

TARIK MENARIK RUU SISDIKNAS 1988 – 2003

(ISU PENDIDIKAN AGAMA)

Abd. Rachman Assegaf¹

Abstrak

Since the begining, the Bill of National Education which regulated religious education, has made controversial issues, debates, and even demonstrations among the pro-contra elements of people. In 1988, when the second Bill of National Education (RUU SPN 1988), after the first policy in 1950, were in process of implementation, some Islamic organization and individual figures had criticized every points of the Bill. Interestingly, they only highlighted on goals, curriculum, general Islamic schools, privat schools and the threats and sanctions for transgressors. We could say that those critiques circled merely on religious issues. Likewise, RUU Sisdiknas 2003. Along with the wave of democratization era, pluralism, human rights, nationalism and liberalism after the Reformation 1998, the pro-contra elements of people which accept or refuse the RUU Sisdiknas has emerged in every pages of daily news.

This writing tries to describe how RUU SPN 1988 and RUU Sisdiknas drag and draw the interest groups to respond the issues.

Kata kunci : RUU SPN 1988, RUU Sisdiknas 2003, analisis kebijakan, isu pendidikan agama

A. Pendahuluan

Perdebatan seputar Sisdiknas terjadi sudah sejak dulu.² Pada 1950, ketika Undang-Undang Pendidikan dan Pengajaran (UUPP) pertama kali disusun, telah muncul perdebatan. Hampir serupa dengan sekarang, perdebatan UUPP berkisar masalah lembaga pendidikan agama, khususnya agama Islam, yang mulai berkembang di daerah-daerah. Saat terjadi perdebatan, muncul juga ancaman. Bentuknya berupa nota Aceh, nota Syafi'i, dan lain-lain, yang seluruh dokumentanya masih tersimpan di lembaran negara. Suasana perdebatan yang tegang waktu itu mengakibatkan UUPP yang sudah diberi nomor, yakni nomor 4 Tahun 1950, baru bisa diundangkan empat tahun kemudian, melalui UUPP No.12 Tahun 1954 tentang pemberlakuan UUPP No.4 Tahun 1950.³

-
1. Doktorandus, Magister Agama, dosen Jurusan Kependidikan Islam, Fakultas Tarbiyah dan kandidat Doktor IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
 2. Lihat "Malik Fadjar, Sosok dan Kiprahnya: Perdebatan Sisdiknas Sudah Sejak Dulu" dalam *Jawa Pos*, Minggu 8 Juni 2003.
 3. Ibid.

Lima tahun kemudian, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, di-lakukan kebijakan pendidikan *Panca Wardhana* yang menekankan pada *nation and character building*. Dua tahun kemudian, kebijakan ini disempurnakan menjadi *Sapta Usaha Tama*. Belakangan, kebijakan pendidikan ini dinilai sarat dengan muatan sosialisme yang kemudian ditutunggangi oleh kekuatan komunisme. Saat itu PGRI pun pecah menjadi dua kubu: PGRI vaksentral dan PGRI non-vaksentral.⁴ Lalu, begitu Orde Lama (1945-1965) beralih ke Orde Baru sejak 1966, pengaruh komunisme pun ikut tumbang dan diganti dengan upaya pemurnian Pancasila, maka kebijakan pendidikan juga mengalami perubahan drastis. Tujuan pendidikan yang semula disebutkan dalam KEPRES RI No. 145 Tahun 1965 untuk *melahirkan warga negara sosialis Indonesia yang susila* dan seterusnya, berubah melalui TAP MPRS RI No.XXVII/MPRS/1966 Bab II pasal 30, menjadi *membentuk manusia Pancasilais sejati*, dan seterusnya. Sejak itu, kebijakan pendidikan nasional menyesuaikan amanat GBHN dari waktu ke waktu, dan sampailah pada pemberlakuan UUSPN No.2 Tahun 1989. Sebelum produk kebijakan pendidikan nasional yang terakhir ini berlaku, jadi masih berupa rancangan undang-undang, juga terjadi kritik dan protes dari berbagai kalangan, sehingga menjadikan isu RUU SPN tersebut kontroversial. Pro-kontra kebijakan pendidikan ternyata menguat kembali ketika era reformasi melakukan pembaharuan Sisdiknas, meskipun masih berupa RUU, RUU Sisdiknas, sebelum disahkan pada 11 Juni 2003.

Tulisan ini membatasi kajiannya pada perhelatan seputar RUU SPN 1988 bila dianalisis lalu dibandingkan dengan pro-kontra RUU Sisdiknas 2003.

B. Aspek Analisis Kebijakan

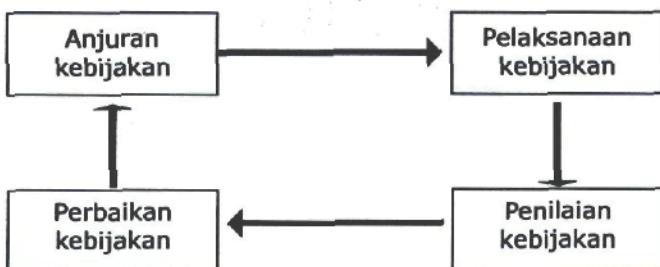
Keputusan kebijakan (*policy decision*) ditunjang oleh tiga aspek, yakni aspek masukan, aspek siklus kebijakan dan aspek pelaku kebijakan (*policy maker*). Pada aspek pertama, masukan, terdiri atas:

1. pandangan konstituensi, yakni diwakili oleh perwakilan rakyat (DPR);
2. pihak yang memberi kebijakan, yakni pemerintah, dan yang menerima kebijakan, yakni rakyat;
3. konsepsi sebelumnya, yakni UU Sisdiknas yang berlaku sebelumnya;
4. masukan lain yang relevan.

Aspek kedua, siklus kebijakan, dapat digambarkan sebagai berikut:

4. Ing. Wardiman Djojonegoro, *Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996), h.103. PGRI non-vaksentral diprakarsai oleh golongan kiri (PKI) di bawah pimpinan Soebjadinata.

Skema 1: Siklus Kebijakan



Adapun pelaku kebijakan meliputi pihak *legislature* (DPR), kalangan eksekutif (pemerintah), Partai Politik (Parpol), *interest groups* (kelompok yang berkepentingan), dan tokoh perorangan.⁵

Ketiga aspek kebijakan di atas digunakan untuk menganalisis isu kontroversial, pro-kontra atau kekuatan tarik-menarik yang terjadi saat disusunnya RUU SPN tahun 1988 lalu dibandingkan dengan RUU Sisdiknas Tahun 2003.

C. RUU SPN 1988

RUU SPN Tahun 1988 termasuk di antara kebijakan pemerintah Orde Baru yang sebelum diberlakukan menimbulkan kontroversi di kalangan umat Islam tentang berbagai masalah, di antaranya: tujuan pendidikan nasional, posisi kurikulum PAI dalam konstelasi pendidikan nasional, sekolah-sekolah agama, perguruan swasta ataupun tentang ancaman hukuman yang hendak diterapkan.⁶ Beberapa ormas Islam segera tampil menyuarakan kritik dan keberatannya atas kebijakan ini.⁷ Berikut adalah pasal-pasal yang memicu polemik tersebut.

-
5. Sudarwan Danim, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), h.31-34.
 6. Lihat Thoha Hamim, "The Response of Muhammadiyah to the Bill of National Education of 1988" dalam *al-Jami'ah*, (Yogyakarta, IAIN Sunan Kalijaga, 1997); juga Lukman Harun, *Muhammadiyah dan Undang-undang Pendidikan*, (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1990), h.153-161.
 7. Di antara ormas atau lembaga Islam yang mengkritisi dan mengajukan keberatan terhadap beberapa pasal dalam RUUPN ini adalah Muhammadiyah, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Al-Washliyah, Yayasan Pondok Pesantren Indonesia (YPPI), Dewan Pimpinan Pusat Perti, Dewan Dakwah Islamiyah (DDI), Gabungan Usaha Pembaharuan Pendidikan Islam (GUPPI), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), dan Nahdlatul Ulama (NU). Upaya revisi RUUPN yang disampaikan oleh ormas dan lembaga Islam tersebut disampaikan kepada pejabat terkait di lingkungan menteri, DPR, MPR bahkan sampai ke presiden. Hasilnya direspon secara akomodatif oleh pemerintah dan sebagai tindak lanjutnya adalah UUSPN No.2 Tahun 1989 yang masih berlaku sampai sekarang. Kasus ini dirumati di berbagai surat kabar yang terbit saat itu, misalnya *Harian Pelita*, *Bisnis Indonesia*, *Indonesia Times*, *Tempo*, serta lainnya. Lihat Lukman Harun, Op. Cit., h.40-47; 163-166.

Pertama, masalah tujuan pendidikan. Rumusan tujuan Pendidikan Nasional dalam pasal 4 RUU SPN Tahun 1988 menyatakan, "Pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang **bertakwa** terhadap Tuhan Yang Maha Esa ... dan seterusnya, tanpa menyebut kata **beriman** sebagaimana terdapat dalam GBHN 1988.⁸ Setelah terjadi dialog dengan Mendikbud, dikemukakan bahwa RUUPN 1988 ini dikonsep sebelum GBHN 1988, dan akan disesuaikan dengan GBHN tersebut. Karenanya, pasal ini dianggap selesai.

Kedua, masalah kurikulum pendidikan agama. Pasal 40 RUU SPN 1988 tentang kurikulum menyebutkan, "Kurikulum disusun untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional dengan memperhatikan tahap perkembangan peserta didik dan kesesuaian dengan lingkungan, teknologi, dan kesenian, sesuai dengan jenis dan jenjang masing-masing satuan pendidikan", tanpa menyebut di mana letak kurikulum pendidikan agama. Padahal, GBHN 1988 menyebutkan secara eksplisit pendidikan agama dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah, mulai dari SD sampai universitas. UUPP No.4 Tahun 1950 jo UUPP No.12 Tahun 1954 juga sudah memuat pelajaran agama telah diajarkan (dimasukkan ke dalam kurikulum) di sekolah negeri.⁹ Penjelasan pasal 13 ayat 1 RUU SPN 1988¹⁰ juga dinilai tidak memberikan kepastian bagi penyelenggaran pendidikan agama di SD apalagi pada sekolah menengah dan perguruan tinggi.

Ketiga, masalah sekolah-sekolah agama. Madrasah (Ibtidaiyah sampai Aliyah) dan IAIN tidak diatur secara jelas dalam RUU SPN 1988. Padahal, faktual, secara historis madrasah dan IAIN telah melembaga dan memberi kontribusi penting bagi pendidikan anak bangsa, bahkan sejak era kolonial Belanda. UUPP No.4 Tahun 1950 pun telah mencantumkan eksistensi sekolah agama ini dengan jelas. Disusul kemudian dengan SKB Tiga Menteri Tahun 1975 tentang peningkatan mutu pendidikan di madrasah, sehingga MI disejajarkan dengan SD, MTs disejajarkan dengan SLTP, dan MA disejajarkan dengan SMU. Dasar pendirian IAIN juga kuat, sebagaimana ditetapkan

-
8. Lukman Harun., Op. Cit., h.153-154. Selengkapnya, pasal 4 RUU SPN Tahun 1988 menyebutkan, "Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, memiliki kesegaran jasmani dan rohani, budi pekerti luhur, pengetahuan dan keterampilan, kepribadian yang mantap, rasa cinta pada bangsa dan tanah air Indonesia, memiliki kemampuan untuk membangun dirinya sendiri dan memiliki rasa tanggung jawab bersama atas upaya pembangunan bangsa dan negara Indonesia". Sementara itu, GBHN 1988 menyebutkan, "Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila, bertujuan untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, berkepribadian, berdisiplin, bekerja keras, tangguh, bertanggung jawab, mandiri, cerdas, dan terampil serta sehat jasmani dan rohani, dan seterusnya ..."
 9. Lukman Harun, Op. Cit., h.155.
 10. Penjelasan pasal 13 ayat 1 RUUPN 1988 berbunyi, "Untuk itu, pendidikan dasar diselenggarakan dengan memberikan pendidikan yang meliputi antara lain penumbuhan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pembangunan watak ..., dan seterusnya".

dalam PP No.11 Prps Tahun 1960, lalu PP No.37 Prps Tahun 1963 dan PP No.33 Tahun 1985. Polemik seputar hal ini dipicu oleh pasal 11 ayat 1 RUU SPN 1988 yang menyebutkan, "Pendidikan keagamaan adalah mempersiapkan peserta didik agar dapat menjalankan peranan yang menuntut pengetahuan khusus tentang agama dalam kehidupan keagamaan". Problem pasal ini adalah istilah pendidikan khusus membentuk interpretasi pendidikan agama sebagai salah satu bentuk sekolah kejuruan.¹¹

Keempat, masalah perguruan swasta. Pasal 49 RUU SPN 1988 menyebutkan bahwa pemerintah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berperan serta dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Sementara itu, GBHN 1988 menegaskan bahwa perguruan swasta adalah bagian dari sistem pendidikan nasional.¹² Merespon hal ini, Muhammadiyah mengusulkan penyesuaian rumusan RUU SPN dengan GBHN dan membangun opini bahwa masyarakat, dalam hal ini adalah perguruan swasta, adalah mitra Pemerintah.¹³

Kelima, masalah ancaman hukuman. Munculnya reaksi dari ormas dan lembaga Islam dalam hal ini dipicu oleh pasal 7, pasal 31 dan pasal 38 RUU SPN 1988. Pasal 7 menyangkut penerimaan murid tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, ras, kedudukan sosial dan tingkat ekonomi.¹⁴ Kekuatiran yang timbul akibat pasal ini adalah sekolah-sekolah agama tertentu yang menerima murid dengan agama yang berbeda akan menerima misi agama dari sekolah tersebut. Padahal, banyak di antara murid-murid yang beragam Islam masuk ke sekolah agama non-Islam. Pasal 31 berkaitan dengan penyelenggaran kegiatan pendidikan pada suatu jenis dan jenjang pendidikan hanya dapat dilakukan oleh tenaga pendidik yang mempunyai wewenang mengajar sebagai guru. Dalam konteks saat itu, madrasah dan pesantren sebagai wajah LPI di Indonesia masih menghadapi problem kelayakan mengajar ini. Bila pasal ini berlaku, tak bisa dihindari banyaknya guru serta sekolah agama yang diberhentikan atau ditutup. Sementara pasal 38 menyangkut kewajiban sekolah memiliki fasilitas laboratorium, bengkel, dan sarana olah raga.¹⁵ Pasal ini menghadapi tantangan berat untuk dilaksanakan karena sekolah-sekolah di daerah

11. Lukman Harun, Op. Cit., h.157.

12. Ibid., h.14, 158. GBHN 1988 menyebutkan bahwa "Perguruan Swasta sebagai bagian dari sistem Pendidikan Nasional, perlu terus didorong untuk meningkatkan tanggungjawab serta mutu pendidikannya, ... dan seterusnya".

13. Ibid., h.158.

14. Pasal 7 menyebutkan, "Penerimaan seseorang sebagai peserta didik dalam suatu satuan pendidikan diselenggarakan dengan tidak membedakan jenis kelamin, agama, suku, ras, kedudukan social dan tingkat ekonomi, dan dengan tetap mengindahkan kekhususan satuan pendidikan yang bersangkutan. Lihat Lukman Harun, Op. Cit., h.159.

15. Lukman Harun, Op. Cit., h.160. Pasal 38 menyebutkan, " Setiap satuan pendidikan yang termasuk jalur formal baik yang diadakan oleh Pemerintah maupun masyarakat wajib mempunyai sumber belajar, termasuk perpustakaan dengan koleksi bahan pustaka yang terus menerus dikembangkan". Diuraikan bahwa sumber belajar di atas meliputi laboratorium, bengkel dan fasilitas olah raga.

bahkan juga di perkotaan sendiri, masih banyak yang belum mampu melengkapi fasilitas sebagaimana diatur dalam pasal tersebut. Sedangkan untuk melaksanakan pasal 7, 31 dan 38 di depan hendak diberlakukan dengan ancaman sanksi. Pelanggaran terhadap pelaksanaan ketiga pasal di atas akan dikenakan sanksi tindak pidana kejahatan (untuk pasal 7) dan tindak pidana pelanggaran (untuk pasal 31 dan 38), sebagaimana diatur dalam pasal 55 dan 56.¹⁶

Kritik dan saran yang diajukan oleh Ormas dan LPI ini sah secara hukum, karena dalam prosesnya RUU dibuat dengan memberi peluang agar disesuaikan dengan aspirasi yang menggambarkan perasaan hukum masyarakat, yang disalurkan melalui DPR.¹⁷ Hasilnya tidak sia-sia, karena rekomendasi masyarakat telah ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan hadirnya UU SPN No.2 Tahun 1989, yang pasal-pasalnya mengakomodasi semua respon yang berkembang saat itu.

Meskipun demikian, sejak 1997, UU SPN No.2 Tahun 1989 sudah dinilai tidak relevan lagi, dipandang terlalu sarat materi (*overloaded*), banyak tumpang tindih (*overlapping*), dan terfokus pada pencapaian tujuan sehingga mengabaikan proses dan produk. Selain itu, UU No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang mencantumkan pendidikan sebagai salah satu yang diotonomikan, serta kian terbukanya desakan demokratisasi, wacana kesetaraan gender, peran serta masyarakat (*community based*), isu HAM, pluralisme, profesionalisme, serta lainnya, menuntut segera diupayakannya pembaharuan Sisdiknas.¹⁸ Juga, usia UUSPN No.2 tahun 1989 yang memang sudah masuk sepuluh tahun, dinilai perlu disesuaikan dengan perubahan zaman. Dari latar belakang itu muncullah RUU Sisdiknas.

D. RUU Sisdiknas 2003

Muhaimin Iskandar, salah seorang wakil MPR, ketika diliput dalam acara *Duduk Perkara* oleh TV-7 mengatakan bahwa draf awal RUU Sisdiknas ini sebenarnya sudah dibuat sejak 2001 ketika kepresidenan K.H. Abdurrahman Wahid di bawah Mendiknas Yahya Muhamimin. Namun menurutnya, pihak pers kurang tertarik dengan berita

-
16. Ibid., h.159. Pasal 55 menyatakan bahwa (1) Barang siapa dengan sengaja melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 7, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun atau dipidana denda setinggi-tingginya Rp. 25.000.000,- (Dua puluh lima juta rupiah); (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah kejahatan. Sementara itu, pasal 56 menyatakan bahwa (1) Barang siapa dengan sengaja melakukan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) pasal 31 dan pasal 38, dipidana kurungan selama-lamanya satu tahun atau dipidana denda setinggi-tingginya Rp. 10.000.000,- (Sepuluh juta rupiah); (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pelanggaran.
 17. Lihat Hadari Nawawi dan Mimi Martini, *Kebijakan Pendidikan di Indonesia Ditinjau dari Sudut Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), h.56.
 18. Lihat "Ada Multi Kepentingan" dan "Kontroversi Rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional: Pendidikan di tengah Pluralisme" dalam *Jawa Pos*, Jum'at, 28 Maret 2003.

non-politik. Baru setelah RUU ini disorot dalam wacana politik, maka isu tersebut menjadi ramai dibicarakan.

Draf awal RUU Sisdiknas tadi, menurut Muhammin Iskandar, "ngeri", karena muatannya amat *religious*. Baru setelah draf tadi dibahas, diujicobakan dan disosialisasi, lalu mendapat respon dari berbagai kalangan, maka terjadi perubahan dan penyempurnaan ber-kali-kali, baik versi DPR, pemerintah, maupun Panja.¹⁹ RUU Sisdiknas yang sedianya disahkan pada 2 Mei 2003 itu terpaksa harus ditunda beberapa kali, hingga pada akhirnya disahkan pada 11 Juni 2003.

Di antara pasal-pasal kontroversial dimaksud adalah:

1. Bab III pasal 5 ayat 1 yang berbunyi: "Pendidikan diselenggarakan secara demokratis, tidak diskriminatif, berdasarkan hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dari pluralisme bangsa dalam kerangka persatuan dan kesatuan bangsa".
2. Bab V pasal 13 (kemudian menjadi pasal 12 setelah fungsi dan tujuan pendidikan dijadikan satu pasal) ayat 1 huruf a yang berbunyi: "Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama di semua jenjang dan jenis pendidikan".
3. Bab IX pasal 35-38 yang memuat tentang pemberian tanggung jawab guru sebagai sentral pendidikan bagi murid.
4. Bab XIII pasal 42 ayat 1 yang berbunyi: "Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengalokasikan masing-masing minimum 20 persen dari APBN dan APBD untuk menyelenggarakan pendidikan nasional".
5. Bab XIV pasal 48 ayat 1 yang berbunyi: "Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum".
6. Bab XIX pasal 58 ayat 1 yang berbunyi: "Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan". Dan pasal 58 ayat 1-5 yang memuat hukuman pidana dan denda untuk penyalahgunaan gelar akademik dengan denda mencapai 1 miliar.

19. Lihat Tim Fakultas Tarbiyah, "RUU Sisdiknas: Payung Hukum Penyelenggaraan Pendidikan" dalam Makalah yang disampaikan dalam diskusi dengan tema "Membongkar Pro-Kontra RUU Sisdiknas" (Yogyakarta: t.p., 2003), h.1-7.

Dari keenam pasal kontroversial di atas, yang mendapat respon cukup keras dalam bentuk aksi demo serta protes, adalah terutama menyangkut pasal 13 ayat 1. Maka, isunya pun menyempit, seolah tarik-menarik RUU Sisdiknas ini menyangkut soal agama, bukan pendidikan nasional.²⁰ Dalam hal ini para demonstran dibagi menjadi dua kelompok, yakni pendukung dan penolak RUU Sisdiknas.²¹ Sedang pihak netral yang umumnya terdiri dari para pengamat, akademisi atau pakar, menyoroti masalah ini sebatas wacana dan kritik, baik dalam bentuk tulisan via media elektronik maupun cetak.²²

Seberapa jauh kelompok pendukung dan penolak RUU Sisdiknas tersebut?. Hasil *polling* Tim Deteksi atas 1200 responden secara *simple random sampling* yang dilakukan di Jakarta (600 orang) dan Surabaya (600 orang) pada 1-5 April 2003 menunjukkan bahwa 63,6 % responden berpendapat bahwa pasal 13 ini telah mencerminkan kebebasan menganut agama sesuai dengan keyakinan siswa, 25,9% sisa-

-
- 20. Lihat "Menyempit, Seolah Persoalan Agama" dalam *Jawa Pos*, Minggu 8 Juni 2003; dan "RUU Sisdiknas Bukan Soal Agama" dalam *Bernas*, Senin Legi 9 Juni 2003.
 - 21. Kelompok pendukung umumnya berasal dari kalangan Muslim, di antaranya adalah Pelajar Muhammadiyah dari SD hingga PT; NU; AMM; Masyarakat Peduli Pendidikan (MPP); Forum Ukhwah Islamiyah (FUI); Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII); Majelis Mujahidin; Jangkar Islam; Fakultas Tarbiyah, IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta; dan dari kalangan Partai antara lain adalah PPP, PAN, PKB, PBB, dan PKS. Lihat "AMM Dukung RUU Sisdiknas" dalam *Radar Jogja*, Sabtu Pahing 26 April 2003; juga "Marak, Demo Sambut Hardiknas" dalam *Radar Jogja* Sabtu Wage 3 Mei 2003; juga "Dukung Sisdiknas Jadi UU" dalam *Radar Jogja*, Jum'at Pon, 28 Maret 2003; juga "Pelajar Muhammadiyah Dukung UU Sisdiknas" dalam *Radar Jogja*, Sabtu Pon, 12 April 2003; juga "Ribuan Umat Islam Dukung RUU Sisdiknas" dalam *Bernas*, senin Legi, 9 Juni 2003; juga "PPP-PAN Dukung UU Sisdiknas" dalam *Radar Jogja*, Selasa Pon, 22 April 2003; Meskipun dimikian, dijumpai juga sejumlah kecil perorangan dari kalangan muslim ini yang tidak setuju. Sedangkan di antara kelompok penolak adalah Masyarakat Yogyakarta Penyelamat Pendidikan Nasional (Matapena), Forum Cipayung Yogyakarta (FCY), Forum Komunikasi Masyarakat Kristiani Indonesia (FKMKI), Front Mahasiswa Yogyakarta (FMY) sektor Universitas Janabadra, dan lain-lain yang umumnya berasal dari umat Katolik maupun Protestan atau nonmuslim. Lihat "Demo, FMY Tolak UU Sisdiknas" dalam *Radar Jogja*, Jum'at Legi 25 April 2003; juga "RUU Sisdiknas Ditolak: Terlalu Banyak Muatan Agama" dalam *Radar Jogja*, Jum'at Legi, 25 April 2003; juga "Tanpa Cinta, RUU Sisdiknas Tak Jalan: FKMKI Desak Revisi RUU Sisdiknas" dalam *Radar Jogja*, Minggu Kliwon, 8 Juni 2003; juga "Tolak RUU Sisdiknas Disahkan" dalam *Jawa Pos*, Minggu, 18 Mei 2003; dan lain-lain. Dalam situ internet juga dijumpai berbagai tulisan kelompok penolak RUU Sisdiknas ini, di antaranya adalah "RUU Sisdiknas dan Kemungkinan Bubarinya NKRI" dalam national@mail2.factsoft.de, Radio Nederland Wereldomroep, Hilversum, Senin, 7 April 2003., dan lain-lain.
 - 22. Di antaranya adalah Ketua PP Muhammadiyah, Prof. Dr. Ahmad Syafii Ma'arif, Ki Supriyoko, Hamid Fahmy, Aden Wijdan S.Z., dan sebagainya. Lihat "Syafii: Kita Harus Saling Menghargai Soal Pro-Kontra RUU Sisdiknas" dalam *Radar Jogja*, Minggu Kliwon, 8 Juni 2003; juga "Negara Berhak Intervensi Pendidikan" dalam *Radar Jogja*, Rabu, 26 Maret 2003; juga "Pengajaran Agama dalam UU Sisdiknas" dalam *Jawa Pos*, Jum'at, 4 April 2003, dan lain-lain. Sementara itu, redaksi *Jawa Pos* juga membuka forum Prokon Aktivis tentang RUU Sisdiknas ini untuk memuat berbagai tanggapan kalangan mahasiswa. Di antaranya Bahtiar Krisdian, "Membuka Ekslusivitas Pendidikan Islam" dalam *Jawa Pos*, Senin 31 Maret 2003; juga Didi Junaedi, "Cermin Toleransi Beragama" dalam *Jawa Pos*, Selasa, 1 April 2003; Muhammad Syafiq, "Khawatir Tirani Agama Mayoritas" dalam *Jawa Pos*, Rabu, 2 April 2003; Afriadi, "Toleransi dan Kebebasan Siswa" dalam *Jawa Pos*, Minggu Kliwon, 8 Juni 2003, dan lain-lain.

nya menjawab tidak, dan 10,5 % lainnya menjawab tidak tahu. Sedang menjawab apakah RUU Sisdiknas pasal 13 tersebut perlu diubah, sejumlah 66,7 % responden mengaku tidak perlu, 20,5 % menjawab ya, perlu diubah, dan sisanya 12,8 % menjawab tidak tahu.²³ Dengan begitu, pihak yang mendukung disahkannya RUU Sisdiknas lebih banyak dari pada yang menolak. Di lapangan, para demonstran pendukung kebijakan ini pun terlihat lebih dominan dibandingkan dengan yang menolak.

Bagi pihak yang mendukung, pada prinsipnya dukungan mereka terhadap RUU Sisdiknas itu diberikan atas dasar kebebasan menjalankan agama sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 UUD 1945, konsekuensi UUD 1945 yang sudah diamandemen,²⁴ hak peserta didik dan menghargai kemajemukan. Kelompok ini yakin bahwa disahkannya RUU Sisdiknas tidak akan memecah belah kesatuan dan persatuan bangsa, dan bahwa negara masih diperlukan untuk intervensi dalam masalah pendidikan agama, sebab, jika tidak, negara ini telah masuk dalam perangkap negara sekuler.

Menurut Umar Shihab yang didampingi Ketua Komisi Pendidikan MUI Pusat, menyatakan bahwa keberadaan pendidikan agama dalam Sisdiknas masih diperlukan. Kenyataan saat ini memperlihatkan bahwa meskipun sudah ada pendidikan agama, moral masyarakat banyak yang melenceng dari jalur agama. Apalagi jika pendidikan agama dihapuskan, maka dikhawatirkan masyarakat akan lebih jauh dari agamanya. Menurutnya, pendidikan agama di sekolah tetap wajib ada di semua jenjang dan di semua institusi pendidikan yang diselenggarakan oleh swasta ataupun pemerintah.²⁵

Sebaliknya, pihak yang menolak, mengkritisi RUU Sisdiknas tersebut sebagai perpanjangan tangan dari Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*), dapat menimbulkan disintegrasi bangsa, menghilangkan ciri khas lembaga pendidikan swasta terutama yang dikelola oleh Yayasan Kristen, bahkan kelompok ini juga mengajukan argumentasi yang mirip dengan pihak pendukung. Mereka pun menggunakan simbol-simbol HAM, demokratisasi, kebebasan dan pluralisme untuk menolak RUU Sisdiknas. Kelompok ini menghendaki agar masalah pendidikan agama diserahkan pada masyarakat, tanpa campur tangan pemerintah. Pemerintah dinilai telah terlalu jauh mencampuri urusan agama yang berkembang di masyarakat.

Kuatnya tarik-menarik dua kubu tersebut akhirnya mereda setelah disahkannya RUU Sisdiknas tersebut pada 11 Juni 2003. Belajar dari pengalaman sejarah sejak 1950 di atas, isu agama masih akan tetap signifikan sebagai pemicu kontroversi pada kebijakan pendidikan masa yang akan datang.

23. Lihat "Pasal yang Memicu Silang Pendapat" dan "Cermin Kebebasan Agama" dalam *Jawa Pos*, Rabu, 9 April 2003.

24. Lihat Tim Dosen Tarbiyah, Op. Cit., h.3.

25. Lihat Berita Indonesia, "MUI: RUU Sisdiknas Sesuai Aspirasi Masyarakat" dalam *Portal Informasi dan Layanan Pemerintah Republik Indonesia*, (Jakarta: MUI, 2003), h.1. Juga: Pesantren online.com-Jakarta, 2003, h.3.

E. Analisis Aspek Kebijakan

1. Dari aspek pertama, yakni masukan, maka RUU SPN 1988 merupakan hasil pandangan konstituensi yang diwakili oleh Perwakilan rakyat (DPR) dan diputuskan oleh pemberi kebijakan, yakni Pemerintah, untuk diberlakukan kepada pihak yang menerima kebijakan, yakni rakyat pada umumnya. Konsepsi sebelum RUU SPN 1988, yakni UUPP 1950, dinilai telah tidak sesuai lagi dan perlu diperbaik-harui sesuai dengan konteks zamannya. Namun, dalam proses penyusunannya terdapat polemik di kalangan ormas dan Umat Islam berkenaan dengan tujuan, kurikulum, sekolah umum, perguruan swasta, dan ancaman dan hukuman bagi yang melanggar. Akibat beberapa pasal yang kontroversial tadi maka berbagai ormas Islam, seperti Muhammadiyah, NU, DDI, HMI, GUPPI, YPI, dan lain-lain memberi masukan yang berarti kepada DPR, Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, bahkan sampai kepada presiden. Menanggapi respon demikian, para aktor kebijakan (*policy makers*) yang terdiri atas pihak *legislature* (DPR) dan *eksekutif* (pemerintah) menindaklanjuti masukan tersebut secara positif, dan hasilnya adalah UUSPN No.2 Tahun 1989.

Adapun RUU Sisdiknas 2003, pandangan konstituensinya semula dari DPR dan pemerintah lalu dibahas oleh Panja secara terus-menerus hingga mengalami perubahan, perbaikan dan penyempurnaan. Meskipun isu pendidikan agama dijumpai baik pada RUU SPN 1988 maupun RUU Sisdiknas 2003, namun yang terakhir ini melibatkan kekuatan lintas agama yakni muslim dan nonmuslim. Dengan demikian aspek masukannya pun melebar dari lembaga, ormas, Parpol dan tokoh Muslim seperti Muhammadiyah, NU, AMM, FUI, PPP, PAN, PKB, PBB, PKS dan lain-lain dari pihak pendukung yang umumnya Muslim, dan pihak lembaga yang berada di bawah Yayasan Kristen, semisal FMY, FCY FKMKI, Mata-pena, dan sebagainya yang umumnya menolak kebijakan pendidikan dimaksud, sehingga terjadi tarik-menarik dan penundaan, sampai akhirnya disahkan pada 11 Juni 2003.

2. Pada aspek kedua, yakni siklus kebijakan, maka RUU SPN 1988 telah melalui lingkaran kebijakan mulai dari anjuran berupa RUU untuk menggantikan UUPP No.4 Tahun 1950, lalu pelaksanaannya selama Orde Baru, dan menerima evaluasi kritis sejak 1997 karena beberapa kelemahan yang muncul, seperti pandangan kurikulum yang sarat materi, tumpang tindih, atau terlalu menekankan pada pencapaian target tujuan pembelajaran sebagaimana tampak dalam rumusan TIU dan TIK sembari mengabaikan pentingnya proses dan produk, hingga munculnya gagasan pembaruan kebijakan tersebut dengan hadirnya RUU Sisdiknas yang telah dibahas sejak 2001 dan menguat pada 2003.

Berbeda dengan itu, RUU Sisdiknas 2003 baru memasuki pada tahap pertama, yakni pengesahan RUU menjadi UU, dan direncanakan akan efektif pada 2004. Jadi, untuk tahap pelaksanaan, evaluasi dan perbaikan belum dilakukan.

3. Pada aspek ketiga, yakni aktor kebijakan (*policy makers*), maka RUU SPN 1988 cenderung *top-down*, dengan aktor kebijakan berasal dari *legislature* (DPR) dan *eksekutif* (Pemerintah). Hal ini sesuai dengan iklim politik saat itu, yaitu demokratisasi akar rumput belum cukup kuat untuk memberi masukan. Berbeda dengan itu, pada RUU Sisdiknas 2003, para aktor kebijakannya melebar ke arah *grass root*, yaitu kelompok ini telah memiliki *bargaining position*, baik untuk mendukung maupun menolak kebijakan, sedemikian hingga terjadi tarik-menarik antarkekuatan dan mempengaruhi sikap para aktor kebijakan, dalam hal ini DPR dan menyeri terkait untuk mengakomodasi seluruh masukan yang ada.

F. Penutup

Suatu kebijakan (*policy*) hadir menurut zamannya. Perubahan sosial, ekonomi, politik, hukum, dan pendidikan, mau tak mau, mendorong kebijakan tersebut untuk berbenah diri dan melakukan perubahan. RUU SPN 1988 dan RUU Sisdiknas 2003 merupakan produk kebijakan yang ada pada konteks yang berbeda. Yang pertama adalah produk Orde Baru, yaitu para aktor kebijakannya bersifat sentralistik, *top-down*, dan berpusat di Jakarta, sedangkan kalangan akar rumput tidak cukup kuat memberi masukan, sementara yang kedua adalah produk Era Reformasi, yaitu mulai bersemih bibit demokratisasi, isu HAM, kebebasan, pluralisme, otonomi daerah, dan lain-lain sehingga tarik-menarik kebijakan pendidikan dari *bottom-up* cukup kuat untuk menunda, memperbaiki, dan menyempurnakan pasal-pasal kontroversial. Sejauh ini tema pendidikan agama masih mengisi perdebatan tiap kali disusun undang-undang pendidikan. Di masa datang, hal ini perlu diantisipasi dengan berbagai kebijakan non-pendidikan yang mampu mendekatkan antarpemeluk agama sehingga bila tiba waktunya nanti, ketika UU Sisdiknas diperbaharui lagi, tidak sampai menimbulkan konflik horizontal.

DAFTAR PUSTAKA

- Berita Indonesia, "MUI: RUU Sisdiknas Sesuai Aspirasi Masyarakat" dalam *Portal Informasi dan Layanan Pemerintah Republik Indonesia*. Jakarta: MUI, 2003.
- Danim, Sudarwan. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2000.
- Djojonegoro, Ing. Wardiman. *Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1996.
- Hamim, Thoha. "The Response of Muhammadiyah to the Bill of National Education of 1988" dalam *al-Jami'ah*. Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga, 1997.
- Harun, Lukman. *Muhammadiyah dan Undang-undang Pendidikan*. Jakarta: Pustaka Panjimas, 1990.
- national@mail2.factsoft.de., Radio Nederland Wereldomroep, Hilversum, Senin 7 April 2003.
- Nawawi, Hadari dan Mimi Martini. *Kebijakan Pendidikan di Indonesia Ditinjau dari Sudut Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- PesantrenOnline.com-Jakarta, 2003.
- Tim Fakultas Tarbiyah, "RUU Sisdiknas: Payung Hukum Penyelenggaraan Pendidikan" dalam *Makalah* yang disampaikan dalam diskusi dengan tema "Membongkar Pro-Kontra RUU Sisdiknas", Yogyakarta: t.p., 2003.

SURAT KABAR

- Bernas*, Senin Legi, 9 Juni 2003 dan Senin Legi, 9 Juni 2003.
- Jawa Pos*, Rabu, 26 Maret 2003; Jum'at, 28 Maret 2003; Senin, 31 Maret 2003; Selasa, 1 April 2003; Rabu, 2 April 2003; Jum'at, 4 April 2003; Rabu, 9 April 2003; Sabtu Pon, 12 April 2003; Selasa Pon, 22 April 2003; Jum'at Legi, 25 April 2003; Sabtu Pahing, 26 April 2003; Sabtu Wage, 3 Mei 2003; Minggu, 18 Mei 2003; Minggu, 8 Juni 2003.