



Evolusi Kurikulum Pendidikan Agama Islam di Sekolah Menengah Umum: Tinjauan Historiografis Berbasis Literatur Kebijakan

Ansorul Alim^{1*}, Dwi Ratnasari²

¹⁻²Pendidikan Agama Islam, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Indonesia

Email: 25204011001@student.uin-suka.ac.id¹, dwi.ratnasari@uin-suka.ac.id²

*Penulis Korespondensi: 25204011001@student.uin-suka.ac.id

Abstract. *The Islamic Religious Education (PAI) curriculum in senior high schools serves as a space of ideological contestation between the sociopolitical interests of the ruling authorities and the spiritual rights of citizens. This study aims to conduct a historiographical review of the evolution of the senior high school PAI curriculum through a critical analysis of official policy documents across political regimes from 1975 to 2025. Employing a qualitative approach with a historical-policy design, this library research applies historical methods to national regulatory documents and related literature. The thematic analysis reveals that the senior high school PAI curriculum has transformed through three major paradigms. During the New Order era (1975–1994), PAI functioned in a centralized manner as an apparatus of moral engineering to maintain regime stability. The Reform era (2000–2006) marked a decentralization process that restored pedagogical sovereignty to teachers, although it also triggered fragmentation in regional content control. In the contemporary era (2013–2025), through the Merdeka Curriculum and Minister of Primary and Secondary Education Regulation Number 13 of 2025, PAI has been reconstructed as an instrument of conflict resolution through the internalization of Religious Moderation. This study concludes that the senior high school PAI curriculum reflects a utilitarian form of state anxiety. The success of this transformation ultimately depends on the critical capacity of local educators.*

Keywords: *Curriculum Evolution; Historiography of Policy; Islamic Religious Education; New Order; Religious Moderation.*

Abstrak. Kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI) di SMA merupakan ruang kontestasi ideologis antara sosiopolitik penguasa dan hak spiritualitas warga negara. Penelitian ini bertujuan melakukan tinjauan historiografis terhadap evolusi kurikulum PAI SMA berbasis analisis kritis kebijakan resmi lintas rezim dari tahun 1975 hingga 2025. Menggunakan pendekatan kualitatif berdesain sejarah-kebijakan, studi kepustakaan ini menerapkan metode sejarah terhadap dokumen regulasi nasional dan literatur terkait. Hasil analisis tematis menunjukkan kurikulum PAI SMA bertransformasi melalui tiga paradigma utama. Pada era Orde Baru (1975–1994), PAI difungsikan secara sentralistik sebagai aparatus rekayasa moral demi stabilitas rezim. Era Reformasi (2000–2006) menandai desentralisasi yang mengembalikan kedaulatan pedagogis kepada guru, meski memicu fragmentasi kontrol konten daerah. Pada era kontemporer (2013–2025), melalui Kurikulum Merdeka hingga Permendikdasmen Nomor 13 Tahun 2025, PAI direkonstruksi menjadi instrumen resolusi konflik melalui internalisasi Moderasi Beragama. Studi ini menyimpulkan bahwa kurikulum PAI SMA mencerminkan kecemasan negara (*state anxiety*) yang utilitarian. Keberhasilan transformasi ini bergantung pada kapasitas kritis para pendidik lokal.

Kata Kunci: Evolusi Kurikulum; Historiografi Kebijakan; Moderasi Beragama; Orde Baru; Pendidikan Agama Islam.

1. LATAR BELAKANG

Pendidikan di dalam sebuah negara-bangsa modern bukan sekadar instrumen teknis untuk mentransfer pengetahuan (*transfer of knowledge*), melainkan sebuah arena kontestasi ideologis di mana negara berusaha membentuk karakter warga negara ideal sesuai dengan kepentingannya (Zuhdi, 2006). Dalam lanskap pluralistik Indonesia, Pendidikan Agama Islam (PAI) di Sekolah Menengah Umum (SMU/SMA) menempati posisi yang unik sekaligus rentan terhadap intervensi politik. Sebagai lembaga pendidikan non-keagamaan yang bersifat sekuler-

inklusif, sekolah umum menjadi ruang diskursif bertemunya keragaman identitas keagamaan siswa. Di ruang inilah, kurikulum PAI dituntut untuk memainkan peran ganda yang kompleks: menjaga kemurnian doktrin keagamaan (aspek teologis) sekaligus menyelaraskan diri dengan agenda integrasi dan stabilitas nasional (Nata, 2009).

Secara historis, dinamika dan metamorfosis kurikulum PAI di sekolah umum tidak pernah berkembang dalam ruang hampa. Konstruksi materi dan orientasi pedagogisnya selalu merefleksikan dialektika antara otoritas keagamaan, kebutuhan sosiologis masyarakat, dan kepentingan politik rezim yang sedang berkuasa. Pada masa Orde Baru, kurikulum PAI seperti yang termanifestasi dalam Kurikulum 1975 dan Kurikulum 1994 didominasi oleh corak yang sentralistik, monolitik, dan doktrinal. Rezim militeristik saat itu memanfaatkan instrumen pendidikan agama sebagai alat indoktrinasi moral Pancasila demi menekan gejolak politik lokal dan membendung perluasan ideologi kiri (Daulay, 2014). Akibatnya, PAI pada era tersebut lebih menekankan pada aspek ritual-formal dibandingkan dengan penanaman kesadaran sosial yang kritis-emosipatoris.

Memasuki Era Reformasi, runtuhnya sentralisme politik memicu restrukturisasi radikal dalam sistem pendidikan nasional melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Regulasi baru ini mengubah paradigma PAI di sekolah umum dengan memberikan kepastian hukum bahwa setiap siswa berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai keyakinannya dan diajar oleh pendidik yang seagama (Indonesia, 2003). Perubahan politik ini langsung berimplikasi pada aspek kurikulum melalui lahirnya Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK 2004) dan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP 2006). Pada fase transisi ini, PAI mulai didesentralisasikan dan diarahkan untuk merespons dinamika masyarakat pasca-otoritarian, termasuk meningkatnya arus informasi global dan tuntutan kompetensi aplikatif siswa di tengah masyarakat yang mulai terbuka (Muhaimin, 2009; Daulay, 2014).

Namun, keterbukaan era pasca-reformasi juga membawa tantangan baru berupa menguatnya kecenderungan konservatisme dan eksklusivisme keagamaan yang turut mewarnai dinamika pendidikan Islam di Indonesia (Van Bruinessen, 2013; Hefner, 2008). Fenomena ini memaksa negara untuk kembali mendesain ulang arah kurikulum keagamaan. Melalui pemberlakuan Kurikulum 2013 (K13) yang menekankan pada penilaian autentik kompetensi spiritual dan sosial, dan puncaknya pada transisi menuju Kurikulum Merdeka yang secara resmi dilegalkan melalui Permendikbudristek Nomor 12 Tahun 2024 (meskipun kemudian sebagian diubah oleh Permendikdasmen Nomor 13 Tahun 2025), orientasi PAI mengalami pergeseran paradigma yang sangat signifikan (Indonesia, 2025). Kurikulum kontemporer tidak

lagi hanya berfokus pada ranah kognitif-teologis, melainkan mengintegrasikan materi PAI dengan penguatan karakter dan pembentukan Profil Pelajar Pancasila yang bertujuan menumbuhkan sikap inklusif, toleran, dan berwawasan kebangsaan (Kemendikbud, 2024).

Meskipun literatur mengenai PAI di sekolah umum sudah banyak diproduksi oleh para akademisi, sebagian besar kajian terdahulu memiliki kecenderungan fokus yang terbatas. Riset-riset sebelumnya umumnya berorientasi pada aspek mikro, seperti efektivitas metode pembelajaran guru di kelas, problem kesiapan guru dalam menghadapi Kurikulum Merdeka, atau analisis konten materi PAI secara parsial tanpa melihat linimasa historisnya (Suyatno, 2013). Masih terdapat kelangkaan kajian makro yang secara khusus mengambil jarak historis untuk memetakan bagaimana narasi kurikulum PAI di SMU berevolusi secara kronologis melalui kaca mata historiografi kebijakan resmi negara lintas rezim politik. Ketiadaan sintesis komparatif-historis yang mendalam terhadap dokumen kebijakan kurikulum dari era awal hingga era kontemporer inilah yang menjadi *research gap* (celah penelitian) dalam studi ini.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengisi celah tersebut dengan melakukan tinjauan historiografis terhadap evolusi kurikulum PAI di Sekolah Menengah Umum (SMU) berbasis analisis kritis atas literatur kebijakan resmi yang dikeluarkan oleh negara dari era Orde Baru hingga era Kurikulum Merdeka. Urgensi dari penelitian ini terletak pada kemampuannya untuk mengungkap bagaimana negara memperlakukan ruang agama di sekolah sekuler dalam setiap perubahan politiknya. Melalui pemetaan historis ini, artikel ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi para pengembang kebijakan pendidikan dalam memproyeksikan desain kurikulum PAI masa depan yang seimbang antara pemenuhan hak spiritualitas individu dan penguatan kohesi sosial-nasional.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan desain penelitian sejarah-kebijakan (*historical-policy research design*) untuk menganalisis dan merekonstruksi dinamika ideologis, sosio-politik, dan pedagogis di balik evolusi kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI) di Sekolah Menengah Umum (SMU/SMA) di Indonesia lintas rezim (Creswell & Creswell, 2017; McCulloch, 2004). Sebagai studi kepustakaan (*library research*), penelitian ini tidak menguji hipotesis statistik empiris, melainkan bertumpu pada teks otoritatif untuk memahami bagaimana negara mendefinisikan ulang peran agama di ruang sekuler sekolah umum dari waktu ke waktu (Prior, 2008). Melalui lensa historiografi kualitatif, setiap perubahan kurikulum tidak dipandang sebagai transisi teknis-pedagogis semata, melainkan dibaca secara kritis sebagai dokumen diskursif yang merekam jejak intervensi serta akomodasi

politik penguasa terhadap pendidikan keagamaan. Pengumpulan data dilakukan melalui tahap heuristik dengan menghimpun jejak dokumen otentik secara bertujuan (*purposive*) dari basis data resmi pemerintah, seperti Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH). Berdasarkan kerangka analisis dokumen Bowen (2009), korpus data diklasifikasikan menjadi sumber primer yang meliputi Undang-Undang Pendidikan (UU No. 4/1950, UU No. 2/1989, UU No. 20/2003) serta dokumen kurikulum resmi SMA era 1975 hingga Kurikulum Merdeka terbaru (Permendikbudristek No. 12/2024), dan sumber sekunder berupa artikel jurnal ilmiah serta buku sejarah pendidikan. Tingkat kepercayaan dan keabsahan data (*data trustworthiness*) dijamin melalui kritik eksternal untuk memverifikasi otentisitas fisik dokumen regulasi, serta kritik internal untuk membedah kredibilitas konten, retorika teks, dan bias ideologis yang tertanam saat kebijakan tersebut pertama kali disahkan (Tosh, 2015).

Korpus teks kebijakan yang telah terverifikasi selanjutnya dibedah menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) kualitatif yang dipadukan dengan pemetaan historiografis tematis (Krippendorff, 2018). Proses analisis data ini menerapkan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang meliputi kondensasi data melalui pengodean tujuan instruksional, struktur kompetensi, dan beban distribusi materi PAI SMA lintas generasi. Kode-kode tersebut kemudian disajikan secara kronologis dalam matriks komparatif untuk memetakan pola perubahan di tiga linimasa rezim yang berbeda, sebelum akhirnya dilakukan penarikan kesimpulan secara mendalam mengenai arah orientasi pendidikan agama yang bertransformasi dari pendekatan doktrinal-sentralistik menuju paradigma kontemporer yang lebih inklusif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Politik Kodifikasi dan Kurikulum PAI Menengah Era Orde Baru (1975–1994)

Evolusi kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI) pada Sekolah Menengah Umum (SMU/SMA) sepanjang era Orde Baru merupakan refleksi dari trajektori politik rekonstruksi ideologi negara pasca-peristiwa sosiopolitik tahun 1965 (Sirozi, 2004). Ketakutan kolektif penguasa terhadap meluasnya pengaruh komunisme memicu lahirnya kebijakan pengetatan ideologis di berbagai sektor publik (Hefner, 2011). Rezim militeristik di bawah kepemimpinan Soeharto kemudian memosisikan nilai keagamaan formal sebagai aparatus pertahanan untuk membendung perluasan ideologi kiri di tingkat akar rumput (Zuhdi, 2018). Langkah strategis tersebut memperoleh legitimasi yuridis formal melalui pengesahan Ketetapan MPRS Nomor XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan (MPRS, 1966). Melalui intervensi hukum ini, negara secara sepihak mengambil alih otoritas penafsiran nilai

keagamaan di ruang sekolah umum untuk menjamin kepatuhan sosiopolitik masyarakat. Kebijakan penyeragaman dan kewajiban ini secara otomatis mengakhiri dualisme serta fleksibilitas pengajaran agama yang sebelumnya berlaku pada masa awal kemerdekaan Indonesia. Merujuk pada aturan hukum terdahulu, yakni Pasal 20 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950, pelaksanaan pendidikan agama di sekolah umum bersifat sukarela dan bersandar penuh pada kehendak tertulis dari orang tua murid (Republik Indonesia, 1950). Sifat opsional tersebut kemudian diubah secara radikal oleh tata kelola birokrasi Orde Baru yang mewajibkan seluruh siswa mengikuti pelajaran keagamaan (Daulay, 2014). Penghapusan hak privat ini dilakukan demi meminimalisasi munculnya faksi ideologis radikal yang berpotensi berseberangan dengan agenda stabilitas pemerintah (Zuhdi, 2018). Penataan yuridis baru ini menjadi fondasi awal lahirnya model pengelolaan kurikulum keagamaan yang sentralistik di seluruh wilayah Indonesia.

Manifestasi teknis-pedagogis pertama dari kebijakan kodifikasi ideologis tersebut mewujud secara resmi di dalam dokumen Kurikulum SMA 1975. Desain instruksional kurikulum ini mengadopsi rumpun pemikiran behavioristik Barat yang sangat menekankan pada aspek efisiensi dan standarisasi sistem pendidikan. Pendekatan tersebut diimplementasikan secara rigid melalui sistem Prosedur Pengembangan Sistem Instruksional (PPSI). Di dalam dokumen kurikulum tersebut, seluruh satuan pelajaran keagamaan diurai secara mekanistik ke dalam tujuan-tujuan instruksional yang sangat kaku, sehingga membatasi improvisasi kontekstual di dalam kelas (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975).

Penerapan PPSI tersebut berimplikasi langsung pada cara birokrasi mengukur tingkat keberhasilan internalisasi nilai-nilai keagamaan siswa di sekolah umum. Berdasarkan dokumen pedoman kurikulum tersebut, pencapaian kompetensi spiritual siswa diukur secara kuantitatif melalui akumulasi tes kognitif-objektif (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975). Model evaluasi yang reduktif ini dinilai mengabaikan aspek penalaran moral serta penghayatan batiniah siswa terhadap esensi ajaran agama yang transformatif (Daulay, 2014). Standardisasi birokratis ini secara historiografis dikritik oleh para pakar karena mengubah pengajaran agama menjadi rutinitas administratif yang gersang (Selvia, 2024). Memasuki dekade berikutnya, pemerintah melakukan pembaruan kurikuler dengan mengesahkan Kurikulum SMA 1984. Dokumen kebijakan ini berupaya memosisikan peserta didik sebagai subjek aktif dalam proses pembelajaran melalui introduksi metode Cara Belajar Siswa Aktif (CBSA) (Depdikbud, 1984). Namun, analisis terhadap isi materi menunjukkan bahwa struktur epistemik PAI di lapangan tidak mengalami perubahan paradigma yang substantif (Selvia, 2024). Rincian materi dalam dokumen Garis-Garis Besar Program Pengajaran (GBPP) PAI 1984 membuktikan bahwa

konten keagamaan SMA tetap didominasi oleh pendekatan doktrinal-verbalistik. Siswa diwajibkan menghafal materi fikih ritual, teologi dogmatis, dan linimasa sejarah secara linear tanpa diberikan ruang untuk berdiskusi secara kritis.

Pada akhir dekade 1980-an, corak hubungan antara komunitas Muslim dan penguasa Orde Baru mulai memperlihatkan tanda-tanda akomodasi politik yang lebih inklusif. Ketegangan sosiopolitik masa lalu mulai mencair seiring dengan strategi pemerintah untuk merangkul kaum intelektual Muslim perkotaan (Hefner, 2011). Dinamika makro ini berdampak langsung pada penguatan kedudukan hukum pendidikan agama melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Melalui ketentuan Pasal 39 Ayat 2 di dalam undang-undang tersebut, negara menegaskan secara eksplisit bahwa pendidikan agama merupakan isi kurikulum wajib bagi semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan (Republik Indonesia, 1989). Pengakuan yuridis formal ini memberikan jaminan posisi kurikulum PAI yang jauh lebih kokoh di dalam lembaga sekolah umum sekuler (Muhaimin, 2009).

Produk kebijakan substantif yang lahir sebagai turunan dari undang-undang tersebut adalah Kurikulum SMA 1994. Struktur kurikulum PAI dalam dokumen tahun 1994 ini dicirikan oleh kepadatan beban materi kognitif yang sangat tinggi akibat penerapan sistem pembagian waktu caturwulan (Depdikbud, 1994). Ekspansi muatan materi keagamaan ini merupakan respons birokrasi negara terhadap tuntutan pemenuhan kebutuhan literasi agama dari masyarakat Muslim urban yang sedang tumbuh (Depdikbud, 1994). Kendati demikian, penambahan kuantitas materi tersebut tidak dibarengi dengan upaya kontekstualisasi sosiologis terhadap problem-problem kemanusiaan modern. Struktur Kurikulum PAI SMA 1994 justru memperpanjang daftar hafalan normatif siswa dan dikunci rapat oleh sistem GBPP nasional yang menutup otonomi inovasi guru di daerah. Model tata kelola yang kaku ini terus dipertahankan oleh birokrasi pusat hingga akhirnya rezim Orde Baru runtuh pada pertengahan tahun 1998 (Selvia, 2024).

Berdasarkan seluruh paparan kronologis dokumen kebijakan dan literatur sejarah di atas, peneliti menemukan bahwa evolusi kurikulum PAI sepanjang era Orde Baru (1975–1994) sejatinya merupakan proses rekayasa moral (*moral engineering*) yang sepenuhnya dikendalikan oleh kepentingan stabilitas politik rezim, bukan didasarkan pada kebutuhan pengembangan spiritualitas organik peserta didik. Otoritas penguasa secara sengaja mengisolasi lembaga pendidikan umum dari dinamika pemikiran keagamaan plural yang berkembang di luar sekolah. Mekanisme instruksional yang kaku seperti PPSI pada Kurikulum 1975 serta belenggu standarisasi GBPP hingga Kurikulum 1994 sengaja diciptakan sebagai

instrumen pembatasan. Aparatus kurikulum ini berfungsi secara efektif untuk mensterilkan ruang kelas sekuler dari penetrasi gerakan Islam politik radikal maupun diskursus keagamaan yang kritis-emansipatoris (Hefner, 2011). Hal ini menunjukkan bahwa negara memprioritaskan kepatuhan administratif warga negara di atas pengembangan kesadaran beragama siswa.

Lebih lanjut, analisis diatas membawa pada kesimpulan bahwa kelonggaran konten kognitif yang memuncak pada Kurikulum 1994 bukanlah bentuk emansipasi murni terhadap pendidikan Islam, melainkan sebuah konsesi taktis dari rezim yang mulai kehilangan legitimasi sosiopolitiknya di hadapan kelas menengah Muslim perkotaan. Dengan membanjiri kurikulum menggunakan beban hafalan normatif yang padat dalam sistem caturwulan, negara secara tidak langsung mengalihkan energi intelektual siswa dari kesadaran kritis terhadap ketimpangan sosial menuju formalisme keagamaan yang pasif (Liyana, 2024). Akibatnya, fungsi PAI di lembaga sekuler seperti SMA sepanjang era Orde Baru direduksi hanya sebagai alat integrasi nasional dan perekat kohesi sosial makro (Sirozi, 2004). Warisan model pembelajaran agama yang doktrinal-sentralistik ini pada akhirnya melahirkan kerapuhan konseptual yang akut, sehingga dunia pendidikan keagamaan mengalami gegar paradigma yang hebat ketika arus Reformasi 1998 meruntuhkan seluruh tatanan politik Orde Baru tersebut.

Desentralisasi Pendidikan dan Demokratisasi Materi PAI Era Reformasi (2000–2006)

Runtuhnya rezim Orde Baru pada pertengahan tahun 1998 membawa implikasi besar bagi restrukturisasi radikal lanskap pendidikan nasional di Indonesia. Memasuki era Reformasi, gelombang desentralisasi kekuasaan menuntut terjadinya demokratisasi di segala lini, termasuk dalam perumusan kebijakan kurikulum keagamaan di sekolah umum (Muhaimin, 2009; Zuhdi, 2018). Momentum krusial ini diawali dengan adanya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada Pasal 31 Ayat 3, yang mengamanatkan negara untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan, ketakwaan, serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa (Republik Indonesia, 2002). Perubahan konstitusional ini memaksa birokrasi pusat untuk mengubah orientasi tata kelola pendidikan yang semula bercorak sekuler-sentralistik menjadi lebih akomodatif terhadap hak-hak religius warga negara (Muhaimin, 2009).

Manifestasi hukum paling radikal dari semangat demokratisasi tersebut mewujudkan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang secara resmi menggantikan regulasi produk Orde Baru. Di dalam undang-undang baru ini, ketentuan mengenai hak peserta didik diatur secara sangat revolusioner melalui ketentuan Pasal 12 Ayat 1 huruf. Aturan hukum tersebut menegaskan bahwa setiap

peserta didik pada satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang (Republik Indonesia, 2003). Pengesahan pasal ini sempat memicu perdebatan sosiopolitik yang sengit di ruang publik, namun sekaligus memberikan kepastian hukum tertinggi bagi eksistensi PAI di lembaga pendidikan umum sekuler (Zuhdi, 2018).

Sebagai turunan teknis dari undang-undang sistem pendidikan baru tersebut, pemerintah meluncurkan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) pada tahun 2004. Langkah kebijakan ini mengubah secara fundamental struktur materi pengajaran PAI di SMA, yang semula berbasis pada penguasaan konten hafalan teks (*content-based*) menjadi penguasaan kompetensi aplikatif (*competence-based*) (Muhaimin, 2009). Berdasarkan dokumen struktur KBK 2004, materi PAI di SMA dikonseptualisasikan ke dalam standar kompetensi yang harus dicapai oleh siswa, yang mencakup aspek Al-Qur'an, Aqidah, Akhlak, Fiqih, dan Tarikh Islam (Depdiknas, 2004). Perubahan ini dimaksudkan agar keluaran pendidikan agama di sekolah umum tidak lagi bersifat verbalistik, melainkan mampu merespons tantangan modernitas sosiokultural masyarakat secara praktis.

Puncak dari arus desentralisasi kurikulum ini terjadi ketika pemerintah mengesahkan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) pada tahun 2006. Melalui regulasi ini, otoritas perumusan silabus PAI SMA didelegasikan dari birokrasi pusat langsung ke tingkat satuan pendidikan dan guru mata pelajaran. Standarisasi nasional dialihkan pada dokumen Standar Isi yang diatur dalam Permendiknas No. 22 Tahun 2006 serta Standar Kompetensi Lulusan dalam Permendiknas No. 23 Tahun 2006 (Depdiknas, 2006). Kebijakan KTSP memberikan ruang kebebasan bagi guru PAI di SMA untuk mengembangkan indikator pembelajaran yang kontekstual, adaptif, dan selaras dengan karakteristik sosial budaya di daerah masing-masing.

Berdasarkan seluruh paparan dokumen regulasi nasional dan perkembangan historis di atas, kami selaku peneliti mengajukan argumen bahwa fase Reformasi (2000–2006) merupakan era de-ideologisasi dan demokratisasi kurikulum PAI SMA yang berhasil meruntuhkan hegemoni tafsir monolitik penguasa. Peralihan dari sistem GBPP yang sentralistik menuju fleksibilitas KTSP memindahkan kedaulatan pedagogis dari meja birokrat pusat ke tangan guru di ruang kelas (Muhaimin, 2009). Dapat dipahami bahwa langkah ini merupakan koreksi historiografis yang berhasil mengembalikan esensi PAI di sekolah sekuler sebagai hak spiritualitas organik individu, bukan lagi sebagai aparatus pengawasan moral negara. Otonomi institusional ini sepenuhnya didasarkan pada mandat undang-undang nasional yang mengedepankan hak keberagaman siswa secara inklusif.

Namun, berdasarkan lintasan kebijakan yang dibahas sebelumnya peneliti menyingkap adanya paradoks desentralisasi yang kurang diantisipasi oleh para pengembang kebijakan era awal Reformasi. Pendelegasian wewenang yang sangat luas dalam KTSP 2006, di satu sisi mendemokratisasi ruang kelas, namun di sisi lain menciptakan fragmentasi standarisasi mutu dan pengawasan konten di tingkat lokal. Ketika birokrasi pusat melonggarkan kontrol teks kurikulum melalui Permendiknas tanpa dibarengi dengan kesiapan kapasitas kritis guru, celah ini secara tidak langsung membuka pintu bagi masuknya infiltrasi narasi keagamaan eksklusif maupun konservatisme lokal ke dalam materi suplemen sekolah umum. Kondisi fragmentasi inilah yang dinilai pemicu lahirnya kerentanan baru dalam sistem pertahanan ideologi kebangsaan di dekade berikutnya.

Rekonstruksi Paradigma PAI Kontemporer: Integrasi Karakter dan Moderasi Beragama (2013–2024)

Memasuki dekade 2010-an, lanskap sosiopolitik makro di Indonesia mulai dihadapkan pada tantangan baru berupa meningkatnya penetrasi paham konservatisme keagamaan dan potensi eksklusivisme di ruang publik. Menanggapi eskalasi risiko tersebut, negara melakukan perombakan besar terhadap cetak biru pendidikan nasional melalui peluncuran Kurikulum 2013. Kebijakan ini memperoleh landasan yuridis operasional untuk jenjang sekolah menengah melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 59 Tahun 2014 (Kemendikbud, 2024). Melalui restrukturisasi ini, orientasi kurikulum keagamaan di sekolah sekuler diarahkan secara masif untuk mengatasi keretakan sistemik dalam pembangunan karakter kebangsaan. Dinamika ini merefleksikan kecemasan mendalam dari birokrasi pusat terhadap potensi erosi kohesi sosial di kalangan generasi muda akibat paparan arus globalisasi yang tidak terfilter (Muhaimin, 2009; Zuhdi, 2018).

Di bawah arsitektur Kurikulum 2013, nomenklatur mata pelajaran ini resmi diubah menjadi "Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti" demi mengintegrasikan literasi teologis dengan standar perilaku etis sosiokultural. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 37 Tahun 2018, materi pengajaran PAI di SMA dikodifikasikan secara rigid ke dalam matriks Kompetensi Inti (KI) dan Kompetensi Dasar (KD) yang memayungi ranah spiritual, sosial, pengetahuan, dan (Kemendikbud, 2018). Guru-guru SMA diwajibkan untuk menerapkan sistem penilaian autentik yang sangat administratif guna mengukur indeks ketakwaan dan tingkat toleransi sosial siswa secara kuantitatif. Penataan konten yang sangat terstruktur ini sengaja dirancang oleh otoritas penguasa untuk memastikan bahwa institusi sekolah umum tidak menyimpang dari konsensus nasional mengenai pluralisme.

Satu dekade kemudian, disrupsi sistemik akibat pandemi global serta tuntutan penyederhanaan beban instruksional memicu lahirnya pembaruan kurikulum mutakhir, yaitu Kurikulum Merdeka. Kerangka kebijakan kontemporer ini mendapatkan legalitas absolutnya melalui pengesahan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024 (Kemendikbudristek, 2025). Kebijakan terbaru ini membongkar sekat-sekat kaku dari sistem Kompetensi Inti dan Kompetensi Dasar yang berlaku pada era sebelumnya, lalu menggantinya dengan desain pembelajaran yang lebih fleksibel dan esensial. Pergeseran regulasi ini mengindikasikan adanya metamorfosis cara pandang negara, yang mulai bergerak meninggalkan model kontrol pedagogis *top-down* menuju penguatan otonomi satuan pendidikan.

Eksekusi operasional dari materi PAI di dalam Kurikulum Merdeka diatur secara spesifik melalui Keputusan Kepala Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Nomor 032/H/KR/2024 (Kemendikbudristek, 2024). Di dalam dokumen kebijakan tersebut, capaian pembelajaran PAI untuk jenjang SMA yang diklasifikasikan ke dalam Fase E untuk Kelas 10 serta Fase F untuk Kelas 11 dan 12 secara eksplisit menginternalisasikan nilai-nilai Moderasi Beragama. Pembelajaran keagamaan kini diwajibkan untuk berkonvergensi secara praktis dengan Projek Penguatan Profil Pelajar Pancasila. Struktur materi ini didesain secara khusus untuk menghasilkan output siswa Muslim sekuler yang tidak hanya memiliki kedalaman iman secara personal, melainkan juga memiliki kecakapan inklusif untuk hidup berdampingan di tengah realitas masyarakat yang multikultural (Zuhdi, 2018).

Berdasarkan seluruh paparan dokumen kebijakan dan lintasan historis kontemporer di atas, kami selaku peneliti mengajukan argumen bahwa transisi dari Kurikulum 2013 menuju Kurikulum Merdeka menandai pergeseran radikal dari rekayasa karakter yang bersifat birokratis menuju internalisasi nilai secara otonom. Pada era Kurikulum 2013, negara terkesan ambisius namun reduktif dengan mencoba mengkuantifikasi kesalehan spiritual siswa SMA melalui lembar instrumen penilaian autentik yang padat birokrasi. Sebaliknya, melalui Kurikulum Merdeka, terjadi sebuah pengakuan sosiologis bahwa pembentukan karakter religius tidak dapat dicapai melalui pemaksaan teks instruksional yang kaku, melainkan harus dihidupkan melalui fleksibilitas kontekstual yang diberikan kepada satuan pendidikan. Otonomi ini memberikan ruang bagi sekolah umum untuk menerjemahkan nilai Islam secara lebih bumi dan adaptif. Lebih lanjut, analisis terhadap isi Keputusan Kepala BSKAP Nomor 032/H/KR/2024 membawa pada kesimpulan bahwa kodifikasi nilai Moderasi Beragama merupakan strategi mutakhir negara dalam menyelesaikan ketegangan laten antara ortodoksi keagamaan privat dan inklusivisme ruang publik sekuler SMA. Jika pada era Orde

Baru PAI difungsikan sebagai benteng anti-komunisme dan pada era awal Reformasi diposisikan murni sebagai pemenuhan hak sipil, maka pada era kontemporer ini PAI ditransformasikan menjadi instrumen resolusi konflik sosial. Kebijakan mengintegrasikan nilai-nilai toleransi sosio-religius ke dalam Capaian Pembelajaran nasional menunjukkan bahwa negara kini menggunakan kurikulum keagamaan di sekolah umum sebagai pilar stabilitas nasional baru dalam menghadapi ancaman polarisasi ideologis di abad ke-21.

Sintesis Historiografis: Pergeseran Pola Relasi Negara-Agama di Ruang Sekolah Umum

Analisis historiografis lintas era terhadap dokumen kebijakan kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI) di Sekolah Menengah Umum (SMU/SMA) menyingkap adanya transformasi pola relasi yang dinamis antara negara dan agama di Indonesia. Pada fase Orde Baru, relasi ini bercorak koersif-sentralistik, di mana negara bertindak sebagai penguasa tunggal yang menundukkan narasi keagamaan demi kepentingan stabilitas politik nasional (Sirozi, 2004). Legitimasi mutlak ini tampak pada dominasi birokrasi dalam merumuskan isi pengajaran agama melalui regulasi terpusat seperti Ketetapan MPRS Nomor XXVII/MPRS/1966 yang meniadakan hak opsi privat siswa. Namun, pasca-runtuhnya rezim militeristik tersebut, arus Reformasi mengubah corak hubungan ini menjadi lebih demokratis melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Republik Indonesia, 2003). Melalui undang-undang ini, negara meredefinisikan perannya dari pengendali tafsir keagamaan menjadi pelindung hak-hak spiritualitas sipil warga negara secara inklusif.

Perubahan payung hukum tersebut secara sosiologis mengubah fungsi fundamental PAI di sekolah umum sekuler dari alat legitimasi penguasa menjadi media pemenuhan hak asasi manusia. Di era Orde Baru, muatan kurikulum PAI dikodifikasikan secara ketat sebagai instrumen pencegahan ideologi kiri dan penertiban sosial (Zuhdi, 2018). Ketika memasuki era awal Reformasi melalui kebijakan otonomi daerah, materi keagamaan mengalami desentralisasi yang memberikan kedaulatan penuh kepada satuan pendidikan untuk mengelola materi secara mandiri (Aslan, 2019). Memasuki dekade kontemporer, ketegangan sosio-religius akibat radikalisme memaksa negara untuk menata ulang fungsi PAI melalui regulasi terbaru seperti Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024. Pada fase ini, kurikulum agama resmi direkonstruksi menjadi instrumen resolusi konflik sosial dan pilar pertahanan kohesi nasional melalui internalisasi nilai-nilai inklusivisme. Secara teknis-pedagogis, lintasan sejarah ini juga mempertontonkan evolusi desain epistemologis materi PAI di SMA yang bergerak dari corak teknokratis menuju fleksibilitas kontekstual. Dokumen Kurikulum SMA 1975 dan 1984 mencerminkan bagaimana pengajaran agama

diredusir ke dalam model behavioristik kaku dan hafalan verbalistik yang dikunci oleh standarisasi nasional. Kepadatan konten kognitif ini sempat dipertahankan pada Kurikulum SMA 1994 dengan sistem caturwulannya yang melelahkan bagi peserta didik (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975). Paradigma mekanistik tersebut kemudian didekonstruksi oleh Kurikulum Berbasis Kompetensi 2004 dan KTSP 2006 yang mengutamakan kecakapan aplikatif siswa di tengah modernitas sosiokultural. Puncaknya, melalui Keputusan Kepala Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Nomor 032/H/KR/2024, desain kurikulum PAI kontemporer bertransformasi menjadi capaian pembelajaran yang integratif, esensial, dan berbasis pada realitas kemajemukan sosial (Kemendikmudristek, 2024).

Melacak historiografi teks kebijakan kurikulum ini esensinya adalah membaca peta kecemasan negara (*state anxiety*) yang berubah di setiap pergantian rezim politik. Dokumen kurikulum Orde Baru merekam kecemasan mendalam negara terhadap ancaman subversi politik komunisme dan gerakan Islam politik yang radikal. Sementara itu, teks kebijakan era Reformasi seperti undang-undang sistem pendidikan mencerminkan kecemasan terhadap disintegrasi bangsa akibat sentralisme masa lalu, sehingga melahirkan kebijakan desentralisasi pendidikan yang radikal. Pada era kontemporer, dokumen kebijakan nasional seperti rancangan Capaian Pembelajaran Kurikulum Merdeka merekam bentuk kecemasan baru berupa polarisasi ideologis dan eksklusivisme keagamaan di kalangan remaja (Keputusan Kepala BSKAP No. 032/H/KR/2024). Setiap bentuk kecemasan sosiopolitik ini selalu direspons oleh penguasa dengan melakukan intervensi langsung terhadap rekonstruksi muatan materi serta model evaluasi pembelajaran agama di sekolah sekuler (Muhaimin, 2009).

Berdasarkan seluruh paparan regulasi kenegaraan dan analisis literatur sejarah yang telah dikemukakan, kami selaku peneliti menyintesis sebuah argumen bahwa ruang kelas sekuler di SMA sepanjang sejarah Indonesia modern tidak pernah benar-benar bersih dari intervensi utilitarian negara. PAI di sekolah umum selalu ditempatkan sebagai komoditas politik yang elastis; ia ditarik ke arah doktrinisasi monolitik ketika negara membutuhkan stabilitas rezim, dan dilarutkan ke dalam otonomi ketika negara memerlukan legitimasi demokratis dari masyarakat sipil. Perubahan kosmetik dari istilah kurikulum berbasis isi, berbasis kompetensi, hingga capaian pembelajaran esensial kontemporer pada hakikatnya memperlihatkan bagaimana penguasa secara kontinu meredefinisi batas-batas ortodoksi keagamaan demi mengamankan hegemoni kekuasaan sosiopolitiknya. Kami juga melihat bahwa penempatan nilai *Moderasi Beragama* dan Profil Pelajar Pancasila dalam Kurikulum Merdeka saat ini merupakan titik kompromi teoretis tertinggi yang pernah dicapai dalam sejarah kurikulum pendidikan agama kita. Kebijakan mutakhir ini berhasil mengubah watak

PAI SMA yang selama puluhan tahun bercorak defensif-apologetis menjadi lebih proaktif-dialogis dalam mengawal kemajemukan bangsa. Namun, keberhasilan sintesis kebijakan ini di masa depan tidak lagi bergantung pada keindahan redaksional dokumen negara yang disahkan di pusat birokrasi, melainkan pada kemampuan adaptasi dan kapasitas kritis para guru di daerah. Tanpa adanya pembenahan radikal terhadap kesiapan intelektual pendidik, elastisitas kurikulum kontemporer ini dikhawatirkan hanya akan mengulangi kegagalan struktural masa lalu, di mana nilai-nilai luhur agama kembali tereduksi menjadi sekadar jargon formalitas administratif yang gersang di ruang publik sekolah.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian historiografis terhadap dokumen kebijakan kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI) di Sekolah Menengah Umum (SMU/SMA) dari tahun 1975 hingga 2025 membuktikan bahwa pendidikan agama di sekolah sekuler tidak pernah berkembang di dalam ruang hampa pedagogis, melainkan selalu berkelindan dengan pergeseran lanskap politik, kebutuhan sosiologis, dan hegemoni rezim yang berkuasa di Indonesia. Melalui pelacakan kronologis atas tiga linimasa rezim politik, studi ini menyimpulkan bahwa pada era Orde Baru (1975–1994) PAI diposisikan secara koersif-sentralistik sebagai aparatus rekayasa moral (*moral engineering*) dan sekuritisasi sosiopolitik guna membendung ideologi kiri demi stabilitas pembangunan nasional. Memasuki era Reformasi (2000–2006), terjadi de-ideologisasi dan demokratisasi kurikulum secara radikal melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 serta implementasi KBK 2004 dan KTSP 2006, yang berhasil mengembalikan PAI sebagai hak spiritualitas organik individu serta memindahkan kedaulatan pedagogis ke tangan guru meskipun memicu paradoks fragmentasi mutu kontrol konten keagamaan di tingkat daerah. Pada era kontemporer (2013–2025), terjadi rekonstruksi paradigma yang mengarah pada penyederhanaan kurikuler melalui Kurikulum Merdeka yang disesuaikan hingga regulasi Permendikdasmen Nomor 13 Tahun 2025, di mana negara mentransformasikan PAI menjadi instrumen proaktif resolusi konflik sosio-religius melalui integrasi nilai Moderasi Beragama dan Profil Pelajar Pancasila.

Secara teoretis, studi ini memberikan kontribusi historiografis dengan menyintesis bahwa perubahan kurikulum PAI di SMA merupakan indikator visual dari perubahan pola kecemasan negara (*state anxiety*), di mana penguasa secara kontinu meredefinisi batas-batas ortodoksi keagamaan demi mengamankan hegemoni kekuasaan sosiopolitiknya. Integrasi nilai moderasi beragama dalam kurikulum saat ini merupakan titik kompromi teoretis tertinggi yang mempertemukan ortodoksi keagamaan privat dengan inklusivisme ruang publik. Namun,

keberhasilan implementasinya di masa depan tidak lagi ditentukan oleh keindahan teks regulasi pusat, melainkan pada pembenahan kapasitas intelektual dan kesiapan kritis para guru di daerah sebagai garda terdepan. Tanpa adanya restrukturisasi radikal terhadap peningkatan kompetensi kritis pendidik, elastisitas kurikulum kontemporer ini dikhawatirkan hanya akan mengulangi kegagalan struktural masa lalu, di mana nilai-nilai luhur agama kembali tereduksi menjadi sekadar jargon formalitas administratif yang gersang di ruang publik sekolah.

DAFTAR REFERENSI

- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. SAGE Publications. https://www.google.co.id/books/edition/Research_Design/335ZDwAAQBAJ
- Daulay, H. P. (2014). *Sejarah pertumbuhan dan perkembangan pendidikan Islam di Indonesia*. Kencana Prenada Media Group.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1975). *Kurikulum Sekolah Menengah Atas (SMA) 1975: Garis-garis besar program pengajaran Agama Islam*. Depdikbud.
- Depdikbud. (1984). *Kurikulum 1984: Sekolah Menengah Atas (SMA) GBPP mata pelajaran Pendidikan Agama Islam*. Depdikbud.
- Depdikbud. (1994). *Kurikulum Sekolah Menengah Umum (SMU) 1994: Garis-garis besar program pengajaran (GBPP) mata pelajaran Pendidikan Agama Islam*. Depdikbud.
- Depdiknas. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Kementerian Pendidikan Nasional.
- Depdiknas. (2004). *Kurikulum 2004: Standar kompetensi mata pelajaran Pendidikan Agama Islam Sekolah Menengah Atas dan Madrasah Aliyah*. Departemen Pendidikan Nasional. https://pustaka.kemendikdasmen.go.id/libdikbud/index.php?p=show_detail&id=31548
- Depdiknas. (2006). *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 tentang Standar Kompetensi Lulusan*. Jakarta: Depdiknas.
- Hefner, R. W. (2008). *Making modern Muslims: The politics of Islamic education in Southeast Asia*. University of Hawai'i Press.
- Hefner, R. W. (2011). *Civil Islam: Muslims and democratization in Indonesia*. Princeton University Press.
- Kemendikbud. (2018). *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 37 Tahun 2018 tentang perubahan atas Permendikbud Nomor 24 Tahun 2016*. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Kemendikbud. (2024). *Capaian pembelajaran pada pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan dasar, dan jenjang pendidikan menengah pada Kurikulum Merdeka*. https://kurikulum.kemdikbud.go.id/file/1718471412_manage_file.pdf

- Kemendikbudristek. (2024). *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024 tentang Kurikulum*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Kemendikdasmen. (2025). *Perubahan atas Permendikbudristek Nomor 12 Tahun 2024 tentang kurikulum*. <http://smpitdarulfikribawen.sch.id/wp-content/uploads/2025/07/PERMENDIKDASMEN-13-2025.pdf>
- Kemendikmudristek. (2024). *Keputusan Kepala Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Nomor 032/H/KR/2024 tentang capaian pembelajaran*.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. SAGE Publications.
- Lankshear, C., & Knobel, M. (2008). *Digital literacies: Concepts, policies and practices*. Peter Lang.
- Lestari, G. (2021). Radikalisme atas nama agama dalam perspektif intelektual muda di tengah realitas multikultural. *Khazanah Theologia*, 3(3), 181–193.
- Majid, N. (2000). *Islam, doktrin dan peradaban*. Yayasan Wakaf Paramadina.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Nata, A. (2009). *Ilmu pendidikan Islam dengan pendekatan multidisipliner*. Rajawali Press.
- Niyozov, S., & Memon, N. (2011). Islamic education and Islamization: Evolution of themes, continuities and new directions. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 31(1), 5–30.
- Prior, L. (2008). Repositioning documents in social research. *Sociology*, 42(5), 821–836.
- Republik Indonesia. (1989). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- Republik Indonesia. (2002). *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- Sirozi, M. (2004). Secular–religious debates on the Indonesian National Education System. *Intercultural Education*, 15(2), 123–137.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339.
- Suyatno, S. (2013). Sekolah Islam terpadu: Filsafat, ideologi, dan tren baru pendidikan Islam di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Islam*, 2, 355–377.
- Tosh, J. (2015). *The pursuit of history: Aims, methods and new directions*. Routledge.
- Van Bruinessen, M. (2013). *Contemporary developments in Indonesian Islam*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Zuhdi, M. (2006). Modernization of Indonesian Islamic schools' curricula, 1945–2003. *International Journal of Inclusive Education*, 10(4–5), 415–427.
- Zuhdi, M. (2018). Challenging moderate Muslims: Indonesia's Muslim schools in the midst of religious conservatism. *Religions*, 9(10), 310.