



LAPORAN ANTARA

**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
TENTANG PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN**

KERJASAMA:

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

DENGAN

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
PURWOKERTO**

2017

KATA PENGANTAR

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, serta Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.

Dengan tersusunnya Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini, maka diharapkan dapat memberikan payung hukum bagi penyelenggaraan pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang.

Akhir kata, semoga Naskah Akademik ini memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua pihak.

Purwokerto, Juni 2017

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	15
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	16
D. Metode	16
BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	19
A. Kajian Teoretis	19
1. Pendidikan, Pendidik dan Tenaga Kependidikan	19
2. Pendidikan Keagamaan	23
3. Partisipasi dalam Pendidikan	27
B. Kajian Terhadap Asas-asas/Prinsip-prinsip Terkait	31
1. Hierarkhi Norma/Peraturan Perundang-undangan	31
2. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah	36
C. Praktek Empiris Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Batang	41
BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	44
A. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah	44
1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	46
2. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen	46

3. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan	47
4. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam	47
B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal	48
1. Harmonisasi Vertikal	48
2. Harmonisasi Horizontal	50
BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	53
A. Landasan Filosofis	53
B. Landasan Sosiologis	57
C. Landasan Yuridis	60
BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	63
A. Jangkauan Pengaturan	63
B. Arah Pengaturan	63
C. Ruang Lingkup Materi Muatan	64
BAB VI. PENUTUP	66
A. Kesimpulan	66
B. Saran	69
DAFTAR PUSTAKA	70

BAB I **PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang

Sebagai perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia, UUD 1945 mengamanatkan bahwa pendidikan merupakan salah satu sarana penting dalam mewujudkan tujuan dari Negara Republik Indonesia.

Sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke 4, tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan hal yang fundamental dan strategis dalam mencapai seluruh tujuan Pemerintah Negara Indonesia. Upaya yang dapat dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut adalah pendidikan. Terkait hal itu, pasal 31 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.

Dalam konteks perwujudan tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan fondasi yang strategis bagi perwujudan tujuan Pemerintah Negara Indonesia lainnya, bagi Bangsa Indonesia, Pendidikan harus juga berfungsi sebagai pemersatu bangsa, memperkuat keutuhan bangsa, dan memberi kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal.

Dengan demikian, pembangunan pendidikan harus mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas. Hal tersebut dapat dilakukan dengan meningkatkan pemerataan pelayanan pendidikan, meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan, serta menguatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan pendidikan.

Pendidikan yang berkualitas akan menghasilkan sumber daya manusia yang berdaya saing, mandiri serta mampu berpartisipasi dalam pembangunan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 3 menyatakan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berahlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga yang demokratis dan bertanggung jawab.

Tampak bahwa mewujudkan peserta didik yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berahlak mulia, menjadi tujuan pendidikan yang dikedepankan karena memang menjadi dasar bagi perwujudan tujuan pendidikan yang lainnya. Dalam konteks itulah pendidikan agama dan pendidikan keagamaan menjadi sangat penting untuk mendapatkan perhatian yang seksama.

Salah satu tesis yang sampai saat ini belum tergoyahkan menyatakan bahwa agama adalah sesuatu yang berkaitan dengan keyakinan dasar setiap individu dari sebuah masyarakat, yang kemudian menjadi komponen dominan yang mempengaruhi gerak langkah yang dilakukan oleh setiap individu yang menjadi anggota masyarakat tersebut.¹

Tesis tersebut tidak hanya berlaku bagi komunitas yang berada di kawasan yang berperan sebagai tempat lahirnya agama-agama besar, akan tetapi, dalam intensitas dan *scope* yang beragam, juga berlaku bagi komunitas yang berada di luar kawasan tersebut. Salah satu bukti tentang hal tersebut antara lain pengambilan sumpah jabatan Presiden Amerika Serikat. Di negara yang sering dianggap sebagai *prototipe* negara sekuler tersebut, pengambilan sumpah jabatan presiden selalu

¹ Beberapa hasil kajian yang mendasari pernyataan tersebut antara lain lihat Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, (New York : Scribner's Sons, 1958), dan Robert N. Bellah, *Tokugawa Religion; the Cultural Roots of Modern Japan*, (New York : the Free Press, 1985).

melibatkan kitab suci Bible. Demikian pula makna simbolik dari kenyataan bahwa Ratu Inggris dan kepala-kepala negara yang berada di kawasan Skandinavia –yang juga sering dianggap sebagai *prototipe* negara-negara sekuler– berperan sebagai kepala Gereja Anglikan.

Bukti tersebut tentu saja berimplikasi pada seluruh perkembangan sosial, ekonomi, dan politik, dimana agama selalu hadir sebagai salah satu variabel yang mempengaruhinya, meski sekali lagi, dalam intensitas dan *scope* yang beragam.²

Jika pada komunitas yang berada di kawasan yang dianggap sebagai *prototipe* sekuler saja kecenderungan terhadap agama ini nampak, maka optimisme keagamaan pada komunitas di kawasan yang berperan sebagai tempat lahirnya agama-agama besar, kawasan Asia misalnya, tentu lebih kental, dan Indonesia adalah termasuk salah satu di dalamnya.

Karena itulah, sekali lagi, pendidikan agama memiliki posisi fundamental bagi bangsa Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi yakni UUD 1945 dan Pancasila sila pertama. Amanat itu tertuang secara jelas;

Pertama, dalam Pembukaan UUD 1945. Penyebutan frasa “Atas Berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa”, di dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945 adalah satu bentuk pengakuan rasa syukur Bangsa Indonesia kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa. Artinya, tanpa ada “campur tangan” Tuhan melalui Rahmat dan Berkat-Nya, kemerdekaan bangsa Indonesia tidak akan terwujud. Hal ini sekaligus menjadi bukti bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang religius, di mana ajaran agama tidak hanya diyakini, tetapi juga menjadi faktor dominan yang *men-drive* gerak langkah yang dilakukan oleh setiap warganya.

² Lihat Phillippe E Hammond (ed.), *The Sacred in A Secular Age*, (Berkeley, Los Angeles, London : University of California Press, 1985).

Kedua, Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, UUD harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan penyelenggara negara lainnya untuk memelihara budi pekerti, kemanusiaan yang luhur, dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Ketiga, dalam Pasal 28 E ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, "Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali". Hal ini bermakna bahwa kebebasan beragama dan beribadat menurut agamanya merupakan hak asasi manusia yang dijamin konstitusi.

Dalam konteks itu, kehadiran agama dapat dianggap sebagai sesuatu yang memiliki nilai *comparative advantage*. Ia diharapkan akan memberi nilai tambah yang fundamental terhadap upaya menciptakan keseimbangan antara kehidupan material dan immaterial, kehidupan yang profan dan yang sakral.³

Paradoks dengan apa yang dikemukakan di atas, seorang novelis sekaligus wartawan dari Inggris, A. N. Wilson, justru mengemukakan fikiran yang bersifat pesimistis --tepatnya, negatif-- tentang agama. Dalam buku yang ditulisnya yang berjudul "Against Religion; Why We Should Try to Live Without It", A. N. Wilson, sebagaimana dikutip

³ Lihat Nurcholis Madjid, *Islam; Kemodernan dan Keindonesiaan*, (Bandung : Mizan, 188), hal. 122.

Nurcholish Madjid⁴, mengemukakan bahwa jika dalam Alkitab (Bibel) dikatakan bahwa cinta uang adalah akar segala kejahatan, mungkin lebih benar lagi kalau dikatakan bahwa cinta Tuhan adalah akar segala kejahatan.

Lebih lanjut Wilson mengemukakan bahwa agama adalah tragedi umat manusia. Dalam pandangan Wilson, hampir tidak ada satupun agama yang tidak ikut bertanggungjawab atas berbagai peperangan, tirani, dan penindasan. Wilson menambahkan bahwa agama mendorong orang untuk menganiaya sesamanya, untuk mengagungkan perasaan dan pendapat sendiri di atas perasaan dan pendapat orang lain, untuk mengklaim bahwa merekalah pemilik kebenaran.⁵

Untuk konteks Indonesia, meskipun bukan negara agama, akan tetapi Indonesia adalah negara yang seluruh warganya beragama. Tentu saja pesimisme Wilson tersebut penting untuk menjadi bahan renungan sekaligus diantisipasi.

Bagi para penganutnya, ajaran agama diyakini menjanjikan jaminan kebaikan atau kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat. Selain itu, menurut para penganutnya, agama juga memberikan jaminan bagi mereka untuk dapat keluar dari kegelapan menuju keadaan yang terang benderang. Dari sebagian kecil ajaran agama tersebut, kondisi ril yang seharusnya terjadi adalah bangsa Indonesia --yang seluruh penduduknya beragama-- menjadi bangsa yang maju, terdepan, sukses menghadapi berbagai problem kehidupan, dan tentunya menjadi bangsa yang makmur dan sejahtera.

⁴ Nurcholish Madjid, "Beberapa Renungan Kehidupan Keagamaan Untuk Generasi Mendatang", dalam Edy A. Effendy (ed.), *Dekonstruksi Islam Mazhab Ciputat*, (Bandung : Zaman Wacana Mulia, 1999), hal. 11.

⁵ Nurcholish Madjid, "Beberapa Renungan Kehidupan Keagamaan Untuk Generasi Mendatang", dalam Edy A. Effendy (ed.), *Dekonstruksi Islam ...*, hal. 11.

Akan tetapi, apa yang terjadi saat ini justru menunjukkan kondisi yang belum sesuai dengan idealitas tersebut. Kondisi riil Bangsa Indonesia yang dapat dilihat dan dirasakan saat ini adalah bahwa bangsa ini masih berhadapan dengan masalah keterbelakangan dan kemiskinan.⁶ Tenaga kerja Indonesia, bahkan tenaga kerja yang terdidik sekalipun, masih belum bisa bersaing secara kualitatif dengan tenaga kerja dari negara lain.⁷ Bangsa Indonesia masih sangat bergantung dari hutang atau bantuan negara lain. Dalam kehidupan sosial akhir-akhir ini juga ada kecenderungan yang sangat memprihatinkan dimana bangsa ini sedang disibukkan dengan saling hujat dan bentrok antar sesama warga bangsa, yang ironisnya seringkali disebabkan oleh hal-hal yang sangat sepele, seperti; perbedaan cara beribadah formal, perbedaan organisasi, dan hal lain yang seharusnya justru menjadi kekayaan khasanah yang dapat dimanfaatkan dalam rangka optimalisasi kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dari kondisi Bangsa Indonesia sebagaimana diutarakan di atas, adalah sangat wajar jika kemudian muncul pertanyaan:

1. bagaimana mungkin krisis multi dimensional dapat terjadi pada sebuah bangsa yang seluruh penduduknya beragama, padahal agama menjanjikan kepada para penganutnya kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat ?

⁶ terkait dengan keterbelakangan sumber daya manusia Indonesia lihat data yang dipublikasikan oleh UNDP, yang berjudul *Human Development Report 1998*, sebagaimana dikutip oleh Nasikun, *Industrialisasi, Pengembangan IPTEK dan Orientasi Pendidikan Tinggi Masa Depan*, makalah dalam Seminar Bulanan P3PK UGM, Yogyakarta, 5 Januari 1995. Lihat juga Tim Broad Based Education Departemen Pendidikan Nasional, *Pendidikan Berorientasi Kecakapan Hidup (Life Skill) Melalui Pendekatan Pendidikan Berbasis Luas Broad Based Education (BBE)*, (Jakarta : Tim Broad Based Education Departemen Pendidikan Nasional, 2002), hal. 2.

⁷ Lihat antara lain; Djohar, *Pendidikan Strategik; Alternatif Untuk Pendidikan Masa Depan*, (Yogyakarta : LESFI, 2003), hal. 5, Conny Semiawan, "Relevansi Kurikulum Masa Depan", dalam *Basis*, nomor 07-08, tahun ke-49, Juli-Agustus 2000, hal. 34-35, Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam; Tradisi dan Modernisasi Menuju Milenium Baru*, (Jakarta : PT Logos Wacana Ilmu, 1999), hal. 163, dan Mohamad Ali, "Pengembangan Kurikulum; Isi, Implementasi, Monitoring dan Evaluasi", dalam *Laporan Eksekutif dan Rekomendasi Kebijakan pada Lokakarya Penelaahan Makalah Kebijakan Pendidikan Nasional Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Bank Dunia/Dutch Trust Funds*, (Jakarta, 2002), hal. 12.

2. bagaimana mungkin krisis multi dimensional tidak kunjung usai pada sebuah bangsa yang seluruh penduduknya beragama, padahal agama menjanjikan kepada para penganutnya untuk dapat keluar dari kegelapan menuju keadaan yang terang benderang ?
3. bagaimana mungkin ketertinggalan kualitas sumber daya manusia dapat terjadi pada sebuah bangsa yang seluruh penduduknya beragama, padahal agama menyatakan bahwa para penganutnya adalah orang-orang terbaik ?
4. apakah ajaran agama-nya yang salah ?
5. para penganutnya yang salah memahami ajaran-ajaran agama, sehingga apa yang mereka anggap sebagai aktivitas menjalankan ajaran agama, boleh jadi sebenarnya bukan menjalankan ajaran agama, tetapi justru --jika melihat kontradiksi antara idealitas ajaran dengan realitas kondisi Bangsa Indonesia yang seluruh warganya beragama-- sangat boleh jadi malah menjalankan hal-hal yang mengingkari ajaran agama itu sendiri ?

Dalam konteks sejumlah pertanyaan itulah, upaya untuk menemukan akar permasalahan yang kemudian ditindaklanjuti dengan upaya menemukan alternatif solusinya menjadi cukup beralasan kemendesakannya dalam konteks masyarakat Indonesia yang seluruh penduduknya beragama. Artinya, jika kontradiksi antara apa yang dikemukakan dalam ajaran agama dengan kondisi riil Bangsa Indonesia yang seluruh penduduknya beragama tidak segera diatasi, maka bukan mustahil akan menyebabkan kesangsian para pemeluk agama terhadap kebenaran ajaran agamanya, yang karenanya cepat atau lambat akan membuat mereka lari dari agama untuk mencari pedoman hidup lain yang diperkirakan lebih dapat memberi kepuasan bagi mereka.

Terkait dengan serentetan pertanyaan di atas, para penganut agama tentu saja tidak akan menyatakan bahwa kontradiksi antara ajaran agama dengan kondisi riil yang terjadi pada bangsa Indonesia yang seluruh penduduknya beragama ini disebabkan oleh ajaran agama yang salah, karena penganut agama tentu yakin sepenuhnya bahwa ajaran-ajaran agamanya adalah mutlak benarnya.

Oleh karenanya, keadaan yang sangat mungkin terjadi terkait dengan kontradiksi antara ajaran agama dengan kondisi riil yang terjadi pada Bangsa Indonesia saat ini adalah adanya *problem* yang dihadapi oleh

para penganut agama dalam memahami ajaran agamanya. Kesadaran seperti inilah yang secara teknis lebih memungkinkan untuk dicari solusi pemecahannya.

Dari sinilah akan ditemukan faktor penting penyebab terjadinya kontradiksi antara ajaran agama dengan realitas kondisi yang saat ini dialami oleh Bangsa Indonesia tersebut, yaitu *problem* interpretasi dan transformasi ajaran agama, yang bermuara pada *problem* realisasi ajaran agama itu sendiri.

Apa yang dikemukakan pada bagian terakhir di atas sangat mungkin terjadi pada penganut agama apapun, seperti telah diketahui bahwa ada beragam agama yang dianut oleh Warga Negara Indonesia.

Jika ditelusuri lebih lanjut, aktivitas interpretasi dan transformasi, yang kemudian bermuara pada realisasi ajaran agama sangat dipengaruhi oleh aktivitas sebelumnya, yaitu pengajaran atau pendidikan agama itu sendiri. Artinya, jika saat ini terjadi *problem* interpretasi dan transformasi ajaran di kalangan pemeluk agama, yang kemudian bermuara pada *problem* realisasi ajaran agama tersebut, maka hampir dapat dipastikan bahwa hal tersebut dilatarbelakangi oleh *problem* dalam pengajaran atau pendidikan agama.

Selanjutnya, karena aktivitas yang diharapkan oleh masyarakat mampu melakukan transformasi ajaran agama ke dalam tataran operasional yang konstruktif bagi masyarakat adalah aktivitas pendidikan agama, maka harus diakui bahwa krisis multi dimensional yang melanda Bangsa Indonesia saat ini dapat dikatakan sebagai indikator dari belum optimalnya keberhasilan pendidikan agama, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, berbagai upaya untuk meningkatkan vitalitas pendidikan agama tentunya menjadi sesuatu yang niscaya keberadaannya, terlebih dalam konteks Bangsa Indonesia

yang plural. Upaya tersebut menjadi sangat penting terutama jika mengingat apa yang dikemukakan oleh Jose Casanova. Sebagaimana dikutip oleh Bahtiar Effendy, Jose Casanova mengemukakan bahwa kehadiran agama, secara umum selalu disertai "dua muka" (*janus face*). Secara *inherent* agama memiliki identitas yang bersifat "exclusive", "particularist", dan "primordial". Akan tetapi, pada saat yang bersamaan, agama juga kaya akan identitas yang bersifat "inclusive", "universalist", dan "transcending".⁸ Dengan kata lain, Jose Casanova ingin mengatakan bahwa agama mempunyai energi potensial yang bersifat konstruktif dan dalam waktu yang bersamaan agama juga mempunyai energi potensial yang bersifat destruktif terhadap umat manusia.

Dalam perjalanan sejarahnya, selain mampu memberikan kedamaian hidup umat manusia, agama juga telah menimbulkan malapetaka bagi dunia akibat perang antar agama dan politisasi suatu agama tertentu oleh para penguasa yang *dzolim*.⁹ Dengan demikian, harapan terhadap agama untuk mampu memberi nilai tambah terhadap upaya menciptakan keseimbangan antara kehidupan material dan immaterial bukanlah sesuatu yang bisa terwujud secara *taken for granted*. Perwujudan harapan tersebut harus dilakukan melalui kiat-kiat sosial, budaya, ekonomi, dan politik.

Dalam konteks tersebut, sebagaimana yang telah dikemukakan, pendidikan dianggap sebagai infrastruktur yang memungkinkan untuk mewujudkan harapan tersebut. Hal ini didasari oleh pandangan bahwa pendidikan seringkali dipandang sebagai instrumen perubahan, khususnya yang berkaitan dengan nilai dan sikap mental.¹⁰

Apa yang telah dipaparkan di atas sangat disadari oleh Pemerintah Negara Indonesia. Bukti dari hal tersebut antara lain;

⁸ Bahtiar Effendi, *Masyarakat Agama dan Pluralisme Keagamaan: Perbincangan Mengenai Islam, Masyarakat Madani dan Etos Kewirausahaan*, (Jogjakarta : Galang Press, 2001), hal. 42.

⁹ Lihat kembali apa yang dikemukakan Wilson, sebagaimana dikutip Nurcholish Madjid dalam Edy A. Effendy (ed.), *Dekonstruksi Islam...*, hal. 11.

¹⁰ Bahtiar Effendi, *Ibid*, hal. 45.

1. Pemerintah Negara Indonesia memandang bahwa pendidikan agama adalah hal yang sangat penting. Karenanya pendidikan agama merupakan muatan wajib dalam kurikulum, mulai dari kurikulum pendidikan dasar, menengah, sampai pendidikan tinggi. Hal tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 37 ayat (1) dan (2).
2. Penegasaan tentang arti pendidikan agama dan keharusan keberadaan pendidikan agama dalam setiap jalur, jenis, dan jenjang pendidikan dikemukakan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan pasal 1 ayat (1) bahwa Pendidikan Agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran / kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan.
4. Selain memandang bahwa pendidikan agama penting, yang karenanya menjadi muatan wajib dalam kurikulum setiap jenis, jenjang dan jalur pendidikan, Pemerintah Negara Indonesia juga memandang pentingnya ahli agama sebagai sosok yang akan memberikan pendidikan atau transformasi ajaran agama. Hal ini tampak dari dijadikannya pendidikan keagamaan sebagai salah satu jenis pendidikan dari tujuh jenis pendidikan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 15, yang menyatakan bahwa jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Dalam konteks itu, pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan / atau menjadi ahli ilmu agama.
5. Pemerintah Negara Indonesia memandang bahwa pendidikan agama dan keagamaan penting untuk diatur lebih lanjut, yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, yang dalam konsiderannya menyertakan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 2727).

Keempat bukti di atas, terutama point ke 4, menunjukkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia selain memandang bahwa agama itu penting sehingga setiap peserta didik di setiap jalur, jenis, dan jenjang pendidikan harus mendapatkan pendidikan agama, Pemerintah Negara Indonesia juga menyadari akan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan atau penodaan agama. Karena itu, pendidikan agama dan pendidikan keagamaan diatur secara relatif rinci, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan.

Hal penting untuk dicermati adalah perbedaan antara pendidikan agama dengan pendidikan keagamaan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pendidikan agama menunjuk pada muatan tertentu dari sebuah aktivitas pendidikan. Artinya, pendidikan agama adalah salah satu konten dari beragam konten yang ada dalam pendidikan. Adapun pendidikan keagamaan adalah salah satu jenis pendidikan. Artinya, selain menyangkut konten, pendidikan keagamaan juga menyangkut institusi atau lembaga beserta berbagai komponen yang ada di dalamnya; pengelola lembaga pendidikan, tenaga pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik, tujuan pendidikan, muatan materi pendidikan dan sumbernya, model pendidikan, evaluasi pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan, serta pembiayaan pendidikan.

Terkait dengan konten dan sumbernya pun, pendidikan keagamaan memiliki karakteristik yang khas dibanding jenis pendidikan lainnya. Sebagaimana yang dikemukakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan pasal 10, pendidikan keagamaan menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama.

Meski secara relatif rinci telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, akan tetapi karena pendidikan keagamaan kental dengan nuansa lokalitas (tradisi keagamaan pada masing-masing daerah), maka terdapat aturan-aturan yang tidak bisa diseragamkan secara nasional.

Sebagai contoh, dalam jenis pendidikan umum, nama bagi setiap jenjang pendidikan sudah baku, yaitu untuk jenjang pendidikan dasar adalah Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyyah (MI) serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), untuk jenjang pendidikan menengah atas adalah Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Madrasah Aliyah (MA) untuk jenis pendidikan Umum, dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) untuk jenis pendidikan kejuruan.

Sementara itu, nama bagi masing-masing jenjang pendidikan dalam pendidikan keagamaan menjadi hak penyelenggara pendidikan. Sebagai contoh dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan pasal 16 ayat (3) menyatakan bahwa penamaan satuan pendidikan diniyah dasar dan menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan hak penyelenggara pendidikan yang bersangkutan.

Keragaman aspek lokalitas dalam pendidikan keagamaan inilah yang penting untuk diatur melalui regulasi yang bersifat lokal, sebagaimana fenomena pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang. Untuk melaksanakan hal tersebut Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Batang dapat melaksanakan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah mengenai masalah pendidikan keagamaan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dirumuskan bahwa:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Klasifikasi urusan pemerintahan ditegaskan pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih lanjut membagi urusan pemerintahan konkuren sebagai berikut:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren. Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 12

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih lanjut membagi urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagai berikut:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka jelaslah bahwa salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah **urusan di bidang pendidikan.**

Berdasarkan payung hukum diatas, Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur tentang pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang dipandang sangat penting mengingat banyak ditemukan masalah yang terkait dengan pendidikan keagamaan. Sebagai contoh, penyelenggaraan pendidikan agama yang belum optimal, bahkan ditemukan adanya kecenderungan pelanggaran, sehingga menimbulkan masalah sosial yang berupa gangguan kerukunan umat beragama. Pada saat yang sama banyak juga ditemukan pendidikan keagamaan seperti pesantren, sekolah minggu, pasraman, sekolah minggu Budha dan lain sebagainya.

Banyaknya pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang sebenarnya sangat potensial untuk mendukung optimalisasi kualitas kehidupan beragama, jika keberadaan pendidikan keagamaan tersebut dikelola dengan baik dibawah regulasi yang secara spesifik mengatur hal tersebut. Oleh sebab itu dipandang sangat penting dan mendesak untuk dibentuk peraturan daerah yang dapat dijadikan payung hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan pendidikan keagamaan yang lebih berkualitas demi terwujudnya tujuan pendidikan dan tujuan dari konstitusi.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, identifikasi masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Adanya kesenjangan antara idealitas agama dengan realitas kehidupan beragama. Artinya, terdapat beberapa hal dalam idealitas agama yang belum terwujud dalam realitas kehidupan beragama, bahkan justru ditemukan problem yang paradoks dengan idealitas

agama; penyimpangan pendidikan agama yang berakibat munculnya keresahan sosial, model keagamaan garis keras, dan keberadaan pendidikan keagamaan yang belum diatur dengan peraturan daerah.

2. Pendidikan agama sudah diatur relatif rinci, sedangkan pendidikan keagamaan meski sudah diatur secara relatif rinci akan tetapi masih menyisakan ruang yang belum diatur, terutama untuk hal-hal yang terkait dengan kekhasan lokal. Padahal, salah satu kunci optimalisasi pendidikan keagamaan adalah komponen pendidiknya, yaitu orang yang memiliki penguasaan yang memadai atau ahli dalam ilmu-ilmu agama. Sedangkan pendidik yang berkualifikasi ahli dalam ilmu-ilmu agama dihasilkan dari pendidikan keagamaan. Karenanya, jika pendidikan keagamaan, terutama yang bersifat spesifik, menyangkut kekhususan karakteristik lokal belum dikelola dan diatur dengan baik, maka optimalisasi pendidikan agama akan terhambat.

C. Tujuan dan Manfaat Naskah Akademik

Tujuan dari Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini adalah untuk melakukan pengkajian terkait aktivitas pendidikan keagamaan di wilayah Kabupaten Batang yang bermuara pada solusi yang berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan.

Dengan demikian, naskah akademik ini diharapkan memiliki kemanfaatan sebagai landasan, pedoman, dan arahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan.

D. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian

lain. Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan nonformal di Kabupaten Batang. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:
 - a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan¹¹ dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Batang.
 - b. Pendekatan teori hukum (konseptual),¹² bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Batang.
 - c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),¹³ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Batang.

¹¹J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal. 169.

¹² Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal. 113.

¹³Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hal. 37.

2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan nonformal di Kabupaten Batang.

BAB II **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

A. Kajian Teoretis

1. Pendidikan, Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Pendidikan merupakan salah satu hak dasar warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Berdasarkan Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 15 dijelaskan bahwa jenis pendidikan terdiri dari pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Seluruh jenis pendidikan ini penyelenggaranya adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Namun demikian peran pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan bersifat *obligatory* mengingat sifat pendidikan yang mendasar dan publik.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan bahwa pendidikan ialah proses pengubahan sikap dan tatalaku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan. Jadi, pendidikan merupakan sebuah proses, yakni proses perubahan perilaku baik individu ataupun sekelompok orang, dengan tujuan untuk membuat individu-individu tersebut dewasa. Maksud dewasa di sini adalah bahwa individu itu mencapai kematangan dalam pikiran dan pandangan.

Dalam pengertian ini juga terkandung upaya atau usaha yang dilakukan dalam kegiatan pendidikan, yakni melalui pengajaran dan latihan. Sejalan dengan definisi di atas, Sukmadinata mengemukakan bahwa pendidikan adalah upaya mencerdaskan bangsa, menanamkan nilai-nilai moral dan agama, membina kepribadian, mengajarkan pengetahuan, melatih kecakapan, keterampilan, memberikan bimbingan, arahan, tuntunan, teladan, dan lain-lain.¹⁴

¹⁴ Nana Syaodih Sukmadinata, *Kurikulum dan Pembelajaran Kompetensi*, (Bandung: Kusuma Karya, 2004), hal. 1.

Pendidikan sebagai upaya secara umum adalah segala upaya yang direncanakan untuk mempengaruhi orang lain baik individu, kelompok, atau masyarakat sehingga mereka melakukan apa yang diharapkan oleh pelaku pendidikan.¹⁵

Edgar Dalle, sebagaimana dikutip oleh Made Pidarta, menjelaskan bahwa pendidikan adalah usaha sadar yang dilakukan oleh keluarga, masyarakat, dan pemerintah melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan latihan, yang berlangsung di sekolah dan di luar sekolah sepanjang hayat untuk mempersiapkan peserta didik agar dapat memainkan peranan dalam berbagai lingkungan hidup secara tetap untuk masa yang akan datang.¹⁶

Demikian juga definisi pendidikan menurut M.J. Longeveled, bahwa pendidikan adalah usaha, pengaruh, perlindungan dan bantuan yang diberikan kepada anak agar tertuju kepada kedewasaannya, atau lebih tepatnya membantu anak agar cukup cakap melaksanakan tugas hidupnya sendiri. Pendidikan sebagai proses merupakan aktivitas yang terus menerus (abadi) dari penyesuaian yang lebih tinggi bagi makhluk manusia yang telah berkembang secara fisik dan mental, yang bebas dan sadar kepada Tuhan, seperti termanifestasi dalam alam sekitar intelektual, emosional dan kemanusiaan dari manusia. John Dewey juga mengartikan pendidikan sebagai proses, yaitu suatu proses pembaharuan makna pengalaman yang melibatkan pengawasan dan perkembangan dari orang yang belum dewasa.

Dalam melaksanakan pendidikan, 2 (dua) elemen pelaksana penting adalah pendidik dan tenaga kependidikan. Tenaga Kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri

¹⁵ Sukidjo, *Landasan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hal. 13.

¹⁶ Edgar Dalle dalam Made Pidarta, *Landasan Kependidikan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hal. 23.s

dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan. Pendidik dan tenaga kependidikan adalah dua "profesi" yang sangat berkaitan erat dengan dunia pendidikan, sekalipun lingkup keduanya berbeda. Hal ini dapat dilihat dari pengertian keduanya yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan. Sementara Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.

Dari definisi di atas jelas bahwa lingkup "profesi" yang lebih luas, yang juga mencakup di dalamnya tenaga pendidik, pustakawan, staf administrasi, staf pusat sumber belajar. Kepala sekolah adalah diantara kelompok "profesi" yang masuk dalam kategori sebagai tenaga kependidikan. Sementara mereka yang disebut pendidik adalah orang-orang yang dalam melaksanakan tugasnya akan berhadapan dan berinteraksi langsung dengan para peserta didiknya dalam suatu proses yang sistematis, terencana, dan bertujuan.

Penggunaan istilah dalam kelompok pendidik tentu disesuaikan dengan lingkup lingkungan tempat tugasnya masing-masing. Guru dan dosen, misalnya, adalah sebutan tenaga pendidik yang bekerja di sekolah dan perguruan tinggi. Hubungan antara pendidik dan tenaga kependidikan tampak bahwa sekalipun pendidik (guru) yang akan berhadapan langsung dengan para peserta didik, namun ia tetap memerlukan dukungan dari para tenaga kependidikan lainnya, sehingga ia dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Karena

pendidik akan mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugasnya apabila berada dalam konteks yang hampa, tidak ada aturan yang jelas, tidak didukung sarana prasarana yang memadai, tidak dilengkapi dengan pelayanan dan sarana perpustakaan serta sumber belajar lain yang mendukung. Karena itulah pendidik dan tenaga kependidikan memiliki peran dan posisi yang sama penting dalam konteks penyelenggaraan pendidikan (pembelajaran).

Karena itu pula, pada dasarnya baik pendidik maupun tenaga kependidikan memiliki peran dan tugas yang sama yaitu melaksanakan berbagai aktivitas yang berujung pada terciptanya kemudahan dan keberhasilan siswa dalam belajar. Hal ini telah dipertegas dalam Pasal 39 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, yang menyatakan bahwa:

- (1) Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.
- (2) Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.

Mencermati tugas yang digariskan oleh undang-undang di atas khususnya untuk pendidik dan tenaga kependidikan di satuan pendidikan, jelas bahwa ujung dari pelaksanaan tugas adalah terjadinya suatu proses pembelajaran yang berhasil. Segala aktivitas yang dilakukan oleh para pendidik dan tenaga kependidikan harus mengarah pada keberhasilan pembelajaran yang dialami oleh para peserta didiknya. Berbagai bentuk pelayanan administrasi yang dilakukan oleh para administrator dilaksanakan dalam rangka menunjang kelancaran proses pembelajaran yang dilaksanakan oleh guru; proses pengelolaan dan pengembangan serta pelayanan-pelayanan teknis lainnya yang dilakukan oleh para manajer sekolah

juga harus mendorong terjadinya proses pembelajaran yang berkualitas dan efektif. Lebih lagi para pendidik, mereka harus mampu merancang dan melaksanakan proses pembelajaran dengan melibatkan berbagai komponen yang akan terlibat di dalamnya. Ruang lingkup tugas yang luas menuntut para pendidik dan tenaga kependidikan untuk mampu melaksanakan aktivitasnya secara sistematis dan sistemik.

Karena itu tidak heran kalau ada tuntutan akan kompetensi yang jelas dan tegas yang dipersyaratkan bagi para pendidik, semata-mata agar mereka mampu melaksanakan tugasnya dengan baik. Salah satu kompetensi yang harus dimiliki oleh para pendidik jelas telah dirumuskan dalam pasal 24 ayat (1), (4), dan (5) PP No. 19 tahun 2005 tentang Standard Nasional Pendidikan. Dalam PP tersebut dinyatakan bahwa pendidik harus memiliki kompetensi pedagogik, yaitu kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik yang meliputi pemahaman terhadap peserta didik, perancangan dan pelaksanaan pembelajaran, evaluasi hasil belajar, dan pengembangan peserta didik untuk mengaktualisasikan berbagai potensi yang dimilikinya.

2. Pendidikan Keagamaan

Keagamaan berasal dari kata agama, yaitu suatu ajaran kepercayaan kepada Tuhan. Keagamaan berawalan ke dan berakhiran an yang bermakna sesuatu yang berhubungan dengan agama.¹⁷ Adapun yang dimaksud Pendidikan Keagamaan adalah memberikan bimbingan jasmani dan rohani berdasarkan hukum-hukum Agama menuju kepada terbentuknya kepribadian utama menurut ukuran-ukuran agama dan kepribadian yang memiliki nilai-nilai agama, memilih dan memutuskan serta berbuat berdasarkan nilai-nilai agama, dan bertanggung jawab sesuai dengan nilai-nilai agama.¹⁸

¹⁷Daryanto SS, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, (Surabaya: Apollo, 1997), hal. 454.

¹⁸Bandingkan dengan Ahmad D. Marimba, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, (Bandung: Al-Ma`arif, 1962), hal. 23.

Dalam peraturan pemerintah RI telah dijelaskan mengenai pengertian tentang pendidikan keagamaan yaitu pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.¹⁹

Pendidikan Keagamaan adalah memberi pendidikan manusia seutuhnya, akal dan hatinya, rohani dan jasmaninya, akhlak dan keterampilannya. Karena itu, pendidikan keagamaan menyiapkan manusia untuk hidup baik dalam keadaan damai maupun perang, dan menyiapkannya untuk menghadapi masyarakat dengan segala kebaikan dan kejahatannya, manis dan pahitnya.²⁰

Pendidikan keagamaan pada anak lebih bersifat teladan atau peragaan hidup secara riil dan anak belajar dengan cara meniru-niru, menyesuaikan dan mengintegrasikan diri dalam suatu suasana. Karena itu, latihan-latihan keagamaan dan pembiasaan itulah yang harus lebih ditonjolkan, misalnya latihan ibadah shalat, berdoa, membaca al-Qur'an, menghafal ayat atau surat-surat pendek, shalat berjamaah di masjid dan mushalla, pembiasaan akhlak dan budi pekerti baik, berpuasa dan sebagainya.²¹

Kandungan yang mendalam dalam melaksanakan pendidikan keagamaan adalah agar seseorang beriman dan beribadah sesuai dengan agamanya. Pendidikan keagamaan pada tahap akhir adalah sebuah proses pencapaian yang membentuk kepribadian seseorang

¹⁹Undang-Undang No 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 1 ayat 2.

²⁰M. Yusuf Al-Qardhawi, *Pendidikan Islam dan Madrasah Hasan Al-Banna*, terj. Bustami A. Gani dan Zainal Abidin Ahmad, (Jakarta: Bulan Bintang, 1980), hal. 157.

²¹Muhaimin, et. al, *Strategi Belajar-Mengajar Penerapannya Dalam Pembelajaran Pendidikan Agama*, (Surabaya : Citra Media, 1996), hal. 294.

setelah melalui tahap mengetahui, berbuat dan mengamalkannya.²² Kepribadian keagamaan yang dimaksudkan adalah kepribadian yang sesuai dengan ajaran agama secara sempurna.

Agama merupakan hal yang sangat penting untuk diajarkan sedini mungkin, proses kepada peserta didik harus diajarkan sejak masa kanak-kanak, sebab pertumbuhan keagamaan masa kanak-kanak adalah mutu pengalaman yang berlangsung lama dengan orang-orang dewasa yang berarti penting bagi mereka. Pengalaman awal dan emosional dengan orang tua dan orang dewasa yang berarti merupakan dasar pembangunan keagamaan dimasa mendatang. Mutu afektif hubungan anak dan orang tua merupakan bobot lebih dan dasar utama sebelum pengajaran secara sadar dan kognitif yang diberikan setelahnya.

Adapun tujuan dan fungsi pendidikan keagamaan telah dijelaskan dalam PP No. 55 Tahun 2007 yang berbunyi "Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama." Sedangkan tujuan pendidikan keagamaan adalah membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia.²³

Setiap orang pada hakikatnya adalah insan agama yang bercita-cita, berpikir, beramal untuk hidup jangka panjang. Kecenderungan hidup keagamaan ini merupakan rohnya agama yang benar dan

²²Haidar Putra Daulay, *Pemberdayaan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009), hal. 35.

²³Undang-Undang No 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan, Bab III Pasal 8 ayat 1 dan 2.

perkembangannya dipimpin oleh ajaran agama yang menjelaskan serta menerangkan tentang perkara benar, tentang tugas kewajiban manusia untuk mengikuti yang benar menjauhi yang bathil dan sesuatu dan sesat atau munkar yang kesemuanya itu telah diwujudkan dalam ajaran agama yang berdasarkan nilai-nilai mutlak dan norma-normanya.²⁴

Untuk dapat mewujudkan tujuan dan fungsi pendidikan keagamaan yang bermuara kepada peserta didik yang menjadi manusia yang ahli dan mampu mengamalkan nilai ajaran agamanya, maka diperlukan kesungguhan dari pendidik ketika melaksanakan proses pembelajaran. Peran pendidikan agama dalam hal ini sangat diutamakan, selain sebagai pedoman bagi guru, pendidikan agama merupakan langkah awal dan dasar untuk mencapai dan mewujudkan suatu visi dan misi dari pendidikan keagamaan tersebut.

Agama bagi kehidupan manusia menjadi pedoman hidup. Pendidikan agama yang baik tidak saja memberi manfaat bagi yang bersangkutan, akan tetapi akan membawa keuntungan dan manfaat terhadap masyarakat lingkungannya bahkan masyarakat dan umat manusia seluruhnya.²⁵ Jelaslah, bahwa agama sangat besar manfaatnya bagi kehidupan manusia terutama bagi yang menjalankan agama tersebut dengan baik. Adapun beberapa manfaat pendidikan keagamaan yaitu:²⁶

- a. Agama mendidik manusia supaya mempunyai pendirian yang kokoh dan sikap yang positif.
- b. Agama mendidik manusia supaya memiliki ketentraman jiwa. Orang yang beragama akan merasakan manfaat agamanya, lebih-lebih ketika dirinya diberikan ujian dan cobaan.

²⁴Nur Uhbiyati, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 1997), hal. 61-62.

²⁵Zakiah Daradjat, *Ilmu Jiwa Agama*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1979), hal. 125.

²⁶Wahyuddin dkk, *Pendidikan Agama Islam*, (Jakarta: PT Grasindo, 2009), hal. 14.

- c. Agama mendidik manusia supaya berani menegakkan kebenaran dan takut untuk melakukan kesalahan. Jika kebenaran sudah ditegakkan maka akan mendapat kebahagiaan dunia dan akhirat.

Agama adalah alat untuk membebaskan manusia dari perbudakan terhadap materi. Agama mendidik manusia supaya tidak ditundukkan oleh materi yang bersifat duniawi. Akan tetapi, manusia hanyalah disuruh tunduk kepada hal yang melebihi materi, yaitu Tuhan Yang Maha Esa.

3. Partisipasi dalam Pendidikan

Partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dari masyarakat serta akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi oleh tiga faktor pendukungnya yaitu:

- a. adanya kemauan;
- b. adanya kemampuan; dan
- c. adanya kesempatan untuk berpartisipasi. Kemauan dan kemampuan berpartisipasi berasal dari yang bersangkutan (warga atau kelompok masyarakat), sedangkan kesempatan berpartisipasi datang dari pihak luar yang memberi kesempatan.

Apabila ada kemauan tapi tidak ada kemampuan dari warga atau kelompok dalam suatu masyarakat, sungguhpun telah diberi kesempatan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan, maka partisipasi tidak akan terjadi. Demikian juga, jika ada kemauan dan kemampuan tetapi tidak ada ruang atau kesempatan yang diberikan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan untuk warga atau kelompok masyarakat maka tidak mungkin partisipasi itu akan terjadi.

Demikian halnya dalam pembangunan pendidikan di Indonesia yang membutuhkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi. Secara bersamaan, pemerintah sebagai penyelenggara pendidikan juga harus memberikan ruang

atau kesempatan yang cukup bagi masyarakat untuk memberikan kontribusi dan berpartisipasi secara proporsional.

Partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan.²⁷

Pengertian tentang partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi,²⁸ dimana partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.

Berdasar cara keterlibatannya, partisipasi dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu :

- a. Partisipasi Langsung; Partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya.
- b. Partisipasi tidak langsung; Partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya.

Cohen dan Uphoff yang dikutip oleh Siti Irene Astuti D membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu²⁹; pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam

²⁷ I Nyoman Sumaryadi, *Sosiologi Pemerintahan dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hal. 46.

²⁸ Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adicita, 2001), hal. 201-202.

²⁹ Siti Irene Astuti, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hal. 61-63.

pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan. Dan Keempat, partisipasi dalam evaluasi.

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.

Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan.

Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari persentase keberhasilan program.

Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Bentuk partisipasi menurut Effendi yang dikutip oleh Siti Irene Astuti D, terbagi atas³⁰;

³⁰ Siti Irene Astuti, *Desentralisasi dan Partisipasi ...*, hal. 58.

- a. **Partisipasi Vertikal;** Partisipasi vertikal terjadi dalam bentuk kondisi tertentu dimana masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut, atau klien.
- b. **Partisipasi Horizontal;** Partisipasi horizontal, terjadi dalam bentuk kondisi tertentu dimana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya.

Menurut Basrowi yang dikutip Siti Irene Astuti D, partisipasi masyarakat dilihat dari bentuknya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu³¹;

- a. **Partisipasi Fisik;** Partisipasi fisik adalah partisipasi masyarakat (orang tua) dalam bentuk menyelenggarakan usaha-usaha pendidikan, seperti mendirikan dan menyelenggarakan usaha sekolah.
- b. **Partisipasi Non Fisik;** Partisipasi non fisik adalah partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan pendidikan nasional dan meratanya animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan, sehingga pemerintah tidak ada kesulitan mengarahkan rakyat untuk bersekolah.

Salah satu partisipasi yang penting adalah dari unsur warga sekolah. Warga sekolah merupakan individu-individu yang berada di sekolah dan di sekitar sekolah yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung terhadap manajemen sekolah, memiliki kesadaran sosial dan mempunyai pengaruh terhadap sekolah.

Partisipasi sebagai prasyarat penting bagi peningkatan mutu menuntut adanya pemahaman yang sama atau obyektivikasi dari sekolah dan orangtua dalam tujuan sekolah. Artinya, partisipasi tidak cukup dipahami oleh sekolah sebagai bagian yang penting bagi keberhasilan sekolah dalam peningkatan mutu, karena tujuan mutu menjadi sulit diperoleh jika pemahaman dalam dunia intersubjektif (siswa, orang tua, guru) menunjukkan kesenjangan pengetahuan

³¹Ibid.

tentang mutu. Artinya, partisipasi masyarakat dalam peningkatan mutu berhasil jika ada pemahaman yang sama antar sekolah dalam menjadikan anak berprestasi.

B. Kajian Terhadap Asas-asas/Prinsip-prinsip Terkait

1. Hierarki Norma/Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan norma/peraturan perundang-undangan pada prinsipnya harus berpegang pada pedoman bahwa norma/peraturan perundang-undangan lebih rendah mengacu pada norma/peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Hans Kelsen mengajarkan, bahwa:

Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan atau ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini *Grundnorm, Basic Norm* (Norma Dasar).³²

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian tersebut disebut hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengatakan:

Suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum (*stufentheorie*), norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada

³² A. Hamid S Attamimi. 1990. Disertasi: *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia. hal. 358.

suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hiptetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³³

Teori Nawiasky tersebut disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).³⁴

Hans Nawiasky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, lebih lanjut memberikan penjelasan bahwa:

Norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.³⁵

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.

³³ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hal. 25.

³⁴A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hal. 287.

³⁵ *Ibid.* hal. 359.

d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.³⁶

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. A. Hamid S Attamimi memberikan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut:

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staats-fundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.³⁷

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Suhendar Abas berpendapat bahwa:

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.³⁸

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau

³⁶ *Ibid.* hal. 359.

³⁷ *Ibid.* hal. 359.

³⁸ Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

tidak, kepada konstitusi pertama. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Suhendar Abas:

Konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini. Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.³⁹

A. Hamid S Attamimi di lain pihak mengatakan bahwa:

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*)? Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamental-norm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.⁴⁰

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa:

Konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.⁴¹

³⁹ *Loc. Cit.*

⁴⁰ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 359

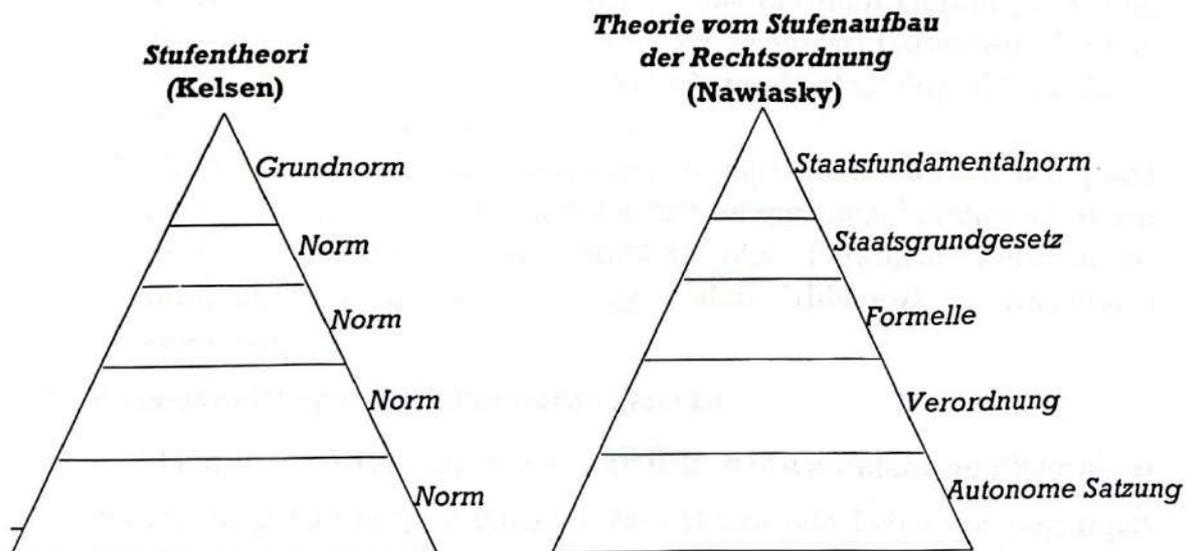
⁴¹ Suhendar Abas. 2011. *Op. Cit.* tanpa halaman

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *staats-grundgesetz*-nya Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi? RM. A.B. Kusuma memberikan penjelasan:

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.⁴²

Berdasarkan uraian mengenai teori hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka untuk memudahkan pemahaman dapat disajikan dalam bentuk gambar piramida sebagai berikut:

Gambar 1. Teori Kelsen dan Nawiasky⁴³



⁴² RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hal. 117.

⁴³ A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 291

Hierarki norma atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 juga terdapat jenis lain sebagaimana ditegaskan pada Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah

Hamid S. Attamimi menyampaikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
Ketiga, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan
Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁴⁴

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah, berdasarkan Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan:

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian peraturan daerah ini berisi tentang ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Hal tersebut perlu dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah mengingat bahwa di era otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat. Di bidang tugas pembantuan, Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan

⁴⁴A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Op, Cit.* hal. 25

masyarakat. Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.⁴⁵

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga termasuk Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan dalam Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan erundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan

⁴⁵ Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta. hal. 72

efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis:

- 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
- 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah

sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;

⁴⁶Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumi. Bandung. Hal. 53

6. bhineka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

C. Praktek Empiris Pendidikan Keagamaan di Kabupaten Batang

Pendidikan merupakan hal penting yang dibutuhkan oleh masyarakat, terutama anak-anak. Pendidikan merupakan faktor penting untuk menambah wawasan, membentuk karakter anak-anak sejak dini, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Seiring berkembangnya pembangunan dan globalisasi, dunia pendidikan di Indonesia turut berubah sesuai dengan alurnya. Sistem pembelajaran dengan dua arah antara murid dan guru banyak diterapkan. Selain itu, teknologi turut berperan mendukung perkembangan dunia pendidikan melalui media internet.

Masalah pendidikan di Jawa Tengah, khususnya Kabupaten Batang, cukup beragam. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain; faktor ekonomi, sarana dan prasarana, dan kesadaran pribadi masing-masing. Kebanyakan dari masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi rendah tidak dapat menikmati situasi belajar mengajar yang kondusif.

Pondok Pesantren, Madrasah Diniyah, TPQ, Majelis Taklim, dan berbagai jenis pendidikan keagamaan Islam lainnya tumbuh di Kabupaten Batang. Pesantren misalnya, terdapat 57 pondok pesantren. Demikian pula dengan madrasah diniyah yang menurut catatan Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Kementerian Agama Kabupaten Batang berjumlah 474. Selain itu, terdapat lembaga pendidikan keagamaan Islam yang jumlahnya terbesar di Kabupaten Batang, yaitu TPQ yang berjumlah 675 dengan jumlah santri sebanyak 20.009 orang dan ustad/ustadzahnya berjumlah 4.443 orang.

Bukan hanya dari sisi kualitas pendidikan pengajaran secara klasikal ilmu agama namun perhatian untuk mereka yang berperan secara langsung di dalamnya. Diantara bentuk perhatian yang diharapkan seperti adanya payung hukum berupa Perda untuk menaungi Madrasah Diniyah yang cukup menjamur di Batang. Dengan Perda tersebut status lembaga menjadi jelas di samping itu perhatian terhadap para tenaga pengajar juga lebih terarah dengan harapan bisa menyangkut pada kesejahteraan. Sebab Madrasah Diniyah memiliki peran vital sebagai pondasi akhlak dan iman seseorang karena di dalamnya memberi tambahan pengetahuan agama Islam kepada pelajar.

Hal ini menjadi penting karena tidak semua pelajar menerima pelajaran agama Islam di sekolahannya. Keberadaan lembaga ini sangat menjamur di masyarakat karena merupakan sebuah kebutuhan pendidikan anak-anak pra dewasa terlebih sudah memiliki legalitas dari pemerintah melalui undang-undang. Legalitas ini menuntut Madrasah Diniyah untuk memiliki kurikulum yang mendukung keadministrasian secara mapan berikut manajemen yang profesional. Tuntutan lain adalah meminta agar kegiatan yang ada di Diniyah tidak bertubrukan dengan ekstrakurikuler yang diselenggarakan oleh sekolah-sekolah.

Para pegiat Madrasah Diniyah di Kabupaten Batang mempunyai pandangan bahwa sekarang ini merupakan era kebangkitan Madrasah Diniyah. Artinya keberadaan Madrasah Diniyah cukup dibutuhkan masyarakat karena menjadi pelengkap untuk mendapatkan ilmu agama khususnya bagi anak SD dan SMP.

Selain itu, ada juga lembaga pendidikan keagamaan selain Islam, yaitu Sekolah Minggu Budha Vihara Metta, Sekolah Minggu Budha Vihara Giri Wanaratana, Sekolah Minggu Budha Vihara Ratna Vidya Loka, Sekolah Minggu Budha Vihara Vajra Nala, Sekolah Minggu Budha Yayasan Pesamaan Umat Budha, Sekolah Minggu Budha Vihara

Avalokitesvara, Sekolah Minggu Budha Vihara Budha Dipa. Demikian pula lembaga pendidikan keagamaan Hindu, seperti Pasraman di Printing dan Pasraman Pura Awatara.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah

Menetapkan suatu aturan hukum, selain berdasarkan kaidah normatif, juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum dan masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut.
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut.
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka dalam merumuskan Raperda Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Kegamaan diperlukan kajian peraturan perundang-undangan yang terkait untuk menganalisa penyelenggaraan pendidikan kegamaan. Hal ini perlu dilakukan guna melihat efektivitas ke depan dari Peraturan Daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lain.

Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa:

Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dalam perundang-undangan.

Dengan mendasarkan pada UUD 1945 ini sangat jelas bahwa pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan sebagai bagian dari amanat konstitusional yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendidikan nasional adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

Dalam pasal 15 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dijelaskan jenis-jenis pendidikan yaitu Pendidikan umum, Pendidikan kejuruan, Pendidikan akademik, Pendidikan profesi, Pendidikan vokasi, Pendidikan keagamaan, dan Pendidikan khusus. Salah satu jenis pendidikan yang perlu mendapat perhatian pemerintah dan juga masyarakat adalah pendidikan keagamaan yang telah memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan pendidikan keagamaan warga negara untuk penguatan iman dan taqwa di samping ilmu dan teknologi.

Untuk melaksanakan dan menyukseskan proses pendidikan dalam rangka mencapai tujuan nasional dari pendidikan, dalam Bagian Keempat Pasal 10 UU No. 20 Tahun 2003 dinyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam pasal 11 ayat (1) dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Adapun terkait dengan tanggungjawab pendanaan pendidikan, UU No. 20 tahun 2003 dalam Bab XIII pasal 46 ayat (1) dinyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Kemudian ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan.

Dengan memperhatikan beberapa pasal dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tersebut tergambar secara nyata bahwa pendanaan penyelenggaraan pendidikan termasuk di dalamnya pendidikan keagamaan merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah di samping masyarakat khususnya penyelenggara satuan pendidikan.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini memiliki keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

- a. Penyelenggara pendidikan keagamaan adalah Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama (Pasal 30 ayat 1).
- b. Fungsi pendidikan keagamaan mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.
- c. Hak pendidik dan tenaga kependidikan untuk memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai (Pasal 40 ayat (1)).
- d. Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat memiliki tanggungjawab dalam aspek pendanaan penyelenggaraan pendidikan (Pasal 46 ayat (1)).
- e. Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan (Pasal 46 ayat (1)).

2. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

- a. Kewajiban guru memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikasi pendidik, sehat jasmani dan rohani serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan pendidikan minimal (Pasal 8).

- b. Hak guru memperoleh penghasilan di atas kebutuhan hidup minimum (Pasal 14 dan Pasal 15).
- 3. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan**
 - a. Pengertian pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya (Pasal 2).
 - b. Cita-cita penyelenggaraan Pendidikan keagamaan untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berilmu, beriman, bertakwa, beramal saleh dan berakhlak mulia (Pasal 8 ayat (1)).
 - c. Pendidikan keagamaan diselenggarakan dalam bentuk satuan dan program pendidikan (Pasal 13 ayat (1)).
 - d. Pendidikan keagamaan meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu (Pasal 9 ayat (1)).
 - 4. Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam**
 - a. Pendidikan Keagamaan Islam bertujuan untuk menanamkan kepada peserta didik iman dan taqwa serta ilmu pengetahuan, sikap, keterampilan untuk menjadi ahli ilmu Agama Islam dan dapat mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari dengan pribadi yang berakhlak karimah (Pasal 2).
 - b. Pendidikan keagamaan Islam terdiri atas Pesantren dan Pendidikan Diniyah (Pasal 3).
 - c. Pendidikan diniyah terdiri atas pendidikan diniyah formal, nonformal dan informal (Pasal 20).
 - d. Pembiayaan pendidikan keagamaan Islam bersumber dari penyelenggara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, dan/atau sumber lain yang sah yang dikelola secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel (Pasal 53 ayat (1) dan (2)).
 - e. Dalam rangka menjamin mutu dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan keagamaan Islam, dilakukan pembinaan dan pengawasan oleh pengawas pendidikan Islam di lingkungan Kementerian Agama sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 54 ayat (1), (2) dan (3)).

B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata, sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis. Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan, dan keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.⁴⁷

Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.⁴⁸

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

1. Harmonisasi Vertikal

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan **harmonisasi vertikal** peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain **dalam hierarki yang berbeda**.⁴⁹

⁴⁷ Setio Supto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta. hal. 4

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Ibid* hal. 7

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman.

Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka

Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.⁵⁰

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan, karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN/APBD yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.⁵¹

2. Harmonisasi secara horizontal

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan **harmonisasi horinsontal** peraturan

⁵⁰ *Ibid* hal. 8

⁵¹ *Ibid* hal. 8-9

perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posteriore derogat lex priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialis derogat lex generali* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.⁵²

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

⁵² *Ibid* hal. 9

BAB IV**LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.⁵⁴

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan

⁵⁴ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43

terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya. Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.⁵⁵

Sejak zaman dahulu, manusia selalu ditrilogikan dengan alam dan ilmu pengetahuan untuk bisa mencapai titik kesempurnaan dari hakikat penciptaannya. Para pemikir klasik ada yang menyebut bahwa manusia adalah makhluk sosial, makhluk politik, dan makhluk berakal budi. Konsep Aristoteles, manusia sebagai *zoon politicon*, atau konsep al-Ghazali manusia sebagai *hayawanun natiq*, atau ungkapan dari Descartes *cogito ergo sum*, telah berkembang sedemikian rupa hingga menjadi semacam doktrin filosofis untuk memahami hakikat manusia.

Dalam konteks trilogi di atas, manusia selalu dihadapkan dengan kenyataan bahwa kehidupan yang mengitarinya selalu berubah dan berkembang. Kondisi seperti ini mau tidak mau harus disikapi secara cerdas, agar kehidupan mereka menjadi lestari dan bermakna. Sangat sulit membayangkan ketika dinamika kehidupan manusia sudah sedemikian modern, tetapi sikap yang ditampilkan oleh manusia masih menggunakan pola pra modern, apalagi primitif.

Kemampuan manusia beradaptasi dengan perubahan dan perkembangan sangat ditentukan oleh konsep pengetahuan yang dimilikinya. Semakin luas pengetahuan tersebut, maka akan semakin cerdas manusia mengambil sikap maupun pilihan. Atas dasar ini pulalah, umat manusia selalu memperluas cakrawala berfikirnya, hingga pada

⁵⁵ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43.

akhirnya, mereka mampu melahirkan sebuah revolusi kehidupan dibidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya.

Kemampuan manusia dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak bisa dilepaskan dari konteks pembelajaran serta konsep pendidikan yang mereka kembangkan. John Locke misalnya ia mengembangkan konsep pendidikan yang berorientasi pada tercapainya empat hal, yaitu:

1. Kesejahteraan dan kemakmuran setiap manusia (bangsa).
2. Kecerdasan setiap individu dalam menguasai ilmu pengetahuan sesuai dengan tingkatannya.
3. Kebutuhan manusia terhadap pribadi-pribadi dewasa dan bertanggungjawab.
4. Pendidikan menjadi sarana dan usaha untuk memelihara dan membaharui sistem pemerintahan yang ada.⁵⁶

H.A.R. Tilaar, menjelaskan bahwa hakikat pendidikan adalah proses memanusiakan anak manusia yaitu menyadari akan manusia yang merdeka. Manusia yang merdeka adalah manusia yang kreatif yang terwujud dalam budayanya. Manusia dibesarkan di dalam habitusnya yang membudaya, dia hidup di dalam budayanya dan dia menciptakan atau merekonstruksikan budayanya itu sendiri.⁵⁷

Senada dengan Tilaar, Azyumardi Azra juga menyebutkan bahwa pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa mempersiapkan generasi mudanya untuk menjalankan kehidupan dan untuk memenuhi tujuan hidup secara efektif dan efisien. Ditegaskan bahwa pendidikan lebih dari sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses di mana suatu bangsa atau negara membina dan mengembangkan kesadaran diri di antara individu-individu.⁵⁸

⁵⁶Lihat, James Gordon Clapp, "Locke, John", *The Encyclopedia of Philosophy*, edited by Paul Edwards (ed.), Volume III and IV (New York: Simon and Schuster and Prencite Hall International, 1996), hal. 16-501.

⁵⁷H.A.R. Tilaar, *Manifesto Pendidikan Nasional*(Jakarta: Kompas, 2005).

⁵⁸ Siti Napsiyah Ariefuzzaman, "Prof. Dr.Azyumardi Azra, M.A: Paradigma Baru Pendidikan Islam di Indonesia dalam ed. Chirul Fuad Yusuf et.al, *Pemikir Pendidikan Islam* (Jakarta: Pena Citasatria, 2007), hal. 46.

akhirnya, mereka mampu melahirkan sebuah revolusi kehidupan dibidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya.

Kemampuan manusia dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak bisa dilepaskan dari konteks pembelajaran serta konsep pendidikan yang mereka kembangkan. John Locke misalnya ia mengembangkan konsep pendidikan yang berorientasi pada tercapainya empat hal, yaitu:

1. Kesejahteraan dan kemakmuran setiap manusia (bangsa).
2. Kecerdasan setiap individu dalam menguasai ilmu pengetahuan sesuai dengan tingkatannya.
3. Kebutuhan manusia terhadap pribadi-pribadi dewasa dan bertanggungjawab.
4. Pendidikan menjadi sarana dan usaha untuk memelihara dan membaharui sistem pemerintahan yang ada.⁵⁶

H.A.R. Tilaar, menjelaskan bahwa hakikat pendidikan adalah proses memanusiakan anak manusia yaitu menyadari akan manusia yang merdeka. Manusia yang merdeka adalah manusia yang kreatif yang terwujud dalam budayanya. Manusia dibesarkan di dalam habitusnya yang membudaya, dia hidup di dalam budayanya dan dia menciptakan atau merekonstruksikan budayanya itu sendiri.⁵⁷

Senada dengan Tilaar, Azyumardi Azra juga menyebutkan bahwa pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa mempersiapkan generasi mudanya untuk menjalankan kehidupan dan untuk memenuhi tujuan hidup secara efektif dan efisien. Ditegaskan bahwa pendidikan lebih dari sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses di mana suatu bangsa atau negara membina dan mengembangkan kesadaran diri di antara individu-individu.⁵⁸

⁵⁶Lihat, James Gordon Clapp, "Locke, John", *The Encyclopedia of Philosophy*, edited by Paul Edwards (ed.), Volume III and IV (New York: Simon and Schuster and Prencite Hall International, 1996), hal. 16-501.

⁵⁷H.A.R. Tilaar, *Manifesto Pendidikan Nasional*(Jakarta: Kompas, 2005).

⁵⁸ Siti Napsiyah Ariefuzzaman, "Prof. Dr.Azyumardi Azra, M.A: Paradigma Baru Pendidikan Islam di Indonesia dalam ed. Chirul Fuad Yusuf et.al, *Pemikir Pendidikan Islam* (Jakarta: Pena Citasatria, 2007), hal. 46.

Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *lex posteriori derogat lex priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *lex specialis derogat lex generali* dalam Harmonisasi Horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.⁵³

Harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, PP No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, serta Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.

Sedangkan harmonisasi horisontal adalah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan sederajat, yaitu Peraturan Daerah yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Batang.

⁵³ *Ibid* hal. 10

BAB IV**LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.⁵⁴

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan

⁵⁴ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43

terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya. Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.⁵⁵

Sejak zaman dahulu, manusia selalu ditrilogikan dengan alam dan ilmu pengetahuan untuk bisa mancapai titik kesempurnaan dari hakikat penciptaannya. Para pemikir klasik ada yang menyebut bahwa manusia adalah makhluk sosial, makhluk politik, dan makhluk berakal budi. Konsep Aristoteles, manusia sebagai *zoon politicon*, atau konsep al-Ghazali manusia sebagai *hayawanun natiq*, atau ungkapan dari Descartes *cogito ergo sum*, telah berkembang sedemikian rupa hingga menjadi semacam doktrin filosofis untuk memahami hakikat manusia.

Dalam konteks trilogi di atas, manusia selalu dihadapkan dengan kenyataan bahwa kehidupan yang mengitarinya selalu berubah dan berkembang. Kondisi seperti ini mau tidak mau harus disikapi secara cerdas, agar kehidupan mereka menjadi lestari dan bermakna. Sangat sulit membayangkan ketika dinamika kehidupan manusia sudah sedemikian modern, tetapi sikap yang ditampilkan oleh manusia masih menggunakan pola pra modern, apalagi primitif.

Kemampuan manusia beradaptasi dengan perubahan dan perkembangan sangat ditentukan oleh konsep pengetahuan yang dimilikinya. Semakin luas pengetahuan tersebut, maka akan semakin cerdas manusia mengambil sikap maupun pilihan. Atas dasar ini pulalah, umat manusia selalu memperluas cakrawala berfikirnya, hingga pada

⁵⁵ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43.

akhirnya, mereka mampu melahirkan sebuah revolusi kehidupan dibidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya.

Kemampuan manusia dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak bisa dilepaskan dari konteks pembelajaran serta konsep pendidikan yang mereka kembangkan. John Locke misalnya ia mengembangkan konsep pendidikan yang berorientasi pada tercapainya empat hal, yaitu:

1. Kesejahteraan dan kemakmuran setiap manusia (bangsa).
2. Kecerdasan setiap individu dalam menguasai ilmu pengetahuan sesuai dengan tingkatannya.
3. Kebutuhan manusia terhadap pribadi-pribadi dewasa dan bertanggungjawab.
4. Pendidikan menjadi sarana dan usaha untuk memelihara dan membaharui sistem pemerintahan yang ada.⁵⁶

H.A.R. Tilaar, menjelaskan bahwa hakikat pendidikan adalah proses memanusiakan anak manusia yaitu menyadari akan manusia yang merdeka. Manusia yang merdeka adalah manusia yang kreatif yang terwujud dalam budayanya. Manusia dibesarkan di dalam habitusnya yang membudaya, dia hidup di dalam budayanya dan dia menciptakan atau merekonstruksikan budayanya itu sendiri.⁵⁷

Senada dengan Tilaar, Azyumardi Azra juga menyebutkan bahwa pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa mempersiapkan generasi mudanya untuk menjalankan kehidupan dan untuk memenuhi tujuan hidup secara efektif dan efisien. Ditegaskan bahwa pendidikan lebih dari sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses di mana suatu bangsa atau negara membina dan mengembangkan kesadaran diri di antara individu-individu.⁵⁸

⁵⁶Lihat, James Gordon Clapp, "Locke, John", *The Encyclopedia of Philosophy*, edited by Paul Edwards (ed.), Volume III and IV (New York: Simon and Schuster and Prencite Hall International, 1996), hal. 16-501.

⁵⁷H.A.R. Tilaar, *Manifesto Pendidikan Nasional*(Jakarta: Kompas, 2005).

⁵⁸ Siti Napsiyah Ariefuzzaman, "Prof. Dr.Azyumardi Azra, M.A: Paradigma Baru Pendidikan Islam di Indonesia dalam ed. Chirul Fuad Yusuf et.al, *Pemikir Pendidikan Islam* (Jakarta: Pena Citasatria, 2007), hal. 46.

Penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran, yang telah melahirkan apa yang disebut sebagai "revolusi sains dan teknologi", dalam banyak hal memang telah membantu umat manusia untuk mencapai berbagai kemudahan dalam hidup. Berkembangnya teknologi informasi, komunikasi, transportasi, dan lain sebagainya, telah membuat dunia ini seolah menjadi sebuah "kampung global", di mana jarak dan waktu tidak lagi menjadi hambatan untuk saling bertukar informasi, berkomunikasi, atau bahkan melakukan transformasi di berbagai bidang kehidupan.

Namun demikian, akibat lain dari revolusi ilmu pengetahuan dan teknologi ini adalah terjadinya "revolusi sosial". Revolusi teknologi pada umumnya menempatkan negara-negara *superpower* (Barat) pada kedudukan yang menguntungkan secara politis, ekonomis, dan kultural. Kebanyakan negara berkembang, apalagi terbelakang, akan memandang negara-negara *Barat-adidaya* tersebut sebagai rujukan nilai yang mengakibatkan ketergantungan mereka, baik secara politis, ekonomis, maupun budaya. Dalam konteks ini tidak jarang nilai-nilai agama berbenturan dengan kepentingan negara-negara Barat tersebut. Di kalangan masyarakat Barat sendiri, efek dari revolusi ilmu pengetahuan dan teknologi telah memunculkan fenomena psikologis yang sering disebut dengan "alienasi sosial". Artinya, masyarakat Barat yang sering diidentikkan dengan "masyarakat modern", sebenarnya mengalami keterasingan dan ketidakmenentuan dalam menjalani kehidupan. Mereka merasa bahwa ada sesuatu yang hilang dalam kehidupan mereka. Sesuatu yang abstrak, mendasar dan bersifat spiritual. Oleh karenanya, mereka berkeyakinan bahwa akses lain yang kurang baik dari perkembangan ilmu pengetahuan teknologi, harus diminimalisir dengan membangun kesadaran akan pentingnya nilai-nilai etis dan spiritual (termasuk agama) dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Terkait dengan persoalan di atas, penyelenggaraan pendidikan seharusnya tidak lagi berorientasi pada proses alih budaya atau alih ilmu pengetahuan (*transfer of knowledge*) semata, tetapi sekaligus sebagai proses transformasi nilai-nilai kemanusiaan (*transfer of human values*), yang didasarkan pada kesadaran terhadap kataatan kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai budaya.⁵⁹ Atas dasar ini pulalah A. Malik Fadjar menawarkan sebuah konsep tentang "pendidikan idealistik", yakni pendidikan yang integralistik, humanistik, pragmatik dan berakar budaya kuat.⁶⁰

B. Landasan Sosiologis

Aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan landasan sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika.

⁵⁹Lihat Jalaluddin Rahmat, *Catatan Kang Jalal: Visi Media, Politik dan Pendidikan* (Bandung: Mizan, 1997).

⁶⁰Malik Fadjar, *Pengembangan Pendidikan Islam yang Menjanjikan Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar IAIN Sunan Ampel Malang, 29 Juli 1995, tidak diterbitkan.

Masyarakat berubah, nilai-nilainya pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.⁶¹

Landasan sosiologis adalah satu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hal ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.⁶²

Salah satu keunikan dari Bangsa Indonesia adalah masyarakatnya yang *multireligious* atau bahkan *multifaith*. Bahkan, identitas keagamaan menjadi bagian dari identitas personal bagi warga Negara Indonesia. Meskipun demikian, Indonesia tidak serta merta mendasarkan filosofi kebangsaannya kepada doktrin atau dogma tertentu dari suatu agama. Bangsa Indonesia justru lebih memilih menjadikan Pancasila sebagai filosofi dan dasar kebangsaan, dari pada kitab-kitab suci dari berbagai agama yang ada.

Saat ini, ada lima agama yang diakui di Indonesia, yaitu: Islam, Kristen, Hindu, Budha, dan Konghucu. Dari kelimanya, Islam menjadi agama yang diimani oleh mayoritas penduduk Indonesia. Lebih dari 200 juta jiwa atau sekitar 87 persen dari penduduk Indonesia memeluk Islam. Namun sekali lagi umat Islam tidak memaksakan agar bentuk dan dasar Negara menjadi Negara Islam yang berdasarkan pada kitab suci Al-Qur'an. Umat Islam di Indonesia sadar bahwa terbentuknya Negara Indonesia tidak dibangun oleh semangat religiusitas semata, melainkan lebih besar dari itu adalah semangat nasionalisme (*kebangsaan*). Oleh karenanya, ketika Pancasila dipilih sebagai dasar Negara, umat Islam pun menerimanya.

⁶¹ Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. hal. 43.

⁶² Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hal. 18

Dalam konteks ideal, setiap agama pasti mengajarkan kebaikan bagi setiap pemeluknya. Setiap agama pasti mengajarkan pemeluknya untuk senantiasa meningkatkan kualitas kehidupan. Spirit dari ajaran ini seharusnya mampu mengantarkan Indonesia mencapai tujuan dan cita-cita kebangsaannya yaitu: merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Faktanya, setelah lebih dari tujuh dekade Indonesia merdeka cita-cita tersebut belum sepenuhnya dicapai. Bahkan agama belum mampu berbicara banyak dalam konteks ini.

Kesenjangan antara idealita dan realita mengenai kondisi masyarakat Indonesia yang beragama di satu sisi, dengan kondisi riil kehidupan berbangsa dan bernegara di sisi lain, mendorong banyak kalangan untuk mengembangkan sebuah model keberagamaan yang mampu membangkitkan semangat nasionalisme untuk membangun Negara Republik Indonesia. Salah satu yang dilakukan adalah dengan menyelenggarakan model pendidikan yang mampu melahirkan ahli-ahli agama, tidak hanya dalam kapasitasnya sebagai penganut suatu agama, melainkan mampu melakukan transformasi nilai-nilai keagamaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dari sisi dunia pendidikan, Indonesia seharusnya mampu melahirkan generasi yang unggul di berbagai bidang. Namun faktanya, berbagai krisis tetap saja terjadi di Indonesia, termasuk krisis moral dan indentitas. Bahkan, tidak berlebihan jika ada yang mengatakan bahwa fenomena keterasingan sosial dan kegersangan spiritual yang dialami masyarakat Barat-modern, juga mulai terjadi di kalangan masyarakat Indonesia. Hal ini tentunya membutuhkan model dan sistem pendidikan yang tidak hanya mampu melahirkan masyarakat yang cerdas secara *intelektual*, melainkan juga cerdas secara *emosional* maupun *spiritual*. Pada wilayah inilah pendidikan keagamaan memiliki peran strategis dalam upaya mengembalikan arah pendidikan di Indonesia yang mulai bergeser dari cita-cita idealnya.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut adalah:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*hasil perubahan pertama*).

Jimly Asshiddiqie membuat perbandingan perumusan atas Pasal 20 ayat (1) tersebut kaitannya dengan sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil perubahan pertama dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) ini ditegaskan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang oleh DPR, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan undang-undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini biasa disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.⁶³

Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Landasan demikian sering disebut

⁶³ Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta. hal. 25.

sebagai landasan yuridis formal. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut adalah sebagai berikut:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (*asli*).

Jimly Asshiddiqie, memberikan pendapatnya atas Pasal 5 ayat (2) tersebut sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah ini menyangkut kewenangan *pouvoir reglementair* yang didasarkan atas kewenangan legislatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat mengatur (*regeling*) dari peraturan pemerintah ini adalah merupakan *derivat* atau turunan dari kewenangan untuk menetapkan materi undang-undang yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen).⁶⁴

Landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan sebagai proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu undang-undang sebelum ditetapkan (istilah UUD 1945: disahkan) menjadi undang-undang harus mendapat persetujuan dulu dari Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga misalnya Peraturan Daerah, dibentuk oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau suatu Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh Kepala Daerah tanpa persetujuan DPRD maka Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum.

Selain menentukan kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja berikut:

Landasan yuridis sebagai landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi tertentu yang harus diatur dengan UU. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya". Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan

⁶⁴ *Ibid.* hal. 7.

dengan isi peraturan perundangan yang derajatnya lebih tinggi. Jadi, seyogyanya jenis peraturan perundangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara bedasar atas hukum akan menjadi goyah.⁶⁵

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang daitur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat bawah.⁶⁶

Berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan, merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, serta Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam.

⁶⁵ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Op. Cit.* hal. 45.

⁶⁶ Bagir Manan, 1992. *Op. Cit.* hal. 75.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Berpedoman pada lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam BAB V yang mengatur rumusan mengenai Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, menjelaskan bahwa Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

A. Jangkauan Pengaturan

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini adalah norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Batang untuk menetapkan pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan keagamaan dalam satu Peraturan Daerah, sebagai pedoman bagi pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Arah Pengaturan

Suatu kebijakan publik yang baik dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti dirumuskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan merupakan upaya untuk memberikan payung hukum bagi penyelenggaraan pendidikan keagamaan. Terkait dengan hal tersebut, maka arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan diarahkan untuk:

1. menjadi pedoman dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang;
2. mewujudkan cita-cita penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berilmu, beriman, bertakwa, beramal saleh dan berakhlak mulia;
3. meningkatkan profesionalitas dan akuntabilitas pengelola program dan/atau satuan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang;
4. memberdayakan semua komponen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu:

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan hukum dan sosial.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

2. Materi Muatan yang Diatur

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan ini meliputi:

- a. Dasar, Fungsi, dan Tujuan;
- b. Bentuk dan Kedudukan;
- c. Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal;
- d. Penyelenggara;
- e. Perijinan;
- f. Pembiayaan;
- g. Pembinaan dan Pengawasan;
- h. Evaluasi dan Sertifikasi;
- i. Sanksi; dan
- j. Ketentuan Penutup.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Harapan terhadap agama untuk mampu memberi nilai tambah terhadap upaya menciptakan keseimbangan antara kehidupan material dan immaterial bukanlah sesuatu yang bisa terwujud secara *taken for granted*. Perwujudan harapan tersebut harus dilakukan melalui kiat-kiat sosial, budaya, ekonomi, dan politik.

Dalam konteks tersebut, pendidikan dianggap sebagai infrastruktur yang memungkinkan untuk mewujudkan harapan tersebut. Hal ini didasari oleh pandangan bahwa pendidikan seringkali dipandang sebagai instrumen perubahan, khususnya yang berkaitan dengan nilai dan sikap mental. Hal tersebut sangat disadari oleh Pemerintah Negara Indonesia. Bukti dari hal tersebut antara lain:

1. Pemerintah Negara Indonesia memandang bahwa pendidikan agama adalah hal yang sangat penting. Karenanya pendidikan agama merupakan muatan wajib dalam kurikulum, mulai dari kurikulum pendidikan dasar, menengah, sampai pendidikan tinggi. Hal tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 37 ayat (1) dan (2).
2. Penegasan tentang arti pendidikan agama dan keharusan keberadaan pendidikan agama dalam setiap jalur, jenis, dan jenjang pendidikan dikemukakan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan Pasal 1 ayat (1) bahwa Pendidikan Agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan.
3. Selain memandang bahwa pendidikan agama penting, yang karenanya menjadi muatan wajib dalam kurikulum setiap jenis, jenjang dan jalur pendidikan, Pemerintah Negara Indonesia juga memandang pentingnya ahli agama sebagai sosok yang akan memberikan pendidikan atau transformasi ajaran agama. Hal ini tampak dari dijadikannya pendidikan keagamaan sebagai salah satu

jenis pendidikan dari tujuh jenis pendidikan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 15, yang menyatakan bahwa jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Dalam konteks itu, pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan / atau menjadi ahli ilmu agama.

4. Pemerintah Negara Indonesia memandang bahwa pendidikan agama dan keagamaan penting untuk diatur lebih lanjut, yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, yang dalam konsiderannya menyertakan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Keempat bukti di atas, terutama point ke 4 menunjukkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia selain memandang bahwa agama itu penting sehingga setiap peserta didik di setiap jalur, jenis, dan jenjang pendidikan harus mendapatkan pendidikan agama, Pemerintah Negara Indonesia juga menyadari akan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan atau penodaan agama. Karena itu, pendidikan agama dan pendidikan keagamaan diatur secara relatif rinci, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan.

Hal penting untuk dicermati adalah perbedaan antara pendidikan agama dengan pendidikan keagamaan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pendidikan agama menunjuk pada muatan tertentu dari sebuah aktivitas pendidikan. Artinya, pendidikan agama adalah salah satu konten dari beragam konten yang ada dalam pendidikan. Adapun pendidikan keagamaan adalah salah satu jenis pendidikan. Artinya, selain menyangkut konten, pendidikan keagamaan juga menyangkut institusi atau lembaga beserta berbagai komponen yang ada di dalamnya; pengelola lembaga pendidikan, tenaga pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik, tujuan pendidikan, muatan materi pendidikan dan sumbernya, model pendidikan, evaluasi pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan, serta pembiayaan pendidikan.

Terkait dengan konten dan sumbernya pun, pendidikan keagamaan memiliki karakteristik yang khas dibanding jenis pendidikan lainnya. Sebagaimana yang dikemukakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan pasal 10, pendidikan keagamaan menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama.

Meski secara relatif rinci telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, akan tetapi karena pendidikan keagamaan kental dengan nuansa lokalitas (tradisi keagamaan pada masing-masing daerah), maka terdapat aturan-aturan yang tidak bisa diseragamkan secara nasional. Sebagai contoh, dalam jenis pendidikan umum, nama bagi setiap jenjang pendidikan sudah baku, yaitu untuk jenjang pendidikan dasar adalah Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyyah (MI) serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), untuk jenjang pendidikan menengah adalah Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Madrasah Aliyah (MA) untuk jenis pendidikan Umum, dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) untuk jenis pendidikan kejuruan.

Sementara itu, nama bagi masing-masing jenjang pendidikan dalam pendidikan keagamaan menjadi hak penyelenggara pendidikan. Sebagai contoh dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan Pasal 16 ayat (3) menyatakan bahwa penamaan satuan pendidikan diniyah dasar dan menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan hak penyelenggara pendidikan yang bersangkutan.

Keragaman aspek lokalitas dalam pendidikan keagamaan inilah yang penting untuk diatur melalui regulasi yang bersifat lokal, sebagaimana fenomena pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang.

Untuk melaksanakan hal tersebut Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Batang dapat melaksanakan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah mengenai masalah pendidikan keagamaan. Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur tentang pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang dipandang sangat penting mengingat banyak ditemukan masalah yang terkait dengan keagamaan.

B. Saran

Penyelenggaraan pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang belum optimal, bahkan ditemukan adanya kecenderungan penyimpangan, sehingga menimbulkan masalah sosial yang berupa gangguan kerukunan umat beragama. Selain itu ditemukan pula masyarakat yang tidak menganut agama resmi. Adapula kelompok garis keras keagamaan, yang berpotensi menimbulkan keresahan. Pada saat yang sama banyak juga ditemukan pendidikan keagamaan seperti pesantren, sekolah minggu dan lain sebagainya.

Banyaknya pendidikan keagamaan di Kabupaten Batang sebenarnya sangat potensial untuk mendukung optimalisasi kualitas kehidupan beragama, jika keberadaan pendidikan keagamaan tersebut dikelola dengan baik dibawah regulasi yang secara spesifik mengatur hal tersebut. Oleh sebab itu dianggap sangat penting dan mendesak untuk dibuatkan peraturan daerah yang dapat dijadikan payung hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan penyelenggaraan pendidikan keagamaan yang lebih berkualitas demi terwujudnya tujuan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahtiar Effendi, *Masyarakat Agama dan Pluralisme Keagamaan: Perbincangan Mengenai Islam, Masyarakat Madani dan Etos Kewirausahaan*, (Jogjakarta: Galang Press, 2001).
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya.
- Nana Syaodih Sukmadinata, *Kurikulum dan Pembelajaran Kompetensi*, (Bandung: Kusuma Karya, 2004), hal.
- Sukidjo, *Landasan Pendidikan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009).
- Edgar Dalle dalam Made Pidarta, *Landasan Kependidikan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007).
- Daryanto SS, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, (Surabaya: Apollo, 1997).
- Ahmad D. Marimba, *Pengantar Filsafat Pendidikan Islam*, (Bandung: Al-Ma`arif, 1962) .
- M. Yusuf Al-Qardhawi, *Pendidikan Islam dan Madrasah Hasan Al-Banna*, terj. Bustami A. Gani dan Zainal Abidin Ahmad, (Jakarta: Bulan Bintang , 1980).
- Muhaimin, et. al, *Strategi Belajar-Mengajar Penerapannya Dalam Pembelajaran Pendidikan Agama*, (Surabaya : Citra Media, 1996).
- Haidar Putra Daulay, *Pemberdayaan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009).
- Nur Uhbiyati, *Ilmu Pendidikan Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 1997).
- Zakiah Daradjat, *Ilmu Jiwa Agama*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1979) .
- Wahyuddin dkk, *Pendidikan Agama Islam*, (Jakarta: PT Grasindo, 2009) .
- I Nyoman Sumaryadi, *Sosiologi Pemerintahan dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010).
- Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adicita, 2001).

- Siti Irene Astuti, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011).
- A. Hamid S Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta.
- Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung.
- Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung..
- H.A.R. Tilaar. 2005. *Manifesto Pendidikan Nasional*. Kompas. Jakarta.
- Siti Napsiyah Ariefuzzaman, "Prof. Dr.Azyumardi Azra, M.A: Paradigma Baru Pendidikan Islam di Indonesia dalam ed. Chirul Fuad Yusuf et.al, *Pemikir Pendidikan Islam* (Jakarta: Pena Citasatria, 2007).
- Jalaluddin Rahmat, *Catatan Kang Jalal:Visi Media, Politik dan Pendidikan*(Bandung: Mizan).
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta.

LAMPIRAN



**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
NOMOR TAHUN
TENTANG
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI BATANG,**

- Menimbang :
- a. bahwa tujuan Pendidikan Nasional adalah untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi Warga Negara yang demokratis dan bertanggung jawab
 - b. bahwa tujuan Pendidikan Keagamaan adalah untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia;
 - c. bahwa dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi di bidang pendidikan, pemerintah daerah berwenang dalam penyelenggaraan pendidikan;
 - d. bahwa saat ini di Kabupaten Batang banyak terdapat lembaga Pendidikan Keagamaan Non-formal yang belum diatur ketentuan penyelenggaraannya;
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan;

- Mengingat :**
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
 4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);
 5. Undang-Undang Nomor 16 tahun 2001 tentang Yayasan (Lembaran Negara tahun 2001 Nomor 112, tambahan Lembaran Negara Nomor 4132) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4430);
 6. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7);
 7. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5657);
 8. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3412) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3763);

9. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Sekolah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3641);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1992 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3485);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3413) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3764);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4614);
14. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4769);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 5272);

16. Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS Tahun 1965 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1965 Nomor 2727);
17. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Batang (Lembaran Daerah Kabupaten Batang Tahun 2013 Nomor 3);

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PEWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BATANG
DAN
BUPATI BATANG
MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN.**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintah adalah Pemerintah Pusat.
2. Daerah adalah Kabupaten Batang.
3. Bupati adalah Bupati Kabupaten Batang.
4. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
5. Kementerian Agama adalah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Batang.
6. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.
7. Pendidikan Keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.

8. Pendidikan Diniyah nonformal adalah pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan dalam bentuk Madrasah Diniyah Takmiliyah, Pendidikan al-Qur'an, Majelis Taklim, atau bentuk lain yang sejenis baik di dalam maupun di luar pesantren pada jalur pendidikan non formal.
9. Diniyah Takmiliyah yang selanjutnya disebut Madrasah Diniyah Takmiliyah adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam pada jalur pendidikan nonformal yang diselenggarakan secara terstruktur dan berjenjang sebagai pelengkap pelaksanaan pendidikan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi.
10. Pendidikan Al-Qur'an adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam yang bertujuan untuk memberikan pengajaran bacaan, tulisan, hafalan, dan pemahaman Al-Qur'an.
11. Majelis Taklim adalah lembaga atau kelompok masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan keagamaan Islam yang bertujuan untuk meningkatkan pemahaman dan pengamalan ajaran agama Islam di kalangan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.
12. Pesantren atau pondok pesantren adalah lembaga pendidikan keagamaan Islam berbasis masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan diniyah atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya.
13. Pendidikan Keagamaan Kristen nonformal adalah pendidikan keagamaan Kristen di luar pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat, gereja, kelompok maupun perorangan, dalam bentuk Sekolah Minggu, Sekolah Alkitab, Remaja Gereja, Pemuda Gereja, Katekisasi, dan Pendidikan Keagamaan Kristen nonformal sejenis lainnya.
14. Pendidikan Keagamaan Katolik nonformal adalah pendidikan keagamaan Katolik di luar pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat, gereja, kelompok maupun perorangan, dalam bentuk Sekolah Minggu dan Pendidikan Keagamaan Katolik nonformal sejenis lainnya.
15. *Pasraman* adalah satuan pendidikan keagamaan Hindu pada jalur pendidikan formal dan nonformal.
16. *Pesantian* adalah satuan pendidikan keagamaan Hindu pada jalur pendidikan nonformal yang mengacu pada sastra agama dan/atau kitab suci Weda.
17. *Pabbajja samanera* adalah satuan pendidikan keagamaan Buddha pada jalur pendidikan nonformal.
18. *Shuyuan* adalah satuan pendidikan keagamaan Khonghucu yang diselenggarakan pada semua jalur dan jenjang pendidikan yang mengacu pada Si Shu Wu Jing.

19. Satuan Pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.
20. Pendidikan Nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.
21. Masyarakat adalah warga penduduk Kabupaten Batang.
22. Pembiayaan adalah sumber keuangan bagi penyelenggaraan pendidikan, baik dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, maupun dari swadaya masyarakat.

BAB II

MAKSUD, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP

Pasal 2

Maksud dibentuknya Peraturan Daerah ini adalah sebagai pedoman bagi pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3

Peraturan Daerah dibentuk dengan tujuan untuk :

- a. menjadi pedoman dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang;
- b. mewujudkan cita-cita penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berilmu, beriman, bertakwa, beramal saleh dan berakhlak mulia;
- c. meningkatkan profesionalitas dan akuntabilitas pengelola program dan/atau satuan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang;
- d. memberdayakan semua komponen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang.

Pasal 4

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. dasar, fungsi, dan tujuan;
- b. bentuk dan kedudukan;
- c. jenis pendidikan keagamaan nonformal;
- d. penyelenggara;
- e. perijinan;
- f. pembiayaan;

- g. pengembangan, pembinaan dan pengawasan;
- h. penjaminan mutu;
- i. evaluasi, akreditasi dan sertifikasi;
- j. sanksi administrasi; dan
- k. ketentuan penutup.

BAB III DASAR, FUNGSI, DAN TUJUAN

Pasal 5

Pendidikan keagamaan nonformal dilaksanakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 6

Pendidikan keagamaan nonformal berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berilmu, beriman, bertakwa, beramal saleh dan berakhlak mulia.

Pasal 7

Pendidikan keagamaan nonformal bertujuan untuk membentuk peserta didik yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama yang berwawasan luas, kritis, kreatif, inovatif, dan dinamis dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang beriman, bertakwa, dan berakhlak mulia.

BAB IV BENTUK DAN KEDUDUKAN

Pasal 8

- (1) Pendidikan keagamaan nonformal diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan dan/atau program pendidikan.
- (2) Pendidikan Keagamaan nonformal meliputi pendidikan keagamaan nonformal Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu.

Pasal 9

- (1) Pendidikan keagamaan nonformal berkedudukan sebagai satuan pendidikan dan/atau program pendidikan keagamaan nonformal di lingkungan Kementerian Agama Republik Indonesia, yang berada dalam pembinaan dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Kementerian Agama.

BAB V
JENIS PENDIDIKAN KEAGAMAAN NONFORMAL

Bagian Pertama
Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal Islam

Pasal 10

Pendidikan keagamaan nonformal Islam terdiri atas:

- a. pesantren; dan
- b. pendidikan diniyah non formal.

Pasal 11

- (1) Pesantren merupakan lembaga penyelenggara pendidikan keagamaan yang berada di lingkungan pondok pesantren.
- (2) Dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal, pesantren dapat berbentuk sebagai satuan pendidikan dan/atau sebagai program pendidikan.

Pasal 12

- (1) Pendidikan diniyah nonformal diselenggarakan dalam bentuk Madrasah Diniyah Takmiliah, Pendidikan Al-Qur'an, Majelis Taklim, atau bentuk lain yang sejenis;
- (2) Pendidikan diniyah nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan dan/atau program pendidikan.
- (3) Pendidikan diniyah nonformal yang diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib mendapatkan izin dari Kementerian Agama.
- (4) Pendidikan diniyah nonformal yang diselenggarakan dalam bentuk program pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan memiliki peserta didik paling sedikit 15 (lima belas) orang harus mendaftarkan ke Kementerian Agama.
- (5) Pendidikan diniyah nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diberikan tanda dan/atau daftar oleh Kementerian Agama.
- (6) Pendidikan diniyah nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berhak mendapatkan pembinaan dari Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah.

Pasal 13

- (1) Madrasah Diniyah Takmiliah sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) diselenggarakan untuk melengkapi, memperkaya, dan memperdalam Pendidikan Agama Islam pada MI/SD, MTs,/SMP, MA/SMA, MAK/SMK, dan Pendidikan Tinggi, atau yang sederajat dalam rangka peningkatan keimanan dan ketaqwaan peserta didik kepada Allah SWT.

- (2) Madrasah Diniyah Takmiliyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan secara berjenjang.
- (3) Jenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas jenjang ula, wustha, ulya, dan al jami'ah.
- (4) Jenjang ula sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diikuti oleh peserta didik pada MI/SD atau yang sederajat.
- (5) Jenjang wustha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diikuti oleh peserta didik pada MTs/SMP atau yang sederajat.
- (6) Jenjang ulya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diikuti oleh peserta didik pada MA/SMA/MAK/SMK atau yang sederajat.
- (7) Jenjang al jami'ah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diikuti oleh peserta didik pada pendidikan tinggi atau yang sederajat.

Pasal 14

- (1) Madrasah Diniyah Takmiliyah sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) dapat diselenggarakan oleh pesantren, pengurus masjid, pengelola pendidikan formal dan nonformal, serta organisasi kemasyarakatan Islam.
- (2) Pesantren yang menyelenggarakan madrasah diniyah takmiliyah dapat mengembangkan kekhasan masing-masing pesantren.

Pasal 15

Kurikulum madrasah diniyah takmiliyah terdiri atas mata pelajaran pendidikan keagamaan Islam yang paling sedikit meliputi:

- a. Al Qur'an;
- b. Al Hadits;
- c. Fiqih;
- d. Akhlaq;
- e. Sejarah Kebudayaan Islam; dan
- f. Bahasa Arab.

Pasal 16

- (1) Lulusan madrasah diniyah takmiliyah dapat dihargai sederajat dengan pendidikan formal setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi.
- (2) Lulusan madrasah diniyah takmiliyah yang memperoleh ijazah sederajat pendidikan formal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melanjutkan ke jenjang berikutnya.

Pasal 17

- (1) Pendidikan Al Qur'an sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) dapat diselenggarakan oleh pesantren, pengurus masjid, pengelola pendidikan formal dan nonformal, serta organisasi kemasyarakatan Islam.

- (2) Kurikulum pendidikan Al Qur'an sekurang-kurangnya meliputi; membaca, menulis, dan menghafal ayat-ayat Al Qur'an, tajwid, serta menghafal do'a-do'a keseharian.
- (3) Pendidikan Al Qur'an diikuti oleh peserta didik jenjang Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Dasar.
- (4) Pendidik pada pendidikan Al Qur'an minimal lulusan pendidikan diniyah takmiliyah wustha atau yang sederajat, dapat membaca Al-Qur'an dengan tartil dan menguasai teknik pengajaran Al-Qur'an.

Pasal 18

- (1) Majelis taklim sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 ayat (1) dapat diselenggarakan oleh pesantren, pengurus masjid, pengelola pendidikan formal dan nonformal, serta organisasi kemasyarakatan Islam.
- (2) Majelis taklim dapat mengembangkan kajian ke-Islaman secara tematis dan terprogram dalam rangka peningkatan pemahaman dan pengamalan ajaran agama Islam.

Bagian Kedua

Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal Kristen

Pasal 19

- (1) Pendidikan Keagamaan Kristen nonformal diselenggarakan dalam bentuk Sekolah Minggu, Sekolah Alkitab, Remaja Gereja, Pemuda Gereja, Katekisasi, dan Pendidikan Keagamaan Kristen nonformal sejenis lainnya.
- (2) Pendidikan Keagamaan Kristen nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan dalam bentuk program.
- (3) Pendidikan Keagamaan Kristen nonformal yang diselenggarakan dalam bentuk program dan memiliki 15 (lima belas) orang peserta didik atau lebih harus mendaftarkan diri ke Kementerian Agama.

Bagian Ketiga

Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal Katolik

Pasal 20

- (1) Pendidikan Keagamaan Katolik nonformal diselenggarakan dalam bentuk Sekolah Minggu, Sekolah Alkitab, Remaja Gereja, Pemuda Gereja, Katekisasi, Pembinaan Iman Katolik, Pembinaan Iman Remaja, dan Pendidikan Keagamaan Katolik nonformal sejenis lainnya.
- (2) Pendidikan Keagamaan Katolik nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan dalam bentuk program.

- (3) Pendidikan Keagamaan Katolik nonformal yang diselenggarakan dalam bentuk program dan memiliki 15 (lima belas) orang peserta didik atau lebih harus mendaftarkan diri ke Kantor Kementerian Agama.

Bagian Keempat
Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal Budha

Pasal 21

- (1) Pendidikan Keagamaan Budha nonformal terdiri dari :
 - a. Pendidikan Widya Dharma;
 - b. Pabbajja Samanera; dan
 - c. Sekolah Minggu Buddha.
- (2) Pendidikan Widya Dharma sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pendidikan keagamaan Buddha yang diselenggarakan oleh masyarakat dengan mempertimbangkan potensi daerah dan dikelola secara profesional dalam rangka meningkatkan pembentukan karakter Buddhis, minat, bakat, dan keahlian atau bentuk lain yang sejenis.
- (3) Pendidikan Widya Dharma sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan dalam bentuk satuan atau program pendidikan.
- (4) Pendidikan Widya Dharma yang diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan wajib mendapat izin operasional dari Kementerian Agama.
- (5) Pendidikan Widya Dharma yang diselenggarakan dalam bentuk program pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit memiliki 15 (lima belas) orang siswa atau lebih harus mendaftarkan diri ke Kantor Kementerian Agama.

Pasal 22

- (1) Pabbajja Samanera sebagaimana dimaksud pada pasal 21 ayat (1) diselenggarakan oleh Sangha, majelis, atau lembaga keagamaan Buddha di bawah bimbingan Sangha.
- (2) Sangha, majelis, atau lembaga keagamaan Buddha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendaftarkan diri pada Kantor Kementerian Agama.

Pasal 23

- (1) Sekolah Minggu Buddha sebagaimana dimaksud pada pasal 21 ayat (1) diselenggarakan oleh masyarakat.
- (2) Sekolah Minggu Buddha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin operasional dari Kementerian Agama.
- (3) Sekolah Minggu Buddha dapat diselenggarakan di lingkungan vihara, cetiya, kuil, kelenteng, pusdiklat Buddhis, Buddhis center, dan Tempat Ibadah Tri Dharma setiap hari Minggu secara rutin.

Bagian Kelima
Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal Hindu

Pasal 24

- (1) Pasraman nonformal diselenggarakan dalam bentuk Pesantian, Sad Dharma, Padepokan, Aguron gurun, Parampara, Gurukula, dan bentuk lainnya yang sejenis.
- (2) Pasraman nonformal sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat diselenggarakan dalam bentuk satuan pendidikan atau program.
- (3) Pasraman nonformal yang diselenggarakan dalam bentuk program dan memiliki brahmacari sebanyak 15 (lima belas) orang atau lebih, wajib didaftarkan pada Kementerian Agama

Pasal 25

- (1) Penyelenggaraan Pesantian sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) wajib memiliki;
 - a. Acarya;
 - b. Brahmacari; dan
 - c. Widya Mandala (tempat pembelajaran).
- (2) Acarya atau sebutan lain yang sejenis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a harus memiliki kompetensi agama Hindu.
- (3) Widya Mandala sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c harus dapat memenuhi kebutuhan Brahmacari dalam melaksanakan kegiatan Pesantian.

Pasal 26

Sad Darma, Padepokan, Aguron gurun, Parampara, Gurukula dan bentuk lainnya yang sejenis sebagaimana dimaksud pasal 24 ayat (1) diselenggarakan dalam bentuk program dibawah bimbingan acarya.

Bagian Keenam

Jenis Pendidikan Keagamaan Nonformal Konghucu

Pasal 27

Pendidikan keagamaan nonformal Khonghucu berbentuk program Sekolah Minggu, Diskusi Pendalaman Kitab Suci, Pendidikan Guru dan Rohaniwan Agama Khonghucu, atau bentuk lain yang sejenis.

Pasal 28

- (1) Sekolah Minggu Khonghucu dan Diskusi Pendalaman Kitab Suci merupakan kegiatan belajar mengajar nonformal yang dilaksanakan di Xuatang, Litang, Miao dan Klenteng yang dilaksanakan setiap minggu dan tanggal 1 serta 15 penanggalan lunar

- (2) Sekolah Minggu Khonghucu dan Diskusi Pendalaman Kitab Suci bertujuan untuk menanamkan keimanan dan budi pekerti peserta didik.
- (3) Kurikulum Sekolah Minggu Khonghucu memuat bahan kajian Daxue, Zhongyong, Lunyu, Mengzi, Yijing, Shujing, Liji, Shijing, Chun Qiu Jing, Xiaojing, sejarah suci agama Khong-hucu, serta tata agama / peribadatan Khonghucu.
- (4) Tenaga pendidik pada pendidikan keagamaan nonformal Khonghucu mencakup Jiaosheng, Wenshi, Xueshi, Zhanglao atau yang memiliki kompetensi.

BAB VI PENYELENGGARA

Pasal 29

- (1) Pendidikan keagamaan nonformal dapat diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah desa, masyarakat dan/atau organisasi keagamaan.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan keagamaan nonformal yang bermutu.
- (3) Pendidikan keagamaan nonformal yang diselenggarakan oleh organisasi keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mendasarkan dan selaras dengan visi misi organisasi keagamaannya.

BAB VII PERIZINAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN NONFORMAL

Pasal 30

- (1) Pendirian satuan pendidikan keagamaan nonformal wajib memperoleh izin dari Kementerian Agama.
- (2) Izin pendirian pendidikan keagamaan nonformal sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diperoleh setelah mendapat rekomendasi dari pemerintah daerah.
- (3) Tata cara pemberian rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut melalui Peraturan Bupati.
- (4) Persyaratan pendirian pendidikan keagamaan nonformal ditentukan oleh Kementerian Agama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pendidikan keagamaan nonformal yang tidak berbentuk satuan pendidikan yang memiliki peserta didik 15 (lima belas) orang atau lebih wajib mendaftarkan diri kepada Kantor Kementerian Agama.

BAB VIII PEMBIAYAAN

Pasal 31

- (1) Pembiayaan Pendidikan Keagamaan Nonformal merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah desa dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa berkewajiban menyediakan biaya penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal sesuai dengan kemampuan keuangan masing-masing.
- (3) Pembiayaan penyelenggaraan pendidikan keagamaan non-formal sebagaimana ayat (2) diberikan kepada lembaga pendidikan keagamaan nonformal yang memiliki izin, dan/atau terdaftar di Kementerian Agama.
- (4) Biaya penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dialokasikan untuk insentif tenaga pendidik pada pendidikan keagamaan nonformal.
- (5) Pengaturan pembiayaan pendidikan keagamaan nonformal yang bersumber dari pemerintah daerah lebih lanjut diatur oleh Peraturan Bupati.
- (6) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain meliputi :
 - a. penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat;
 - b. peserta didik, orang tua atau wali peserta didik; dan
 - c. pihak lain selain yang dimaksud pada huruf a dan huruf b yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.
- (7) Biaya dari Pemerintah Daerah sebagaimana Ayat (2) dialokasikan berdasarkan usulan lembaga penyelenggara atas rekomendasi Kantor Kementerian Agama dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terkait.

BAB IX PENGEMBANGAN, PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 32

- (1) Pengembangan, pembinaan dan pengawasan terhadap pendidikan keagamaan nonformal dilakukan untuk menjamin mutu dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan.
- (2) Pengembangan, pembinaan dan pengawasan sebagaimana ayat (1) dilakukan oleh Kementerian Agama, dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terkait.

- (3) Pengembangan, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama menyangkut substansi materi pendidikan dan manajemen kelembagaan.
- (4) Pengembangan, pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) terkait menyangkut penyediaan anggaran, sarana-prasarana dan pengelolaan keuangan lembaga.

BAB X PENJAMINAN MUTU

Pasal 33

- (1) Setiap penyelenggara pendidikan nonformal keagamaan wajib melakukan penjaminan mutu pendidikan untuk memenuhi atau mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (2) Penjaminan mutu pendidikan nonformal keagamaan dilakukan secara bertahap, sistematis dan terencana.
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Badan Pemjamin Mutu yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

BAB XI EVALUASI, AKREDITASI DAN SERTIFIKASI

Bagian Kesatu

Evaluasi

Pasal 34

- (1) Evaluasi Pendidikan Keagamaan nonformal dilakukan dalam rangka pengendalian, penjaminan, dan penetapan mutu pendidikan secara lokal sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
- (2) Evaluasi pendidikan keagamaan nonformal dilaksanakan oleh pendidik dan satuan pendidikan.
- (3) Evaluasi pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap peserta didik, lembaga, dan kegiatan pembelajaran.

Bagian Kedua

Akreditasi

Pasal 35

- (1) Akreditasi dilakukan untuk menentukan kelayakan program dan satuan pendidikan keagamaan nonformal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan sebagai bentuk akuntabilitas publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Akreditasi pada semua jalur pendidikan dilaksanakan oleh Badan Penjaminan Mutu Pendidikan sesuai dengan jalur pendidikan terkait.
- (3) Ketentuan mengenai Badan Penjaminan Mutu Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Bagian Ketiga
Sertifikasi
Pasal 36

- (1) Sertifikat hasil pendidikan keagamaan nonformal berbentuk Ijasah atau Sertifikat Kompetensi.
- (2) Ijasah diberikan kepada Peserta Didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar dan/atau penyelesaian suatu jenjang pendidikan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi.
- (3) Sertifikat Kompetensi diberikan oleh penyelenggara pendidikan nonformal keagamaan sebagai pengakuan terhadap kompetensi untuk melakukan pekerjaan tertentu setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi atau lembaga sertifikasi.
- (4) Pemberian Ijasah dan Sertifikat Kompetensi harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XII
SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 37

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

BAB XIII
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 38

- (1) Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.
- (2) Peraturan Bupati yang diperlukan untuk melaksanakan Peraturan Daerah ini harus diselesaikan paling lambat 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya Peraturan Daerah ini.

- (3) Lembaga pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang wajib melakukan penyesuaian dengan ketentuan Peraturan Daerah ini dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini berlaku.
- (4) Izin dan/atau tanda daftar dari Kementerian Agama terhadap penyelenggara pendidikan keagamaan nonformal yang sudah dikeluarkan sebelum Peraturan Daerah ini diundangkan dinyatakan tetap berlaku.

Pasal 39

Peraturan Daerah ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam lembaran Daerah Kabupaten Batang.

Ditetapkan di : BATANG
Pada Tanggal :

BUPATI BATANG,

.....

Diundangkan di Batang
Pada Tanggal :

SEKRETARIS DAERAH
KABUPATEN BATANG,

.....

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BATANG
TAHUN NOMOR

**PENJELASAN ATAS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG
NOMOR TAHUN
TENTANG
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN KEAGAMAAN**

I. UMUM

Manusia membutuhkan pendidikan dalam kehidupannya. Pendidikan merupakan usaha sadar agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran dan/atau cara lain yang dikenal dan diakui oleh masyarakat. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan Undang-Undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan yang mencakup pendidikan dasar dan pendidikan non formal. Oleh karena itu sebagai implementasi dan kewenangan yang telah didelegasikan tersebut maka perlu dibentuk sebuah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan.

Pemerintah memandang bahwa agama penting sehingga setiap peserta didik di setiap jalur, jenis, dan jenjang pendidikan harus mendapatkan pendidikan agama, Pemerintah Negara Indonesia juga menyadari akan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan atau penodaan agama. Karena itu, pendidikan agama dan pendidikan keagamaan diatur secara relatif rinci, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan.

Hal penting untuk dicermati adalah perbedaan antara pendidikan agama dengan pendidikan keagamaan. Pendidikan agama menunjuk pada muatan tertentu dari sebuah aktivitas pendidikan. Artinya, pendidikan agama adalah salah satu konten dari beragam konten yang ada dalam pendidikan. Adapun pendidikan keagamaan adalah salah satu jenis pendidikan. Artinya, selain menyangkut konten, pendidikan keagamaan juga menyangkut institusi atau lembaga beserta berbagai komponen yang ada di dalamnya; pengelola lembaga pendidikan, tenaga pendidik, tenaga kependidikan, peserta didik, tujuan pendidikan, muatan materi pendidikan dan sumbernya, model pendidikan, evaluasi pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan, serta pembiayaan pendidikan.

Terkait dengan konten dan sumbernya pun, pendidikan keagamaan memiliki karakteristik yang khas dibanding jenis pendidikan lainnya. Sebagaimana yang dikemukakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan pasal 10, pendidikan keagamaan menyelenggarakan pendidikan ilmu-ilmu yang bersumber dari ajaran agama.

Meski secara relatif rinci telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan, akan tetapi karena pendidikan keagamaan kental dengan nuansa lokalitas (tradisi keagamaan pada masing-masing daerah), maka terdapat aturan-aturan yang tidak bisa diseragamkan secara nasional.

Keragaman aspek lokalitas dalam pendidikan keagamaan inilah yang penting untuk diatur melalui regulasi yang bersifat lokal, sebagaimana fenomena pendidikan keagamaan, khususnya pendidikan keagamaan nonformal di Kabupaten Batang.

Untuk melaksanakan hal tersebut Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Batang dapat melaksanakan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup Jelas

Pasal 2

Cukup Jelas

Pasal 3

Cukup Jelas

Pasal 4

Cukup Jelas

Pasal 5

Cukup Jelas

Pasal 6

Cukup Jelas

Pasal 7

Cukup Jelas

Pasal 8

Yang dimaksud dengan penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal dalam bentuk program pendidikan adalah pendidikan keagamaan yang diselenggarakan pada jalur nonformal dan tanpa adanya penjenjangan.

Pasal 9

Cukup Jelas

Pasal 10	Cukup Jelas
Pasal 11	Cukup Jelas
Pasal 12	Cukup Jelas
Pasal 13	Cukup Jelas
Pasal 14	Cukup Jelas
Pasal 15	Cukup Jelas
Pasal 16	Cukup Jelas
Pasal 17	Cukup Jelas
Pasal 18	Cukup Jelas
Pasal 19	Cukup Jelas
Pasal 20	Cukup Jelas
Pasal 21	Cukup Jelas
Pasal 22	Cukup Jelas
Pasal 23	Cukup Jelas
Pasal 24	Cukup Jelas
Pasal 25	Cukup Jelas
Pasal 26	Cukup Jelas
Pasal 27	Cukup Jelas
Pasal 28	Cukup Jelas
Pasal 29	Cukup Jelas
Pasal 30	Cukup Jelas

Yang dimaksud syarat pendirian satuan pendidikan keagamaan nonformal sebagaimana dimaksud ayat (5) adalah sebagai berikut:

- a. Dokumen isi pendidikan/kurikulum
- b. Jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan
- c. Sarana dan prasarana yang memungkinkan terselenggaranya kegiatan pembelajaran
- d. Sumber pembiayaan untuk keberlangsungan program pendidikan sekurang-kurangnya untuk satu tahun pendidikan/akademik berikutnya;
- e. Sistem evaluasi
- f. Manajemen dan proses pendidikan

Pasal 31

Cukup Jelas

Pasal 32

Cukup Jelas

Pasal 33

Cukup Jelas

Pasal 34

Cukup Jelas

Pasal 35

Cukup Jelas

Pasal 36

Cukup Jelas

Pasal 37

Cukup Jelas

Pasal 38

Cukup Jelas

Pasal 39

Cukup Jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BATANG
NOMOR