

DARI SGHAI KE PGA; SEJARAH PERKEMBANGAN LEMBAGA PENDIDIKAN GURU AGAMA ISLAM NEGERI JENJANG MENENGAH

Mohammad Kosim

Abstrak : Dalam rentang waktu antara 1948 hingga 1992 Departemen Agama telah menyelenggarakan pendidikan guru agama jenjang pendidikan menengah. Banyak kebijakan penting yang telah dilakukan departemen ini terkait penyelenggaraan lembaga pendidikan guru jenjang menengah. Uraian berikut akan mendeskripsikan secara kronologis kebijakan-kebijakan dimaksud. Uraianya dibagi menjadi lima periode dengan mempertimbangkan ada tidaknya kebijakan Departemen Agama dalam suatu periode yang mempengaruhi perkembangan lembaga. Periode dimaksud meliputi; masa perintisan (1948-1950), masa perluasan (1950-1952), masa integrasi (1952-1958), masa pembinaan (1958-1978), serta masa reorganisasi dan alih status (1978-1992).

Kata kunci : SGHAI, SGHA, SGAI, SGA, PGAP, PGAA, PGA 6 tahun, PGA 3 tahun

Pendahuluan

Menurut Undang-Undang Nomor 14/2005, guru merupakan “pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.”¹

Definisi di atas menunjukkan bahwa guru merupakan figur sentral dalam proses pendidikan. Dalam pengelolaan kegiatan belajar mengajar misalnya, gurulah yang akan banyak berperan dalam mengelola siswa, tempat belajar, kegiatan pembelajaran, materi pembelajaran, sumber

¹Periksa Undang-Undang Nomor 14/2005 tentang Guru dan Dosen pasal 1 ayat 1.

belajar, dan pengelolaan strategi serta evaluasi pembelajaran.² Beragam tugas dan tanggungjawab guru di atas bukan pekerjaan mudah dan tidak semua orang bisa melakukannya. Karena itu, dibutuhkan ikhtiar sungguh-sungguh untuk mempersiapkan calon-calon guru yang bisa melaksanakan tugas-tugas di atas dengan baik.

Di kalangan umat Islam Indonesia, upaya mempersiapkan tenaga guru telah dilakukan sejak lama seiring dengan upaya menyebarkan ajaran Islam melalui jalur pendidikan. Di masa-masa awal, terutama sebelum Hindia Belanda berkuasa di Nusantara, pengadaan guru dilakukan secara non-formal melalui lembaga-lembaga pendidikan Islam tradisional semisal pesantren. Pengadaan guru agama melalui sistem pendidikan formal dilakukan sejak awal abad ke-20 M, seiring dengan berkembangnya modernisasi sistem pendidikan Islam.³

Departemen Agama, yang dibentuk tanggal 3 Januari 1946,⁴ mulai berupaya mendirikan lembaga pendidikan guru pada pertengahan tahun 1948, yaitu lembaga pendidikan guru jenjang pendidikan menengah. Tulisan berikut, dengan segala keterbatasannya, akan mendeskripsikan secara historis perkembangan kebijakan Departemen Agama dalam penyelenggaraan lembaga pendidikan guru jenjang pendidikan menengah. Uraian dibagi menjadi lima periode, yaitu masa *perintisan* (1948-1950), masa *perluasan* (1950-1952), masa *integrasi* (1952-1958), masa *pembinaan* (1958-1978), serta masa *reorganisasi* dan *alih status* (1978-1992). Periode ini didasarkan pada

²Pusat Kurikulum Balitbang Departemen Pendidikan Nasional, *Pelayanan Profesional Kurikulum 2004; Kegiatan Belajar Mengajar yang Efektif* (Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional, 2003), 19.

³Di antara lembaga-lembaga keagamaan Islam yang berdiri di masa-masa awal adalah; *Normal Islam* Padang Panjang (1931), *Kulliyât Mu'allimât al-Islâmiyah* (1937) oleh Rahmah el-Yunusiyah; *Islamic College* (1931) oleh Persatuan Muslimin Indonesia (Permi) Padang; *Madrasah Mu'allimîn Muhammadiyah* di Yogyakarta (1918); dan *Kulliyât Mu'allimât al-Islâmiyah* Gontor (1926). Baca lebih lanjut dalam : Mahmud Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta : Hidakarya Agung, 1996).

⁴Departemen Agama dibentuk, dalam Kabinet Syahrir, pada tanggal 3 Januari 1946 berdasar Ketetapan Pemerintah Nomor 1/SD/1946. Pertama kali dibentuk istilah yang digunakan adalah 'Kementerian' Agama. Sebutan 'Departemen' Agama dipakai pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, tepatnya setelah pembentukan Kabinet Kerja II (18 Pebruari 1960-28 Pebruari 1962). Baca lebih lanjut dalam; *Ensiklopedi Islam I*, (Jakarta : Ihtiar Baru Van Hoeve, 2001), hlm. 305.

kebijakan Departemen Agama dalam suatu periode yang mempengaruhi perkembangan lembaga, baik kebijakan dalam aspek institusi, kurikulum ataupun kebijakan lainnya. Karena itu, rentang waktu setiap periode tidak selalu sama. Ada kalanya suatu periode dibuat cukup singkat karena pada masa itu ditemukan kebijakan-kebijakan penting yang mempengaruhi perkembangan lembaga. Ada pula suatu periode dibuat agak lama karena selama masa yang panjang tidak ditemukan kebijakan signifikan.

Masa Perintisan (1948-1950)

Di antara perjuangan umat Islam yang belum tercapai di masa penjajahan Belanda adalah menjadikan pendidikan agama sebagai salah satu mata pelajaran di sekolah umum. Berkali-kali hal ini diusulkan, namun pemerintah Hindia Belanda tetap menolak dengan alasan pendidikan harus netral.⁵

Setelah Indonesia merdeka, upaya di atas tetap diperjuangkan oleh sejumlah elit muslim di pemerintahan. Akhirnya, melalui perjalanan panjang dan berliku, upaya umat Islam membuahkan hasil. Pendidikan agama mulai diajarkan di sekolah umum, setelah Panitia Penyelidik Pengajaran⁶ pada tanggal 2 Juli 1946 mengeluarkan rekomendasi “pendidikan agama mulai diajarkan di sekolah umum, calon guru agama diangkat oleh Departemen Agama, dan guru agama diharuskan juga cakap dalam pendidikan umum ...”⁷

Sebagai tindak lanjut dari isi rekomendasi di atas, Menteri Agama (K.H.R. Fathurahman Kafrawi) dan Menteri Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan/PP dan K (Mr. Soewandi) membuat kesepakatan

⁵Sikap pemerintah Hindia Belanda tersebut tercermin dalam Konstitusi Hindia Belanda (*Indische Staatsregeling*) pasal 179 (2) yang berbunyi :“Pengajaran umum (*openbaar onderwijs*) adalah netral, artinya bahwa pengajaran itu diberikan dengan menghormati keyakinan agama masing-masing. Pengajaran agama hanya boleh berlaku di luar jam sekolah.” Baca dalam ; *Kebijakan Departemen Agama dari Masa ke Masa dalam Kurun Setengah Abad* (Jakarta : Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 1996), hlm. 33.

⁶Panitia Penyelidik Pengajaran dibentuk tanggal 1 Maret 1946 oleh Menteri PP dan K (Mr. Soewandi) melalui Surat Keputusan Nomor 104/Bhg.O/1946.

⁷Karel A. Steenbrink, *Pesantren Madrasah Sekolah; Pendidikan Islam dalam Kurun Modern*, (Jakarta : LP3ES, 1994), hlm. 91.

bersama tentang pendidikan agama di sekolah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri Agama Nomor 1142/BHG.A (Pengajaran) tanggal 2 Desember 1946 dan Nomor 1285/KJ9 (Agama) tanggal 12 Desember 1946. Isi peraturan bersama tersebut antara lain “Pendidikan agama di sekolah-sekolah rendah diberikan sejak kelas IV dan berlaku mulai 1 Januari 1947.”⁸

Ditetapkannya pendidikan agama sebagai salah satu mata pelajaran agama di sekolah umum menjadi tantangan tersendiri bagi Departemen Agama karena—sebagaimana rekomendasi di atas—guru agama harus disiapkan oleh Departemen Agama. Tugas ini merupakan beban yang tidak ringan mengingat departemen ini baru berdiri dan pada masa itu guru-guru agama yang ada pada umumnya hanya ahli dalam bidang studi agama. Padahal yang dikehendaki pemerintah adalah guru agama yang memahami pengetahuan umum. Oleh karena itu, untuk menindaklanjuti rekomendasi di atas Departemen Agama, sejak 1 Januari 1947, mulai merancang pengadaan guru agama melalui sejumlah program, baik program jangka pendek maupun jangka panjang.⁹

1. Program jangka pendek dilakukan dengan cara; (a) menyelenggarakan kursus singkat calon guru agama melalui pelatihan selama 2 minggu. Dari 90 orang yang dilatih hanya 45 orang yang lulus; (b) menyelenggarakan ujian calon guru agama melalui sistem pemeriksaan awal di daerah dan pemeriksaan akhir di pusat.
2. Program jangka panjang dilakukan dengan cara mendidik calon-calon guru agama melalui pendirian lembaga pendidikan guru agama.

Untuk merealisasikan program jangka panjang, Departemen Agama (pada masa Menteri Agama KH. Faqih Usman) mulai merintis pendirian sekolah guru yang diawali dengan pendirian Sekolah Guru dan Hakim Agama Islam (SGHAI). Lembaga ini berdiri pada tanggal 16 Mei 1948 di Solo. Pada tanggal 8 Desember 1948, atas perintah

⁸Marwan Saridjo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam* (Jakarta : Amissco, 1996), hlm. 56.

⁹*Almanak 1974* (Jakarta : Direktorat Pendidikan Agama Dirjen Bimas Islam Departemen Agama, t.th.), hlm. 72-72 ; Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta : Logos, 2001), hlm. 59-60.

Dari SGHAI ke PGA

Menteri Agama (KH. Masjkur), SGHAI dipindah ke Yogyakarta. Beberapa hari kemudian terjadi agresi militer Belanda II (19 Desember 1948), sehingga SGHAI terpaksa ditutup. Lembaga ini dibuka kembali [berdasarkan Peraturan Menteri Agama tanggal 3 Januari 1950 No.3/C-3/1950] pada tanggal 16 Januari 1950 di Yogyakarta dengan murid berikatan dinas.¹⁰ Dalam perkembangannya, status ikatan dinas ini tetap dipertahankan hingga tahun 1969. Setelah itu, siswa di lembaga pendidikan guru agama harus membiayai sendiri pendidikannya, dan lulusannya tidak otomatis diangkat menjadi guru PNS.¹¹

Sesuai namanya, SGHAI, lembaga ini memiliki misi ganda, di samping mempersiapkan calon guru agama juga “mencetak” calon pegawai pada pengadilan agama yang ketika itu masih membutuhkan banyak tenaga. Penyatuan dua misi ke dalam satu lembaga tersebut mungkin karena pertimbangan praktis, pada masa itu sumber daya Departemen Agama belum memungkinkan mendirikan lembaga terpisah, lebih-lebih kondisi negara belum stabil akibat gangguan dari luar dan dalam negeri. Gangguan dari luar berupa agresi militer Belanda pertama (21 Juli 1947) dan kedua (19 Desember 1948), sedangkan gangguan dari dalam berupa pemberontakan PKI di Madiun tahun 1948.

Masa perintisan dalam periode awal ini tidak berarti Departemen Agama memulai dari nol. Sebab, jauh sebelum pemerintah mendirikan SGHAI, umat Islam telah banyak mendirikan sekolah guru agama. Upaya ini, misalnya, dilakukan Persatuan Guru-Guru Agama Islam (PGAI) yang mendirikan Normal Islam pada tahun 1931.¹² Hal serupa juga dilakukan ormas Islam semisal al-Irsyad, Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, dan kelompok umat Islam lainnya. Di samping itu, Departemen PP dan K telah pula mendirikan lembaga pendidikan guru pasca Indonesia merdeka, dengan nama SGA, SGB, dan SGC. Nah,

¹⁰*Amal Bakti Departemen Agama RI 3 Januari 1946-3 Januari 1996 (50 Tahun Departemen Agama); Eksistensi dan Derap Langkahnya* (Jakarta : Departemen Agama RI, 1996), hlm. 33.

¹¹Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*, hlm. 64.

¹²Menurut Mahmud Yunus, Normal Islam bentukan PGAI ini merupakan sekolah guru agama Islam pertama yang menurut sistem baru dan memiliki peralatan memadai, sehingga tidak kalah dengan sekolah Belanda ketika itu. Baca dalam ; Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, hlm. 158.

model-model pendidikan guru di atas menjadi inspirasi bagi Departemen Agama ketika hendak mendirikan lembaga pendidikan guru agama. Dengan demikian, istilah perintisan dalam tulisan ini lebih tepat diartikan sebagai pendirian pertama kali lembaga pendidikan guru agama oleh pemerintah, dengan status negeri.

Masa Perluasan (1950-1952)

Periode ini disebut sebagai masa perluasan karena Departemen Agama terus mengembangkan pendirian sekolah guru agama ke sejumlah daerah. Perluasan ini dilakukan, terutama, setelah pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4/1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, yang isinya, antara lain, menyangkut program wajib belajar di sekolah dasar.¹³

Untuk melaksanakan amanat undang-undang tersebut, terutama dalam hal penyelenggaraan program wajib belajar, pendirian sekolah baru semakin ditingkatkan. Akibatnya, kebutuhan guru agama juga meningkat. Oleh karena itu, Departemen Agama terus berupaya meningkatkan pengadaan guru agama melalui penyempurnaan dan perluasan SGHAI serta melalui pendirian lembaga baru bernama Sekolah Guru Agama Islam (SGAI). Dua lembaga ini, kendati sama-sama menyiapkan tenaga guru agama, memiliki perbedaan-perbedaan, yaitu :¹⁴

1. Sekolah Guru dan Hakim Islam (SGHAI) ; Masa studi ditempuh selama 4 tahun setelah lulus Madrasah Tsanawiyah atau Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama ; Terdiri atas empat bagian (program), yaitu bagian A untuk calon guru kesusastraan, bagian B untuk calon guru ilmu alam, bagian C untuk calon guru agama, dan bagian D untuk calon pegawai pada pengadilan agama; Lulusan guru SGHAI disiapkan untuk menjadi guru agama dan guru umum di madrasah

¹³Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4/1950 menyatakan “Semua anak-anak yang sudah berumur 6 tahun berhak dan yang sudah berumur 8 tahun diwajibkan belajar di sekolah, sedikitnya 6 tahun lamanya”; ayat (2) “Belajar di sekolah agama yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar”.

¹⁴Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, hlm. 360-361.

2. Sekolah Guru Agama Islam (SGAI) ; Terdiri atas dua program, program jangka pendek dan program jangka panjang. Pada program jangka pendek, lama belajarnya dua tahun setelah Madrasah Tsanawiyah atau Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, sehingga disebut SGAI 2 tahun. Dengan adanya program ini, lulusan MTs/SLTP memiliki peluang untuk melanjutkan ke dua lembaga keguruan, SGHAI atau SGAI 2 tahun. Sedangkan program jangka panjang masa belajarnya lima tahun setelah SR atau MI 6 tahun, sehingga disebut SGAI 5 tahun. Pada program lima tahun ini, kurikulumnya setara dengan Sekolah Guru B (SGB)¹⁵ ditambah dengan mata pelajaran agama dan bahasa Arab. Karena itu, SGAI 5 tahun ini bisa disebut SGB plus. Masa belajarnya lebih lama dari SGB, yakni 5 tahun, sedangkan SGB hanya 4 tahun ; Lulusan SGAI disiapkan untuk menjadi guru agama di sekolah umum.

Di masa ini, kepala Jawatan Pendidikan Agama—instansi di bawah Departemen Agama yang menangani urusan pendidikan agama—adalah Abdullah Sigit. Nampaknya figur Sigit ini cukup berperan dalam mengembangkan lembaga pendidikan guru di masa itu, sehingga Mahmud Yunus menyebut model SGAI dan SGHAI di atas dengan “Rencana Sigit”.¹⁶ Kurikulum yang dipakai dalam “Rencana Sigit” ini lebih cenderung menekankan pada materi umum dengan tanpa meninggalkan materi agama. Konsep Sigit ini awalnya ditentang oleh KH. Imam Zarkasi, sejawatnya di Departemen Agama ketika itu. Zarkasyi mengusulkan agar kurikulum yang dikembangkan mengarah pada intensifikasi pendidikan agama dengan tanpa meninggalkan pendidikan umum. Sedangkan Sigit menawarkan konsep sebaliknya, intensifikasi dan ekstensifikasi pendidikan umum dengan memberikan pendidikan agama sekedarnya. Dari dua konsep tersebut, Menteri

¹⁵SGB adalah jenis sekolah guru jenjang menengah yang dikelola oleh Departemen Pengajaran, Pendidikan dan pengajaran. Selain SGB, ada pula SGA dan SGC. Tentang perkembangan lembaga guru di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional dapat dibaca dalam Dedi Supriyadi, ed. *Guru di Indonesia: Pendidikan, Pelatihan, dan Perjuangan Sejak Zaman Kolonial Hingga Era Reformasi* (Jakarta : Direktorat Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional Dirjen Dikdasmen, 2003).

¹⁶Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, hlm. 361.

Agama—yang ketika itu dijabat KH. Faqih Usman--lebih berpihak pada Sigit. Akhirnya, konsep Sigit yang dipakai.¹⁷

Pada awalnya, SGHAI dan SGAI hanya didirikan di daerah ibukota Yogyakarta. Setelah Kementerian Agama RI di Yogyakarta digabung dengan Kementerian Agama RIS di Jakarta ke dalam negara kesatuan RI, Menteri Agama (KH. Wahid Hasyim) menganjurkan agar dua lembaga guru tersebut dibuka di setiap karesidenan.¹⁸

Pada tahun 1951, setelah pemerintah RI pindah ke Jakarta, Departemen Agama terus memperluas keberadaan lembaga-lembaga di atas dengan sedikit perubahan, yaitu; nama SGAI diganti menjadi PGA (Pendidikan Guru Agama), dan nama SGHAI diganti menjadi SGHA (Sekolah Guru dan Hakim Agama). Perubahan nama ini tidak berpengaruh pada kurikulum dan masa belajar. Dengan demikian SGHA tetap ditempuh 4 tahun, dan PGA tetap 5 tahun (bagi lulusan SR/MI) atau 2 tahun (bagi lulusan SLTP/MTs). Perubahan nama tersebut didasarkan pada Penetapan Menteri Agama (KH. Wahid Hasyim) Nomor 7/1951 tanggal 15 Pebruari 1951.

Sampai tahun 1951 SGHA dan PGA telah menyebar ke beberapa daerah hingga mencapai jumlah 25 lembaga, yang terdiri dari 5 SGHA dan 20 PGA, dengan rincian berikut :¹⁹

1. SGHA sebanyak 5 buah, dibuka di Yogyakarta (Bagian A, B, D), Malang (Bagian A, B), Kotaraja Banda Aceh (Bagian C), Bukittinggi (Bagian C), dan Bandung (Bagian A, B, C).
2. PGA sebanyak 20 buah, dibuka di Tanjung Pinang, Kotaraja Banda Aceh, Padang, Banjarmasin, Jakarta, Tanjung Karang, Bandung, Pamekasan, Bogor, Cirebon, Purwokerto, Pekalongan, Magelang, Solo, Salatiga, Kudus, Madiun, Bojonegoro, Kediri, dan Jember.

¹⁷“KH. Imam Zarkasyi; Peletak Modernisasi Pendidikan Pesantren”, *Madrasah; Jurnal Komunikasi Dunia Perguruan* (No. 03/I/April-Juni 1997), hlm. 42-53. Diceritakan dalam sumber ini, karena kecewa dengan konsep Sigit yang cenderung lebih mengedepankan pendidikan umum dibanding materi agama, KH. Zarkasyi akhirnya mengundurkan diri dari jabatannya dan kembali ke Gontor.

¹⁸Anjuran Menteri Agama tersebut tertuang dalam Surat Edaran Menteri Agama tanggal 15 Agustus 1950 Nomor 227/e/c-9/1950.

¹⁹Data tentang jumlah SGHA dan PGA dikutip dari ; Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, hlm. 392.

Masa Integrasi (1952-1958)

Periode ini disebut sebagai masa integrasi karena dua jenis sekolah guru yang ada--SGAI dan SGHA--diintegrasikan menjadi satu lembaga, yakni Pendidikan Guru Agama Negeri (PGAN), dengan ketentuan berikut :

1. PGA jangka panjang (PGA 5 tahun) diganti menjadi PGAN 6 tahun, yang terdiri atas PGA Pertama Negeri (PGAPN) 4 tahun (kelas 1 sampai kelas 4) dan PGA Atas Negeri (PGAAN) 2 tahun (kelas 5 sampai 6). Sedangkan PGA jangka pendek (PGA 2 tahun) dihapus sama sekali. Perubahan dari PGA 5 tahun menjadi PGAN 6 tahun ini didasarkan atas Penetapan Menteri Agama Nomor 35/1953 tanggal 21 Nopember 1953.
2. SGHA bagian A, B, C dihapus, sedangkan bagian D diganti dengan lembaga baru yang secara khusus mendidik calon pegawai pengadilan agama, bernama PHIN (Pendidikan Hakim Islam Negeri). Penghapusan SGHA didasarkan pada Penetapan Menteri Agama tanggal 19 Mei 1954 No. 109/1954 terhitung mulai tanggal 1 Januari 1954. Sedangkan ide perubahan SGHA (Bagian D) menjadi PHIN ini diusulkan pertama kali dalam rapat kerja ahli-ahli pendidikan di lingkungan Departemen Agama pada tanggal 7 s/d 13 Januari 1954, dan laporan rapat kerja kepala-kepala PGA dan SGHA seluruh Indonesia tanggal 18 s/d 21 Pebruari 1954 di Bogor. Akhirnya, berdasarkan Penetapan Menteri Agama Nomor 14/1954 tanggal 19 Mei 1954 dan Penetapan Kepala Jawatan Pendidikan Agama Nomor 2/1954 tanggal 24 Mei 1954, PHIN dibuka di Yogyakarta.²⁰

Tokoh yang banyak berperan di balik perubahan dari SGHA dan PGA menjadi PGAN 6 tahun adalah Arifin Tamyang, kepala Jawatan Pendidikan Agama (Japenda) ketika itu. Jika dibandingkan antara “Rencana Sigit” dengan “Rencana Arifin”, ada beberapa perbedaan, yang menunjukkan kelebihan dan kekurangan keduanya.

Kelebihan “Rencana Sigit” menurut Mahmud Yunus adalah, *pertama*, calon guru agama di madrasah dan sekolah umum disiapkan melalui lembaga berbeda, yakni melalui SGHAI (bagian C) untuk calon

²⁰ Abd. Rachman Shaleh, ed. *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*, hlm. 47.

guru agama di madrasah dan melalui SGAI untuk calon guru agama di sekolah umum. Nampaknya, Sigit menyadari bahwa titik tekan pengajaran agama di madrasah dan sekolah umum berbeda, sehingga dibutuhkan calon guru agama yang memiliki keahlian berbeda pula, sehingga cara menyiapkannyapun berbeda pula; *kedua*, lulusan Madrasah Tsanawiyah memiliki kesempatan melanjutkan ke sekolah negeri yang lebih tinggi. Suatu hal yang tak pernah bisa dilakukan di masa Belanda. Sebelumnya, lulusan Madrasah Tsanawiyah hanya bisa melanjutkan ke sekolah guru agama seperti Normal Islam, Islamic College, Kulliyatul Mu'allimin al-Islamiyah, dan sejenisnya.²¹ Kelebihan lainnya, calon guru-guru mata pelajaran umum di madrasah disiapkan secara khusus melalui bagian A dan B di SGHA. Terobosan ini, di samping untuk merespon “tekanan” pemerintah (Departemen PP dan K) agar materi pelajaran umum di madrasah semakin ditingkatkan, juga dapat dipandang sebagai upaya integrasi ilmu, ilmu agama-ilmu umum. Sehingga pemberian mata pelajaran umum di madrasah tidak terlepas dari nuansa Islam.

Kelemahan “Rencana Sigit” menurut Mahmud Yunus adalah guru-guru agama lulusan PGA (baik program jangka pendek maupun jangka panjang) dipandang kurang cakap melaksanakan tugasnya sebagai guru agama karena kurikulumnya menggunakan standar SGB dengan hanya menambah 1 tahun untuk mata pelajaran agama dan bahasa Arab. Dengan komposisi kurikulum demikian, lulusan PGA—menurut Mahmud Yunus—lebih pantas menjadi guru umum.²² Kelemahan lain dari “Rencana Sigit”, lulusan PGA jangka pendek yang hanya dua tahun setelah lulus MTs/SLTP masih dipertanyakan kemampuannya sebagai guru. Dari sisi kebutuhan mendesak ketika itu, dapat dipahami jika Departemen Agama “mencetak” guru agama melalui program jangka pendek. Namun dari perspektif akademis, calon guru yang hanya dua tahun setelah MTs/SLTP dipandang belum layak secara pedagogis, profesional, personal, dan sosial.²³ Kendati demikian,

²¹Ibid, hlm. 364.

²²Ibid., hlm. 362.

²³Menurut Undang-Undang Guru dan Dosen Nomor 14/2005 (pasal 10 ayat 1) setiap calon guru perlu memiliki empat kompetensi, yakni; kompetensi *pedagogik* [kemampuan mengelola pembelajaran] ; kompetensi *kepribadian* [kemampuan

konsep PGA jangka pendek ini masih lebih baik dibanding Sekolah Guru C (SGC) yang pernah digagas Departemen Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan (PP dan K), yang hanya mendidik calon guru selama dua tahun bagi lulusan SR. Program SGC ini, setelah berjalan satu setengah tahun, akhirnya ditutup karena mendapat penolakan dari Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI).²⁴

Sementara itu, pola integrasi yang dilakukan dalam “Rencana Arifin Tamyang” di satu sisi menjadikan lembaga pendidikan guru di bawah naungan Departemen Agama lebih ramping dan sederhana. Adapun kelemahan “Rencana Arifin” adalah pendidikan calon guru agama untuk madrasah dan sekolah umum tidak lagi dibedakan. Semuanya sama, dipersiapkan melalui PGA dengan kurikulum yang sama. Di samping itu, dengan penghapusan SGHA, calon guru bidang studi umum untuk madrasah tidak lagi disiapkan Departemen Agama. Penghapusan program ini di satu sisi dapat dipandang merugikan, karena akan mempersempit bidang garapan Departemen Agama. Akan tetapi, jika program tersebut tetap dipertahankan, landasan hukumnya lemah. Sebab, tugas pokok Departemen Agama—sejak awal—adalah menyelenggarakan sebagian dari tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang agama, termasuk pendidikan agama.²⁵ Sedangkan pendidikan umum menjadi kewenangan Departemen Pendidikan nasional. Mungkin, karena pertimbangan ini Arifin Tamyang menghapus program guru melalui SGHA.

Banyak pihak yang kecewa terhadap konsep yang dikembangkan Arifin. Mahmud Yunus, misalnya, menyatakan bahwa perubahan konsep tersebut menyebabkan mutu lulusan PGA lebih rendah

kepribadian yang mantap, berakhlak mulia, arif, dan berwibawa serta menjadi teladan peserta didik] ; kompetensi *profesional* [kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam] ; dan kompetensi *sosial* [kemampuan guru untuk berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, sesama guru, orang tua/walid peserta didik, dan masyarakat sekitar].

²⁴Sofyan Aman, *Perkembangan Organisasi Pengurusan Sekolah-Sekolah di Indonesia* (Jakarta : Kurnia Esa, 1980), hlm. 40-41.

²⁵Tugas pokok Departemen Agama ini, misalnya, tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 45/1975 pasal 2, “Menyelenggarakan sebagian dari tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang agama”. Lihat dalam; *Amal Bakti Departemen Agama RI*, hlm. 75.

dibanding lulusan SGHA dan PGA.²⁶ Bahkan menurut penilaian Maksum, perubahan yang dilakukan Arifin cenderung mengurangi eksistensi sekolah keguruan di lingkungan Departemen Agama.²⁷

Setelah dilakukan integrasi melalui “Rencana Arifin Tamyang”, pemerintah terus berupaya memperluas keberadaan PGAN. Perluasan ini dilakukan terutama setelah pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 12/1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Nomor 4/1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Sampai tahun 1954 jumlah PGAN telah mencapai 29 buah yang tersebar di sejumlah daerah di Indonesia.

Masa Pembinaan (1958-1978)

Periode ini disebut dengan masa pembinaan karena Departemen Agama tetap mempertahankan konsep PGAN 6 tahun yang telah dikembangkan sebelumnya. Dengan demikian, dalam masa yang panjang (\pm 20 tahun) kebijakan yang dilakukan Departemen Agama berkisar pada pembinaan dan perluasan lembaga ke sejumlah daerah, termasuk pula penambahan lembaga baru namun dalam kerangka PGAN 6 tahun, yaitu pendirian ; PGAN 6 tahun lengkap (mulai kelas 1 sampai kelas 6) dan PGA Atas Luar Biasa Negeri Jurusan Ketunanetraan di Sleman Yogyakarta.²⁸

Dalam perkembangan berikutnya, karena dipandang adanya kesulitan penyebutan nama-nama lembaga pendidikan guru agama yang ada, maka dilakukan upaya penyederhanaan melalui Penetapan Menteri Agama Nomor 18/1959 tentang Nama-nama Sekolah Dinas Pendidikan Guru Agama, dengan ketentuan berikut :²⁹

1. Pendidikan Guru Agama Pertama Negeri 4 tahun (PGAPN 4 tahun) diganti menjadi Pendidikan Guru Agama Negeri 4 tahun (disingkat PGAN 4 tahun), yaitu sekolah dinas yang menyelenggarakan

²⁶Yunus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, hlm. 365.

²⁷Maksum, *Madrasah; Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta : Logos, 1992), hlm. 125.

²⁸PGALBN/A didirikan di Maguwoharjo Kabupaten Sleman Yogyakarta, yang pendiriannya didasarkan atas proses penegerian dengan Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 143/1968 jo. No. 240/1968 tanggal 18 Oktober 1968.

²⁹Shaleh, *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*, hlm. 46.

Dari SGHAI ke PGA

- bagian pertama dari pendidikan guru agama (kelas I sampai kelas IV).
2. Pendidikan Guru Agama Atas Negeri 2 tahun (PGAAN 2 tahun) diganti menjadi Pendidikan Guru Agama Negeri 6 tahun (disingkat PGAN 6 tahun), yaitu sekolah dinas yang menyelenggarakan secara lengkap pendidikan guru agama mulai dari kelas I sampai kelas VI.
 3. Pendidikan Guru Agama Atas Negeri Putri 2 tahun (PGAAN Putri 2 tahun) diganti menjadi Pendidikan Guru Agama Negeri Putri (disingkat PGAN Putri), yaitu sekolah dinas yang menyelenggarakan bagian atas (kelas V sampai kelas VI) dari pendidikan guru agama khusus putri.
 4. Pendidikan Guru Agama Luar Biasa Negeri Bagian A Jurusan Ketunetraan (disingkat PGALBN/A), yaitu sekolah dinas yang menyelenggarakan bagian atas (kelas V sampai kelas VI) dari pendidikan guru agama khusus calon guru agama di sekolah luar biasa.

Departemen Agama terus mengembangkan PGA ke sejumlah daerah. Sampai tahun 1978 jumlah PGAN 4 tahun menjadi 145, PGAN 6 tahun berjumlah 115, ditambah PGAN 6 tahun Putri satu buah dan PGA Luar Biasa Negeri satu buah.

Dalam masa pembinaan ini, terdapat kebijakan penting yang mempengaruhi perkembangan PGA, yaitu keluarnya TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan. Dalam ketetapan tersebut dinyatakan; "Pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri."³⁰ Isi ketetapan MPRS ini memperbaiki ketetapan MPRS sebelumnya (TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960) yang menyatakan bahwa "Pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah-sekolah mulai sekolah dasar sampai dengan universitas negeri, dengan pengertian bahwa murid-murid berhak tidak ikut apabila wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya."

Pada ketetapan MPRS tahun 1960 kedudukan pendidikan agama di sekolah masih lemah, murid/wali murid bisa memilih apakah akan mengikuti atau tidak mengikuti pelajaran agama. Sedangkan pada ketetapan MPRS tahun 1966 pendidikan agama merupakan salah satu

³⁰Aman, *Perkembangan Organisasi*, hlm. 309.

mata pelajaran pokok yang wajib diikuti setiap peserta didik. Ketetapan ini, kendati belum begitu kuat, telah semakin memantapkan posisi pendidikan agama di sekolah umum.

Perbedaan cara pandang pemerintah terhadap keberadaan pendidikan agama sangat dipengaruhi situasi politik yang mengiringi ketika itu. Tahun 1960 merupakan periode akhir Orde Lama. Di masa-masa itu keberadaan PKI cukup kuat di pemerintahan, sehingga keputusan pemerintah banyak diwarnai sikap politik PKI. Tujuan pendidikan nasional, misalnya, mulai bergeser ke arah kiri.³¹

Era Orde Baru ditandai dengan penumpasan PKI dan antek-anteknya setelah mereka gagal melakukan pemberontakan tahun 1965. Dengan tumbangannya PKI, tujuan pendidikan nasional yang sebelumnya cenderung ke kiri diluruskan kembali. Berdasar Tap MPRS Nomor XXVII/MPRS/1966, tujuan pendidikan nasional diarahkan untuk “Membentuk manusia Pancasila sejati berdasarkan ketentuan-ketentuan yang dikehendaki oleh Pembukaan dan isi Undang-Undang Dasar 1945.

Isi ketetapan MPRS di atas menunjukkan bahwa perhatian bangsa Indonesia akan pentingnya pendidikan agama juga semakin meningkat. Mereka menyadari hanya dengan bekal agama yang kuat paham komunisme akan bisa dihindari. Oleh karena itu, sangat beralasan jika MPRS menjadikan pendidikan agama sebagai mata pelajaran wajib mulai sekolah dasar hingga perguruan tinggi.

Sebagai dampak dari pelaksanaan ketetapan MPRS tersebut, kebutuhan guru agama semakin meningkat. Departemen Agama terus berupaya memperluas keberadaan PGA. Kendati demikian, tidak semua kebutuhan guru agama bisa dipenuhi melalui lembaga-lembaga pendidikan guru agama dalam waktu singkat. Karena itu, untuk mengatasi kekurangan guru agama dan untuk mengatasi kerawanan di daerah-daerah bekas basis PKI, pemerintah menyetujui pengangkatan

³¹Berdasar 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 bertanggungjawab 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.”

guru agama secara besar-besaran, sebanyak 60.000 guru, melalui program Ujian Guru Agama (UGA).³² Disebut UGA karena calon guru yang akan diangkat tidak memiliki ijazah pendidikan guru.

Program tersebut, dalam praktik, ternyata banyak terjadi penyelewengan terutama di tingkat Inspeksi Pendidikan Agama Propinsi (IPAKAP). Penyelewengan dimaksud misalnya : (a) banyak di antara mereka yang diangkat menggunakan ijazah palsu; (b) satu SK pengangkatan digunakan oleh beberapa orang sehingga jumlah yang diangkat tidak diketahui pasti jumlahnya; (c) ada guru agama yang diangkat tidak mengerti sama sekali kewajiban pokok agama, bahkan tidak menjalankan kewajiban-kewajiban pokok agama. Pendek kata, menurut Zakiah Daradjat, dalam kasus UGA, “ibaratnya seorang penggembala kambing pun dapat diangkat sebagai guru agama.”³³ Kasus yang sangat mencoreng Departemen Agama itu baru diselesaikan pada tahun 1976 di masa Zakiah Daradjat menjabat sebagai Direktur Pendidikan Agama. Akan tetapi, dalam analisis K.E. Ward, kasus tersebut sesungguhnya tidak pernah bisa diselesaikan. Salah satu kendalanya adalah banyak pihak yang terlibat dalam kasus UGA kemudian bergabung ke GUPPI (Gabungan Usaha Pembaharuan Pendidikan Islam) sehingga kasusnya dilupakan. GUPPI, sebagaimana diketahui, di masa itu menjadi salah satu kendaraan politik pemerintah Orde Baru untuk mendapat dukungan dari umat Islam. Dengan demikian, tidak mengherankan jika kasus UGA dianggap selesai.³⁴

Masa Reorganisasi dan Alih Fungsi (1978-1992)

Periode ini disebut dengan masa reorganisasi dan alih fungsi karena Departemen Agama melakukan penataan kembali terhadap keberadaan PGAN 6 tahun, sehingga menjadi susunan sebagai berikut : kelas 1, 2, 3 PGA menjadi Madrasah Tsanawiyah, sedangkan kelas 4, 5, 6 menjadi PGA. Dengan demikian, setelah adanya reorganisasi, PGAN 6 tahun menjadi PGAN 3 tahun. Perubahan ini didasarkan pada Keputusan Menteri Agama Nomor 19/1978.

³²*Amal Bakti Departemen Agama RI*, hlm. 70.

³³*Perkembangan Psikologi Agama dan Pendidikan Islam di Indonesia ; 70 Tahun Prof. Dr. Zakiyah Daradjat* (Jakarta : Logos, 1999), hlm. 19-21.

³⁴*Ibid.*, hlm. 21.

Ada beberapa pertimbangan akademis yang melatarbelakangi perubahan PGAN 6 tahun menjadi PGAN 3 tahun.³⁵ Hasil evaluasi terhadap penyelenggaraan pendidikan PGA 4 tahun ditemukan beberapa kelemahan, yaitu ; *pertama*, materi keguruan di PGA 4 tahun hanya dua jam pelajaran yang diberikan di kelas 4, yaitu Ilmu Mendidik satu jam dan Psikologi satu jam. Materi keguruan tersebut jelas kurang memadai untuk lembaga pendidikan yang sejak awal dirancang “mencetak” calon guru. *Kedua*, dari sisi usia, lulusan PGA 4 tahun berada dalam kisaran usia 17-19 tahun. Secara psikologis, usia ini berada dalam masa pubertas yang belum waktunya menjadi guru yang semestinya memiliki kematangan emosi dan kepribadian. *Ketiga*, secara umum materi pelajaran yang diberikan di PGA 4 tahun tidak jauh berbeda dengan materi pelajaran Madrasah Tsanawiyah, kecuali pada penambahan jam dan tambahan sedikit ilmu keguruan.

Dengan kelemahan-kelemahan tersebut, maka lebih tepat apabila PGA 4 tahun dialihfungsikan menjadi Madrasah Tsanawiyah (dengan masa belajar 3 tahun). Sedangkan sisa tahun ke empat pada PGA 4 tahun perlu digabung ke PGA bagian atas (kelas 5 dan 6), sehingga masa belajar PGA menjadi tiga tahun setelah MTs. Dengan komposisi demikian, PGA 3 tahun dipandang cukup memadai untuk menghasilkan calon-calon guru agama sekolah dasar pada masa itu.

Di samping itu, penyelenggaraan pendidikan pada PGA 6 tahun pun juga terdapat kelemahan, yaitu ; *pertama*, PGA 6 tahun yang diselenggarakan dari kelas 1 sampai kelas 6 di satu sekolah akan menghadapi suatu kenyataan bahwa pada sekolah ini akan berkumpul anak-anak antara umur 12/13 tahun sampai dengan 19/20 tahun, anak-anak usia pra-pubertas dan usia mengakhiri pubertas yang memiliki perbedaan-perbedaan perkembangan psikis dan sosial. Oleh karena itu, secara tidak disadari di PGA 6 tahun akan terlihat adanya pengelompokan murid berdasarkan persamaan perkembangan tertentu seperti umur pada kelas 1 s/d 3 dan umur pada kelas 4 s/d 6. *Kedua*, pada PGA 6 tahun, anak selama 6 tahun terkungkung dalam situasi tertentu. Hal demikian dirasakan sangat membosankan. Keadaan lain yang sering terlihat pada PGA 6 tahun ini selain kebosanan situasi, ialah adanya

³⁵Shaleh, ed. *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*, hlm. 49-51.

Dari SGHAI ke PGA

perasaan “terlanjur/salah pilih” karena penerimaan murid untuk sesuatu kejuruan tertentu yang dimulai terlalu muda (umur 12/13 tahun). Anak semuda itu harus menentukan pilihan profesinya. Mestinya pilihan menjadi guru merupakan panggilan batin, dan ini dapat dilakukan apabila telah melampaui umur pra-pubertas, bukan setelah tamat sekolah dasar.

Perubahan dari PGAN 6 tahun menjadi PGAN 3 tahun diikuti perubahan program. Berdasar Keputusan Menteri Agama No. 48/1980, PGA 3 tahun menyelenggarakan tiga program spesialisasi/takhassus, yang meliputi : spesialisasi A (untuk calon guru agama di SD); spesialisasi B (untuk calon guru di MI)³⁶ ; dan spesialisasi C (untuk calon guru agama di TK/Raudlatul Athfal/Bustanul Athfal).³⁷ Pada tahun 1984, program di atas dilakukan sedikit perubahan, sehingga menjadi tiga program pilihan, yang terdiri atas ; pilihan A (untuk mempersiapkan guru/guru agama tingkat dasar); pilihan B (untuk mempersiapkan guru/guru agama pra sekolah); dan pilihan C (untuk mempersiapkan guru/guru agama pada sekolah luar biasa [tuna rungu dan tuna netra]).³⁸

Pada tahun 1992, berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 42/1992, pemerintah melakukan alih fungsi PGAN 3 tahun menjadi Madrasah Aliyah Negeri (MAN). Alih fungsi ini dilakukan setelah pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pada pasal 28 ayat 3 undang-undang ini menyebutkan bahwa “Pengadaan guru pada jenjang pendidikan dasar dan menengah pada dasarnya diselenggarakan melalui lembaga pendidikan tenaga keguruan”. Lembaga pendidikan tenaga keguruan Islam--menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38/1992³⁹--adalah

³⁶Bagian B ini masih dibagi lagi menjadi B1 dan B2 yang merupakan program pendalaman bidang studi tertentu guna menyiapkan ke arah menjadi guru bidang studi.

³⁷Shaleh, ed. *Peningkatan Mutu Pendidikan dan Pembangunan Perguruan Agama*, hlm. 49-51

³⁸Ibid.

³⁹Pada penjelasan pasal 14 (ayat 1) dan pasal 16 (ayat 1) Peraturan Pemerintah Nomor 38/1992 tentang Tenaga Kependidikan disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan lembaga pendidikan tenaga keguruan dalam ayat ini adalah Fakultas Tarbiyah atau satuan pendidikan sejenis.”

Mohammad Kosim

Fakultas Tarbiyah atau satuan pendidikan sejenis. Dengan demikian, berdasar ketentuan di atas, maka pengadaan tenaga guru--termasuk guru agama--tidak lagi disiapkan melalui pendidikan jenjang menengah, melainkan lewat jenjang pendidikan tinggi. Khusus calon guru agama, maka lembaga pendidikan tinggi yang berwenang menyiapkan adalah Fakultas Tarbiyah di perguruan tinggi agama Islam.

Penutup

Deskripsi ringkas di atas menunjukkan bahwa kebijakan Departemen Agama dalam penyelenggaraan pendidikan guru jenjang pendidikan menengah diwarnai banyak perubahan, utamanya pada aspek institusi dan kurikulum. Sangat menarik menelusuri lebih lanjut faktor yang melatarbelakangi perubahan tersebut. Yang jelas, pengembangan intensif lembaga pendidikan guru agama, utamanya di masa Orde Lama, merupakan prestasi menonjol Departemen Agama dalam bidang pendidikan. *Wa Allah a'lam bi al-shawab.**