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Diundangkan di Jakarta pada tanggal dan tahun yang sama. Dimuat dalam lembaran negara RI tahun 2003 nomor 78 (Tim Redaksi Wacana Intelektual, *Guru dan Dosen & Sisdiknas* (t.t.p.: WI Press, 2006), h. 88.

strategis dalam setiap perumusan undang-undang. Karena itu, pasal ini selalu diletakkan di depan. Posisi dasar pendidikan menurut Achmadi sangat mendasar, sebab merupakan pandangan yang mendasari seluruh aktivitas pendidikan baik dalam rangka penyusunan teori, perencanaan maupun pelaksanaan pendidikan. Adapun tujuan pendidikan merupakan masalah inti dalam pendidikan dan saripati dari seluruh renungan pedagogik. Tujuan pendidikan perlu dirumuskan setepat-tepatnya sebelum pelaksanaan semua kegiatan pendidikan.<sup>4</sup>

Hasil kajian ini diharapkan memiliki makna akademis dalam studi politik pendidikan di Indonesia. Diharapkan pula memiliki makna praktis untuk memberikan pencerahan kepada publik tentang posisi agama dalam sejarah pendidikan nasional.

## **Cara Kerja Kajian**

Agar fokus masalah dalam kajian ini terjawab, maka tulisan menjadikan pasal-pasal dalam undang-undang sebagai obyek kajian. Ukuran yang digunakan untuk melihat pergeseran posisi agama adalah penyebutan teks-teks tentang agama dan struktur kalimat dalam pasal-pasal tersebut.

Mengingat undang-undang pendidikan disusun dalam kurun waktu tertentu yang tidak hampa peristiwa, maka digunakan pendekatan sejarah untuk mengkajinya. Meminjam pendapat Kuntowijoyo, dalam waktu bisa terjadi peristiwa perkembangan, kesinambungan, pengulangan, atau bahkan sampai pada perubahan.<sup>5</sup>

Adapun dalam rangka memahami teks-teks dalam pasal Undang-undang tersebut, akan dipinjam teori filsafat bahasa yang sering digunakan oleh para politikus dan ideolog, yaitu Teori Makna Behavioral. Menurut teori ini “makna paling dalam dari sebuah ungkapan terletak pada pesan yang dikehendaki oleh pembicara untuk memengaruhi perilaku pendengar atau pembaca”.<sup>6</sup> Karena itu, dapat dikatakan bahwa setiap istilah dan struktur kalimat dalam rumusan dasar dan tujuan pendidikan memiliki makna politis atau ideologis. Apalagi bila diingat bahwa istilah-istilah tersebut merupakan produk para birokrat dan anggota DPR. Di situ ada kontestasi-kontestasi politis dan mungkin juga ideologis untuk memengaruhi kelompok lain dan masyarakat.

## **Perbedaan Sejarah Kelahiran**

Undang-undang pendidikan tahun 1950 dirumuskan ketika Indonesia masih dalam

---

<sup>4</sup>Achmadi, *Islam sebagai Paradigma Ilmu Pendidikan* (Yogyakarta: Aditya Media, 1992), h. 56, 59.

<sup>5</sup>Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta: Benteng Budaya, 2001), h. 13.

<sup>6</sup>Komarudin Hidayat, *Memahami Bahasa Agama: Sebuah Kajian Hermeneutik* (Jakarta: Paramadina, 1996), h. 18.

bayang-bayang kultur pendidikan kolonial. S. Nasution menyebut 6 karakteristik pendidikan kolonial, pertama, gradualisme yang luar biasa dalam penyediaan pendidikan bagi anak-anak Indonesia. Kedua, dualisme dalam pendidikan dengan menekankan perbedaan yang tajam antara pendidikan Belanda dan pendidikan Pribumi. Ketiga, kontrol sentral yang kuat. Keempat, keterbatasan peluang sekolah pribumi, dan perkembangan pendidikan yang ditentukan oleh peluang pekerjaan. Kelima, prinsip konkordansi yang menyebabkan sekolah di Indonesia sama dengan di Belanda. Keenam, perencanaan pendidikan tidak sistematis untuk anak pribumi.<sup>7</sup>

Undang-undang pendidikan pertama dirumuskan dalam konteks Indonesia pasca merdeka (tahun 1945-1950) yang belum stabil kondisi sosial politiknya. Organski mendeskripsikan kondisi negara-negara pasca kolonial seperti berikut ini:

... dengan perginya kaum penjajah, kekuatan pemersatu terpenting di negara baru tersebut menjadikan elit pribumi sekarang berkuasa, yakni para cendekiawan berpendidikan Barat yang memimpin revolusi. Tetapi situasi mereka jauh dari menyenangkan. Pertama-tama para anggota elit pribumi itu berselisih antara mereka sendiri. Perselisihan-perselisihan dan ketidak-sesuaian yang mereka simpan selama perjuangan kebebasan, meledak dengan ganasnya pada saat perjuangan itu berakhir, dan di dalam perebutan kekuasaan berikutnya. Perlawanan (oposisi) terhadap penguasa seringkali berakhir dengan tahanan rumah, pengasingan, atau kematian. Bahkan yang lebih penting lagi adalah terjadinya “tarik tambang” setelah kemerdekaan antara cendekiawan berpendidikan Barat yang kini berkuasa dengan para pemimpin tradisional yang mewakili cara hidup masa lampau. Perpecahan tersebut demikian mendalam dan hanya dapat berakhir dengan dikalahkannya salah satu pihak oleh pihak lain...<sup>8</sup>

Kondisi semacam itu mirip dengan deskripsi Syafi'i Ma'arif bahwa percaturan politik di Indonesia pascamerdeka memilah elit politik menjadi dua kelompok besar, yakni kelompok nasionalis sekuler dan kelompok Islam. Masing-masing kelompok memiliki orientasi dan obsesi sendiri terhadap penyelenggaraan negara. Meminjam ungkapan Organski, peristiwa ini harus dibaca sebagai kelanjutan percaturan politik mereka sebelum Indonesia merdeka. Misalnya, dalam komposisi keanggotaan Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dari 68 anggota BPUPKI, ada 15 orang yang dinyatakan benar-benar mewakili aspirasi politik golongan Islam, dan selebihnya terdiri dari barisan nasionalis sekuler.<sup>9</sup>

Dalam kondisi politik yang kurang stabil lahir Undang-Undang (UU) pendidikan tahun 1950. UU ini sudah digunakan secara *de facto* sejak 30 Juni 1950, tetapi secara *de*

---

<sup>7</sup>S. Nasution, *Sejarah Pendidikan Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), h. 20-35.

<sup>8</sup>Organski, *Tahap-Tahap Perkembangan Politik*, terj J. H. Sinaulan (Jakarta: Akademika Presindo, 1985), h. 41.

<sup>9</sup>Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan* (Jakarta: LP3ES, 1996), h. 102.

*jure* baru disahkan oleh Pemerintah pada tanggal 12 Maret 1954 dan diundangkan pada tanggal 18 Maret 1954, lembaran negara No. 38 tahun 1954, ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno.<sup>10</sup>

Setelah 39 tahun berlalu, UU pendidikan 1950 akhirnya dianggap sudah tidak relevan. Oleh karena itu dirumuskan rancangan Undang-undang pendidikan yang baru. Agak berbeda kondisi dengan proses perumusan UU pendidikan tahun 1950, UU pendidikan tahun 1989 dirumuskan 44 tahun setelah proklamasi. Politik Indonesia ketika itu berada dalam format Orde Baru. Abdul Aziz Tabha menyebutkan 4 karakteristik politik rezim ini, pertama, militer sebagai kekuatan dominan. Kedua, pembangunan ekonomi sebagai prioritas. Ketiga, penciptaan stabilitas politik. Keempat, hegemoni sistem partai.<sup>11</sup>

Karakter tersebut menurut Fasli Jalal berpengaruh secara langsung pada sistem pendidikan Indonesia. Misalnya, pertama, sistem pendidikan sentralistik; kedua, kebijakan yang “*top down*”; ketiga, peran pemerintah sangat dominan; keempat, peran institusi luar sekolah yang lemah; kelima, orientasi pengembangan parsial; dan keenam, pendidikan untuk orientasi kepentingan pertumbuhan ekonomi serta stabilitas politik.<sup>12</sup>

Model pendidikan Orde Baru tersebut akhirnya dianggap tidak relevan lagi setelah 14 tahun berlaku. Era ini ditandai dengan keruntuhan kekuasaan Orde Baru di bawah presiden Soeharto pada Mei 1998. Catatan diskusi politik pada tahun-tahun awal reformasi menginformasikan bahwa era ini memberi harapan dimulainya era keterbukaan, demokratisasi, pengembangan masyarakat madani, desentralisasi, dan sebagainya yang berujung pada penghormatan pada prinsip-prinsip hak-hak asasi manusia (HAM).<sup>13</sup> Harapan-harapan tersebut memengaruhi pengembangan pendidikan dengan paradigma yang baru. Di antara karakteristik paradigma baru tersebut adalah, pertama, desentralisasi. Kedua, kebijakan yang “*bottom up*”. Ketiga, orientasi pengembangan pendidikan holistik. Keempat, pengembangan untuk kesadaran bersatu dalam kemajemukan budaya, menjunjung tinggi nilai moral, kemanusiaan, agama, kesadaran kreatif, produktif, dan hukum. Kelima, meningkatnya peran serta masyarakat secara kualitatif dan kuantitatif, pemberdayaan institusi masyarakat, keluarga, LSM, pesantren, dan dunia usaha.<sup>14</sup>

Dari harapan-harapan dan idealisasi pendidikan tersebut akhirnya dirumuskan Rancangan Undang-undang yang baru, yang akhirnya disahkan di Jakarta pada tanggal 8 Juli 2003, ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, diundangkan di Jakarta

---

<sup>10</sup>Tilaar, *50 Tahun Pendidikan Nasional*, h. 654.

<sup>11</sup>Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 186-206.

<sup>12</sup>Fasli Jalal dan Dedi Supriadi (ed.), *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001), h. 5.

<sup>13</sup>Idi Subandi Ibrahim (ed.), *Bara dalam Sekam: Identifikasi akar Masalah dan Solusi atas Konflik-Konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, & Riau* (Bandung: Mizan, 2001), h. 9.

<sup>14</sup>Jalal dan Supriadi (ed.), *Reformasi Pendidikan*, h. 5.

pada tanggal dan tahun yang sama, serta dimuat dalam lembaran negara RI tahun 2003 nomor 78.<sup>15</sup>

Sampai sekarang, UU pendidikan tersebut sudah berlaku kurang lebih 10 tahun. Ada beberapa evaluasi bahkan sampai ke putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>16</sup> Sebagai produk sejarah, undang-undang pendidikan ini pun akan menjalani kodratnya, yaitu terjadi perkembangan, kesinambungan, pengulangan, atau bahkan sampai pada perubahan.

## Dasar Pendidikan

### *Kebudayaan Nasional sebagai Dasar*

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 (Selanjutnya disebut UU pendidikan tahun 1950) menyebutkan bahwa pendidikan dan pengajaran berdasar atas tiga asas, yaitu Pancasila, Undang-undang Republik Indonesia, dan kebangsaan Indonesia.<sup>17</sup>

Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar pendidikan diteruskan dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 1989 dan Undang-undang Nomor. 20 tahun 2003 (Selanjutnya disebut UU pendidikan tahun 1989 dan UU pendidikan tahun 2003). Namun, kebudayaan kebangsaan Indonesia sebagai dasar hanya disebut dalam UU pendidikan tahun 1950.

Penempatan “kebudayaan kebangsaan Indonesia” sebagai dasar pendidikan meskipun akhirnya dianggap tidak tepat, tetapi memiliki alasan dan makna yang penting di zamannya. Misalnya, sifat nasional dalam pendidikan bukan hanya mengandung makna bahwa kebijakan pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia harus berbeda dengan kebijakan dan tradisi pendidikan kolonial, tetapi juga harus unik dan sungguh-sungguh berdiri di atas kebudayaan nasionalnya sendiri. Dalam perspektif sejarah, pendidikan seperti itu diharapkan dapat menjamin tumbuhnya generasi bangsa yang menjunjung tinggi kebudayaan daerah sebagai pembentuk kebudayaan nasional yang “berBhinneka Tunggal Ika”.<sup>18</sup> Di sisi lain, spirit “kebudayaan kebangsaan Indonesia” secara normatif menutup celah bagi penyelenggara negara untuk mengarahkan pendidikan di Indonesia bersifat eksklusif pada ikatan primordial tertentu. Apalagi sifat eksklusif yang sampai menafikan kehidupan agama, ras, suku, dan golongan.

Usaha membangun pendidikan di atas fondasi kebudayaan nasional bukan persoalan mudah di zaman awal kemerdekaan. Sifat nasional masih mudah retak seiring dengan

---

<sup>15</sup>Tim Redaksi Wacana Intelektual, *Guru dan Dosen & Sisdiknas*, h.88.

<sup>16</sup>Djohar, “Pengujian UU Sisdiknas: Analisis Undang-undang Sisdiknas Ditinjau dari Segi Praksis Pendidikan dan Anggaran Pendidikan,” dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, Nomor 1, Februari 2006, h. 15-54. Masih ada satu lagi Putusan Mahkamah Konstitusi di awal tahun 2012, yaitu pencabutan pasal 40 ayat 3 UU Sisdiknas tentang Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional.

<sup>17</sup>Bab III pasal 4. Tilaar, *50 Tahun Pembangunan Pendidikan*, h. 657.

<sup>18</sup>Thaba, *Islam dan Negara*, h. 205.

jargon-jargon demokrasi yang diusung dengan kepentingan-kepentingan politik kelompok.<sup>19</sup> Praktik demokrasi di negara yang baru saja merdeka sering berseberangan dengan kepentingan persatuan nasional. Demokrasi di Indonesia pada waktu itu seolah dilakukan hanya mendasarkan diri pada sila keempat Pancasila dan pasal 28 UUD 1945,<sup>20</sup> sedangkan persatuan nasional bersikukuh pada perwujudan sila ketiga. Fenomena semacam itu, bukan hanya monopoli Indonesia, tetapi juga di negara-negara pasca kolonial yang lain. Dari aspek inilah bisa dipahami adanya penyebutan secara eksplisit tentang diktum kebudayaan kebangsaan sebagai dasar pendidikan yang disejajarkan dengan diktum Pancasila dan UUD 1945.

### ***Kebudayaan Nasional sebagai Akar***

Kondisi nasional berubah seiring dengan pergantian rezim pemerintahan. Dasar pendidikan nasional sebagaimana ditetapkan dalam UU pendidikan tahun 1950 direvisi dalam UU pendidikan tahun 1989. UU pendidikan tahun 1989 hanya menyebut Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar pendidikan nasional. Sedangkan kebudayaan nasional yang sebelumnya disebut sebagai dasar, dalam UU pendidikan tahun 1989 disebut sebagai akar.

Pasal 1 ayat 2 dalam Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa “Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945”.<sup>21</sup> Dalam penjelasan ayat ini disebutkan bahwa “pendidikan nasional berakar pada kebudayaan nasional dan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 serta melanjutkan dan meningkatkan pedoman dan pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa)”.<sup>22</sup>

Dasar dan akar secara etimologis memiliki maksud yang berbeda. Dasar diartikan dengan tanah yang di bawah air, bagian yang terbawah, alas, atau pangkal dari suatu pendapat.<sup>23</sup> Sedangkan akar secara etimologis memiliki arti bagian tumbuhan yang biasanya tertanam di tanah sebagai penguat batang dan pengisap air serta zat makanan.<sup>24</sup>

Ketika kebudayaan Nasional diposisikan sebagai dasar berarti difungsikan sebagai penahan bangunan pendidikan dari guncangan-guncangan, seperti guncangan *cultural*

---

<sup>19</sup>Tilaar, *50 Tahun Pembangunan Pendidikan*, h. 664.

<sup>20</sup>Pasal 28 UUD 1945 “kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Tim Redaksi Citra Umbara, *Piagam Jakarta Undang-Undang Dasar 1945* (Bandung: Citra Umbara, 2005), h. 12.

<sup>21</sup>Tim Redaksi Tugu Muda, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989*, h. 5.

<sup>22</sup>*Ibid.*, h. 33.

<sup>23</sup>Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), h. 238.

<sup>24</sup>*Ibid.*, h. 19.

*bondage* kolonial yang potensial muncul kembali di zamannya.<sup>25</sup> Ketika kebudayaan nasional diposisikan sebagai akar berarti difungsikan sebagai pengirim zat makanan untuk kehidupan dahan, ranting, dan daun tanaman pendidikan nasional. Kebudayaan nasional sebagai akar harus sehat, sebab akar yang sehat akan bisa maksimum berfungsi sebagai penguat tanaman dan penyerap zat-zat makanan yang cukup baginya. Kebudayaan nasional yang sehat akan mengirim filosofi-filosofi dan praktik-praktik kebudayaan yang sehat serta kaya dari kebudayaan-kebudayaan daerah untuk kemajuan pendidikan nasional. Dari akar kebudayaan nasional yang sehat tumbuhlah tanaman pendidikan yang sehat dan buah pendidikan yang bermanfaat untuk negara dan bangsanya. Tanaman pendidikan yang sehat juga akan memiliki tingkat kekebalan yang cukup untuk menahan serangan penyakit yang datang dari jamur, bakteri, virus, dan hama pendidikan. Penyakit tersebut bisa datang dari dalam negeri dan luar negeri.

### ***Agama dan Kebudayaan Nasional sebagai Akar***

Memposisikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar dan kebudayaan nasional sebagai akar ternyata memiliki makna yang lebih fungsional sampai era reformasi dibandingkan dengan memposisikan kebudayaan nasional sebagai dasar. Oleh karena itu, posisi masing-masing sebagai dasar dan akar dipertahankan dalam UU pendidikan tahun 2003. Bahkan UU ini menambah lagi dua akar selain kebudayaan nasional, yaitu “nilai-nilai agama” dan “tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman”. Disebutkan dalam Pasal 1 ayat 2 bahwa “Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan Nasional, dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.”<sup>26</sup>

Tabel 1  
Posisi Kebudayaan Nasional dalam Pendidikan Nasional

UU RI NO. 4/1950	UU RI NO. 2/1989	UU RI NO. 20/2003
Kebudayaan kebangsaan Indonesia sebagai dasar pendidikan nasional	Kebudayaan kebangsaan Indonesia sebagai akar pendidikan nasional	Kebudayaan nasional sebagai akar pendidikan nasional

<sup>25</sup>Tilaar, *50 Tahun Pembangunan Pendidikan*, h. 665

<sup>26</sup>Tim Redaksi Wacana Intelektual, *Guru dan Dosen*, h. 55-56. Pasal 2 berbunyi, “Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Ibid.*, h. 58.



Tabel 2.  
Akar Pendidikan Nasional

UU RI NO. 2/1989	UU RI NO. 20/2003
Kebudayaan nasional	1. Nilai-nilai agama 2. Kebudayaan nasional 3. Tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman

Penambahan dua akar pendidikan nasional, yaitu “nilai-nilai agama” dan “tanggap terhadap masa depan” merupakan perkembangan baru dalam perundang-undangan pendidikan. Di sini, nilai-nilai agama secara teoretik maupun politik sungguh-sungguh dibedakan dengan budaya.

Nilai-nilai agama bersumber dari ajaran-ajaran dasar Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu.<sup>27</sup> Masing-masing agama ini memiliki kitab suci sebagai firman Tuhan yang relevan menjadi rujukan nilai hidup manusia Indonesia. Adapun kebudayaan nasional—meminjam pendapat Van Peursen—<sup>28</sup> bersumber dari endapan kegiatan dan karya manusia Indonesia.

Agama sebagai sumber nilai memerlukan pemahaman yang dinamis. Begitu pula kebudayaan hanya akan relevan bila dipahami sebagai sesuatu yang dinamis pula. Van Peursen pernah berkata, dulu kata “kebudayaan” diartikan sebagai sebuah kata benda, kini lebih sebagai sebuah kata kerja.<sup>29</sup>

Pemahaman agama yang dinamis diwujudkan dalam ragam metodologi penafsiran dan produk-produknya yang semakin kontekstual. Pendekatan yang kontekstual melahirkan banyak sikap dan perilaku positif, di antaranya adalah inklusivitas. Kontekstualitas dan inklusivitas tersebut relevan dengan akar pendidikan nasional yang ketiga, yaitu tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

Istilah “tanggap” memiliki indikator sikap dan perilaku, seperti segera mengetahui keadaan, memperhatikan sungguh-sungguh terhadap keadaan, mengetahui secara cepat terhadap gejala yang timbul, dan menyadari secara cepat terhadap gejala yang timbul.<sup>30</sup> Oleh karena itu kajian-kajian terhadap agama dan budaya diarahkan supaya memberi kontribusi pada pendidikan nasional supaya menghasilkan generasi yang tanggap terhadap sinyal perubahan zaman tersebut.

---

<sup>27</sup>Tedi Khalidudin, *Kuasa Negara Atas Agama: Politik Pengakuan, Diskursus “Agama Resmi” dan Diskriminasi Hak Sipil* (Semarang: RaSAIL, 2009), h. 213-230. Aliran kepercayaan dalam tulisan ini tidak dimasukkan dalam kategori agama.

<sup>28</sup>C. A. van Peursen, *Strategi Kebudayaan* (Yogyakarta: Kanisius, 1988), h. 9.

<sup>29</sup>*Ibid.*, h. 11.

<sup>30</sup>Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, h. 1137.

## Tujuan Pendidikan

Sebagai pembuka kajian, lebih dulu disajikan redaksi tujuan pendidikan dari tiap-tiap undang-undang:

Tabel 3  
Perbedaan Tujuan Pendidikan

UNDANG-UNDANG	REDAKSI	ANALISIS
NO. 4/1950	Membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rumusan tujuan bersifat umum.</li> <li>2. Rumusan tujuan hanya menggunakan kosa kata bahasa Indonesia dan Barat, seperti kata susila, kata warga negara, kata demokratis.</li> <li>3. Aspek agama tidak tampak dalam tujuan.</li> <li>4. Fokus tujuan adalah: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Membentuk manusia susila yang cakap.</li> <li>b. Membentuk warga negara demokratis yang bertanggung terhadap nasib bangsa dan negara.</li> </ol> </li> <li>5. Kata kunci tujuan terhadap peserta didik adalah “membentuk”</li> </ol>
NO. 2/1989	Mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rumusan tujuan yang bersifat umum dijabarkan dalam karakteristik spesifik.</li> <li>2. Rumusan tujuan yang umum berangkat dari Pembukaan UUD 1945 (alinea ke-4, mencerdaskan kehidupan bangsa)</li> <li>3. Rumusan tujuan menggunakan istilah berbahasa Indonesia, dan Arab. (Seperti iman, takwa, budi pekerti).</li> <li>4. Aspek agama tampak dalam rumusan tujuan (istilah iman dan taqwa).</li> <li>5. Fokus tujuan adalah: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Mencerdaskan kehidupan bangsa.</li> <li>b. mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya dengan berbagai karakteristiknya.</li> </ol> </li> <li>6. Kata kunci tujuan terhadap peserta didik adalah “mengembangkan”</li> </ol>

<p>NO. 20/ 2003</p>	<p>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.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rumusan tujuan sudah bersifat spesifik.</li> <li>2. Rumusan tujuan menggunakan istilah berbahasa Indonesia, Barat, dan Arab. (Seperti iman, takwa, cakap, mandiri, potensi, kreatif).</li> <li>3. Aspek agama tampak lebih jelas dalam rumusan tujuan (Istilah iman, takwa, dan akhlak mulia).</li> <li>4. Fokus tujuan adalah pengembangan potensi peserta didik untuk kapasitas tanggung jawab dirinya sendiri dan bangsanya.</li> <li>5. Kata kunci tujuan terhadap peserta didik adalah “mengembangkan”</li> </ol>
-------------------------	--	--

Dari deskripsi tersebut dapat diketahui bahwa rumusan tujuan pendidikan nasional semakin sempurna dari waktu ke waktu. Posisi agama—yang menjadi fokus kajian ini—juga memperoleh apresiasi yang semakin meningkat dari waktu ke waktu.

Peningkatan ini dapat dibuktikan secara nyata. Tujuan pendidikan dalam UU pendidikan tahun 1950 tidak satu pun menyebut istilah-istilah khusus agama. Hal ini berbeda dengan UU pendidikan tahun 1989 yang menyebut secara eksplisit istilah khusus tersebut, yaitu “beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa”.

Tujuan pendidikan dalam UU pendidikan tahun 2003 juga memberikan perhatian yang lebih besar lagi terhadap agama dibandingkan dengan tujuan pendidikan dalam UU sebelumnya. Hal ini dapat dilihat pada penambahan istilah “berakhlak mulia” dalam rumusan tujuan pendidikan, sehingga bunyinya menjadi “beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia”.

Asal kosa kata yang digunakan dalam tujuan pendidikan juga semakin kompleks. Ini dapat dibuktikan dalam bahasa yang digunakan. Rumusan tujuan pendidikan tahun 1950 hanya menggunakan kosa kata Indonesia dan Inggris, seperti istilah susila (dari bahasa Jawa) dan demokratis (Inggris). Rumusan tujuan pendidikan tahun 1989 menggunakan kosa kata Indonesia dan Arab, seperti iman dan takwa (Arab), budi pekerti (Jawa). Rumusan tujuan pendidikan tahun 2003 menggunakan tiga kosa kata, yaitu Indonesia, Inggris, dan Arab, seperti iman, takwa (Arab), cakap, mandiri (Indonesia), potensi, kreatif (Inggris).

Istilah iman, takwa, Ketuhanan yang Maha Esa, dan akhlak termasuk dalam kategori ideologis dalam konteks sejarah pendidikan nasional. Hal ini bisa disimak dalam catatan sejarah polemik perumusan tujuan pendidikan nasional. Misalnya, pada tahun 1989, RUU Sisdiknas hanya menyebutkan istilah “bertaqwa”, sedangkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1988 menyebutkan istilah “beriman dan bertaqwa”. Atas dasar itu,

maka Muhammadiyah mendesak kepada DPR mengubah rumusan tujuan pendidikan tersebut sesuai dengan teks GBHN.<sup>31</sup>

Meskipun tujuan pendidikan dalam tiga UU pendidikan menampakkan tingkat perhatian terhadap agama yang berbeda, tetapi memiliki komitmen yang sama terhadap urgensi sikap dan perilaku terpuji yang disebut dengan istilah yang berbeda-beda pula. Misalnya istilah susila, budi pekerti luhur, atau akhlak mulia. Istilah-istilah tersebut memang memiliki arti etimologis berbeda, tetapi memiliki kesamaan terminologis. Susila diartikan dengan baik budi bahasanya, beradab, santun.<sup>32</sup> Istilah akhlak atau *khuluq* berasal dari bahasa Arab yang berarti *character (of a person), morals, morality*.<sup>33</sup>

Ada pula aspek lain dalam tujuan pendidikan nasional yang konsisten dipertahankan sejak UU pendidikan tahun 1950 sampai 2003, yaitu komitmen untuk menjadikan manusia Indonesia yang bertanggung jawab untuk kebaikan dirinya sendiri dan manusia yang bertanggung jawab untuk memperbaiki negara bangsanya.

## Penutup

Pembahasan terdahulu tentang pergeseran posisi agama dalam dasar dan tujuan pendidikan nasional mengantarkan kepada beberapa kesimpulan. Pertama, terjadi pergeseran posisi agama dalam rumusan-rumusan dasar dan tujuan pendidikan nasional. Posisi agama dalam rumusan-rumusan tersebut semakin strategis. Kedua, agama akhirnya diposisikan sebagai akar pendidikan nasional setelah melewati waktu 53 tahun sejak Undang-undang pendidikan pertama disahkan tahun 1950. Menurut UU pendidikan 1989, akar pendidikan nasional adalah kebudayaan nasional. Adapun UU pendidikan tahun 1950 justru menempatkan kebudayaan kebangsaan sebagai dasar pendidikan nasional. Ketiga, meskipun UU pendidikan tahun 1950, 1989, dan 2003 menempatkan agama dalam posisi yang berbeda, tetapi tiga Undang-undang tersebut konsisten menempatkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar pendidikan nasional. Keempat, posisi agama akhirnya juga meningkat strategisnya dalam rumusan tujuan pendidikan nasional. Peningkatan itu mulai terjadi pada rumusan tujuan pendidikan tahun 1989 dan seterusnya meningkat lebih baik pada UU pendidikan tahun 2003. Indikator dari posisi strategis agama yang meningkat adalah terserapnya istilah-istilah khusus keagamaan, seperti iman, takwa, Ketuhanan Yang Maha Esa, dan akhlak. Empat istilah tersebut memiliki makna idiologis bagi para perumus undang-undang dan masyarakat. Kelima, meskipun terjadi pergeseran posisi agama dalam rumusan tujuan pendidikan, tetapi ada yang konsisten dibangun oleh

---

<sup>31</sup>Lukman Harun, *Muhammadiyah dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1990), h. 12.

<sup>32</sup>Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, h. 1110.

<sup>33</sup>Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic* (Beirut: Librairie du Liban, 1974), h. 258.

UU pendidikan sejak tahun 1950 sampai sekarang, yaitu susila, budi pekerti luhur, atau akhlak mulia, dan komitmen untuk menjadikan manusia Indonesia yang bertanggung jawab untuk kebaikan dirinya sendiri dan memperbaiki negara bangsanya. Keenam, peningkatan posisi agama dalam rumusan pendidikan nasional terkait erat dengan perancangan politik saat penyusunan dan pengesahan undang-undang. Kontestasi kelompok yang pro dan kontra terhadap visi religius dalam dasar dan tujuan pendidikan nasional sangat kental. Dalam konteks sejarah dikenal adanya kelompok nasionalis sekuler dan nasionalis agama. Bila akhirnya posisi agama menguat, maka sesungguhnya sedang terjadi penguatan kelompok nasionalis agama di tingkat pengambil keputusan. Penguatan posisi kelompok tersebut tidak bisa dilepaskan dari dukungan masyarakat simpatisannya. Ketujuh, sesuai “kodrat” sejarah, maka undang-undang pendidikan nasional tentu akan berubah. Nasib agama dalam rumusan dasar dan tujuan pendidikan nasional ke depan bergantung terutama pada penyelenggara negaranya. Sebab format konstitusi Indonesia menggariskan seperti itu. Oleh karena itu nilai-nilai agama sebagai akar pendidikan nasional harus menghunjam kuat di tengah masyarakat. Iman, taqwa, dan akhlak mulia harus kokoh dalam sanubari peserta didik. Dari situlah tumbuh harapan-harapan terawatnya dasar dan tujuan pendidikan yang lebih agamis dan dinamis dalam perancangan pendidikan nasional yang akan datang.

## **Pustaka Acuan**

- Achmadi. *Islam sebagai Paradigma Ilmu Pendidikan*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992.
- Djohar, “Pengujian UU Sisdiknas: Analisis Undang-undang Sisdiknas Ditinjau dari Segi Praksis Pendidikan dan Anggaran Pendidikan,” dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, Nomor 1, Februari 2006.
- Harun, Lukman. *Muhammadiyah dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Pustaka Panjimas, 1990.
- Hidayat, Komarudin. *Memahami Bahasa Agama: Sebuah Kajian Hermeneutik*. Jakarta: Paramadina, 1996.
- Ibrahim, Idi Subandi (ed.) *Bara dalam Sekam: Identifikasi Akar Masalah dan Solusi atas Konflik-Konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, & Riau*. Bandung: Mizan, 2001.
- Jalal, Fasli dan Dedi Supriadi (ed.) *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001.
- Khalidudin, Tedi. *Kuasa Negara Atas Agama: Politik Pengakuan, Diskursus “Agama Resmi” dan Diskriminasi Hak Sipil*. Semarang: RaSAIL, 2009.
- Kuntowijoyo. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Bentang Budaya, 2001.
- Maarif, Ahmad Syafi’i. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES, 1996.
- Organski. *Tahap-Tahap Perkembangan Politik*, terj. J.H. Sinaulan. Jakarta: Akademika Presindo, 1985.

Thaba, Abdul Aziz. *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Tilaar, H.A.R. *50 Tahun Pendidikan Nasional*. Jakarta: Grasindo, 1995.

Tim Redaksi Citra Umbara. *Piagam Jakarta Undang-undang Dasar 1945*. Bandung: Citra Umbara, 2005.

Tim Redaksi Tugu Muda. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1989*. Semarang: Tugu Muda, 1989.

Tim Redaksi Wacana Intelektual. *Guru dan Dosen & Sisdiknas*. t.t.p.: WI Press, 2006.

Tim Redaksi. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2007.

Van Peursen, C.A. *Strategi Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius, 1988.

Wehr, Hans. *A Dictionary of Modern Written Arabic*. Beirut: Librairie du Liban, 1974.