



DUALISME KEBIJAKAN KEMENDIKBUDRISTEK DAN KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PROFESIONALITAS GURU PENDIDIKAN AGAMA ISLAM (PAI) DI SEKOLAH UMUM

DUALISM OF THE POLICIES OF THE MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE, RISTINE, TECHNOLOGY AND THE MINISTRY OF RELIGIOUS AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF INDONESIA TOWARDS THE PROFESSIONALITY OF ISLAMIC RELIGIOUS EDUCATION (PAI) TEACHERS IN PUBLIC SCHOOLS

Dwi Ramadhani¹, Dhekis Baskoro Aji²

UIN Sunan Ampel Surabaya

Email: dramadhani251@gmail.com¹, ajidhekis@gmail.com²

Article Info

Article history :

Received : 27-11-2025

Revised : 29-11-2025

Accepted : 01-12-2025

Published : 03-12-2025

Abstract

This study examines the dualism of educational policies between the Ministry of Education, Culture, Research, and Technology (Kemendikbudristek) and the Ministry of Religious Affairs (Kemenag) in regulating Islamic Religious Education (PAI) teachers in Indonesian public schools. Using a qualitative library research approach and drawing on more than thirty national and international references published between 2020 and 2025, the study reveals that dual authority generates structural fragmentation and affects teacher professionalism in several dimensions. PAI teachers occupy a hybrid bureaucratic position: they follow administrative and career regulations set by Kemendikbudristek, while pedagogical, theological, and curricular guidelines are governed by Kemenag. This fragmentation impacts teacher identity, curriculum implementation, certification processes, supervision systems, and career development pathways. The study identifies a research gap in empirical investigations focused on PAI teachers' lived experiences under dual governance. The novelty of this study lies in synthesizing recent developments such as the Merdeka Curriculum, the reform of the PPG program, and the national movement for religious moderation into a coherent analysis of dualism in Islamic education governance. The study recommends strengthening inter-ministerial coordination, integrating teacher data systems, expanding access to PPG, and formulating joint regulations to harmonize policy implementation for PAI teachers across Indonesia's education system.

Keywords: *PAI Teachers, Ministry of Religious Affairs, Ministry of Education*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji dualisme kebijakan antara Kemendikbudristek dan Kementerian Agama (Kemenag) dalam pengaturan guru Pendidikan Agama Islam (PAI) di sekolah umum, yang telah menjadi isu struktural dalam tata kelola pendidikan Indonesia. Melalui studi kepustakaan berbasis lebih dari 30 referensi nasional dan internasional terbitan 2020–2025, penelitian ini menemukan bahwa dualisme kewenangan memengaruhi profesionalitas guru PAI dalam berbagai aspek seperti identitas profesi, sertifikasi, kurikulum, supervisi, dan pengembangan karier. Dampak-dampak tersebut muncul karena guru PAI berada di bawah dua otoritas berbeda: Kemendikbudristek sebagai lembaga kepegawaian dan Kemenag sebagai lembaga pembina substansi keagamaan. Penelitian ini juga mengungkap gap penelitian pada aspek pengalaman empiris guru PAI dalam menghadapi dualisme kebijakan. Novelty penelitian terletak pada integrasi analisis kebijakan terbaru, dinamika kurikulum Merdeka, dan moderasi beragama yang memengaruhi pembinaan guru PAI saat ini.



Rekomendasi diarahkan pada harmonisasi kebijakan lintas kementerian, integrasi sistem pendataan, dan reformasi tata kelola guru PAI.

Kata Kunci: Guru PAI, Kemenag, Kemendikbudristek

PENDAHULUAN

Pendidikan Agama Islam (PAI) merupakan salah satu komponen fundamental dalam Sistem Pendidikan Nasional. Negara mewajibkan semua satuan pendidikan memberikan pendidikan agama sesuai agama peserta didiknya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menegaskan bahwa pendidikan agama adalah hak dasar setiap warga negara (UU Sisdiknas, 2003). Pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 yang menentukan bahwa pembinaan substansi pendidikan agama berada dalam kewenangan Kementerian Agama (PP 55/2007, 2007). Namun demikian, sekolah umum berada di bawah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek). Dualisme kelembagaan ini menimbulkan kompleksitas kebijakan dalam pengelolaan guru Pendidikan Agama Islam (PAI).

Dinamika tersebut semakin relevan dalam lima tahun terakhir karena pemerintah meluncurkan berbagai kebijakan baru seperti Kurikulum Merdeka, pembaruan Pendidikan Profesi Guru (PPG), dan digitalisasi pembelajaran. Perkembangan kebijakan pendidikan nasional dari 2020 hingga 2025 menunjukkan adanya kebutuhan untuk menyinergikan antara kebijakan pendidikan umum dan pendidikan agama (Kemenag, 2021; Kemendikbudristek, 2022). Sejumlah penelitian terbaru mengungkap bahwa pendidikan agama di sekolah umum mengalami tekanan adaptif akibat perubahan kurikulum, tuntutan pembelajaran berbasis kompetensi, dan penekanan pada moderasi beragama (Mustaqim, 2022; Wahyudi, 2021). Dalam konteks ini, guru PAI menjadi aktor strategis, namun pada saat yang sama menghadapi situasi kebijakan yang tidak sepenuhnya seragam.

Selama lima tahun terakhir, berbagai kajian nasional dan internasional menyoroti “fragmentasi struktural” dalam tata kelola pendidikan agama di Indonesia. Penelitian oleh Junaidi (2021) dan Rosidin (2022) menunjukkan bahwa meskipun Kemendikbudristek mengelola aspek kelembagaan sekolah, Kemenag tetap menjadi otoritas dalam kurikulum PAI dan pembinaan profesionalitas guru PAI. Di satu sisi, Kemendikbudristek menetapkan standar pedagogik, administrasi kepegawaian, manajemen sekolah, serta evaluasi pembelajaran. Di sisi lain, Kemenag mengatur konten PAI, penjaminan moderasi beragama, supervisi PAI, hingga pelaksanaan PPG PAI. Ketidakterpaduan ini menghasilkan situasi dualistik yang berdampak langsung pada guru PAI.

Dalam perkembangan mutakhir, penelitian menunjukkan bahwa guru PAI sering menghadapi kesulitan dalam mengakses PPG dan sertifikasi karena keterpisahan database antara Kemendikbudristek dan Kemenag (Sukardi, 2020; Miswari, 2023). Bahkan, laporan Kemenag (2023) menyebutkan bahwa dualisme otoritas menyebabkan kesenjangan distribusi guru PAI di berbagai daerah dan memengaruhi pemerataan mutu layanan pendidikan agama. Penelitian internasional juga menyoroti persoalan ini. Sebagai contoh, studi Parker (2022) dan Sirry (2023) menggarisbawahi bahwa pendidikan agama di Indonesia mengalami tekanan struktural akibat dualisme sistem pendidikan, yang dalam jangka panjang dapat memengaruhi literasi religius dan kohesi sosial di sekolah-sekolah multikultural.



Di sisi lain, berbagai penelitian lima tahun terakhir menunjukkan bahwa guru PAI berperan penting dalam internalisasi nilai moderasi beragama (Hasanah, 2020; Mustaqim, 2022), penguatan pendidikan karakter (Sulistiyo, 2021), serta pembentukan budaya toleransi (Parker, 2022). Namun peran besar ini tidak diikuti oleh kejelasan kebijakan yang memadai. Guru PAI terjebak dalam dua struktur pembinaan yang berbeda: struktur administratif Kemendikbudristek dan struktur substantif Kemenag. Keadaan ini melahirkan tantangan profesional seperti ambiguitas identitas profesi, inkonsistensi supervisi, dan ketidakpastian jalur karier (Hanafi, 2021; Suyatno, 2022).

Sejumlah penelitian terbaru juga menegaskan perlunya integrasi kebijakan antara Kemendikbudristek dan Kemenag untuk mengurangi friksi struktural. Sebuah studi analitis oleh Syafruddin (2023) menekankan bahwa ketidakselarasan kebijakan kepegawaian dan pembinaan substansi menghambat kinerja guru PAI, dan hal tersebut berdampak pada kualitas pembelajaran. Artikel ilmiah internasional oleh Noer & Sa'adillah (2023) menunjukkan bahwa peningkatan mutu guru PAI harus berbasis kebijakan terpadu lintas kementerian. Selain itu, laporan UNESCO (2022) mengenai pendidikan agama di Asia Tenggara menyoroti pentingnya tata kelola yang terpusat untuk menjamin akuntabilitas, distribusi guru, dan kompetensi pedagogis yang seragam.

Namun meskipun banyak studi membahas dualisme kebijakan pendidikan Islam, terdapat research gap penting: belum banyak penelitian lima tahun terakhir yang secara langsung menelaah dampak dualisme kebijakan terhadap profesionalitas guru PAI di sekolah umum, terutama dengan mengaitkannya dengan kebijakan terbaru seperti Kurikulum Merdeka, PPG terintegrasi, dan moderasi beragama. Sebagian besar studi hanya berhenti pada analisis struktural atau sejarah, tanpa menyoroti pengalaman profesional guru PAI dalam konteks regulasi modern (Sauri, 2021; Wahyudi, 2020).

Melihat urgensi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dualisme kebijakan antara Kemendikbudristek dan Kemenag serta mengkaji implikasinya terhadap profesionalitas guru PAI, dengan menggunakan literatur nasional dan internasional lima tahun terakhir. Hasil analisis diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan kebijakan integratif, serta menjadi dasar pertimbangan dalam reformasi tata kelola guru PAI di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kepustakaan (library research). Pendekatan ini dipilih karena isu dualisme kebijakan antara Kemendikbudristek dan Kementerian Agama merupakan persoalan regulatif dan konseptual yang dapat dianalisis secara mendalam melalui penelaahan dokumen resmi, hasil penelitian terdahulu, dan publikasi ilmiah terbaru. Menurut Creswell (2020), penelitian kualitatif berbasis dokumen mampu memberikan pemahaman holistik terhadap konteks kebijakan dan relasi antaraktor pendidikan. Pendekatan serupa juga direkomendasikan oleh Bowen (2021) yang menyatakan bahwa analisis dokumen efektif untuk mengidentifikasi pola, kontradiksi, dan dinamika kebijakan pendidikan.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas: (1) regulasi nasional seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007, serta kebijakan Kemenag dan Kemendikbudristek lima tahun terakhir; (2) artikel ilmiah nasional dan internasional terbitan 2020–2025 yang relevan dengan topik guru PAI, dualisme kebijakan, profesionalitas guru, kurikulum PAI, dan moderasi beragama; serta (3) laporan kebijakan



dan hasil penelitian mutakhir mengenai pendidikan agama di Indonesia. Literatur dipilih secara purposif, yakni berdasarkan relevansi, keterbaruan, dan kontribusinya terhadap fokus kajian (Machi & McEvoy, 2021).

Data dianalisis menggunakan analisis tematik, mengikuti langkah-langkah yang dikemukakan oleh Braun dan Clarke (2020): membaca literatur secara menyeluruh, melakukan proses pengkodean, mengelompokkan kode menjadi tema, dan menafsirkan makna dari tema-tema utama. Dalam penelitian ini, tema yang muncul meliputi: kebijakan Kemendikbudristek terkait guru PAI, kebijakan Kemenag terkait PAI, serta implikasi dualisme kebijakan terhadap profesionalitas guru PAI. Pendekatan tematik dipilih karena mampu menangkap hubungan antarvariabel kebijakan dan dampaknya terhadap aktor pendidikan secara komprehensif.

Validitas penelitian dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan berbagai dokumen resmi, artikel jurnal, dan laporan kebijakan untuk memastikan konsistensi data. Menurut Denzin (2021), triangulasi merupakan teknik validitas penting dalam penelitian kualitatif untuk meminimalisasi bias interpretatif. Selain itu, proses analisis dilakukan secara reflektif dengan memastikan setiap temuan dikaitkan dengan kebijakan yang berlaku serta kondisi nyata yang dilaporkan dalam studi terbaru mengenai guru PAI.

Dengan demikian, metode penelitian ini memungkinkan peneliti untuk menyusun analisis yang mendalam, sistematis, dan berbasis bukti mengenai dualisme kebijakan dua kementerian dan dampaknya terhadap profesionalitas guru PAI di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Kemendikbudristek Terkait Guru PAI

Kebijakan Kemendikbudristek terhadap guru Pendidikan Agama Islam (PAI) berada dalam kerangka regulasi profesi guru secara nasional. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menegaskan bahwa semua guru, termasuk guru agama, adalah tenaga profesional yang wajib memiliki kualifikasi akademik, sertifikasi, dan kompetensi pedagogik yang memenuhi standar nasional (UU Guru dan Dosen, 2005). Dalam implementasinya, Kemendikbudristek bertanggung jawab atas sistem kepegawaian guru di sekolah umum, termasuk pengangkatan, penempatan, kenaikan pangkat, serta evaluasi kinerja melalui mekanisme penilaian angka kredit (Kemendikbudristek, 2022). Dengan demikian, guru PAI yang bertugas di sekolah umum secara struktural berada dalam sistem birokrasi Kemendikbudristek meskipun substansi keagamaannya dibina oleh kementerian lain.

Seiring diberlakukannya Kurikulum Merdeka, Kemendikbudristek mengatur aspek pedagogik yang harus diterapkan semua guru, termasuk guru PAI. Kebijakan tersebut menekankan pada pembelajaran berbasis kompetensi, asesmen formatif, diferensiasi, dan penguatan karakter siswa (Kemendikbudristek, 2022). Dalam konteks ini, guru PAI diposisikan sebagai bagian dari ekosistem pendidikan nasional yang harus mengikuti standar proses dan penilaian yang sama dengan guru mata pelajaran lainnya. Studi terbaru menunjukkan bahwa implementasi Kurikulum Merdeka menuntut kompetensi pedagogik yang lebih tinggi, termasuk kemampuan merancang pembelajaran kontekstual dan mengintegrasikan nilai karakter ke dalam kegiatan belajar (Wahyudi, 2021; Sulistiyo, 2022).



Namun demikian, Kemendikbudristek tidak mengatur substansi kurikulum PAI karena domain tersebut berada dalam kewenangan Kementerian Agama. Hal ini menyebabkan kebijakan Kemendikbudristek bersifat struktural-pedagogis, bukan substantif-teologis. Guru PAI harus menyesuaikan standar isi yang ditetapkan Kemenag dengan standar proses yang ditetapkan Kemendikbudristek. Penelitian lima tahun terakhir menunjukkan bahwa ketidaksinkronan antara standar isi PAI dan standar pedagogik nasional sering menimbulkan kebingungan dalam penyusunan tujuan pembelajaran, penyelarasan CP/ATP, serta penyusunan asesmen (Noer & Sa'adillah, 2023; Rosidin, 2022).

Selain itu, Kemendikbudristek juga mengatur PPPK Guru, rekrutmen ASN daerah, serta distribusi guru berbasis Dapodik. Guru PAI yang mengajar di sekolah umum terikat pada sistem ini, termasuk dalam hal pendataan kepegawaian dan formasi ASN tahun 2021–2024 (Kemendikbudristek, 2023). Sejumlah penelitian mengungkap bahwa distribusi guru PAI sering tidak merata karena kebutuhan formasi ditentukan oleh pemerintah daerah, bukan oleh Kemenag yang memahami kebutuhan guru agama secara substantif (Syafuruddin, 2023; Junaidi, 2021). Akibatnya, pada beberapa daerah terjadi kekurangan guru PAI, sementara di daerah lain terjadi kelebihan guru.

Kemendikbudristek juga memiliki peran dalam perlindungan profesi guru melalui kebijakan seperti *Perlindungan Guru dan Tenaga Kependidikan* yang memberikan payung hukum atas tindakan kekerasan, kriminalisasi, atau tekanan psikologis dalam proses belajar mengajar (Kemendikbudristek, 2021). Namun sejumlah penelitian menekankan bahwa kebijakan perlindungan guru belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan spesifik yang dihadapi guru PAI, terutama terkait isu sensitif dalam pengajaran agama, seperti intoleransi, radikalisme, dan konflik nilai (Parker, 2022; Sirry, 2023).

Secara keseluruhan, kebijakan Kemendikbudristek membentuk ranah keprofesian guru PAI di sisi administratif, pedagogik, dan manajerial sekolah. Namun karena substansi pendidikan agama bukan menjadi kewenangannya, maka guru PAI berada dalam posisi setengah berada di bawah Kemendikbudristek dan setengah di bawah Kemenag. Struktur ini menjadi titik awal munculnya dualisme kebijakan yang lebih jelas terlihat dalam pembahasan kebijakan Kemenag pada subbab berikutnya.

Kebijakan Kementerian Agama (Kemenag) Terkait Guru PAI

Kementerian Agama (Kemenag) memiliki mandat substantif dalam pengelolaan Pendidikan Agama Islam (PAI) di seluruh satuan pendidikan di Indonesia. Mandat ini berpijak pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 yang menegaskan bahwa kurikulum, standar kompetensi, tenaga pendidik agama, serta pengawasan pendidikan agama berada di bawah kewenangan Kemenag (PP 55/2007, 2007). Dengan demikian, meskipun sekolah umum berada dalam struktur Kemendikbudristek, aspek substansi dan kualitas keagamaan yang diajarkan guru PAI sepenuhnya menjadi domain Kemenag. Dalam lima tahun terakhir, Kemenag memperkuat mandat ini melalui berbagai kebijakan pembinaan, digitalisasi data guru agama, hingga implementasi program moderasi beragama (Kemenag, 2021; Direktorat PAI, 2023).

Pada ranah kurikulum, Kemenag berperan dalam merumuskan standar isi PAI, termasuk capaian pembelajaran (CP) dan struktur materi berbasis nilai akidah, ibadah, akhlak, serta sejarah



Islam. Kurikulum PAI terbaru juga dirancang untuk mendukung program nasional Moderasi Beragama, yang bertujuan mengembangkan sikap toleran, anti-kekerasan, dan berorientasi pada persatuan nasional (Mustaqim, 2022; Hasanah, 2020). Penelitian lima tahun terakhir menunjukkan bahwa peran Kemenag dalam menjaga kualitas kurikulum PAI sangat krusial, terutama mengingat tantangan radikalisme, polarisasi sosial, dan meningkatnya wacana intoleransi di ruang publik (Parker, 2022; Sirry, 2023).

Dalam bidang pembinaan guru, Kemenag bertanggung jawab mengembangkan kompetensi teologis, spiritual, dan moral guru PAI melalui berbagai forum seperti Kelompok Kerja Guru PAI (KKG-PAI), MGMP-PAI, dan kegiatan bimtek tahunan. Laporan pembinaan guru PAI tahun 2022–2024 menunjukkan bahwa Kemenag terus meningkatkan kualitas pembinaan melalui penyediaan modul moderasi beragama, penguatan supervisi PAI, serta pelatihan berbasis digital untuk guru agama di seluruh Indonesia (Direktorat PAI, 2023). Penelitian terbaru menunjukkan bahwa pembinaan Kemenag memberi dampak signifikan terhadap pemahaman guru PAI tentang pengajaran agama yang inklusif dan berorientasi pembentukan karakter (Noer & Sa'adillah, 2023; Syafruddin, 2023).

Salah satu mandat paling strategis adalah kewenangan Kemenag dalam menyelenggarakan Pendidikan Profesi Guru (PPG) PAI. Berbeda dari mata pelajaran umum, PPG bagi guru PAI dikelola oleh Kemenag, termasuk proses seleksi, kurikulum profesional, dan penetapan kelulusan (Miswari, 2023). Namun penelitian lima tahun terakhir memperlihatkan adanya berbagai kendala, seperti keterbatasan kuota PPG PAI, ketidaksinkronan data antara Kemenag dan Kemendikbudristek, serta lamanya antrean peserta untuk memperoleh sertifikasi (Sukardi, 2020; Junaidi, 2021). Kondisi ini menjadi salah satu penyebab ketidakmerataan profesionalitas guru PAI di sekolah umum, terutama karena sertifikasi berpengaruh terhadap hak tunjangan profesi.

Dalam aspek supervisi dan pengawasan, Kemenag memiliki jaringan pengawas PAI yang bertugas menilai kelayakan pembelajaran agama di sekolah. Pengawas PAI menilai aspek kompetensi keagamaan, akidah moral, dan kesesuaian materi dengan standar Kemenag. Namun dalam praktiknya, kewenangan ini sering tumpang tindih dengan supervisi akademik dari dinas pendidikan, sehingga guru PAI harus mengikuti dua standar supervisi yang tidak selalu harmonis (Rahim, 2017; Suyatno, 2022). Penelitian terbaru juga menunjukkan bahwa ketidakjelasan pembagian tugas supervisi berkontribusi pada ketidakkonsistenan mutu pengajaran PAI di berbagai sekolah (Rosidin, 2022; Wahyudi, 2021).

Kemenag juga mengembangkan sistem pendataan digital, seperti SIAGA (Sistem Informasi Administrasi Guru Agama), untuk memantau kinerja dan status guru agama secara nasional. Data terbaru menunjukkan bahwa SIAGA menjadi alat penting dalam penetapan tunjangan, distribusi guru, serta penilaian kinerja dalam Rencana Kerja Guru Agama (Direktorat PAI, 2023). Namun demikian, keterpisahan SIAGA dari sistem Dapodik Kemendikbudristek sering menimbulkan kesalahan pendataan atau keterlambatan pemutakhiran data, yang berdampak pada hak-hak administratif guru (Miswari, 2023; Syafruddin, 2023).

Secara keseluruhan, kebijakan Kemenag menempatkan guru PAI pada kerangka pembinaan substantif-teologis dan profesional keagamaan. Kemenag mengatur kurikulum, pembinaan moral, supervisi agama, serta PPG PAI. Namun, karena kewenangan administratif dan status kepegawaian guru PAI tetap berada di bawah Kemendikbudristek, kebijakan Kemenag tidak dapat berdiri sendiri.



Ketidakterpaduan ini melahirkan fenomena dualisme kebijakan, yang berdampak pada beban administratif, fragmentasi pembinaan, dan tantangan profesionalitas bagi guru PAI. Hal ini menjadi titik kritis yang akan dianalisis pada subbab berikutnya terkait implikasi dualisme terhadap profesionalitas guru PAI.

Implikasi Dualisme Kebijakan terhadap Profesionalitas Guru PAI

Dualisme kebijakan antara Kemendikbudristek dan Kementerian Agama menghasilkan dampak signifikan terhadap profesionalitas guru Pendidikan Agama Islam (PAI), terutama karena guru PAI berada dalam posisi unik: secara administratif mereka menjadi bagian dari struktur pendidikan umum, namun secara substantif-teologis berada di bawah pembinaan kementerian agama. Penelitian lima tahun terakhir menunjukkan bahwa kondisi ini menciptakan problem identitas profesi, hambatan pengembangan karier, ketidaksinkronan kurikulum, keterbatasan akses PPG, hingga tekanan psikologis dalam menjalankan tugas (Noer & Sa'adillah, 2023; Rosidin, 2022; Sukardi, 2020).

Implikasi pertama yang paling dirasakan adalah ambivalensi identitas profesional. Studi terbaru menemukan bahwa guru PAI kerap mengalami kebingungan kewenangan karena harus menaati dua garis komando yang berbeda: pembinaan keagamaan dari Kemenag dan pembinaan administratif dari Kemendikbudristek (Syafuruddin, 2023). Dua otoritas ini tidak selalu memiliki kebijakan yang sejalan, sehingga guru PAI merasakan fragmentasi identitas dan kesulitan menentukan orientasi profesionalnya (Suyatno, 2022). Dalam jangka panjang, dualisme ini dapat melemahkan sense of belonging dan loyalitas profesi, sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian klasik tentang profesionalitas guru agama (Muhaimin, 2012), yang kini kembali ditegaskan melalui studi-studi terbaru (Hanafi, 2021; Mustaqim, 2022).

Implikasi kedua menyangkut akses profesionalisasi dan sertifikasi, khususnya melalui Pendidikan Profesi Guru (PPG). Meskipun guru PAI wajib memiliki sertifikat pendidik sebagaimana guru lain, pelaksanaan PPG PAI berada di bawah Kemenag. Hal ini menimbulkan masalah teknis seperti ketidaksinkronan data SIAGA–Dapodik, keterbatasan kuota PPG PAI, dan proses seleksi yang tidak sepenuhnya terintegrasi (Miswari, 2023; Sukardi, 2020). Penelitian oleh Junaidi (2021) menunjukkan bahwa banyak guru PAI sekolah umum menunggu bertahun-tahun untuk memperoleh sertifikasi, sementara rekan sejawat dari madrasah lebih cepat dilayani karena berada langsung di bawah Kemenag. Kesenjangan akses ini berdampak pada profesionalitas karena sertifikasi terkait erat dengan tunjangan profesi, motivasi kerja, dan pengembangan diri guru.

Implikasi ketiga terkait inkonsistensi kurikulum dan supervisi. Kurikulum nasional ditetapkan Kemendikbudristek, sedangkan standar isi PAI disusun Kemenag. Guru PAI harus menafsirkan dan memadukan dua kebijakan tersebut dalam praktik. Studi Wahyudi (2021) menunjukkan bahwa guru PAI kesulitan menyusun CP–ATP yang sesuai Kurikulum Merdeka tetapi tetap konsisten dengan struktur teologis PAI versi Kemenag. Ketidaksinkronan ini menyebabkan variasi kualitas pembelajaran antar sekolah dan antar guru (Rosidin, 2022). Di sisi lain, dualisme supervisi antara pengawas sekolah dan pengawas PAI menyebabkan standar evaluasi yang berbeda, sehingga guru PAI menghadapi tekanan untuk memenuhi ekspektasi ganda yang tidak selalu harmonis (Rahim, 2017; Syafuruddin, 2023).



Implikasi keempat menyangkut pengembangan karier dan kesejahteraan guru. Jalur kenaikan pangkat dan mutasi berada di bawah pemerintah daerah atau Kemendikbudristek, sementara pembinaan substansi dilakukan oleh Kemenag. Penelitian lima tahun terakhir menemukan bahwa guru PAI sering terhambat dalam promosi jabatan fungsional karena angka kredit mereka tergantung pada dua jenis supervisi yang tidak selalu saling mendukung (Hanafi, 2021; Noer & Sa'adillah, 2023). Situasi ini berbeda dengan guru mata pelajaran lain yang memiliki jalur karier tunggal dan jelas.

Di sisi psikologis, dualisme kebijakan juga menimbulkan beban emosional bagi guru PAI. Mengajar mata pelajaran agama di tengah keberagaman sosial sekolah umum sudah menjadi tantangan tersendiri. Ketika ditambah dengan tekanan administratif, ketidakpastian karier, dan tuntutan pembinaan dari dua kementerian, guru PAI lebih rentan mengalami stres profesional (Parker, 2022; Sirry, 2023). Penelitian terbaru tentang literasi religius juga menunjukkan bahwa guru agama memiliki peran sangat strategis dalam membangun toleransi dan mencegah ekstremisme, namun paradoksnya, mereka tidak selalu mendapatkan dukungan sistemik yang memadai (Suyanto et al., 2024).

Meskipun demikian, dualisme tidak sepenuhnya berdampak negatif. Sejumlah penelitian mutakhir menegaskan bahwa jika kedua kementerian melakukan sinergi kebijakan terutama dalam PPG, kurikulum, dan supervise, guru PAI justru dapat memperoleh manfaat dari dua sistem pembinaan yang saling melengkapi (Mustaqim, 2022; Parker, 2022). Namun kondisi ini hanya dapat dicapai apabila ada harmonisasi regulasi dan integrasi kebijakan tingkat tinggi.

Secara keseluruhan, dualisme kebijakan memiliki implikasi serius terhadap profesionalitas guru PAI, mulai dari identitas profesi, sertifikasi, supervisi, hingga kesejahteraan dan kesehatan psikologis. Tantangan ini menegaskan urgensi perumusan kebijakan terpadu lintas kementerian untuk memastikan keberlanjutan profesionalitas guru PAI dalam sistem pendidikan nasional.

KESIMPULAN

Penelitian ini mengkaji secara komprehensif dualisme kebijakan antara Kemendikbudristek dan Kementerian Agama dalam pengaturan guru Pendidikan Agama Islam (PAI) di sekolah umum, serta implikasinya terhadap profesionalitas guru. Analisis berdasarkan lebih dari tiga puluh sumber nasional dan internasional tahun 2020–2025 menunjukkan bahwa dualisme kebijakan bukan sekadar persoalan teknis-birokratis, melainkan persoalan struktural yang berpengaruh langsung pada status profesi, pembinaan kompetensi, dan performa pedagogis guru PAI di lapangan. Guru PAI berada pada posisi yang terfragmentasi: secara administratif mereka berada di bawah Kemendikbudristek dan pemerintah daerah, tetapi secara substansial-teologis dan profesional berada di bawah pembinaan Kemenag. Fragmentasi ini menghasilkan beragam persoalan seperti ketidaksinkronan kurikulum, ketidakjelasan jalur karier, hambatan akses sertifikasi, dan supervisi ganda yang belum terkoordinasi.

Arah kebijakan Kemendikbudristek dalam lima tahun terakhir melalui Kurikulum Merdeka mengharuskan guru PAI mengikuti standar pembelajaran berbasis kompetensi, asesmen formatif, dan praktik diferensiasi pedagogis. Sementara itu, Kemenag memperkuat moderasi beragama, kurikulum PAI berbasis nilai-nilai keislaman substantif, dan penyelenggaraan Pendidikan Profesi Guru (PPG) PAI. Ketidakterpaduan dua arah kebijakan ini membuat guru PAI harus melakukan



adaptasi yang tidak mudah, terutama dalam mengintegrasikan standar isi Kemenag dengan standar proses Kemendikbudristek. Dampak lebih jauh terlihat pada rasa kepemilikan profesional (sense of identity), motivasi mengajar, serta konsistensi mutu pembelajaran PAI di sekolah umum.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan studi kepustakaan tanpa melibatkan data empiris lapangan seperti wawancara, observasi, atau survei besar. Hal ini membuat deskripsi mengenai pengalaman guru PAI tidak sepenuhnya mewakili variasi kontekstual di daerah. Selain itu, ketergantungan pada dokumen dan publikasi lima tahun terakhir membuat penelitian ini bersifat analitis-deskriptif dan belum mampu memetakan tingkat dampak secara terukur.

Dari keterbatasan tersebut muncul gap penelitian, yaitu perlunya studi empiris berbasis data primer mengenai pengalaman guru PAI di berbagai daerah terkait dualisme kebijakan. Sangat sedikit penelitian yang menggabungkan perspektif guru PAI, kepala sekolah, pengawas, dan pejabat daerah dalam satu desain riset yang terpadu. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengukur dampak langsung dualisme kebijakan terhadap capaian pembelajaran peserta didik, tingkat profesionalitas guru, dan efektivitas supervisi pendidikan agama di sekolah.

Meskipun demikian, penelitian ini memberikan novelty dengan menyintesis literatur terbaru 2020–2025 mengenai kebijakan pendidikan Islam, PPG, kurikulum merdeka, dan moderasi beragama, kemudian mengintegrasikannya dalam analisis mengenai dualisme kebijakan dua kementerian. Berbeda dari kajian klasik yang menekankan aspek historis atau struktural, artikel ini menempatkan guru PAI sebagai fokus utama dan membaca dampak kebijakan secara langsung terhadap profesionalitas mereka, baik dari aspek karier, kurikulum, supervisi, maupun kesejahteraan psikologis.

Secara umum, penelitian ini menyimpulkan bahwa dualisme kebijakan tidak dapat dibiarkan berlarut-larut karena menghambat penguatan profesionalitas guru PAI dan konsistensi mutu pendidikan agama. Harmonisasi kebijakan merupakan kebutuhan mendesak untuk memastikan kesinambungan pembinaan guru, keadilan akses PPG, integrasi kurikulum, serta penyederhanaan supervisi. Keterpaduan sistem pendataan antara SIAGA dan Dapodik harus menjadi prioritas agar kebijakan berbasis data dapat berjalan efektif. Selain itu, pembentukan kebijakan bersama (joint regulation) antara Kemendikbudristek dan Kemenag dapat menjadi solusi untuk menghilangkan fragmentasi otoritas, khususnya terkait rekrutmen, mutasi, sertifikasi, dan promosi jabatan fungsional guru PAI.

Penelitian ini menyarankan agar pengambil kebijakan mengembangkan model tata kelola tunggal (single authority model) atau setidaknya mekanisme koordinasi terpadu (integrated governance model) antara dua kementerian. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan melakukan studi lapangan multi-situs dengan melibatkan guru PAI dari berbagai provinsi agar temuan empiris dapat memperkaya wacana reformasi tata kelola guru PAI di masa mendatang. Dengan demikian, pendidikan agama di sekolah umum tidak hanya selaras dengan tujuan sistem pendidikan nasional, tetapi juga mampu merespons kebutuhan sosial-keagamaan masyarakat Indonesia kontemporer secara lebih profesional dan terintegrasi.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Arifin, Zainal. 2021. "Implementasi Moderasi Beragama dalam Pembelajaran PAI." *Tarbiyah* 29(2): 113–128.
- Azra, Azyumardi. 2015. *Islam Nusantara dan Pendidikan*. Jakarta: Logos.
- Bagong Suyanto, Mun'im Sirry, Rahma Sugihartati, et al. 2024. "Problems of Religious Literacy in Indonesian Education." *Journal of Religious Education* 52(1): 1–19.
- Basri, Hasan. 2022. "Tantangan Guru PAI dalam Kurikulum Merdeka." *Jurnal Pendidikan Islam Indonesia* 7(1): 55–68.
- Creswell, John W. 2020. *Qualitative Inquiry and Research Design*. Thousand Oaks: Sage.
- Denzin, Norman. 2021. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Direktorat Jenderal Pendis. 2022. *Roadmap Penguatan Pendidikan Agama Islam di Sekolah*. Jakarta: Kemenag RI.
- Direktorat PAI. 2023. *Evaluasi Pelaksanaan SIAGA dan Pembinaan Guru Agama*. Jakarta: Kemenag RI.
- Direktorat PAI. 2023. *Laporan Pembinaan Guru dan Tenaga Kependidikan PAI*. Jakarta: Kemenag RI.
- Hasanah, Siti. 2020. "Moderasi Beragama sebagai Basis Kurikulum PAI." *Al-Fikr* 24(1): 87–102.
- Hanafi, Muhammad. 2021. "Profesionalisme Guru PAI di Era Digital." *Tarbawi* 16(2): 211–225.
- Junaidi, Ahmad. 2021. "Dualisme Pengelolaan Pendidikan Agama Islam di Sekolah." *At-Ta'lim* 20(1): 1–16.
- Kemendikbudristek. 2021. *Panduan Perlindungan Guru dan Tenaga Kependidikan*. Jakarta: Kemendikbudristek.
- Kemendikbudristek. 2022. *Kurikulum Merdeka: Konsep dan Implementasi*. Jakarta: Kemendikbudristek.
- Kemendikbudristek. 2023. *Laporan Formasi ASN PPPK 2021–2024*. Jakarta: Kemendikbudristek.
- Kemenag RI. 2021. *Pedoman Penguatan Moderasi Beragama*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam.
- Kemenag RI. 2023. *Evaluasi Nasional Moderasi Beragama*. Jakarta: Direktorat PAI.
- Lyn Parker. 2022. "Religious Education for Peaceful Coexistence in Indonesia." *Oxford Review of Education* 48(4): 502–520.
- Machi, Lawrence, dan Brenda McEvoy. 2021. *The Literature Review: Six Steps to Success*. Thousand Oaks: Corwin.
- Miswari. 2023. "PPG PAI dan Tantangan Kebijakan Kemenag." *Edukasia Islamika* 6(2): 121–139.
- Muhaimin. 2012. *Pengembangan Kurikulum PAI*. Jakarta: RajaGrafindo.
- Mustaqim, Abdul. 2022. "Moderasi Beragama dalam Pembelajaran PAI." *Jurnal Pendidikan Agama Islam* 19(2): 150–167.
- "Dynamics of Islamic Education Policies in Indonesia." 2023. *Cogent Education* 10(1): 2172930.
- "Noer, Syaifudin, dan Rangga Sa'adillah. 2023. "Kebijakan Pemerintah dalam Peningkatan Mutu Guru PAI: SLR." *Tarbawi* 9(1): 34–52.



- Nata, Abuddin. 2014. *Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- OECD. 2023. *Teacher Professionalism Index in Southeast Asia*. Paris: OECD Publishing.
- Parker, Lyn, and Pam Nilan. 2021. "Youth, Religion, and Education in Indonesia." *Asian Journal of Social Science* 49(2): 213–234.
- "Islamic Religious Education in Indonesia: Roles and Modern Challenges." 2024. *Contemporary Education Studies* 6(2): 75–94.
- "Multicultural Values in Religious Education in Inclusive Schools." 2023. *Journal of Multicultural Pedagogy* 4(2): 100–118.
- Rahim, Abdul. 2017. "Supervisi Pendidikan Agama di Sekolah Umum." *Tarbawi* 14(2): 102–118.
- Rosidin, Dedi. 2022. "Sinkronisasi Kurikulum PAI dengan Kurikulum Merdeka." *Ta'dib* 25(2): 120–133.
- Sauri, Sofyan. 2021. "Transformasi Kurikulum PAI Berbasis Kompetensi." *Jurnal Ilmu Pendidikan Islam* 12(3): 221–234.
- Sirry, Mun'im. 2023. "Islamic Education and Social Cohesion in Indonesia." *Asian Education and Development Studies* 12(3): 297–315.
- Sukardi. 2020. "Akses PPG bagi Guru PAI Sekolah Umum." *Edukasia Islamika* 5(2): 145–160.
- Sulistiyo, Angga. 2022. "Tuntutan Profesionalisme Guru dalam Kurikulum Merdeka." *Jurnal Pendidikan Nasional* 10(1): 45–59.
- Syafruddin. 2023. "Supervisi PAI dan Problematika Dualisme Pembinaan." *Al-Hikmah* 14(1): 77–93.
- Suyatno. 2022. "Dualisme Kewenangan Guru Agama di Sekolah Indonesia." *Manajemen Pendidikan Islam* 8(1): 15–31.
- UNESCO. 2022. *Religious Education and Social Harmony in Southeast Asia*. Paris: UNESCO.
- Wahyudi, Riko. 2021. "Implementasi PAI dalam Kerangka Kurikulum Merdeka." *Jurnal Pendidikan Karakter* 11(1): 133–149.