

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG
SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET, DAN TEKNOLOGI
2022**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia dan perkenan-Nya dengan telah tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dilakukan oleh Tim Penyusun Naskah Akademik. Kegiatan penyusunan naskah akademik ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberi pemahaman terkait dengan tingkat urgensi dilakukannya perubahan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Saat ini ada beberapa undang-undang yang mengatur mengenai pendidikan yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi secara khusus mengatur mengenai guru, dosen, dan pendidikan tinggi dimana pengaturan mengenai guru, dosen, dan pendidikan tinggi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Hal ini menyebabkan terdapatnya pengaturan yang beririsan antara ketiga Undang-Undang yang ada sehingga menyulitkan penerapan ketiga Undang-Undang tersebut.

Dalam perjalanannya, beberapa norma pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga telah diamandemen melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, pendidikan pesantren telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren sebagai bagian dari penyelenggaraan Sistem Pendidikan Nasional. Dengan pertimbangan di atas, pengaturan terkait pendidikan perlu dikembalikan dalam satu sistem pendidikan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 43 dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap Rancangan Undang-Undang harus disertai dengan Naskah Akademik. Oleh karenanya Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi melakukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang ini selain untuk memenuhi persyaratan penyusunan Rancangan Undang-Undang juga dilakukan dalam rangka memberikan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang melatarbelakangi perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang dimaksud.

Jakarta, 15 Juli 2022

a.n. Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi,
Kepala Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan



Anindito Aditomo, S.Psi., M.Phil., Ph.D.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia dan perkenannya, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional telah selesai diselaraskan. Naskah Akademik ini telah memuat pokok-pokok pikiran yang mendasari alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional selaku unit kerja yang memiliki tugas dan fungsi di bidang penyelarasan naskah akademik pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, melaksanakan penyelarasan naskah akademik atas permohonan yang diterima dari Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 26875/MPK.A/HK.01.01/2022 sebagai amanat Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional dilaksanakan oleh Tim Penyelarasan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor PHN.15-HN.02.04 Tahun 2022 yang bertugas untuk melakukan penyelarasan terhadap sistematika dan materi muatan Naskah Akademik. Penyelarasan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.

Materi muatan dalam Naskah Akademik yang diselaraskan telah memuat pokok-pokok pikiran yang mendasari alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional termasuk implikasi yang timbul akibat penerapan sistem baru baik dari aspek kehidupan berbangsa dan bernegara maupun aspek beban keuangan negara. Setelah seluruh tahapan kegiatan dilaksanakan oleh Tim Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Surat Keterangan Hasil Penyelarasan Naskah Akademik.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terlaksananya kegiatan penyelarasan Naskah Akademik dengan memberikan saran dan masukan untuk melengkapi materi muatan Naskah Akademik ini. Namun, kami menyadari bahwa hasil penyelarasan ini masih sangat mungkin terdapat kajian yang belum terakomodir di dalam materi muatan naskah akademik, untuk itu kami mengharapkan saran serta masukan guna perbaikan dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Kami berharap agar Naskah Akademik yang telah diselaraskan ini dapat menjadi dokumen komprehensif yang menjadi acuan dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Jakarta, 18 Juli 2022
Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional,



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.
NIP. 19710501 199303 1 001

DAFTAR ISI

BAB I: PENDAHULUAN	7
A. Latar Belakang	7
B. Identifikasi Masalah	22
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	22
D. Metode.....	22
BAB II: KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	24
A. Kajian Teoretis.....	24
B. Kajian terhadap Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan	93
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	104
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur	259
BAB III: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	287
A. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	287
B. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen	288
C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi	290
D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah	293
E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan	293
F. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.....	294
G. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.....	295
H. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka.....	295
I. Undang-Undang terkait Profesi.....	295
BAB IV: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS.....	297
A. Landasan Filosofis.....	297
B. Landasan Sosiologis	298
C. Landasan Yuridis	299
BAB V: JANGKAUAN, ARAH, DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN.....	301
A. Sasaran yang Akan Diwujudkan.....	301
B. Arah dan Jangkauan Pengaturan	301
C. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	302

BAB VI: PENUTUP.....	352
A. Simpulan.....	352
B. Saran	359

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sementara Visi Indonesia 2045, seratus tahun paska kemerdekaan, mencanangkan agar Indonesia menjadi negara yang “berdaulat, maju, adil, dan makmur”.¹ Untuk mencapai visi tersebut, Indonesia membutuhkan sektor pendidikan yang mumpuni dalam menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, mandiri, serta mampu meningkatkan harkat dan martabat bangsa. Selain itu, sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu, dan relevansi pendidikan untuk mengakomodasi keberagaman Indonesia dan menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), disrupsi teknologi dan peningkatan otomatisasi telah berdampak pada berubahnya kemampuan yang dituntut dari sumber daya manusia: kemampuan memecahkan masalah, kognitif, dan sosial menjadi semakin penting, sementara kebutuhan keterampilan fisik semakin berkurang.² Pekerjaan seperti operator mesin, pekerja pertanian terampil, dan pekerja keterampilan dasar diproyeksikan akan banyak tergantikan oleh teknologi, sementara pekerjaan-pekerjaan baru yang tercipta akan menekankan keterampilan dasar (literasi, numerasi), interaktif

¹ Tim Penyusun Visi Indonesia 2045, *Visi Indonesia 2045*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2019, halaman IV.

² World Economic Forum, *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, 2019, halaman 22.

(negosiasi, persuasi), dan teknologi (pemrograman, perancangan sistem).³ Dengan demikian, definisi kecerdasan telah berubah seiring waktu. Oleh karena itu, perlu melakukan pembaharuan pengaturan sistem pendidikan agar tetap berjalan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.

Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa, “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.” Saat ini terdapat tiga undang-undang yang mendasari pengaturan terkait pendidikan, yaitu UU Sisdiknas, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen), dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Dikti). Ketiga undang-undang tersebut perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan pendidikan nasional. Terdapat beberapa permasalahan yang telah teridentifikasi yaitu:

1. Pengaturan mengenai **dasar pendidikan nasional** dalam UU Sisdiknas perlu penyelarasan dengan pengaturan mengenai dasar pendidikan tinggi dalam UU Dikti. UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, sedangkan UU Dikti mengatur bahwa pendidikan tinggi mengatur bahwa pendidikan tinggi berdasarkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Dengan mandat dari UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemerintah menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, perlu konsistensi pengaturan antara dasar pendidikan nasional dan dasar pendidikan tinggi.
2. Pengaturan mengenai **fungsi dan tujuan pendidikan nasional** perlu penyelarasan selain dengan tujuan sistem pendidikan nasional yang dimandatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, juga dengan teori hakikat Pendidikan, teori fungsi Pendidikan, teori belajar dan pembelajaran, serta teori kurikulum potensi pelajar berdasarkan pemikiran dari tokoh-

³ Cisco, Oxford Economics, *Technology and the future of ASEAN jobs: The impact of AI on workers in ASEAN's six largest economies*, 2019, halaman 40.

tokoh nasional dan pemikir pendidikan yang telah mengenal identitas negara Indonesia yang beragam. Misalnya teori hakikat pendidikan mengenai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki potensi spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Teori hakikat pendidikan mengenai pendidikan yang menyejahterakan lahir dan batin selaras dengan filosofi dari Ki Hajar Dewantara yakni olah hati (etika), olah pikir (literasi), olah karsa (estetika), dan olah raga (kinestetik). Dalam pengaturan fungsi dan tujuan pendidikan dalam UU Sisdiknas dan UU Dikti saat ini, kesatuan dan keseimbangan ketiga aspek tersebut belum tergambar. Selain itu, karakter pelajar yang berkebinekaan belum menjadi bagian dari fungsi pendidikan dalam UU Sisdiknas maupun UU Dikti, padahal semangat persatuan dan kesatuan dalam keberagaman jelas terpatry dalam semboyan bangsa dan negara Indonesia yakni Bhinneka Tunggal Ika. Fungsi pendidikan dalam UU Sisdiknas perlu penyesuaian dengan hakikat belajar dan pembelajaran yang berorientasi kepada pelajar dan mendorong refleksi kritis terhadap kebenaran ilmiah. Tujuan pendidikan juga seyogyanya mengacu kepada pengembangan kompetensi multidimensional dan holistik yang tidak memisahkan antara penguasaan pengetahuan, sikap, dan keterampilan.

3. Pengaturan **fungsi dan tujuan pendidikan nasional** juga perlu penyesuaian dengan arti dari kata “fungsi” dan “tujuan” sendiri. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “fungsi” diartikan sebagai kegunaan suatu hal, sedangkan “tujuan” diartikan sebagai arah, haluan, dan maksud. Dengan demikian, fungsi pendidikan nasional perlu mengatur sifat-sifat atau profil dari pelajar yang dibentuk dalam sistem pendidikan nasional. Sedangkan tujuan pendidikan nasional perlu menggambarkan bangsa Indonesia seperti apa yang menjadi arah, haluan, dan maksud secara keseluruhan dari sistem pendidikan nasional. Dalam pengaturan UU Sisdiknas saat ini, yang diatur sebagai

fungsi pendidikan yaitu “mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa” lebih tepat diatur sebagai tujuan pendidikan sesuai arti kata “tujuan” dalam KBBI. Sebaliknya, yang diatur sebagai tujuan pendidikan yaitu “berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab” lebih tepat diatur sebagai fungsi pendidikan sesuai arti kata “fungsi” dalam KBBI.

4. Pengaturan mengenai **prinsip penyelenggaraan pendidikan** perlu penyesuaian dengan perkembangan teori belajar dan perubahan tuntutan zaman. Misalnya, UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung. Padahal teori belajar kontemporer menekankan bahwa tujuan pembelajaran perlu bersifat multidimensi yang mencakup pengetahuan, sikap, dan keterampilan secara holistik, tidak hanya berfokus pada keterampilan seperti membaca, menulis, dan berhitung. Selain itu, riset tentang metode pembelajaran atau pedagogi juga menekankan pentingnya praktik pendidikan yang berorientasi pada kebutuhan pelajar. Dengan demikian pengaturan prinsip penyelenggaraan pendidikan perlu penyesuaian dengan mempertimbangkan kompetensi yang dibutuhkan di masa depan serta hasil riset mengenai prinsip pedagogi yang efektif.
5. Pengaturan mengenai **prinsip penyelenggaraan pendidikan** juga perlu penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan lain seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU Penyandang Disabilitas). Baik UU Sisdiknas dan UU Dikti mengatur prinsip penyelenggaraan pendidikan yang tidak diskriminatif, yakni tidak membedakan, mengucilkan, atau membatasi pelajar yang berasal dari golongan tertentu. Namun UU Penyandang Disabilitas lebih jauh mengatur bahwa pendidikan perlu inklusif, dalam arti menghilangkan hambatan yang membatasi partisipasi dan capaian semua pelajar

termasuk pelajar penyandang disabilitas. Dengan demikian pengaturan prinsip penyelenggaraan pendidikan perlu penyesuaian agar konsisten dengan mandat dalam UU Penyandang Disabilitas.

6. UU Sisdiknas mengatur bahwa **wajib belajar** mencakup pendidikan dasar selama sembilan tahun, sehingga warga negara yang wajib mengikuti pendidikan dasar adalah warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Dengan angka partisipasi kasar mencapai 106,2% untuk SD/MI/Paket A dan 92,8% untuk SMP/Mts/Paket B pada tahun 2021, wajib belajar sembilan tahun sudah mendekati terpenuhi.⁴ Dengan capaian tersebut, maka perlu dipertimbangkan adanya perluasan cakupan wajib belajar, yang juga akan mengubah pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara.
7. Pengaturan mengenai **hak dan kewajiban** masyarakat dan pemerintah dalam UU Sisdiknas terpisah dalam beberapa bagian yang berbeda. Pengaturan mengenai hak masyarakat terpisah dalam Pasal 8 dan Pasal 55, sedangkan pengaturan mengenai kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam pendanaan pendidikan terpisah dalam Pasal 11, Pasal 46, dan Pasal 49. Pengaturan yang terpisah itu perlu disatukan untuk memperjelas perbedaan hak dan kewajiban dari tiap pemangku kepentingan utama dalam ekosistem pendidikan.
8. Pengaturan mengenai **jalur, jenjang, dan jenis pendidikan** perlu penyelarasan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren). UU Sisdiknas dan UU Dikti keduanya menyebutkan keberadaan pesantren dan ma'had aly sebagai bentuk pendidikan keagamaan, namun keterkaitan antara pengaturan dalam UU Sisdiknas, UU Dikti, dan UU Guru dan Dosen dengan pengaturan dalam UU Pesantren belum jelas. Misalnya, belum jelas apakah standar nasional pendidikan yang diatur dalam UU Sisdiknas berlaku pada satuan pendidikan pesantren, dan belum jelas apakah pengaturan mengenai guru dan dosen dalam UU Guru dan Dosen berlaku juga bagi pendidik di satuan pendidikan pesantren. Belum adanya penyelarasan

⁴ Badan Pusat Statistik, 2021.

antara UU Sisdiknas, UU Guru dan Dosen, UU Dikti, dan UU Pesantren berpotensi menyebabkan kebingungan dan inkonsistensi dalam penyelenggaraan pendidikan pesantren.

9. Pengaturan mengenai **jenis pendidikan** dalam Pasal 15 UU Sisdiknas mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Dalam pelaksanaannya, perbedaan jenis pendidikan kejuruan dan jenis pendidikan vokasi tidak lagi relevan. Selain itu, terdapat inkonsistensi pengaturan antara UU Sisdiknas dan UU Dikti terkait keberadaan jenis pendidikan keagamaan. Pasal 15 UU Sisdiknas mengatur jenis pendidikan termasuk jenis pendidikan keagamaan. Pasal 15 sampai dengan Pasal 17 UU Dikti hanya mengatur keberadaan tiga jenis pendidikan yaitu akademik, vokasi, dan profesi tanpa menyebutkan jenis pendidikan keagamaan, namun Pasal 30 UU Dikti mengatur tentang pendidikan tinggi keagamaan. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut mengenai keberadaan jenis pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan tinggi, serta keterkaitan antara jenis pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah dengan pendidikan tinggi keagamaan.
10. Pengaturan mengenai **pendidikan anak usia dini** dalam Pasal 28 UU Sisdiknas membatasi bentuk pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal pada Taman Kanak-Kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat masuk ke jalur pendidikan nonformal. Setelah terbitnya UU Guru dan Dosen, pengaturan ini menyebabkan perlakuan pemerintah yang berbeda kepada pendidik KB dan TK, di mana pendidik TK dapat disebut sebagai guru dan memiliki hak dan kewajiban sebagai guru, sedangkan pendidik KB tidak memiliki kesempatan untuk menjadi guru. Pada saat yang sama, banyak KB yang telah berkembang dan memenuhi standar nasional pendidikan pada tingkat yang melampaui TK. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih lanjut apakah perlakuan yang berbeda antara pendidik KB dan TK masih relevan dalam mencapai tujuan pendidikan nasional.
11. Pengaturan mengenai **pendidikan anak usia dini** dalam Pasal 28 UU

Sisdiknas tidak membedakan dengan jelas layanan pendidikan anak usia dini yang disediakan oleh TK dan RA dibandingkan KB dan TPA. Implikasinya, sebagian besar satuan pendidikan anak usia dini yang ada menyediakan berbagai layanan yang bercampur untuk anak usia 0-6 tahun, sehingga menyulitkan pemerintah dalam melakukan penjaminan mutu serta menegakkan standar pendidik yang berlaku.

12. Pengaturan mengenai **pendidikan tinggi** dalam UU Dikti perlu penyesuaian berdasarkan kajian implementasinya dalam 10 tahun terakhir. Misalnya, Pasal 49 UU Dikti mengatur bahwa ruang lingkup, kedalaman, dan kombinasi pelaksanaan tridarma perguruan tinggi dilakukan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan setiap jenis dan program pendidikan tinggi. Dalam pelaksanaannya, jalur karier dan angka kredit dosen tetap menuntut pelaksanaan tridarma perguruan tinggi tanpa merefleksikan fleksibilitas dalam Pasal 49 UU Dikti. Oleh karena itu, perlu mengatur siapa pihak yang memiliki kewenangan untuk menentukan ruang lingkup, kedalaman, dan kombinasi pelaksanaan tridarma perguruan tinggi di tingkat perguruan tinggi, program studi, dan dosen.
13. Pengaturan dalam Pasal 65 UU Dikti mengatur tiga jenis pola pengelolaan keuangan **perguruan tinggi negeri**, yaitu pola keuangan satuan kerja, badan layanan umum, dan badan hukum. Dalam pelaksanaannya, otonomi yang dimiliki oleh perguruan tinggi negeri badan hukum sangat penting untuk mengakselerasi transformasi mereka menjadi perguruan tinggi kelas dunia. Hasil evaluasi ini menunjukkan bahwa perguruan tinggi negeri memerlukan level otonomi yang tinggi sejak pembentukannya, dan maka pengaturan tiga pola pengelolaan keuangan pada perguruan tinggi negeri perlu dikaji kembali.
14. Pengaturan mengenai **pendidikan kedinasan** dalam Pasal 29 UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen melalui jalur pendidikan formal maupun nonformal. Pada pelaksanaannya, tidak semua pendidikan kedinasan

formal yang dilaksanakan oleh pemerintah berbentuk pendidikan profesi pascasarjana. Maka perlu mengkaji kembali pengaturan mengenai pendidikan kedinasan dalam UU Sisdiknas.

15. Pengaturan mengenai **pendidikan informal** dalam Pasal 27 UU Sisdiknas perlu penyelarasan dengan standar klasifikasi internasional. Misalnya, *International Standards Classification of Education* (ISCED) yang diterbitkan oleh UNESCO tahun 2011 tidak mengenal istilah pendidikan informal, melainkan pembelajaran informal (*informal learning*). Secara internasional, pembelajaran informal tidak diperhitungkan sebagai bagian dari tingkat partisipasi dalam sistem pendidikan. Maka definisi pendidikan informal dalam UU Sisdiknas serta bentuk pendidikan yang masuk ke dalam kategori pendidikan informal perlu dikaji lebih lanjut.
16. Pengaturan mengenai **wajib belajar** perlu penyesuaian untuk memperjelas kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 34 UU Sisdiknas mengatur bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Pada pelaksanaannya, sekolah negeri tidak memungut biaya dari masyarakat namun sekolah swasta tetap memungut biaya. Sedangkan jumlah bangku pada sekolah negeri tidak mencukupi untuk semua penduduk usia wajib belajar. Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VIII/2010 terhadap Pasal 55 UU Sisdiknas menekankan bahwa pemerintah wajib memberikan bantuan teknis, subsidi dana, dan sumber daya lain kepada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat pada jenjang pendidikan dasar. Maka perlu penyesuaian pengaturan dalam UU Sisdiknas untuk memperjelas batas dari kewajiban pemerintah terkait penyelenggaraan pendidikan wajib belajar serta pendidikan di luar wajib belajar.
17. Pengaturan mengenai **pendidikan khusus** perlu penyelarasan dengan UU Penyandang Disabilitas. Dalam UU Sisdiknas, layanan untuk penyandang disabilitas diatur dalam Pasal 32, di mana UU Sisdiknas mendefinisikan pendidikan khusus sebagai pendidikan bagi pelajar

yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena disabilitas dan/atau potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Namun seiring dengan perkembangan teori dan praktik untuk penyandang disabilitas, Pasal 10 UU Penyandang Disabilitas mengatur bahwa penyandang disabilitas berhak mendapatkan pendidikan secara inklusif dan khusus. Oleh karena itu perlu menyesuaikan pengaturan dalam UU Sisdiknas agar selaras dengan UU Penyandang Disabilitas tersebut. Selain itu, riset menemukan bahwa layanan yang diperlukan oleh kelompok pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa perlu berbeda dari pelajar penyandang disabilitas, sehingga UU Sisdiknas juga perlu penyesuaian untuk mengakomodasi kebutuhan mereka dengan lebih baik.

18. Pengaturan mengenai **pendidikan layanan khusus** perlu penyeselarasan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Bencana). Pasal 32 UU Sisdiknas mendefinisikan pendidikan layanan khusus sebagai pendidikan bagi pelajar di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi, sedangkan UU Bencana mengatur tiga jenis bencana yaitu bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Selain itu, berdasarkan pengalaman Indonesia menghadapi bencana pandemi COVID-19, perlu memperjelas pengaturan terkait penyelenggaraan pendidikan di masa bencana. Layanan untuk beberapa kategori pelajar juga belum diatur, seperti pelajar usia anak yang berhadapan dengan hukum, pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi dari luar negeri, pelajar tanpa kewarganegaraan, dan pelajar tuna wisma.
19. Pengaturan mengenai **standar nasional pendidikan** perlu penyeselarasan dengan praktik pendidikan yang ada di Indonesia. Angka 17 dalam ketentuan umum UU Sisdiknas mendefinisikan standar nasional pendidikan sebagai kriteria minimal tentang sistem pendidikan, lalu Pasal 35 UU Sisdiknas mengatur bahwa standar nasional pendidikan terdiri atas delapan standar yang digunakan sebagai acuan

pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan. Pada pelaksanaannya, adanya delapan standar nasional pendidikan dirasa terlalu mengikat, terutama jika diberlakukan tanpa kecuali pada seluruh spektrum pendidikan nonformal dan praktik pembelajaran informal yang variasinya sangat luas. Selain itu, pemberlakuan standar nasional pendidikan yang sama pada semua daerah di Indonesia menyebabkan kurangnya relevansi standar tersebut pada daerah-daerah dengan kondisi pendidikan yang masih tertinggal. Sehingga perlu mengkaji kembali relevansi dari kedelapan standar nasional pendidikan yang ada, apakah semua standar nasional pendidikan perlu berlaku pada semua jalur pendidikan, dan tahapan pencapaian standar nasional pendidikan sesuai kondisi daerah yang beragam.

20. Pengaturan mengenai muatan wajib dalam **kurikulum** perlu penyesuaian dengan dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional. Pasal 37 UU Sisdiknas mengatur bahwa kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, dan bahasa. Namun berbagai pemangku kepentingan di sektor pendidikan mendorong penegasan pengaturan bahwa: a) pendidikan Pancasila perlu menggantikan pendidikan kewarganegaraan sebagai muatan wajib, dan b) pendidikan agama, pendidikan Pancasila, dan Bahasa Indonesia perlu menjadi mata pelajaran wajib, bukan hanya muatan wajib. Pasal 37 UU Sisdiknas juga mengatur bahwa kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, dan bahasa, sedangkan Pasal 35 UU Dikti mengatur bahwa kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat mata kuliah agama, Pancasila, kewarganegaraan, dan Bahasa Indonesia. Meskipun UU Dikti merupakan pengaturan *lex specialis* terkait pendidikan tinggi, pengaturan dalam UU Sisdiknas maupun UU Dikti terkait kurikulum wajib pendidikan tinggi perlu penyesuaian untuk mempertimbangkan juga masukan dari pemangku kepentingan di atas.
21. Struktur dan kerangka dasar **kurikulum** perlu diselaraskan dengan praktik penyelenggaraan pendidikan yang lazim di dunia. Saat ini,

pemerintah pusat menerbitkan dua dokumen yang dijadikan acuan pengembangan kurikulum yakni struktur kurikulum dan kerangka dasar kurikulum. Kedua dokumen tersebut memiliki irisan yang sangat besar. Selain itu, adanya dua dokumen acuan kurang selaras dengan praktik yang lebih lazim di dunia yaitu pemerintah pusat hanya menerbitkan satu dokumen acuan kerangka kurikulum. Agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat, pengaturan mengenai pengembangan kurikulum juga perlu lebih mendorong kemerdekaan satuan pendidikan dengan melibatkan pemangku kepentingan yang lebih luas, seperti dunia usaha, dunia industri, dan dunia kerja.

22. Baik UU Sisdiknas maupun UU Dikti belum mengatur tentang proses **pembelajaran** dalam sistem pendidikan nasional. Pengaturan ini sangat penting mengingat teori serta praktik pembelajaran yang semakin berkembang.
23. Pengaturan mengenai **evaluasi** perlu penyesuaian untuk memperjelas perbedaan antara evaluasi hasil belajar pelajar dengan evaluasi sistem pendidikan. Pasal 57 sampai dengan Pasal 59 UU Sisdiknas menggunakan istilah “evaluasi” untuk mengatur evaluasi hasil belajar pelajar oleh pendidik serta evaluasi terhadap pengelola, satuan, jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Pada praktiknya, sejak tahun 2003 hingga tahun 2014, evaluasi hasil belajar pelajar yang semestinya dilakukan oleh pendidik diterjemahkan menjadi ujian nasional terhadap individu pelajar yang dilaksanakan oleh pemerintah. Untuk memperjelas peran pemerintah dalam melakukan evaluasi sistem dan peran pendidik dalam melakukan evaluasi hasil belajar pelajar, perlu mempertimbangkan kembali penggunaan istilah “evaluasi” bagi pelajar dan menggantinya dengan istilah lain seperti “penilaian pelajar”. Pengaturan mengenai evaluasi terhadap sistem pendidikan juga perlu penyesuaian untuk memperjelas perbedaan dan keterhubungan antara evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tanpa penjelasan ini, satuan pendidikan tidak memiliki kepastian hukum dalam situasi di mana hasil evaluasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak konsisten.

24. Pengaturan mengenai **akreditasi** perlu penyelarasan dengan praktik penyelenggaraan pendidikan, termasuk keberadaan akreditasi oleh lembaga internasional. Pasal 60 UU Sisdiknas mengatur bahwa akreditasi dilakukan untuk menentukan kelayakan program dan satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal dan nonformal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. Pasal 55 UU Dikti mengatur bahwa akreditasi dilakukan untuk menentukan kelayakan program studi dan perguruan tinggi atas dasar kriteria yang mengacu pada standar nasional pendidikan tinggi. Pada perkembangannya, akreditasi tidak hanya dilaksanakan untuk menilai “kelayakan” suatu program dan satuan pendidikan tapi juga menilai pemenuhan standar tertentu oleh program dan satuan pendidikan tersebut. Lembaga akreditasi mandiri yang dibentuk oleh masyarakat menentukan standar yang menjadi basis akreditasinya sendiri, dan hasil akreditasi dari lembaga tersebut menjadi nilai jual sebuah program studi kepada calon mahasiswa. Selain itu, perlu mengatur terkait pelaksanaan akreditasi oleh lembaga akreditasi internasional yang semakin menjamur.
25. Pengaturan mengenai **pendidik dan tenaga kependidikan** perlu memperjelas perbedaan antara pendidik dan tenaga kependidikan. Definisi pendidik dalam angka 6 Pasal 1 UU Sisdiknas sebagai bagian dari kelompok tenaga kependidikan menyebabkan kesulitan merumuskan peraturan turunan mengenai standar pendidik dan tenaga kependidikan, padahal dalam pelaksanaannya tugas dan tanggung jawab pendidik dan tenaga kependidikan sangat berbeda. Selain itu, walaupun UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidik dapat disebut sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain, saat ini hanya guru dan dosen yang menerima tunjangan-tunjangan tambahan seperti tunjangan profesi, tunjangan khusus, dan tunjangan kehormatan yang diatur dalam UU Guru dan Dosen. Pada kenyataannya, banyak pendidik di luar sebutan guru dan dosen yang menjalankan tugas yang sama dengan guru dan dosen, namun tanpa menerima tunjangan yang diberikan kepada guru dan dosen. Maka perlu mengkaji kembali pengaturan

definisi, pengelompokkan, serta hak dan kewajiban berbagai jenis pendidik untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan perlakuan terhadap pendidik yang menjalankan tugas yang sama.

26. Pengaturan mengenai **pendidik dan tenaga kependidikan** juga perlu menegaskan cakupan pemberlakuan kode etik bagi guru dan dosen. Dalam UU Guru dan Dosen, Pasal 43 mengatur bahwa organisasi profesi guru membentuk kode etik, Pasal 60 mengatur bahwa dosen wajib menjunjung tinggi kode etik, serta Pasal 77 dan Pasal 78 mengatur bahwa guru dan dosen yang melakukan pelanggaran kode etik dikenai sanksi. Akan tetapi di Indonesia terdapat banyak organisasi profesi guru yang kode etiknya tidak selalu konsisten. Akibatnya, guru yang melanggar kode etik dalam salah satu organisasi profesi bisa berpindah ke organisasi profesi yang lain. Maraknya kasus perundungan, intoleransi, dan kekerasan seksual meningkatkan kebutuhan untuk memastikan kode etik yang lebih konsisten lintas organisasi profesi guru. Kode etik yang konsisten perlu untuk memastikan bahwa guru-guru yang melakukan pelanggaran kode etik berat dapat diberikan sanksi dilarang bekerja sebagai guru lagi di wilayah manapun di Indonesia. Sementara itu, pengaturan mengenai kode etik dosen belum mendelegasikan secara jelas siapa pihak yang ditugaskan untuk membentuk kode etik tersebut. Perlu dilakukan penyesuaian pengaturan mengenai kode etik untuk mengatur konsistensi lintas organisasi profesi serta memperjelas pendelegasian pembentukan kode etik dosen.
27. Pengaturan mengenai **sekolah diplomatik** dalam Pasal 64 UU Sisdiknas saat ini hanya mengatur keberadaan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh perwakilan negara asing di Indonesia, dan belum mengatur tentang sekolah Indonesia di luar negeri yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Padahal sekolah Indonesia di luar negeri diselenggarakan oleh kementerian untuk warga negara Indonesia menggunakan kurikulum yang berlaku di Indonesia. Keberadaan sekolah Indonesia di luar negeri perlu diatur di tingkat Undang-Undang

untuk mengisi kekosongan hukum keberadaan sekolah-sekolah tersebut.

28. Terdapat beberapa inkonsistensi dalam pengaturan mengenai **lembaga pendidikan asing** dalam Pasal 65 UU Sisdiknas dan pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh lembaga negara lain dalam Pasal 90 UU Dikti: UU Sisdiknas tidak mewajibkan prinsip nirlaba sedangkan UU Dikti mewajibkan, UU Sisdiknas mengatur bahwa lembaga pendidikan asing mengikutsertakan tenaga pendidik dan pengelola warga negara Indonesia sedangkan UU Dikti mengatur bahwa perguruan tinggi lembaga negara lain mengutamakan dosen dan tenaga kependidikan warga negara Indonesia. Oleh karena itu perlu dikaji kembali relevansi pengaturan terkait lembaga pendidikan asing pada jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi serta keperluan konsistensi pengaturan tersebut antar jenjang.
29. Pengaturan mengenai **sanksi administratif** dan **ketentuan pidana** perlu penyelarasan antara UU Sisdiknas, UU Dikti, dan UU Guru dan Dosen. Pasal 70 UU Sisdiknas mengatur ketentuan pidana penjara dan denda terkait karya ilmiah jiplakan, sedangkan Pasal 28 dan Pasal 90 UU Dikti hanya mengatur sanksi administratif terkait jiplakan dan plagiat. Sementara itu, Pasal 77 dan Pasal 78 UU Guru dan Dosen mengatur sanksi-sanksi lain terhadap guru, dosen, dan penyelenggara pendidikan. Oleh karena itu perlu mempertimbangkan relevansi sanksi administratif dan ketentuan pidana yang ada dengan praktik penyelenggaraan pendidikan. Misalnya, mempertimbangkan kembali apakah pelanggaran terkait pemberian dan penggunaan sebutan guru besar atau profesor tetap perlu diancam dengan pidana penjara sebagaimana diatur dalam Pasal 67 dan Pasal 68. Pasal 71 UU Sisdiknas juga mengatur ketentuan pidana bagi penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan tanpa izin pemerintah dan pemerintah daerah. Di satu sisi, pengaturan ini penting untuk melindungi pelajar. Di sisi lain, masih banyak penyelenggara pendidikan nonformal termasuk pesantren yang masih belum terdaftar ataupun memiliki izin.

Secara yuridis, ada dua alasan mengapa perlu dilakukan penataan

terhadap tiga undang-undang tersebut. Pertama, sejak tahun 2003, Mahkamah Konstitusi telah menguji pengaturan dalam UU Sisdiknas melalui melalui Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005 jo. Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006 jo. Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007, Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 58/PUU-VIII/2010, dan Putusan MK Nomor 5/PUU-X/2012. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait gaji pendidik, badan hukum pendidikan, tanggung jawab warga negara, beasiswa, bantuan kepada satuan pendidikan swasta, dan sekolah bertaraf internasional. Adanya beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait UU Sisdiknas menekankan pentingnya segera memperbaiki pengaturan tentang sistem pendidikan nasional. Kedua, keberadaan beberapa materi pengaturan yang diatur di tingkat undang-undang yang selanjutnya diatur dalam peraturan turunan, bukan di tingkat undang-undang. Pada tahun 2017, Badan Pembinaan Hukum Nasional membentuk Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional dan menyimpulkan antara lain bahwa, “Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen belum memenuhi unsur-unsur sebagai UU dan disarankan diubah dalam bentuk PUU di bawah UU dengan merujuk pada UU Sistem Pendidikan Nasional.”⁵

Berdasarkan beberapa kondisi di atas perlu untuk segera melakukan penataan undang-undang di sektor pendidikan. Dengan penataan tersebut, diharapkan mandat UUD NRI Tahun 1945 untuk penyelenggaraan satu kesatuan sistem pendidikan nasional dapat tercapai. Oleh karena itu, perlu disusun Naskah Akademik sebagai bahan penyusunan dan pembahasan Rancangan undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁶

⁵ Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional*, 2017, halaman 39.

⁶ Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”.

B. Identifikasi Masalah

Sebagai bahan yang menjadi acuan dalam penyusunan dan pembahasan maka Naskah Akademik RUU Sistem Pendidikan Nasional akan mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi di sektor pendidikan dalam penyelenggaraan Undang-Undang terkait pendidikan, termasuk UU Sisdiknas, UU Guru dan Dosen, dan UU Dikti?
2. Apa urgensi penyusunan RUU Sistem Pendidikan Nasional sebagai bagian dari solusi atas permasalahan sistem pendidikan nasional?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan RUU Sistem Pendidikan Nasional?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan RUU Sistem Pendidikan Nasional?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi di sektor pendidikan dalam pelaksanaan Undang-Undang terkait pendidikan, termasuk UU Sisdiknas, UU Guru dan Dosen, dan UU Dikti.
2. Merumuskan urgensi penyusunan RUU Sistem Pendidikan Nasional sebagai bagian dari solusi atas permasalahan sistem pendidikan nasional.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan RUU Sistem Pendidikan Nasional.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam rancangan undang-undang baru.

Sedangkan kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai referensi penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang baru.

D. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif yaitu studi pustaka yang menelaah data sekunder

berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan atau dokumen lainnya seperti UUD NRI Tahun 1945, putusan pengadilan, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pendidikan. Bahan hukum sekunder diperoleh melalui hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya terkait dengan pendidikan.

Data sekunder dalam metode yuridis normatif dilengkapi dengan data primer dari hasil wawancara, diskusi (*focus group discussion*) dengan pakar, akademisi, dan praktisi pendidikan, dan rapat dengar pendapat. Wawancara dan diskusi dilakukan dengan pemangku kepentingan terkait dalam rangka mempertajam kajian dan analisis.

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara kuantitatif maupun kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan analisis secara sistematis terhadap konten bahan hukum tersebut, dan dibandingkan dengan informasi dari narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang teridentifikasi. Data tersebut selanjutnya disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan naskah akademik.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Hakikat Pendidikan

Teori hakikat pendidikan adalah mengenai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar pelajar secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki potensi spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Makna pendidikan secara sederhana dapat diartikan sebagai usaha manusia untuk membina kepribadiannya sesuai dengan nilai-nilai di dalam masyarakat dan kebudayaannya. Pendidikan sebagai cerminan dari masyarakat (*microcosm of society*) senantiasa diharapkan memainkan peran penting untuk mencapai tujuan berbangsa. Pendidikan selalu menjadi tumpuan harapan untuk berlangsung dan bergerak majunya suatu bangsa. Peran penting yang diharapkan dari sistem pendidikan nasional adalah untuk menjaga, merawat, serta melestarikan nilai-nilai luhur bangsa, yang terkandung dalam filsafat bangsa dan negara Indonesia, yakni Pancasila. Peran pendidikan ini diamanatkan secara jelas dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.” Cita-cita bangsa tersebut membutuhkan kemampuan sistem pendidikan nasional yang transformatif, yang dapat menghasilkan sumber daya manusia utuh yang berbudaya dan merdeka secara lahir dan batin, serta berkompotensi, bijaksana, dan berjiwa humanis untuk meningkatkan kualitas hidup bangsa dan dunia.

Ki Hajar Dewantara mengartikan pendidikan sebagai upaya

untuk memajukan budi pekerti, pikiran serta jasmani anak, agar dapat memajukan kesempurnaan hidup dan menghidupkan anak yang selaras dengan alam dan masyarakatnya. Dalam naskah akademik ini, buah pikiran dari Raden Mas Soewardi Soerjaningrat atau yang lebih dikenal dengan nama Ki Hajar Dewantara, akan menjadi kerangka berpikir yang utama. Kerangka berpikir dari Ki Hajar Dewantara ini akan diperkaya dan diperkuat dengan buah pikiran dari tokoh nasional dari latar belakang ilmu dan golongan yang berbeda seperti Engku K.H. Hasyim Asyari, K.H. Ahmad Dahlan, Driyakara, R.A. Kartini, Dewi Sartika, dan Rahmah El-Yunisiah. Kajian kritis dari pandangan dan pemikiran para tokoh pendidikan di berbagai dunia juga diperlukan guna mendapatkan pandangan yang lebih komprehensif.

a. Pendidikan untuk Membentuk Akhlak, Moral, Iman dan Takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa

Pentingnya membentuk pribadi Indonesia yang memiliki akhlak, moral, iman, dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa tertuang dengan jelas dalam pilar-pilar berbangsa dan bernegara Indonesia. Dalam dasar negara Indonesia, Pancasila sila pertama, “Ketuhanan Yang Maha Esa,” menunjukkan pentingnya agama dalam membentuk karakter dan kepribadian individu, juga membentuk kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang percaya dengan keberadaan Tuhan. Adapun peran pemerintah dalam menyelenggarakan pendidikan yang mendukung terbentuknya pribadi Indonesia yang beragama, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa tertuang jelas dalam Pasal 31 ayat (3) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 amandemen keempat yang berbunyi: “pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang” dan “pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan

menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”

Dukungan terhadap hakikat pendidikan ini juga dijelaskan secara gamblang oleh berbagai tokoh Indonesia. Kiai Haji Ahmad Dahlan (atau Muhammad Darwis), seorang pahlawan nasional Indonesia yang dikenal sebagai pendiri Muhammadiyah menyampaikan bahwa pendidikan yang baik adalah yang memperhatikan aspek moralitas sebagai tujuan utamanya. Pendidikan karakter terletak pada bagaimana moralitas ini dibangun dengan baik dan benar.⁷ Bagi K.H. Ahmad Dahlan, tujuan pendidikan adalah melahirkan individu yang utuh menguasai ilmu agama dan ilmu umum, material dan spiritual, serta dunia dan akhirat.⁸ Hubungan agama-umum, material-spiritual dan dunia-akhirat merupakan hal yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Inilah yang menjadi alasan mengapa K.H. Ahmad Dahlan mengajarkan pelajaran agama dan ilmu umum sekaligus di Madrasah Muhammadiyah. Tujuan pendidikan dalam konteks pendidikan Islam ini merupakan pembaharuan dari tujuan dunia pendidikan yang saling bertentangan pada saat itu, yaitu pendidikan pesantren dan pendidikan sekolah model Belanda. Di satu sisi, pendidikan pesantren hanya bertujuan untuk menciptakan individu yang saleh dan mendalami ilmu agama. Sebaliknya, pendidikan sekolah model Belanda merupakan pendidikan sekuler yang didalamnya tidak mengajarkan agama sama sekali. Menurut K.H. Ahmad Dahlan, adapun materi pendidikan yang diberikan adalah pengajaran Al-Qur'an dan Hadits, membaca, menulis, berhitung, ilmu bumi, dan menggambar. Materi Al-Qur'an dan

⁷ A.M. Mulkhan dan R.H. Abror (eds.), *Jejak-Jejak Filsafat Pendidikan Muhammadiyah: Membangun Basis Etis Filosofis bagi Pendidikan*, Yogyakarta: Majelis Pendidikan Tinggi Penelitian dan Pengembangan Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2019, halaman 284.

⁸ J. Dahlan, 'Ahmad Dahlan dalam Pemikirannya mengenai Pendidikan Islam di Indonesia', Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2017, disadur dari laman [<https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/mkn/ahmad-dahlan-dalam-pemikirannya-mengenai-pendidikan-islam-di-indonesia>] pada tanggal 15 Maret 2021.

Hadits meliputi: ibadah, persamaan derajat, fungsi perbuatan manusia dalam menentukan nasibnya, musyawarah, pembuktian kebenaran Al-Qur'an dan Hadits menurut akal, kerjasama antara agama-kebudayaan-kemajuan peradaban, hukum kausalitas perubahan, nafsu dan kehendak, demokratisasi dan liberalisasi, kemerdekaan berpikir, dinamika kehidupan dan peranan manusia didalamnya, dan akhlak (budi pekerti).

Keterkaitan erat antara agama, moral, dan pendidikan juga terlihat dalam pemikiran Hadratus Syaikh Kiai Haji Hasyim Asy'ari. Pertama, K.H. Hasyim Asy'ari melihat menuntut ilmu dan agama adalah hal yang tidak bisa dipisahkan.⁹ Menuntut ilmu adalah bagian dari perintah agama, sementara agama merupakan bagian dari ilmu yang dituntut. Beliau menganggap pendidikan sebagai upaya memanusiakan manusia secara utuh dan sempurna dengan mengamalkan ajaran Islam, sehingga pantas manusia tersebut meraih derajat mulia dibandingkan makhluk lainnya. Kedua, pendidikan harus memuat nilai-nilai moral melalui nilai-nilai estetis yang bernafaskan sufistik. Ini tercermin dari pandangannya bahwa keutamaan dan kedudukan ilmu berada pada posisi yang sangat istimewa untuk orang-orang yang niatnya benar-benar lillahi ta'aladan suci dan lurus jiwanya dari segala macam sifat jahat.

Selain pemikiran kedua tokoh pendidikan Islam ini, dalam proses emansipasi pendidikan bagi perempuan, Rahmah El-Yunusiah sebagai salah satu pejuang emansipasi perempuan di Indonesia juga berpijak kepada pandangan yang menjaga keseimbangan antara pendidikan umum dan keagamaan sebagai kunci sukses kemajuan kaum perempuan. Rahmah menempatkan agama Islam sebagai pusat dari pendidikan perempuan yang dibangunnya, di mana pendidikan bertujuan

⁹ M. Lbs, 'Konsep Pendidikan Menurut Pemikiran KH. Hasyim Asy'ari', *Jurnal As-Salam*, Vol. 4, No. 1, 2020, halaman 79-94.

untuk meningkatkan kedudukan kaum perempuan dalam masyarakat melalui pendidikan modern yang berlandaskan prinsip-prinsip agama Islam untuk membentuk karakter dan akhlak perempuan. Hakikat pendidikan ini juga tertuang jelas dalam tujuan Sekolah Diniyah Putri yang berbunyi, “membentuk puteri yang berjiwa Islam dan ibu pendidik yang cakap dan aktif serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air atas dasar pengabdian kepada Allah Subhanahu Wa ta’ala”.¹⁰

Pendidikan untuk membentuk moral dan akhlak juga menjadi dasar dari pendidikan dari sekolah agama lainnya. Misalnya, sekolah peranakan Tionghoa, Pa Hoa yang merupakan lembaga pendidikan bernuansa modern pertama di Indonesia yang menekankan pada pendidikan budi pekerti.¹¹ Sekolah THHK/PaHoa yang didirikan oleh organisasi peranakan Tionghoa yang bernama Perkumpulan Tiong Hoa Hwee Koan (THHK) di awal tahun 1900 ini menekankan pentingnya pendidikan budi pekerti dengan ajaran moral yang terinspirasi dari nilai-nilai kebajikan dari Confucius.¹² Sekolah THHK/PaHoa yang saat ini sudah menjadi Sekolah Terpadu Pahoa dalam pelaksanaannya mengadopsi kekayaan nilai moral dan etika Di Zi Gui yang universal yang dikembangkan melalui berbagai kegiatan dalam dan luar kelas.¹³

Merefleksikan mandat dari Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, serta sejarah pemikiran tokoh-tokoh pendidikan Indonesia di atas, pendidikan nasional perlu membentuk pelajar yang beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia. Dengan demikian, pendidikan nasional bukan hanya

¹⁰ R.L. Isnaini, ‘Ulama Perempuan dan Dedikasinya Dalam Pendidikan Islam: Telaah Pemikiran Rahmah El-Yunusiyah’. *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, vol. 4. no. 1, Mei 2016, halaman 2-19.

¹¹ Y.H. Harusulilo, ‘Menyingkap Sejarah Peranakan Tionghoa dalam Pendidikan Nasional’, *Kompas*, 9 Desember 2018.

¹² I. Jusuf dan D. S. Naga, *Dari Tiong Hoa Hwee Koan 1900 sampai Sekolah Terpadu Pahoa*, Jakarta, 2008, halaman 43-67.

¹³ Sekolah Terpadu Pahoa, disadur dari laman [<https://pahoa.sch.id/pages>] pada tanggal 15 April 2021.

akan mencerdaskan kehidupan bangsa, tetapi juga membentuk pribadi masyarakat Indonesia yang religius.

b. Pendidikan dan Peradaban yang Berbudaya

Keterkaitan yang erat antara pendidikan dan kebudayaan dapat terlihat dari berbagai pemikiran tokoh nasional Indonesia, di mana keduanya saling membutuhkan dan mengisi. Kutipan Ir. Soekarno, “Beri aku 10 pemuda, niscaya akan kuguncangkan dunia,” menunjukkan pentingnya peran pemuda dan pemudi Indonesia yang intelektual, energik, dan adaptif sebagai agen perubahan untuk membangun peradaban yang berbudaya.¹⁴ Menurut Soekarno, pendidikan dan guru berada di garda terdepan dalam mempersiapkan agen perubahan yang memiliki karakter bangsa yang berdasarkan pada Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika.¹⁵ Pendidikan yang membangun jiwa nasionalisme ini sangatlah penting untuk membentuk solidaritas sosial, mempererat integrasi sosial, dan membangun karakter masyarakat Indonesia yang beragam.¹⁶ Pemikiran Mohammad Hatta juga menegaskan hubungan timbal balik antara pendidikan dan kebudayaan, dan Supardi menyampaikan bahwa, “Materi yang diberikan kepada peserta didik pada hakikatnya adalah kebudayaan, sehingga pendidikan dan pengajaran merupakan proses pembudayaan. Sebaliknya, bagi bidang kebudayaan, melalui kegiatan pengajaran dan pendidikan, kebudayaan dapat ditransfer dari satu generasi ke generasi berikutnya”.¹⁷ Dari kutipan Mohammad Hatta disini dapat terlihat bahwa di satu sisi koin, pendidikan sebagai salah

¹⁴ N. Supardi, *Bianglala Budaya: Rekam Jejak 95 Tahun Kongres Kebudayaan (1918-2013)*. Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KTD), 2013, halaman 233.

¹⁵ IKA UNJ, ‘Pemikiran Pendidikan Soekarno: Posisi Guru Penting Untuk Membangun Peradaban Manusia’, disadur dari [<http://ika.unj.ac.id/soekarno-guru-dan-peradaban>] pada tanggal 24 Agustus 2019.

¹⁶ D. Siswoyo. Pandangan Bung Karno tentang Pancasila dan Pendidikan. *Cakrawala Pendidikan*, vol. XXXII, No. 1, Februari 2013, halaman 103-115.

¹⁷ Pendapat Mohammad Hatta dalam risalah sidang-sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang membahas rancangan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dikutip dalam Y.W. Utomo, ‘Pak Anies Baswedan, Jangan Anak Tirikan Kebudayaan’, *Kompas*, 27 Oktober 2014.

satu institusi sosial penting dalam masyarakat merupakan wujud kebudayaan dengan sistem norma, peraturan, dan nilai yang berpola dapat dilihat sebagai karya manusia untuk memenuhi kebutuhan hidup dan bagian dari peradaban.¹⁸ Akan tetapi, di sisi lain dari koin yang sama, pendidikan juga berperan sebagai “proses dan strategi untuk transformasi kebudayaan bangsa menuju masa depan yang lebih maju, adil, makmur, bermartabat, dan berdaulat.”¹⁹ Pendidikan sebagai bagian dari transformasi kebudayaan ini bertujuan menanamkan sistem nilai budaya berbangsa dan bernegara Indonesia sehingga dapat terbentuk pribadi yang secara individu dan kolektif dapat berkontribusi aktif dalam membangun peradaban yang berbudaya dan demokratis baik di tingkat nasional maupun dunia.

Selain kedua proklamator Indonesia, Ki Hajar Dewantara juga menjabarkan lebih lanjut bagaimana pendidikan dan kebudayaan adalah satu kesatuan utuh untuk mencapai peradaban, dan keduanya tidak dapat dipisahkan. Baginya, pendidikan merupakan landasan pembentukan peradaban bangsa, di mana sekolah menjadi tempat persemaian benih-benih kebudayaan bangsa dan dunia. Pemikiran Ki Hajar Dewantara ini jelas terlihat dalam Asas Ketiga dari Asas Taman Siswa 1922, yang berbunyi, “Pendidikan hendaknya didasarkan atas keadaan dan budaya Indonesia.” Dengan berpegang pada kepribadian bangsa sendiri, kita mencari pola-pola kehidupan baru yang sesuai dengan perkembangan alam dan zaman, tetapi tetap memiliki pegangan yang kuat, yaitu kebudayaan bangsa. Hubungan yang tidak terpisahkan antara pendidikan dan kebudayaan ini juga dijelaskan kembali dalam Asas Taman Siswa 1947: Asas Kebudayaan, di mana pendidikan diharuskan

¹⁸ Koentjaraningrat. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia, 1981, halaman 25.

¹⁹ H. Nashir. *Pendidikan Karakter Berbasis Agama dan Budaya*. Yogyakarta: Multi Presindo, 2013, halaman 38.

untuk memelihara nilai-nilai dan bentuk-bentuk kebudayaan nasional.

Sebagai upaya melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional Indonesia, Ki Hajar Dewantara menawarkan teori Trikon, yang merupakan kependekan dari istilah kontinyu, konvergen, dan konsentris.²⁰ Pertama, “kontinyu” berarti pelestarian kebudayaan asli Indonesia harus terus menerus dan berkesinambungan. Dalam pelaksanaannya, teori kebudayaan dilaksanakan dengan memasukkan mata pelajaran muatan lokal, melakukan upacara-upacara adat, mementaskan kesenian daerah, dan lain-lain. Kedua, “konvergen” dapat diartikan sebagai perpaduan antara kebudayaan nasional Indonesia dengan kebudayaan asing dengan tujuan untuk dapat memajukan bangsa Indonesia. Dalam proses pemaduan atau konvergensi ini dilakukan pemilihan dan pemilahan kebudayaan yang sesuai dengan kepribadian Pancasila, dan pemaduannya harus secara alami dan tidak dipaksakan. Ketiga, “konsentris” artinya dalam pergaulan dengan bangsa-bangsa lain di dunia kita harus berusaha menyatukan kebudayaan nasional kita dengan kebudayaan dunia, dengan catatan harus tetap berpegang pada ciri khas kepribadian bangsa Indonesia yang berdasarkan kepada Pancasila. Melalui konsep Trikon ini, Ki Hajar Dewantara berharap pendidikan dapat membantu menciptakan masyarakat Indonesia yang tertib, damai, serta mengikuti kemajuan peradaban dan dapat berdiri sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia dengan tetap berpegang teguh pada kepribadian budaya bangsa Indonesia, yakni Pancasila.²¹ Dengan demikian, pendidikan nasional diharapkan dapat memajukan peradaban sekaligus menjunjung kebinekaan.

²⁰ K.H. Dewantara, *Pemikiran, Konsepsi, Keteladanan, Sikap Merdeka, Bagian I: Pendidikan*, Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, Cetakan Kelima, 2013, halaman 228.

²¹ K.H. Dewantara, *Pemikiran, Konsepsi, Keteladanan, Sikap Merdeka, Bagian II: Kebudayaan*, Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, Cetakan Kelima, 2013, halaman 44-47.

c. Pendidikan yang Holistik dan Seimbang antara Olah Pikir, Olah Rasa, dan Olah Raga

Ki Hajar Dewantara menegaskan pentingnya keseimbangan dalam pendidikan: belajar olah pikir (cipta), olah rasa, dan olah karsa. Olah pikir berkaitan dengan kecerdasan intelektual, termasuk kemampuan bernalar kritis, kemampuan menyelesaikan masalah, berkreasi, berkomunikasi, dan sebagainya yang menekankan pada kemampuan kognitif. Pendidikan untuk mengolah rasa menekankan pada upaya memperkuat kepekaan atau sensitivitas estetik, emosi, atau yang biasa juga dikenal sebagai pendidikan untuk kesejahteraan emosi (*emotional wellbeing*). Sementara itu, pendidikan olah karsa adalah pendidikan yang menumbuhkan kehendak untuk mengaktualisasi diri, mengembangkan potensi dirinya serta menggunakan ilmu pengetahuan yang telah dipelajarinya untuk berpartisipasi dalam memajukan komunitas dan masyarakat sekitarnya.

Pendidikan juga perlu membangun kesehatan jasmani (olah raga) yang sebenarnya merupakan modal dasar untuk mengolah pikir, rasa, dan karsa. Pendidikan yang mengolah daya pikir, rasa, karsa, dan raga ini diharapkan dapat membangun serta memperkaya kebudayaan bangsa, yakni sistem nilai, sistem pengetahuan, dan sistem perilaku bersama. Dengan berkembangnya kebudayaan, maka lingkungan sosial akan kemudian mempengaruhi cara manusia berpikir dan berperilaku, sehingga terus terbangun sinergi yang saling menguatkan antara pendidikan dan kebudayaan bangsa. Inilah visi yang dibangun sejak lama oleh Ki Hajar Dewantara, dan masih harus terus diupayakan perwujudannya.

Merujuk pada pandangan Ki Hajar Dewantara, Yudi Latif menulis, “pendidikan sebagai proses pembudayaan bukan hanya diorientasikan untuk mengembangkan pribadi yang baik, tetapi

juga masyarakat yang baik.”²² Sebagai proses pembudayaan, pendidikan perlu berorientasi ganda, membangun pelajar yang mampu memahami diri sendiri sekaligus lingkungannya. Orientasi ini harus berimbang, di mana pendidikan membantu individu untuk mengenal potensi dirinya, dan memberikan kesempatan kepada setiap individu untuk menempatkan keunggulan-keunggulan dirinya di lingkungan sekitarnya. Sehingga pendidikan untuk pembudayaan membutuhkan pengembangan daya pikir, daya rasa, daya karya, dan daya raga, atau yang disebut sebagai “manusia seutuhnya”, sebagaimana yang diamanatkan Ki Hajar Dewantara.²³ Manusia seutuhnya inilah yang akan menjadi insan-insan yang berkomitmen untuk menggunakan segenap pengetahuan dan keterampilannya untuk memajukan peradaban dan kebudayaan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial untuk kepentingan orang banyak.

Pentingnya keseimbangan antara kesehatan fisik dan mental untuk membentuk pribadi utuh juga disampaikan oleh K.H. Hasyim Asy'ari, di mana pendidikan tidak lain adalah usaha membangun seluruh potensi diri baik dari sisi jasmani maupun sisi rohani dalam menuntut, mempelajari, mendalami, menghayati, menguasai, dan mengamalkan ilmu pengetahuan dalam mendukung kehidupan dunia dan agama. Secara detail beliau menyampaikan hal-hal yang harus diperhatikan untuk mencapai kesuksesan proses belajar bagi pelajar:²⁴

- a. Pentingnya menjaga kesehatan bagi seseorang yang bermaksud menuntut ilmu, agar dalam usahanya mencapai tujuan dapat berjalan dengan lancar.
- b. Anjuran untuk menjaga pola makan, dalam arti menyederhanakan makan dan minum (tidak terlalu banyak

²² Y. Latif, *Pendidikan yang Berkebudayaan: Histori, Konsepsi, dan Aktualisasi Pendidikan Transformatif*. Gramedia, 2020, halaman 237.

²³ K.H. Dewantara, *Pemikiran, Konsepsi, Keteladanan, Sikap Merdeka, Bagian II: Kebudayaan*, Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, Cetakan Kelima, 2013, halaman 60-63.

²⁴ M. Lbs, 'Konsep Pendidikan Menurut KH. Hasyim Asy'ari,' *Jurnal As-Salam*, Vol. 4 No. 1 Januari - Juni 2020, halaman 89.

- dan tidak terlalu sedikit serta terjaga kesehatannya). Di samping itu juga menjaga kehalalan dari makanan dan minuman (Q.S. al-Baqarah: 173-174 dan Q.S. al-Maidah: 9).
- c. Olahraga yang cukup untuk tetap menjaga kebugaran jasmani, karena pada dasarnya orang yang sedang menuntut ilmu membutuhkan tenaga dan pikiran dalam kondisi fit. Dengan demikian, upaya penyerapan ilmu bisa diakses dengan mudah (al-Abrasyi:35).
 - d. Anjuran untuk beristirahat dan tidur secukupnya untuk tetap menjaga fisik dan mental.
 - e. Pentingnya menjaga kebersihan. Makna kebersihan di sini tidak hanya dalam arti bersih secara lahiriyah saja, manun juga bersih secara batiniah (al-Abrasyi: 24-25).

Pemikiran para tokoh di atas menunjukkan bahwa pendidikan Indonesia tidak seyogyanya hanya bertujuan untuk menciptakan manusia yang memiliki kemampuan kognitif yang baik, melainkan juga membentuk pribadi yang utuh dan sehat jasmani dan rohani. Dengan demikian, pendidikan nasional diharapkan dapat menyejahterakan umat manusia secara lahir dan batin.

d. Pendidikan Adalah Untuk Semua

Dari aspek hukum, hak pendidikan untuk semua telah dijamin oleh negara melalui Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.” Hak pendidikan untuk semua ini juga secara filosofis dirumuskan dengan rinci oleh banyak tokoh pendidikan, baik nasional maupun dunia, di mana hak pendidikan dilihat sebagai bagian dari hak asasi setiap individu. Jika mengacu kepada asas keempat dari Taman Siswa 1922 yang berbunyi, “pendidikan diberikan kepada seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali,” tertulis secara jelas bahwa pendidikan adalah untuk

semua.²⁵ Dalam asas keempat ini terkandung prinsip pemerataan untuk memperluas akses pendidikan ke seluruh lapisan masyarakat Indonesia, tanpa membedakan latar belakang suku, agama, ras, jenis kelamin, dan status ekonomi sosial. Dalam pemikiran Ki Hadjar Dewantara, kesamaan dalam pendidikan ini tidak hanya terbatas pada akses saja, melainkan juga pada proses pendidikan itu sendiri yang bersifat demokratis. Guru yang mengajar dan anak yang belajar semuanya berada dalam posisi yang sama, dan gelar sosial yang menunjukkan derajat yang berbeda sebaiknya ditanggalkan agar proses pendidikan lebih membumi dan setara. Hal ini terlihat dari peraturan di Taman Siswa, dimana gelar kebangsaan dihilangkan dan semua nama guru dan anak diganti menjadi “Ki” (bagi laki-laki) dan “Ni” (bagi perempuan yang belum menikah) dan “Nyi” (bagi perempuan yang sudah menikah).

Dalam pemikiran Ki Hajar Dewantara, dasar kesamaan dalam pendidikan ini juga didukung erat oleh dasar kerakyatan atau demokrasi yang dianut oleh Taman Siswa. Dasar demokrasi ini menggarisbawahi pentingnya pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat. Pada saat penjajahan Belanda, ada perbedaan tujuan dan proses pendidikan bagi golongan priyayi dan pribumi. Bagi Ki Hajar Dewantara, perbedaan seperti ini dapat menimbulkan kekacauan dan kehancuran bangsa karena jika hanya ada sebagian kecil saja rakyat yang terdidik, maka akan terjadi kesenjangan sosial dalam bermasyarakat yang pada akhirnya dapat mengganggu pembangunan bangsa (nation building).

Argumen senada juga disampaikan oleh R.A. Kartini yang menekankan pentingnya pendidikan yang setara bagi laki-laki dan perempuan. Kartini mengemukakan bahwa sebenarnya laki-laki dan perempuan memiliki peran yang sama dalam

²⁵ K.H. Dewantara, *Azas-Azas dan dasar-Dasar Taman Siswa*, Majelis Luhur Taman Siswa Yogyakarta, Cetakan ketiga, 1964, halaman 7.

membangun peradaban, di mana pendidikan merupakan alat untuk menuju peradaban tersebut.²⁶ Begitu juga dengan Dewi Sartika yang mengungkapkan bahwa sebuah bangsa akan bertambah maju jika kaum wanitanya juga maju dan pintar seperti kaum laki-laki.²⁷ Dewi menambahkan, “Tetapi manusia itu, laki-laki ataupun wanita, tidak cukup hanya baik saja, tetapi harus juga memiliki pengetahuan dan kecakapan buat mencari jalan hidup pada waktu tak ada yang memberi nafkah buat menjaga keselamatan, menghindari marabahaya dan lain sebagainya.”²⁸

Dalam konteks pra-kemerdekaan, pendidikan memang diutamakan untuk laki-laki dari kaum bangsawan saja, dan jika perempuan bangsawan dapat mengenyam pendidikan, durasinya biasanya lebih pendek dari pendidikan laki-laki dan kualitas pendidikan yang diterima juga berbeda. Di berbagai daerah, masyarakat juga masih tertutup dalam masalah perempuan dan marginalisasi peran perempuan kerap terjadi. Menanggapi fenomena sosial tersebut, para tokoh pembaharuan pendidikan perempuan seperti Dewi Sartika, Maria Walanda Maramis, juga Rahmah el-Yunusiah menjelaskan pentingnya perempuan yang berpendidikan dalam pembangunan Indonesia. Hal ini dikarenakan kaum perempuan akan menjadi ibu. Mereka yang paling dahulu mengajarkan pengetahuan kepada manusia, yaitu kepada anak-anak mereka, laki-laki maupun perempuan. Maria Walanda Maramis berpandangan bahwa seorang ibu adalah inti dari suatu rumah tangga yang juga menjadi inti masyarakat. Mendidik anak untuk melakukan pekerjaan rumah itu adalah tanggungjawab seorang ibu dan hal tersebut

²⁶ Muthoifin, M. Ali, dan N. Wachidah, ‘Pemikiran Raden Ajeng Kartini Tentang Pendidikan Perempuan dan Relevansinya Terhadap Pendidikan Islam’. *Jurnal Studi Islam*, vol. 18, no. 1, Juni 2017, halaman 36-47.

²⁷ Y. Sulistiani dan Lutfatulatifah. ‘Konsep Pendidikan Bagi Perempuan Menurut Dewi Sartika’. *Equalita*, vol. 2, no. 2, 2020, halaman 118-129.

²⁸ R.D. Sartika, *Boekoe Kaoetamaan Istri*. Bandung: A. C. NIX & Co, 1912, dalam Y. Sulistiani dan Lutfatulatifah, ‘Konsep Pendidikan Bagi Perempuan Menurut Dewi Sartika’, 2020, halaman 123.

membutuhkan kepandaian dan keterampilan seorang ibu.²⁹ Akan tetapi, perempuan Minahasa pada waktu itu tidak mendapatkan kesempatan untuk mengembangkan diri dan terjebak dalam pernikahan usia dini. Dengan membangun perkumpulan yang dinamakan Percintaan Ibu Kepada Anak Temurunnya (PIKAT), Maria ingin agar para perempuan dapat merubah pola pikir mereka sehingga mau dan mempunyai semangat untuk bisa meraih pendidikan setara dengan kaum laki-laki agar mereka memiliki pengetahuan sehingga tidak tertinggal dan terus terbelakang.

Rahmah El-Yunisiah yang merupakan tokoh pendidikan perempuan dan pejuang Islam wanita dari Sumatera Barat yang kental dengan budaya religiusnya, menilai Islam memosisikan peran perempuan cukup sentral, yang dalam hal ini tidak ada perbedaan dengan kaum laki-laki.³⁰ Bagi Rahmah, perbedaan peran antara perempuan dan laki-laki memang ada, tetapi hal ini bukan merupakan wilayah yang kemudian dijadikan pembenaran diskriminasi. Rahmah berpendapat bahwa sangat penting untuk memperbaiki kondisi perempuan melalui bidang pendidikan, sebab perempuan pada akhirnya akan berperan sebagai seorang ibu dan ibu merupakan madrasah awal bagi anak-anaknya sebelum terhubung dengan pandangan dunia yang lebih luas di lingkungan sekitarnya. Pembentukan cara berpikir dan kepribadian awal seorang anak merupakan peran perempuan yang penting.³¹ Oleh karena itu sangatlah penting agar perempuan diberikan bekal ilmu-ilmu agama dan ilmu terkait lainnya sehingga perlu ada upaya untuk meningkatkan kemampuan kaum perempuan, baik di bidang intelektual maupun kepribadian agar sejajar dengan laki-laki. Dengan

²⁹ K.T. Anjani, Nurbaity, dan Y. Handayani. 'Maria Walanda Maramis: Sang Pelita Pendidikan Perempuan di Minahasa (1917-1924)', *Jurnal Candrasangkala*, vol. 5, no. 2, 2019, halaman 40-47.

³⁰ R.L. Isnaini, 'Ulama Perempuan dan Dedikasinya Dalam Pendidikan Islam: Telaah Pemikiran Rahmah El-Yunisiah', *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, vol. 4, no. 1, Mei 2016, halaman 2-19.

³¹ Hamruni. 'Pendidikan Perempuan Dalam Pemikiran Rahmah El-Yunisiah'. *Kependidikan Islam*, vol. 2, no. 1, 2004, halaman 105-125.

memadukan pendidikan tradisional surau dengan pendidikan madrasah yang lebih modern, konsep pendidikan yang berdasarkan Islam bagi Rahmah harus dilaksanakan dengan memegang prinsip kesetaraan.

Perlu ditekankan di sini bahwa walaupun argumen kesetaraan pendidikan bagi perempuan yang dibangun oleh para tokoh emansipasi perempuan ini melihat peran pendidikan perempuan terkesan instrumental, yakni untuk mempersiapkan perempuan menjadi istri dan ibu yang baik, pemikiran mereka pada zamannya sangatlah revolusioner dan transformatif dalam penyelenggaraan pendidikan yang setara. Selain itu, para tokoh perempuan ini dalam pemikirannya masing-masing juga dengan jelas menekankan bahwa perempuan itu berhak untuk mendapatkan pendidikan bagi pengembangan pribadinya sendiri. Dengan mempertimbangkan pemikiran tokoh-tokoh ini secara kontekstual, maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan yang setara bagi perempuan dan laki-laki itu merupakan hakikat pendidikan yang mendasar yang sudah dikembangkan oleh berbagai tokoh nasional Indonesia, bahkan sejak era pra-kemerdekaan.

Mendukung para pemikir dari Indonesia, pemberian hak pendidikan bagi semua juga diutarakan oleh filsuf dan tokoh pendidikan dunia sejak sebelum masehi. Plato percaya bahwa semua orang seharusnya mendapatkan kesempatan pendidikan yang sama sejak usia dini untuk bersaing secara adil satu sama lain.³² Dengan kesempatan pendidikan yang sama, masyarakat dapat dengan mudah hidup dalam harmoni. Pestalozzi, filsuf asal Swiss di abad ke-19 juga mengatakan bahwa pendidikan itu seharusnya bersifat demokratis, di mana setiap individu manusia mempunyai kemampuan untuk belajar dan setiap individu memiliki hak atas pendidikan.³³ Pestalozzi percaya

³² N. Noddings, *Philosophy of Education*, Boulder: Westview Press, (4th Edition), 2016, halaman 3-9.

³³ *Ibid*, halaman 17-20.

bahwa masyarakat dan negara bertugas untuk menjamin tercapainya hak belajar ini. Bagi Pestalozzi, kualitas pendidikan juga tidak boleh dibedakan antara kaum kaya dan miskin karena pendidikan yang berguna bagi semuanya akan membuat rakyatnya mandiri sehingga mereka mampu meningkatkan kehidupan mereka sendiri.³⁴ Dengan tercapainya kualitas hidup yang baik dan merata, maka stabilitas politik dan sosial juga dapat tercapai.

Walaupun isu diskriminasi dalam akses pendidikan yang berkualitas sudah tidak seburuk seperti pada zaman penjajahan, masalah ini masih tetap relevan sampai saat ini. Hal ini terbukti dari komitmen bangsa-bangsa di dunia melalui *Sustainable Development Goals*, terutama di *goal* keempat yang berupaya untuk mempertegas jaminan pendidikan berkualitas yang setara dan inklusif, sehingga setiap orang dapat menjadi pelajar sepanjang hayat.³⁵ Sistem pendidikan Indonesia pun perlu memperlakukan semua orang secara adil, dengan harapan pendidikan itu sendiri dapat membentuk masyarakat Indonesia yang menjunjung kebinekaan, demokratis, dan bermartabat. Dengan demikian, semangat Bhinneka Tunggal Ika dan Pancasila dapat terus dijaga oleh para generasi muda penerus bangsa.

e. Pendidikan Memerdekakan yang Memanusiakan Manusia

Bagi Ki Hajar Dewantara, pendidikan harus berpusat kepada anak, di mana anak harus diperlakukan secara hormat, dan pendidikan disesuaikan dengan memperhatikan potensi dan keinginan mereka. Hal ini adalah untuk mencapai pendidikan yang memerdekakan, seperti yang tertuang dalam kutipan berikut:

“Ketahuilah bahwa ‘budi’ itu berarti ‘fikiran – perasaan – kemauan’, dan ‘pekerti’ itu artinya ‘tenaga’. Dengan adanya ‘budi pekerti’ itu

³⁴ *Ibid*, halaman 17-20.

³⁵ United Nations, *Sustainable Development Goals*, disadur dari [<https://sdgs.un.org/goals>] pada tanggal 15 April 2021.

tiap-tiap manusia berdiri sebagai manusia merdeka (berpribadi), yang dapat memerintah atau menguasai diri sendiri (mandiri, *zelfbeheersching*). Inilah manusia yang beradab dan itulah maksud dan tujuan pendidikan dalam garis besarnya.”

Merdeka menurut Ki Hajar Dewantara memiliki makna yang lebih daripada kebebasan hidup. Yang paling utama dari kemerdekaan adalah kemampuan untuk “hidup dengan kekuatan sendiri, menuju ke arah tertib-damai serta selamat dan bahagia, berdasarkan kesusilaan hidup manusia.”³⁶ Merdeka mengisyaratkan kebebasan, kemampuan, serta keberdayaan untuk mencapai kebahagiaan. Keselamatan dan kebahagiaan ini pun tidak saja diperoleh dan dirasakan oleh individu, tetapi juga secara kolektif. Ada tiga prinsip pemikiran Ki Hajar Dewantara yang dengan jelas mencerminkan hakikat pendidikan yang memerdekakan ini, yakni prinsip Taman Siswa, pamong, dan among.

Pertama, Taman Siswa berfungsi sebagai sistem persekolahan yang menjadi tempat bermain untuk siswa, dimana siswa diberikan kemerdekaan untuk tumbuh dan berkembang belajar sesuai keinginan dan kemampuan siswa, dengan mendapatkan bimbingan dan dukungan dari pendidik sesuai kebutuhan masing-masing siswa secara individu. Kedua, prinsip pamong di mana guru tidak dapat menentukan arah, tetapi lebih untuk memperhatikan minat, bakat, dan kemampuan siswa, serta memberikan dukungan tanpa mengurangi keinginan siswa dalam tumbuh dan berkembang. Dukungan yang diberikan oleh guru ini berupa dukungan psikologis seperti motivasi dan inspirasi, juga upaya untuk menyediakan sebuah lingkungan belajar yang kondusif untuk membantu anak mengembangkan pemikiran kritis dan kemandirian dalam proses belajar. Pendidik harus berperan aktif

³⁶ K.H. Dewantara, *Pemikiran, Konsepsi, Keteladanan, Sikap Merdeka, Bagian I: Pendidikan*, Yogyakarta: Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, Cetakan Kelima, 2013, halaman 480.

untuk terus mencari tahu apa yang diperlukan oleh setiap anak. Ketiga, prinsip among yang menitikberatkan siswa sebagai target utama serta prioritas utama yang harus dilayani dan pendidik yang menjadi fasilitator. Dengan menjalankan prinsip ini, siswa mempunyai kemerdekaan dalam belajar dan menentukan apa yang ingin ia pelajari sesuai dengan keinginan dan kemampuan siswa.

Jika ditelisik lebih mendalam asas dan dasar Taman Siswa 1922, setidaknya ada empat asas yang saling berkaitan yang semakin kuat mendukung hakikat pendidikan yang memerdekakan, yakni asas pertama, kedua, kelima, dan keenam. Dalam asas pertama yang berbunyi, “Setiap orang berhak mengatur dirinya sendiri dengan mengingat tertib persatuan dalam kehidupan umum agar tercipta kedamaian”, terkandung dasar kemerdekaan bagi tiap-tiap individu untuk mengatur dirinya sendiri. Bagi Ki Hajar Dewantara, arti kata kebebasan disini bukan berarti kebebasan individu yang tidak terbatas. Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan yang dijalankan dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan norma dan adat istiadat yang ada dan harus mengingat tertib-damainya hidup bersama. Asas ini dalam prakteknya dapat diartikan pentingnya pendidikan untuk mempersiapkan individu agar bisa hidup sebagai bagian masyarakat dengan tertib dan damai. Asas pertama Taman Siswa 1922 ini juga dapat ditemukan dalam Asas Taman Siswa 1947 melalui Asas Kemerdekaan yang menyatakan bahwa kemerdekaan adalah karunia kodrat alam kepada semua makhluk manusia yang memberikan kepadanya “hak swa wasesa” dengan selalu mengingat syarat-syarat tertib damainya hidup bersama.

Asas kedua Taman Siswa 1922 berbunyi, “Pendidikan yang diberikan hendaknya dapat menjadikan manusia yang merdeka.” Dengan lebih lengkap, asas ini menjabarkan bahwa,

“Dalam sistem ini, maka pelajaran berarti mendidik anak akan

menjadi manusia yang merdeka batinnya, merdeka fikirannya, dan merdeka tenaganya. Guru hanya memberi pengetahuan yang perlu dan baik saja, akan tetapi harus juga mendidik si murid mencari sendiri pengetahuan itu dan memaksimalkan guna amal keperluan umum.”

Dari asas ini jelas ditegaskan bahwa pendidikan hendaknya mendidik anak agar mereka dapat merasakan kemerdekaan dalam cara berpikir, sehingga mereka bisa berpikir mandiri dan tidak mengikuti buah pemikiran orang lain. Selain itu, dalam asas ini ditekankan pentingnya agar pendidikan mendorong anak untuk mengembangkan kreativitasnya dan dengan cara kreatif mencari sendiri pengetahuan yang mereka perlukan. Memperkuat penjelasan pada asas pertama, dalam asas kedua ini juga ditekankan pentingnya agar setelah ilmu pengetahuan dapat dikuasai oleh anak didik, hendaknya ilmu tersebut dapat dimanfaatkan bagi kepentingan hidup bersama.

Selanjutnya, asas prinsip kemerdekaan ini juga diterjemahkan secara eksplisit dalam asas kelima, “Untuk mencapai asas kemerdekaan maka kita harus bekerja sesuai kemampuan diri sendiri”, dan asas keenam, “Oleh karena itu kita harus bersandar pada kekuatan diri sendiri.” Dari kedua asas ini, Ki Hajar Dewantara kembali menekankan pentingnya kemandirian untuk mencapai kemerdekaan.³⁷ Setiap orang yang sungguh-sungguh menginginkan kemerdekaan hidup yang sepenuhnya, seyogyanya harus berusaha dengan kekuatan diri sendiri (mandiri) dan tidak menerima bantuan yang dapat mengikat diri baik berupa ikatan lahir ataupun batin. Sebagai makhluk sosial, tentu saja manusia tidak dapat hidup sendiri dan ada kalanya memerlukan bantuan dari orang lain. Akan tetapi, dalam menerima bantuan tersebut harus dipertimbangkan agar bantuan tersebut tidak mengikat hingga dapat mengurangi kemerdekaan dan kebebasan kita. Oleh

³⁷ *Ibid.*

karena itu, setiap individu harus dapat mengontrol atau mengatur segala macam usaha dan langkah hidup kita, juga untuk dapat senantiasa hidup sederhana.

Hakikat pendidikan yang memerdekakan ini juga disampaikan oleh tokoh nasional Indonesia lainnya, seperti Engku Muhammad Sjafe'i. Bagi Sjafe'i, tujuan pendidikan yang sebaik-baiknya bagi Indonesia sebagaimana yang dipikirkannya untuk INS Kayutanam ialah pendidikan yang memerdekakan, yaitu membebaskan alam pikiran murid dari sekat-sekat alam dan manusia untuk mencapai "gilang-gemilang lahir dan bathin."³⁸ Prinsip kebebasan ini dapat dilihat dari pemikiran Sjafe'i yang menyebut sekolahnya dengan "ruang pendidikan", di mana pendidikan itu tidak hanya terjadi di dalam kelas dan bisa di alam terbuka. Jika dijabarkan ke dalam konsep pendidikannya, Sjafe'i percaya bahwa manusia dalam keadaannya yang menjadi (*being*) atau yang berusaha menjadi makhluk berkeaktifan itu memiliki sifat-sifat (atribut) yang saling berkaitan. Sifat-sifat unit itu pada dasarnya adalah kesadaran diri, kemauan bebas dan kreativitas. Dalam kata-kata yang lazim diucapkan Sjafe'i, "hati, otak, dan tangan," di mana hati untuk merasa, berempati dan berimajinasi, otak untuk membuat perhitungan rasional dan logis, dan tangan adalah medium untuk menyalurkan energi otak dan hati manusia secara konkret dalam berinteraksi dengan alam. Bagi Sjafe'i, pendidikan itu bertujuan untuk membantu individu mengenal dirinya lebih baik, dan memposisikan murid sebagai subjek dan bukan objek.

R.A. Kartini juga dalam salah satu suratnya mengindikasikan bahwa pendidikan itu seyogyanya memerdekakan. Dalam konteks memperjuangkan hak perempuan untuk bebas menuntut ilmu, Kartini menuliskan bahwa persamaan pendidikan antara laki-laki dan perempuan

³⁸ M. Zed, 'Tengku Mohammad Sjafe'i dan INS Kayutanam: Jejak Pemikiran Pendidikannya', *TINGKAP*, vol. VIII, no. 2, 2012, halaman 6.

merupakan salah satu bentuk kebebasan kepada perempuan. Dan kebebasan yang Kartini maksud disini adalah kebebasan untuk berdiri sendiri, untuk menjadi perempuan yang mandiri, menjadi perempuan yang tidak bergantung pada orang lain.³⁹

Prinsip pendidikan yang berpusat pada anak yang memerdekakan yang dirumuskan oleh para tokoh nasional ini juga sejalan dengan konsep yang dikembangkan berbagai pemikir pendidikan dunia seperti John Dewey yang dikenal dengan konsep *progressive education*, Paulo Freire dengan konsep pedagogi kritisnya, juga Rabindranath Tagore dengan konsep *experiential learning*. Lebih lanjut, Dewey yang merupakan salah satu tokoh pendidikan progresif dunia menjelaskan bahwa dirinya tidak pernah mendukung pendidikan *child-centred* yang berlebihan, di mana anak diberikan kebebasan yang tidak terkendali.⁴⁰ Baginya, pendidikan yang memerdekakan itu harus tetap dikembangkan dengan mempertimbangkan kepentingan anak, tetapi harus ada elemen pendidikan yang diatur untuk membimbing anak.⁴¹ Dewey menekankan bahwa kemerdekaan (*freedom*) hanya akan terjadi jika anak dapat mengembangkan dan mempraktekkan disiplin diri dan menyelesaikan permasalahannya sendiri dengan proses inkuiri. Bagi Dewey, pendidikan yang membentuk kemandirian ini mengandung proses yang membantu perkembangan manusia, atau dengan kata lain memanusiakan manusia. Pendidikan membantu manusia menyempurnakan dirinya sebagai manusia.

Selain Dewey, Paulo Freire, seorang filsuf pendidikan asal Brasil yang terkenal sebagai advokat pedagogi kritis, mengatakan bahwa “*education as the practice of freedom*” (pendidikan adalah

³⁹ Surat kepada Stella Zeehandelaar 25 Mei 1899 dalam A. Pane, *Habis Gelap Terbitlah Terang*. Jakarta: Balai Pustaka, 2000, halaman 34.

⁴⁰ J. S. Johnston, ‘John Dewey and Educational Pragmatism’. Dalam Richard Bailey, Robin Barrow, David Carr, dan Christine McCarthy (Ed.). *The Sage Handbook of Philosophy of Education*. London: Sage Publications, 2010, halaman 99-110.

⁴¹ *Ibid.*

praktek kemerdekaan).⁴² Dalam bukunya yang berjudul “*Pedagogy of the Oppressed*”, Freire mengemukakan model pembelajaran pasif yang ia namakan “*the banking concept of education*”.⁴³ Dalam model pembelajaran pasif, guru bertugas sebagai pihak yang menyampaikan informasi, teori, ide, dan fakta, dan murid bertugas sebagai pihak yang mendengarkan dan menghafal semua yang didapatkan dari gurunya. Freire memandang model pembelajaran pasif ini sebagai penindasan (*oppression*) karena model ini dibangun dengan pandangan bahwa guru mengetahui semua hal dan murid sebagai pihak yang lebih lemah atau inferior yang tidak tahu apa-apa, sehingga harus menerima semua informasi tanpa boleh mempertanyakan apa yang dikatakan oleh gurunya. Freire mengajukan model pendidikan yang berbasis “*problem-posing*” (model pembelajaran yang mengajukan permasalahan). Model pembelajaran seperti ini dapat memicu diskusi dua arah antara guru dan murid, di mana jarak antara guru dan murid semakin mengecil, sehingga ketidaksetaraan dalam pendidikan berkurang. Proses pendidikan yang memerdekakan di sini dapat “memanusiakan manusia” karena membuka ruang bagi manusia untuk mengekspresikan dirinya dan kemudian menjadi pribadi yang utuh lewat proses mendidik diri tersebut. Paulo Freire meyakini bahwa “penindasan” dalam dunia pendidikan akan melahirkan manusia-manusia “mandul” ke depannya.

Pentingnya ruang untuk mengembangkan kreativitas ini juga diutarakan oleh Tagore dengan pendekatan pembelajarannya yang bersifat *experiential learning*,⁴⁴ di mana anak diberikan kebebasan untuk menikmati proses belajar tanpa rasa takut. Pendekatan ini terlihat jelas dalam institusi Visva Bharati di Shantiniketan yang menghadirkan pengalaman

⁴² P. Freire, *Pedagogy of the Oppressed*. London: Continuum, 2005, halaman 81.

⁴³ *Ibid*, halaman 72.

⁴⁴ M. Guha, ‘Education in a Tagorean Perspective’. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, vol. 2, no. 12, 2013, halaman 35-41.

belajar di luar ruangan yang menarik dan nyaman sehingga anak bahagia dan tidak merasa terkekang.⁴⁵ Tagore berpendapat bahwa kedisiplinan diperlukan dalam proses pembelajaran, tetapi dalam mendisiplinkan anak ini tidak boleh membuat anak merasa takut dan membuat anak tidak ingin belajar. Peran guru disini dianalogikan sebagai seorang tukang kebun yang merawat tanamannya (dalam hal ini muridnya) agar tumbuh berkembang.⁴⁶

Sepakat dengan Tagore, Friedrich Fröbel dan Maria Montessori yang terkenal dengan kontribusi dalam pengembangan teori pendidikan anak usia dini juga menjelaskan bahwa pendidikan yang efektif harus dilakukan secara alamiah, di mana anak mendapatkan kebebasan mengutarakan pendapat dan mengembangkan kreativitas mereka.⁴⁷ Sedikit berbeda dengan Montessori dengan sistem pembelajaran yang lebih terstruktur, Fröbel menggunakan media yang menyenangkan seperti melalui lagu dan permainan dalam metode pembelajarannya.⁴⁸ Dalam proses pendidikan ini, anak belajar tanpa adanya tekanan dari guru dan orang tua, dan mereka dapat memposisikan diri mereka sebagai teman dari anak-anak mereka. Fröbel dan Montessori juga menitikberatkan pentingnya pendidikan yang memperhatikan pengembangan psikologis anak. Bagi Montessori, kunci dari pendidikan adalah untuk mengembangkan rasa ingin tahu, motivasi, dan semangat belajar anak. Agar anak bisa termotivasi untuk belajar, orang tua dan guru seharusnya tidak memaksakan keinginan mereka terhadap anak agar anak belajar tanpa takut disalahkan.⁴⁹ Dalam buku *The Absorbent Mind*, Montessori mengatakan bahwa tugas dunia

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Marzuki dan S. Khanifah, 'Pendidikan Ideal Perspektif Tagore dan Ki Hajar Dewantara Dalam Pembentukan Karakter Peserta Didik'. *Jurnal Civics*, vol. 13, no. 2, 2016, halaman 172-181.

⁴⁷ F. Fröbel, *Frederich Fröbel: A Selection From His Writings*. Cambridge University Press, 1967, halaman 1-30.

⁴⁸ D. Ferary, 'On Ki Hajar Dewantara's Philosophy Of Education'. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, vol. 5, no.2, 2021, halaman 65-78.

⁴⁹ M. Montessori, *The Absorbent Mind*, The Theosophical Publishing House, 1949, halaman 7.

pendidikan bukanlah “mendikte” ilmu kepada anak-anak, melainkan membantu anak untuk “membebaskan” daya agung di dalam diri mereka.

Setiap manusia, sejak dilahirkan, memiliki jutaan potensi di dalam dirinya. Tugas pendidikan pertama-tama adalah membantu setiap manusia agar potensi-potensi ini bisa diaktualisasikan. Oleh karena itu, prinsip utama dunia pendidikan dan pendidik adalah untuk mengakui keragaman kreativitas dan potensi setiap pribadi manusia. Pendidikan yang memerdekakan diharapkan dapat mencerdaskan kehidupan bangsa dan menyejahterakan umat manusia bukan saja secara lahir, tapi juga batin.

2. Teori Fungsi Sistem Pendidikan

Teori hakikat pendidikan di atas menjadi landasan untuk merumuskan sebuah profil pelajar sebagai fungsi dari pendidikan nasional. Profil pelajar dapat menjadi bintang penuntun (*guiding star*) atau yang disebut Presiden Soekarno dengan “Leitstar” (bintang pemimpin). Metafora ini digunakan karena bintang penuntun biasanya merupakan bintang utara (*north star*) yang posisinya tetap bahkan ketika bintang-bintang lainnya bergerak. Bintang utara juga dapat dilihat lebih jelas/terang dibandingkan bintang lainnya. Oleh karena itu bintang ini berguna sebagai navigasi, penunjuk arah atau patokan ketika orang bergerak.

Demikian pula peran profil pelajar dalam konstelasi kebijakan pendidikan. Dengan merumuskan sebuah profil pelajar yang ingin dibentuk melalui sistem pendidikan nasional, profil tersebut menjadi misi yang jelas, relatif kekal, sehingga dapat dijadikan penunjuk arah yang konsisten meskipun terjadi perubahan-perubahan kebijakan dan praktik pendidikan. Meskipun kurikulum berubah, kebijakan asesmen berganti, profil pelajar dapat menjadi bintang utara yang tetap, penentu arah perubahan dan petunjuk bagi segenap pemangku kepentingan dalam melakukan upaya

peningkatan kualitas pendidikan.

Sebagai penuntun arah, profil pelajar tidak saja harus mampu menjadi penuntun arah kebijakan-kebijakan pendidikan di tingkat nasional, daerah, dan sekolah, tetapi juga menjadi pegangan pendidik dalam membangun karakter serta kompetensi anak-anak Indonesia di ruang-ruang belajar yang lebih mikro. Dalam kerangka tersebutlah, perlu menerjemahkan visi pendidikan para pendiri bangsa, pandangan Bapak Pendidikan Indonesia Ki Hadjar Dewantara, serta tujuan pendidikan yang merupakan komitmen negara untuk seluruh rakyatnya. Penerjemahan ini dilakukan agar seluruh pemangku kepentingan memiliki tujuan yang dipahami dan disepakati secara kolektif. Sebagai suatu luaran utama yang ingin dicapai dari sistem pendidikan nasional, profil ini perlu dirancang berdasarkan satu pertanyaan besar, yaitu “pelajar dengan profil – karakter dan kompetensi – apa yang ingin dihasilkan sistem pendidikan Indonesia?”

Pertanyaan tersebut berkaitan dengan dua hal, yaitu kompetensi dan karakter untuk menjadi warga negara Indonesia yang demokratis, dan untuk menjadi manusia unggul dan produktif di abad 21, di mana mereka dapat berpartisipasi dalam kemajuan bangsa juga pembangunan global yang berkelanjutan, industri 4.0, serta tangguh dalam menghadapi perubahan yang kompleks, tidak stabil, ambigu, dan tidak pasti. Perumusan tersebut perlu dilakukan dengan memperhatikan faktor internal yang berkaitan dengan jati diri, ideologi, dan cita-cita bangsa Indonesia, dan juga faktor global yang merupakan konteks kehidupan serta tantangan bangsa Indonesia di abad 21.

Kompetensi dan karakter yang dibutuhkan di abad 21, berdasarkan beberapa referensi, adalah rangkaian kemampuan yang lintas batas ruang lingkup disiplin ilmu (*transversal skills*). Sebagaimana yang sudah disampaikan sebelumnya, Ki Hadjar Dewantara merangkainya sebagai olah pikir, olah rasa, olah karsa, dan olah raga. Sebagian peneliti dan pakar pendidikan internasional

menyebut kompetensi ini sebagai keterampilan umum (*general skills* atau *general capabilities*) atau keterampilan yang dapat dialihkan ke dalam konteks yang berbeda-beda (*transferable skills*). Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) menggunakan istilah *transformative competencies* atau kompetensi transformatif untuk menjelaskan kompetensi kunci yang perlu dimiliki setiap individu.⁵⁰

Kemampuan menyelesaikan masalah, kemampuan kognitif kompleks, serta kompetensi sosial menjadi semakin penting di abad 21 ini. Hal ini tidak lepas karena berbagai peluang dan tantangan yang harus dihadapi. Pendidikan abad 21 diharapkan dapat mengembangkan pengetahuan, keterampilan, sikap, dan nilai-nilai yang mendorong pelajar untuk aktif berpartisipasi dan berkontribusi untuk mewujudkan, serta menerima manfaat dari pembangunan yang berkelanjutan. Kompetensi dan karakter tersebut merupakan “buah” (istilah yang digunakan Ki Hadjar Dewantara) dari pendidikan yang berkualitas, sejak usia dini hingga pendidikan tinggi.

Dengan mempertimbangkan teori hakikat pendidikan serta kompetensi yang diperlukan di abad 21 ini, dirumuskan sebuah Profil Pelajar Pancasila dengan deskripsi sebagai berikut, “Pelajar Indonesia merupakan pelajar sepanjang hayat yang kompeten dan memiliki karakter sesuai nilai-nilai Pancasila.” Pelajar yang memiliki profil yang demikian itu adalah pelajar yang terbangun utuh keenam dimensi pembentuknya, yaitu: 1) beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia, 2) mandiri, 3) bergotong-royong, 4) berkebinekaan, 5) bernalar kritis, dan 6) kreatif.

Profil Pelajar Pancasila merupakan penuntun arah untuk menuju dan mencapai tujuan pendidikan. Dengan mengikuti pola hubungan antar sila dalam Pancasila, keenam dimensi dalam Profil Pelajar Pancasila saling mengikat dan diikat, saling menginspirasi

⁵⁰ OECD, ‘*OECD Future of Education and Skills 2030: Conceptual Learning Framework – Transformative Competencies for 2030*’, 2019, halaman 3.

dan diinspirasi, sehingga ia menjadi satu kesatuan yang utuh dan terintegrasi.

Profil pelajar yang dituju dalam sistem pendidikan Indonesia dinamakan sebagai “Profil Pelajar Pancasila” untuk menguatkan nilai-nilai luhur Pancasila dalam diri setiap individu pelajar. Pancasila adalah dasar dan ideologi negara yang digali dari nilai luhur, filsafat hidup bangsa Indonesia. Pancasila merupakan norma dasar negara (*staats fundamental norm*), sehingga ia menjadi sumber segala hukum di Indonesia. Sebagai dasar dan ideologi negara, Pancasila harus menjadi rujukan utama dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara. Penyelenggaraan pendidikan dan tujuan pendidikan juga harus merujuk dan bersumber kepada Pancasila. Selain itu, Pancasila juga mengindikasikan identitas bangsa Indonesia. Dalam pidatonya di Perserikatan Bangsa-Bangsa terkait dengan ideologi bangsa-bangsa di dunia, Bung Karno menyatakan, “Dari pengalaman kami sendiri dan dari sejarah kami sendiri tumbuhlah sesuatu yang lain, sesuatu yang jauh lebih sesuai, sesuatu yang jauh lebih cocok. Sesuatu itu kami namakan Pancasila.” Oleh karena itu, Pancasila tidak lagi sekadar menjadi dasar atau fondasi yang kokoh dari pendidikan, tetapi juga sejalan dengan upaya menghidupkan Pancasila sebagai nilai-nilai yang mengatur perilaku bangsa, dan sebagai arah yang memandu perkembangan diri dan penguatan kompetensi seluruh pelajar di tanah air.

Profil Pelajar Pancasila tidak diturunkan secara eksplisit dari sila-sila Pancasila, melainkan menekankan pada nilai-nilai luhur yang terkandung di dalamnya. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila selaras dengan kompetensi yang dianjurkan masyarakat global. Dengan demikian, menjadi Pelajar Pancasila artinya menjadi pelajar yang memiliki jati diri yang kuat sebagai bangsa Indonesia, yang peduli dan mencintai tanah airnya, namun juga cakap dan percaya diri dalam berpartisipasi dan berkontribusi dalam mengatasi masalah-masalah global.

Profil Pelajar Pancasila, sebagaimana disampaikan sebelumnya, dirumuskan sebagai berikut, “Pelajar Indonesia merupakan pelajar sepanjang hayat yang kompeten dan memiliki karakter sesuai nilai-nilai Pancasila.” Pernyataan profil dalam satu kalimat tersebut menunjukkan rangkuman tiga hal besar, yaitu pelajar sepanjang hayat (*lifelong learner*), kompetensi, dan karakter sesuai nilai-nilai Pancasila.

Pertama, konsep pelajar sepanjang hayat. Istilah “pelajar” atau *learner* digunakan dalam penamaan profil ini merupakan representasi seluruh individu yang belajar. Istilah ini lebih inklusif daripada “siswa” ataupun “peserta didik” yang hanya mewakili individu yang tengah menempuh program pendidikan yang terorganisir. Menjadi pelajar sepanjang hayat (*lifelong learner*) adalah salah satu atribut yang dinyatakan dalam Profil Pelajar Pancasila, sehingga harapannya meskipun sudah tidak menjadi siswa lagi karena sudah menamatkan pendidikannya, seseorang dapat senantiasa menjadi pelajar.

Kedua, konsep kompetensi. Kompetensi dipahami sebagai kemampuan atau keterampilan baik secara kognitif, afektif, maupun perilaku, untuk melakukan sesuatu yang dianggap penting; dalam hal ini, untuk menjadi warga negara Indonesia sekaligus warga dunia abad 21. Kompetensi yang dituju tidak sebatas kompetensi terkait literasi dan numerasi, namun juga kompetensi yang lebih menyeluruh (holistik), termasuk kompetensi global. OECD mendefinisikan kompetensi global sebagai berikut:⁵¹

“Global competence is the capacity to examine local, global and intercultural issues, to understand and appreciate the perspectives and worldviews of others, to engage in open, appropriate and effective interactions with people from different cultures, and to act for collective well-being and sustainable development.”

[Kompetensi global adalah kapasitas untuk mempelajari isu-isu lokal, global, dan interkultural, memahami dan menghargai perspektif dan

⁵¹ *Ibid.*

pandangan orang/kelompok lain, terlibat dalam interaksi yang terbuka, pantas, dan efektif bersama orang-orang dari budaya yang berbeda, serta bertindak untuk kesejahteraan bersama dan pembangunan yang berkelanjutan].

Definisi tersebut menunjukkan bahwa bagian dari kompetensi global adalah kemampuan untuk bernalar kritis dalam mempelajari isu-isu, berkomunikasi lintas budaya, serta adanya dorongan untuk bergotong-royong mengambil peran untuk kesejahteraan bersama. Kompetensi global juga bukan berarti mengabaikan masalah-masalah lokal. Sebaliknya, seseorang yang memiliki kompetensi ini juga peka akan isu-isu lokal, dan sadar akan adanya interaksi atau hubungan yang saling mempengaruhi antara isu lokal dan global. Sehingga ia sadar bahwa perilakunya pun dapat membawa dampak pada lingkungannya, baik terhadap lingkungan terdekat, maupun pada konteks yang lebih besar. Selain itu, perlu juga diperhatikan bahwa kompetensi global ini merupakan proses yang berkelanjutan dan berlangsung sepanjang hayat karena nilai-nilai budaya dan isu global yang ada selalu berubah dari waktu ke waktu.

Ketiga, konsep karakter. Karakter dan kompetensi adalah dua hal yang berbeda namun saling menopang. Keduanya sangat penting untuk dimiliki oleh setiap pelajar Indonesia. Karakter adalah konstruk yang berkaitan dengan kecenderungan, keinginan, atau dorongan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dinilai baik menurut ajaran agama, nilai-nilai kemanusiaan, ataupun menurut norma dan budaya masyarakat/sosial. Kompetensi dapat membangun karakter, dan begitu pula sebaliknya. Menjadi pelajar yang penuh integritas, misalnya, membutuhkan kemampuan untuk memahami dampak dari perilakunya dalam jangka pendek dan jangka panjang, terhadap dirinya maupun orang lain. Akan tetapi tanpa adanya karakter yang kuat, pemahamannya tersebut belum tentu akan menggerakkannya untuk menjadi pelajar yang memiliki integritas tinggi. Karakter akan mempengaruhi motivasi, cara pandang dan cara berpikir seseorang. Dengan demikian, karakter,

bersama dengan kompetensi, melekat dalam berbagai pengalaman pembelajaran.

Menjadi pelajar sepanjang hayat membutuhkan kemandirian, di mana seseorang mampu mengidentifikasi kebutuhannya untuk belajar, termotivasi, dan mampu untuk mencari sumber dan menggunakan metode belajar yang sesuai dengan dirinya.⁵² Kemandirian ini pada hakikatnya merupakan visi pendidikan yang dicanangkan oleh Ki Hadjar Dewantara. Menurut Ki Hadjar Dewantara, kemandirian dan upaya untuk senantiasa memerdekakan diri adalah tujuan yang ingin dicapai melalui proses belajar sepanjang hayat.⁵³ Pelajar sepanjang hayat juga membutuhkan kemampuan bernalar kritis, karena mereka selalu terstimulasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam benak mereka. Atas dasar itulah pelajar sepanjang hayat dikaitkan erat dengan kemampuan literasi dan numerasi, bernalar kritis dan kreatif, aktif mencari, memanfaatkan, dan menciptakan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta kemampuan mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang logis.

Berkaitan dengan pengembangan karakter Pancasila, Uchrowi berpendapat bahwa karakter itu berkembang seperti spiral, yang disebutnya sebagai Spiral Karakter.⁵⁴ Perkembangan karakter tersebut diawali dengan keyakinan (*belief*) yang menjadi landasan untuk berkembangnya kesadaran (*awareness*), yang selanjutnya kesadaran ini membangun sikap (*attitude*) atau pandangan hidup, dan tindakan/perbuatan (*action*). Hasil dari tindakan tersebut kembali akan mempengaruhi keyakinan orang tersebut, yang selanjutnya akan kembali mengembangkan kesadaran, sikap, dan perilakunya. Perkembangan ini terus berulang dan berkembang, seperti spiral. Memahami bahwa karakter Pancasila berkembang

⁵² G. Wiggins dan J. McTighe, *The Understanding by Design: Guide to Creating High-Quality Units*, ASCD, 2011, halaman 52.

⁵³ K.H. Dewantara, *Ki Hadjar Dewantara: Pemikiran, Konsepsi, Keteladanan, Sikap Merdeka*, Majelis Luhur Persatuan Taman Siswa, 2013, halaman 480.

⁵⁴ Z. Uchrowi, *Karakter Pancasila: Membangun Pribadi dan Bangsa Bermartabat*, Balai Pustaka, 2013, halaman 12-28.

seperti spiral, maka pendidikan memiliki peran penting dalam menguatkan dan mengembangkan karakter yang sama, misalnya menjadi pelajar yang mandiri, secara konsisten sejak dini terus hingga anak memasuki usia dewasa.

Keenam dimensi dari Profil Pelajar Pancasila, yaitu 1) beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia, 2) mandiri, 3) bergotong-royong, 4) berkebinekaan, 5) bernalar kritis, dan 6) kreatif, juga perlu dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Seperti halnya benda tiga dimensi, maka ketika salah satu dimensinya ditiadakan, makna dan fungsi dari benda tersebut menjadi berubah, atau bahkan menjadi tidak bermakna. Oleh karena itu, Profil Pelajar Pancasila adalah satu kesatuan yang terintegrasi. Penekanan pada perspektif yang holistik ini merujuk pula pandangan Yudi Latif tentang meneladani Pancasila.⁵⁵ Latif menjelaskan bahwa ketika sila-sila Pancasila dilihat secara terpisah-pisah atau parsial, nilai yang dapat diteladani menjadi dangkal dan tidak bermakna apabila dibandingkan dengan pemahaman yang menyeluruh.

a. Beriman, Bertakwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan Berakhlak Mulia

Pelajar Indonesia adalah pelajar yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia. Ia mengamalkan nilai-nilai agama dan kepercayaannya sebagai bentuk religiusitasnya. Pelajar Indonesia percaya akan keberadaan Tuhan. Oleh karena itu, ia menghayati hubungan cinta kasih dan tanggung jawabnya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pelajar Indonesia yang bertakwa adalah pelajar yang menghayati keberadaan Tuhan dan selalu berupaya mentaati perintah serta menjauhi larangan sesuai dengan ajaran agama dan kepercayaan yang dianutnya. Keimanan dan ketakwaan ini terejawantahkan dalam akhlaknya yang mulia. Pelajar Indonesia

⁵⁵ Y. Latif, *Mata Air Keteladanan: Pancasila Dalam Perbuatan*, Mizan, 2014, halaman 4-5.

menyadari bahwa proses belajarnya ditujukan untuk perbaikan akhlak pribadinya.

Pelajar Indonesia senantiasa memperdalam pemahamannya akan ajaran agama dan kepercayaannya serta menerapkan pemahaman tersebut dalam kehidupannya sehari-hari. Pelajar Indonesia juga berakhlak mulia pada dirinya sendiri. Ia selalu menjaga integritas dan merawat dirinya sendiri baik secara fisik, mental, maupun spiritual. Pelajar Indonesia juga selalu berperilaku mulia dan adil terhadap sesama manusia. Ia mengutamakan persamaan di atas perbedaan dan menghargai perbedaan yang ada. Pelajar Indonesia menyikapi keragaman dan perbedaan dengan bijaksana dan penuh welas asih.

Sikap dan perilaku Pelajar Indonesia terhadap diri sendiri, orang lain, dan lingkungannya merupakan cerminan dari iman dan ketakwaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dengan nilai-nilai luhur yang dibawa oleh agama atau kepercayaannya, pelajar Indonesia menyadari bahwa dirinya mempunyai tanggung jawab dalam menjaga kelestarian hubungan sosialnya dengan sesama saudaranya dan juga dalam menjaga kelestarian alam sekitarnya serta melindunginya dari berbagai perilaku yang merusak. Sebagaimana diajarkan dalam agama atau kepercayaannya, Pelajar Indonesia juga memiliki kesadaran tentang pentingnya berpartisipasi dalam membangun bangsa Indonesia dan menjaga kesejahteraannya. Ia memahami pentingnya menunaikan hak dan kewajiban sebagai warga negara sebagai bentuk partisipasinya dalam membangun dan menjaga negara kesatuan Republik Indonesia.

Elemen-elemen kunci dari beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia adalah:

1. Akhlak beragama. Pelajar Indonesia mengenal sifat-sifat Tuhan dan menghayati bahwa inti dari sifat-sifat-Nya adalah kasih dan sayang. Ia juga sadar bahwa dirinya adalah makhluk yang mendapatkan amanah dari Tuhan

sebagai pemimpin di muka Bumi yang mempunyai tanggung jawab untuk mengasihi dan menyayangi dirinya, sesama manusia dan alam, serta menjalankan perintah dan menjauhi larangan-Nya. Pelajar Indonesia senantiasa menghayati dan mencerminkan sifat-sifat Ilahi tersebut dalam perilakunya di kehidupan sehari-hari. Pelajar Indonesia terus mengeksplorasi guna memahami secara mendalam ajaran, simbol, kesakralan, struktur keagamaan, sejarah, tokoh penting dalam agama dan kepercayaannya serta kontribusi hal-hal tersebut bagi peradaban dunia.

2. Akhlak pribadi. Akhlak yang mulia diwujudkan dalam rasa sayang dan perhatian pelajar kepada dirinya sendiri. Pelajar Indonesia menyadari bahwa menjaga kesejahteraan dirinya penting dilakukan bersamaan dengan menjaga orang lain dan merawat lingkungan sekitarnya. Rasa sayang, peduli, hormat, dan menghargai diri sendiri terwujud dalam sikap integritas, yakni menampilkan tindakan yang konsisten dengan apa yang dikatakan dan dipikirkan. Karena menjaga kehormatan dirinya, Pelajar Indonesia bersikap jujur, adil, rendah hati, bersikap serta berperilaku dengan penuh hormat. Ia selalu berupaya mengembangkan dan mengintrospeksi diri agar menjadi pribadi yang lebih baik setiap harinya. Sebagai wujud merawat dirinya, Pelajar Indonesia juga senantiasa menjaga kesehatan fisik, mental, dan spiritualnya dengan aktivitas olahraga, aktivitas sosial, dan aktivitas ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing. Karena karakternya ini, ia menjadi orang yang selalu dapat dipercaya dalam perkataan, tindakan, dan pekerjaan, serta berkomitmen untuk setia pada ajaran agama dan kepercayaannya serta nilai-nilai kemanusiaan.
3. Akhlak kepada manusia. Sebagai anggota masyarakat, pelajar Indonesia menyadari bahwa semua manusia setara di hadapan Tuhan. Akhlak mulianya bukan hanya

tercermin dalam rasa sayangnya pada diri sendiri tetapi juga dalam budi luhurnya pada sesama manusia. Dengan demikian ia mengutamakan persamaan dan kemanusiaan di atas perbedaan serta menghargai perbedaan yang ada dengan orang lain. Pelajar Indonesia mengidentifikasi persamaan dan menjadikannya sebagai pemersatu ketika ada perdebatan atau konflik. Ia juga mendengarkan dengan baik pendapat yang berbeda dari pendapatnya, menghargainya, dan menganalisisnya secara kritis tanpa memaksakan pendapatnya sendiri. Pelajar Indonesia adalah pelajar yang moderat dalam beragama. Ia menghindari pemahaman keagamaan dan kepercayaan yang eksklusif dan ekstrim, sehingga ia menolak prasangka buruk, diskriminasi, intoleransi, dan kekerasan terhadap sesama manusia baik karena perbedaan ras, kepercayaan, maupun agama. Pelajar Indonesia bersusila, bertoleransi dan menghormati penganut agama/kepercayaan lain. Ia menjaga kerukunan hidup sesama umat beragama, menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing, tidak memberikan label negatif pada penganut agama dan kepercayaan lain dalam bentuk apapun, serta tidak memaksakan agama dan kepercayaannya kepada orang lain. Pelajar Indonesia juga senantiasa berempati, peduli, murah hati dan welas asih kepada orang lain, terutama mereka yang lemah atau tertindas. Dengan demikian, ia selalu berupaya aktif menolong orang-orang yang membutuhkan dan mencari solusi terbaik untuk mendukung keberlangsungan kehidupan mereka. Pelajar Indonesia juga senantiasa mengapresiasi kelebihan orang lain dan mendukung mereka dalam mengembangkan kelebihan itu.

4. Akhlak kepada alam. Sebagai bagian dari lingkungannya,

Pelajar Indonesia mengejawantahkan akhlak mulianya dalam tanggung jawab, rasa sayang dan pedulinya terhadap lingkungan alam sekitar. Pelajar Indonesia menyadari bahwa dirinya adalah salah satu di antara bagian-bagian dari ekosistem bumi yang saling mempengaruhi. Ia juga menyadari bahwa sebagai manusia, ia mengemban tugas dalam menjaga dan melestarikan alam sebagai ciptaan Tuhan. Hal tersebut membuatnya menyadari pentingnya merawat lingkungan sekitarnya sehingga ia menjaga agar alam tetap layak dihuni oleh seluruh makhluk hidup saat ini maupun generasi mendatang. Ia tidak merusak atau menyalahgunakan lingkungan alam, serta mengambil peran untuk menghentikan perilaku yang merusak dan menyalahgunakan lingkungan alam. Pelajar Indonesia juga senantiasa reflektif, memikirkan dan membangun kesadaran tentang konsekuensi atau dampak dari perilakunya terhadap lingkungan alam. Kesadarannya ini menjadi dasar untuk membiasakan diri menerapkan gaya hidup peduli lingkungan, sehingga ia secara aktif berkontribusi untuk menjaga kelestarian lingkungannya.

5. Akhlak bernegara. Pelajar Indonesia memahami serta menunaikan hak dan kewajibannya sebagai warga negara yang baik serta menyadari perannya sebagai warga negara. Ia menempatkan kemanusiaan, persatuan, kepentingan, dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Akhlak pribadinya mendorong Pelajar Indonesia untuk peduli dan membantu sesama, untuk bergotong-royong. Ia juga mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, sebagai dampak dari akhlak pribadinya dan juga akhlaknya terhadap sesama. Keimanan dan ketakwaannya juga mendorongnya untuk serta secara aktif menghadirkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia sebagai wujud cinta yang dimilikinya untuk negara.

b. Berkebinekaan

Indonesia dibangun dengan semangat persatuan dan kesatuan dalam keberagaman yang jelas terpatri dalam semboyan bangsa dan negara Indonesia, yakni Bhinneka Tunggal Ika. Bhinneka Tunggal Ika yang mengandung arti walaupun berbeda-beda tetapi tetap satu juga ini menguatkan identitas Indonesia yang merupakan negara majemuk, dimana warganya berasal dari berbagai etnis, suku, bahasa, agama dan kepercayaan, serta kelompok identitas dan kelas sosial lainnya, termasuk jenis kelamin, pekerjaan, dan status ekonomi sosial. Identitas nasional yang majemuk ini perlu dibangun dan diperkuat dalam pendidikan Indonesia sehingga pelajar Indonesia sebagai bagian dari kemajemukan tersebut menyadari bahwa keragaman adalah kenyataan hidup yang tak bisa dihindari.

Pelajar Indonesia memiliki identitas diri dan sosial-budaya yang proporsional, dan juga menyadari serta mengakui bahwa dirinya berbeda dengan orang lain dari satu atau beberapa aspek identitas. Ia menanamkan nilai dan kesadaran akan kebinekaan ini pada dirinya, sehingga membuatnya menerapkan sikap saling menghormati dan menghargai perspektif orang lain.

Pelajar Indonesia tidak menganggap kebinekaan sebagai ancaman. Sebaliknya, ia memandangnya sebagai kekayaan budaya untuk dieksplorasi, diapresiasi, dan terus dikembangkan, serta sebagai peluang untuk berkolaborasi dan mempersatukan bangsa. Ia juga melihat kebinekaan sebagai kesempatan untuk berkontribusi, mengamalkan ilmu pengetahuan mereka untuk berpartisipasi dalam membangun hubungan antar kelompok sosial budaya yang lebih harmonis, demokratis, dan berkeadilan sosial.

Berkebinekaan dalam konteks ini merupakan himpunan

pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki pelajar Indonesia terkait keberadaan diri, kelompok, budaya, di lingkungan lokal dan global yang majemuk. Dalam konteks bernegara, kebinekaan mendorong berkembangnya kebanggaan dan pemahaman terhadap keberagaman dan identitas nasional, semangat kebangsaan, persatuan, dan patriotisme yang utuh serta kecintaan terhadap tanah air sebagai wujud dari nasionalisme.

Pelajar Indonesia yang berkebinekaan adalah pelajar yang berbudaya, memiliki identitas diri yang matang, mampu menunjukkan dirinya sebagai representasi budaya luhur bangsanya, sekaligus memiliki wawasan atau pemahaman yang kuat serta keterbukaan terhadap eksistensi ragam budaya daerah, nasional, dan global. Ia mampu berinteraksi secara positif antar sesama, memiliki kemampuan komunikasi interkultural, serta secara reflektif menjadikan pengalamannya dalam kehidupan di lingkungan majemuk sebagai kesempatan belajar untuk menjadi pribadi yang lebih bijaksana dan welas asih.

Menyadari adanya kesenjangan antar kelompok sosial, pelajar Indonesia yang berkebinekaan juga terdorong untuk mengambil peran dalam mewujudkan dan membangun masyarakat yang inklusif dan berkeadilan sosial, termasuk dalam penjagaan hak, persamaan derajat dan kedudukan dengan orang lain (dalam hal gender, suku, ras, agama, golongan, dsb.), serta asas yang proposional antara kepentingan dirinya, sosial, dan negara. Ia percaya diri dan reflektif sehingga mampu melihat potensi dirinya untuk turut serta mewujudkan dan membangun masyarakat yang inklusif, adil, dan berkelanjutan. Hal ini dilakukan dengan memperkuat pengetahuan dan kemampuan personal, interpersonal, dan sosial pelajar Indonesia.

Pelajar Indonesia menyadari kebinekaan merupakan modal penting hidup bersama orang lain secara damai di dunia yang

saling terhubung, baik terhubung secara fisik maupun secara maya. Kebinekaan mendorong pelajar Indonesia untuk bersikap nasionalis, tetap mempertahankan budaya luhur, lokalitas dan identitasnya pada satu sisi, dan pada sisi lain berpikiran terbuka dan berinteraksi dengan budaya lain secara global. Interaksi tersebut dilakukan dengan penuh penghargaan dan kesetaraan untuk kebahagiaan dan kesejahteraan dunia serta keberlangsungan hidup di masa akan datang. Pengalaman kebinekaannya akan menuntun pelajar Indonesia terhindar dari prasangka dan stereotip, perundungan, intoleransi dan kekerasan terhadap budaya dan kelompok yang berbeda, untuk kemudian secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan masyarakat yang adil, demokratis, inklusif dan berkelanjutan.

Berikut elemen-elemen kunci dari berkebinekaan:

1. Mengenal dan menghargai budaya. Pelajar Indonesia mengenali, mengidentifikasi, dan mendeskripsikan berbagai macam kelompok berdasarkan perilaku, jenis kelamin, cara komunikasi, dan budayanya, serta mendeskripsikan pembentukan identitas dirinya dan kelompok, juga menganalisis bagaimana menjadi anggota kelompok sosial di tingkat lokal, regional, nasional, dan global.
2. Komunikasi dan interaksi antar budaya. Pelajar Indonesia berkomunikasi dengan budaya yang berbeda dari dirinya secara setara dengan memperhatikan, memahami, menerima keberadaan, dan menghargai keunikan masing-masing budaya sebagai sebuah kekayaan perspektif sehingga terbangun kesalingpahaman dan empati terhadap sesama.
3. Refleksi dan tanggung jawab terhadap pengalaman kebinekaan. Pelajar Indonesia secara reflektif memanfaatkan kesadaran dan pengalaman kebinekaannya agar terhindar dari prasangka dan stereotip terhadap budaya yang berbeda, termasuk perundungan, intoleransi

dan kekerasan, dengan mempelajari keragaman budaya dan mendapatkan pengalaman dalam kebinekaan. Hal ini membuatnya menyelaraskan perbedaan budaya agar tercipta kehidupan yang setara dan harmonis antar sesama.

4. Berkeadilan sosial. Pelajar Indonesia peduli dan aktif berpartisipasi dalam mewujudkan keadilan sosial baik di tingkat lokal, nasional, maupun global. Ia percaya akan kekuatan dan potensi dirinya sebagai modal untuk menguatkan demokrasi, untuk secara aktif-partisipatif membangun masyarakat yang damai dan inklusif, berkeadilan sosial, serta berorientasi pada pembangunan yang berkelanjutan.

c. Bergotong Royong

Pelajar Indonesia memiliki kemampuan gotong royong, yaitu kemampuan untuk melakukan kegiatan secara bersama-sama dengan sukarela agar kegiatan yang dikerjakan dapat berjalan lancar, mudah, dan ringan. Kemampuan itu didasari oleh di antaranya sifat adil, hormat kepada sesama manusia, bisa diandalkan, bertanggung jawab, peduli, welas asih, murah hati. Kemampuan ini juga didasari oleh asas demokrasi Pancasila. Kemampuan gotong royong pada Pelajar Indonesia membuatnya berkolaborasi dengan pelajar lainnya untuk memikirkan dan secara proaktif mengupayakan pencapaian kesejahteraan dan kebahagiaan orang-orang yang ada dalam masyarakatnya. Ia juga menyadari bahwa keberhasilan dirinya tidak dapat dicapai tanpa peran orang lain. Kemampuan gotong royong Pelajar Indonesia menunjukkan bahwa ia peduli terhadap lingkungannya dan ingin berbagi dengan anggota komunitasnya untuk saling meringankan beban dan menghasilkan mutu kehidupan yang lebih baik. Kemampuan bergotong royong membuat pelajar Indonesia mampu menjadi warga negara yang demokratis, terlibat aktif di masyarakat dalam memajukan demokrasi bangsa.

Pelajar Indonesia memiliki kesadaran bahwa sebagai bagian dari kelompok ia perlu terlibat, bekerja sama, dan saling membantu dalam berbagai kegiatan yang bertujuan mensejahterakan dan membahagiakan masyarakat. Ia sadar bahwa manusia tidak hidup sendiri dan hanya dapat hidup layak jika bersama dengan orang lain dalam lingkungan sosial, sehingga ia memahami bahwa tindak-tanduk dirinya akan berdampak pada orang lain. Ia mendahulukan kewajiban daripada hak dan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi sambil tetap menjaga keseimbangan antara kewajiban dan hak. Lebih jauh lagi, ia sadar bahwa manusia dapat memiliki kehidupan yang baik hanya jika saling berbagi. Hal ini membuatnya menjaga hubungan baik dan menyesuaikan diri dengan orang lain dalam masyarakat. Pelajar Indonesia juga menyadari perannya dalam pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), mampu dan mau mengambil peran dalam pembangunan berkelanjutan demi tercapainya kebahagiaan (*well-being*) dan kesejahteraan (*welfare*) masyarakat Indonesia. Dengan kesadaran itu, pelajar Indonesia berusaha terus menerus memberikan kontribusi pada bangsa dan masyarakat.

Didorong oleh kemauannya bergotong royong, Pelajar Indonesia selalu berusaha melihat kekuatan-kekuatan yang dimiliki setiap orang di sekitarnya yang dapat memberi manfaat bersama. Ia memiliki keterampilan interpersonal yang baik, selalu berupaya mencegah terjadinya konflik, dan tidak memaksakan kehendak kepada orang lain. Ia berusaha menemukan titik temu di antara pihak-pihak yang bertikai. Ia menghindari pembahasan atau pertentangan untuk hal-hal kecil, sebaliknya mencari hal-hal yang dapat dipertemukan dan dipadukan dari berbagai pihak guna memperoleh hasil yang lebih baik. Ia juga tidak berlebihan dan berusaha menempatkan segala sesuatu sesuai tempat dan porsinya. Pelajar Indonesia

menghargai pencapaian dan kontribusi orang lain. Ia menghargai keputusan bersama dan berusaha untuk membuat keputusan melalui musyawarah untuk mufakat. Ia percaya ada maksud baik orang lain dan menghindarkan dirinya dari prasangka buruk. Ia juga menaati kesepakatan bersama, saling percaya, rela berkorban, mau melayani dan menerima pelayanan orang lain, serta berusaha membangun atmosfer yang menyenangkan. Dengan itu semua, pelajar Indonesia ikut menjaga persatuan internal bangsa Indonesia.

Elemen-elemen kunci dari bergotong royong adalah:

1. Kolaborasi. Pelajar Indonesia memiliki kemampuan kolaborasi, yaitu kemampuan untuk bekerja bersama dengan orang lain disertai perasaan senang ketika berada bersama dengan orang lain dan menunjukkan sikap positif terhadap orang lain. Ia terampil untuk bekerja sama dan melakukan koordinasi demi mencapai tujuan bersama dengan mempertimbangkan keragaman latar belakang setiap anggota kelompok. Ia mampu merumuskan tujuan bersama, menelaah kembali tujuan yang telah dirumuskan, dan mengevaluasi tujuan selama proses bekerja sama. Ia juga memiliki kemampuan komunikasi, yaitu kemampuan mendengar dan menyimak pesan dan gagasan orang lain, menyampaikan pesan dan gagasan secara efektif, mengajukan pertanyaan untuk mengklarifikasi, dan memberikan umpan-balik secara kritis dan positif. Pelajar Indonesia juga menyadari bahwa ada saling-ketergantungan yang positif antar-manusia. Melalui kesadaran ini, ia memberikan kontribusi optimal untuk meraih tujuan bersama. Ia menyelesaikan tugas yang diberikan kepadanya semaksimal mungkin dan mengapresiasi upaya yang telah dilakukan anggota lain dalam kelompoknya.
2. Kepedulian. Pelajar Indonesia memperhatikan dan bertindak proaktif terhadap kondisi di lingkungan fisik dan

sosial. Ia tanggap terhadap kondisi yang ada di lingkungan dan masyarakat untuk menghasilkan kondisi yang lebih baik. Ia merasakan dan memahami apa yang dirasakan orang lain, memahami perspektif mereka, dan menumbuhkan hubungan dengan orang dari beragam budaya yang menjadi bagian penting dari kebinekaan. Ia memiliki persepsi sosial yang baik sehingga ia memahami mengapa orang lain bereaksi tertentu dan melakukan tindakan tertentu. Ia memahami dan menghargai lingkungan sosialnya, serta menghasilkan situasi sosial yang sejalan dengan pemenuhan kebutuhan berbagai pihak dan pencapaian tujuan.

3. Berbagi. Pelajar Indonesia memiliki kemampuan berbagi, yaitu memberi dan menerima segala hal yang penting bagi kehidupan pribadi dan bersama, serta mau dan mampu menjalani kehidupan bersama yang mengedepankan penggunaan bersama sumber daya dan ruang yang ada di masyarakat secara sehat. Melalui kemampuan berbagi, ia mampu dan mau memberi serta menerima hal yang dianggap berharga kepada/dari teman sebaya, orang-orang di lingkungan sekitarnya, dan lingkungan yang lebih luas. Ia mengupayakan diri dan kelompoknya untuk memberi hal yang dianggap penting dan berharga kepada orang-orang yang membutuhkan baik di lingkungannya maupun di masyarakat yang lebih luas (negara dan dunia).

d. Mandiri

Pelajar Indonesia merupakan pelajar mandiri, yaitu pelajar yang memiliki prakarsa atas pengembangan diri dan prestasinya dengan didasari pada pengenalan akan kekuatan maupun keterbatasan dirinya serta situasi yang dihadapi, dan bertanggung jawab atas proses dan hasilnya. Pelajar Indonesia mampu menetapkan tujuan pengembangan diri dan prestasinya secara realistis, menyusun rencana strategis untuk

mencapainya, gigih dan giat dalam mewujudkan rencana tersebut, serta bertindak atas kehendak dan prakarsa dirinya tanpa perasaan terpaksa karena adanya tuntutan atau desakan dari orang lain.

Pelajar yang mandiri mampu mengelola pikiran, perasaan, dan tindakannya agar tetap optimal untuk mencapai tujuan pengembangan diri dan prestasinya, baik yang dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Adanya tujuan untuk mengembangkan diri membuatnya mampu memilih hal-hal yang baik bagi dirinya seperti upaya untuk senantiasa mengolah raganya dan hidup dengan sehat, meregulasi emosi dan menanamkan nilai moral dalam dirinya, serta memiliki kehendak untuk terus meningkatkan kualitas dirinya secara seimbang.

Pelajar mandiri senantiasa melakukan evaluasi dan berkomitmen untuk terus mengembangkan dirinya agar dapat menyesuaikan diri terhadap berbagai tantangan yang dihadapinya sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi pada lingkup lokal maupun global. Hal ini secara otomatis membuat dirinya termotivasi untuk berprestasi dan melakukan yang terbaik yang dimampunya dalam segala hal.

Pelajar mandiri memiliki dorongan belajar yang berasal dari dalam dirinya sehingga akan merasakan beberapa keuntungan, seperti performa yang baik, terlibat secara penuh dalam aktivitas pengembangan diri dan pencapaian prestasi, merasakan emosi positif, mempersepsikan dirinya kompeten, dan berorientasi pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan serta prestasi. Pelajar mandiri proaktif membuat pilihan berdasarkan realita menurut pandangan mereka dengan mempertimbangkan dan mengelola risikonya, bukan hanya sebagai penerima yang pasif. Pelajar mandiri juga mampu menetapkan tujuan, memilih metode yang efektif dan efisien untuk mencapainya, mengendalikan diri untuk mencapainya, serta memantau dan mengevaluasi kemajuan yang dicapai. Ketika mengalami

hambatan, ia akan berusaha mengatasi hambatan yang ditemui secara adaptif. Dengan demikian ia terus berkembang dan memperoleh kemajuan yang berkelanjutan. Pelajar yang mandiri merasakan kebutuhan dan kemanfaatan menjadi pembelajar sepanjang hayat.

Elemen-elemen kunci dari mandiri adalah:

1. Pemahaman diri dan situasi yang dihadapi. Pelajar Indonesia yang mandiri senantiasa melakukan refleksi terhadap kondisi dirinya dan situasi yang dihadapi mencakup refleksi terhadap kondisi diri, baik kelebihan maupun keterbatasan dirinya, serta situasi dan tuntutan perkembangan yang dihadapi. Hal ini akan membuat ia mengenali dan menyadari kebutuhan pengembangan dirinya yang sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi. Kesadaran tersebut akan membantunya untuk dapat menetapkan tujuan pengembangan diri yang sesuai dengan kondisi diri dan situasi yang dihadapi, memilih strategi yang sesuai, serta mengantisipasi tantangan dan hambatan yang mungkin terjadi.
2. Regulasi diri. Pelajar Indonesia yang mandiri mampu mengatur pikiran, perasaan, dan perilaku dirinya untuk mencapai tujuan belajar dan pengembangan dirinya baik di bidang akademik maupun non akademik. Ia mampu menetapkan tujuan pengembangan dirinya serta merencanakan strategi untuk mencapainya dengan didasari penilaian atas kemampuan dirinya dan tuntutan situasi yang dihadapinya. Pelaksanaan aktivitas pengembangan diri dapat dikendalikan olehnya sekaligus menjaga perilaku dan semangat agar tetap optimal untuk mencapai tujuan pembelajarannya. Ia senantiasa memantau dan mengevaluasi upaya yang dilakukan dan hasil yang dicapainya. Ketika menemui permasalahan dalam belajar, ia tidak mudah menyerah dan akan berusaha mencari strategi

atau metode yang lebih sesuai untuk menunjang keberhasilan pencapaian tujuannya.

e. Bernalar Kritis

Pelajar Indonesia bernalar secara kritis dalam upaya mengembangkan dirinya dan menghadapi tantangan, terutama tantangan di abad 21. Pelajar Indonesia yang bernalar kritis berpikir secara adil sehingga dapat membuat keputusan yang tepat dengan mempertimbangkan banyak hal berdasarkan data dan fakta yang mendukung. Pelajar Indonesia yang bernalar kritis mampu memproses informasi baik kualitatif maupun kuantitatif secara objektif, membangun keterkaitan antara berbagai informasi, menganalisis informasi, mengevaluasi, dan menyimpulkannya. Selanjutnya, ia mampu menyampaikannya secara jelas dan sistematis. Selain itu, pelajar yang bernalar kritis memiliki kemampuan literasi, numerasi, serta memanfaatkan teknologi informasi. Hal ini membuat Pelajar Indonesia mampu mengidentifikasi dan memecahkan permasalahan. Berbekal kemampuan nalar kritis, pelajar Indonesia mampu mengambil keputusan yang tepat untuk mengatasi pelbagai persoalan yang dihadapi, baik di lingkungan belajar maupun di kehidupan nyata.

Lebih jauh lagi, pelajar Indonesia yang bernalar kritis mampu melihat suatu hal dari berbagai perspektif dan terbuka terhadap pembuktian baru, termasuk pembuktian yang dapat menggugurkan pendapat yang semula diyakini. Kemampuan ini dapat mengarahkan pelajar Indonesia menjadi pribadi yang memiliki pemikiran terbuka sehingga ia mau memperbaiki pendapat serta selalu menghargai orang lain. Selain itu, pelajar Indonesia yang bernalar kritis dapat berpikir secara sistematis dan saintifik, menarik kesimpulan dari fakta yang ada, dan memecahkan masalah. Kemampuan ini mengarahkan pelajar Indonesia menjadi pribadi yang bertanggung jawab penuh terhadap keputusan yang diambil dengan tepat dan senantiasa

berkontribusi aktif dalam mencari solusi suatu permasalahan.

Pelajar yang bernalar kritis adalah pelajar yang berilmu, yaitu cinta pada ilmu pengetahuan dan memperkuat pengetahuan dan kemampuannya di berbagai disiplin ilmu. Ia mengembangkan kebiasaan mencari tahu dan menyelidik secara etis untuk mengembangkan pengetahuan dan kemampuannya tersebut. Selanjutnya, ia menggunakan ilmu tersebut untuk menguatkan kemampuan bernalar kritis. Pada akhirnya, ia akan menjadi sosok yang menghargai ilmu pengetahuan.

Elemen-elemen kunci dari bernalar kritis adalah:

1. Memperoleh dan memproses informasi dan gagasan. Pelajar Indonesia memproses gagasan dan informasi, baik dengan data kualitatif maupun kuantitatif. Ia memiliki rasa keingintahuan yang besar, mengajukan pertanyaan yang relevan, mengidentifikasi dan mengklarifikasi gagasan dan informasi yang diperoleh, serta mengolah informasi tersebut. Ia juga mampu membedakan antara isi informasi atau gagasan dari penyampainya. Selain itu, ia memiliki kemauan untuk mengumpulkan data atau fakta yang berpotensi menggugurkan opini atau keyakinan pribadi. Berbekal kemampuan tersebut, Pelajar Indonesia dapat mengambil keputusan dengan tepat berdasarkan informasi dari berbagai sumber yang relevan dan akurat.
2. Menganalisis dan mengevaluasi penalaran. Pelajar Indonesia menggunakan nalarnya sesuai dengan kaidah sains dan logika dalam pengambilan keputusan dan tindakan dengan melakukan analisis serta evaluasi dari gagasan dan informasi yang ia dapatkan. Ia mampu menjelaskan alasan yang relevan dan akurat dalam penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan. Akhirnya, ia dapat membuktikan penalarannya dengan berbagai argumen dalam mengambil suatu simpulan atau keputusan.

3. Merefleksi dan mengevaluasi pemikirannya sendiri. Pelajar Indonesia melakukan refleksi dan evaluasi terhadap pemikirannya sendiri (metakognisi) dan berpikir mengenai bagaimana jalannya proses berpikir tersebut sehingga ia sampai pada suatu simpulan. Ia menyadari proses berpikirnya beserta putusan yang pernah dihasilkannya, dan menyadari perkembangan serta keterbatasan daya pikirnya. Hal ini membuatnya menyadari bahwa ia dapat terus mengembangkan kapasitas dirinya melalui proses refleksi, usaha memperbaiki strategi, dan gigih dalam mengujicoba berbagai alternatif solusi. Selain itu, ia memiliki kemauan untuk mengubah opini atau keyakinan pribadi tersebut jika memang bertentangan dengan bukti yang ada.

f. Kreatif

Pelajar Indonesia merupakan pelajar yang kreatif. Ia memodifikasi dan menghasilkan sesuatu yang orisinal, bermakna, bermanfaat, dan berdampak. Keorisinalan, kebermaknaan, kebermanfaatan, dan dampak ini dapat berupa hal yang personal hanya untuk dirinya maupun lebih luas ke orang lain dan lingkungan. Sesuatu yang dihasilkan ini dapat berupa gagasan, tindakan, dan karya nyata. Pelajar yang kreatif menggunakan imajinasi dan pengalamannya secara bebas dalam berkreasi untuk mengembangkan diri, menemukan kebahagiaan, hingga memecahkan pelbagai persoalan. Ia mampu mengapresiasi keindahan dan menggunakan berbagai hal di lingkungannya seperti kekayaan alam dan keragaman kultural untuk mengubah atau menciptakan sesuatu. Ia juga selalu berupaya untuk mewujudkan gagasan atau idenya menjadi suatu tindakan atau karya nyata dan cenderung berani mengambil risiko dalam berkreasi dan membuat sesuatu menjadi lebih baik.

Pelajar Indonesia mengembangkan kemampuan kreatifnya

dengan memahami dan mengekspresikan emosi dan perasaan dirinya, melakukan refleksi, dan melakukan proses berpikir kreatif. Berpikir kreatif yang dimaksud adalah proses berpikir yang memunculkan gagasan baru dan pertanyaan-pertanyaan, mencoba berbagai alternatif pilihan, mengevaluasi gagasan dengan menggunakan imajinasinya, dan memiliki keluwesan berpikir. Keluarga, guru, dan sekolah memiliki peranan penting dalam mendorong pelajar Indonesia untuk memaksimalkan proses berpikir kreatifnya, sehingga ia dapat menjadi pribadi yang kreatif.

Pelajar Indonesia yang kreatif memiliki sensitivitas dalam menghadapi suatu persoalan. Sensitivitas ini membuatnya mampu mengidentifikasi dan mencari solusi alternatif saat pendekatan yang diambilnya belum berhasil serta bereksperimen dengan berbagai pilihan secara kreatif ketika menghadapi perubahan situasi dan kondisi. Pengembangan kreativitas dilakukan Pelajar Indonesia untuk mengekspresikan diri, mengembangkan diri, dan menghadapi berbagai tantangan seperti perubahan dunia yang begitu cepat dan ketidakpastian masa depan. Berbekal kemampuan kreatif, Pelajar Indonesia mampu merespon dan menanggapi hal-hal baru, melakukan hal yang diminati dan membahagiakan dirinya, hingga sanggup memecahkan pelbagai persoalan. Pada akhirnya, ia tampil menjadi sosok yang memiliki kepercayaan diri dan motivasi tinggi dalam menghadapi segala tantangan.

Elemen-elemen kunci dari kreatif adalah:

1. Menghasilkan gagasan yang orisinal. Pelajar yang kreatif menghasilkan gagasan atau ide yang orisinal. Gagasan ini terbentuk dari yang paling sederhana seperti ekspresi pikiran dan/atau perasaan sampai dengan gagasan yang kompleks. Perkembangan gagasan ini erat kaitannya dengan perasaan dan emosi, serta pengalaman dan pengetahuan yang didapatkan oleh pelajar tersebut

sepanjang hidupnya. Pelajar yang kreatif memiliki kemampuan berpikir kreatif, dengan mengklarifikasi dan mempertanyakan banyak hal, melihat sesuatu dengan perspektif yang berbeda, menghubungkan gagasan-gagasan yang ada, mengaplikasikan ide baru sesuai dengan konteksnya untuk mengatasi persoalan, dan memunculkan berbagai alternatif penyelesaian.

2. Menghasilkan karya dan tindakan yang orisinal. Pelajar yang kreatif menghasilkan karya dan tindakan yang orisinal berupa representasi kompleks, gambar, desain, penampilan, luaran digital, realitas virtual, dan lain sebagainya. Ia menghasilkan karya dan melakukan tindakan didorong oleh minat dan kesukaannya pada suatu hal, emosi yang ia rasakan, sampai dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap lingkungan sekitarnya. Selain itu, pelajar yang kreatif cenderung berani mengambil risiko dalam menghasilkan karya dan tindakan.
3. Memiliki keluwesan berpikir dalam mencari alternatif solusi permasalahan. Pelajar yang kreatif memiliki keluwesan berpikir dalam mencari alternatif solusi permasalahan yang ia hadapi. Ia mampu menentukan pilihan ketika dihadapkan pada beberapa alternatif kemungkinan untuk memecahkan permasalahan. Ia juga mampu mengidentifikasi, membandingkan gagasan-gagasan kreatifnya, serta mencari solusi alternatif saat pendekatan yang diambilnya tidak berhasil. Pada akhirnya, pelajar kreatif mampu bereksperimen dengan berbagai pilihan secara kreatif ketika menghadapi perubahan situasi dan kondisi.

3. Teori Belajar dan Pembelajaran

Belajar dan pembelajaran dapat disebut sebagai jantung dari pendidikan. Pada hakikatnya, belajar adalah sebuah proses

transformatif.⁵⁶ Seseorang dikatakan telah belajar ketika ia mengalami transformasi yang memungkinkannya memahami, merasakan, dan/atau melakukan hal-hal yang tadinya tidak dapat ia pahami, rasakan, atau lakukan.

Pembelajaran sendiri merupakan proses, setiap individu untuk memperoleh dan/atau memodifikasi informasi, pengetahuan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, keterampilan, kompetensi, atau perilaku melalui pengalaman, praktek, kajian, atau aktivitas belajar.⁵⁷ Dari perspektif ini, salah satu tugas penting guru adalah melakukan pembelajaran yang efektif untuk membantu siswa bertransformasi.⁵⁸ Pada level yang lebih tinggi, sistem pendidikan secara keseluruhan juga semestinya dirancang untuk memfasilitasi terjadinya pembelajaran.

Bagaimana merancang dan melaksanakan pembelajaran yang efektif bertumpu pada pemahaman yang tepat dan komprehensif tentang apa itu belajar dan bagaimana proses belajar itu terjadi. Dengan kata lain, prinsip-prinsip pembelajaran bertumpu pada teori-teori tentang belajar.

a. Sejarah Perkembangan Teori Belajar

Pemahaman tentang belajar dan pembelajaran dilandasi oleh asumsi-asumsi dasar tentang apa itu jiwa, pikiran (*the mind*), atau kesadaran (*consciousness*). Sebelum akhir abad ke-19, kajian tentang jiwa/pikiran/kesadaran merupakan ranah para filsuf.⁵⁹ Seiring dengan lahirnya ilmu-ilmu alam modern,

⁵⁶ National Research Council, *How People Learn: Brain, Mind, Experience, and School: Expanded Edition*, Washington, DC: The National Academies Press, 2000, halaman 238.

⁵⁷ UNESCO Institute for Statistics, *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*, UNESCO-UIS, 2012, halaman 7.

⁵⁸ L. Shulman, *The Wisdom Of Practice: Essays On Teaching, Learning, And Learning To Teach*, San Francisco, Calif: Jossey-Bass, 2014, halaman 237; R. I. Arends and A. Kilcher, *Teaching for Student Learning: Becoming an Accomplished Teacher*, New York: Routledge, 2010, halaman 224.

⁵⁹ A. Ivry, 'Arabic and Islamic Psychology and Philosophy of Mind', *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, dalam Edward N. Zalta (ed.), 2012, disadur dari [<https://plato.stanford.edu/entries/arabic-islamic-mind/>] pada tanggal 1 Maret 2022; L.M. Jorgensen, 'Seventeenth-Century Theories of Consciousness', *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Dalam Edward N. Zalta (ed.), 2020, disadur dari [<https://plato.stanford.edu/entries/consciousness-17th/>] pada tanggal 1 Maret 2022.

ilmuwan mulai mencoba menerapkan metode ilmiah untuk mengkaji pertanyaan-pertanyaan tentang pikiran. Penerapan metode eksperimen dan observasi sistematis untuk mempelajari pikiran dan perilaku menjadi cikal bakal psikologi sebagai cabang ilmu modern.⁶⁰

Para pelopor psikologi modern juga menerapkan metode ilmiah untuk mempelajari fenomena yang relevan bagi pendidikan. Misalnya, sebuah studi klasik oleh Wilhelm Wundt menunjukkan bahwa fenomena ingatan (*memory*) dapat dikaji secara sistematis.⁶¹ Dalam studi tersebut, Wundt menghafalkan sekumpulan kata tak bermakna, dan kemudian secara periodik menghitung jumlah kata yang masih diingat. Studi tersebut menghasilkan estimasi kuantitatif tentang laju lupa (*rate of forgetting*), yang mengarah pada kesimpulan bahwa ingatan/hafalan tentang hal-hal tidak bermakna akan hilang dengan cepat.

Pada awal abad ke-20, dominasi positivisme dalam ilmu sosial mendorong lahirnya behaviorisme, sebuah aliran pemikiran yang pada gilirannya juga berpengaruh besar terhadap pendidikan.⁶² Behaviorisme menyatakan bahwa psikologi harus mengalihkan fokusnya dari hal-hal yang tak kasatmata, seperti jiwa dan pikiran, ke perilaku yang dapat diobservasi. Behaviorisme berupaya menemukan prinsip atau hukum-hukum universal yang menjelaskan perilaku, tanpa menggunakan konsep seperti pikiran, jiwa, ingatan, dan makna. Karena itu, proses belajar tidak dikaitkan dengan pengetahuan atau kompetensi yang diasumsikan berada “di dalam” diri seseorang. Behaviorisme melihat proses belajar semata-mata sebagai perubahan pola perilaku.

⁶⁰ D. H. Schunk, *Learning Theories: An Educational Perspective* (8th Edition). New York: Pearson, 2020, halaman 4-8.

⁶¹ S. K. Carpenter, ‘Some Neglected Contributions of Wilhelm Wundt to the Psychology of Memory’. *Psychological Reports*, vol. 97, no.1, 2005, halaman 63-73.

⁶² G. Graham, ‘Behaviorism’, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, dalam Edward N. Zalta (ed.), 2019, disadur dari [<https://plato.stanford.edu/entries/behaviorism/>] pada tanggal 1 Maret 2022.

Dalam perkembangannya, behaviorisme melahirkan beberapa temuan penting yang masih relevan untuk pendidikan. Salah satunya adalah konsep kondisioning klasikal yang menjelaskan terbentuknya respon spontan terhadap stimulus yang semula netral.⁶³ Kondisioning klasikal dapat menjelaskan, misalnya saja, bagaimana pengalaman buruk di mata pelajaran matematika dapat membuat seseorang tidak menyukai hal-hal yang “berbau matematika” di kehidupan sehari-hari. Konsep behaviorisme lain yang masih relevan untuk pendidikan adalah kondisioning operan,⁶⁴ yang dikembangkan oleh J. B. Watson⁶⁵ dan B.F. Skinner.⁶⁶ Konsep ini menjelaskan pembentukan kebiasaan melalui pemberian konsekuensi positif (*positive reinforcement*) dan negatif (*negative reinforcement*).

Pada periode yang kurang lebih sama, di Eropa terlahir sebuah aliran psikologi yang menelaah perkembangan kognitif anak. Dipelopori oleh Jean Piaget, aliran ini mengasumsikan bahwa individu memiliki struktur kognitif dasar yang digunakan untuk memaknai lingkungan eksternal.⁶⁷ Struktur kognitif tersebut, menurut Piaget, mengalami beberapa tahap perkembangan yang universal, mulai dari tahap di mana anak berpikir melalui rangsangan sensorik-motorik, sampai tahap yang memungkinkan seseorang untuk berpikir menggunakan logika abstrak. Selain tahap perkembangan, pemikiran Piaget yang relevan untuk pendidikan adalah konsep skema adaptasi dalam perkembangan kognitif yang dinamakan asimilasi dan akomodasi.⁶⁸ Kedua konsep tersebut menjelaskan bagaimana

⁶³ D.A. Gottlieb and E.L. Begej. 'Principles of Pavlovian Conditioning'. Dalam F.K. McSweeney and E.S. Murphy (Eds.), *The Wiley Blackwell Handbook of Operant and Classical Conditioning*, John Wiley & Sons, Ltd, 2014, halaman 1-25.

⁶⁴ E.S. Murphy dan G. J. Lupfer. 'Basic Principles of Operant Conditioning' di F. K. McSweeney and E. S. Murphy (eds.), *The Wiley Blackwell Handbook of Operant and Classical Conditioning*, John Wiley & Sons, Ltd, 2014, halaman 165-194.

⁶⁵ J.B. Watson, *Behaviorism*, University of Chicago Press, 1958, halaman 32-33.

⁶⁶ B.F. Skinner, *The Behavior Of Organisms: An Experimental Analysis*, London, 1938, halaman 302-309.

⁶⁷ J. Piaget, 'The Theory Of Stages In Cognitive Development', dalam D. R. Green, M. P. Ford, dan G. B. Flamer, *Measurement and Piaget*, McGraw-Hill, 1971, halaman 1-11.

⁶⁸ J. Piaget, *The Origins of Intelligence in Children*, New York, NY: International University Press, 1952,

pengetahuan awal (*prior knowledge*) mempengaruhi proses pemahaman terhadap informasi baru. Pemikiran Piaget ini menjadi salah satu fondasi dari ilmu kognitif kontemporer⁶⁹ dan masih digunakan oleh pendidik untuk mengerti proses anak belajar sehingga mereka dapat mempersiapkan stimulus berupa materi dan lingkungan belajar yang mendukung perkembangan kognitif anak.

b. Pembelajaran sebagai Refleksi Kritis

Salah satu teori belajar kontemporer yang penting adalah konstruktivisme kognitif.⁷⁰ Teori ini menyatakan bahwa pengetahuan atau pemahaman baru selalu dibangun (“dikonstruksi”) dengan berpijak pada pengetahuan yang telah dimiliki sebelumnya. Menurut konstruktivisme, informasi baru yang diterima seseorang selalu ditafsirkan dan diolah berdasarkan pengetahuan lama. Pengetahuan yang sudah ada di benak seseorang ibarat kaca mata yang menentukan bagaimana informasi baru dipahami dan digunakan. Karena itu, informasi yang sama dapat dipahami secara berbeda oleh dua individu yang memiliki pengetahuan awal yang berbeda.⁷¹

Berpijak pada temuan-temuan riset tentang perkembangan anak, teori konstruktivisme juga menyatakan bahwa individu memiliki konsepsi atau pengetahuan awam (*naïve conceptions*) tentang berbagai aspek dari kehidupannya. Ini mencakup konsepsi tentang dunia fisik, biologis, sosial, maupun psikis. Konsepsi awam tersebut merupakan hasil konstruksi dari pengalaman sehari-hari sejak seorang anak dilahirkan. Dengan demikian, ketika memulai sekolah, anak-anak sudah memiliki banyak konsepsi yang mempengaruhi bagaimana mereka

halaman 281.

⁶⁹ F.C. Keil, ‘Cognitive Science and The Origins of Thought and Knowledge’. Dalam W. Damon dan R. M. Lerner (Eds.), *Handbook of child psychology: Theoretical models of human development*, John Wiley & Sons Inc, 1998, halaman 341-413.

⁷⁰ S.J. Derry, ‘Cognitive Schema Theory in The Constructivist Debate’, *Educational Psychologist*, vol. 31, no. 3-4, 1996, halaman 163-174.

⁷¹ L.S. Vygotsky, *Mind in society: The Development of Higher Psychological Processes*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978, halaman 79-91.

memproses materi pelajaran.

Salah satu contoh klasik dari literatur adalah pemahaman anak tentang bentuk bumi.⁷² Setelah mendapat informasi ilmiah tentang bentuk bumi, pemahaman yang terbentuk tidak sepenuhnya sama dengan konsepsi ilmiah yang disampaikan. Sebagian anak membayangkan bahwa bumi berbentuk seperti cakram. Sebagian yang lain membayangkan bumi berbentuk seperti bola yang hampa separuh (*hollow sphere*). Pemahaman yang terbentuk ini merupakan sintesis antara konsepsi awam tentang bentuk bumi yang datar, dengan informasi ilmiah yang menyatakan bahwa bumi berbentuk seperti bola.

Teori konstruktivisme menunjukkan bahwa belajar bukan sekadar proses menambah informasi baru ke benak pelajar. Lebih dari itu, belajar melibatkan proses rekonstruksi pengetahuan atau pemahaman yang sudah dimiliki sebelumnya.⁷³ Dalam contoh belajar tentang bentuk bumi, pemahaman ilmiah akan terbentuk hanya ketika anak berhasil membongkar pengetahuan atau konsepsi awalnya tentang bentuk bumi. Dengan kata lain, proses belajar lebih tepat dilihat sebagai transformasi pengetahuan lama menjadi pemahaman baru.

Pandangan konstruktivisme tentang belajar sebagai proses transformasi memiliki implikasi yang jelas bagi pembelajaran. Konsep zona perkembangan proksimal (*Zone Proximal Development*) yang dikembangkan oleh Vygotsky, salah satu psikologi yang terkenal dengan teori sosio kulturalnya, menggarisbawahi peran guru, orang tua, bahkan teman sebaya yang lebih mampu dalam meningkatkan potensi dan kemampuan aktual anak.⁷⁴ Bagi Vygotsky, guru berperan

⁷² S. Vosniadou dan W.F. Brewer, 'Mental Models Of The Earth: A Study of Conceptual Change in Childhood', *Cognitive Psychology*, vol. 24, no.4, 1992, halaman 535-585.

⁷³ J. Piaget, *The Origins of Intelligence in Children*, New York, NY: International University Press, 1952, halaman 379.

⁷⁴ L.S. Vygotsky, *Mind in society: The Development of Higher Psychological Processes*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978, halaman 86.

sebagai mediator yang memfasilitasi proses belajar. Guru dalam hal ini perlu merancang aktivitas yang memfasilitasi interaksi sosial sehingga membantu pelajar merefleksikan konsepsi atau pengetahuan yang sudah mereka miliki. Aktivitas ini dapat berupa metode pemberian tugas yang tepat dan sesuai dengan tingkat perkembangan anak untuk meningkatkan potensinya (*scaffolding*) maupun pembelajaran kooperatif, di mana anak dengan kemampuan yang berbeda bekerja bersama untuk memecahkan masalah.⁷⁵ Pelajar perlu dibantu untuk menyadari dan melihat secara kritis konsepsi yang mereka miliki tentang fenomena dan konsep-konsep yang sedang dipelajari. Dalam contoh belajar tentang bentuk bumi, guru dapat mendorong pelajar untuk mengungkapkan terlebih dahulu konsepsi awam mereka tentang bentuk bumi (bahwa bumi berbentuk datar), dan mengapa mereka melihat bumi dengan konsepsi seperti itu. Setelah itu, guru dapat membantu pelajar merefleksikan ketepatan atau konsistensi konsepsi awal yang mereka miliki dengan fenomena dan temuan ilmiah. Melalui proses refleksi kritis seperti inilah proses belajar dapat terjadi.

Selain itu, teori konstruktivisme menjelaskan mengapa ada keragaman hasil belajar antar pelajar. Meski dua pelajar memperoleh materi yang sama dan pengajaran dari guru yang sama, keduanya dapat memahami materi secara berbeda jika mereka memiliki konsepsi atau pengetahuan awal yang berbeda.⁷⁶ Dari perspektif ini, salah satu penyebab kesenjangan hasil belajar antar kelompok sosial-ekonomi adalah perbedaan pengetahuan awal pelajar yang bersumber dari keragaman lingkungan belajar di rumah. Dibanding rekan-rekannya dari keluarga miskin, pelajar dari keluarga menengah-atas cenderung

⁷⁵ J.A. Jaramillo, 'Vygotsky's Sociocultural Theory and Contributions to The Development of Constructivist Curricula', *Education*, vol. 117, no. 1, 1996, halaman 133.

⁷⁶ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *How People Learn II: Learners, Contexts, and Cultures*, disadur dari [<https://nap.nationalacademies.org/read/24783/chapter/1>] tanggal 13 Juli 2021.

memiliki pengetahuan awal yang membuat mereka lebih siap memproses materi pelajaran secara mendalam. Hal ini menunjukkan peran penting intervensi atau program pada masa pra-sekolah yang dirancang untuk memperkecil kesenjangan kesiapan belajar sejak dini.

c. Pembelajaran untuk Belajar Sepanjang Hayat

Teori-teori belajar menunjukkan pentingnya penumbuhan motivasi yang tepat pada diri pelajar. Dalam hal ini, teori-teori belajar kontemporer membedakan antara beberapa jenis motivasi, seperti teori determinasi diri (*self-determination theory*),⁷⁷ teori atribusi (*attribution theory*),⁷⁸ dan teori orientasi belajar (*goal-orientation theory*).⁷⁹ Secara sederhana, motivasi dapat dibagi ke dalam dua kategori besar, yaitu motivasi yang bersifat ekstrinsik dan yang bersifat intrinsik. Motivasi-motivasi ekstrinsik merujuk pada dorongan belajar yang bersumber dari konsekuensi yang dihasilkan dari aktivitas belajar. Sumber motivasi ekstrinsik bisa berupa konsekuensi yang ingin dihindari, seperti hukuman, ketidaklulusan, nilai ujian yang buruk, atau kekecewaan dari orang tua. Sumber motivasi ekstrinsik juga bisa berupa konsekuensi yang ingin diperoleh, seperti hadiah atau pengakuan informal (misalnya pujian) maupun formal (misalnya ijazah).⁸⁰

Berbeda dari motivasi ekstrinsik, motivasi-motivasi intrinsik merupakan dorongan belajar yang bersumber dari aktivitas atau proses belajar itu sendiri. Seorang pelajar dikatakan termotivasi secara intrinsik ketika ia belajar karena menikmati proses tersebut. Motivasi intrinsik ini bisa timbul karena proses belajar

⁷⁷ E.L. Deci dan R.M. Ryan, *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York: Plenum, 1985, halaman 54-59.

⁷⁸ H.H. Kelley, 'Attribution Theory in Social Psychology', dalam D. Levine (Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation*, Lincoln: University of Nebraska Press, halaman 192-238.

⁷⁹ A. Kaplan dan M. Maehr, 'The Contributions and Prospects of Goal Orientation Theory'. *Educational Psychology Review*. vol. 19, 2007, halaman 141-184.

⁸⁰ E.L. Deci dan R.M. Ryan, 'Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions', *Contemporary Educational Psychology*, vol. 25, no.1, 2000, halaman 54-67.

dapat memenuhi beberapa kebutuhan dasar manusia.⁸¹ Pertama, pengetahuan dan keterampilan yang terbentuk dapat membuat seseorang merasa mampu dan kompeten (*need for competence*). Kedua, interaksi sosial dalam belajar juga dapat memenuhi kebutuhan dasar lainnya, yaitu perasaan terhubung dan menjadi bagian penting dari sebuah komunitas (*need for belongingness*). Ketiga, ketika seseorang dapat memilih apa dan bagaimana ia belajar, proses belajar tersebut juga dapat memenuhi kebutuhan akan otonomi (*need for autonomy*).

Kedua jenis motivasi belajar tersebut memiliki peran dalam pembelajaran. Motivasi ekstrinsik untuk memperoleh pujian dan nilai ujian yang baik dapat mendorong perilaku belajar. Namun dalam jangka panjang, motivasi ekstrinsik kurang bermanfaat bagi pelajar, terlebih jika pelajar mengandalkan sumber motivasi yang dirancang atau disediakan oleh orang lain. Dalam jangka panjang, pelajar perlu mengembangkan kapasitas untuk belajar sepanjang hayat, yang berarti belajar di berbagai konteks dan situasi yang seringkali bersifat informal dan tidak terstruktur. Tantangannya adalah di luar lingkungan kelas/sekolah yang terstruktur, jarang terdapat konsekuensi langsung dari perilaku belajar. Misalnya, membaca secara rutin yang bukan untuk pemenuhan tugas bukanlah aktivitas yang mendatangkan konsekuensi langsung. Karena itu, kebiasaan belajar di sekolah yang dimotivasi secara ekstrinsik saja tidaklah cukup untuk membentuk kapasitas belajar sepanjang hayat. Motivasi intrinsik pelajar juga perlu dikembangkan agar pelajar dapat menikmati proses belajar secara mandiri, tanpa adanya paksaan atau ekspektasi dari luar. Pentingnya menumbuhkan kemandirian dan keterlibatan aktif anak dalam proses pembelajaran untuk membentuk pelajar sepanjang hayat inilah yang melandasi mengapa istilah “peserta didik” diusulkan untuk diubah menjadi

⁸¹ *Ibid.*

“pelajar”. Hal ini dikarenakan istilah “peserta didik” terkesan pasif dimana anak berperan sebagai objek yang menerima pembelajaran, sedangkan istilah “pelajar” memberikan kesan aktif dimana anak diposisikan sebagai subjek yang melakukan pembelajaran.

d. Pembelajaran sebagai Proses Sosial-Budaya

Teori sosiokultural menyatakan bahwa belajar bukan sekadar akuisisi pengetahuan dan keterampilan yang terjadi secara kognitif di dalam otak. Menurut teori-teori sosiokultural, proses belajar juga dapat diperoleh dari interaksi sosial anak dengan lingkungannya, di mana belajar merupakan proses menjadi bagian dari sebuah komunitas.⁸² Dalam pandangan ini, proses belajar ditandai dengan pergeseran posisi individu dalam sebuah komunitas, mulai dari anggota baru sampai menjadi anggota inti dari komunitas tersebut.⁸³ Dengan demikian, proses belajar memiliki dimensi sosial yang kuat. Yang berubah pada diri seorang pelajar bukan saja pengetahuan dan keterampilan, tetapi juga tata nilai (*values*), cara memahami realitas (epistemologi), serta cara melihat dirinya sendiri (identitas).⁸⁴ Dengan kata lain, belajar merupakan proses pembudayaan.⁸⁵

Pandangan sosiokultural tentang proses belajar terinspirasi dari konsep *apprenticeship* yang merupakan moda belajar dominan sebelum adanya persekolahan modern.⁸⁶ Dalam *apprenticeship*, cara untuk menjadi seorang profesional di sebuah bidang, misalnya menjadi pemusik, ilmuwan, pedagang, atau olahragawan, adalah melalui bergabung dengan di komunitas praktisi yang dipimpin oleh para maestro di bidang

⁸² National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. *How People Learn II.*, halaman 21-34, disadur dari [<https://nap.nationalacademies.org/read/24783>] tanggal 13 Juli 2021.

⁸³ J. Lave dan E. Wenger, *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press, 1991, halaman 29.

⁸⁴ D. Shaffer, 'Epistemic frames and epistemic games', *Computers & Education*, vol. 46, no.3, 2006, halaman 223-234.

⁸⁵ Y. Latif, *Pendidikan yang Berkebudayaan: Histori, Konsepsi, dan Aktualisasi Pendidikan Transformatif*, 2020, halaman 146.

⁸⁶ D. Guile dan M. Young, 'Apprenticeship as a conceptual basis for a social theory of learning', *Journal of Vocational Education & Training*, vol.50, 1998, halaman 173-193.

tersebut.⁸⁷ Proses belajar lebih banyak terjadi melalui observasi dan partisipasi dalam praktik, daripada melalui informasi yang diberikan secara eksplisit (misalnya melalui ceramah). Lambat laun, seorang anggota baru akan semakin terampil melakukan hal-hal yang menjadi praktik komunitas tersebut. Ia juga akan melihat dirinya sebagai bagian dari komunitas (sebagai musisi, ilmuwan, pedagang, dll.), serta melihat dunia dari kacamata profesi tersebut.

Dalam konteks persekolahan, model *apprenticeship* masih diterapkan di beberapa program pendidikan doktoral.⁸⁸ Mahasiswa belajar dengan cara menjadi bagian dari komunitas laboratorium atau kelompok penelitian yang mengerjakan proyek-proyek penelitian yang otentik, berdasarkan permasalahan riil yang ada di masyarakat. Meski pembelajaran di sekolah tidak menerapkan model *apprenticeship*, teori sosiokultural dapat digunakan untuk memotret dan mengkritik pembelajaran tersebut. Dari perspektif sosiokultural, pembelajaran akademik di sekolah sesungguhnya menjadi tempat sosialisasi budaya dan merupakan proses pembudayaan. Sebagai contoh, mempelajari bahasa asing bukan sekadar mengerti kosakata dan memahami tata bahasa. Mempelajari bahasa asing juga berarti mempelajari dan mengadopsi tata nilai dan cara berpikir yang menjadi bagian dari komunitas penutur bahasa tersebut. Mempelajari matematika pun demikian. Yang dipelajari seharusnya tidak hanya pemahaman tentang rumus dan konsep, tetapi juga cara berpikir yang menjadi ciri dari komunitas ilmuwan matematika.

Secara lebih umum, teori sosiokultural melihat pembelajaran di sekolah sebagai proses mempersiapkan dan membiasakan anak menjadi bagian dari komunitas kelas dan

⁸⁷ J. Lave dan E. Wenger, *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press, 1991, halaman 32-36.

⁸⁸ G.E. Walker et al., *The Formation of Scholars: Rethinking Doctoral Education for the Twenty-First Century*, San Francisco: Jossey Bass, 2008, halaman 89.

sekolah. Pemahaman dan pengalaman terus berinteraksi dan saling melengkapi.⁸⁹ Idealnya, kelas dan sekolah merupakan komunitas akademik atau intelektual, di mana pelajar dapat dilihat sebagai *apprentice* dalam komunitas akademik. Dengan demikian, yang dipelajari seorang pelajar di kelas bukan hanya pengetahuan tentang materi pelajaran, tetapi juga tata nilai dan cara berpikir yang menjadi esensi dari budaya ilmiah. Misalnya, pembelajaran di kelas dan sekolah seharusnya membantu pelajar untuk berpikir secara ilmiah dan menghargai sains sebagai pengetahuan yang memiliki karakteristik tertentu (relatif objektif, berbasis data, dan terus menerus direvisi dan disempurnakan).⁹⁰

e. Pembelajaran yang Berorientasi pada Kompetensi Holistik

Teori belajar yang telah dibahas pada bagian sebelumnya memiliki implikasi pada pemaknaan dan cara merumuskan tujuan pembelajaran. Secara tradisional, tujuan pembelajaran kerap dirumuskan secara terpisah antara dimensi kognitif (pengetahuan), afektif (sikap), dan motorik (keterampilan). Sebagai contoh, Kurikulum 2013 yang menjadi acuan pendidikan dasar dan menengah memisahkan antara kompetensi pengetahuan dan kompetensi keterampilan, serta meminta guru untuk menilai kedua komponen tersebut secara terpisah. Pada tingkat pendidikan tinggi, standar yang berlaku juga memisahkan antara penguasaan pengetahuan, sikap, dan keterampilan.

Dari perspektif teori belajar kontemporer, pemisahan antara pengetahuan, keterampilan, dan sikap dalam merumuskan tujuan pembelajaran merupakan hal yang problematik. Setiap tujuan pembelajaran lazimnya bersifat multidimensi. Berpikir kritis, misalnya, bukan sekadar kemampuan kognitif. Berpikir

⁸⁹ J. Lave dan E. Wenger, *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press, 1991, halaman 29.

⁹⁰ C.A. Chinn, S. Barzilai, dan R. G. Duncan. 'Disagreeing about how to know: The instructional value of explorations into knowing', *Educational Psychologist*, vol. 55, no. 3, 2020, halaman 167-180.

kritis juga memiliki dimensi afektif dan motorik. Berpikir kritis mensyaratkan sikap terbuka dan kemauan untuk mengakui kesalahan serta mengubah pendapat. Berpikir kritis juga mensyaratkan kemampuan mencari informasi yang melibatkan keterampilan seperti menyetik, menggunakan perpustakaan, dan menavigasi lingkungan daring.

Grafik 2.1. OECD *Education 2030 Framework*⁹¹



Dalam pendekatan yang lebih kontemporer, tujuan pembelajaran dirumuskan secara holistik. Misalnya, definisi literasi membaca dalam OECD adalah “memahami, menggunakan, mengevaluasi, merefleksikan, dan berinteraksi dengan teks untuk mencapai tujuan tertentu, untuk mengembangkan pengetahuan dan potensi diri, serta untuk berpartisipasi dalam masyarakat.”⁹² Definisi ini menunjukkan bahwa literasi membaca bersifat multidimensi. Untuk bisa memiliki literasi yang baik, seseorang tidak hanya perlu menguasai pengetahuan (tentang kosakata dan topik yang sedang dibahas, misalnya), tetapi juga sikap (seperti sikap reflektif) dan keterampilan (seperti keterampilan analisis dan evaluasi). Lebih jauh lagi, frase “berpartisipasi dalam masyarakat” mengindikasikan bahwa membaca juga melibatkan tata-nilai (*values*) yang berperan dalam penetapan tujuan.

Pendekatan kontemporer dalam mendefinisikan tujuan

⁹¹ Grafik berasal dari OECD, *Global Competency for an Inclusive World*, 2016, sebagaimana dikutip dalam B. Lucas, *Why We Need to Stop Talking About Twenty-First Century Skills*, Centre for Strategic Education Seminar Series Paper #283, Mei 2019, halaman 5.

⁹² OECD, *How does PISA for development measure reading literacy?*, PISA for Development Brief, 2016, halaman 1-2.

belajar tergambarkan secara baik dalam konsep kompetensi yang diajukan OECD. Dalam konsep ini, kompetensi didefinisikan sebagai kesatuan pengetahuan, keterampilan, serta sikap dan tata-nilai yang melandasi kemampuan untuk bertindak. Menggunakan perspektif ini, tujuan pembelajaran seyogyanya tidak dirumuskan secara terpisah-pisah antara pengetahuan, keterampilan, dan sikap. Tujuan belajar lebih tepat dirumuskan sebagai kecakapan atau kompetensi yang multidimensional untuk dapat berpartisipasi membangun masyarakat.

4. Teori Kurikulum dan Potensi Pelajar

Kurikulum disusun berdasarkan tujuan pembelajaran yang hendak dicapai. Pada umumnya tujuan pembelajaran mengikuti pengklasifikasian hasil belajar yang dilakukan oleh Benjamin Bloom pada tahun 1956. Bloom mengelompokkan kemampuan manusia ke dalam dua ranah utama, yaitu ranah kognitif dan ranah non-kognitif. Ranah non-kognitif dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu ranah afektif dan ranah psikomotor. Setiap ranah diklasifikasikan secara berjenjang mulai dari yang sederhana sampai yang kompleks, yang dikenal dengan taksonomi Bloom. Ranah kognitif adalah yang pertama kali dikembangkan oleh Bloom.⁹³

Berselang empat puluh tahun kemudian, terdapat pandangan baru dari Anderson dan Krathwool yang merevisi taksonomi Bloom pada ranah kognisi. Hal ini dilakukan guna merespon tuntutan berkembangnya komunitas pendidikan, termasuk pada bagaimana anak-anak berkembang dan belajar serta bagaimana guru menyiapkan bahan ajar, yang seluruhnya mengalami perkembangan signifikan bila dibandingkan dengan empat puluh tahun yang lalu. Fokus utama revisi tersebut dimaksudkan pada daya aplikasinya terhadap penyusunan kurikulum, desain instruksional, penilaian

⁹³ Khadijah, *Pengembangan Kognitif Anak Usia Dini*, Medan, Perdana Publishing, 2016, halaman 133.

dan gabungan ketiganya.⁹⁴

Pada awalnya, Bloom masih menggunakan kata benda untuk semua tingkatan berpikir. Taksonomi tingkatan berpikir karya Bloom awalnya adalah: pengetahuan (*knowledge*), pemahaman (*comprehension*), aplikasi (*application*), analisis (*analysis*), sintesis (*synthesis*), dan evaluasi (*evaluation*).⁹⁵ Akan tetapi, Anderson dan Krathwool berargumentasi bahwa pada pembelajaran yang penting adalah keaktifan peserta didik dalam mengerjakan sesuatu. Oleh karena itu, semua kata benda harus diubah menjadi kata kerja kontinum dengan susunan: mengingat (*remembering*), memahami (*understanding*), mengaplikasikan (*applying*), menganalisis (*analysing*), mengevaluasi (*evaluating*), dan mencipta (*creating*). Keterampilan kognitif dibagi menjadi dua bagian: Pertama, keterampilan tingkat rendah yang penting dalam proses pembelajaran berupa mengingat, memahami, dan menerapkan; kedua, keterampilan berpikir tingkat tinggi berupa keterampilan menganalisis, mengevaluasi, dan mencipta. Definisi keterampilan berpikir tingkat tinggi salah satunya menurut Resnick adalah proses berpikir kompleks dalam menguraikan materi, membuat kesimpulan, membangun representasi, menganalisis, dan membangun hubungan dengan melibatkan aktivitas mental yang paling dasar.⁹⁶

Dalam Taksonomi Bloom yang lama, pengetahuan menjadi salah satu tingkatan berpikir. Anderson dan Krathwool mengeluarkan pengetahuan dari taksonomi dan menjadikannya sebagai dimensi tersendiri yang harus dicapai, yang terdiri atas:

1. Pengetahuan faktual, berisi elemen-elemen dasar yang harus diketahui para pelajar jika mereka akan dikenalkan dengan suatu disiplin atau untuk memecahkan masalah apapun di

⁹⁴ L.W. Anderson, D.R. Krathwool, P.W. Airasian, K.A. Cruikshank, R.E. Mayer, P.R. Pintrich, et al., *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assising: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*, New York, Longman, 2001, halaman 305.

⁹⁵ Khadijah, *Pengembangan Kognitif Anak Usia Dini*, Medan, Perdana Publishing, 2016, halaman 133.

⁹⁶ L.B. Resnick, *Education and learning to think*, Washington DC, National Academy Press, 1987, halaman 45.

dalamnya;

2. Pengetahuan konseptual, meliputi skema-skema, model-model mental, atau teori-teori eksplisit dan implisit dalam model-model psikologi kognitif yang berbeda;
3. Pengetahuan prosedural, “pengetahuan mengenai bagaimana” melakukan sesuatu; dan
4. Pengetahuan metakognitif, yaitu pengetahuan mengenai kesadaran secara umum, sama halnya dengan kewaspadaan dan pengetahuan tentang kesadaran pribadi seseorang.

Seiring dengan perkembangan zaman, kurikulum juga harus dapat mengakomodasi pembelajaran yang mengembangkan keterampilan abad 21. 4Cs (*critical thinking, communication, collaboration, and creativity*) adalah empat keterampilan yang telah diidentifikasi sebagai keterampilan yang sangat penting dan diperlukan untuk pendidikan abad 21.

Tabel 2.1. Kompetensi berpikir berdasarkan empat keterampilan abad 21⁹⁷

Keterampilan Abad 21	Kompetensi Berpikir Pembelajaran Abad 21
<i>Creativity Thinking and Innovation</i>	Pelajar dapat menghasilkan, mengembangkan, dan mengimplementasikan ide-ide mereka secara kreatif baik secara mandiri maupun berkelompok
<i>Critical Thinking and Problem Solving</i>	Pelajar dapat mengidentifikasi, menganalisis, menginterpretasikan, dan mengevaluasi bukti-bukti, argumentasi, klaim dan data-data yang tersaji secara luas melalui pengkajian secara mendalam, serta merefleksikannya dalam kehidupan sehari-hari.
<i>Communication</i>	Pelajar dapat mengkomunikasikan ide-ide dan gagasan secara efektif menggunakan media lisan maupun tertulis
<i>Collaboration</i>	Pelajar dapat bekerja sama dalam sebuah kelompok dalam memecahkan permasalahan yang ditemukan

⁹⁷ M. Bialik dan C. Fadel, *Skills for the 21st Century: What Should Students Learn?*, Massachusetts, Center for Curriculum Redesign, Boston, 2015, halaman 4-9.

Merujuk pada tipologi representasi kurikulum,⁹⁸ rupa dan bentuk kurikulum dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: kurikulum yang dituju atau diarahkan (*intended curriculum*), kurikulum yang diimplementasi (*implemented curriculum*), dan kurikulum yang dipelajari atau diperoleh pelajar (*attained curriculum*). Valverde, Bianchi, Wolfe, Schmidt, dan Houang menyebut kurikulum yang dituju atau diarahkan (*intended curriculum*) sebagai tujuan sistem pendidikan, kurikulum yang diimplementasi (*implemented curriculum*) sebagai rencana pembelajaran, dan kurikulum yang dipelajari atau diperoleh pelajar (*attained curriculum*) sebagai capaian belajar pelajar.⁹⁹ Selain itu, ada juga kurikulum tersirat (*hidden curriculum*) yang diartikan sebagai perilaku dan nilai yang diajarkan oleh guru dan yang dipelajari oleh pelajar di sekolah, yang secara langsung maupun tidak langsung didapatkan dari budaya sekolah. Kurikulum tersirat (*hidden curriculum*) mengakui bahwa persekolahan dilakukan di lingkungan sosial dan budaya yang luas, sehingga memiliki pengaruh terhadap pembelajaran. Kurikulum ini juga sering disebut sebagai ‘*school-related factors*’.¹⁰⁰

Sementara itu, terdapat beragam definisi kurikulum yang coba dirumuskan oleh pakar-pakar pendidikan di seluruh dunia. Ornstein dan Hunkins mencoba untuk mengkategorisasikannya, misalnya: pertama, kurikulum dapat didefinisikan sebagai sebuah rencana untuk mencapai tujuan;¹⁰¹ kedua, kurikulum dapat didefinisikan sebagai segala hal yang berkaitan dengan pengalaman belajar yang diperoleh pelajar. Dalam definisi ini, segala hal yang direncanakan seperti isi, bahan pelajaran, serta cara yang digunakan adalah bagian dari kurikulum.

⁹⁸ J. van den Akker, W. Kuiper, dan U. Hameyer, *Curriculum Landscapes and Trends*, Dordrecht, Springer, 2003, halaman 3.

⁹⁹ G. Valverde, L.J. Bianchi, R.G. Wolfe, W.H. Schmidt, dan R.T. Houang, *According to The Book: Using TIMSS to Investigate the Translation of Policy Into Practice Through The World of Textbooks*, New York, Springer, 2002, halaman 5.

¹⁰⁰ UNESCO International Bureau of Education, *Hidden Curriculum*, disadur dari [<http://www.ibe.unesco.org/en/glossary-curriculum-terminology/h/hidden-curriculum>] pada tanggal 17 Mei 2021.

¹⁰¹ A.C. Ornstein, dan F. Hunkins, *Curriculum: Foundations, Principles, and Issues (Seventh Edition)*, Vivar, Pearson, 2018, halaman 8-14.

Pada UU Sisdiknas, kurikulum didefinisikan sebagai “seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu”. Dari definisi ini terkesan bahwa definisi kurikulum cukup terbatas dan hanya mencakup perencanaan belajar dan mengajar yang terjadi di dalam kelas saja. Padahal berdasarkan penjelasan-penjelasan mengenai kurikulum dan pembelajaran abad 21 di atas, dapat disimpulkan bahwa prinsip kurikulum yang diperlukan di zaman ini sudah bergeser. Tidak lagi cukup jika kurikulum hanya berkaitan dengan pembelajaran di dalam kelas yang berpusat kepada pembelajaran kognitif satu arah dan terbatas kepada persiapan alat dan bahan ajar dan belajar saja. Akan tetapi, kurikulum seharusnya menyangkut perencanaan proses pembelajaran holistik di dalam dan luar kelas yang dapat mengoptimalkan pengalaman belajar peserta didik. Selain itu, jika mengacu kepada prinsip pendidikan Ki Hadjar Dewantara, perencanaan belajar harus mendorong peserta didik agar mereka dapat “mengalami” pembelajaran. Oleh karena itu, definisi kurikulum harus diperluas. Ke depannya, pemerintah sebaiknya mendefinisikan kurikulum sebagai “seperangkat rencana dan panduan yang dirancang untuk menghasilkan pengalaman belajar yang menumbuhkembangkan potensi pelajar secara holistik dan untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.”

5. Pendidikan Agama, Pendidikan Pancasila, dan Bahasa Indonesia

Pasal 37 UU Sisdiknas mengatur terkait muatan wajib dalam kurikulum pendidikan dasar dan menengah yang terdiri atas pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, bahasa, matematika, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan sosial, seni dan budaya, pendidikan jasmani dan olahraga, keterampilan/kejuruan, dan muatan lokal. Pasal 37 juga mengatur terkait muatan wajib dalam kurikulum pendidikan tinggi yang terdiri

atas pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, dan bahasa.

Ki Hajar Dewantara menyebutkan beberapa fungsi sekolah, di antaranya: 1) sekolah membantu orang tua mengerjakan kebiasaan-kebiasaan yang baik serta menanamkan budi pekerti yang baik, 2) sekolah memberikan pendidikan untuk kehidupan di dalam masyarakat yang sukar atau tidak dapat diberikan di rumah, 3) sekolah melatih anak-anak memperoleh kecakapan-kecakapan seperti membaca, menulis, berhitung, menggambar serta ilmu-ilmu lain yang sifatnya mengembangkan kecerdasan dan pengetahuan, 4) sekolah memberikan pelajaran etika, keagamaan, estetika, membedakan moral, dan 5) sekolah memelihara warisan budaya yang hidup dalam masyarakat dengan jalan menyampaikan warisan kebudayaan kepada generasi muda.¹⁰²

Jika mengacu kepada kelima fungsi sekolah tersebut, berarti sekolah bukan sekedar tempat untuk mentransmisikan pengetahuan, kompetensi dan keterampilan. Lebih dari itu, sekolah utamanya menjadi tempat persemaian tumbuh kembangkan benih-benih budi pekerti, karakter, bahkan ideologi Pancasila, sehingga dapat melahirkan generasi muda yang berbudi pekerti, merdeka, tangguh, dan unggul. Yudi Latif memaparkan konsepsi karakter Pancasila sebagai kerangka bulatnya tumbuh kembang budi pekerti setiap warga negara Indonesia dengan tiga mentalitas inti sebagai sasaran utama: mentalitas-budaya kemandirian, mentalitas-budaya gotong royong, dan mentalitas-budaya pelayanan, atau yang dinamakan Tricita Pembangunan Mental-Karakter.¹⁰³

Jika demikian, maka mata pelajaran agama, Pancasila, dan Bahasa Indonesia menjadi katalis utama untuk pembentukan budi pekerti, karakter, dan nasionalisme peserta didik. Ditopang dengan pelajaran-pelajaran lain, ketiga pelajaran ini berada di posisi terdepan untuk mencetak generasi masa depan bangsa Indonesia

¹⁰² I.M. Sugiarta, I.B.P. Mardana, A. Adiarta, & I.W. Artanayasa, 'Filsafat Pendidikan Ki Hajar Dewantara (Tokoh Timur)', *Jurnal Filsafat Indonesia*, vol. 2, no. 3, 2019, halaman 124-136.

¹⁰³ Y. Latif, *Pendidikan yang Berkebudayaan: Histori, Konsepsi, dan Aktualisasi Pendidikan Transformatif*, Jakarta, Gramedia, 2020, halaman 21.

yang tidak hanya cakap secara intelektual, tetapi juga memiliki budi pekerti dan jiwa nasionalisme. Hal ini sesuai dengan amanat para pendiri bangsa dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, bahwa salah satu tugas pemerintah Indonesia adalah “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Melalui frasa tersebut memberikan makna tegas bahwa kecerdasan bukan semata-mata berkaitan dengan pengetahuan tetapi juga nilai (*value*), bukan hanya manusia Indonesia tetapi juga kehidupannya yang didalamnya menyangkut budaya, sistem, lingkungan. Amanat ini kembali dipertegas dalam Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”.

Amanat pendiri bangsa tersebut lahir dari refleksi mendalam atas kehidupan sosiologis-historis bangsa Indonesia. Secara sosiologis, bangsa Indonesia tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai akan adanya keyakinan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan dan keimanan kepada Tuhan itu pula yang menjadi spirit, motivasi dan kekuatan bangsa Indonesia untuk melawan penjajah, menuju pintu gerbang kemerdekaan, mengisi Indonesia merdeka sampai sekarang. Lahirnya organisasi-organisasi berbasis keagamaan di masa pra kemerdekaan bukan untuk pengembangan ajaran agamanya *per se*, tetapi juga untuk mewujudkan kemerdekaan Indonesia.

Sampai saat ini, norma-norma yang berlaku di masyarakat Indonesia juga banyak bersumber dari agama seperti sopan-santun, menghormati orang yang lebih tua, menyayangi orang yang lebih muda, gotong-royong, tolong-menolong, menghormati tamu, dan peduli lingkungan. Norma-norma agama tersebut mengalami apa yang disebut oleh Abdurrahman Wahid sebagai “pribumisasi”, di mana nilai-nilai agama mengalami kontekstualisasi dengan nilai-

nilai budaya lokal.¹⁰⁴

Refleksi dan saripati atas nilai, tradisi dan kebiasaan bangsa Indonesia di masa lampau itu pula yang melahirkan Pancasila. Pancasila merupakan nilai luhur dan falsafat hidup bangsa Indonesia, yang kemudian ditetapkan sebagai dasar dan ideologi negara. Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah-mufakat, dan keadilan adalah nilai-nilai yang harus ditumbuhkembangkan dan diinternalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Nilai-nilai itu kemudian ditetapkan sebagai norma dasar atau *grundnorm* Indonesia dan diberi nama Pancasila, hingga menjadi landasan yuridis bagi pengembangan seluruh aturan negara Republik Indonesia.

Karena itulah, pendidikan Pancasila merupakan wahana pendidikan demokrasi untuk mengembangkan peserta didik menjadi manusia yang memiliki rasa kebangsaan dan cinta tanah air yang dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 untuk membangun warga negara Indonesia yang berkarakter Pancasila, menjadi warga negara yang baik dan terdidik (*smart and good citizen*) sehingga dapat memahami negara dan bangsa Indonesia, memiliki kepribadian Indonesia, memiliki rasa kebangsaan Indonesia, dan mencintai tanah air.

Salah satu instrumen untuk mengukuhkan nasionalisme adalah penguatan identitas kebangsaan di mana Bahasa Indonesia menjadi bagian penting di dalamnya. Sumpah Pemuda 1928 telah menempatkan Bahasa Indonesia sebagai bahasa pemersatu, bahasa penghubung antar warga negara dan antar budaya, sehingga melalui Bahasa Indonesia persatuan bangsa dapat terwujud. Posisi Bahasa Indonesia semakin penting di era globalisasi di mana Bahasa Indonesia dapat berfungsi sebagai salah satu filter atas berbagai pengaruh budaya luar akibat globalisasi. Selain itu, Bahasa Indonesia juga dapat menjadi media untuk meningkatkan literasi

¹⁰⁴ A. Wahid, *Pergulatan Negara, Agama dan Kebudayaan*, Desantara, 2001, halaman 111.

peserta di mana menurut data PISA masih tergolong rendah, sehingga Bahasa Indonesia bukan sekedar alat komunikasi tetapi juga untuk meningkatkan kemampuan berpikir kritis.

Ke depannya, pendidikan agama, pendidikan Pancasila, dan Bahasa Indonesia perlu dijadikan sebagai mata pelajaran wajib dan mata kuliah wajib, bukan hanya muatan wajib. Dengan demikian, nilai-nilai Pancasila yang merupakan *grundnorm* dari Negara Kesatuan Republik Indonesia serta peran Bahasa Indonesia sebagai bahasa pemersatu tertanam dengan jelas dalam kurikulum.

B. Kajian terhadap Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan

1. Prinsip Berorientasi pada Pelajar

Prinsip berorientasi pada pelajar mengacu pada pembelajaran yang dilandaskan pada kebutuhan individu pelajar untuk mengembangkan potensi dan kompetensi mereka secara holistik. Riset menemukan bahwa manusia melakukan pembelajaran terbaiknya apabila pelajar berperan aktif dan terlibat dalam lingkungan pembelajaran, informasi yang diberikan bermakna, dan pelajar berinteraksi dengan konteks sosialnya.¹⁰⁵ Maka pembelajaran perlu menekankan keterlibatan aktif para pelajar dengan menggunakan metode yang menyenangkan dan tidak kaku. Pembelajaran yang menyenangkan dengan kegiatan bermain meningkatkan aktivitas otak dengan cara yang lebih bermakna, yang tidak dapat dicapai dengan metode menghafal, ujian, kertas kerja, dan teknik tradisional lainnya.¹⁰⁶ Ketika anak terlibat dalam proses pembelajaran yang menyenangkan maka seluruh bagian otaknya akan terlibat aktif, membangun koneksi-koneksi yang berkontribusi terhadap perkembangan anak secara positif. Pembelajaran juga terjadi lebih baik apabila dilakukan secara kontekstual sehingga

¹⁰⁵ K. Hirsh-Pasek, J.M. Zosh, et al., 'Putting Education in "Educational" Apps: Lessons From the Science of Learning', *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 16, no.1, 2015, halaman 3–34.

¹⁰⁶ K. Stagnitti, A. Bailey, E.H. Stevenson, E. Reynolds, dan E. Kidd, 'An investigation into the effect of play-based instruction on the development of play skills and oral language', *Journal of Early Childhood Research*, vol. 14, no. 4, 2015, halaman 389-406.

pelajar dapat mengaitkan hal yang dipelajari dengan kehidupan sehari-hari.

Dalam hal pedagogi, prinsip pembelajaran yang berorientasi pada pelajar meninggalkan pendekatan standarisasi menuju pendekatan heterogen. Pembelajaran disesuaikan dengan tingkatan kemampuan siswa (*teaching at the right level*) dan didukung dengan teknologi yang memberikan pendekatan personal bagi kemajuan pembelajaran tiap siswa, tanpa mengabaikan pentingnya aspek sosialisasi dan bekerja dalam kelompok untuk memupuk solidaritas sosial dan keterampilan lunak (*soft skills*). *Teaching at the right level* merupakan pendekatan pedagogi untuk menyediakan kurikulum yang sesuai dengan tingkat kemampuan belajar anak, dan tidak berdasarkan pada kelas. Untuk itu siswa dikelompokkan berdasarkan kemampuan belajar aktualnya, dan bukan pada kemampuan belajar yang diharapkan.¹⁰⁷

Dalam praktiknya, pembelajaran yang berorientasi pada pelajar dilakukan dengan cara mengubah pandangan dan praktik yang bersifat mengekang kemajuan pendidikan, seperti penekanan pada pengaturan yang kaku, persekolahan sebagai tugas yang memberatkan, dan manajemen sekolah yang terfokus pada urusan internalnya sendiri. Dengan menekankan sentralitas pembelajaran siswa, kurikulum pembelajaran bersifat menyenangkan dan berkarakteristik fleksibel. Kurikulum juga menggunakan pendekatan berdasarkan kompetensi, berfokus pada pengembangan karakter dan keterampilan lunak, serta akomodatif terhadap kebutuhan siswa. Sistem penilaian dalam paradigma pembelajaran yang menyenangkan akan bersifat formatif atau mendukung perbaikan dan kemajuan hasil pembelajaran. Demikian pula ekosistem pendidikan diarahkan untuk mewujudkan suasana sekolah yang menyenangkan, keterbukaan untuk melakukan

¹⁰⁷ A. Banerjee, R. Banerji, J. Berry, E. Duflo, H. Kannan, S. Mukherji, M. Shotland, M. Walton, *Mainstreaming an Effective Intervention: Evidence from Randomized Evaluations of "Teaching at the Right Level" in India*, 2016, halaman 7.

kolaborasi lintas pemangku kepentingan pendidikan, serta keterlibatan aktif orang tua murid dan masyarakat.

2. Prinsip Menjunjung Tinggi Kebenaran Ilmiah

Prinsip menjunjung tinggi kebenaran ilmiah merupakan ketaatan atas nilai, kaidah, metode, dan budaya yang melandasi dan menjadi pedoman aktivitas keilmuan. Dalam masyarakat ilmiah, kebenaran ilmiah mengacu pada adanya pembuktian, sehingga kualitas kebenaran tersebut tergantung kepada kualitas dari bukti itu sendiri, kualitas protokol penelitian, dan kualitas serta integritas dari orang yang melakukan penelitian atau pembuktian ilmiah tersebut.¹⁰⁸ Penulisan karya ilmiah dalam hal ini harus mengacu kepada referensi dari sumber yang mempunyai kualitas kebenaran dan terpercaya dan memperhatikan perspektif dari berbagai sumber untuk mengurangi resiko bias dan subjektivitas.

Masyarakat akademik diikat oleh ilmu pengetahuan dan secara bersama-sama melestarikan dan mengembangkan budaya akademik sehingga melembaga menjadi tradisi akademik dari generasi ke generasi. Budaya akademik adalah seluruh sistem nilai, gagasan, norma, tindakan, dan karya yang bersumber dari ilmu pengetahuan atas dasar kebenaran ilmiah. Ketika masyarakat akademik telah sepakat terhadap suatu 'kebenaran', kesepakatan ini menjadi dasar bagi pembentukan komunitas ilmu dengan sekumpulan nilai bersama.¹⁰⁹

Masyarakat ilmiah memperlakukan ilmu sebagai proses, ilmu sebagai produk, ilmu sebagai amal, serta ilmu sebagai paradigma moral. Ilmu pengetahuan sebagai proses merupakan aktivitas sosial yang dilakukan oleh anggota masyarakat akademik secara objektif dan *impersonal* demi penemuan dan pemahaman fenomena alam dan fenomena sosial sebagaimana adanya (*das sein*) dan bukan

¹⁰⁸ R. Baber, 'What is Scientific Truth?', *Editorial Climacteric*, Vol. 20, No. 2, 2017, halaman 83–84.

¹⁰⁹ *Ibid.*, halaman 83.

sebagaimana seharusnya (*das sollen*).¹¹⁰ Ilmu pengetahuan sebagai produk atau karya merupakan pengetahuan yang telah disusun secara sistematis dan diakui kebenarannya oleh sivitas akademika dengan tetap terbuka untuk dikritik, diuji atau diversifikasi, diteliti, dan dibantah atau digugurkan oleh penemuan ilmiah lainnya. Ilmu sebagai produk sangat berguna dalam memperkaya khazanah ilmu pengetahuan. Bahkan ilmu terapan akan melahirkan produk dalam bentuk teknologi dan/atau seni yang memajukan kebudayaan, peradaban dan kesejahteraan umat manusia. Sedang ilmu sebagai amal adalah aktivitas sosial yang dilakukan oleh masyarakat akademik dalam memanfaatkan ilmu pengetahuan dan produk ilmu pengetahuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta mengembangkan kebudayaan dan peradaban umat manusia.

3. Prinsip Demokratis

Dalam masyarakat yang demokratis, pendidikan memegang peranan untuk membentuk individu yang berpengetahuan dan berketerampilan untuk menunjang kehidupannya sebagai manusia merdeka, namun sekaligus sebagai warga negara yang bertanggung jawab terhadap bangsa dan negaranya. UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan sebuah sistem pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, yang membawa warga negaranya menjadi anggota masyarakat yang demokratis.

Prinsip penyelenggaraan pendidikan yang demokratis adalah pendidikan yang humanis yang membebaskan setiap individu menuju kemerdekaan lahir batin. Sehingga pendidikan bukanlah merupakan sebuah indoktrinasi, tetapi sebuah proses penyadaran rakyat akan hak dan kewajibannya, dan memberikan kemampuan pada rakyat untuk secara bersama-sama mewujudkan keadilan dan

¹¹⁰ H.M. Abbas, 'Kebenaran Ilmiah', *Filsafat Ilmu Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Intan Pariwara, Yogyakarta, 1997, halaman 4.

kemakmuran bersama.¹¹¹ Freire menggunakan istilah pendidikan sebagai alat pembebasan:¹¹²

“Pendidikan dapat berfungsi sebagai instrumen yang digunakan untuk memfasilitasi integrasi generasi mudah ke dalam logika sistem yang ada dan menghasilkan konformitas; atau pendidikan dapat berfungsi sebagai alat pembebasan, yaitu bagaimana seseorang menangani realitas secara kritis dan kreatif dan bagaimana ia dapat berpartisipasi dalam transformasi dunia.”

Menurut Freire, inti dari pendidikan demokratis adalah pembentukan pribadi yang merdeka bebas dari penindasan, pendidikan yang memanusiakan manusia (dehumanisasi), dan pendidikan yang membangun kesadaran individu untuk melakukan transformasi sosial.

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dengan cara menghargai dan mengakomodasi aspirasi pemangku kepentingan pendidikan, terutama pelajar. Negara memastikan bahwa seluruh jalur, jenis, dan jenjang pendidikan serta model-model pembelajaran yang dikembangkan harus dapat mengakomodasi dan berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan individu pelajar yang beragam. Untuk itu pembagian jalur pendidikan diperluas dan dilakukan diversifikasi untuk memberikan kesempatan dan pilihan yang lebih luas dan beragam bagi masyarakat untuk mengenyam pendidikan sesuai kebutuhan.

Prinsip demokratis juga membawa konsekuensi pada pelibatan masyarakat dalam pembangunan sosial, politik, dan ekonomi suatu negara, baik dalam bentuk penggunaan layanan, kontribusi sumber daya, maupun dalam implementasi dan evaluasi program-program pembangunan dan pengambilan keputusan. Untuk itu pelibatan pemangku kepentingan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan baik

¹¹¹ H.A.R. Tilaar, *Perubahan Sosial dan Pendidikan: Pengantar Pedagogik Transformatif untuk Indonesia*, Jakarta: Grassindo, 2002, cetakan kesatu, halaman 432.

¹¹² R. Shaul dalam kata pengantar buku P. Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, Herder and Herder, 1970, halaman 34.

melalui peran serta perorangan, kelompok, organisasi profesi, dan organisasi kemasyarakatan, merupakan suatu keniscayaan.

4. Prinsip Berkeadilan

Prinsip penyelenggaraan pendidikan yang berkeadilan berarti menjamin kesetaraan dalam kesempatan mengakses layanan pendidikan yang berkualitas bagi semua warga negara. Pentingnya persamaan akses dalam pendidikan telah berulang kali diungkapkan dalam konvensi internasional. Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948 serta Perjanjian Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan bahwa pendidikan harus dapat diakses secara merata oleh semua.¹¹³ Akses terhadap pendidikan semestinya tidak terkendala oleh kondisi eksternal yang berada di luar kontrol seseorang, seperti tempat kelahiran, kesejahteraan, atau disabilitas.

Keadilan merupakan inti dari Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, terutama target 4.5 yang bertujuan untuk “memastikan persamaan akses untuk seluruh jenjang pendidikan dan pelatihan vokasional untuk masyarakat yang rentan, termasuk di dalamnya penyandang disabilitas, penduduk asli, dan anak dengan situasi yang rentan”.¹¹⁴

Sejalan dengan prinsip keadilan tanpa memandang perbedaan ini, laporan UNESCO berjudul “*Sustainable Development Post-2015 begins with Education*” menyatakan bahwa pendidikan memungkinkan:

“...seseorang, khususnya perempuan, untuk hidup dan bercita-cita untuk memperoleh penghidupan yang sehat, bermakna, kreatif, dan tangguh. Pendidikan menguatkan suara mereka pada permasalahan komunitas, nasional dan global. Pendidikan membuka kesempatan-kesempatan kerja baru dan sumber-sumber untuk mobilitas sosial.”¹¹⁵

¹¹³ UNESCO-UIS, *Handbook on Measuring Equity in Education*, 2018, halaman 11.

¹¹⁴ SDG for Education 2030, disadur dari [<https://sdg4education2030.org/the-goal>] pada tanggal 12 Juli 2021.

¹¹⁵ UNESCO, *Sustainable Development Post-2015 begins with Education*, 2014, halaman 15.

Dalam sistem pendidikan nasional, prinsip pendidikan yang berkeadilan utamanya diwujudkan melalui program wajib belajar untuk pendidikan dasar, yaitu pendidikan yang wajib diikuti oleh warga negara Indonesia usia 6-15 tahun. Pendidikan dilaksanakan melalui jalur pendidikan yang beragam, baik formal maupun nonformal, agar pendidikan nonformal dapat mengakomodasi pelajar dari berbagai usia dan latar belakang sosioekonomi yang tidak dapat mengikuti pendidikan formal. Prinsip berkeadilan ini juga perlu diwujudkan dalam pengakuan dan perhatian pemerintah terhadap berbagai bentuk satuan pendidikan, seperti sekolah, madrasah, pesantren, dan satuan pendidikan keagamaan. Perlu memberikan perhatian dan dukungan lebih bagi pelajar dengan kondisi khusus, seperti pelajar penyandang disabilitas, pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa, pelajar yang mengalami bencana, pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi dari luar negeri, dan pelajar tanpa kewarganegaraan, serta pelajar dengan kondisi khusus lainnya yang rentan tidak mendapatkan layanan pendidikan seperti pelajar di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal, pelajar anak terlantar, dan lain-lain.

5. Prinsip Nondiskriminatif

Prinsip nondiskriminatif merupakan prinsip bahwa penyelenggaraan pendidikan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan tidak membedakan, mengucilkan, membatasi, atau memperlakukan secara istimewa secara langsung ataupun tidak langsung berdasarkan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, dan disabilitas. Prinsip nondiskriminatif ini sejalan dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mendefinisikan diskriminasi sebagai “setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi,

jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”

Prinsip nondiskriminatif ini juga sejalan dengan konvensi internasional. Pada tahun 1960, UNESCO telah mengadopsi Konvensi Melawan Diskriminasi dalam Pendidikan untuk “mewujudkan kesempatan pendidikan yang adil tanpa memandang perbedaan ras, gender, atau perbedaan sosial-ekonomi.”¹¹⁶ Prinsip ini diperkuat dalam panduan prinsip-prinsip hak sosial, ekonomi, dan budaya yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 2009¹¹⁷ dan juga Pasal 9 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis yang berbunyi, “Setiap warga negara berhak memperoleh perlakuan yang sama untuk mendapatkan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tanpa pembedaan ras dan etnis.”

Pendidikan sebagai hak asasi memiliki beberapa implikasi: pertama, bahwa hak memperoleh pendidikan itu dijamin secara hukum untuk semua tanpa memandang perbedaan; kedua, bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi hak tersebut; dan ketiga, bahwa perlu mekanisme untuk menagih atau memastikan negara bertanggung jawab jika terjadi pelanggaran atau kekurangan terhadap hak memperoleh pendidikan tersebut.¹¹⁸

¹¹⁶ UNESCO, ‘*Right to Education: Fundamental Principles*’, disadur dari [<https://en.unesco.org/themes/right-to-education/fundamental-principles>] pada tanggal 15 Februari 2021.

¹¹⁷ United Nations, ‘*GENERAL COMMENT No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights*’, art. 2, para. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2009.

¹¹⁸ Right to Education Initiative, ‘*Understanding education as a right*’, disadur dari [www.right-to-education.org] pada tanggal 16 Maret 2022.

6. Prinsip Inklusif

Prinsip inklusif merupakan prinsip penyelenggaraan pendidikan dengan menghilangkan hambatan yang membatasi partisipasi dan capaian semua pelajar, dengan menghargai keberagaman kebutuhan, kemampuan, dan karakteristik pelajar. Sejalan dengan prinsip tersebut, UNESCO menjabarkan sistem pendidikan yang inklusif sebagai “sistem pendidikan yang menghilangkan hambatan-hambatan yang membatasi partisipasi dan pencapaian dari seluruh pelajar; menghargai kebutuhan, kemampuan dan karakteristik yang beragam; dan menghilangkan segala bentuk diskriminasi dalam lingkungan belajar”.¹¹⁹ Selain itu, prinsip inklusif juga tercantum dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Nomor 4, yaitu “memastikan pendidikan yang inklusif dan berkualitas setara, juga mendukung kesempatan belajar seumur hidup bagi semua”.¹²⁰

Target kelima dari Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Nomor 4 memberikan contoh keberagaman kebutuhan pelajar. Target tersebut berbunyi, “Pada tahun 2030, menghilangkan kesenjangan gender dalam pendidikan dan memastikan akses yang setara untuk seluruh jenjang pendidikan dan pelatihan vokasional untuk kelompok rentan, termasuk di dalamnya kelompok penyandang disabilitas, penduduk asli dan anak dalam situasi rentan.”¹²¹ Kebutuhan penyandang disabilitas, penduduk asli, dan anak dalam situasi rentan tentu sangat berbeda. Dengan demikian, prinsip inklusif menekankan pentingnya menghilangkan hambatan untuk pelajar yang memiliki kebutuhan, kemampuan, dan karakteristik yang beragam.

Perbedaan utama dari prinsip nondiskriminatif dan prinsip inklusif adalah prinsip nondiskriminatif mengedepankan tidak

¹¹⁹ UNESCO, *Inclusion in Education*, disadur dari [<https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education>] pada tanggal 16 Maret 2022.

¹²⁰ SDG for Education 2030 tujuan keempat, disadur dari [<https://www.sdg2030indonesia.org/page/12-tujuan-empat>] pada tanggal 12 Juli 2021.

¹²¹ UNESCO, *Sustainable Development Goal 4 and its targets*, disadur dari [<https://en.unesco.org/education2030-sdg4/targets>] pada tanggal 17 Maret 2022.

melakukan diskriminasi terhadap kelompok tertentu, sedangkan prinsip inklusif lebih jauh lagi mengedepankan keberpihakan terhadap pelajar dalam kondisi rentan. Pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, misalnya, diatur bahwa penyandang disabilitas berhak mendapatkan pendidikan yang bermutu di semua jenis, jalur, dan jenjang pendidikan. Untuk bisa menjamin pemenuhan hak tersebut, pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan, serta membangun dan meningkatkan mutu fasilitas pendidikan yang dapat mengakomodasi masyarakat penyandang disabilitas.

7. Prinsip Mendukung Pembelajaran Sepanjang Hayat

Prinsip mendukung pembelajaran sepanjang hayat merupakan prinsip bahwa penyelenggaraan pendidikan menyediakan fleksibilitas dan kesempatan untuk mengakses pendidikan yang bermutu bagi warga negara dari setiap kelompok usia sesuai kebutuhan individu dan perkembangan zaman. Prinsip pembelajaran sepanjang hayat mengandung makna bahwa pembelajaran dapat dilakukan oleh semua orang dari segala umur, melalui berbagai jalur dan bentuk, dengan domain pengetahuan yang beragam mulai dari pengetahuan akademik, keterampilan kerja atau vokasi, sampai dengan kecakapan dalam kehidupan bermasyarakat dan berbudaya. Prinsip ini menekankan pada sifat pembelajaran yang berlangsung kapan saja yaitu tidak terbatas umur, dan di mana saja yaitu di dalam sistem atau di luar sistem persekolahan, sehingga pelajar memiliki fleksibilitas pilihan waktu dan penyelesaian pendidikan lintas satuan dan jalur pendidikan (*multi entry-multi exit system*).¹²²

Otonomi pelajar merupakan fondasi prinsip pembelajaran sepanjang hayat, dengan kompetensi dasar berupa “belajar untuk

¹²² UNESCO, *Embracing a Culture of Lifelong Learning: Contribution to the Future of Education Initiative*, UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2020, halaman 22.

belajar” (*learning to learn*), sehingga setiap pelajar membangun sendiri perjalanan pembelajarannya (*learning journey*) dan menciptakan sendiri biografi pembelajarannya. Pelajar merupakan agen yang aktif mencari sendiri pengetahuannya dan bukan sebagai penerima pasif dari pengetahuan yang diresepkan kepadanya.¹²³ Pelajar ikut merancang bersama proses pembelajaran dan hasil yang ingin dicapai untuk mewujudkan potensi mereka sepenuhnya. Menjadi pembelajar sepanjang hayat adalah membangun kapasitas seseorang untuk mengetahui lebih dan mampu belajar dengan berbagai kesempatan belajar yang tersedia, jalur belajar yang fleksibel, dan pengakuan akan hasil belajar yang diperoleh dalam berbagai konteks yang berbeda.

Untuk mendukung pembelajaran sepanjang hayat, sistem pendidikan perlu membuka dan menyediakan kesempatan berbagai jalur belajar. Pilihan tidak terbatas pada jalur formal, tetapi juga jalur nonformal yang mencakup kursus kecakapan hidup dan jalur informal sehingga pembelajaran dapat berlangsung terus menerus melalui pembelajaran tatap muka atau jarak jauh. Prinsip ini menekankan perlunya perubahan paradigma dikotomi pendidikan formal dan nonformal yang berlangsung dalam praktik pendidikan selama ini. Pembelajaran nonformal dapat saja terjadi dalam sebuah konteks institusi pendidikan formal, dan sebaliknya, pembelajaran formal dapat diperoleh dalam suatu lingkungan nonformal seperti rumah, misalnya melalui pembelajaran daring.

Validasi hasil pembelajaran nonformal merupakan aspek penting dalam kebijakan pendidikan untuk mendukung pembelajaran yang terdiversifikasi. Pemerintah bertanggung jawab untuk mendukung dan memfasilitasi fondasi hukum dan mekanisme untuk pengakuan, validasi, dan akreditasi hasil belajar yang diperoleh dalam berbagai konteks pembelajaran. Dengan

¹²³ Lihat konsep ‘pendidikan hadap masalah’ dibandingkan dengan ‘pendidikan gaya bank’ (*Problem posing education versus banking system education*) pada PP. Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, London: Continuum, 2005, halaman 71-86.

demikian juga akan tercipta proses demokratisasi yang menyeimbangkan antara kebutuhan belajar dan tuntutan sosial kemasyarakatan.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

1. Tugas, Wewenang, Hak, dan Kewajiban

Indonesia sebagai negara hukum wajib melaksanakan pembangunan hukum nasional yang menjamin hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.¹²⁴ Dalam konteks Sistem Pendidikan Nasional, ketentuan ini mengacu pada UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara. Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”, dan Pasal 31 ayat (2) menyebutkan, “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Maka ketentuan terkait hak dan kewajiban pada konstitusi terkait pendidikan telah jelas dicantumkan, dan sebagai bagian dari pengejawantahannya perlu diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang sebagai turunannya.

Indonesia telah memiliki Undang-Undang terkait pendidikan sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Dalam UU tersebut yang mengatur terkait Hak dan Kewajiban seperti Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1950 yang menyebutkan, “Semua anak-anak yang sudah berumur 6 tahun berhak dan yang sudah berumur 8 tahun diwajibkan belajar di sekolah, sedikitnya 6 tahun lamaja”.

Setelah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 dicabut kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam ketentuan UU tersebut dibuatkan bab tersendiri yakni bab III yang berjudul Hak Warga Negara Untuk Memperoleh Pendidikan. Dalam bab yang terdiri atas

¹²⁴ Sebagaimana disebutkan dalam bagian Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

empat pasal tersebut disebutkan hak-hak setiap warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan. Setelah itu, UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dicabut kemudian digantikan dengan UU Sisdiknas yang berlaku hingga saat ini. UU Sisdiknas lebih rinci mengatur dalam bab IV yakni Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang Tua, Masyarakat, dan Pemerintah.

Pada pelaksanaannya, perlu melakukan beberapa perbaikan atas pengaturan hak dan kewajiban. Pertama, mengatur tugas dan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai sistem pendidikan nasional untuk menggantikan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah. Adapun penggunaan istilah tugas dan wewenang dan bukan hak dan kewajiban sesuai dengan penggunaan istilah Mahkamah Konstitusi terkait lembaga negara.¹²⁵ Kedua, mempertegas tugas dan wewenang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan terkait sistem pendidikan nasional secara keseluruhan. Ketiga, menyatukan pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara, peserta didik, orang tua, dan masyarakat yang terpisah dalam beberapa bab dalam UU Sisdiknas.

a. Tugas dan Wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit mengatur beberapa tugas pemerintah terkait pendidikan, yaitu membiayai pendidikan dasar, mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta APBD, serta memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.¹²⁶ Ketentuan-ketentuan ini perlu diejawantahkan ke dalam

¹²⁵ Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

¹²⁶ Pasal 31 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UUD NRI 1945.

Undang-Undang untuk merincikan lebih lanjut kewajiban-kewajiban pemerintah tersebut.

Pasal 10 dan Pasal 11 UU Sisdiknas mengatur tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah, setelah mengatur hak dan kewajiban warga negara, orang tua, dan masyarakat. Ke depannya, tata urutan pengaturan hak dan kewajiban ini perlu dipertimbangkan kembali agar mengedepankan pengaturan tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah terlebih dahulu sebelum mengatur hak dan kewajiban warga negara, orang tua, dan masyarakat. Dengan pengaturan tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah terlebih dahulu, pemerintah menekankan bahwa negara hadir dalam mewujudkan sistem pendidikan nasional. Selain itu, Pasal 11 ayat (1) UU Sisdiknas yang mengatur bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi” dapat disesuaikan dengan menghapus frase “tanpa diskriminasi” jika prinsip penyelenggaraan pendidikan sudah memuat prinsip tidak diskriminatif, sehingga tidak mengulang pengaturan.

Pasal 11 ayat (2) UU Sisdiknas mengatur bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.” Pengaturan ini masih menimbulkan pertanyaan terkait ketersediaan dana dari pemerintah untuk wajib belajar berarti keseluruhan wajib belajar gratis, baik di satuan pendidikan negeri maupun satuan pendidikan swasta, serta terkait dengan kontribusi masyarakat dalam wajib belajar. Pada pelaksanaannya, wajib belajar hanya gratis pada satuan pendidikan negeri dan masyarakat tetap membayar uang sekolah pada satuan pendidikan swasta. Untuk menghilangkan ambiguitas terkait kewajiban pemerintah dalam mewujudkan

wajib belajar, pengaturan ini sebaiknya diintegrasikan ke dalam bagian yang mengatur tentang wajib belajar secara keseluruhan.

Sebaliknya, pengaturan mengenai alokasi anggaran pendidikan yang saat ini terpisah pengaturannya dalam Pasal 49 UU Sisdiknas sebaiknya dipindahkan ke dalam bagian tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian, pengaturan mengenai tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah secara umum terbaca secara menyeluruh, mulai dari arahan, bimbingan, bantuan, pengawasan, layanan, kemudahan, hingga alokasi anggaran. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005 jo. Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006 jo. Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007, memutuskan bahwa frase “gaji pendidik” dalam Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas yang mengeluarkan gaji pendidik dari alokasi anggaran fungsi pendidikan sebesar minimal 20% APBN dan 20% APBD bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Berdasarkan putusan tersebut, maka perlu mengatur gaji pendidik sebagai bagian dari alokasi anggaran pendidikan.

Selain pengaturan mengenai besaran alokasi anggaran, perlu pengaturan bahwa alokasi tersebut mempertimbangkan kinerja penyelenggaraan pendidikan tahun-tahun sebelumnya. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menekankan diferensiasi pendekatan terhadap satuan pendidikan yang kesulitan dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan mereka.

Pengaturan mengenai alokasi anggaran juga perlu dilengkapi dengan penegasan wewenang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan untuk menetapkan kebijakan penggunaan anggaran pendidikan secara keseluruhan. Saat ini wewenang tersebut tidak ditegaskan dalam UU Sisdiknas maupun UU Dikti. Pada pelaksanaannya, walaupun anggaran pendidikan tersebar di

banyak kementerian/lembaga dan pemerintah daerah,¹²⁷ menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan tidak dilibatkan dalam penentuan penggunaan anggaran pendidikan di luar kementerian pendidikan sendiri. Sehingga perlu menegaskan wewenang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan agar dapat memastikan koherensi kebijakan penggunaan anggaran pendidikan secara keseluruhan, baik anggaran kementerian pendidikan sendiri maupun anggaran yang tersebar pada kementerian lain dan pemerintah daerah.

b. Tugas dan Wewenang Menteri yang Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di Bidang Pendidikan

Pasal 50 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur bahwa pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU Dikti mengatur tanggung jawab, tugas, dan wewenang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan terkait penyelenggaraan pendidikan tinggi. Akan tetapi, Pasal 7 ayat (5) UU Dikti juga mengatur bahwa dalam hal penyelenggaraan pendidikan tinggi keagamaan, tanggung jawab, tugas, dan wewenang dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang agama.

Pengaturan ini menyebabkan beberapa permasalahan. Pertama, pengaturan dalam UU Dikti lebih luas dan menyeluruh dibandingkan dengan UU Sisdiknas, sehingga perlu mempertimbangkan apakah tugas dan wewenang menteri yang

¹²⁷ Misalnya, pada tahun 2021, anggaran pendidikan terbagi atas belanja pemerintah pusat, transfer ke daerah dan dana desa, dan pembiayaan anggaran. Belanja pemerintah pusat terbagi dalam Kemendikbud (Rp81,5 triliun), Kemenag (Rp55,9 triliun), kementerian/lembaga lainnya (Rp23,1 triliun), serta anggaran pendidikan melalui BA/BUN (Rp24,1 triliun). Transfer ke daerah terbagi atas Dana Transfer Umum (Rp156,6 triliun), Dana Transfer Khusus (Rp135,1 triliun), Dana Insentif Daerah (Rp1,4 triliun), dan Dana Otsus (Rp6,0 triliun). Pembiayaan anggaran (Rp66,4 triliun) terbagi atas dana pengembangan pendidikan nasional, dana abadi penelitian, dana abadi kebudayaan, dan dana abadi perguruan tinggi. Besaran anggaran pendidikan berasal dari Direktorat Penyusunan APBN, *Informasi APBN 2021*, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, halaman 22.

diatur dalam UU Dikti hanya berlaku untuk pendidikan tinggi, atau berlaku untuk keseluruhan sistem pendidikan nasional. Kedua, pembagian tanggung jawab, tugas, dan wewenang antara menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama tidak konsisten dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang mengatur bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Semestinya menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan memiliki tugas dan wewenang pengaturan secara menyeluruh terkait sistem pendidikan nasional, sedangkan menteri lain seperti menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama dan bahkan kepala lembaga pemerintah nonkementerian dapat terlibat dalam pelaksanaan pendidikan. Ketiga, pembagian tugas antar kementerian merupakan wewenang presiden yang semestinya tidak diatur di tingkat undang-undang, melainkan di tingkat peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

Oleh karena itu, perlu memperbaiki pengaturan mengenai tugas dan wewenang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dengan mengadaptasi pengaturan dalam Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU Dikti menjadi pengaturan tugas dan wewenang menteri terhadap sistem pendidikan nasional secara keseluruhan. Sedangkan pembagian tugas antara menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dengan menteri lain atau kepala lembaga pemerintah nonkementerian tidak lagi diatur di tingkat undang-undang melainkan di tingkat peraturan turunannya. Dengan demikian, presiden memiliki fleksibilitas untuk mengubah pembagian tugas sewaktu-waktu.

c. Hak dan Kewajiban Warga Negara

Pasal 5 dan Pasal 6 UU Sisdiknas mengatur hak dan

kewajiban warga negara yang mencakup hak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, hak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat, dan kewajiban bagi warga negara berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun untuk mengikuti pendidikan dasar. Sementara Pasal 12 UU Sisdiknas mengatur hak dan kewajiban peserta didik, termasuk mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi dan mendapatkan bantuan pendidikan bagi yang kurang mampu secara ekonomi. Dalam pelaksanaannya, hak dan kewajiban warga negara pada Pasal 5 dan Pasal 6 UU Sisdiknas berlaku saat warga negara menjadi peserta didik.

Pasal 6 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur bahwa “setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar” perlu disesuaikan dengan kebijakan perluasan cakupan wajib belajar yang kajiannya berada dalam Bab II bagian C.4 dalam naskah akademik ini. Perlu adanya peninjauan kembali mengenai relevansi Pasal 12 ayat (2) huruf a UU Sisdiknas yang mengatur bahwa peserta didik wajib menjaga norma-norma pendidikan, mengingat keseluruhan UU Sisdiknas mengatur tentang norma-norma yang terkait dengan sistem pendidikan nasional, yang tanpa disebutkan secara eksplisit memang perlu diikuti oleh peserta didik sebagai warga negara. Pengaturan dalam Pasal 12 ayat (2) huruf b UU Sisdiknas mengenai kewajiban peserta didik untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan dalam penyelenggaraan wajib belajar dan di luar wajib belajar sebaiknya diatur dalam bab tentang wajib belajar.

d. Hak dan Kewajiban Orang Tua

Pengaturan mengenai hak dan kewajiban orang tua dalam Pasal 7 UU Sisdiknas masih relevan dalam penyelenggaraan pendidikan. Dalam ekosistem pendidikan, orang tua memainkan peran yang sangat penting dalam keberhasilan pendidikan anaknya. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan

orang tua berdampak pada capaian anak di sekolah,¹²⁸ kemampuan literasi dan numerasi anak,¹²⁹ serta kesehatan mental dan kemampuan sosial emosional anak.¹³⁰ Dalam menjalankan peran tersebut, orang tua memiliki hak untuk berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya. Ketentuan bahwa setiap orang tua memiliki hak untuk memilih satuan pendidikan anaknya tercantum pada Pasal 26 ayat (3) Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang merupakan resolusi Majelis Umum PBB pada tahun 1948, yang berbunyi, “Orang tua mempunyai hak utama dalam memilih jenis pendidikan yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.”¹³¹

Hak tersebut telah sejalan dengan kebijakan-kebijakan yang ada pada saat ini seperti kebijakan sistem zonasi pada Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB). Pada tahun 2019, terdapat gugatan uji materiil terhadap ketentuan PPDB sistem zonasi yang dianggap bertentangan dengan Pasal 7 ayat (1) UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya. Putusan Mahkamah Agung Nomor 41 P/HUM/2019 menolak permohonan tersebut dengan pertimbangan bahwa Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2018 tentang Penerimaan Peserta Didik Baru pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah

¹²⁸ M.T. Wang, S. Sheikh-Khalil, ‘Does Parental Involvement Matter for Student Achievement and Mental Health in High School?’ *Child Development*, Vol. 85, No. 2, Mar-Apr 2014, halaman 610-625; E.N. Gonida dan K.S. Cortina, ‘Parental Involvement in Homework: Relations with Parent and Student Achievement-Related Motivational Beliefs and Achievement’, *British Journal of Educational Psychology*, vol. 84, no. 3, Sept 2014, halaman 376-396.

¹²⁹ F.L. Van Voorhis, M.F. Maier, J.L. Epstein, dan C.M. Lloyd, ‘The Impact of Family Involvement on the Education of Children Ages 3 to 8: A Focus on Literacy and Math Achievement Outcomes and Social-Emotional Skills’, *MDRC*, 2013, halaman 75-79.

¹³⁰ J. Epstein, *School, Family, and Community Partnerships: Preparing Educators and Improving Schools*. Westview Press, 2010, halaman 46.

¹³¹ Universal Declaration of Human Rights, disadur dari [<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>] pada tanggal 13 Juli 2021.

Menengah Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan masih mengakomodasi hak orang tua untuk berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dengan menggunakan jalur prestasi.¹³²

Selain hak-hak yang disebutkan di atas, orang tua juga memiliki kewajiban untuk memberikan pendidikan kepada anaknya sesuai kebijakan wajib belajar. Dalam konteks hukum internasional, ketentuan ini juga tercantum pada Pasal 26 ayat (1) DUHAM yang menyebutkan, “Setiap orang berhak memperoleh pendidikan. Pendidikan harus dengan cuma-cuma, setidak-tidaknya untuk tingkatan sekolah rendah dan pendidikan dasar. Pendidikan rendah harus diwajibkan.”¹³³ Jika cakupan wajib belajar menjadi pendidikan dasar dan pendidikan menengah, orang tua juga memiliki kewajiban untuk memberikan pendidikan dasar dan pendidikan menengah kepada anaknya.

Walaupun UU Sisdiknas tidak mengatur sanksi bagi orang tua yang tidak memberikan layanan pendidikan dalam cakupan wajib belajar kepada anaknya, terdapat beberapa putusan pengadilan terkait sanksi tersebut, seperti dalam Putusan Pengadilan Negeri Soe Nomor-158/PID.SUS/2014/PN.SOE. Dalam pertimbangannya, Hakim menyebutkan bahwa terdakwa terbukti melakukan penelantaran rumah tangga yang menyebabkan anak terdakwa yang berusia 13 tahun putus sekolah karena harus bekerja membantu istri terdakwa dalam mencukupi kebutuhan rumah tangga. Pada akhirnya Hakim memutuskan untuk menjatuhkan pidana kepada terdakwa selama 7 (tujuh) tahun dengan delik pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

¹³² Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41P/HUM/2019, halaman 58-59.

¹³³ Universal Declaration of Human Rights, disadur dari [<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>] pada tanggal 13 Juli 2021.

Sebagai perbandingan, di beberapa negara lain mengatur mengenai kewajiban orang tua untuk memastikan anaknya mengikuti layanan pendidikan dasar, apabila orang tua tidak memenuhi, dapat diberikan sanksi. Negara Inggris misalnya memberikan denda kepada orang tua masing-masing sebesar £60, yang akan meningkat menjadi £120 jika tidak dibayarkan selama 21 hari. Apabila denda tersebut belum dibayarkan selama lebih dari 28 hari, maka orang tua dapat dituntut di pengadilan karena anaknya tidak bersekolah.¹³⁴ Negara Amerika Serikat juga menerapkan sanksi bagi orang tua yang lalai dalam menyekolahkan anaknya. Meskipun pengaturannya bervariasi antar negara bagian, secara garis besar semuanya memiliki semangat yang sama. Sebagai contoh, di Michigan, pemerintah negara bagian akan membawa orang tua/wali dari anak yang tidak bersekolah ke pengadilan dengan tuntutan *misdemeanor* (perbuatan kurang baik).¹³⁵ Sementara itu, negara Belanda memiliki *attendance officer* yang memediasi permasalahan antara orang tua, pelajar, dan pengurus sekolah terkait permasalahan pemenuhan wajib belajar. Jika orang tua dianggap lalai dalam kewajibannya, *attendance officer* akan membuat laporan dan kasus tersebut akan dibawa ke pengadilan.¹³⁶

Pemberlakuan sanksi terhadap orang tua di atas menekankan pentingnya kewajiban orang tua terkait pendidikan anaknya. Namun pada saat yang sama, perlu dipastikan adanya ketersediaan layanan pendidikan bermutu yang dapat diakses di seluruh wilayah. Sehingga orang tua tidak diberi sanksi atas kegagalan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya.

¹³⁴ *School attendance and absence*, disadur dari laman situs resmi Pemerintah Inggris pada [https://www.gov.uk/school-attendance-absence/legal-action-to-enforce-school-attendance] pada tanggal 13 Juli 2021.

¹³⁵ Michigan Department of Education, '*Compulsory School Attendance: Attendance Policies and Grades*', disadur dari [https://www.michigan.gov/documents/mde/compulsory_attendance_257944_7.pdf] pada tanggal 13 Juli 2021.

¹³⁶ M.A.J. Stam, E.J.M. Vreeburg - Van der Laan, *FROM COMPULSORY EDUCATION TO RIGHT TO EDUCATION: Advisory report about guaranteeing the right to education following the investigation of truants*, de Kinderombudsman: Belanda, 2013, halaman 27.

e. Hak dan Kewajiban Masyarakat

Pengaturan mengenai hak masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan/atau budaya untuk kepentingan masyarakat diatur dalam Pasal 55 ayat (1) UU Sisdiknas. Pengaturan tersebut masih relevan untuk mendukung penyelenggaraan sistem pendidikan nasional ke depannya.

Dalam membangun ekosistem pendidikan, di samping pemenuhan layanan pendidikan oleh pemerintah, perlu kehadiran masyarakat dalam pelaksanaan pendidikan itu sendiri. Sebagaimana disebutkan pada Bagian Penjelasan Umum UU Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengadjaran Disekolah, “Pendidikan dan pengadjaran di Republik Indonesia sebaiknya bersifat nasional dan demokratis, ... Untuk penetapan hal-hal itu, jang principieel djuga, perlulah didengar suara masjarakat, supaja ada kepastian, bahwa Undang-Undang ini sungguh-sungguh suatu pendjelmaan dari hasrat keinginan masjarakat.” Searah dengan pengaturan tersebut, Pasal 8 UU Sisdiknas menyebutkan bahwa, “Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan.” Bab XV UU Sisdiknas tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Pendidikan juga mengatur ketentuan terkait pendidikan berbasis masyarakat, dewan pendidikan, dan komite sekolah/madrasah.

Dalam pelaksanaannya, peranan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pendidikan dapat dilakukan baik oleh perorangan, kelompok, organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, maupun dunia usaha/dunia industri. Maka sebaiknya tidak diatur secara spesifik bentuk keterlibatan tertentu seperti dewan pendidikan dan komite sekolah agar tidak membatasi bentuk peran serta masyarakat dalam pendidikan.

2. Jalur Pendidikan, Jenjang Pendidikan, dan Jenis Pendidikan

a. Penyesuaian Kategori Jalur Pendidikan

Pasal 13 UU Sisdiknas mengatur bahwa jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal. Perlu mengatur kembali penggunaan istilah “pendidikan informal” untuk menyesuaikan dengan standar klasifikasi internasional.

International Standards Classification of Education (ISCED) mengenal klasifikasi pendidikan formal dan nonformal yang meliputi pendidikan awal (*initial education*), pendidikan umum, program literasi, pendidikan orang dewasa, pendidikan jarak jauh, pemagangan, pendidikan vokasi, pelatihan, dan pendidikan khusus. Akan tetapi, ISCED tidak mengenal klasifikasi pendidikan informal. Istilah yang digunakan adalah pembelajaran informal dan insidental (*informal and incidental learning*) yang tidak dihitung dalam statistik partisipasi pendidikan suatu negara.¹³⁷

Dalam ISCED, pembelajaran informal didefinisikan sebagai bentuk pembelajaran yang dilakukan secara sengaja atau terencana, tapi tidak terlembagakan. Pembelajaran informal lebih tidak teratur dan tidak terstruktur dibandingkan dengan pendidikan formal atau nonformal. Contoh pembelajaran informal adalah aktivitas pembelajaran yang terjadi di lingkungan keluarga, tempat kerja, komunitas dan kehidupan sehari-hari, baik secara mandiri, dipimpin keluarga, ataupun berkelompok. Pembelajaran informal juga dapat dibedakan dari pembelajaran insidental, yaitu berbagai bentuk pembelajaran yang terjadi sebagai akibat dari kegiatan sehari-hari, acara atau komunikasi yang tidak dirancang secara sengaja sebagai kegiatan pembelajaran. Contoh pembelajaran insidental adalah pembelajaran yang terjadi dalam sebuah rapat, atau ketika mendengarkan program di radio, atau menyimak acara televisi

¹³⁷ UNESCO Institute for Statistics, *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*, UNESCO-UIS, 2012, halaman 11-12.

yang tidak dirancang sebagai program pendidikan.

Berdasarkan klasifikasi ISCED tersebut, praktik-praktik pendidikan di Indonesia yang selama ini disebut sebagai “pendidikan informal” sebenarnya bisa diklasifikasikan ulang ke dalam dua grup, yaitu pendidikan nonformal atau pembelajaran informal. Misalnya, beberapa bentuk dari sekolah rumah (*homeschooling*) dan pendidikan keagamaan yang terstruktur dan teratur dan saat ini diklasifikasikan sebagai pendidikan informal dapat diklasifikasikan ulang sebagai pendidikan nonformal. Pengklasifikasian ulang ini penting karena berdampak pada peran pemerintah. Jika sebuah bentuk pendidikan masuk ke dalam pendidikan nonformal, misalnya pendidikan kesetaraan, maka perlu diatur pemantauan pemenuhan standar pendidikannya. Namun jika sebuah bentuk pendidikan memang lebih tepat masuk ke dalam kategori pembelajaran informal, maka sebaiknya tidak diatur pemenuhan standar pendidikannya. Pemerintah tetap dapat menyediakan sumber daya ataupun informasi sebagai referensi kepada penggiat pembelajaran informal tanpa mengintervensi lebih lanjut.

Untuk memperjelas perbedaan antara pendidikan nonformal dan pembelajaran informal, pemerintah sebaiknya melakukan pengelompokan ulang praktik sekolah rumah dan pendidikan keagamaan yang lebih terstruktur ke dalam jalur pendidikan nonformal, dan mengganti penggunaan istilah “pendidikan informal” menjadi “pembelajaran informal”.

b. Penyesuaian Kategori Jenjang Pendidikan

Pasal 14 UU Sisdiknas mengatur bahwa jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Perlu pengaturan tentang jenjang pendidikan untuk menambahkan jenjang pendidikan anak usia dini (PAUD).

Saat ini terdapat inkonsistensi dalam pengaturan UU Sisdiknas mengenai PAUD. Pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas

mengatur bahwa PAUD dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal, namun Pasal 14 UU Sisdiknas mengatur bahwa jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Dengan demikian, walaupun PAUD dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, PAUD tidak dikenali sebagai jenjang pendidikan pada jalur tersebut.

Kurang tegasnya pengaturan mengenai PAUD dalam UU Sisdiknas berujung pada beberapa permasalahan. Permasalahan pertama, investasi pemerintah terhadap PAUD cenderung rendah dibandingkan jenjang pendidikan dasar dan menengah. Menurut analisa Bank Dunia terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah di 27 kabupaten/kota, alokasi anggaran pemerintah daerah per siswa PAUD per tahunnya hanya sebesar Rp500.000, atau sekitar 10% dari alokasi pemerintah daerah per siswa pada jenjang pendidikan dasar. 12 dari 27 kabupaten/kota tersebut bahkan mengalokasikan untuk PAUD kurang dari Rp150.000 per siswa per tahun.¹³⁸ Investasi pemerintah yang rendah terlihat dari proporsi lembaga PAUD di Indonesia yang dikelola oleh pemerintah daerah dibandingkan dengan masyarakat: pada tahun 2021, pemerintah daerah hanya menyelenggarakan sekitar 2,4% dari total lembaga PAUD di Indonesia, dan masyarakat menyelenggarakan 97,6%.¹³⁹

Investasi pemerintah yang rendah berbanding lurus dengan cakupan PAUD yang masih rendah. Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2019 menunjukkan bahwa dari 40% keluarga termiskin, hanya sekitar 19% yang mengikuti layanan PAUD. Dari 121 kabupaten yang masuk kategori terdepan, terpencil, dan tertinggal, hanya sekitar 17% yang mengikuti layanan PAUD.¹⁴⁰ Distribusi layanan PAUD juga belum merata

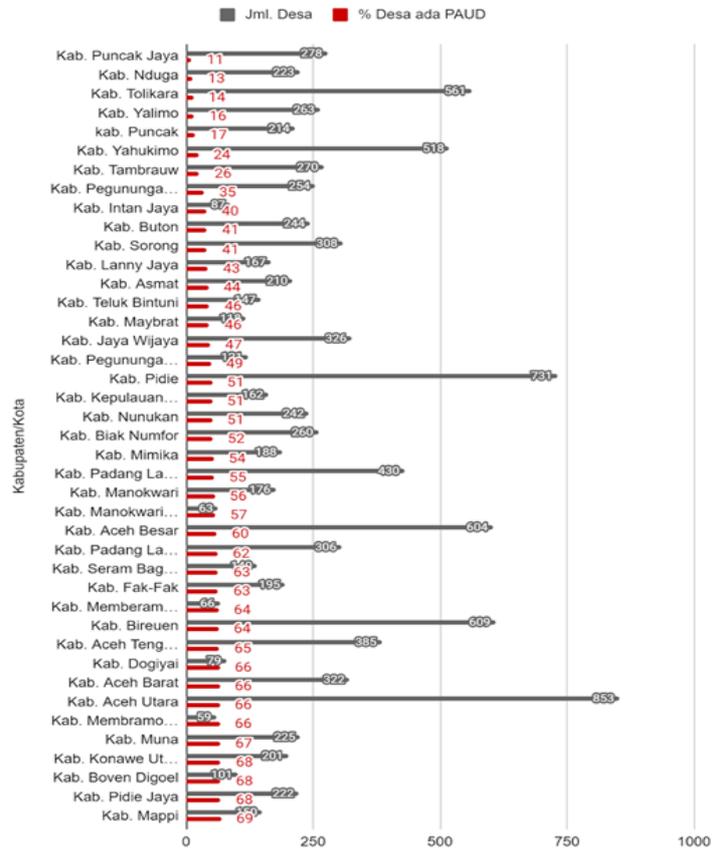
¹³⁸ R. Afkar, J. Luque, S. Nomura, J. Marshall, *Revealing How Indonesia's Subnational Governments Spend Their Money on Education*, World Bank, 2020, halaman 60.

¹³⁹ Data Pokok Pendidikan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Maret 2021.

¹⁴⁰ Badan Pusat Statistik, Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), 2019 Kor, 2020.

antar daerah. Walaupun cakupan desa dengan PAUD sudah mencapai 89%, namun sebaran PAUD lebih banyak berada di wilayah Jawa, Bali, dan Sumatera, sementara ketersediaan PAUD di wilayah Indonesia timur masih terbatas.

Grafik 2.2. Kabupaten/kota dengan <70% desa memiliki PAUD¹⁴¹



Permasalahan kedua, perlakuan terhadap pendidik PAUD tidak konsisten dan tidak setara dengan jenjang pendidikan dasar dan menengah. Walaupun pendidik pada PAUD formal diakui sebagai guru, pendidik PAUD nonformal belum diakui secara yuridis formal sebagai guru. Hal ini berdampak pada perbedaan tunjangan: guru PAUD formal berhak mendapatkan sertifikasi guru, sedangkan pendidik PAUD nonformal tidak. Akibatnya, PAUD nonformal kesulitan merekrut pendidik dengan kualifikasi yang tepat. Hanya sekitar 14% pendidik pada PAUD nonformal yang memiliki kualifikasi S1 ke atas, dibandingkan dengan 35% pendidik pada PAUD formal. Padahal sekitar 44%

¹⁴¹ Data Pokok Pendidikan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Maret 2021.

dari siswa PAUD belajar di lembaga PAUD nonformal.¹⁴²

Permasalahan ketiga, pelaksanaan layanan PAUD yang kurang tertata. Saat ini layanan PAUD di Indonesia tersebar ke dalam empat jenis satuan pendidikan PAUD, yaitu Kelompok Bermain (KB), Taman Kanak-kanak (TK), Tempat Penitipan Anak (TPA), dan Satuan PAUD Sejenis (SPS). Walaupun masing-masing jenis satuan pendidikan PAUD tersebut sudah diatur pembagiannya berdasarkan kategorisasi usia, pelaksanaannya tidak selalu konsisten dengan pengaturan. KB, misalnya, semestinya memberikan layanan untuk anak usia 2-4 tahun, namun saat ini melayani sekitar 25 ribu anak usia 0-2 tahun yang semestinya dilayani TPA. KB juga melayani lebih dari 1 juta anak usia 5-6 tahun yang semestinya dilayani TK. Di satu sisi, keberagaman layanan PAUD dapat dilihat sebagai refleksi upaya masyarakat untuk menyediakan layanan bagi anak usia 0-6 tahun yang ada di daerahnya. Di sisi lain, penyatuan anak dari usia 0-6 tahun dalam satu layanan menimbulkan pertanyaan apakah anak-anak tersebut menerima layanan sesuai dengan kebutuhan tumbuh kembang mereka.

Tabel 2.2. Jumlah siswa per usia per jenis satuan pendidikan PAUD¹⁴³

	KB	SPS	TPA	TK	Total
0 tahun	4.487	1.963	868	3.184	10.502
1 tahun	21.382	12.479	4.236	6.355	44.452
2 tahun	88.937	37.438	8.408	16.936	151.719
3 tahun	274.324	81.841	10.549	67.340	434.054
4 tahun	538.756	128.468	9.289	328.939	1.005.452
5 tahun	623.150	151.285	6.980	1.329.705	2.111.120
6 tahun	551.730	144.616	4.514	1.671.819	2.372.679
Grand Total	2.102.766	558.090	44.844	3.424.278	6.129.978

Oleh karena itu, perlu meningkatkan perhatian terhadap PAUD. PAUD dapat meningkatkan kemampuan kognitif serta perkembangan sosial-emosional anak sebagai dasar bagi pendidikan sepanjang hayat.¹⁴⁴ Perkembangan anak pada usia

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Center on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development (InBrief)*, Harvard University, 2007, halaman 2.

dini juga dapat mempengaruhi kesehatan, perilaku, dan hasil belajar di tahun-tahun kehidupan yang akan datang.¹⁴⁵ Data dari *Programme for International Students Assessment (PISA)* tahun 2015 menunjukkan bahwa siswa yang mengikuti PAUD selama satu tahun atau lebih memperoleh nilai sains pada PISA 25 poin lebih tinggi dibanding anak yang tidak mengikuti PAUD, setelah dilakukan kontrol terhadap indikator latar belakang sosioekonomi.¹⁴⁶ Studi UNICEF berdasarkan data dari 45 negara juga menemukan bahwa 47% anak yang mengikuti PAUD mencapai kemampuan literasi sesuai tingkat pendidikannya, dibandingkan 20% anak yang tidak mengikuti PAUD.¹⁴⁷ Kajian Bank Dunia tentang efektivitas pembiayaan PAUD di Indonesia menyimpulkan bahwa anak yang mengikuti pendidikan usia dini seperti kelompok bermain pada usia 3-4 tahun, kemudian diikuti oleh program yang lebih terstruktur seperti taman kanak-kanak di usia 5-6 tahun, akan lebih cenderung siap untuk mengikuti pembelajaran di sekolah dasar dibandingkan anak-anak yang tidak mengikuti urutan ini.¹⁴⁸

Berdasarkan praktik-praktik di negara lain, tata kelola PAUD perlu diatur dengan lebih baik. Riset telah mendeteksi hubungan positif antara lamanya durasi program PAUD dengan hasil pendidikan yang diperoleh, namun tidak ada konsensus tentang berapa lama sebaiknya program wajib belajar PAUD untuk memberikan hasil yang optimal.¹⁴⁹ Di beberapa negara seperti Denmark, Estonia, Finlandia, Lithuania, Spanyol dan Inggris, anak-anak mulai berpartisipasi dalam PAUD sejak umur

¹⁴⁵ S. Grantham-McGregor, Y.B. Cheung, S. Cueto, P. Glewwe, L. Richter, B. Strupp, dan I.C. Group, 'Developmental Potential in the first 5 years for children in developing countries'. *The Lancet*, Vol. 369, No. 9555, 2007, halaman 60-70.

¹⁴⁶ OECD, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, 2017, halaman 120-122.

¹⁴⁷ UNICEF, *A World Ready to Learn: Prioritizing Quality Early Childhood Education*, 2019, halaman 13.

¹⁴⁸ N. Nakajima, A. Hasan, H. Jung., S. Brinkman, M. Pradhan, dan A. Kinnell, *Investing in School Readiness: An Analysis of the Cost-Effectiveness of Early Childhood Education Pathways in Rural Indonesia*, World Bank, 2016, halaman 17.

¹⁴⁹ E. Melhuish, K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Rentzou, A. Tawell, P. Leseman, M. Broekhuisen, *A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development*, Luxembourg: European Union, CARE Project. 2055, halaman 55.

1 atau 2 tahun, bahkan sejak lahir. Namun praktik yang lebih umum adalah anak mulai berpartisipasi dalam pendidikan di luar institusi keluarga pada usia 3 tahun. Di negara-negara seperti Chili, Republik Ceko, Italia, Polandia, Rusia dan Amerika Serikat, kebijakan PAUD terbagi dalam dua fokus yaitu layanan untuk usia 0-3 tahun dan usia 3 tahun sampai masuk sekolah dasar.¹⁵⁰ Di Romania, Korea Selatan, dan Singapura, layanan untuk anak usia 0-3 tahun bahkan menjadi tanggung jawab kementerian non-pendidikan, seperti kementerian yang menangani urusan kesehatan, sosial, kesetaraan gender, atau pengembangan masyarakat, pemuda, dan olahraga.

Tabel 2.3. Karakteristik layanan pendidikan dan pendampingan anak usia dini di Eropa¹⁵¹

	Usia mulai termuda	Usia mulai pada umumnya	Durasi pada umumnya	Usia mulai kelas 1	Usia memasuki wajib belajar PAUD (jika ada)	Durasi wajib belajar PAUD (tahun) (jika ada)	Penuh waktu/ paruh waktu
	<i>(Earliest starting age)</i>	<i>(Usual starting age)</i>	<i>(Usual duration (in years))</i>	<i>(Usual starting age in ISCED 1)</i>	<i>(Entry age for compulsory programmes (if applicable))</i>	<i>(Length of compulsory programmes (in years) (if applicable))</i>	<i>(Full-time (FT)/ part-time (PT))</i>
Austria	3	3	3	6	5	1	FT
Belgia	2,5-3	3	3-4	6	-	-	FT
Ceko	3	3	3	6	-	-	FT
Denmark	0	1	5	6	-	-	FT
Estonia	0	3	4	7	-	-	FT
Finlandia	0	1	5-6	7	-	-	FT
Perancis	2	2-3	3	6	-	-	FT
Jerman	2,5	3	3	6	-	-	FT
Yunani	4	4	1-2	6	5	1	FT
Hungaria	3	3	3	7	5	1	FT
Irlandia	3	3	1	4-5	-	-	FT/PT
Lithuania	0	3	4	7	-	-	FT
Luksembu	3	3	3	6	4	2	FT

¹⁵⁰ T. Bertram dan C. Pascal, *Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries Findings from IEA's Early Childhood Education Study*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 2016, halaman 13-14.

¹⁵¹ M. Vandenbroeck, K. Lenaerts, M. Beblavý, *Benefits of Early Childhood Education and Care and the Conditions for Obtaining Them*, EENEE Analytical Report No. 32, Prepared for the European Commission, 2018, halaman 54.

rg							
Belanda	3	3-4	2-3	6	5	1	FT
Polandia	3	2-3	4	7	6	1	FT
Portugal	3	3	3	6	-	-	FT
Slovakia	2	3	3	6	-	-	FT
Slovenia	3	3	3	6	-	-	FT
Spanyol	0	2-3	3-4	6	-	-	FT
Swedia	1	1-2	4-5	7	-	-	FT/PT
Britania Raya	0	3	2	5	-	-	FT/PT

Praktik yang konsisten antar negara adalah fokus terhadap PAUD satu tahun sebelum sekolah dasar. Partisipasi di dalam pembelajaran yang terorganisir satu tahun prasekolah meningkatkan kemungkinan anak masuk ke jenjang pendidikan dasar dengan kesiapan yang memadai untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan pembelajaran di kelas.¹⁵² Pendidikan satu tahun prasekolah dapat memberikan fondasi kemampuan sosial emosional yang lebih baik, kekayaan kosa kata, kemampuan pre-numerasi, serta sikap terhadap belajar yang positif. Dengan kemampuan beradaptasi yang lebih baik, pendidikan satu tahun prasekolah dapat mengurangi risiko putus sekolah.¹⁵³ Lima negara yaitu Chechnya, Kroasia, Lithuania, Finlandia, dan Swedia memperkenalkan wajib belajar untuk satu tahun sebelum pendidikan dasar. Di Yunani wajib belajar ini diperluas menjadi satu sampai dua tahun.

Ke depannya, perlu menyesuaikan pengaturan dengan hasil studi terkait PAUD dan menyediakan ruang untuk jenjang PAUD pada jalur pendidikan formal bagi anak usia 3 tahun ke atas. Untuk anak usia 6 tahun, sebaiknya kelas prasekolah dipindahkan ke dalam jenjang pendidikan dasar dan maka masuk ke dalam cakupan wajib belajar. Pemindehan kelas prasekolah ke jenjang pendidikan dasar ini bertujuan memastikan bahwa setiap anak memiliki fondasi sosial emosional yang kuat dan kesiapan yang memadai untuk

¹⁵² UNICEF, *School Readiness: A Conceptual Framework*, New York: UNICEF, 2012, halaman 18-19.

¹⁵³ UNICEF, *A World Ready to Learn: Prioritizing Quality Early Childhood Education*, 2019, halaman 18.

berpartisipasi dalam kegiatan pembelajaran yang terstruktur.¹⁵⁴

Penyelenggara layanan PAUD di jalur pendidikan formal adalah satuan pendidikan yang didirikan oleh pemerintah daerah dan lembaga berbadan hukum yang sudah berkomitmen menyediakan layanan PAUD 3 tahun ke atas sesuai dengan standar nasional pendidikan. Pada tahun 2019, sebanyak 12.750 satuan PAUD nonformal (KB, TPA, dan SPS) dan 18.323 satuan PAUD formal (TK) yang sudah diakreditasi.¹⁵⁵ Ke depannya, seluruh penyelenggara layanan PAUD untuk anak usia 3 tahun ke atas yang belum dapat memenuhi standar nasional pendidikan akan didorong untuk memenuhi standar agar dapat masuk ke jalur pendidikan formal. Layanan pengasuhan anak bagi anak usia 0-5 tahun yang tidak dapat memenuhi semua standar nasional pendidikan dapat memilih untuk mengikuti standar input tanpa standar proses dan standar capaian dan tetap dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan nonformal.

Selanjutnya, pengaturan mengenai nomenklatur satuan pendidikan PAUD perlu dikaji kembali. Pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas mengatur nomenklatur bentuk satuan PAUD seperti Taman Kanak-kanak (TK), Raudhatul Athfal (RA), Kelompok Bermain (KB), dan Taman Penitipan Anak (TPA). Ke depannya, nomenklatur satuan pendidikan sebaiknya tidak diatur di tingkat Undang-Undang. Pada kenyataannya sebuah satuan PAUD biasanya menyediakan layanan dengan rentang usia yang luas. Secara teoritis, rentang anak usia dini memang merupakan satu kontinum sehingga tidak ada tuntutan agar di satu usia tertentu layanan harus disediakan oleh jenis satuan yang berbeda. Selain itu, pendirian jenis satuan PAUD berdasarkan kelompok usia sulit dipenuhi karena adanya keterbatasan sumber daya daerah dan masyarakat untuk mendirikan satuan PAUD per kelompok sasaran dalam rentang usia yang pendek.

¹⁵⁴ UNICEF, *School Readiness: A Conceptual Framework*, New York: UNICEF, 2012, halaman 18-19.

¹⁵⁵ Badan Akreditasi Nasional PAUD/Pendidikan Nonformal, 2021.

Dengan penyelenggaraan PAUD yang multi-usia pun (0-6 tahun), distribusi ketersediaan akses ke PAUD masih menjadi tantangan. Dengan membebaskan nomenklatur satuan PAUD, upaya tata kelola dapat difokuskan pada peningkatan akses secara menyeluruh untuk layanan yang ditujukan pada anak usia dini, dan utamanya, pada peningkatan kualitas proses pembelajaran.

c. Penyesuaian Kategori Jenis Pendidikan

UU Sisdiknas mengatur bahwa jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus. Perlu dilakukan tiga perubahan kebijakan atas UU Sisdiknas tersebut yaitu melebur jenis pendidikan kejuruan ke dalam jenis pendidikan vokasi, pengaturan jenis pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan tinggi, dan pengaturan jenis pendidikan kedinasan.

Pertama, mengenai peleburan jenis pendidikan kejuruan ke dalam jenis pendidikan vokasi. Penjelasan Pasal 15 UU Sisdiknas mendefinisikan pendidikan kejuruan sebagai pendidikan menengah yang mempersiapkan peserta didik terutama untuk bekerja dalam bidang tertentu. Sementara penjelasan Pasal 15 UU Sisdiknas mendefinisikan pendidikan vokasi sebagai pendidikan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan keahlian terapan tertentu, maksimal setara dengan program sarjana. Secara substantif perbedaan utama antara pendidikan kejuruan dan pendidikan vokasi dalam UU Sisdiknas hanya terletak pada perbedaan jenjang.

Dalam praktiknya, pembedaan kedua jenis pendidikan ini tidak diperlukan lagi dari segi tujuan serta kompetensi. Berdasarkan *International Standard Classification of Education* (ISCED), baik pendidikan kejuruan maupun pendidikan vokasi masuk ke dalam klasifikasi internasional yang sama yaitu *vocational education* yang didefinisikan sebagai program pendidikan yang dirancang bagi peserta didik untuk memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi khusus untuk

pekerjaan atau grup pekerjaan tertentu.¹⁵⁶ Pendidikan vokasi berperan sebagai instrumen untuk meningkatkan mobilitas tenaga kerja, kemampuan beradaptasi, dan produktivitas. Pendidikan vokasi bertujuan untuk meningkatkan daya saing industri dan memperbaiki ketidakseimbangan pasar tenaga kerja.¹⁵⁷

Peleburan jenis pendidikan kejuruan ke dalam jenis pendidikan vokasi memerlukan perubahan pengaturan mengenai nomenklatur satuan pendidikan formal dalam UU Sisdiknas. Pasal 18 ayat (3) UU Sisdiknas mengatur nomenklatur bentuk satuan pendidikan menengah yang terdiri atas Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat. Ke depannya, sebaiknya tidak lagi mengatur nomenklatur satuan pendidikan di tingkat Undang-Undang. Dengan tidak mengatur nomenklatur, akan membuka ruang inovasi agar sebuah satuan pendidikan pada jenjang pendidikan menengah dapat menyelenggarakan tidak hanya jenis pendidikan umum namun juga jenis pendidikan vokasi. Selain itu, nomenklatur SMK dan MAK dapat diubah, misalnya menjadi Sekolah Menengah Vokasi dan Madrasah Aliyah Vokasi, tergantung dari istilah yang paling relevan untuk dunia kerja, dunia usaha, dan dunia industri.

Kedua, mengenai pengaturan jenis pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan tinggi. Pasal 15 UU Sisdiknas mengatur jenis pendidikan termasuk jenis pendidikan keagamaan. Pasal 15 sampai dengan Pasal 17 UU Dikti hanya mengatur keberadaan tiga jenis pendidikan yaitu akademik, vokasi, dan profesi tanpa menyebutkan jenis pendidikan keagamaan, namun Pasal 30 UU Dikti mengatur tentang pendidikan tinggi

¹⁵⁶ UNESCO Institute for Statistics, *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*, UNESCO-UIS, 2012, halaman 14.

¹⁵⁷ F. Caillods, 'Converging Trends Amidst Diversity in Vocational Training Systems', *International Labor Review*, vol. 133, no. 2, 1994, halaman 241-257.

keagamaan. Oleh karena itu relevansi jenis pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan tinggi serta keterkaitan pengaturan jenis pendidikan keagamaan lintas jenjang perlu dikaji kembali.

Penjelasan Pasal 15 UU Sisdiknas mendefinisikan pendidikan keagamaan sebagai “pendidikan dasar, menengah, dan tinggi yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama.” Definisi tersebut sebenarnya masih relevan dalam tata kelola penyelenggaraan pendidikan tinggi, karena program studi jenis pendidikan keagamaan semestinya berada di bawah pembinaan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama. Ke depan, sebaiknya memunculkan kembali jenis pendidikan keagamaan pada jenjang pendidikan tinggi agar pembagian tugas antar kementerian dapat diatur dengan lebih jelas, walaupun tidak di tingkat undang-undang melainkan di peraturan turunannya.

Ketiga, mengenai pengaturan jenis pendidikan kedinasan. Pasal 29 UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen yang berfungsi untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen. Sedangkan penjelasan Pasal 15 UU Sisdiknas menyebutkan bahwa pendidikan profesi merupakan pendidikan tinggi setelah program sarjana yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan persyaratan keahlian khusus.

Pada pelaksanaannya, pendidikan kedinasan tidak selalu dilaksanakan setelah program sarjana. Akademi Kepolisian dan Akademi Militer, misalnya, menerima pendaftar dengan ijazah

minimal SMA/MA. Beberapa perguruan tinggi seperti Politeknik Siber dan Sandi Negara dan Sekolah Tinggi Akuntansi Negara berdiri dengan maksud menyelenggarakan pendidikan kedinasan, namun pada perjalanannya berubah dan mulai menerima dan meluluskan masyarakat umum yang tidak memiliki ikatan dinas dengan pemerintah. Selain itu, pendidikan kedinasan dapat berbentuk pendidikan nonformal melalui pusat pendidikan dan pelatihan milik instansi pemerintah.

Oleh karena itu, perlu memperjelas pengaturan mengenai pendidikan kedinasan dengan secara formal memunculkan jenis pendidikan kedinasan yang berbeda dari jenis pendidikan yang lain. Sehingga pengaturan bentuk pendidikan dalam jenis pendidikan kedinasan, penyelenggara pendidikan kedinasan, serta pendanaan pendidikan kedinasan lebih fleksibel.

d. Penyesuaian Bentuk Satuan Pendidikan Formal

UU Sisdiknas mengatur bentuk satuan pendidikan formal dalam beberapa pasal. Pasal 17 ayat (2) mengatur bahwa pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat. Pasal 18 ayat (3) mengatur bahwa pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat. Selain itu, Pasal 30 ayat (3) mengatur bahwa pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal, dan Pasal 30 ayat (4) mengatur bahwa pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.

Jika jenis pendidikan kejuruan dilebur ke dalam jenis pendidikan vokasi, maka perlu memiliki ruang untuk mengubah nomenklatur Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Madrasah

Aliyah Kejuruan (MAK), misalnya menjadi Sekolah Menengah Vokasi dan Madrasah Aliyah Vokasi, tergantung dari istilah yang paling relevan untuk dunia kerja, dunia usaha, dan dunia industri. Selain itu juga perlu menyediakan ruang untuk pendidikan modular, misalnya dengan mengizinkan sebuah satuan pendidikan pada jenjang pendidikan menengah untuk menyelenggarakan tidak hanya jenis pendidikan umum namun juga jenis pendidikan vokasi. Maka pengaturan mengenai nomenklatur Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) dalam batang tubuh Undang-Undang perlu dikaji kembali.

Selain itu, pendidikan pesantren telah diatur dalam UU Pesantren sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Oleh karena itu, pesantren perlu ditegaskan sebagai salah satu bentuk satuan pendidikan dalam jalur pendidikan formal, tidak lagi terpisah dari satuan pendidikan lain dalam pasal tentang pendidikan keagamaan.

Untuk mengakomodasi kebutuhan di atas, pengaturan bentuk satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal perlu mencakup sekolah, madrasah, pesantren, dan satuan pendidikan keagamaan. Contoh nomenklatur seperti taman kanak-kanak, *busthanul athfal*, *raudhatul athfal*, sekolah dasar, madrasah ibtidaiyah, sekolah menengah pertama, madrasah tsanawiyah, sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, sekolah luar biasa, pendidikan muadalah ula atau pendidikan diniyah formal ula, pendidikan muadalah wustha atau pendidikan diniyah formal wustha, pendidikan muadalah ulya atau pendidikan diniyah formal ulya, pasraman, *dhammasekha*, *shuyuan*, dan sekolah menengah teologi kristen dapat tetap dituliskan pada penjelasan Undang-Undang.

e. Penyesuaian Bentuk Pendidikan Nonformal

Menurut *International Standard Classification of Education* (ISCED), pendidikan nonformal merupakan pendidikan yang bersifat tambahan, alternatif, dan/atau pelengkap untuk pendidikan formal dalam proses pembelajaran individu sepanjang hayat. Pendidikan nonformal tersedia untuk menjamin hak akses pendidikan bagi semua orang, dan melayani orang-orang dari segala usia tanpa menerapkan struktur berkelanjutan.¹⁵⁸ Durasinya mungkin pendek dan/atau intensitasnya rendah, dan dapat diberikan dalam bentuk kursus singkat, lokakarya, atau seminar. Pendidikan nonformal umumnya terjadi ketika pelajar memilih untuk memperoleh pengetahuan atau keterampilan lebih lanjut dengan seorang guru yang membantu minat mereka melalui kurikulum yang terorganisir, seperti yang terjadi di banyak kursus dan lokakarya pendidikan orang dewasa.¹⁵⁹

Pendidikan nonformal umumnya tidak menghasilkan kualifikasi yang diakui setara dengan kualifikasi formal, atau tanpa kualifikasi sama sekali. Meskipun demikian, pendidikan nonformal dapat menghasilkan kualifikasi yang diakui setara dengan kualifikasi formal jika diperoleh melalui partisipasi eksklusif dalam program pendidikan nonformal tertentu yang melengkapi kompetensi yang diperoleh dari konteks lain. Di Indonesia misalnya, program pendidikan kesetaraan (Paket A, B, dan C) termasuk dalam pendidikan nonformal, namun kualifikasinya diakui setara dengan pendidikan formal persekolahan.

Searah dengan ISCED, Pasal 26 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan nonformal berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal

¹⁵⁸ UNESCO Institute for Statistics, *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*, UNESCO-UIS, 2012, halaman 11.

¹⁵⁹ D.W. Livingstone, 'Informal Learning: Conceptual Distinctions and Preliminary Findings', *Counterpoints*, vol. 249, 2006, halaman 203–227.

dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Selain itu, Pasal 26 ayat (3) UU Sisdiknas juga mengatur ragam pendidikan nonformal yang meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Dalam mencari bentuk pengaturan yang lebih tepat untuk pendidikan nonformal, Indonesia dapat membandingkan bentuk pendidikan nonformal yang ada serta pengaturan di Indonesia dengan praktik di dunia.

Pada tahun 2006, UNESCO melakukan reviu terhadap bentuk-bentuk pendidikan nonformal di dunia, antara lain pendidikan paraformal, pendidikan pengembangan diri, serta pelatihan vokasi.¹⁶⁰ Pendidikan paraformal didefinisikan sebagai layanan pendidikan yang setara dengan dan dapat menjadi substitusi pendidikan formal. Istilah paraformal menggambarkan pendidikan yang kurang terstruktur dan paruh waktu, dibandingkan dengan pendidikan formal yang terstruktur dan penuh waktu.¹⁶¹ Pendidikan paraformal dapat menjadi substitusi pendidikan formal dan bertujuan untuk memberikan kesempatan kedua kepada mereka yang karena alasan tertentu tidak dapat mengikuti layanan pendidikan formal.¹⁶² Pada umumnya pendidikan paraformal diselenggarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), namun dalam perkembangannya ada pemerintah-pemerintah yang berinisiatif mendirikan pendidikan paraformal untuk melayani mereka yang putus sekolah, misalnya program COBET di Tanzania, atau melayani

¹⁶⁰ W. Hooper, *Nonformal Education and Basic Education Reform: A Conceptual Review*, International Institute of Education Planning, UNESCO, 2006.

¹⁶¹ M.A. Gallart, *The Diversification of The Educational Field in Argentina*, IIEP Research Report 73, International Institute for Educational Planning, 1989, halaman 1.

¹⁶² R. Carr-Hill, G. Carron, E. Peart, 'Classifying Out of School Education' in K. Watson (Ed.), *Doing comparative education research: issues and problems*, Oxford: Symposium, 2001, halaman 331-353.

komunitas tertentu seperti komunitas nomaden, misalnya program *mobile school* di Kenya. Ada pula pendidikan paraformal yang diselenggarakan dengan kerjasama antara pemerintah dan LSM. Perbedaan utama jenis pendidikan ini dengan bentuk pendidikan nonformal lainnya adalah adanya bentuk sertifikasi hasil belajar yang setara dengan pendidikan formal. Pendidikan paraformal memiliki sebutan-sebutan lain, misalnya pendidikan ekstra sekolah (*extra-school education*), di mana kegiatan seperti sekolah formal terjadi di luar lingkungan sekolah dan pendidikan formal alternatif.¹⁶³ Di Indonesia, pendidikan paraformal ini disebut sebagai pendidikan kesetaraan, yang berfungsi sebagai substitusi persekolahan formal pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Umumnya pendidikan kesetaraan melayani mereka yang ingin menempuh pendidikan yang setara dengan pendidikan formal namun tidak dapat atau tidak mau mengikuti pendidikan di sekolah. Berbeda dari pendidikan paraformal, pendidikan pengembangan diri merupakan pendidikan nonformal yang bertujuan untuk mengembangkan keterampilan seseorang atau menyalurkan minat atau hobi di waktu luang. Pendidikan pengembangan diri ini umumnya dilakukan dalam bentuk kursus singkat atau kegiatan pemberdayaan masyarakat yang diselenggarakan oleh anggota komunitas. Sedangkan pelatihan vokasi meliputi semua jenis pelatihan di luar sistem formal, termasuk pelatihan dalam tugas (*on the job training*), magang, kewirausahaan, peningkatan keahlian pegawai, serta pelatihan untuk pencari kerja. Pelatihan vokasi dapat menjadi transisi antara kelulusan dari sekolah ke pasar tenaga kerja. Tujuan pelatihan vokasi untuk meningkatkan keterampilan dalam pekerjaan saat ini atau mendapatkan keterampilan baru untuk pekerjaan baru.

Berdasarkan keragaman praktik pendidikan nonformal di

¹⁶³ H. Bhola, 'Non Formal Education In Perspective', *Prospects*, vol. 13, no. 1, 1983, halaman 45-53.

Indonesia dan di dunia, pemerintah sebaiknya membagi pendidikan nonformal menjadi layanan pengasuhan anak bagi anak usia 0-5 tahun, pendidikan kesetaraan, pendidikan kecakapan hidup, pendidikan pesantren berbentuk pengkajian kitab kuning, dan pendidikan keagamaan nonformal. Layanan pengasuhan anak bertujuan untuk mendukung keluarga dalam pengasuhan anak. Pendidikan kesetaraan bertujuan untuk memberikan akses pendidikan seluas-luasnya kepada anggota masyarakat yang karena alasan tertentu tidak dapat atau tidak memilih untuk mengikuti pendidikan formal. Sekolah rumah yang terstruktur dapat masuk ke dalam kategori pendidikan kesetaraan jalur pendidikan nonformal ini. Pendidikan kecakapan hidup mencakup bentuk-bentuk pendidikan nonformal yang ada dalam UU Sisdiknas selain pendidikan kesetaraan, seperti pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja. Pendidikan pesantren berbentuk pengkajian kitab kuning merupakan bentuk pendidikan nonformal sesuai pengaturan dalam UU Pesantren. Sedangkan pendidikan keagamaan nonformal mencakup pendidikan keagamaan di luar pesantren, seperti pendidikan madrasah diniyah takmiliyah, ma'had al-jami'ah, pendidikan Al Qur'an, majelis taklim, sekolah minggu Budha, pesantian, dan pabbajja.

f. Penyesuaian Pengaturan Jenjang Pendidikan Tinggi

World Economic Forum dalam publikasinya berjudul *Future of Jobs* memprediksi bahwa 60% dari siswa yang saat ini duduk di bangku sekolah dasar akan bekerja pada bidang pekerjaan yang sama sekali baru (saat ini belum ada) pada saat mereka memasuki pasar kerja.¹⁶⁴ Untuk menyesuaikan dengan perubahan tersebut, pendidikan tinggi dituntut untuk

¹⁶⁴ World Economic Forum, *The Future of Jobs Report*, 2020, disadur dari [<https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>] pada 1 Maret 2022.

melakukan perubahan mendasar, khususnya dalam mempersiapkan lulusan yang oleh Joseph Oun disebut *robot-proof*.¹⁶⁵ Ada tiga arah perubahan pada pendidikan tinggi yang perlu diantisipasi.

Pertama, digitalisasi. Literasi digital menjadi pengetahuan umum yang harus dikuasai oleh semua lulusan perguruan tinggi mengingat semua sektor pekerjaan akan didominasi oleh pemanfaatan teknologi digital secara intensif. Sementara itu, digitalisasi juga akan terjadi pada proses bisnis perguruan tinggi, mulai dari rekrutmen mahasiswa, pembelajaran, hingga sistem pengakuan atas kompetensi (*credentialing*). Dalam merekrut pekerja, kualifikasi formal berupa ijazah tidak akan selalu diperlukan, karena pihak pencari tenaga kerja dapat mementingkan bukti kompetensi khusus yang mudah diverifikasi secara digital (*digitally verifiable micro-credential*).

Kedua, perubahan demografi mahasiswa. Sejalan dengan perubahan di atas, seseorang akan masuk ke perguruan tinggi apabila mereka perlu meningkatkan pengetahuan dan/atau keterampilan. Sehingga mahasiswa di perguruan tinggi tidak lagi akan didominasi oleh mereka yang berusia 18-23 tahun. Pendidikan berkelanjutan akan menjadi lebih dominan. Selain itu, mahasiswa yang memutuskan untuk kuliah sembari bekerja (*part-time* dan *off-campus*) akan lebih dominan. Dengan adanya opsi bagi mahasiswa yang mengikuti pembelajaran secara daring (*online*), maka sebaran mahasiswa tidak lagi akan dibatasi oleh batas geografis.

Ketiga, perluasan peran dan tanggung jawab perguruan tinggi. Perguruan tinggi akan diharapkan untuk berperan bukan saja sebagai lembaga penyedia layanan pendidikan tinggi, namun juga sebagai sumber solusi berbagai permasalahan di masyarakat. Di samping itu, perguruan tinggi juga diharapkan

¹⁶⁵ J. Aoun, *Robot Proof, Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*, MIT Press, 2017, halaman xviii.

menjadi elemen kunci dalam sistem inovasi nasional yang ikut mendorong peningkatan ekonomi nasional.

Mengantisipasi berbagai perkembangan di atas, diperlukan regulasi yang kondusif yang dapat memacu perguruan tinggi di Indonesia agar lebih siap dan mampu menjawab kebutuhan pembangunan nasional.

1) Penerapan Tridarma Perguruan Tinggi pada Tingkat Institusi dan Sesuai Visi dan Misi Masing-Masing Perguruan Tinggi

Perguruan tinggi di Indonesia menjalankan tridarma perguruan tinggi yang terdiri atas pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Akan tetapi 71% perguruan tinggi di Indonesia berbentuk sekolah tinggi dan akademi yang sebagian besar belum memiliki sumber daya untuk menjalankan kegiatan penelitian secara berkualitas. Adanya keragaman di antara perguruan tinggi dari segi tingkat perkembangan, aspirasi, lokasi geografis, potensi, dan sumber daya menekankan perlunya pengaturan mengenai pelaksanaan tridarma perguruan tinggi yang lebih fleksibel. Ke depannya, perguruan tinggi semestinya diberi ruang untuk menentukan proporsi pelaksanaan tiap dharmata dalam tridarma perguruan tinggi sesuai dengan visi, misi, kondisi, dan tujuan masing-masing.

Ada tiga argumentasi mengapa perguruan tinggi sebaiknya diberi ruang untuk memilih fokus tridarmata mereka. Pertama, agar perguruan tinggi dapat mengoptimalkan sumber daya yang terbatas. Kedua, agar perguruan tinggi dapat meningkatkan relevansi dengan kebutuhan eksternal. Ketiga, agar perguruan tinggi dapat menajamkan strategi keunggulan masing-masing. Tujuan utama dari adanya diferensiasi horizontal ini adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bervariasi.

Di banyak negara, riset serta kerjasama dengan

industri dan masyarakat diperlakukan sebagai satu kesatuan, sementara program pengabdian pada masyarakat (*outreach programs*) dianggap sebagai misi sosial. Namun demikian, misi tersebut biasanya diamanahkan pada perguruan tinggi yang berbentuk universitas. Selanjutnya, masing-masing universitas akan memilih fokus sebagai misi utama.

Pengelompokan perguruan tinggi berdasarkan misi pertama kali diperkenalkan di negara bagian California, AS. Karena pengelolaan pendidikan tinggi di AS didesentralisasi dan menjadi kewenangan negara bagian, maka sistem pendidikan tinggi beragam tergantung kebijakan di setiap negara bagian. Pada tahun 1960, California mengelompokkan perguruan tinggi negeri mereka menjadi tiga kelompok, yaitu *research university*, *teaching university*, dan *community college*.¹⁶⁶ *University of California* mendapatkan mandat untuk menjadi universitas unggulan dalam riset, *California State University* mendapatkan mandat untuk menjadi universitas unggulan dalam pembelajaran, sedangkan *Community College* mendapatkan mandat untuk memperluas akses bagi mereka yang belum tertampung di kedua kelompok sebelumnya. Saat ini terdapat 10 *University of California*, 23 *California State University*, dan 116 *Community College*. Kemudian *Carnegie Classification of Institutions of Higher Education* di Indiana mengelompokkan universitas riset lebih rinci menjadi R1, R2, dan R3 berdasarkan kualitas riset mereka.¹⁶⁷

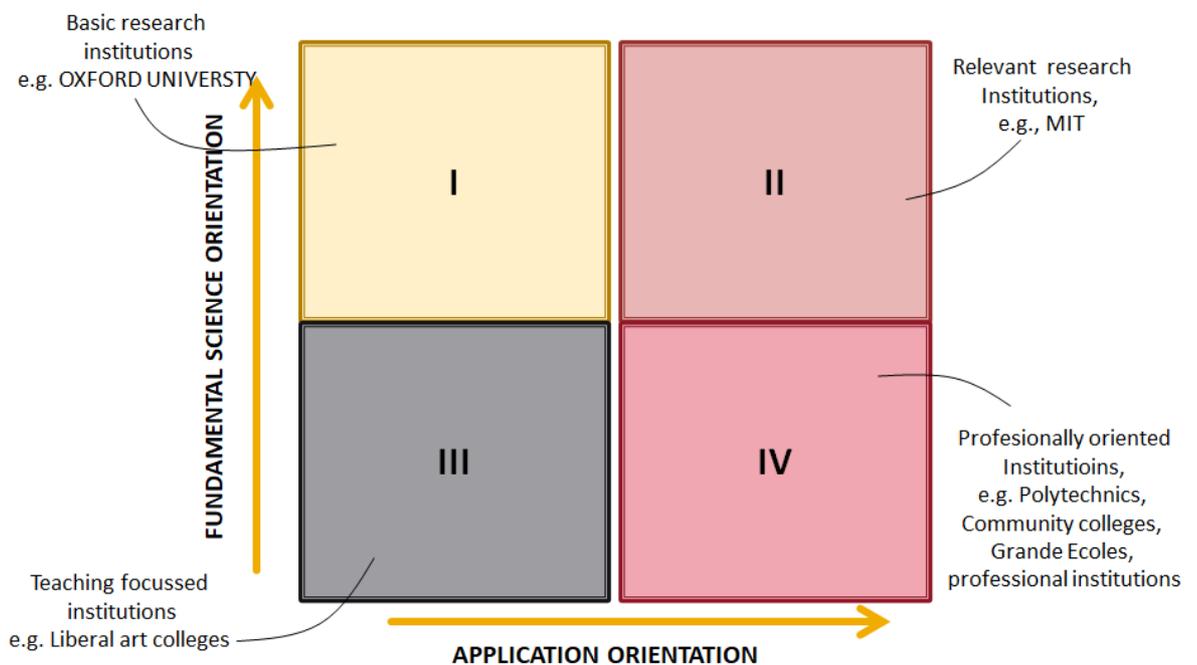
Grafik 2.3 mengilustrasikan secara konseptual bahwa orientasi perguruan tinggi dapat digolongkan sesuai dengan

¹⁶⁶ The California Master Plan for Higher Education, 1960, disadur dari [https://www.lib.berkeley.edu/uchistory/archives_exhibits/masterplan/index.html] pada tanggal 15 Maret 2021.

¹⁶⁷ The Carnegie Classification of Institutions of Higher Education, disadur dari laman [<https://www.carnegieclassifications.iu.edu>] pada tanggal 15 Maret 2021.

sumbu vertikal yang berorientasi pada ilmu pengetahuan, teknologi, dan sains dasar (*fundamental science orientation*), dan sumbu horisontal yang berorientasi pada penerapan ilmu pengetahuan, teknologi, dan sains (*application orientation*). Misi perguruan tinggi dapat dikelompokkan dalam empat kuadran, yaitu a) riset ilmu pengetahuan, teknologi, dan sains dasar, b) riset ilmu pengetahuan, teknologi, dan sains terapan, c) pembelajaran yang unggul, serta d) penerapan ilmu pengetahuan, teknologi, dan sains.

Grafik 2.3. Pengelompokan perguruan tinggi secara konseptual¹⁶⁸



Pada kuadran kiri atas, perguruan tinggi yang berorientasi pada *basic research* cenderung fokus pada keunggulan untuk menghasilkan temuan yang bersifat fundamental dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. *Oxford University*, misalnya, memilih fokus pada riset dan temuan yang bersifat fundamental, dan menyerahkan tindak lanjut pengembangan produk pada penelitian dan pengembangan di

¹⁶⁸ B.Y. Moeliodihardjo, B.W. Soemardi, S.S. Brodjonegoro, S. Hatakenaka, *Developing Strategies for University, Industry, and Government Partnership*, ACDP, 2013, halaman 4.

industri.

Pada kuadran kanan atas, perguruan tinggi yang berorientasi pada riset yang relevan dengan industri membutuhkan dukungan pengembangan industri yang kuat. Tradisi untuk mendukung industri melalui berbagai temuan dan inovasi sudah terbentuk sejak awal di *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Sampai saat ini, MIT memiliki *Club*, dimana industri terkemuka terdaftar sebagai anggota berbayar. Secara periodik para industriawan tersebut diberi kesempatan pertama untuk mendengarkan penyajian dari peneliti MIT terpilih tentang inovasi terbaru, tren masa depan, dsb. MIT juga memiliki suatu dewan khusus beranggotakan peneliti kelas dunia, yang bertugas menghadapi industri yang ingin berkonsultasi dan bekerjasama. Dewan inilah yang kemudian akan mengarahkan industri tersebut untuk memecahkan masalah mereka dengan berkolaborasi dengan laboratorium atau kelompok keahlian yang relevan di MIT.

Pada kuadran kiri bawah, perguruan tinggi yang berorientasi pada pembelajaran fokus pada menyiapkan lulusannya menjadi sarjana yang utuh, baik dalam dasar-dasar keilmuan maupun kepribadian. Perguruan-perguruan tinggi tersebut umumnya fokus pada S1, tidak memiliki program S2 maupun S3, dan secara eksplisit mengarahkan para dosennya untuk fokus pada mengajar dan bukan penelitian. Di Amerika Serikat beberapa perguruan tinggi yang fokus pada pembelajaran diakui kualitasnya sebagai kelas dunia antara lain adalah *Saint Mary College*, *Brown University*, dan *William and Mary College*.

Pada kuadran kanan bawah, perguruan tinggi yang berorientasi pada penerapan ilmu pengetahuan, teknologi, dan sains melalui pendidikan vokasi atau profesi umumnya fokus pada menyiapkan lulusannya untuk berkarir pada

profesi tertentu. Contoh perguruan tinggi pada kuadran ini adalah *Grande Ecole* di Perancis yang semula didirikan sebagai dapur bagi mayoritas pegawai negeri sipil di negara tersebut. Dalam beberapa dekade terakhir, *Grand Ecole* bergeser menjadi universitas yang menawarkan program-program pendidikan yang lebih umum.

Perlu diperhatikan bahwa gambar di atas merupakan ilustrasi konseptual dari perbedaan misi. Dalam kenyataan, perbedaan misi tidak selalu hitam-putih, tetapi seringkali ditemukan pada daerah abu-abu. Ke depannya, perlu diatur bahwa setiap perguruan tinggi dapat menentukan proporsi penerapan tiap dharma dalam tridarma perguruan tinggi sesuai visi, misi, serta hasil evaluasi diri masing-masing. Bagi perguruan tinggi baru, untuk berkembang menjadi unggulan kelas dunia membutuhkan sumber daya yang amat besar dan pentahapan untuk mencapai kematangan organisasi.

Perbedaan misi dan fokus tidak boleh diartikan sebagai perbedaan kelas atau strata yang lekat secara kodrati. Perguruan tinggi yang memilih pembelajaran sebagai fokus tetap dapat berkiprah sebagai unggulan nasional, regional, bahkan global dalam pembelajaran. Demikian pula dengan perguruan tinggi yang memilih fokus pada penerapan ilmu pengetahuan, sains, ataupun vokasi. Sesuai dengan perkembangan institusi, tetap terbuka opsi bagi suatu perguruan tinggi untuk menyesuaikan kembali misi dan fokusnya apabila dirasa perlu. Penyesuaian ini termasuk jika perguruan tinggi diberikan mandat oleh pemerintah pusat atau Presiden untuk meningkatkan fokus pada salah satu darma seperti pelaksanaan riset dengan tema atau program tertentu, demi agenda pembangunan.

Perubahan pengaturan lain adalah tidak ada lagi kewajiban penerapan tridarma perguruan tinggi oleh setiap dosen. Saat ini, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur

Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2013 tentang Dosen mensyaratkan adanya kegiatan yang mencakup ketiga dharma dan mengatur porsi kegiatan penelitian. Bahkan dosen pada perguruan tinggi vokasi pun wajib memenuhi persyaratan publikasi ilmiah internasional untuk kenaikan pangkat dan jabatan akademik. Akibatnya, dosen melaksanakan semua dharma seringkali bukan berdasarkan minat dan aspirasi, melainkan karena keterpaksaan berdasarkan persyaratan kenaikan pangkat.¹⁶⁹

Ke depannya, penerapan tridarma perguruan tinggi semestinya diukur pada tingkat institusi sesuai proporsi yang ditentukan oleh perguruan tinggi masing-masing. Penerapan tridarma semestinya tidak lagi diukur pada tingkat individu dosen. Dosen perlu memiliki pilihan untuk mengembangkan karir akademiknya sesuai minat dan aspirasinya. Tentu saja setiap dosen memiliki kewajiban untuk menjalankan dharma pendidikan, akan tetapi porsi kegiatan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat menjadi pilihan. Dengan demikian, aspirasi dosen untuk mengajar ataupun menjalankan penelitian tetap dapat terpenuhi dengan hasil luaran yang lebih baik. Dosen yang berkontribusi lebih pada pencapaian tridarma perguruan tinggi pun dapat diberi penghargaan yang lebih tinggi, misalnya dengan cuti *sabbatical* yang lebih lama, rangkap jabatan di industri terkait, beban mengajar di kelas yang lebih sedikit, sampai pada tunjangan yang lebih tinggi.

2) Pengaturan Kembali Pendidikan Kedinasan yang Dilaksanakan Melalui Program Profesi dan Spesialis

Salah satu tujuan penyelenggaraan pendidikan tinggi adalah untuk memenuhi kebutuhan pasar kerja, termasuk kebutuhan aparatur sipil negara. UU Sisdiknas mengatur

¹⁶⁹ I. Rakhmani, F. Siregar, *Reforming Research in Indonesia: Policies and Practice*, Working Paper No. 92, Global Development Network Working Paper Series, 2016, halaman 25.

bahwa kementerian selain kementerian pendidikan dan lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) dapat menyelenggarakan pendidikan kedinasan, yaitu pendidikan profesi pascasarjana yang berfungsi untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam melaksanakan tugas kedinasan bagi PNS dan calon PNS. Sedangkan UU Dikti tidak mengatur apapun terkait penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh kementerian selain kementerian pendidikan dan lembaga pemerintah non kementerian, hanya memandatkan pengaturan lebih lanjut di tingkat Peraturan Pemerintah.

Pada kenyataannya, pendidikan kedinasan untuk calon pegawai negeri yang dijalankan oleh kementerian lain dan LPNK tidak selalu berbentuk pendidikan profesi sesuai mandat UU Sisdiknas, melainkan juga mencakup program diploma dan sarjana.¹⁷⁰ Bahkan kementerian lain dan LPNK saat ini tidak hanya mendidik calon pegawai negeri dan pegawai negeri sipil, tetapi juga masyarakat umum. Saat ini di Indonesia terdapat 168 perguruan tinggi pada 24 kementerian lain atau lembaga pemerintah non kementerian (PTKL). 168 PTKL tersebut mengelola 997 program studi yang bervariasi dari program diploma hingga program doktor, dengan total 199.660 mahasiswa.¹⁷¹ Jumlah perguruan tinggi dan mahasiswa terbesar berada di Kementerian Kesehatan.

Tabel 2.4. Kementerian/Lembaga selain Kemendikbudristek dan Kemenag dengan jumlah perguruan tinggi terbanyak

Nama Kementerian/Lembaga	Jumlah Perguruan Tinggi
Kementerian Kesehatan	38
Kementerian Dalam Negeri	30
Kementerian Perhubungan	23
Kementerian Perindustrian	16
Kementerian Pertanian	12
Kementerian Kelautan dan Perikanan	11

¹⁷⁰ A. Wijayanti, B.A. Selawati, 'Perbaikan Kebijakan Tata Kelola Pendidikan Kedinasan', *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, volume 6, no. 1, halaman 73-91.

¹⁷¹ Pangkalan Data Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Juni 2021.

Tabel 2.5. Kementerian/Lembaga selain Kemendikbudristek dan Kemenag dengan jumlah mahasiswa terbanyak

Nama Kementerian/Lembaga	Jumlah Mahasiswa
Kementerian Kesehatan	106.169
Kementerian Perhubungan	15.727
Kementerian Perindustrian	14.382
Kementerian Pariwisata & Ekonomi Kreatif	11.494
Kementerian Dalam Negeri	9.406
Kementerian Keuangan	7.423
Kementerian Kelautan dan Perikanan	5.884
Kementerian Pertanian	5.199

Pelaksanaan pendidikan kedinasan melalui program diploma dan sarjana dapat berdampak pada penyempitan pandangan pegawai pada instansi pemerintah. Sebuah instansi pemerintah melakukan perekrutan calon pegawai negeri dari lulusan sekolah menengah atas atau sederajat, mendidik calon pegawai negeri pada perguruan tinggi instansi pemerintah tersebut, untuk lalu direkrut sebagai pegawai negeri pada instansi pemerintah tersebut. Secara praktis, pegawai negeri yang direkrut tidak pernah memiliki pengalaman belajar atau bekerja di luar lingkungan instansi pemerintah yang bersangkutan. Jika kebanyakan pegawai negeri pada instansi pemerintah direkrut dengan cara yang sama, maka beresiko menyebabkan kaderisasi dan penyeragaman pemikiran atau *inbreeding* yang dapat mengganggu sistem birokrasi yang ada, dengan segala praktik baik maupun buruknya.

Sebaliknya, filosofi pengaturan UU Sisdiknas adalah bahwa pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi pascasarjana adalah untuk mencegah *inbreeding*. Lulusan sarjana dari perguruan tinggi di seluruh Indonesia dapat melamar menjadi pegawai pada instansi pemerintah. Selanjutnya, instansi pemerintah dapat memberikan pendidikan kedinasan kepada pegawainya sesuai kebutuhan masing-masing. Dengan demikian, pegawai pada instansi

pemerintah datang dari latar belakang dan perguruan tinggi yang berbeda-beda, dan dapat saling melengkapi dalam menjalankan tugas instansi pemerintah tersebut. Oleh karena itu, perlu menegakkan kembali pengaturan dalam UU Sisdiknas bahwa pendidikan kedinasan dilaksanakan melalui program profesi pascasarjana serta program spesialis. Khusus untuk kepolisian dan militer diberikan pengecualian untuk menjalankan program diploma dan sarjana, karena kompetensi dasar yang dibutuhkan bersifat khusus dan berbeda dengan pendidikan akademik dan vokasi lainnya.

Selain itu, penyelenggaraan PTKL di luar pendidikan kedinasan jelas menyebabkan tumpang tindih antara K/L penyelenggara PTKL dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Padahal Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan bahwa setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara. Jadi, tugas utama dari kementerian selain pendidikan adalah untuk menyelenggarakan urusan tertentu yang diamanatkan kepadanya, sedangkan urusan pendidikan di Indonesia saat ini merupakan kewenangan yang diamanatkan pada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

Terlebih lagi, penyelenggaraan PTKL sejauh ini juga belum diiringi dengan transparansi yang baik. Ini tercermin dari pengaduan masyarakat yang diterima oleh KPK terkait tata kelola di PTKL, di mana dari 192 pengaduan terkait PTKL terdapat beberapa modus kecurangan tata kelola, di antaranya:¹⁷²

¹⁷² KPK, *Kajian Tata Kelola Perguruan Tinggi Kementerian Lembaga*, 2018, halaman 3.

1. Kecurangan/*fraud* dalam pengadaan barang dan jasa;
2. Dugaan suap dalam penerimaan peserta didik;
3. Tidak transparannya kerjasama pihak ketiga; dan
4. PNBP tidak dilaporkan dan tidak tertagihnya potensi PNBP.

Dilihat dari sisi anggaran penyelenggaraan, PTKL menggunakan subsidi pemerintah yang tidak sedikit. Beberapa PTKL seperti Universitas Pertahanan, politeknik di bawah Kementerian Perindustrian dan Kementerian Pertanian menyediakan beasiswa yang tinggi atau bahkan menggratiskan pendidikan. Padahal pada saat yang sama, jumlah mahasiswa di perguruan tinggi negeri di bawah kementerian yang menyelenggarakan urusan pendidikan yang dapat menerima beasiswa sangat terbatas. Hal ini menyebabkan ketimpangan atas besaran anggaran per mahasiswa di PTKL dibandingkan dengan besaran anggaran per mahasiswa di kementerian yang menyelenggarakan urusan pendidikan. Menurut salah satu Deputi Kajian Kebijakan Lembaga Administrasi Negara yang dikutip dalam laporan KPK, dalam sebuah penelitian biaya yang dilakukan untuk mengukur *cost and benefit* pelaksanaan PTKL, biaya yang dikeluarkan negara untuk mahasiswa PTN dibanding dengan PTKL adalah 1:3.¹⁷³ Artinya, biaya penyelenggaraan PTKL dibandingkan perguruan tinggi negeri umumnya jauh lebih besar.

Dari segi *output*, atau luaran PTKL baik dalam hal SDM maupun luaran lainnya, kinerja PTKL juga tidak sepenuhnya memadai. Dari 168 PTKL yang ada, baru 82 yang sudah terakreditasi.

¹⁷³ KPK, *Kajian Tata Kelola Perguruan Tinggi Kementerian Lembaga*, 2018, halaman 2.

Tabel 2.6. Status akreditasi PTKL¹⁷⁴

Bentuk	A/Unggul	B/Baik Sekali	C/Baik	Belum/Tidak	Jumlah
Universitas	1	-	-	-	1
Sekolah Tinggi	2	7	-	10	19
Politeknik	2	59	3	41	105
Institut	-	1	-	-	1
Akademi	4	-	3	32	39
Akademi Komunitas	-	-	-	4	4
Total	9	67	6	86	168

PTKL yang ada berdiri dengan ragam prodi yang ditawarkan tanpa memiliki peta kebutuhan industri ataupun peta jalan pendidikan tinggi vokasi.¹⁷⁵ Tidak ada *tracer study* pada PTKL untuk melacak keterserapan lulusan, padahal pendidikan vokasi pada prinsipnya tumbuh untuk memenuhi kebutuhan dunia usaha/dunia industri.

Ke depannya, untuk perbaikan tata kelola, pembagian tugas sesuai amanat Undang-Undang Kementerian Negara, pemerataan penggunaan anggaran pendidikan, serta peningkatan transparansi, perlu ketegasan peraturan bahwa K/L lain dapat menyelenggarakan pendidikan tinggi sebatas untuk kebutuhan internal dalam bentuk pendidikan kedinasan. Kebutuhan lulusan harus dapat dipetakan berdasarkan analisa kebutuhan formasi ASN yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh kementerian pendayagunaan aparatur sipil negara.¹⁷⁶ Pemerintah tidak perlu mengatur hal ini di tingkat undang-undang, namun perlu mengatur di tingkat peraturan turunannya.

3) Pentingnya Peningkatan Otonomi Perguruan Tinggi untuk Mengakselerasi Perubahan dalam Sektor Pendidikan Tinggi

Otonomi merupakan prasyarat untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta tumbuhnya berbagai kreativitas,

¹⁷⁴ Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi, Juni 2021.

¹⁷⁵ KPK, *Kajian Tata Kelola Perguruan Tinggi Kementerian Lembaga*, 2018, halaman 65.

¹⁷⁶ *Ibid*, halaman 67.

inovasi, dan pemikiran. Di banyak negara, otonomi melekat sejak sebuah perguruan tinggi didirikan, atau sering disebut sebagai otonomi konstitusional (*constitutional autonomy*).¹⁷⁷ Artinya otonomi dijamin oleh konstitusi atau anggaran dasar perguruan tinggi tersebut. Otonomi konstitusional menjamin bahwa perguruan tinggi tidak merupakan sub-ordonansi lembaga eksekutif dan legislatif negara maupun yayasan penyelenggaranya. Akan tetapi, otonomi harus dibarengi dengan akuntabilitas. Tanpa akuntabilitas, otonomi akan menyebabkan tidak terjaminnya pemenuhan kepentingan masyarakat (*public interest*) dalam pendidikan tinggi. Maka pada perguruan tinggi yang otonom, pimpinan perguruan tinggi memiliki kewenangan luas untuk mengatur berbagai fungsi di perguruan tingginya, sepanjang akuntabel dan berpegang pada prinsip *good university governance*, serta tetap tunduk pada fungsi pengawasan dari senat dan majelis wali amanat.

Banyak negara yang mengaku sudah menerapkan otonomi perguruan tinggi, walaupun kenyataan di lapangan berbeda. Sebagai contoh, walaupun perguruan tinggi negeri di Jerman memiliki otonomi, sistem pengelolaan keuangan mereka masih sepenuhnya tunduk pada sistem pengelolaan keuangan negara, seperti di Indonesia. Perbedaan antara klaim dengan kenyataan seringkali terjadi karena kerancuan pengertian antara kebebasan akademik dengan otonomi perguruan tinggi. Kebebasan akademik dan otonomi keilmuan bersifat universal dan absolut, sedangkan otonomi perguruan tinggi merupakan otonomi pengelolaan dan umumnya terbatas karena disesuaikan dengan keadaan setempat.

Pada tahun 2020, seluruh rektor Uni Eropa hadir

¹⁷⁷ D.K. McKnight, *University of Minnesota Constitutional Autonomy*, Oktober 2004, halaman 1.

dalam peringatan 900 tahun *University of Bologna* di Italia dan menyepakati *Magna Charta Universitatum*. Dokumen tersebut menegaskan bahwa otonomi adalah prasyarat untuk berfungsinya sebuah perguruan tinggi.¹⁷⁸ Untuk mengukur otonom atau tidaknya sebuah perguruan tinggi, dapat mengacu pada kriteria yang digunakan oleh *European University Association* yang meliputi empat area kunci yaitu: organisasi (*organizational autonomy*), keuangan (*financial autonomy*), sumber daya manusia (*staffing autonomy*), dan akademik (*academic autonomy*).

Tabel 2.7. Kriteria otonomi perguruan tinggi¹⁷⁹

Otonomi organisasi	Otonomi keuangan	Otonomi sumber daya manusia	Otonomi akademik
<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur pemilihan kepala eksekutif • Kriteria seleksi kepala eksekutif • Pembebastugasan kepala eksekutif • Durasi kepemimpinan kepala eksekutif • Pengikutsertaan dan pemilihan anggota eksternal pada organ kepemimpinan • Kemampuan memutuskan struktur akademik • Kemampuan membuat badan hukum 	<ul style="list-style-type: none"> • Durasi dan jenis pendanaan pemerintah • Kemampuan menyimpan surplus • Kemampuan meminjam uang • Kemampuan memiliki gedung • Kemampuan menarik uang kuliah 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan memutuskan prosedur merekrut SDM • Kemampuan memutuskan remunerasi • Kemampuan melakukan pemutusan hubungan kerja • Kemampuan melakukan promosi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan memutuskan jumlah mahasiswa • Kemampuan menyeleksi mahasiswa • Kemampuan membuat program studi • Kemampuan memberhentikan program studi • Kemampuan memilih mekanisme penjaminan mutu serta penyedia • Kemampuan merancang isi program studi

Walaupun UU Sisdiknas dan UU Dikti menyatakan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi, pelaksanaan di lapangan jauh berbeda. Perguruan tinggi negeri (PTN) masih tunduk pada birokrasi pemerintah dan perguruan tinggi

¹⁷⁸ Observatory Magna Charta Universitatum, *MCU 2020*, disadur dari laman [www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020] pada tanggal 1 Juli 2021.

¹⁷⁹ Diterjemahkan dan disadur dari E.B. Pruvot, T. Estermann, *University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*, European University Association (EUA), 2017, halaman 30-52.

swasta (PTS) tunduk pada badan penyelenggara.

Situasi yang serupa juga dialami oleh perguruan tinggi di Jepang dan Prancis sebelum undang-undang pendidikan tinggi mereka direvisi. Pada setiap pemilu selama lebih dari lima dekade, calon perdana menteri Jepang menjanjikan reformasi pendidikan tinggi dengan menerapkan otonomi, namun upaya ini selalu kandas. Salah satu elemen yang gigih menolaknya justru masyarakat perguruan tinggi sendiri, terutama dosen dan tenaga kependidikan. Pada tahun 2001, Junichiro Koizumi terpilih sebagai perdana menteri. Popularitas Koizumi amat tinggi sehingga partainya dapat menguasai hampir dua per tiga suara di parlemen. Dengan kekuatan dukungan politik tersebut, Undang-Undang baru mengenai perguruan tinggi disepakati dan mengubah status semua *national university* menjadi badan hukum mandiri yang terlepas dari birokrasi pemerintah.¹⁸⁰

Sementara itu, pada tahun 2007 di Prancis, Nicolas Sarkozy dari partai konservatif kanan terpilih menjadi presiden Prancis. Sarkozy mengajukan rancangan Undang-Undang yang mereformasi pendidikan tinggi Prancis, dan salah satu reformasi yang paling kontroversial adalah memperkenalkan ujian masuk dan uang kuliah. Sebelumnya pendidikan tinggi merupakan hak warga negara dan gratis, sepenuhnya ditanggung negara.¹⁸¹ RUU tersebut memberi rektor kewenangan lebih luas untuk mengatur anggaran, rekrutmen, dan gaji pegawai, yang sebelumnya dikontrol ketat oleh pemerintah pusat. Berbulan-bulan mahasiswa berdemonstrasi menentang RUU tersebut, tetapi akhirnya disetujui parlemen.

¹⁸⁰ K. Yamamoto, 'Corporatization of National Universities in Japan: Revolution for Governance or Rhetoric for Downsizing?', *Financial Accountability and Management in Governments, Public Services and Charities*, Volume 20, Issue 2, 2004, halaman 153-181.

¹⁸¹ J. Marshal, 'A Decade of Reforms Under Three Presidents Rolls On', *University World News*, April 2018, diakses pada [<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180405090308773>] pada tanggal 1 Maret 2022.

a) Peningkatan Otonomi Perguruan Tinggi Negeri

UU Dikti mengatur tiga tahapan otonomi pengelolaan PTN: 1) PTN otonom terbatas berstatus satuan kerja instansi pemerintah (PTN satker), 2) PTN semi otonom berstatus badan layanan umum (PTN BLU), dan 3) PTN otonom berstatus perguruan tinggi negeri badan hukum (PTN BH).

PTN satker dan PTN BLU merupakan satuan kerja pada kementerian, sehingga secara pengelolaan kelembagaan, keuangan, dan sumber daya lainnya diperlakukan sebagaimana halnya unit kerja pemerintah. PTN BLU berbeda dengan PTN satker karena memiliki kewenangan lebih dari segi finansial untuk mengelola pemasukannya sendiri, namun asetnya masih merupakan aset kementerian yang menjadi induknya. Otonomi akademik yang diterapkan dalam PTN satker dan PTN BLU masih terbatas pada kebebasan mimbar akademik dan otonomi keilmuan, sedangkan pembukaan dan penutupan program studi, pembukaan atau penutupan unit pengelola akademik seperti fakultas, departemen, pusat atau lembaga, semua harus mendapatkan izin dari kementerian.

PTN BH memiliki otonomi akademik yang menyeluruh dibandingkan dengan PTN satker dan PTN BLU, dengan kewenangan membuka dan menutup program studi dan unit pengelola akademik secara mandiri. Namun bagi PTN BH pun, otonomi bidang non akademik masih bersifat terbatas. Pemilihan pimpinan PTN BH, misalnya, masih dilakukan melalui proses pemilihan dengan proporsi 35 persen suara untuk menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan.

Dari segi sumber daya manusia, pada saat ini,

84,3% dosen dan tenaga kependidikan di PTN berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN), baik pegawai negeri sipil maupun pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.¹⁸² Keterikatan sumber daya manusia di PTN dengan birokrasi pemerintahan membawa dampak langsung pada sistem rekrutmen, promosi, pemutusan hubungan kerja, akuntabilitas tunggal kepada atasan langsung, mental birokrat, dan sistem remunerasi yang seragam. Padahal dosen semestinya bebas dari belenggu birokrasi dan kepentingan politik tertentu, untuk dapat berpikir dan bertindak kritis, kreatif, dan inovatif.

Dari segi pengelolaan keuangan, PTN Satker bergantung sepenuhnya pada pendanaan pemerintah melalui APBN dan harus menyetorkan semua pemasukan mereka kepada kas negara. Walaupun PTN BLU dapat langsung memanfaatkan pemasukan instansinya, baik PTN Satker maupun PTN BLU tidak dapat memanfaatkan aset perguruan tinggi seperti gedung dan tanah mereka untuk meningkatkan pemasukan. Kalender akademik yang memiliki periode yang berbeda dengan tahun fiskal menjadi kendala dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran tahunan.

Semua pembatasan ini menjadi hambatan bagi PTN dalam mengembangkan dan mengelola kegiatan akademik secara berkualitas. Pengelolaan PTN dalam bentuk satker dan BLU sebagaimana unit kerja pemerintah berdampak pada PTN yang tidak bisa bergerak cepat serta melakukan inovasi organisasi secara cekatan. Sedangkan sistem kepegawaian ASN dalam PTN satker dan PTN BLU jelas tidak kompatibel dengan prinsip pengelolaan sumber daya manusia di perguruan

¹⁸² Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2021.

tinggi modern yang menuntut akuntabilitas kepada orang tua mahasiswa, mahasiswa, sejawat, pemberi kerja lulusan, dunia usaha dan industri, pemerintah, dan masyarakat secara luas.

Evaluasi atas Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum

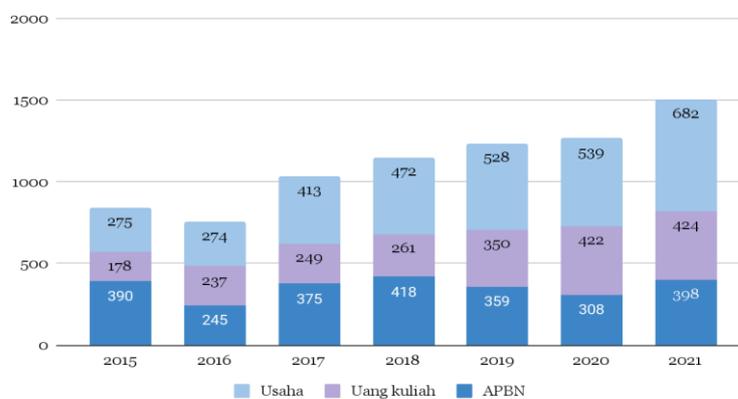
PTN BH telah berjalan sejak tahun 2012. Bersamaan dengan lahirnya UU Dikti, pemerintah menetapkan 7 PTN BH dan jumlah tersebut terus bertambah. Pada akhir tahun 2021 telah berdiri 16 PTN BH. Perkembangan PTN BH selama ini sangat menggembirakan, terutama dari sisi capaian akademik, prestasi secara nasional maupun internasional. Dengan otonomi yang diberikan, PTN BH bisa lebih lincah dalam menghadapi perubahan dan memosisikan diri pada posisi terbaik untuk menghadapi tantangan perubahan.

Dalam penatakelolaan organisasi, PTN BH dengan mudah dapat melakukan optimasi struktur organisasinya, membentuk fakultas atau unit baru sesuai kebutuhan, serta membubarkan fakultas maupun unit untuk meningkatkan efisiensi. Institut Teknologi Sepuluh November (ITS) merupakan contoh PTN BH yang memanfaatkan fleksibilitas tata kelola PTN BH untuk meningkatkan efisiensi. Pada tahun 2015, di awal perubahan menjadi PTN BH, ITS memiliki 10 fakultas. Pada tahun 2020, berdasarkan evaluasi, jumlah fakultas dikurangi menjadi 7 fakultas untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas. Pada tahun 2020 juga dibentuk lembaga baru untuk inovasi dan kerjasama yang secara nyata mengakselerasi hilirisasi hasil-hasil penelitian dosen dan mahasiswa. Terlihat adanya lonjakan produktivitas hilirisasi riset ITS dalam dua tahun terakhir. Selain ITS, Institut Teknologi Bandung (ITB) juga melakukan transformasi organisasi yang

signifikan dengan menghilangkan departemen, sehingga program studi langsung berada di bawah fakultas. Transformasi tersebut mengurangi jalur birokrasi dan meningkatkan efisiensi serta kinerja institusi.

Sebagai badan hukum bersifat nirlaba, PTN BH dapat membentuk unit-unit usaha yang hasilnya digunakan untuk meningkatkan mutu dan layanan pendidikan, memberikan beasiswa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat kampus. PTN BH memiliki kewenangan untuk mengelola dana abadi, kerja sama dalam penyelenggaraan tridarma perguruan tinggi, pengelolaan aset, dan mengambil pinjaman. Data menunjukkan bahwa dengan perubahan PTN BLU menjadi PTN BH, proporsi sumber pendanaan di luar APBN dan uang kuliah mahasiswa semakin tahun semakin meningkat. ITS sekali lagi dapat menjadi contoh. Sebelum menjadi PTN BH pada tahun 2014, perolehan dana ITS dari luar APBN dan uang kuliah hanya sebesar Rp 275M (36%). Pada tahun 2021, angka tersebut telah mencapai Rp 682M (45%). Sementara peningkatan penerimaan uang kuliah bukan karena peningkatan besaran Uang Kuliah Tunggal, melainkan peningkatan jumlah mahasiswa.

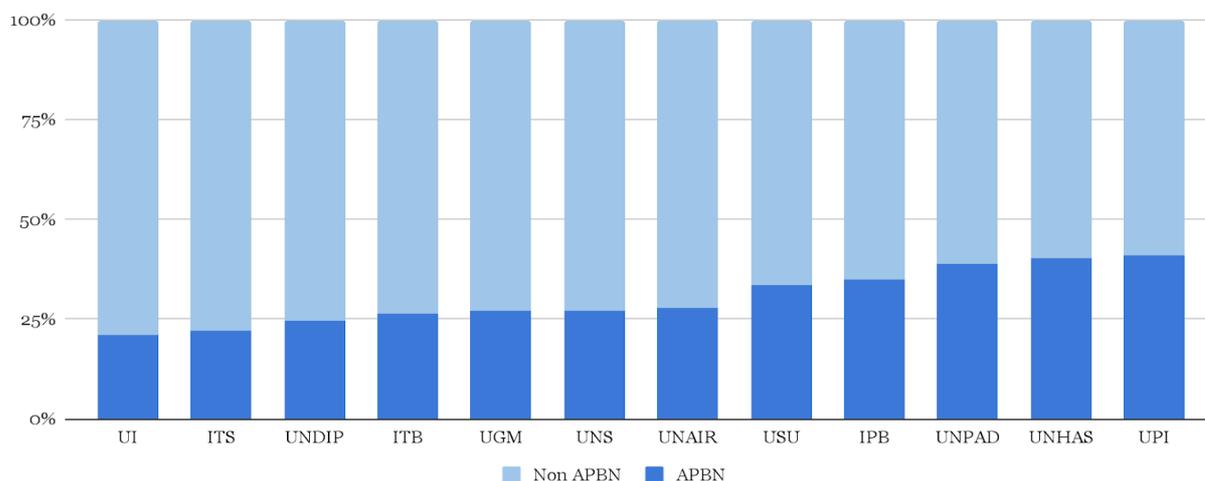
Grafik 2.4. Penerimaan ITS dari APBN, uang kuliah, dan usaha¹⁸³



¹⁸³ Data dari Institut Teknologi Sepuluh Noverber, Februari 2022.

Tren serupa terlihat di sebagian besar PTNBH lain: porsi pendanaan APBN terhadap total anggaran pendidikan tinggi pada PTNBH cenderung terus menurun. Hal tersebut menunjukkan upaya PTNBH untuk menggalang pendanaan terus meningkat. Rata-rata proporsi APBN terhadap anggaran total PTN BH berkisar sekitar 29%, dari yang paling kecil di Universitas Indonesia sebesar 21% hingga yang terbesar di Universitas Pendidikan Indonesia sebesar 41%.

Grafik 2.5. Proporsi pendanaan APBN terhadap total anggaran PTN BH tahun 2021¹⁸⁴



Perubahan bentuk pengelolaan PTN dari PTN Satker atau PTN BLU menjadi PTN BH seringkali dikhawatirkan akan menyebabkan kenaikan uang kuliah yang menyulitkan mahasiswa dari keluarga dengan tingkat ekonomi menengah ke bawah untuk melanjutkan pendidikan ke perguruan tinggi. Secara peraturan ini tidak dimungkinkan karena biaya kuliah tunggal di perguruan tinggi negeri ditetapkan oleh Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi tanpa melihat bentuk PTN. Dengan demikian, PTN Satker, PTN

¹⁸⁴ Data Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Februari 2022.

BLU, maupun PTN BH memiliki batas maksimal uang kuliah yang sama. Pada kenyataannya Uang Kuliah Tunggal (UKT) yang ditetapkan oleh PTN BH tidak selalu lebih tinggi dibandingkan dengan PTN Satker dan PTN BLU. Sebagai ilustrasi, Universitas Sumatera Utara menyandang status PTN BH, namun biaya pendidikan di USU masih lebih rendah dari beberapa perguruan tinggi di Pulau Sumatera. Uang Kuliah Tunggal (UKT) program sarjana tertinggi di USU adalah Rp6,7 juta untuk program studi kedokteran. Pada Universitas Syiah Kuala yang berstatus BLU, UKT program studi kedokteran tertinggi mencapai Rp26,3 juta. Sedangkan pada Universitas Sriwijaya yang berstatus BLU, UKT program studi kedokteran tertinggi mencapai Rp20 juta. Konsisten dengan pengaturan yang berlaku saat ini, ke depannya perlu mengatur bahwa pendanaan PTN yang berasal dari pelajar besarnya ditetapkan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi pelajar.

Pada kenyataannya, seiring dengan peningkatan penghasilan dari sumber pendanaan di luar UKT dan APBN, beasiswa yang diberikan kepada mahasiswa PTN BH juga cenderung meningkat. Pada Universitas Padjadjaran, selama 5 tahun terakhir, jumlah mahasiswa dari kelompok kurang mampu meningkat secara signifikan, dari hanya 1.639 mahasiswa menjadi 4.749 mahasiswa. Pada saat yang sama, rata-rata besaran UKT yang dibayarkan mahasiswa setiap semester turun dari Rp4,5 juta di tahun 2017 menjadi Rp4,3 juta di tahun 2021. Pada ITS, besaran dana beasiswa meningkat dari Rp21,5M di tahun 2015 menjadi Rp60,3M di tahun 2021. Saat ini sekitar 36% mahasiswa ITS mendapatkan beasiswa. Dibandingkan dengan PTN Satker dan PTN BLU, PTN BH memiliki lebih banyak mahasiswa yang

menerima beasiswa karena kemampuan PTN BH untuk menggalang pendanaan dari luar APBN dan uang kuliah mahasiswa lebih tinggi. Tabel 2.8 menunjukkan peningkatan jumlah mahasiswa yang menerima beasiswa di masing-masing PTN BH.

Tabel 2.8. Jumlah mahasiswa penerima beasiswa sebelum dan sesudah PTN BH¹⁸⁵

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum	PTN BH Sejak	Jumlah mahasiswa penerima beasiswa sebelum PTN BH	Jumlah mahasiswa penerima beasiswa tahun 2021
Universitas Indonesia	2012	2053	2974
Universitas Gadjah Mada	2012	(tidak ada data)	8448
Institut Teknologi Bandung	2012	569	2431
Institut Pertanian Bogor	2012	3487	7107
Universitas Sumatera Utara	2012	2283	7547
Universitas Pendidikan Indonesia	2012	3068	5513
Universitas Airlangga	2012	3098	7801
Institut Teknologi Sepuluh Nopember	2014	1998	5656
Universitas Padjadjaran	2014	3739	5570
Universitas Diponegoro	2017	5645	8262
Universitas Hasanuddin	2017	3579	8277

Selain itu, perubahan bentuk pengelolaan PTN dari PTN Satker atau PTN BLU menjadi PTN BH seringkali dikhawatirkan akan memperluas penerimaan mahasiswa melalui jalur mandiri dan mengurangi proporsi penerimaan mahasiswa kurang mampu. Dalam pengaturan yang berlaku saat ini, PTN BH memang dapat memungut iuran dari mahasiswa program diploma dan sarjana yang merupakan mahasiswa asing, mahasiswa kelas internasional, mahasiswa yang melalui jalur kerjasama, dan mahasiswa yang masuk melalui seleksi

¹⁸⁵ Data Pusat Layanan Pembiayaan Pendidikan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2021.

mandiri. Hal ini dimaksudkan untuk memungkinkan PTN BH melakukan subsidi silang kepada mahasiswa pada jalur penerimaan reguler. Akan tetapi, pemerintah dapat melindungi penerimaan mahasiswa kurang mampu melalui dua klausul. Pertama, konsisten dengan UU Dikti yang berlaku saat ini, pemerintah dapat mewajibkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari mahasiswa baru untuk berasal dari kategori kurang mampu. Kedua, di luar 20% kuota untuk mahasiswa kurang mampu, dapat ditekankan bahwa perguruan tinggi negeri tidak diperkenankan mempertimbangkan kemampuan ekonomi mahasiswa dalam penerimaan mahasiswa baru. Maka perguruan tinggi negeri yang sengaja meluluskan mahasiswa dari keluarga berada dan menggagalkan mahasiswa dari keluarga kurang mampu dapat dikenakan sanksi.

Pada akhirnya, peningkatan otonomi, jumlah mahasiswa, serta beasiswa pada PTN BH berdampak pada peningkatan kualitas pendidikan. Tabel 2.9 dan tabel 2.10 menunjukkan bahwa jumlah program studi dengan akreditasi A/unggul dan akreditasi internasional meningkat setelah sebuah PTN menjadi PTN BH. Berdasarkan data peringkat *QS World Class University* tahun 2021, seluruh perguruan tinggi Indonesia yang masuk dalam peringkat dunia adalah PTN BH.

Tabel 2.9. Perkembangan akreditasi A/Unggul sebelum dan setelah PTN BH¹⁸⁶

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum	PTN BH sejak	Jumlah Prodi A sebelum PTN BH	Jumlah Prodi A setelah PTN BH
Universitas Indonesia	2012	81	196
Universitas Gadjah Mada	2012	102	199
Institut Teknologi Bandung	2012	59	113
Institut Pertanian Bogor	2012	44	131
Universitas Sumatera Utara	2012	12	55

¹⁸⁶ Data Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Februari 2022.

Universitas Pendidikan Indonesia	2012	38	61
Universitas Airlangga	2012	30	75
Institut Teknologi Sepuluh Nopember	2014	22	44
Universitas Padjadjaran	2014	24	72
Universitas Diponegoro	2017	47	54
Universitas Hasanuddin	2017	45	79

Tabel 2.10. Perkembangan akreditasi internasional sebelum dan setelah PTN BH¹⁸⁷

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum	PTN BH sejak	Akreditasi Internasional sebelum PTN BH	Akreditasi Internasional setelah PTN BH
Universitas Indonesia	2012	0	5
Universitas Gadjah Mada	2012	0	31
Institut Teknologi Bandung	2012	0	30
Institut Pertanian Bogor	2012	0	1
Universitas Sumatera Utara	2012	0	0
Universitas Pendidikan Indonesia	2012	0	7
Universitas Airlangga	2012	0	8
Institut Teknologi Sepuluh Nopember	2014	0	4
Universitas Padjadjaran	2014	0	0
Universitas Diponegoro	2017	0	0
Universitas Hasanuddin	2017	0	0

Tabel 2.11. Capaian peringkat perguruan tinggi kelas dunia (*World Class University*)¹⁸⁸

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum	Peringkat	Prodi 1-100	Prodi 101-200	Prodi 200-500
Universitas Gadjah Mada	254	1	4	12
Universitas Indonesia	290		5	11
Institut Teknologi Bandung	303	1	3	11
Universitas Airlangga	465			1
Institut Pertanian Bogor	511-520	1		1
Institut Teknologi Sepuluh Nopember	751-850			5
Universitas Padjadjaran	801-1000			
Universitas Diponegoro	1001-1200			1
Universitas Hasanuddin	1001-1200			1
Universitas Brawijaya	1001-1200			
Universitas Hasanuddin	1001-1200			
Universitas Andalas	1201+			
Universitas Sumatera Utara	1201+			
Universitas Sebelas Maret	1201+			
Universitas Pendidikan Indonesia	-			1

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

Berdasarkan evaluasi di atas, ke depannya diperlukan perubahan fundamental terkait otonomi penyelenggaraan PTN. Oleh karena itu, perlu mengatur bahwa PTN memiliki otonomi setara PTN BH sejak pendirian. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan setiap PTN yang ada dapat berlari cepat dan melakukan akselerasi transformasi. PTN Satker dan PTN BLU dapat diberikan kesempatan untuk memenuhi persyaratan sebagai PTN BH, misalnya selama delapan tahun. Perubahan PTN menjadi PTN BH dilakukan dengan perencanaan yang seksama dan bertahap, dimulai dari PTN yang sudah terakreditasi A baik pada PTN BLU dan PTN Satker, kemudian PTN BLU dan PTN Satker yang belum terakreditasi A. PTN-PTN yang memerlukan pembinaan yang lebih intensif dapat direncanakan untuk diubah menjadi badan hukum setelah dilakukan proses pembinaan dan penguatan sumber daya. Jika di akhir jangka waktu delapan tahun tersebut kualitas program studi dan perguruan tinggi tetap dipandang kurang memadai, maka perlu melakukan penyatuan atau *merger* perguruan tinggi tersebut dengan PTN BH yang ada. Penyatuan ini misalnya melalui perubahan perguruan tinggi tersebut menjadi Program Studi Di Luar Kampus Utama (PSDKU) dari PTN BH yang ada.

Pengaturan perubahan PTN menjadi PTN BH tidak perlu sama antara perguruan tinggi di bawah pembinaan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dengan perguruan tinggi di bawah pembinaan Kementerian Agama. Mempertimbangkan sejarah pembentukan, perkembangan, serta peran dan fungsi perguruan tinggi di bawah pembinaan Kementerian Agama, jangka waktu yang diperlukan untuk berubah

menjadi PTN BH bisa jadi lebih panjang. Dengan demikian perguruan tinggi di bawah pembinaan Kementerian Agama dapat tetap berbentuk satuan kerja, dan diberikan kesempatan untuk bertransformasi menjadi PTN BH saat sudah memenuhi syarat.

b) Peningkatan Otonomi Perguruan Tinggi Swasta

Mayoritas perguruan tinggi di Indonesia merupakan perguruan tinggi swasta. Pada saat ini, dari sekitar 4.500 perguruan tinggi yang ada, lebih dari 90% merupakan perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat. 68% dari PTS yang berstatus aktif merupakan perguruan tinggi berbentuk Sekolah Tinggi atau Akademi, dan sebagian besar memiliki jumlah mahasiswa yang terlalu sedikit untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas (tidak mencapai skala ekonomi/*economies of scale* dari uang kuliah). Upaya untuk mengurangi jumlah PTS belum memperlihatkan hasil yang signifikan. Selain ketiadaan insentif bagi PTS untuk melakukan *merger*, penerapan peraturan secara konsisten terhadap PTS yang tidak memenuhi syarat mutu juga belum diterapkan.

Tabel 2.12. Akreditasi perguruan tinggi swasta¹⁸⁹

	A/Unggul	B/Baik Sekali	C/Baik	Tidak/Belum terakreditasi	Total
Universitas	34	265	181	124	604
Institut		51	27	59	137
Sekolah Tinggi	5	270	524	522	1.321
Politeknik		36	69	83	188
Akademi	1	51	244	438	734
Akademi Komunitas			1	31	32
Total	40	673	1.046	1.257	3.016

UU Dikti mengatur bahwa perguruan tinggi yang

¹⁸⁹ Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi, 30 Juni 2021.

diselenggarakan oleh masyarakat dibentuk oleh badan penyelenggara yang berprinsip nirlaba, umumnya berupa yayasan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi turunan UU Dikti, pengaturan pengelolaan PTS dalam aspek non-akademik sepenuhnya diserahkan kepada badan penyelenggara. Kebijakan ini didasari atas asumsi bahwa badan penyelenggara memiliki kapasitas untuk menerapkan tata kelola perguruan tinggi yang baik.

Praktik yang umumnya terjadi adalah badan penyelenggara memegang kewenangan dalam pengaturan sumber daya (SDM, keuangan, sarana dan prasarana), sementara pimpinan perguruan tinggi memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan program akademik (tridharma perguruan tinggi). Pada pelaksanaannya, model ini seringkali menjadi persoalan. Fenomena perseteruan antara pimpinan PTS dengan pengurus yayasan beberapa tahun terakhir semakin marak terjadi, mencerminkan tata pamong yang tidak berjalan mulus. Contoh yang paling ekstrim adalah perseteruan antara Rektor Universitas Trisakti dengan pengurus Yayasan Trisakti yang sudah berlangsung selama beberapa dekade.¹⁹⁰ Seringkali pimpinan PTS menganggap badan penyelenggara tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola sumber daya secara efektif dan efisien dalam mendukung operasional PTS, sehingga mempengaruhi kualitas penyelenggaraan kegiatan tridharma.

Pada PTS yang telah mampu menyelenggarakan program pendidikan tinggi secara berkualitas, badan

¹⁹⁰ M.S. Ramadhan, 'Universitas dan Yayasan Trisakti Sepakat Akhiri Konflik 17 Tahun', Medcom.id, pada tanggal 20 Desember 2019.

penyelenggara memiliki kapasitas untuk mengelola sumber daya perguruan tinggi secara efisien dan efektif, atau memberikan otonomi sepenuhnya kepada pimpinan PTS untuk mengelola sumber daya dibarengi sistem akuntabilitas yang baik.

Ke depannya, perlu menegaskan bahwa PTS berada di bawah tanggung jawab badan penyelenggara yang berbadan hukum dan berprinsip nirlaba. Akan tetapi untuk menjaga akuntabilitas dari kedua entitas tersebut, PTS perlu memiliki pengurus yang berbeda dan pengelolaan keuangan yang terpisah dengan badan penyelenggara. Dengan demikian diharapkan PTS dan badan penyelenggara dapat menjaga akuntabilitas satu sama lain, dan penjaminan mutu dapat berjalan dengan lebih baik.

3. Penyediaan Daya Tampung dan Pendanaan Pendidikan

a. Penyediaan Daya Tampung dan Pendanaan Pendidikan Untuk Wajib Belajar

Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa, “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Mandat wajib belajar tersebut searah dengan konvensi internasional tentang hak-hak anak. Pasal 26 ayat (1) Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus cuma-cuma, paling tidak pada tahap-tahap awal dan dasar. Pendidikan dasar harus diwajibkan.” Selain itu, ketentuan terkait dengan pendidikan wajib juga dituliskan pada *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICESCR, di mana pada Pasal 13 ayat (2) huruf a menyebutkan bahwa setiap negara mengakui bahwa pendidikan dasar harus

diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang. Indonesia juga telah meratifikasi *Convention on the Rights of the Child* melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak). Pasal 28 ayat 1 huruf a konvensi tersebut mengamanatkan, “*Make primary education compulsory and available free to all*”, yang berarti pendidikan dasar perlu dibuat agar wajib dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang.

Untuk melaksanakan mandat wajib belajar, pemerintah perlu mengatur dengan lebih rinci dua hal. Pertama, ketersediaan daya tampung untuk seluruh anak pada rentang usia wajib belajar. Kedua, ketersediaan pendanaan yang diperlukan untuk pelaksanaan wajib belajar.

1) Ketersediaan Daya Tampung Untuk Wajib Belajar

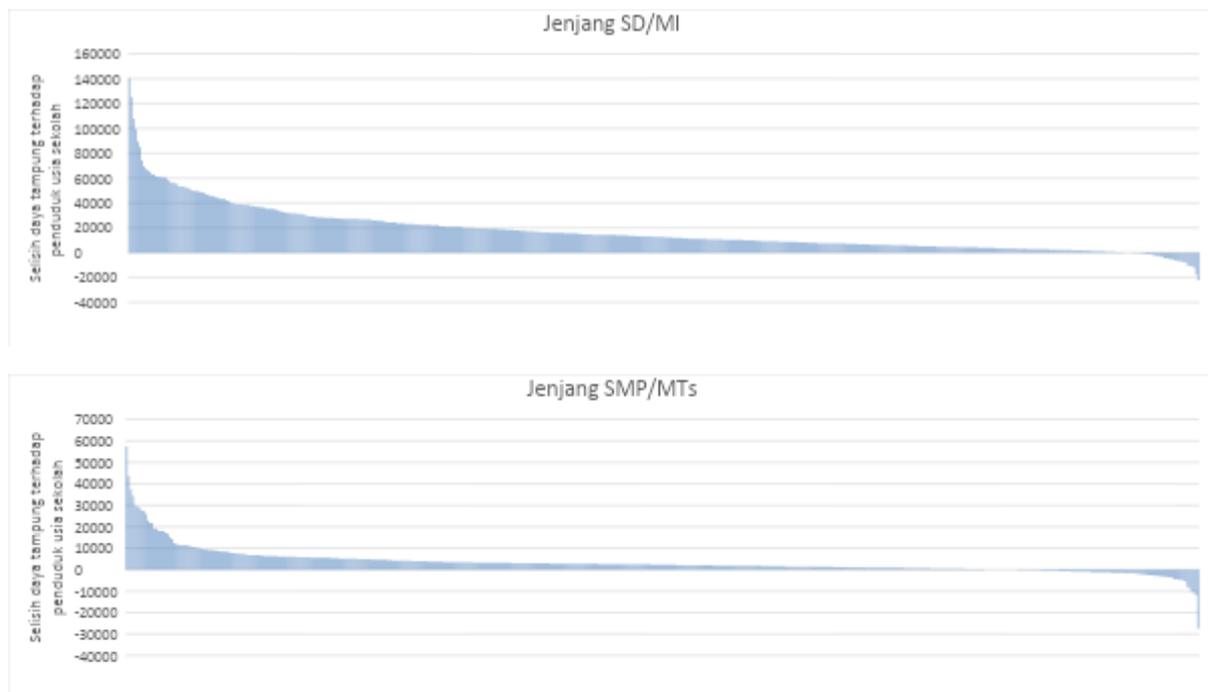
Selama ini, penghitungan daya tampung di tingkat daerah maupun nasional kerap diartikan sebagai daya tampung dari sekolah negeri saja, padahal secara historis satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat atau sekolah swasta juga memiliki peran yang sangat besar pada pendidikan Indonesia. Beberapa bahkan sudah ada sebelum era kemerdekaan. Sebagai contoh, K.H. Ahmad Dahlan membuka sekolah agama modern bernama Madrasah Ibtidaiyah Diniyah Islamiyah pada Desember 1911.¹⁹¹ Selain itu, Nahdlatul Ulama, Gereja Katolik, INS Kayutanam dan banyak pihak lainnya juga telah lama bahu-membahu mendukung pendidikan Indonesia hingga saat ini. Jika hanya terbatas memandang daya tampung sebagai daya tampung sekolah negeri, maka beban fiskal pemerintah akan sangat besar dalam memenuhi kebutuhan daya tampung bagi seluruh anak di Indonesia dan sulit untuk dapat mengetahui

¹⁹¹ M. Ali, 'Membedah Tujuan Pendidikan Muhammadiyah', *PROFETIKA Jurnal Studi Islam*, Vol. 17 No. 1, Juni 2016, halaman 44.

kapan wajib belajar dapat terwujud. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan daya tampung juga semestinya memperhitungkan daya tampung dari sekolah swasta di daerah tersebut.

Hingga tahun 2021, daya tampung atau jumlah bangku gabungan sekolah negeri dan sekolah swasta pada jenjang pendidikan dasar di seluruh Indonesia belum mencukupi dibandingkan jumlah penduduk di rentang usia tersebut. Grafik 2.6 menunjukkan selisih daya tampung jenjang SD/MI dan SMP/MTs terhadap penduduk usia sekolah di tiap kabupaten/kota di Indonesia. Selisih daya tampung yang bernilai positif apabila di kabupaten/kota tersebut telah kelebihan daya tampung, dan sebaliknya, selisih daya tampung yang bernilai negatif apabila kabupaten/kota tersebut masih kekurangan daya tampung.

Grafik 2.6. Selisih daya tampung jenjang SD/MI dan SMP/MTs terhadap penduduk usia sekolah di tiap kabupaten/kota di Indonesia¹⁹²



Sebanyak 480 dari 514 kabupaten/kota sudah kelebihan daya tampung untuk SD/MI, dengan total

¹⁹² Badan Pusat Statistik, November 2020.

kelebihan daya tampung sebesar 9.041.523 bangku. Sebanyak 421 dari 514 kabupaten/kota sudah kelebihan daya tampung SMP/MTs dengan kelebihan daya tampung sebesar 1.907.284 bangku. Namun demikian, kelebihan daya tampung ini tidak dapat digunakan untuk memenuhi kekurangan daya tampung SD/MI dan SMP/MTs di kabupaten/kota lain. Pemerintah masih memiliki tugas untuk menyediakan daya tampung di 34 kabupaten/kota untuk SD/MI dengan kekurangan daya tampung sebesar 171.539 bangku, dan di 93 kabupaten/kota untuk SMP/MTs dengan kekurangan daya tampung sebesar 206.692 bangku.

Pada tahun 1973-1978, Presiden Soeharto melakukan program pembangunan sekolah dasar secara masif yang dikenal dengan program Sekolah Dasar Instruksi Presiden (SD INPRES) melalui Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 1973 tentang Program Bantuan Pembangunan Gedung Sekolah Dasar. Pada periode tersebut, Pemerintah Indonesia membangun 61.000 sekolah dasar di seluruh Indonesia, salah satu program pembangunan sekolah terbesar yang pernah terjadi di dunia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Esther Duflo, peraih nobel ekonomi tahun 2019, program SD INPRES telah berhasil secara signifikan meningkatkan tingkat upah dan mendorong banyak anak di Indonesia untuk dapat mengenyam pendidikan.¹⁹³ Akan tetapi, setelah program SD INPRES belum ada program pembangunan sekolah secara masif di Indonesia.

Dengan mempertimbangkan masih kurangnya daya tampung satuan pendidikan sebagaimana dijelaskan di atas, maka wajib belajar sembilan tahun belum dapat dinyatakan sepenuhnya tercapai di seluruh negeri. Akan tetapi, beberapa

¹⁹³ E. Duflo, *Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment*, Cambridge, NBER Working Papers 7860, National Bureau of Economic Research, 2000, halaman 34.

kebijakan mulai dari rencana pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan hingga dokumen rencana pembangunan jangka menengah nasional secara terang menyatakan adanya upaya perluasan cakupan wajib belajar yang bersifat progresif untuk memberikan layanan pendidikan kepada seluruh anak. Sehingga perlu menyikapi upaya perluasan cakupan wajib belajar dengan hati-hati. Sebagaimana diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 92/PUU-XII/2014, pembentukan peraturan perundang-undangan perlu sesuai dengan asas dapat dilaksanakan. Putusan itu menyatakan, “Suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dilaksanakan baik karena sarana, prasarana, sumber daya, dan anggaran yang belum disiapkan dengan baik, selain akan menggerogoti marwah lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan masyarakat.”¹⁹⁴

Mempertimbangkan asas tersebut, terdapat tiga pilihan dalam menyusun kebijakan wajib belajar, yakni: a) wajib belajar 10 tahun, yang mencakup pendidikan prasekolah, kelas 1 sampai dengan kelas 9, b) wajib belajar 12 tahun, yang mencakup kelas 1 sampai dengan kelas 12, atau c) wajib belajar 13 tahun, yang mencakup wajib belajar 10 tahun secara nasional dan perluasan wajib belajar 3 tahun pada daerah-daerah yang kualitas wajib belajar 10 tahunnya sudah baik. Semua pilihan selaras dengan upaya pemerintah untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Sebagaimana diatur dalam Lampiran Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, Tujuan ke-IV, Pemerintah Indonesia

¹⁹⁴ Butir [3.10.9] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XII/2014, halaman 52.

menyanggupi sasaran global agar pada tahun 2030: a) semua anak perempuan dan laki-laki memiliki akses terhadap pendidikan pra-sekolah dasar yang berkualitas, sehingga mereka siap untuk menempuh pendidikan dasar, dan b) semua anak perempuan dan laki-laki menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah tanpa dipungut biaya, setara, dan berkualitas, yang mengarah pada capaian pembelajaran yang relevan dan efektif. Pilihan manapun yang dipilih, perlu memastikan kebijakan tersebut dapat dilaksanakan. Sebagai perbandingan, Kemendikbudristek memperkirakan kekurangan daya tampung di tingkat kabupaten/kota sekitar 325 ribu untuk kelas prasekolah dan sekitar 778 ribu untuk pendidikan menengah.¹⁹⁵ Dengan demikian, perluasan wajib belajar menjadi 10 tahun berpotensi lebih cepat dicapai dibandingkan perluasan wajib belajar menjadi 12 tahun.

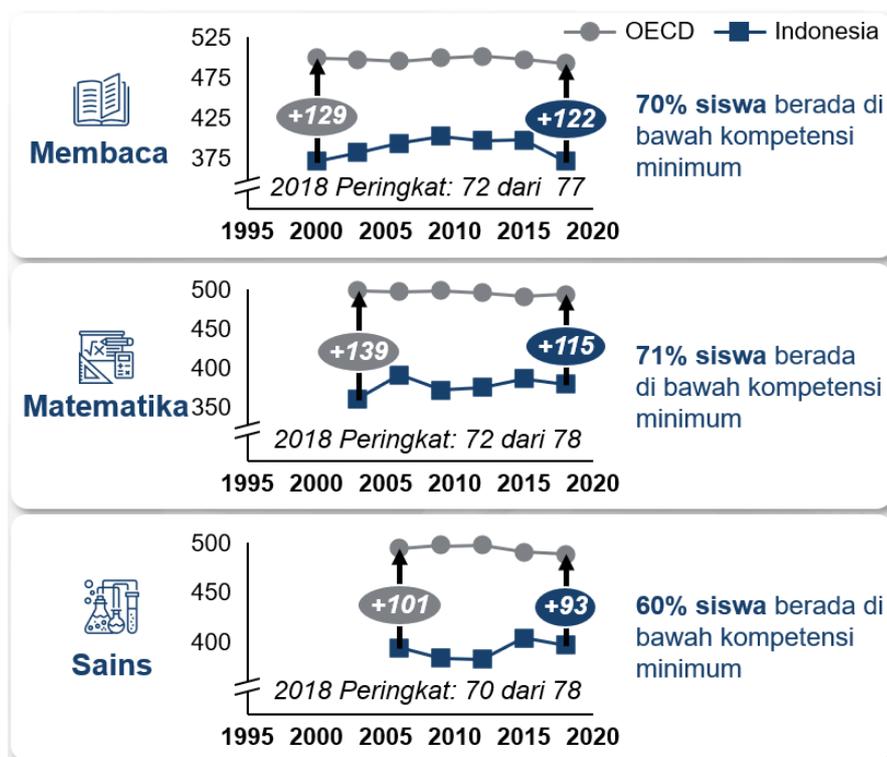
Pertimbangan lain terkait cakupan perluasan cakupan wajib belajar adalah kualitas pendidikan. Partisipasi sekolah di Indonesia selama beberapa dekade terakhir terus meningkat. Akan tetapi, bersekolah tidak sama dengan belajar. Walaupun terjadi peningkatan pada APK tingkat SMP dan sederajat serta SMA dan sederajat, hasil belajar siswa Indonesia cenderung datar atau bahkan menurun.¹⁹⁶ Skor hasil asesmen siswa Indonesia pada Programme for International Students Assessment (PISA) selama 10-15 tahun terakhir cenderung stagnan. Pada tahun 2018, 70% siswa Indonesia masih berada di bawah kompetensi minimum untuk membaca, 71% siswa masih berada di bawah kompetensi minimum untuk matematika, dan 60%

¹⁹⁵ Perhitungan berdasarkan data Badan Pusat Statistik untuk jumlah penduduk dan data Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi serta Kementerian Agama untuk jumlah siswa. Perhitungan selengkapnya dijelaskan pada naskah akademik Bab II bagian Penyediaan Data Tampung dan Pendanaan Pendidikan.

¹⁹⁶ L. Pritchett, *15 years of Education in Indonesia: Rising Enrolment and Flat Learning Profiles*, Centre for Education Economics CIC, 2018, halaman 4.

siswa masih berada di bawah kompetensi minimum untuk sains. Indonesia secara konsisten menjadi salah satu negara dengan peringkat hasil PISA terendah.

Grafik 2.7. Skor PISA dan Peringkat (#; 2000-2018)¹⁹⁷



Survei Kehidupan Keluarga oleh *Research on Improving Systems of Education* (RISE) tentang tingkat melek huruf dan berhitung yang diukur setiap empat tahun menunjukkan kinerja yang rendah dari tahun 2000 hingga 2014.¹⁹⁸ Meskipun siswa terus naik kelas, namun level pencapaian pembelajaran siswa rendah, datar, bahkan cenderung menurun. Misalnya, ketercapaian pembelajaran 12 tahun hanya menghasilkan kemajuan yang sangat terbatas dalam kecakapan matematika. Siswa kelas 1 memiliki kemungkinan 22% menjawab benar dalam soal matematika. Angka tersebut

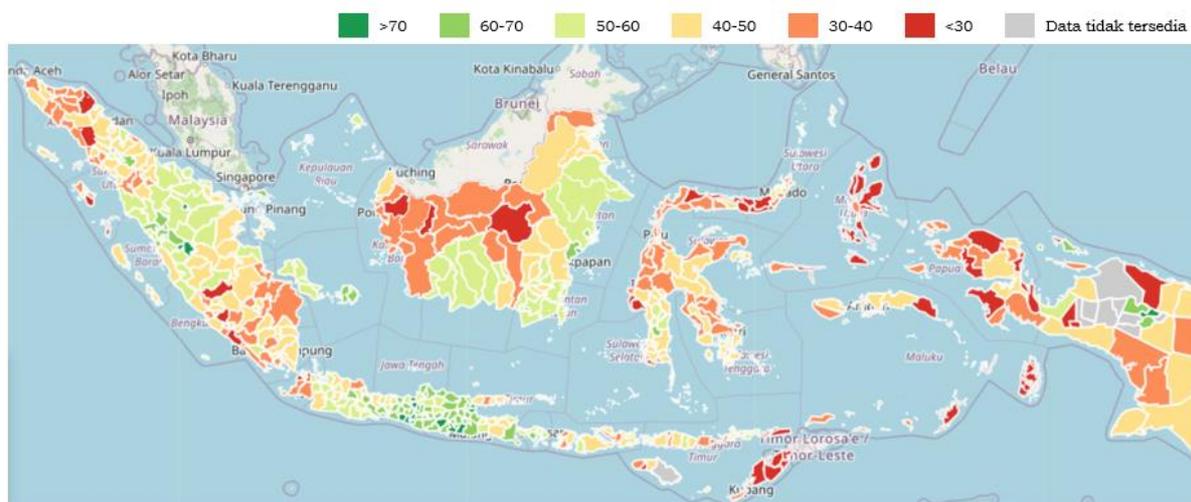
¹⁹⁷ Data dari OECD, *Programme for International Student Assessment (PISA): Results from PISA 2018, Country Note: Indonesia*, 2020, halaman 1-8. Grafik oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

¹⁹⁸ A. Beatty, E. Berkhout, L. Bima, M. Pradhan, D. Suryadarma, 'Schooling Progress, Learning Reversal: Indonesia's Learning Profiles between 2000 and 2014', *International Journal of Educational Development*, vol. 85, no. 102436, 2021, halaman 1.

hanya naik menjadi 43% untuk siswa kelas 12. Artinya, pengalaman bersekolah dari tingkat dasar sampai sekolah menengah tingkat atas kemampuan numerasi siswa hanya naik 21 persen, atau rata-rata hanya naik kurang dari dua persen per tahun. Pandemi COVID-19 di tahun 2020-2021 menurunkan hasil belajar lebih jauh lagi. Bank Dunia memperkirakan bahwa penutupan sekolah di Indonesia selama setengah tahun pembelajaran dari akhir Maret 2020 hingga akhir September 2020 menyebabkan penurunan sebesar 16 poin skor PISA di bidang membaca.¹⁹⁹

Sementara itu, hasil Asesmen Nasional tahun 2021 menunjukkan kesenjangan hasil belajar pada jenjang pendidikan dasar antara pulau Jawa dengan daerah lain di Indonesia. Secara umum, proporsi sekolah/madrasah/ sederajat yang mencapai kompetensi minimum literasi dan numerasi lebih tinggi di pulau Jawa dibandingkan dengan pulau-pulau lainnya. Maka di dalam Indonesia pun, masih ada daerah-daerah yang tertinggal dari segi hasil belajar yang terus membutuhkan perhatian lebih.

Grafik 2.8. Capaian kompetensi minimum literasi jenjang pendidikan SD/MI/sederajat dalam Asesmen Nasional tahun 2021 (%)²⁰⁰



¹⁹⁹ N. Yarrow, E. Masood, R. Afkar, *Estimates of COVID-19 Impacts on Learning and Earning in Indonesia: How to Turn the Tide*, 2020, halaman 24.

²⁰⁰ Data Pusat Penilaian Pendidikan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2021.

Dalam konteks ini, perluasan cakupan wajib belajar ke pendidikan menengah dapat mengalihkan fokus dari peningkatan kualitas pendidikan dasar. Sebaiknya kebijakan dipusatkan untuk memastikan cakupan dan kualitas pendidikan dasar memadai sebelum melakukan ekspansi wajib belajar ke pendidikan menengah. Selain itu, sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab II bagian C.2.2, hasil riset secara konsisten menunjukkan dampak positif dari pendidikan anak usia dini dan khususnya kelas prasekolah terhadap capaian pendidikan. Dengan demikian, arah kebijakan wajib belajar 10 tahun memiliki basis riset dan kemungkinan ketercapaian lebih kuat dibandingkan dengan wajib belajar 12 tahun.

Alternatif lain adalah wajib belajar 13 tahun di mana wajib belajar 10 tahun diterapkan secara nasional, dengan daerah-daerah yang telah memenuhi indikator kualitas minimum bagi pendidikan dasar dapat melakukan ekspansi wajib belajar 3 tahun untuk mencakup pendidikan menengah. Tujuan dari pengaturan perluasan wajib belajar secara bertahap ini adalah agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah memprioritaskan pencapaian daya tampung dan indikator kualitas pendidikan dasar sebelum melakukan ekspansi wajib belajar ke pendidikan menengah. Kekurangan dari ekspansi wajib belajar secara bertahap ini adalah pemerintah daerah pada daerah-daerah terpencil akan kesulitan mencapai indikator kualitas pendidikan dasar dan beresiko makin tertinggal relatif dengan daerah-daerah yang terlebih dahulu memperluas wajib belajar mereka ke pendidikan menengah. Untuk mencegah peningkatan ketimpangan antar daerah, pemerintah perlu mengatur agar pemerintah pusat membantu pemerintah daerah sesuai kebutuhan masing-masing secara berkeadilan.

2) Ketersediaan Pendanaan Untuk Wajib Belajar

UUD NRI Tahun 1945 memandatkan bahwa pemerintah wajib membiayai pendidikan dasar. Sehingga perlu menegaskan kewajiban tersebut dengan mengatur bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan pendanaan untuk penyelenggaraan wajib belajar. Selanjutnya perlu menegaskan bahwa pendanaan dari pemerintah disediakan untuk semua satuan pendidikan yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah, baik satuan pendidikan negeri maupun satuan pendidikan swasta.

Pada saat yang sama, perlu memperbaiki pengaturan dalam hal kontribusi masyarakat pada satuan pendidikan negeri. Selama ini, kewajiban pemerintah mendanai wajib belajar berdampak pada banyaknya sekolah negeri yang mengalami kesulitan untuk meningkatkan mutu layanan. Di satu sisi, SD/MI/ sederajat dan SMP/MTs/ sederajat negeri tidak lagi memungut biaya dari pelajar dan keluarganya. Di sisi lain, pendanaan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak mencukupi untuk meningkatkan mutu layanan pendidikan.

Jika dibandingkan dengan rata-rata anggaran nasional negara anggota OECD, anggaran pendidikan Indonesia dan kontribusi masyarakat pada pendidikan masih rendah.²⁰¹ Pendanaan pendidikan dari pemerintah negara-negara anggota OECD rata-rata sebesar 4,1 persen dari PDB, dan pendanaan masyarakat sebesar 0,9 persen dari PDB. Sedangkan pendanaan pendidikan dari pemerintah Indonesia masih sebesar 3 persen dari PDB, dan pendanaan masyarakat sebesar 0,4 persen dari PDB. Dengan pendanaan pemerintah yang masih terbatas, peran serta masyarakat

²⁰¹ Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Rencana Strategis Kemendikbudristek 2020-2024, halaman 27.

dalam pendanaan pendidikan sejatinya masih sangat dibutuhkan untuk mewujudkan pendidikan yang berkualitas.

Peran serta masyarakat dalam pendanaan pendidikan mengacu pada pengeluaran yang dibiayai oleh sumber pribadi/swasta yaitu rumah tangga dan entitas swasta lainnya.²⁰² Pengeluaran ini meliputi seluruh belanja langsung untuk institusi pendidikan, dan tidak termasuk pengeluaran di luar institusi pendidikan seperti buku teks yang dibeli oleh rumah tangga, les privat, dan biaya hidup siswa. Melihat praktik di negara lain, di negara bagian New South Wales, Australia, pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan Kontribusi Sekolah Sukarela (*Voluntary School Contribution*) yang mengatur kriteria kontribusi yang dapat dilakukan oleh orang tua/wali untuk meningkatkan kualitas program sekolah.²⁰³ Sekolah dapat meminta kontribusi dari orang tua untuk peningkatan program sekolah dan olahraga yang sifatnya sukarela dan diputuskan bersama oleh orang tua. Pelaksanaan kurikulum minimum tidak dipungut biaya, namun sekolah dapat memungut biaya untuk mata pelajaran pilihan di luar persyaratan kurikulum minimum. Orang tua yang kurang mampu dapat memperoleh keringanan atau bantuan dari sekolah, sehingga prinsip non diskriminatif dalam memperoleh layanan pendidikan tetap terjamin.

Searah dengan pengaturan di New South Wales di atas, saat ini Permendikbud Nomor 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan Pada Satuan Pendidikan Dasar serta Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah sebagai turunan dari UU Sisdiknas

²⁰² OECD Data, *Private Spending on Education*, diakses pada laman [<https://data.oecd.org/eduresource/private-spending-on-education.htm>] pada tanggal 1 Maret 2022.

²⁰³ NSW Government Policy Library, *Voluntary School Contribution*, diakses dari situs resmi pemerintah negara bagian New South Wales, Australia pada laman [<https://policies.education.nsw.gov.au/policy-library/policies/voluntary-school-contribution>] pada tanggal 1 Maret 2022.

memperbolehkan sumbangan secara sukarela serta melarang sekolah negeri untuk melakukan pungutan. Kedua Permendikbud tersebut menjelaskan perbedaan antara pungutan dan sumbangan. Pungutan merupakan penarikan uang oleh sekolah kepada peserta didik, orang tua/walinya yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan. Sementara sumbangan adalah pemberian berupa uang/barang/jasa oleh peserta didik, orang tua/walinya baik perorangan maupun bersama-sama, masyarakat atau lembaga secara sukarela, dan tidak mengikat satuan pendidikan. Namun dalam praktiknya, masyarakat cenderung memaknai sumbangan sukarela dari masyarakat tersebut dikategorikan sebagai salah satu bentuk pungutan, sehingga miskonsepsi ini perlu diluruskan.

Ke depannya, perlu menegaskan bahwa: a) pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyediakan pendanaan wajib belajar, namun b) pada satuan pendidikan negeri, masyarakat tetap dapat berpartisipasi dalam pendanaan pada layanan pendidikan wajib belajar yang partisipasinya tersebut merupakan partisipasi di luar pembiayaan yang telah dibiayai oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kontribusi tersebut harus dilakukan secara sukarela, tanpa paksaan, dan tidak mengikat. Penggunaan kontribusi tersebut pun harus bersifat transparan, akuntabel, dan berkeadilan. Penegasan ini merupakan perubahan dari pengaturan sebelumnya dalam Pasal 9 UU Sisdiknas bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan. Ke depannya, kewajiban masyarakat sebaiknya lebih bersifat umum untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan. Sedangkan dalam penyelenggaraan wajib belajar pada satuan pendidikan negeri, dukungan sumber daya tersebut dilakukan secara

sukarela.

b. Penyediaan Daya Tampung dan Pendanaan Pendidikan di Luar Wajib Belajar

Wajib belajar berarti warga negara memiliki kewajiban hukum untuk berpartisipasi dalam pendidikan. Di luar wajib belajar, pendidikan lebih bersifat hak yang menjadi pilihan dari masing-masing individu. Dengan demikian hakikat jaminan layanan dari pemerintah juga berbeda antara pendidikan dalam cakupan wajib belajar dan pendidikan di luar wajib belajar. Dalam skema wajib belajar, pemerintah harus memastikan ketersediaan daya tampung untuk semua anak dalam rentang usia wajib belajar. Sedangkan untuk pendidikan di luar wajib belajar, pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebaiknya menyediakan daya tampung sesuai ketersediaan anggaran secara adil dan merata.

Terkait dengan pendanaan pendidikan di luar wajib belajar, arah pengaturan ke depan adalah agar satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah tetap mendapatkan pendanaan dari pemerintah sebagaimana praktik yang telah berjalan selama ini. Di samping itu, pemerintah dapat memberikan bantuan kepada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Pengaturan ini selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VIII/2010 yang menyatakan penggunaan kata “dapat” dalam frasa “dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana dan sumberdaya lain” pada Pasal 55 ayat (4) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat jika dimaknai berlaku bagi jenjang pendidikan dasar yang berbasis masyarakat. Artinya, bagi sekolah swasta di luar jenjang pendidikan dasar yang mana pada UU tersebut merupakan cakupan wajib belajar, penggunaan kata “dapat” pada Pasal 55 ayat (4) masih berlaku.

Perbedaan mendasar lainnya terkait pendanaan antara wajib belajar dengan pendidikan di luar wajib belajar. Apabila

dalam skema wajib belajar kontribusi masyarakat (dalam hal ini orang tua/wali) bersifat sukarela, tidak demikian halnya dengan jenjang di luar wajib belajar. Jenjang di luar wajib belajar tidak termasuk dalam cakupan pendidikan yang diselenggarakan tanpa memungut biaya. Oleh karena itu, orang tua/wali pelajar memiliki kewajiban untuk berkontribusi pada pendanaan pendidikan. Akan tetapi, perlu penegasan bahwa pada satuan pendidikan negeri, kontribusi orang tua/wali pelajar besarnya ditetapkan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi mereka.

4. Pelajar dengan Kondisi Khusus

Pasal 5 ayat (2) hingga ayat (4) UU Sisdiknas mengatur karakteristik warga negara yang berhak memperoleh pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus, termasuk warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial, warga negara di daerah terpencil atau terbelakang, serta masyarakat adat yang terpencil. Namun karakteristik ini bertambah akibat ketentuan Pasal 32 UU Sisdiknas yang mengatur kembali cakupan penerima pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus, dengan menambahkan peserta didik yang mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi. Konstruksi pengaturan yang demikian tentu menimbulkan tafsir adanya inkonsistensi pengaturan cakupan penerima pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus. Oleh karena itu, perlu konsistensi dan harmonisasi pengaturan terkait kedua pasal tersebut.

Selama ini, perbedaan antara pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus tidak diatur dalam UU Sisdiknas. Pada pelaksanaannya, perbedaan antara kedua istilah ini kurang jelas dan sering menyebabkan kebingungan dalam merumuskan peraturan turunannya. Sehingga perlu memperjelas jenis layanan yang disediakan dan mempertegas orientasi terhadap kebutuhan

pelajar dengan kondisi khusus dengan memindahkan pengaturan mengenai pelajar tersebut ke dalam bagian tersendiri.

a. Penyesuaian Pengaturan Sistem Pendidikan Nasional dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2018, di Indonesia persentase anak usia 7-18 tahun yang sedikitnya memiliki satu jenis disabilitas (penglihatan/pendengaran/sensorik) adalah 0,26%. Jika ditambahkan dengan keterbatasan fungsional lainnya seperti hambatan belajar, ketidakmampuan untuk mengerti komunikasi, dan kemandirian, maka angkanya naik menjadi 0,48% atau 265.139 anak. Memiliki disabilitas terbukti secara signifikan meningkatkan kecenderungan anak untuk keluar dari sekolah. Penelitian yang dilakukan oleh UNICEF di tahun 2016 menunjukkan angka partisipasi sekolah menurun 61% bagi anak laki-laki dan 59% bagi anak perempuan yang memiliki disabilitas.²⁰⁴ Data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2018 juga menemukan bahwa tiga dari sepuluh anak penyandang disabilitas di Indonesia tidak pernah bersekolah. Di tingkat sekolah dasar, hanya 56% anak penyandang disabilitas yang menuntaskan sekolah dasar, dibandingkan dengan 95% anak tanpa disabilitas. 27% remaja dengan disabilitas di usia SMP (13-15 tahun) keluar dari sekolah, sangat banyak jika dibandingkan dengan remaja tanpa disabilitas yang hanya kurang dari 1%. Kesenjangan ini berlanjut hingga jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Hanya 26% anak penyandang disabilitas yang menuntaskan SMA, dibandingkan dengan 62% anak tanpa disabilitas.²⁰⁵ Data ini menunjukkan bahwa hak anak penyandang disabilitas untuk memperoleh

²⁰⁴ S. Mizunoya, S. Mitra, dan I. Yamasaki, *Toward Inclusive Education: The Impact of Disabilities on School Attendance in Developing Countries*, Florence, UNICEF Office of Research, 2016, halaman 27.

²⁰⁵ Badan Pusat Statistik, *Survei Sosial Ekonomi Nasional*, 2018.

pendidikan belum sepenuhnya terpenuhi, dan negara berkewajiban untuk memastikan pemenuhan hak tersebut.

Saat ini, Pasal 32 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur bahwa “pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi pelajar yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.” Namun sejak UU Sisdiknas terbit di tahun 2003, Indonesia telah melakukan pengesahan/ratifikasi terhadap Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas (*the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) pada tahun 2011 melalui UU Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Personswith Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas). Konvensi mengatur bahwa penyandang disabilitas mencakup mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik yang menghadapi berbagai hambatan serta dapat menyulitkan partisipasi penuh dan efektif dalam masyarakat.

Selain itu, World Health Organization (WHO) juga mendorong pengertian tentang disabilitas untuk tidak hanya mencakup keterbatasan fisik (faktor internal), namun juga keterbatasan dukungan lingkungan sekitar (faktor eksternal), dengan definisi sebagai berikut: “*Disabilities is an umbrella term, covering impairments, activity limitations and participation restrictions. An impairment is a problem in body function or structure; an activity limitation is a difficulty encountered by an individual in executing a task or action; while a participation restriction is a problem experienced by an individual in involvement in life situations.*”²⁰⁶

Konsisten dengan pemahaman tersebut, Pasal 1 angka 1 UU Penyandang Disabilitas mendefinisikan Penyandang Disabilitas

²⁰⁶ World Health Organization (WHO), *World Report on Disability*, WHO Press, 2011, halaman 4.

sebagai “setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.” Selain itu, Pasal 40 ayat (2) UU Penyandang Disabilitas mengatur bahwa “penyelenggaraan dan/atau fasilitasi pendidikan untuk Penyandang Disabilitas dilaksanakan dalam sistem pendidikan nasional melalui pendidikan inklusif dan pendidikan khusus”. Dalam rumusan UU Sisdiknas saat ini, belum ada perbedaan antara pendidikan inklusif dan pendidikan khusus, ataupun pengaturan dalam kondisi apa saja seorang pelajar diarahkan pada pendidikan inklusif dan pendidikan khusus.

Pada pelaksanaannya, Pemerintah dan Pemerintah Daerah telah menerapkan baik pendidikan inklusif maupun pendidikan khusus, walaupun masih ditemukan berbagai permasalahan. Bank Dunia dalam studinya tentang pendidikan inklusif di Indonesia menemukan antara lain bahwa:²⁰⁷

1. Stigma dan diskriminasi terhadap anak dengan disabilitas menghalangi mereka untuk mendapatkan bantuan yang mereka perlukan. Bank Dunia mengutip penelitian dari UNICEF di Bogor, Pangkajene Kepulauan, Brebes, dan Banyumas yang menemukan perlakuan negatif oleh kepala sekolah, guru, dan perangkat sekolah lainnya terhadap pelajar penyandang disabilitas. Selain itu, pelajar penyandang disabilitas mengalami stigma dan diskriminasi baik di dalam maupun di luar lingkungan sekolah.
2. Sekolah tidak siap untuk mengajar pelajar penyandang disabilitas. Meskipun pelajar penyandang disabilitas dapat

²⁰⁷ R. Afkar, N. Yarrow, S. Surbakti, R. Cooper, *Inclusion in Indonesia's Education Sector: A Subnational Review of Gender Gaps and Children with Disabilities*, Policy Research Working Paper: No. 9282, Washington DC, World Bank, 2020, halaman 22-23.

bersekolah di sekolah umum, banyak tantangan yang dihadapi di lapangan. Contohnya, protokol ujian jarang dirancang untuk mengakomodasi disabilitas mereka, fasilitas yang ada kerap tidak ramah bagi penyandang disabilitas, dan hanya sedikit guru yang telah terlatih dalam memberikan pengajaran terhadap pelajar penyandang disabilitas.

3. Kurang dipahaminya pembagian wewenang lembaga pemerintahan dalam menangani isu pelajar penyandang disabilitas, yang berdampak pada minimnya anggaran untuk pelajar penyandang disabilitas.

Berdasarkan data Kemdikbudristek, pada tahun 2020, terdapat 144.102 pelajar penyandang disabilitas di 2.270 sekolah luar biasa (SLB) se-Indonesia dan 32 ribu sekolah reguler yang menerapkan program inklusif.²⁰⁸ Akan tetapi mayoritas SLB berada di ibu kota provinsi/kabupaten. Dengan demikian, pelajar penyandang disabilitas yang berada pada daerah terpencil atau jauh dari ibukota provinsi/kabupaten mengalami kesulitan dalam mengakses pendidikan khusus yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Biaya juga masih menjadi permasalahan terbesar bagi pelajar penyandang disabilitas di Indonesia. Mengirimkan anak dengan disabilitas ke sekolah luar biasa memakan biaya lebih tinggi dibandingkan sekolah umum karena mayoritas sekolah luar biasa adalah sekolah swasta.²⁰⁹ Padahal, jaminan untuk mengakses pendidikan bagi pelajar penyandang disabilitas ini tertuang jelas dalam Pasal 40 ayat (3) UU Penyandang Disabilitas, di mana tertulis bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengikutsertakan anak penyandang disabilitas dalam program wajib belajar 12 (dua belas) tahun”.

²⁰⁸ Data pokok pendidikan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Juli 2021.

²⁰⁹ F. A. Hadis, *Inclusive Education in Indonesia: A Country Report*, 2005. Dipresentasikan di Seisa University, Hokkaido, Jepang, halaman 3.

Permasalahan pengaturan dalam UU Penyandang Disabilitas di atas berdampak pada kebutuhan penyesuaian pengaturan UU Sisdiknas. Pertama, perlu ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan layanan pendidikan bagi pelajar penyandang disabilitas sesuai dengan UU Penyandang Disabilitas dan peraturan-peraturan turunannya. Sehingga perlu mengatur bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus melakukan peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan untuk memberikan pendidikan yang berkualitas bagi pelajar penyandang disabilitas. Kedua, pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga harus melakukan penyesuaian kurikulum berdasarkan potensi dan kebutuhan pembelajaran pelajar penyandang disabilitas.

b. Perbedaan Pengaturan terkait Pelajar dengan Kecerdasan dan Bakat Istimewa dengan Pelajar Penyandang Disabilitas

Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi pelajar yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Pada definisi tersebut, saat ini seakan-akan tidak ada perbedaan perlakuan antara pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa dengan pelajar penyandang disabilitas. Padahal, dua kategori pelajar tersebut sangat berbeda satu sama lain dan tentu memerlukan perlakuan yang berbeda juga.

Pelajar penyandang disabilitas perlu diprioritaskan untuk mendapatkan pendidikan inklusif. Sebelum dikenalnya prinsip inklusif dalam pendidikan, sistem pendidikan yang ada memberikan berbagai pendekatan bagi pelajar dengan disabilitas, termasuk pemisahan (*segregation*),

pengarusutamaan (*mainstreaming*), dan eksklusi (*exclusion*).²¹⁰ Pada pendekatan pemisahan (*segregation*), pelajar penyandang disabilitas bersekolah pada sekolah khusus yang melayani pelajar dengan disabilitas tertentu, ataupun pelajar dengan disabilitas secara umum. Pendekatan ini yang hingga kini masih banyak digunakan di Indonesia. Pada pendekatan pengarusutamaan (*mainstreaming*), sekolah umum menerima pelajar penyandang disabilitas, akan tetapi mereka dipaksa untuk mengikuti struktur, pedagogi, program, dan kurikulum yang sama dengan semua pelajar lain. Pada pendekatan eksklusi (*exclusion*), pelajar penyandang disabilitas dilarang untuk bersekolah karena kondisi yang dimilikinya. Hal ini seringkali ditemukan sebagai penyebab banyaknya pelajar penyandang disabilitas yang tidak bersekolah.

Pendekatan tersebut dirasa memelihara diskriminasi terhadap pelajar penyandang disabilitas, dan konvensi-konvensi internasional mulai mendorong pendidikan yang inklusif. Pernyataan Salamanca tahun 1994 lebih lanjut menyebutkan bahwa pendidikan inklusif mempunyai arti sekolah harus mengakomodasi semua anak tanpa memperdulikan keadaan fisik, intelektual, sosial, emosi, bahasa, atau kondisi-kondisi lain.²¹¹ Hal tersebut termasuk anak disabilitas, anak berbakat, pekerja anak, anak jalanan, anak di daerah terpencil, anak dari kelompok etnik dan bahasa minoritas, serta anak yang tidak beruntung dan terpinggirkan dari kelompok masyarakat. Pernyataan Salamanca juga menjelaskan bahwa sekolah reguler yang berorientasi inklusif adalah cara yang paling efektif untuk mengatasi diskriminasi, menciptakan masyarakat yang ramah, membangun masyarakat inklusif dan mencapai cita-cita pendidikan untuk semua.

²¹⁰ B. van Halteren, I. Mulyadi, dan E. Nirarita, *Review of Promising Practices in Inclusive Education*, Jakarta, UNICEF, 2019, halaman 20.

²¹¹ UNESCO, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education: adopted by the World Conference on Special Needs Education*, 1994, halaman 6.

Meskipun inklusif, perlu pendekatan pedagogi yang khusus dan kurikulum yang responsif bagi pelajar penyandang disabilitas. Kurikulum yang digunakan harus bermakna, bermartabat (*dignified*), fleksibel, dan berpusat pada anak. Kurikulum yang melayani kebutuhan-kebutuhan masing-masing pelajar perlu dirancang oleh guru kelas dengan berkolaborasi bersama guru pendidikan khusus.²¹²

Pelajar penyandang disabilitas memerlukan guru pendidikan khusus atau juga disebut guru pembimbing khusus dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif yang memiliki tiga tugas utama, yaitu: (1) tugas konsultasi, di antaranya konsultasi dengan kepala sekolah, guru kelas atau guru mata pelajaran, dan konselor sekolah; (2) menyusun dokumen, di antaranya dokumen rencana pendidikan individu (*Individualized Educational Plan/IEP*), laporan identifikasi, laporan asesmen dan laporan perkembangan pelajar disabilitas; (3) berpartisipasi dan memfasilitasi pertemuan atau diskusi, di antaranya dengan orang tua dan masyarakat.²¹³

Sementara itu, pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa memiliki kondisi yang berbeda dengan pelajar penyandang disabilitas. Ada berbagai pandangan tentang kecerdasan dan/atau bakat istimewa yang akan menentukan siapa yang dipandang sebagai individu cerdas dan/atau berbakat istimewa.²¹⁴ Kaufman dan Sternberg menyimpulkan bahwa para peneliti pada gelombang pertama menekankan pada skor tes kecerdasan sebagai tolok ukur kecerdasan istimewa.²¹⁵ Para peneliti pada gelombang kedua memfokuskan pada adanya

²¹² B. van Halteren, I. Mulyadi, dan E. Nirarita, *Review of Promising Practices in Inclusive Education*, Jakarta, UNICEF, 2019, halaman 27.

²¹³ M. Takala, R. Pirttimaa, M. Törmänen, 'Inclusive Special Education: The Role of Special Education Teachers in Finland', *British Journal of Special Education*, 2009, halaman 162-172.

²¹⁴ S. I. Pfeiffer, *Essentials of Gifted Assessment*, Hoboken, NJ, Wiley, 2015, halaman 1-16; S. N. Phillipson, M. McCann (Eds.), *Conceptions of Giftedness: Sociocultural Perspectives*, Mahwah, NJ, Erlbaum, 2007, halaman 1-33.

²¹⁵ S. B. Kaufman, R. J. Sternberg, *Conceptions of giftedness*, 2008. Pada S. I. Pfeiffer (Ed.), *Handbook of giftedness in children: Psychoeducational theory, research, and best practices*, New York, Springer, 2008, halaman 71-91.

beragam bentuk kecerdasan dan/atau bakat istimewa, baik berupa kemampuan umum (inteligensi) ataupun kemampuan khusus, seperti: kemampuan akademis (sains dan matematika), seni (seni visual, seni panggung, seni musik), olahraga, kepemimpinan. Gelombang ketiga menekankan pada interaksi kemampuan umum dan/atau kemampuan khusus dengan faktor-faktor psikologis lain seperti: kreativitas dan motivasi, kreativitas dan kebijaksanaan.²¹⁶ Sedangkan gelombang keempat selain mengakui pentingnya faktor kemampuan dan faktor psikologis lainnya, juga menambahkan pentingnya melibatkan faktor lingkungan dalam perkembangan kecerdasan dan/atau bakat istimewa.²¹⁷ Faktor lingkungan tersebut mencakup keluarga, pendidikan dan persiapannya (baik informal maupun formal), aspek konteks sosial budaya, serta gerakan, peristiwa, atau tren sejarah yang relevan,²¹⁸ rumah, sekolah, orangtua, berbagai kegiatan, peristiwa, pertemuan, dan pelatihan.²¹⁹ Dari berbagai pandangan tentang kecerdasan

²¹⁶ J.F. Feldhusen, *A conception of giftedness*, 1986. Pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of giftedness*, New York, Cambridge University Press, halaman 112-127; J.F. Feldhusen, *Giftedness, talent, expertise, and creative achievement*, 2005. Pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of giftedness (2nd ed.)*, New York, Cambridge University Press, halaman 64-79; J. S. Renzulli, *The three-ring conception of giftedness: A developmental model for promoting creative productivity*, 2005, pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of giftedness (2nd ed.)*, New York, Cambridge University Press, halaman 246-279; J. S. Renzulli, 'Reexamining the role of gifted education and talent development for the 21st century: A four-part theoretical approach', *Gifted Child Quarterly* 56(3), 2012, halaman 150-159.

²¹⁷ F. Gagne, *From gifts to talents*, 2005, pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of giftedness (2nd ed.)*, New York, Cambridge University Press, 2005, halaman 98-119; F. Gagne, 'The DMGT: Changes Within, Beneath, and Beyond', *Talent Development & Excellence*, 5 (1), 2013, halaman 5-19; D. H. Feldman, *Intelligences, symbol systems, skills, domains, and fields: A sketch of a developmental theory of intelligence*, 1992, pada H. C. Roselli & G. A. MacLauchlan (Eds.), *Proceedings from the Edyth bush symposium on intelligence: Theory into practice, blue printing for the future*, Tampa, University of South Florida, halaman 37-43; D. H. Feldman, *The development of creativity*, 2000, pada R. J. Sternberg (Ed.), *Handbook of creativity*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2000, halaman 169-189; A. J. Tannenbaum, *Giftedness: A psychosocial approach*, 1986, pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of giftedness*, New York, Cambridge University Press, halaman 21-252.

²¹⁸ D.H. Feldman, *Intelligences, symbol systems, skills, domains, and fields: A sketch of a developmental theory of intelligence*, 1992, pada H. C. Roselli & G. A. MacLauchlan (Eds.), *Proceedings from the Edyth bush symposium on intelligence: Theory into practice, blue printing for the future*, Tampa, University of South Florida, halaman 37-43; D. H. Feldman, *The development of creativity*, 2000. Pada R. J. Sternberg (Ed.), *Handbook of creativity* (pp. 169-189), Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2000, halaman 169-189.

²¹⁹ F. Gagne, *Understanding the complex choreography of talent development through DMGT-based analysis*, 2000, pada K. A. Heller, F. J. Monks, R. J. Sternberg, & R. Subotnik (Eds.), *International handbook for research on giftedness and talent (2nd ed.)*, Oxford, UK, Pergamon, halaman 67-79; F. Gagne, *From gifts to talents*, 2005, pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of*

dan/atau bakat istimewa tersebut, *National Association for Gifted Children* menyimpulkan bahwa pelajar dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa merupakan pelajar yang menunjukkan atau memiliki kemampuan untuk menampilkan kinerja yang unggul dengan tingkatan kemampuan dalam satu atau lebih bidang yang melampaui individu seusianya dengan pengalaman dan lingkungan yang serupa sehingga memerlukan layanan pendidikan yang dimodifikasi sesuai kebutuhannya agar dapat mengaktualisasikan potensinya.²²⁰ Silverman juga menekankan perlunya menyediakan intervensi sejak dini dan akomodasi pembelajaran mengingat pelajar dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa mengalami perkembangan psikologis yang unik yang membuatnya memiliki berbagai kebutuhan khusus sehingga membuatnya mengalami kerentanan perkembangan psikologis jika kebutuhan-kebutuhan khususnya tidak terpenuhi.²²¹

Pelajar dengan kecerdasan istimewa dan/atau bakat istimewa memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan pelajar penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas memiliki kekhususan karena ketidakmampuan untuk melakukan sesuatu yang mampu dilakukan oleh kebanyakan pelajar dengan kematangan, kesempatan, dan pengajaran yang umumnya diberikan pada kebanyakan pelajar.²²² Dengan demikian, layanan pendidikan pada penyandang disabilitas perlu untuk lebih difokuskan pada akomodasi dan adaptasi yang ditujukan untuk mengatasi keterbatasan belajar yang disebabkan oleh ketidakmampuan yang dimiliki sebagai dampak dari gangguan

giftedness (2nd ed.), New York, Cambridge University Press, 2005, halaman 98-119; F. Gagne, 'The DMGT: Changes Within, Beneath, and Beyond', *Talent Development & Excellence*, 5 (1), 2013, halaman 5-19; A. J. Tannenbaum, *Giftedness: A psychosocial approach*, 1986. Pada R. J. Sternberg & J. E. Davidson (Eds.), *Conceptions of giftedness*, New York, Cambridge University Press, halaman 21-252.

²²⁰ National Association for Gifted Children, *A definition of giftedness that guides best practice. (Position Statement)*. Washington DC, NAGC, 2019, halaman 1.

²²¹ L.K. Silverman, *Giftedness 101*, New York, Springer Publishing Company, 2012, chapter 6.

²²² D. P. Hallahan, J. M. Kauffman, & P. C. Pulen, *Exceptional learners: An introduction to special education (12th ed.)*, Harlow, Essex, Pearson Education Limited, 2014, halaman 5-8.

yang disandangnya. Sebaliknya pelajar dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa memiliki kekhususan justru karena keunggulan kemampuannya sehingga memunculkan kebutuhan akan stimulasi intelektual dan tantangan akademik dalam proses belajarnya.²²³

Pelajar dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa memiliki karakteristik khusus yang akan memunculkan kebutuhan-kebutuhan khusus yang selanjutnya akan menentukan kurikulum yang diperlukan untuk mengaktualisasikan potensinya yang unggul. Van Tassel-Baska merangkum karakteristik, kebutuhan dan implikasinya terhadap kurikulum bagi pelajar cerdas istimewa yang dapat dilihat pada tabel 2.13.²²⁴

Tabel 2.13. Implikasi kurikulum sebagai dampak dari karakteristik dan kebutuhan belajar bagi pelajar dengan kecerdasan istimewa

Karakteristik	Kebutuhan belajar	Implikasi terhadap kurikulum
Keunggulan dalam daya abstraksi	Menyajikan sistem simbol pada tingkat abstraksi yang lebih tinggi	Perlu menata ulang keterampilan dasar dalam kurikulum. Memperkenalkan sistem simbol dengan tingkat yang lebih tinggi secara lebih dini (mis: komputer, bahasa asing, statistik, dll).
Kekuatan konsentrasi	Memberi waktu yang lebih lama untuk belajar secara mendalam pada bidang yang diminati	Jadwal kurikulum kerja yang terdiversifikasi. Membagi-bagi waktu kerja untuk projek khusus dan bekerja dalam kelompok kecil.
Kemampuan menemukan hubungan dan membangun koneksi antar data	Penyajian berbagai sudut pandang dan bidang inkuiri	Kurikulum lintas bidang, seperti: unit konsep khusus, kemanusiaan, seni yang saling terkait. Penggunaan materi bacaan dan sumber belajar yang beragam.
Kemampuan mengingat yang	Kecepatan beralih materi untuk konsep dan	Restrukturisasi kerangka belajar (mempercepat, dan

²²³ G. A. Davis, S. B. Rimm, & D. Siegle, *Education of the gifted and talented (6th ed.)*, Harlow, Pearson Education Limited, 2014, halaman 23-29.

²²⁴ J. VanTassel-Baska, *Appropriate Curriculum for Gifted Learner*, The Association for supervision and curriculum development, 1989.

baik dan belajar dengan cepat	keterampilan dasar pada bidang-bidang tradisional, seperti:	mengurangi kegiatan yang bersifat memberi penguatan). Kurikulum baru yang ditata berdasarkan struktur yang mendasari.
Minat yang luas, berbasis informasi luas	Kesempatan untuk memilih bidang minatnya dan mempelajarinya secara lebih mendalam.	Area pusat-pusat belajar di sekolah untuk digunakan secara berkelanjutan. Menyediakan paket belajar mandiri (<i>self-directed learning</i>). Kontrak pembelajaran individual.

Agar potensi unggul pelajar dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa dapat teraktualisasi, diperlukan proses belajar yang mengandung tantangan, memberikan pilihan belajar, mengakomodasi minat, menyenangkan dan memiliki makna personal bagi pembelajar tersebut.²²⁵ Tantangan akademik untuk pelajar cerdas dan/atau berbakat istimewa dapat diciptakan melalui pembelajaran yang memiliki materi tingkat tinggi dan melibatkan penggunaan keterampilan berpikir tingkat tinggi (*higher order thinking skills*). Adanya fleksibilitas proses belajar dengan memberikan pilihan materi, strategi belajar, serta beragam pertanyaan penelitian sesuai dengan topik yang diminati akan meningkatkan motivasi belajar dan rasa memiliki terhadap proses belajar yang dialami. Dengan demikian akan muncul rasa senang belajar dan pelajar akan menikmati proses belajarnya. Pemberian kesempatan untuk memilih materi dan proses belajar juga membangun makna personal yang mendalam sehingga akan timbul komitmen belajar yang tinggi pada pelajar dengan kecerdasan dan/atau bakat istimewa. Siegle dan McCoach menekankan pentingnya pemberian tantangan akademik yang optimal (sesuai dengan kebutuhan belajar) disertai dengan stimulasi intelektual yang memadai agar dapat

²²⁵ M.L. Gentry dan S. Ferriss, 'A model of collaboration to develop science talent among rural middle school students'. *Roeper Review*, 21, 1999, halaman 316-320; F.A. Karnes dan S.M. Bean (Eds.), *Methods and materials for teaching the gifted* (4th ed.), Waco, TX: Prufrock Press, 2015, chapter 7.

menghasilkan kegairahan belajar pada pelajar cerdas dan/atau berbakat istimewa.²²⁶

Pasal 135 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan mengatur bahwa program pendidikan khusus bagi pelajar yang memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa dapat berupa program percepatan dan/atau program pengayaan. Pada tahun 2016, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan merilis jumlah siswa dengan kecerdasan istimewa sebesar 2.839 siswa, serta siswa dengan bakat istimewa sebesar 4.578 siswa. Sunardi menjelaskan bahwa terhadap pelajar cerdas istimewa dan berbakat istimewa, umumnya ditawarkan dua pendekatan pendidikan, yaitu pengayaan (*enrichment*) dan percepatan (*acceleration*).²²⁷

Pertama, terkait pengayaan (*enrichment*), yaitu pembinaan pelajar cerdas dan bakat istimewa dengan penyediaan kesempatan dan fasilitas belajar tambahan yang bersifat vertikal (intensif, pendalaman) dan horizontal (ekstensif, perluasan). Pengayaan diberikan kepada anak setelah yang bersangkutan telah menyelesaikan tugas yang dibebankan untuk anak-anak sekelasnya. Pengayaan dapat diberikan seperti tugas perpustakaan (*library skills*), belajar bebas (*independent study*), riset, penelitian, studi-kasus dan lain-lainnya.

Pengayaan bukan sekedar memberikan tambahan tugas kepada pelajar, namun perlu dirancang kegiatan belajar untuk memenuhi kebutuhan belajarnya agar dapat memunculkan kinerja yang unggul dari pelajar.²²⁸ Praktik pengayaan bagi pelajar cerdas istimewa hendaknya dirancang secara khusus dengan didasarkan pada hasil asesmen akademis

²²⁶ D. Siegle dan D.B. McCoach. 'Academic challenge: Are we barking up the wrong tree?' *Presentation at the 46th Annual Convention of the National Association for Gifted Children*, Albuquerque, NM, 1999.

²²⁷ Sunardi, *Kurikulum Pendidikan Luar Biasa di Indonesia dari Masa ke Masa*. Jakarta: Pusat Kurikulum Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan Nasional, 2010, halaman 12-13.

²²⁸ M. Leavitt, *Your Passport to Gifted Education*. Cham: Springer, 2017, halaman 91-98.

terkait kebutuhan belajar pelajar. Asesmen yang akurat terkait tingkat pengetahuan, pemahaman, dan keterampilan pelajar merupakan hal yang penting dalam menyusun tujuan-tujuan pembelajaran.²²⁹ Dalam penyelenggaraan pengayaan, pengelola dan guru hendaknya mengenali kebutuhan belajar pelajar dan dibekali dengan berbagai keterampilan dan strategi untuk menyelenggarakan berbagai bentuk program pengayaan.²³⁰ Keberhasilan program pengayaan bergantung pada pemahaman tentang konsep kecerdasan istimewa dari para pengajar dan pengelola program pengayaan tersebut, juga pada proses identifikasi peserta pengayaan, serta keterlibatan orang tua dan komunitas dalam program pengayaan.

Sayangnya dalam praktiknya kebanyakan program pengayaan bagi pelajar cerdas istimewa di Indonesia masih belum dirancang secara tersistem berdasarkan kurikulum yang didiferensiasi menurut kebutuhan belajarnya. Artinya, belum dilakukan penyelenggaraan pengayaan yang disusun berdasarkan hasil asesmen kebutuhan belajar pelajar cerdas istimewa. Dengan demikian, bisa jadi hasil pengayaan yang diberikan belum dapat memenuhi kebutuhan belajar para pelajar cerdas istimewa. Padahal, jika diberikan stimulasi intelektual dan pengayaan yang sesuai dengan kebutuhan belajarnya, pelajar cerdas istimewa dapat berkembang menjadi ilmuwan, wirausahawan, dan para penemu yang unggul.²³¹

Kedua, terkait percepatan (*acceleration*), yaitu cara penanganan pelajar cerdas dan bakat istimewa dengan memperbolehkan naik kelas secara meloncat (*skipping*) atau menyelesaikan program reguler di dalam jangka waktu yang lebih singkat. Program akselerasi bagi pelajar cerdas istimewa

²²⁹ C.M. Callahan, *Assessment in the classroom: The key to good instruction*, Waco, TX: Prufrock Press, 2006, halaman 6.

²³⁰ E. Wu, 'Enrichment and acceleration: Best practices for gifted and talented', *Gifted Education Press Quarterly*, Vol.27, No. 2, 2013, halaman 2-8.

²³¹ K.C. Ibata-Arens, 'Race to the future: Innovations in Gifted and Enrichment Education in Asia and Implications for the United States', *Administrative Sciences*, 2, 2012, halaman 1-25.

yang diselenggarakan di sekolah-sekolah di Indonesia sejak tahun 2000 sampai dengan 2015 dilakukan dalam bentuk *telescoping* di mana pelajar dapat menyelesaikan studinya dalam waktu lebih singkat, yaitu 5 tahun untuk sekolah dasar dan 2 tahun untuk SMP ataupun SMA. Dalam melakukan percepatan perlu dilakukan diferensiasi kurikulum yang sesuai dengan kecepatan belajar pelajar cerdas istimewa.²³²

Kurikulum bagi pelajar cerdas istimewa hendaknya didiferensiasi sesuai dengan kebutuhan belajar, minat, dan kesiapan belajar pelajar.²³³ Dalam penyelenggaraan percepatan belajar, agar terjadi percepatan perlu dilakukan pemadatan kurikulum. Pemadatan kurikulum hendaknya tidak sekedar mempersingkat waktu, namun perlu dilakukan pemadatan materi dengan menyajikan materi yang esensial dan mengurangi repetisi sesuai dengan kecepatan belajar dan kebutuhan belajar pelajar cerdas istimewa.²³⁴

Sayangnya masih terbatas sekolah yang menyelenggarakan program *telescoping* tersebut dengan ditunjang kurikulum yang didiferensiasi sesuai kebutuhan belajar pelajarnya. Belum adanya panduan untuk melakukan diferensiasi kurikulum dalam program akselerasi berupa kelas khusus (*telescoping*) menyebabkan penyelenggara program kelas akselerasi belum dapat menyediakan kurikulum berdiferensiasi yang memadai. Sebagai contoh, pelajaran matematika dalam program kelas akselerasi di SMA Negeri 1 dan SMA Negeri 3 Surakarta belum memiliki kurikulum matematika yang baku yang didiferensiasi secara konten, proses, produk dan lingkungan belajar, serta mengandalkan pengalaman mengajar guru untuk memadatkan

²³² G.A. Davis, S.B. Rimm, dan D. Siegle. *Education of the gifted and talented* (6th ed.). Harlow: Pearson Education Limited, 2014, halaman 95-115.

²³³ C.A. Tomlinson dan J.M. Jarvis, 'Differentiation: Making curriculum work for all students through responsive planning & instruction', dalam S. Renzulli, E. J. Gubbins, K. S. McMillen, R. D. Eckert, & C. A. Little (Eds.), *Systems & models for developing programs for the gifted & talented* (2nd ed.). Mansfield Center, CT: Creative Learning Press, 2009, halaman 599-628.

²³⁴ G.A. Davis, S.B. Rimm, dan D. Siegle, *Education of the gifted and talented* (6th ed.). Harlow: Pearson Education Limited., 2014, halaman 95-115.

materi matematika sehingga belum mengarah pada pengembangan berpikir tingkat tinggi yang menjadi kebutuhan belajar pelajar cerdas istimewa.²³⁵ Sedangkan penyelenggara program kelas akselerasi di SMP se-Jawa Timur juga belum menyediakan kurikulum berdiferensiasi bagi pelajar cerdas istimewa.²³⁶

Keterbatasan pengelola program kelas akselerasi dalam melakukan penyusunan kurikulum yang berdiferensiasi disebabkan karena kebanyakan penyelenggara program kelas akselerasi tidak ditunjang dengan tim kurikulum dan pengajar yang mumpuni untuk melakukan pengembangan kurikulum berdiferensiasi maupun untuk menerapkan strategi pembelajaran khusus yang dapat memenuhi kebutuhan belajar pelajar cerdas istimewa. Diperlukan pelatihan atau pembekalan khusus bagi para pengelola program dan pengajar layanan pendidikan khusus cerdas istimewa agar dapat menyediakan layanan pendidikan yang dapat mengoptimalkan potensi para pelajar cerdas istimewa.

Dalam Pasal 135 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010, selanjutnya diatur bahwa program percepatan dilakukan dengan persyaratan pelajar memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa yang diukur dengan tes psikologi. Dipertegas pada ayat (4) bahwa program percepatan dapat dilakukan dengan menerapkan sistem kredit semester (SKS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pada ayat (5) dinyatakan bahwa penyelenggaraan program pendidikan khusus bagi pelajar yang memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa dapat dilakukan dalam bentuk kelas biasa (kelas inklusif), kelas khusus, atau satuan

²³⁵ Y.H. Murtianto, Pengembangan Kurikulum Berdiferensiasi Mata Pelajaran Matematika SMA Untuk Siswa Cerdas Istimewa Dan Berbakat Istimewa Di Kelas Akselerasi, *Jurnal S2 Pendidikan Matematika*, Vol.2, No.1, 2013, halaman 58-70.

²³⁶ Sujinah, Model Pengembangan Kurikulum Siswa Cerdas Istimewa Mata Pelajaran Bahasa Indonesia, *Bahasa dan Seni: Jurnal Bahasa, Sastra, Seni, dan Pengajarannya*, Vol. 20, No. 2, 2012, halaman 246-262.

pendidikan khusus. Dalam implementasinya, Widyastono menemukan bahwa program percepatan dilakukan dalam bentuk kelas akselerasi dan sistem kredit semester di sekolah menengah, sedangkan untuk program pengayaan (*enrichment*) dapat dilakukan dengan pendalaman minat di perguruan tinggi.²³⁷

Widyastono selanjutnya menjelaskan bahwa program kelas akselerasi diselenggarakan dengan menyelesaikan beban belajar kelompok wajib dalam empat semester, sehingga dilakukan perubahan struktur kurikulum dari enam semester menjadi empat semester. Sedangkan sistem kredit semester memungkinkan pelajar dengan kecerdasan istimewa untuk menempuh pendidikannya dalam waktu lebih cepat sesuai dengan kecepatan belajarnya masing-masing (dari 6 semester menjadi 4 semester). Salah satu penerapannya dilakukan di SMA Negeri 3 Bandung yang memungkinkan pelajar dengan kecerdasan istimewa untuk menyelesaikan studinya di SMA dalam waktu lebih cepat karena dapat mengambil jumlah SKS dan mata pelajaran lebih banyak sehingga dapat mengikuti program pengayaan setelahnya.²³⁸ Lebih lanjut Widyastono menjelaskan bahwa program pengayaan (*enrichment*) dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan perguruan tinggi untuk menyelenggarakan mata kuliah yang dapat diambil saat pelajar masih duduk di bangku SMA.²³⁹ Kredit yang diperoleh saat mengikuti pendalaman minat melalui kerjasama dengan perguruan tinggi tersebut dapat diakui atau diperhitungkan sebagai angka kredit di perguruan tinggi jika pelajar yang bersangkutan mengambil kuliah di perguruan tinggi tersebut.

Sebagai salah satu bentuk akselerasi, program SKS belum

²³⁷ H. Widyastono, Alternatif Program Pendidikan Bagi Pelajar SMA yang Memiliki Kecerdasan Istimewa, *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, vol.19, no. 4, 2013, halaman 594-607.

²³⁸ D.A. Yuliany dan T. Soendari, Implementation of Gifted Children Education Services from the Middle School to Higher Education, *Journal of ICSAR*, 2019, vol.3, no.1, halaman 69-73.

²³⁹ H. Widyastono, Alternatif Program Pendidikan Bagi Pelajar SMA yang Memiliki Kecerdasan Istimewa, *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 2013, vol.19, no.4, halaman 594-607.

sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan belajar dari pelajar dengan kecerdasan istimewa jika tidak dilengkapi dengan program pengayaan mengingat dalam program SKS belum terjadi diferensiasi kurikulum secara komprehensif. Agar kebutuhan belajar pelajar cerdas istimewa dapat terpenuhi, selain diperlukan kecepatan belajar yang sesuai juga diperlukan materi yang lebih variatif, lebih kompleks dan lebih mendalam.²⁴⁰ Kurikulum hendaknya didiferensiasi dengan melibatkan: proses belajar yang lebih fleksibel, berfokus pada berbagai prinsip dan konsep abstrak, menggunakan keterampilan berpikir tingkat tinggi dan menuntut penyelesaian masalah, mendorong dihasilkannya karya yang inovatif dan canggih, melibatkan interaksi dengan pakar dalam bidangnya, serta memberikan kesempatan untuk magang.²⁴¹

Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasinya program kelas akselerasi yang diselenggarakan kurang ditunjang dengan proses rekrutmen yang memadai,²⁴² seperti: 1) belum terpenuhinya standar ideal kriteria peserta program akselerasi terkait skor IQ,²⁴³ skor kreativitas, dan komitmen terhadap tugas;²⁴⁴ 2) proses seleksi belum dilengkapi dengan wawancara dan tes psikologi calon peserta sehingga berpotensi untuk terjadinya kesalahan identifikasi peserta yang sebenarnya bukan pelajar dengan kecerdasan istimewa. Selain itu, Taslim menyatakan adanya proses rekrutmen yang mendasarkan pada hasil nilai rapor (prestasi) sehingga peserta yang terekrut bisa jadi bukan pelajar cerdas istimewa yang pada

²⁴⁰ G.A. Davis, S.B. Rimm, dan D. Siegle, *Education of the gifted and talented* (6th ed.). Harlow: Pearson Education Limited., 2014, halaman 142-150.

²⁴¹ C.J. Maker, 'Developing Scope and Sequence in Curriculum'. Dalam J. Van Tassel-Baska, *Curriculum for gifted and talented students* (Ed.). Thousand Oaks, California: Corwin Press, 2004, halaman 25-40.

²⁴² E. Jaya, Analisis kebijakan penghapusan program akselerasi menjadi Sistem Kredit Semester (SKS) kepada anak yang memiliki potensi cerdas istimewa dan/atau berbakat istimewa (CI-BI). *Jurnal EduTech*, vol. 6, no. 2, 2020, halaman 140-146.

²⁴³ Y. Fachrudin, *Penyelenggaraan Program Akselerasi Bagi Anak Cerdas Dan Berbakat (Studi Kasus: Smart Ekselensia Indonesia)*, Tesis, Jakarta, FITK UIN Syarif Hidayatullah, 2015, halaman 36.

²⁴⁴ M. Yusuf, 'Studi Efektivitas Program Akselerasi di SMU Surakarta', *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 16 (edisi khusus), 2010, halaman 1-12.

akhirnya mengalami beban belajar yang terlalu berat sehingga gagal mengikuti program kelas akselerasi.²⁴⁵ Proses asesmen kecerdasan istimewa maupun bakat istimewa memerlukan asesmen yang sifatnya multidimensional;²⁴⁶ artinya, tidak hanya mengukur aspek kecerdasan saja, namun juga perlu diukur aspek-aspek psikologis lainnya seperti kreativitas, motivasi, khususnya komitmen terhadap tugas, aspek sosial dan emosi, serta berbagai karakteristik pribadi lainnya yang menjadi ciri-ciri khusus individu cerdas istimewa dan/atau berbakat istimewa. Oleh karena itu, proses asesmen yang tidak lengkap akan berdampak terhadap ketepatan identifikasi kecerdasan istimewa dan/atau bakat istimewa.

Faktor lain yang juga berkaitan dengan keberhasilan program pendidikan khusus bagi pelajar cerdas istimewa adalah karakteristik guru.²⁴⁷ Tischler dan Vialle dari beberapa penelitian merangkum karakteristik pengajar yang efektif untuk mendidik pelajar cerdas istimewa, yaitu: memahami kebutuhan kognitif, sosial, dan emosional dari pelajar cerdas istimewa, memiliki selera humor, bersedia mengalami kegagalan, antusias, responsif terhadap budaya, terampil melakukan diferensiasi kurikulum, mampu menerapkan strategi untuk memotivasi siswa menggunakan keterampilan berpikir tingkat tinggi, mendorong siswa menjadi pembelajar mandiri, menggunakan pendekatan yang berorientasi pada siswa, berperan sebagai fasilitator, menciptakan lingkungan belajar yang tidak mengancam, terorganisir, memiliki pengetahuan yang mendalam tentang bidang studinya, memiliki minat yang luas, memiliki kecerdasan

²⁴⁵ E. Jaya, 'Analisis Kebijakan Penghapusan Program Akselerasi Menjadi Sistem Kredit Semester (SKS) Kepada Anak yang Memiliki Potensi Cerdas Istimewa dan/atau Berbakat Istimewa (CI-BI)', *Jurnal EduTech*, 6 (2, September), 2020, halaman 140-146.

²⁴⁶ G. A. Davis, S. B. Rimm, & D. Siegle, *Education of the Gifted and Talented (6th ed.)*, Harlow, Pearson Education Limited, 2014, halaman 56; L. K. Silverman, *Giftedness 101*, New York, Springer Publishing Company, 2012, halaman 155-190.

²⁴⁷ C. Mill, 'Characteristics of Effective Teachers of Gifted Students: Teacher Background and Personality Styles of Students', *Gifted Child Quarterly*, 47 (4), 2003, halaman 272-281; A. Robinson, *Critical Issues and Practices in Gifted Education: What Research Says*, 2008. Pada J.A. Plucker & C. M. Callahan (Eds.), Waco, Tx, Prufrock Press Inc, 2008, halaman 669-680.

di atas rata-rata, pembelajar sepanjang hayat, berpikir kreatif, memiliki keterampilan komunikasi yang baik.²⁴⁸ Dengan demikian, seyogyanya ada proses seleksi khusus bagi pengajar program pendidikan cerdas istimewa dan/atau bakat istimewa. Sayangnya dalam implementasi program akselerasi di beberapa sekolah di Indonesia, tidak dilakukan seleksi terhadap pengajar program akselerasi sehingga masih perlu dilakukan peningkatan dalam proses seleksi pengajar.²⁴⁹ Tanpa ada proses seleksi khusus bagi pengajar program pendidikan khusus bagi pelajar cerdas istimewa dan/atau berbakat istimewa maka program yang diselenggarakan berpotensi untuk mengalami kendala. Di samping itu juga diperlukan tenaga kependidikan khusus untuk menunjang program khusus bagi pelajar cerdas istimewa dan/atau berbakat istimewa mengingat adanya kebutuhan akan fasilitas dan sistem informasi yang berbasis data dan teknologi untuk mewadahi kebutuhan belajar di era industri 4.0.²⁵⁰

Program pendidikan inklusif dan sekolah khusus juga merupakan alternatif pendidikan yang dapat disediakan untuk memenuhi kebutuhan khusus pelajar cerdas istimewa dan/atau berbakat istimewa.²⁵¹ Namun ada beberapa permasalahan dalam mendidik pelajar cerdas istimewa dalam kelas inklusi, meliputi: 1) belum memadainya profesionalitas guru kelas inklusi untuk menangani pelajar cerdas istimewa; 2) belum tersedianya kurikulum berdiferensiasi untuk pelajar cerdas istimewa yang diterapkan dengan strategi pembelajaran yang mewadahi kebutuhan khusus pelajar cerdas istimewa yang mencakup: gaya belajar, kecepatan belajar, gaya berpikir, kreativitas, dan

²⁴⁸ K. Tischler, & W. J. Vialle, *Gifted Students' Perceptions of The Characteristics of Effective Teachers 2009*, 2009, halaman 115-124.

²⁴⁹ E. Jaya, 'Analisis Kebijakan Penghapusan Program Akselerasi Menjadi Sistem Kredit Semester (SKS) Kepada Anak yang Memiliki Potensi Cerdas Istimewa dan/atau Berbakat Istimewa (CI-BI)', *Jurnal EduTech*, 6 (2, September), 2020, halaman 140-146.

²⁵⁰ G.A. Davis, S. B. Rimm, & D. Siegle, *Education of the Gifted and Talented (6th ed.)*, Harlow, Pearson Education Limited, 2014, halaman 136-137.

²⁵¹ H. Widyastono, Alternatif Program Pendidikan Bagi Pelajar SMA yang Memiliki Kecerdasan Istimewa, *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 2013, vol.19, no.4, halaman 594-607.

kebutuhan afektif lainnya.²⁵²

Ke depannya, perlu dibedakan antara layanan pendidikan khusus bagi pelajar dengan disabilitas dengan pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa. Selain itu, perlu mengatur bahwa: 1) pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat menyediakan layanan khusus dan satuan pendidikan khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa sesuai kebutuhan pelajar, dan 2) Penyediaan layanan khusus dan satuan pendidikan khusus didukung dengan penyediaan pendidik, tenaga kependidikan, dan kurikulum bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa sesuai kebutuhan pelajar.

c. Penyelarasan dengan Peraturan Lain dan Perluasan Kategori Pelajar dengan Kondisi Khusus

Pasal 32 ayat (2) UU Sisdiknas mengatur bahwa “Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.” Dalam pelaksanaannya, pengaturan terkait pendidikan bagi pelajar yang mengalami bencana perlu penyelarasan dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Selain itu, terdapat kondisi-kondisi lain yang memerlukan layanan khusus dari pemerintah, antara lain pelajar usia anak yang berhadapan dengan hukum, pelajar pengungsi dari luar negeri dan pelajar tanpa kewarganegaraan.

Pertama, terkait pelajar yang mengalami bencana. UU Sisdiknas yang berlaku saat ini terbit pada tahun 2003 dan hanya menyebutkan bencana alam dan bencana sosial. Konsep bencana dalam UU Sisdiknas berbeda dengan konsep dalam

²⁵² M. Yusuf, E. Widyorini, & J. M. van Tiel (Eds.), *Cerdas Istimewa di Kelas Inklusi: Buku Pegangan Guru dan Calon Guru*, Jakarta, Prenada, 2020, halaman 134.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengatur tiga jenis bencana yaitu bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Oleh karena itu, perlu diatur layanan khusus untuk pelajar yang mengalami bencana tanpa menyebutkan jenis bencananya agar selaras dengan peraturan perundangan terkait penanggulangan bencana. Selain itu, perlu memperjelas pengaturan mengenai pelajar yang mengalami bencana dengan memberikan ruang penerapan standar capaian dan/atau kurikulum yang disesuaikan untuk kondisi bencana, penyesuaian tugas dan tanggung jawab pendidik, penyesuaian mekanisme penilaian pelajar, dan/atau penyesuaian lain sesuai kebutuhan pembelajaran pelajar.

Kedua, terkait pelajar di daerah terpencil atau terbelakang. Konsep “daerah terpencil atau terbelakang” perlu diselaraskan dengan konsep daerah terdepan, terluar, dan tertinggal sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal. Dalam Pasal 1 angka 3 didefinisikan bahwa daerah tertinggal adalah daerah kabupaten yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional, yang berarti daerah tertinggal sudah mencakup daerah-daerah yang sebelumnya disebut sebagai “terbelakang”. Maka sebaiknya mensinkronkan pengaturan mengenai pelajar di daerah terpencil atau terbelakang dalam UU Sisdiknas yang terbit tahun 2003 menjadi pelajar di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.

Ketiga, terkait pelajar usia anak yang berhadapan dengan hukum. Menurut UNICEF, secara konseptual anak yang berhadapan dengan hukum dimaknai sebagai seseorang yang berusia di bawah 18 tahun yang berhadapan dengan sistem peradilan pidana dikarenakan yang bersangkutan disangka atau

dituduh melakukan tindak pidana.²⁵³ Dalam sistem perundang-undangan Indonesia, definisi tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Pada Undang-Undang tersebut, anak yang berhadapan dengan hukum dimaknai sebagai pelaku (diduga, disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana), anak yang menjadi korban tindak pidana, dan anak yang menjadi saksi tindak pidana dengan rentang usia 12 tahun tetapi belum mencapai usia 18 tahun. Berdasarkan data yang dirilis oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang jumlah perkara anak yang ada di Indonesia, pada tahun 2018, terdapat 6.902 perkara tindak pidana anak yang terjadi.²⁵⁴

Pada tataran global, Konvensi Hak Anak tahun 1989 mengatur prinsip-prinsip yang harus dipatuhi oleh negara yang berkaitan dengan hak anak yang berhadapan dengan hukum. Dari prinsip-prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa bagi anak yang berhadapan dengan hukum, pemerintah tetap memiliki kewajiban untuk menjamin hak-hak mereka. Anak-anak tersebut tersebut berhak untuk tidak mendapatkan diskriminasi dalam memperoleh akses ke pendidikan, serta berhak untuk tetap mendapatkan dukungan kelangsungan hidup dan tumbuh kembang sesuai dengan kepentingan terbaik anak tersebut. Indonesia sendiri telah meratifikasi Konvensi Hak Anak dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990.

Pada praktiknya, dalam rangka pembinaan anak berhadapan dengan hukum di Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah bekerja sama dengan Dinas Pendidikan Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan pendidikan formal

²⁵³ UNICEF, *Child Protection Information Sheet: Children in Conflict with the Law*, 2006, halaman 1.

²⁵⁴ Mahkamah Agung RI 2019, sebagaimana dikutip dalam Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Laporan Pelaksanaan Sistem Peradilan Tindak Pidana Anak Tahun 2019*, Jakarta, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2019, halaman 11-13.

berupa sekolah filial atau kelas jauh di LPKA Kelas I Palembang, LPKA Kelas I Tangerang, LPKA Kelas I Blitar, dan LPKA Kelas II Bandung dengan menginduk ke sekolah formal yang ditunjuk. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia juga bekerjasama dengan Dinas Pendidikan Kota dan lembaga swadaya masyarakat pemerhati anak untuk menyelenggarakan pendidikan non formal berupa pendidikan Paket A, B, dan C. Namun untuk lebih sistematis menangani pendidikan untuk pelajar usia anak yang berhadapan dengan hukum, perlu mengatur pendidikan untuk mereka secara eksplisit sebagai bagian dari pelajar dengan kondisi khusus yang rentan tidak mendapatkan layanan pendidikan.

Tabel 2.14. Jumlah anak pada LPKA tahun 2019

Pendidikan Formal			Pendidikan Non Formal		
SD	SLTP	SMA	Paket A	Paket B	Paket C
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
39	146	207	162	288	290

Sumber: Dirjen PAS, Kemenkumham, Tahun 2019

Keempat, terkait pelajar anak terlantar. Kewajiban pemerintah terkait anak terlantar sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 jo. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial. Dalam ketentuannya pada Undang-Undang tentang Perlindungan Anak, terhadap anak terlantar ini diwajibkan kepada pemerintah untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus (Pasal 53 ayat (1)) serta memelihara dan merawat baik dalam lembaga maupun di luar lembaga (Pasal 55 ayat (1)). Maka

perlu menyesuaikan pengaturan mengenai pelajar dengan kondisi khusus dengan menambahkan aturan tentang upaya pemberian layanan pendidikan kepada anak terlantar.

Kelima, terkait pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi, dan pelajar tanpa kewarganegaraan. Indonesia bukan merupakan negara penandatangan *United Nations Convention on Refugees* tahun 1951, sehingga tidak memiliki kewajiban untuk menjadi tempat tinggal permanen bagi pengungsi. Akan tetapi, terdapat asas *non-refoulement* sebagai norma dalam hukum internasional yang mengikat bagi seluruh negara. Asas *non-refoulement* adalah larangan suatu negara untuk mengembalikan atau mengirimkan pengungsi ke suatu wilayah tempat dia akan menghadapi persekusi atau penganiayaan yang membahayakan hidupnya karena alasan-alasan yang berkaitan dengan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu, atau karena keyakinan politiknya. Asas *non-refoulement* juga mengikat bagi negara yang tidak menjadi penandatangan *United Nations Convention on Refugees* tahun 1951 karena telah ditetapkan sebagai prinsip yang diakui sebagai hukum internasional kebiasaan (*customary international law*) pada *Expert Roundtable* yang diselenggarakan *United Nations Refugee Agency* (UNHCR) bekerjasama dengan *The Lauterpacht Research Centre for International Law, University of Cambridge*, Inggris pada 9-10 Juli 2001.²⁵⁵ Selain itu, Indonesia telah menandatangani dan meratifikasi Konvensi Hak Anak 1989 (*the United Nations Convention on the Rights of the Child*). Artikel 22 dari Konvensi ini menyebutkan bahwa semua negara penandatangan harus memfasilitasi setiap pengungsi anak untuk mendapatkan haknya, termasuk hak untuk mendapatkan pendidikan. Oleh karena itu, sudah seharusnya Indonesia melakukan perlindungan terhadap pengungsi anak dan memiliki

²⁵⁵ S. Riyanto, 'Prinsip Non-Refoulement dan Relevansinya dalam Sistem Hukum Internasional', *Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 22 No. 3, 2010, halaman 434-449.

kewajiban untuk memenuhi hak-hak anak yang tercantum dalam butir-butir pasal yang tertulis di dalam Konvensi Hak Anak ini.

Prinsip internasional ini juga sejalan dengan UUD NRI 1945 pasal 28G ayat (2) yang berbunyi, “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.” Pasal ini menyebutkan “setiap orang,” sehingga pasal ini tidak hanya berlaku bagi warga negara Indonesia. Hak yang sama juga tercermin pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh UNHCR di Indonesia, terdapat sekitar 13.174 pengungsi yang telah terdaftar secara resmi dalam database UNHCR.²⁵⁶ Selain itu, masih ada kemungkinan terdapat banyak yang belum terdaftar secara resmi atau masih berstatus sebagai pencari suaka. Saat ini Indonesia memiliki tiga belas rumah detensi imigrasi yang tersebar di beberapa daerah. Tanpa pengaturan yang tegas bahwa mereka berhak mendapatkan layanan pendidikan, beberapa pemerintah daerah ragu untuk menyediakan layanan tersebut untuk pengungsi. Selain pengungsi, Indonesia masih memiliki beberapa kasus yang menyebabkan kondisi penduduk tanpa kewarganegaraan, antara lain:²⁵⁷

1. Etnis Tionghoa Indonesia yang tidak memiliki dokumen untuk membuktikan kewarganegaraan Indonesia karena status kewarganegaraannya tercatat secara salah dalam dokumen registrasi sipil mereka dan mereka tidak dikenal sebagai warga negara Tiongkok ataupun Indonesia;
2. Etnis Arab dan India yang tidak memiliki dokumen untuk membuktikan kewarganegaraan mereka atau status

²⁵⁶ UNHCR, *Fact Sheet for Indonesia, February 2022*, diakses pada laman [<https://www.unhcr.org/id/lembar-fakta>] pada tanggal 1 Mei 2022.

²⁵⁷ UNHCR, *Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan*, disadur dari [<https://www.unhcr.org/id/orang-orang-tanpa-kewarganegaraan>] pada tanggal 1 Juni 2021.

kewarganegaraan mereka tercatat secara salah dalam dokumen registrasi sipil mereka;

3. Pekerja migran Indonesia yang kehilangan kewarganegaraannya berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang lama dan tidak dapat memperoleh kewarganegaraan berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru;
4. Sejumlah kecil orang Indonesia yang diasingkan keluar Indonesia karena konflik politik di tahun 1965 dan menjadi tanpa kewarganegaraan; dan
5. Orang lainnya yang menjadi tanpa kewarganegaraan karena tergolong sebagai migran tanpa dokumen kewarganegaraan dari Tiongkok dan tidak dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia karena tidak lahir di Indonesia.

Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa, “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.” Dengan adanya anak-anak pencari suaka, pengungsi dari luar negeri, dan anak-anak tanpa kewarganegaraan, pemerintah Indonesia dapat berkontribusi dalam pemenuhan hak sipil mereka dengan memberikan layanan pendidikan.

Ke depannya, perlu mengatur bahwa: 1) pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi dari luar negeri, dan pelajar tanpa kewarganegaraan dapat mengikuti pendidikan, dan 2) pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat menyediakan layanan pendidikan bagi mereka.

5. Standar Nasional Pendidikan

Pendidikan berbasis standar atau yang juga dikenal sebagai *standard-based education*, *competence-based education*, *proficiency-*

based education, standard-based system, mastery-based education, outcome-based education, dan performance-based education mulai dikenal dalam dunia pendidikan pada tahun 1990-an dengan tujuan memberikan patokan dalam peningkatan kualitas pendidikan secara nasional.²⁵⁸ Tapi standar nasional pendidikan justru dapat meningkatkan kesenjangan capaian pembelajaran antar kelompok siswa jika berhasil menggapai kelompok tertentu namun gagal menggapai kelompok lain.²⁵⁹ Resiko ini menunjukkan bahwa penerapan standar nasional pendidikan perlu lebih memperhatikan konteks keragaman dalam suatu negara.

Pasal 1 angka 17 UU Sisdiknas mendefinisikan Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai “kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia,” dan Pasal 35 ayat (1) mengatur adanya delapan SNP yaitu “standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.” Pengaturan ini memerlukan beberapa perbaikan: penyederhanaan dari delapan standar menjadi tiga standar, tidak memberlakukan semua standar secara seragam dalam semua jalur pendidikan, serta menyediakan ruang bagi daerah untuk memenuhi standar nasional pendidikan secara bertahap.

a. Penyederhanaan Standar Nasional Pendidikan

Adanya delapan standar yang mengatur segala aspek penyelenggaraan pendidikan dirasa terlalu kaku dan mengikat, serta tidak berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas proses dan hasil belajar. Dalam praktiknya, penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sangat beragam. Terdapat satuan-satuan pendidikan yang diselenggarakan

²⁵⁸ R.L. Colby, *Competency-Based Education: A New Architecture for K-12 Schooling*. Harvard Education Press, 2018, halaman 3.

²⁵⁹ D.N. Harris dan C.D. Herrington, “Accountability, Standards, and the Growing Achievement Gap: Lessons from the Past Half-Century”, *American Journal of Education* Volume 112, No. 2, 2006, halaman 209-238.

dengan pendekatan yang berbeda dan inovatif. Satuan-satuan pendidikan ini tidak sepenuhnya memenuhi semua standar nasional pendidikan yang ditetapkan oleh pemerintah, tetapi tetap dapat mencapai standar kompetensi lulusan yang diharapkan.

Salah satu contoh satuan pendidikan seperti ini adalah sekolah alam. Sekolah alam pada awalnya adalah sekolah yang digagas oleh Lendo Novo di tahun 1998 karena keprihatinan atas biaya pendidikan yang tidak terjangkau oleh sebagian masyarakat. Ide membangun sekolah alam adalah agar bisa membuat sekolah dengan kualitas sangat tinggi tetapi dengan harga terjangkau. Sekolah alam juga dibangun karena keterbatasan infrastruktur yang memadai, dengan kepercayaan bahwa yang paling utama dalam penyelenggaraan pendidikan adalah guru, metode belajar, dan bahan ajar.²⁶⁰ Pendekatan yang dominan digunakan dalam konsep sekolah alam adalah siswa diajak untuk melalui serangkaian kegiatan untuk mendapatkan pengamalan dan pengalaman, yang kemudian ditempatkan dalam struktur.²⁶¹ Pendekatan ini berbeda dengan pendidikan formal pada umumnya di Indonesia, di mana pelajar mempelajari buku pelajaran terlebih dulu, baru kemudian mengamalkan apa yang dipelajari. Pembelajaran di sekolah alam juga banyak dilaksanakan di ruang terbuka dengan memanfaatkan potensi yang ada di lingkungan sekolah. Pada prinsipnya, sekolah alam menggunakan metode patut dalam memilih model pembelajaran; artinya, metode apapun yang sesuai dapat digunakan, sehingga di sekolah alam yang berbeda dapat ditemukan model pembelajaran yang berbeda pula.

Contoh lain dari satuan pendidikan dengan pendekatan

²⁶⁰ T. I. Perdana dan V. Wahyudi (Eds.), *Menemukan Sekolah yang Membebaskan: Perjalanan Menggapai Sekolah yang Mendidik Anak Menjadi Manusia Berkarakter*, 2005, halaman 98.

²⁶¹ K. Ni'am, *Pengaruh Pendidikan Karakter Terhadap Akhlak Peserta Didik di Sekolah Menengah Pertama SAIM (Sekolah Alam Insan Mulia) Surabaya*. Skripsi, UIN Sunan Ampel Surabaya, 2017, halaman 6.

inovatif adalah Qaryah Thayyibah. Qaryah Thayyibah mengembangkan kurikulum sendiri yang tidak mengacu kepada kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah, dan siswa dapat ikut menentukan apa yang akan dipelajari.²⁶² Tempat belajar juga dapat di mana saja, tidak harus di ruang kelas; Qaryah Thayyibah tidak memiliki gedung sekolah ataupun laboratorium. Namun demikian, kualitas lulusan dari Qaryah Thayyibah telah dikenal bukan hanya di tingkat nasional, namun juga di tingkat internasional.

Pendekatan pembelajaran yang lebih inovatif berhubungan dengan kualitas yang dihasilkan. Studi yang dilakukan oleh Huang menunjukkan bahwa pendekatan pembelajaran yang inovatif berpengaruh positif signifikan terhadap kapabilitas inovasi.²⁶³ Standar pendidikan di Indonesia yang cenderung kaku akan mempersulit inovasi dan berdampak pada kualitas dan kinerja sumber daya manusia yang dihasilkan. Berdasarkan laporan *Global Innovation Index* yang melakukan pemeringkatan ekonomi dunia menurut kemampuan inovasi mereka, Indonesia masih berada di peringkat 85 dari 131 negara.²⁶⁴ Orang dewasa di Indonesia yang “berkinerja tinggi” pada persentil ke-90 mendapat skor 263, lebih rendah dari rata-rata orang dewasa OECD pada skor 271 dan lebih rendah dari rata-rata orang dewasa OECD dengan hanya pendidikan menengah atas pada skor 264. Indeks ini menggambarkan masih minimnya tingkat inovasi di Indonesia.

Oleh karena itu, pengaturan standar nasional pendidikan

²⁶² M. Hasim, 'Pembelajaran Berbasis Masyarakat di SLTP Alternatif Qaryah Thayyibah Salatiga', *Analisa: Journal of Social Science and Religion*, 2020, 17(2), halaman 263-274; A. Bahrudin, *Pendidikan Alternatif Qaryah Thayyibah*, LKIS Pelangi Aksara, 2007; A.F. Damayanti, H. Wicaksono, 'Model Pendidikan Pengembangan Potensi Diri Komunitas Belajar Qaryah Thayyibah, Kota Salatiga', *Solidarity: Journal of Education, Society and Culture*, 2020, 9(2), halaman 990-999.

²⁶³ S. Huang, 'Effect of Innovative Education on Innovation Capability and Organizational Performance in High Tech Industry'. *Eurasia Journal of Mathematics, Science and Technology education*, vol. 14, no. 3, 2018, halaman 777-784.

²⁶⁴ Global Innovation Index 2020: Indonesia, disadur dari [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020/id] pada tanggal 26 Mei 2021, halaman 1.

perlu mengakomodasi inovasi, keragaman, dan inisiatif pendekatan pembelajaran yang akan selalu berkembang di masa depan. Kajian yang dilakukan oleh Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan memberikan gambaran bahwa standar yang ada saat ini terlalu kompleks, dan karenanya perlu disederhanakan menjadi beberapa standar yang wajib dicapai, sedangkan standar yang lain cukup menjadi bagian dari atau pendukung keberhasilan pemenuhan beberapa standar tersebut.²⁶⁵ Dari delapan standar nasional pendidikan yang saat ini berlaku, standar yang paling penting adalah standar capaian, yaitu kriteria minimal tentang kesatuan sikap, keterampilan, dan pengetahuan yang menunjukkan capaian kemampuan pelajar dari hasil pembelajarannya pada akhir jenjang pendidikan. Standar capaian merupakan standar yang mengatur tentang capaian pembelajaran atau kualitas lulusan yang dituju. Luaran (*output*) dapat diklasifikasikan menjadi luaran prestasi akademik dan luaran non akademik, seperti sifat jujur, mau bekerjasama, rasa keingintahuan yang tinggi, dan toleransi.²⁶⁶

Standar-standar yang lain dapat dikelompokkan menjadi dua standar yaitu standar input dan standar proses. Standar input merupakan standar terkait hal-hal yang harus ada demi berlangsungnya suatu proses pendidikan. Masukan pendidikan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu masukan mentah (*raw input*), masukan sarana (*instrumental input*), dan masukan lingkungan (*environmental input*).²⁶⁷ *Raw input* merupakan pelajar yang diharapkan akan mengalami transformasi dari proses pendidikan itu sendiri.²⁶⁸ *Instrumental input* meliputi alat-alat yang memungkinkan proses pendidikan terjadi, seperti

²⁶⁵ Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan, Naskah Kajian Konsep dan Bentuk Standar Pendidikan Masa Depan, 2021, halaman 129-135.

²⁶⁶ I. Machali dan A. Hidayat, *The Handbook of Education Management: Teori dan Praktik Pengelolaan Sekolah/Madrasah di Indonesia*, Edisi Pertama, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, halaman 326.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ F.A. Yahya, 'Problem Manajemen Pesantren, Sekolah, Madrasah: Problem Mutu dan Kualitas Input-Proses-Output', *El-Tarbawi: Jurnal Pendidikan Islam*, Volume VIII, No. 1, 2015, halaman 105.

tujuan pendidikan, serta pendidik dan tenaga kependidikan. Sedangkan *environmental input* meliputi keadaan lingkungan belajar yang dapat mempengaruhi proses belajar, seperti keadaan gedung dan pencahayaan dan kebisingan. Secara umum, pendidikan memerlukan tujuan dan sasaran mutu yang jelas, staf yang kompeten dan berdedikasi, serta lingkungan yang kondusif. Standar input meliputi standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, dan standar pembiayaan. Standar proses merupakan standar terkait proses pembelajaran itu sendiri, yang umumnya mengatur tentang pelaksanaan proses belajar serta kurikulum yang diterapkan. Standar proses meliputi standar isi, standar proses, standar pengelolaan, dan standar penilaian.

Ke depannya, perlu menyederhanakan standar nasional pendidikan menjadi standar capaian, standar input, dan standar proses. Dengan standar nasional pendidikan yang lebih sederhana, tahapan pemenuhan standar nasional pendidikan lebih mudah dirancang dan kerumitan yang menyebabkan kebingungan dapat dihindari. Penyederhanaan standar nasional pendidikan ini juga akan mempermudah perancangan dan penerapan Standar Pelayanan Minimum (SPM). Pada saat ini, keterhubungan antara standar nasional pendidikan dan SPM kurang jelas. Ke depannya, standar input dan standar proses dalam standar nasional pendidikan dapat dicanangkan sebagai SPM.

Penyederhanaan standar nasional pendidikan juga perlu dilakukan pada jenjang pendidikan tinggi. Saat ini kedelapan standar nasional pendidikan diterapkan pada semua aspek tridarma pendidikan tinggi, yang berarti ada delapan standar pendidikan, ditambah dengan delapan standar penelitian, ditambah dengan delapan standar pengabdian masyarakat, dengan total 24 standar. Jumlah standar ini terlalu banyak dan menyebabkan kerumitan yang kontraproduktif. Ke depannya

standar nasional pendidikan untuk jenjang pendidikan tinggi dapat disederhanakan menjadi standar capaian, standar input, dan standar proses untuk masing-masing tridarma, yaitu pendidikan, penelitian, dan pengabdian masyarakat, yang berarti total ada sembilan standar.

b. Pemberlakuan Standar Nasional Pendidikan Sesuai Keragaman Jalur Pendidikan

Seperti dijelaskan sebelumnya, spektrum penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sangat luas dan beragam, dengan berbagai metode pengajaran, kualitas sarana prasarana, serta peserta didik dari berbagai rentang usia. Keragaman ini juga terefleksikan dalam jalur pendidikan nonformal.²⁶⁹ Pasal 26 ayat (3) UU Sisdiknas mengatur ragam pendidikan nonformal yang meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Akan tetapi Pasal 35 UU Sisdiknas tidak membedakan pengaturan mengenai standar nasional pendidikan menurut jalur pendidikan, yang berarti semua standar nasional pendidikan tetap berlaku baik untuk jalur pendidikan formal maupun jalur pendidikan nonformal.²⁷⁰ Padahal praktik pendidikan nonformal yang beragam justru memerlukan fleksibilitas dalam pelaksanaannya, bukan standar yang terlalu mengikat.

Layanan pengasuhan anak dalam jalur pendidikan nonformal, misalnya, sebaiknya tidak diikat dengan semua standar nasional pendidikan. Layanan pengasuhan anak

²⁶⁹ Y. Suryono, E. Tohani, *Inovasi Pendidikan Nonformal*, Graha Cendekia, Cetakan 1, Yogyakarta, November 2016, halaman 24.

²⁷⁰ Pada tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan pertama kali mengeluarkan kursus dan pelatihan dari cakupan standar nasional pendidikan.

bertujuan untuk mendukung keluarga dalam pengasuhan anak. Secara praktis, layanan ini tidak memiliki kurikulum atau tujuan pembelajaran tertentu selain memastikan bahwa anak sehat, senang, dapat bermain dengan aman, dan mendapatkan perawatan yang berkualitas saat orang tua anak bekerja. Dengan demikian, layanan pengasuhan anak tidak perlu diikat dengan standar lain selain standar input. Standar input yang berlaku pun dapat disesuaikan dengan kebutuhan anak usia dini, misalnya memastikan gedung dan ruangan yang ramah anak, serta pengasuh dan/atau pendidik dengan level kompetensi sesuai kebutuhan anak. Sebaliknya, pendidikan kesetaraan dalam jalur pendidikan nonformal perlu memenuhi standar capaian karena berfungsi sebagai substitusi persekolahan formal. Akan tetapi, subjalur pendidikan kesetaraan tidak perlu memenuhi standar input ataupun standar proses, karena dapat menggunakan metode yang beragam dalam pembelajarannya.

Selanjutnya, pendidikan pesantren pengkajian kitab kuning, pendidikan keagamaan nonformal, dan pendidikan kecakapan hidup yang mencakup pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja memiliki keberagaman praktik penyelenggaraan pendidikan dan kebutuhan pelajar yang sangat luas sehingga tidak perlu diikat dengan standar nasional pendidikan. Pemerintah tetap dapat menetapkan standar pendidikan untuk masing-masing praktik penyelenggaraan pendidikan jika diperlukan, misalnya standar pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja yang sesuai dengan kebutuhan dunia usaha, dunia kerja, dan dunia industri, namun standar tersebut tidak perlu berlaku pada semua jenis pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja dan tidak perlu berlaku secara nasional.

Jalur pembelajaran informal yang berbasis keluarga atau lingkungan dan tidak terlembagakan pun tidak perlu diikat

dengan standar nasional pendidikan. Perbedaan utama antara praktik pendidikan nonformal dan pembelajaran informal adalah pendidikan nonformal sebagai komplemen atau pengganti pendidikan formal memerlukan izin penyelenggaraan dari pemerintah, sedangkan pembelajaran informal tidak.

c. Pemenuhan Standar Nasional Pendidikan Yang Mengakomodasi Keragaman Kebutuhan

Saat ini standar nasional pendidikan yang berlaku untuk semua daerah sama, padahal situasi, kebutuhan, dan kemampuan daerah berbeda-beda. Bagi daerah tertinggal dan terpencil, standar nasional pendidikan yang berlaku tidak realistis untuk dipenuhi sehingga seringkali tidak dianggap relevan. Penelitian oleh program *Research on Improving Systems of Education* (RISE) membandingkan identifikasi masalah pembelajaran dan upaya penyelesaiannya di tiga kabupaten di Indonesia yaitu Way Kanan, Kebumen, dan Bukit Tinggi.²⁷¹ Dalam diskusi peneliti RISE dengan pihak pemerintah daerah Way Kanan, pemerintah daerah mengidentifikasi dua akar masalah, yaitu kepala sekolah tidak memiliki visi/target kerja yang jelas terkait peningkatan hasil belajar, dan tidak ada tuntutan dari orang tua terkait kualitas pembelajaran.²⁷² Maka area untuk perubahan yang disepakati adalah sebuah rapor kinerja kepala sekolah yang dibuat berdasarkan beberapa indikator proses dan indikator hasil. Standar nasional pendidikan yang seharusnya berperan sebagai indikator tersebut, namun pemerintah daerah menganggap standar nasional pendidikan masih terlalu jauh dari kondisi di daerah, sehingga jika dicanangkan sebagai indikator target dalam rapor,

²⁷¹ N. Rarasati, *Learning to Run Before Walking: A System-Level Analysis of Education in Indonesia*, RISE Programme Indonesia, dipaparkan di The Australian National University, Canberra, pada tanggal 19 Februari 2020, diakses pada laman [<https://rise.smeru.or.id/en/event/learning-run-walking-system-level-analysis-education-indonesia>] pada tanggal 1 Maret 2022.

²⁷² N. Rarasati, P. Sambodho, D. Suryadarma, T. Liang, *Rancangan Penelitian Laboratorium Pembelajaran di Way Kanan, Lampung*, Program RISE di Indonesia, 20 Maret 2019, disadur dari [<https://rise.smeru.or.id/id/publikasi/rancangan-penelitian-laboratorium-pembelajaran-di-way-kanan-lampung>] pada tanggal 1 Maret 2022.

akan tidak realistis. Akhirnya pemerintah daerah membuat indikator-indikator proses baru yang lebih realistis terkait kehadiran guru, ketersediaan buku, pertemuan kepala sekolah dan guru, dan indikator lain berdasarkan praktik sehari-hari di sekolah yang mudah untuk dicapai dan dimonitor. Untuk indikator hasil, pemerintah daerah tetap menggunakan peningkatan hasil tes numerasi dan literasi yang terstandarisasi di tingkat nasional.

Pengalaman pemerintah daerah Way Kanan mengilustrasikan pentingnya pentahapan dalam pemenuhan standar nasional pendidikan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Karena adanya kesenjangan dan titik awal yang berbeda antar daerah, menyamaratakan target pemenuhan standar nasional pendidikan cenderung tidak realistis dan mengurangi relevansi standar nasional pendidikan, terutama pada daerah-daerah yang masih tertinggal. Pengalaman pemerintah daerah Way Kanan tidak bersifat unik: hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kemdikbud pada tahun 2017 menunjukkan bahwa baru 20% satuan pendidikan Sekolah Menengah Pertama atau SMP di Indonesia yang dapat mencapai kriteria sebagaimana yang tertuang dalam standar nasional pendidikan yang berlaku.²⁷³ Temuan ini menunjukkan bahwa pengalaman pemerintah daerah Way Kanan relevan untuk banyak pemerintah daerah yang lain.

Dalam rangka mengakomodasi kondisi Indonesia yang memiliki disparitas antar daerah yang tinggi dengan mengatur bahwa pemenuhan standar nasional pendidikan dilakukan secara bertahap. Pentahapan level pemenuhan SNP ditujukan untuk memberikan kesempatan kepada pelajar, satuan pendidikan, dan daerah untuk memilih tahapan pemenuhan standar yang sesuai dengan kapasitas mereka saat itu.

²⁷³ Hasil evaluasi ini dikutip dalam Badan Standar Nasional Pendidikan, *Standar Nasional Pendidikan Multilevel Masa Depan*, 2021, halaman 64.

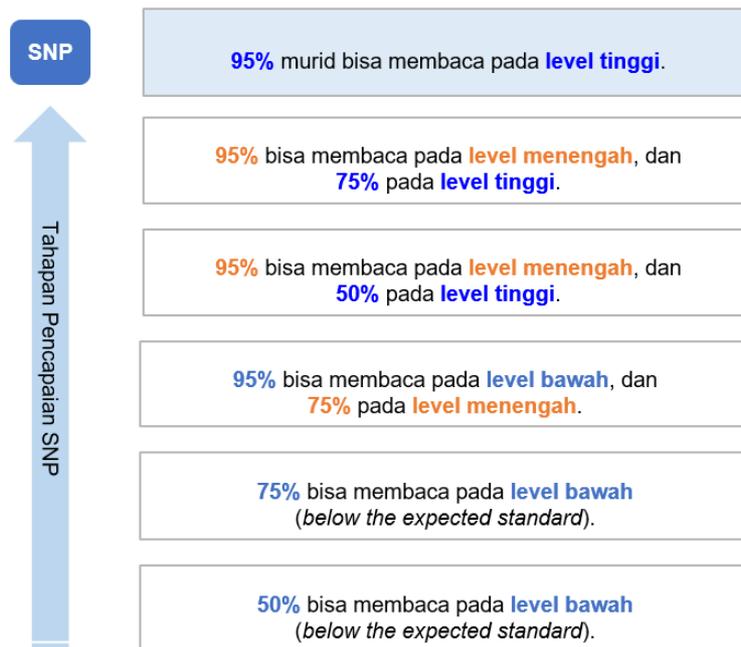
Pengaturan tersebut konsisten dengan penerapan standar pendidikan di beberapa negara maju termasuk Singapura, Amerika Serikat, dan Korea Selatan, di mana kebijakan pendidikan tidak bersifat sentralistik.²⁷⁴ Pengaturan tersebut juga konsisten dengan hasil survei yang dilakukan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan pada tahun 2021 terhadap 358 responden dengan latar belakang berbagai profesi bidang pendidikan pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan (SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK dan PT). Survei itu menemukan bahwa nyaris seluruh responden menjawab setuju atau sangat setuju terhadap keperluan akan standar dengan level berbeda atau standar multilevel. Responden menyatakan setuju atau sangat setuju terhadap pernyataan bahwa peserta didik memerlukan layanan yang berbeda karena terkait perbedaan dalam individu: tingkat kecerdasan, tipe kepribadian, dan gaya belajar (98%); perbedaan pengalaman belajar dan lingkungan (97%); perbedaan potensi dan sumber daya (manusia, keuangan, sarana prasarana) (95%).²⁷⁵

Dengan mengatur bahwa pemenuhan standar nasional pendidikan dilakukan secara bertahap, pemerintah mendorong pemerintah daerah untuk terus meningkatkan capaian standar nasional pendidikan mereka. Grafik 2.9 menyediakan ilustrasi pemenuhan standar nasional pendidikan secara bertahap untuk standar terkait capaian dan standar terkait pendidik. Tingkat teratas merupakan standar nasional pendidikan dan tingkat kedua hingga terbawah merupakan tahapan-tahapan pemenuhan standar nasional pendidikan.

²⁷⁴ Badan Standar Nasional Pendidikan, *Konsep dan Bentuk Standar Nasional Pendidikan Masa Depan*, 2021, halaman 39.

²⁷⁵ Badan Standar Nasional Pendidikan, *Standar Nasional Pendidikan Multilevel Masa Depan*, 2021, halaman 64.

Grafik 2.9. Ilustrasi pemenuhan SNP secara bertahap untuk mengakomodasi keragaman antar daerah



Daerah dengan titik awal jauh dari standar nasional pendidikan dapat mulai dengan tahapan yang paling realistis untuk mereka, misalnya pada target 75% siswa bisa membaca level bawah. Seiring dengan perkembangan hasil pembelajaran di daerah tersebut, pemerintah daerah dapat menuju ke tahapan berikutnya hingga akhirnya mencapai tingkat teratas, yaitu standar nasional pendidikan yang berlaku. Dengan demikian, standar nasional pendidikan dan tahapan pemenuhannya akan relevan untuk semua daerah di Indonesia dan bukan hanya daerah-daerah yang telah memenuhi standar tersebut.

Selain mengakomodasi perbedaan dan keragaman antar daerah, dapat menegaskan bahwa standar nasional pendidikan disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi pelajar penyandang disabilitas. Pengaturan ini konsisten dengan prinsip inklusif sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan pendidikan.

Pengaturan pemenuhan standar nasional pendidikan juga perlu disesuaikan untuk tidak hanya memberikan tanggung jawab pemenuhan kepada satuan pendidikan. Misalnya,

kualifikasi akademik pendidik dan sertifikat pendidik merupakan tanggung jawab pendidik itu sendiri dengan bantuan pemerintah atau pemerintah daerah. Namun kondisi saat ini, satuan pendidikan ditekan untuk mencapai standar nasional pendidikan agar mencapai status akreditasi yang lebih baik. Oleh karena itu, perlu pengaturan terkait tanggung jawab pemenuhan standar nasional pendidikan bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan satuan pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing.

6. Kurikulum

a. Pengaturan Struktur Kurikulum Sebagai Bagian Dari Kerangka Dasar Kurikulum

Dalam sebuah definisi yang dirumuskan oleh UNESCO *International Bureau of Education* (UNESCO IBE), kerangka kurikulum diartikan sebagai sebuah dokumen yang kurang lebih mengandung hal-hal berikut: 1) menuliskan visi nasional, pembangunan ekonomi, dan kebijakan pendidikan dalam sebuah konteks kurikulum; 2) mengatur target besar dan tujuan yang ingin dicapai oleh kurikulum pada setiap tahapan persekolahan; 3) menjelaskan filosofi pendidikan yang mendasari kurikulum dan pendekatan yang digunakan untuk belajar, mengajar, dan asesmen yang fundamental; 4) menguraikan struktur kurikulum, seperti mata pelajaran atau area pembelajaran, dan rasional dimasukkannya hal tersebut pada kurikulum; 5) mengalokasikan waktu untuk mata pelajaran dan/atau area pembelajaran pada tiap tingkatan; 6) memberikan panduan kepada pengembang kurikulum, pelatih guru, dan penulis buku teks; 7) menentukan persyaratan-persyaratan untuk implementasi kurikulum, pemantauan, dan evaluasi.²⁷⁶

²⁷⁶ UNESCO International Bureau of Education, *Curriculum framework*, disadur dari <http://www.ibe.unesco.org/en/glossary-curriculum-terminology/c/curriculum-framework> pada tanggal 1 Mei 2021.

Jika melihat praktik yang ada di negara lain, mayoritas tidak membedakan antara kerangka kurikulum dengan struktur kurikulum. Sebagai contoh, Finlandia menggunakan *national core curriculum* yang mendefinisikan tujuan kurikulum dan mengatur pengorganisasian konten inti dari tiap mata pelajaran. *National core curriculum* juga berisi tujuan yang ingin dicapai untuk lingkungan pembelajaran dan juga prinsip-prinsip pengembangan kurikulum, diferensiasi kurikulum, dan asesmen.²⁷⁷ Tidak ada dokumen yang terpisah antara prinsip-prinsip dan tujuan yang ingin dicapai kurikulum dengan pengorganisasian konten inti tiap mata pelajaran.

Pasal 38 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur bahwa kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan dasar dan menengah ditetapkan oleh pemerintah. Pengaturan ini mengimplikasikan bahwa kerangka dasar dan struktur kurikulum merupakan dua hal yang berdiri terpisah. Jika dibandingkan dengan definisi kerangka kurikulum dari UNESCO IBE dan praktik di Finlandia, baik kerangka dasar dan struktur kurikulum yang ada di Indonesia merupakan hal-hal yang termasuk dalam definisi kerangka kurikulum. Untuk menyederhanakan dan memudahkan para pemangku kepentingan di satuan pendidikan, kerangka dasar dan struktur kurikulum sebaiknya tidak diatur sebagai dua hal yang berbeda karena pada dasarnya struktur kurikulum termasuk dalam kerangka dasar kurikulum.

b. Menjamin Kemerdekaan Satuan Pendidikan Dalam Mengembangkan Dan Melaksanakan Kurikulum Operasional di Satuan Pendidikan

Besarnya negara Indonesia dengan beragam konteks budaya dan lingkungan menjadi salah satu alasan utama pentingnya kontekstualisasi kurikulum di tingkat satuan pendidikan. Kurikulum operasional yang dikembangkan di

²⁷⁷ OECD, *Education Policy Outlook: Finland*, OECD, 2020, halaman 16.

satuan pendidikan dan digunakan sehari-hari di kelas bukanlah hal yang berbeda dari kerangka kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kurikulum operasional merupakan pengembangan dari kerangka kurikulum nasional dengan mempertimbangkan konteks satuan pendidikan (visi misi satuan pendidikan, sumber daya yang tersedia, budaya lokal, dan sebagainya) dan karakteristik peserta didik (kesiapan belajar, tahap capaian pembelajaran, latar belakang sosio-ekonomi dan budaya keluarga).

Merujuk pada tipologi kurikulum yang telah disebutkan pada bagian definisi kurikulum, maka kerangka kurikulum merupakan *intended curriculum* yang kemudian diterjemahkan dan dioperasionalkan di satuan pendidikan di satuan pendidikan sebagai *implemented curriculum*. Keselarasan antara kedua tipe kurikulum tersebut sangat penting dalam menentukan ketercapaian tujuan kurikulum yang ditetapkan pemerintah.

Tingkat campur tangan pemerintah pusat dalam mengelola sistem kurikulum di satuan pendidikan berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Kontrol yang terpusat terhadap kurikulum biasanya ditujukan untuk meningkatkan standar dan memastikan koherensi kurikulum. Sementara itu, kurikulum yang terdesentralisasi merefleksikan kepercayaan pada keputusan yang berbasis lokal.²⁷⁸ Studi yang dilakukan oleh Isaac, Creese & Gonzalez menunjukkan bahwa beberapa negara menggunakan kurikulum nasional yang tersentralisasi dan negara-negara lainnya menggunakan *core curriculum* yang kemudian mempersilahkan interpretasi lokal dalam penerapannya.²⁷⁹ Berdasarkan data yang dihimpun dari OECD dan juga riset yang dilakukan oleh akademisi, beberapa contoh

²⁷⁸ W. Kuiper, & J. Berkvens (Eds.), *Balancing Curriculum Regulation and Freedom across Europe*, Enschede, CIDREE, 2013, halaman 15.

²⁷⁹ T. Isaac, B. Creese, & A. Gonzalez, 'Comparing International Curriculum Systems: the International Instructional Systems Study', *The Curriculum Journal*, 27, 2016, halaman 5-23.

pengelolaan kurikulum di negara-negara lain yaitu:

1. Pengelolaan kurikulum di Tiongkok

Saat ini Tiongkok menggunakan kurikulum dengan model tiga tingkat yang terdiri atas kurikulum tingkat nasional, kurikulum tingkat regional, dan kurikulum tingkat satuan pendidikan. Model ini melibatkan pemerintah pusat, otoritas di tingkat lokal, dan juga satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum yang paling sesuai dengan konteks lokal.

Pada tingkat nasional, Kementerian Pendidikan membuat rencana kurikulum untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah, mengembangkan panduan pengelolaan kurikulum dan menentukan kurikulum tingkat nasional serta jam belajarnya. Kementerian Pendidikan juga bertanggung jawab untuk menentukan standar kurikulum nasional dan melakukan ujicoba berdasarkan sistem evaluasi kurikulum.

Pada tingkat provinsi, otoritas yang relevan mengembangkan rencana implementasi dari kurikulum tingkat nasional. Dalam melakukannya, otoritas di tingkat provinsi berusaha untuk menginterpretasikan maksud dan tujuan dari kurikulum tingkat nasional, untuk kemudian diterjemahkan menjadi kurikulum lokal yang sesuai dengan konteks lokal. Rencana implementasi ini dikirimkan kepada Kementerian Pendidikan sebelum diberlakukan.

Pada tingkat satuan pendidikan, satuan pendidikan dapat mengorganisir guru-guru untuk mengembangkan kurikulum kelas (*course*) mereka sendiri dan melakukan riset edukasi berdasarkan rencana implementasi tingkat provinsi. Dalam pelaksanaan kurikulum dan pengembangan kurikulum kelas (*course*), biro pendidikan di tingkat lokal diharapkan untuk memandu dan melakukan supervisi terhadap kinerja satuan pendidikan. Satuan pendidikan kemudian memberikan umpan balik terkait

implementasinya.²⁸⁰

2. Pengelolaan kurikulum di Finlandia

Finlandia memiliki *core curriculum* yang memberi ruang untuk interpretasi lokal. Pemerintah pusat memberikan panduan pada guru untuk menyusun kurikulum satuan pendidikan berdasarkan *core curriculum* yang ada. Perencanaan kurikulum menjadi tanggung jawab satuan pendidikan dan pemerintah daerah

Sistem di Finlandia menunjukkan komitmen yang jelas pada pendidikan berkualitas yang responsif terhadap kebutuhan lokal. Sistem ini sangat terdesentralisasi dan hampir seluruh keputusan terkait pendidikan diambil di tingkat pemerintahan daerah atau satuan pendidikan, dengan partisipasi yang tinggi dari pemangku-pemangku kepentingan lainnya. Pemerintah pusat mengendalikan melalui strategi-strategi yang disampaikan secara reguler. Meskipun pendekatan-pendekatan yang dilakukan di tingkat lokal bervariasi, secara umum pemerintah daerah membentuk kelompok kerja yang bertanggung jawab dalam menginterpretasikan panduan tingkat nasional ke dalam konteks lokal. Beberapa pemerintah daerah memiliki kapasitas finansial untuk membayar koordinator kurikulum guna mengawasi proses yang dilakukan.²⁸¹

3. Pengelolaan kurikulum di Jepang

Jepang memiliki sejarah penggunaan kebijakan pendidikan yang sentralistik. Akan tetapi, saat ini mereka mulai meliberalisasi pendekatannya. Satuan pendidikan dapat menyusun kurikulum lokal dan juga metode pengajaran dari kerangka kurikulum nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.²⁸²

4. Pengelolaan kurikulum di Singapura

Singapura memiliki kurikulum nasional dengan

²⁸⁰ OECD, *Education in China: A Snapshot*, OECD, 2016, halaman 24.

²⁸¹ OECD, *Education Policy Outlook: Finland*, OECD, 2020, halaman 20.

²⁸² T. Isaac, B. Creese, & A. Gonzalez, 'Comparing International Curriculum Systems: the International Instructional Systems Study', *The Curriculum Journal*, 27, 2016, halaman 5-23.

sebutan *course syllabi* yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pada sistem ini, para guru diberikan ‘*white space*’ untuk mengadaptasi silabus sesuai dengan kebutuhan lokal.²⁸³

Dari contoh di atas dapat dilihat bahwa meskipun banyak negara menggunakan kurikulum nasional, mereka tetap memberikan kemerdekaan bagi otoritas pemerintahan daerah maupun satuan pendidikan untuk menerjemahkannya ke dalam konteks lokal. Bahkan negara seperti Tiongkok dengan peran pemerintah pusat yang sangat besar juga memberikan kebebasan bagi satuan pendidikan dalam membuat pelaksanaan kurikulum di tingkat satuan pendidikan. Indonesia dapat menarik pelajaran bahwa penting bagi satuan pendidikan untuk memiliki kurikulum operasionalnya sendiri yang dikembangkan sesuai dengan konteks kondisi dan kekhasan potensi daerah masing-masing, di samping mempertimbangkan tahap perkembangan usia dan kemampuan peserta didik. Oleh karena itu, perlu menjamin kemerdekaan satuan pendidikan dalam melaksanakan kurikulum operasional sesuai relevansi, kebutuhan, dan konteks masing-masing.

Sebagai bagian dari kemerdekaan satuan pendidikan, perlu mengatur bahwa muatan wajib dalam kurikulum di luar mata pelajaran agama, pendidikan Pancasila, dan Bahasa Indonesia tidak perlu berbentuk mata pelajaran masing-masing. Muatan wajib yang terdiri atas matematika, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan sosial, seni dan budaya, pendidikan jasmani dan olahraga, keterampilan/kecakapan hidup, dan muatan lokal dapat diorganisasikan secara fleksibel, relevan, dan kontekstual, yang artinya muatan tersebut dapat dituangkan secara terpisah atau terintegrasi dalam bentuk mata pelajaran, modul, blok, dan/atau tematik. Sebagai contoh, keterampilan/kecakapan hidup sebagai salah satu muatan wajib tidak harus dilaksanakan

²⁸³ *Ibid.*

dalam mata pelajaran sendiri, tetapi dapat juga diintegrasikan dengan mata pelajaran lainnya dalam bentuk modul, blok, atau tema jam pelajaran. Satuan pendidikan memiliki kemerdekaan untuk merancang kurikulum operasional dan cara mengajarnya masing-masing.

Bagian lain dari kemerdekaan satuan pendidikan adalah menentukan pendekatan terbaik untuk pelajar penyandang disabilitas dan pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa. Kedua kelompok tersebut memiliki kebutuhan yang berbeda dengan kebanyakan pelajar, sehingga perlu memberikan ruang untuk mengecualikan mereka dari pemenuhan muatan wajib kurikulum.

Bagi pelajar penyandang disabilitas, pedagogi dan kurikulum operasional satuan pendidikan perlu responsif terhadap kebutuhan mereka. Kurikulum yang digunakan harus bermakna, bermartabat (*dignified*), fleksibel, dan berpusat pada anak. Jika memungkinkan, kurikulum yang melayani kebutuhan-kebutuhan masing-masing pelajar penyandang disabilitas perlu dirancang oleh guru kelas dengan berkolaborasi bersama guru pendidikan khusus.²⁸⁴

Sementara itu, kurikulum bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa hendaknya memperhatikan kecerdasan, minat, dan bakat pelajar.²⁸⁵ Jika pelajar memerlukan percepatan belajar, maka dapat dilakukan pemadatan kurikulum dengan menyajikan materi yang esensial dan mengurangi repetisi sesuai dengan kecepatan belajar pelajar tersebut.²⁸⁶

²⁸⁴ B. van Halteren, I. Mulyadi, dan E. Nirarita, *Review of Promising Practices in Inclusive Education*, Jakarta, UNICEF, 2019, halaman 3.

²⁸⁵ J.L. Roberts dan T.F. Inman, *Strategies For Differentiating Instruction: Best Practices For The Classroom*. Waco, TX: Prufrock Press, 2007; C.A. Tomlinson dan J.M. Jarvis, 'Differentiation: Making curriculum work for all students through responsive planning & instruction'. Dalam S. Renzulli, E. J. Gubbins, K. S. McMillen, R. D. Eckert, & C. A. Little (Eds.), *Systems & Models For Developing Programs For The Gifted & Talented* (2nd ed.). Mansfield Center, CT: Creative Learning Press, 2009, halaman 599-628.

²⁸⁶ G.A. Davis, S.B. Rimm, dan D. Siegle, *Education Of The Gifted And Talented* (6th ed.). Harlow: Pearson Education Limited., 2014, halaman 116.

c. Pengembangan Kurikulum Melibatkan Masyarakat dan Dunia Usaha, Dunia Industri, dan Dunia Kerja

Kurikulum yang berkualitas dihasilkan dari proses pengembangan kurikulum yang valid, salah satunya melalui proses yang konsultatif. Proses pengembangan kurikulum yang konsultatif dilakukan dengan cara yang terbuka dan dalam semangat pluralitas serta partisipatif. Melalui konsultasi dengan beragam kelompok pemangku kepentingan selama proses pengembangan kurikulum, konten kurikulum yang dihasilkan akan bersifat inklusif, praktis, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 38 ayat (2) UU Sisdiknas, kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota untuk pendidikan dasar dan Provinsi untuk pendidikan menengah. Agar pengembangan kurikulum di Indonesia dapat lebih konsultatif, ke depannya penting untuk melibatkan pihak lain seperti dunia usaha, dunia industri, dan dunia kerja.

Merujuk pada pandangan Ki Hajar Dewantara, Yudi Latif berpendapat bahwa “pendidikan sebagai proses pembudayaan bukan hanya diorientasikan untuk mengembangkan pribadi yang baik, tetapi juga masyarakat yang baik.”²⁸⁷ Sebagai proses pembudayaan, pendidikan perlu berorientasi ganda, membangun pelajar yang mampu memahami diri sendiri sekaligus lingkungannya. Orientasi ini harus berimbang, di mana pendidikan membantu individu untuk mengenal potensi dirinya, dan memberikan kesempatan kepada setiap individu untuk menempatkan keunggulan-keunggulan dirinya di

²⁸⁷ Y. Latif, *Pendidikan yang Berkebudayaan: Histori, Konsepsi, dan Aktualisasi Pendidikan Transformatif*, Jakarta, Gramedia, 2020, halaman 237.

lingkungan sekitarnya.

Sebuah kurikulum tidak hanya mencerminkan masyarakat tetapi juga merupakan produk pada zamannya, sehingga ketika terjadi perubahan masyarakat baik dalam konteks lokal, nasional maupun global, maka kurikulum pendidikan juga mengalami perubahan dan/atau pembaruan.²⁸⁸ Sebagai upaya pengembangan dan/atau pembaruan kurikulum, maka kebutuhan untuk memotret kondisi masyarakat saat ini dan memprediksi masa yang akan datang adalah keniscayaan. Pelibatan masyarakat dalam konsultasi pengembangan kurikulum penting untuk dapat mewujudkan pelajar sebagai warga negara yang akan hidup dan berkontribusi dalam masyarakat.

Selain berorientasi pada kebutuhan masyarakat, kurikulum juga perlu untuk dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja di masa depan. Satuan-satuan pendidikan perlu untuk berfokus pada kecakapan dan pendidikan yang dibutuhkan oleh seorang pekerja. Hal ini tidak hanya bertujuan untuk mendapatkan pekerjaan, tetapi juga untuk mempersiapkan calon-calon pekerja yang dapat berkompetisi di dunia yang sudah sangat progresif. Pada sebuah penelitian yang dilakukan di Amerika Serikat, ditemukan bahwa para pemberi kerja menemui kesulitan untuk mendapatkan pekerja dengan kecakapan yang dibutuhkan meskipun tingginya angka pengangguran di sana.²⁸⁹

Untuk itu, penting untuk mengembangkan kurikulum yang dapat membentuk kecakapan yang sesuai dengan kebutuhan dunia kerja bagi pelajar. Kesempatan-kesempatan yang didapatkan pelajar melalui *problem-based learning* yang didasarkan pada permasalahan-permasalahan yang ditemui

²⁸⁸ W. Gordon II, R. Taylor, & P. Oliva, *Developing the Curriculum (What's New in Educational Administration & Leadership) (9th ed.)*, Pearson, 2018, halaman 148.

²⁸⁹ D.R. Barnett, 'Partnering Industry and Education for Curricular Enhancement: A Response For Greater Educational Achievement', *Online Journal of Workforce Education and Development*, Volume V, Issue 2, 2011, halaman 3.

dalam dunia kerja akan membantu pelajar untuk mengaplikasikan konsep-konsep kunci yang telah dipelajari sebelumnya. Hal ini dapat membentuk kecakapan praktis yang saat ini dirasa masih kurang dari para pencari kerja yang ada. Pelibatan berbagai pihak diperlukan untuk mengidentifikasi kebutuhan tenaga kerja, serta untuk menyusun kurikulum yang koheren dan *problem-based*.²⁹⁰

Sebagai *end-user* dari produk pendidikan yang ada di Indonesia, keterlibatan dunia usaha, dunia industri, dan dunia kerja dapat menghubungkan kurikulum dengan kecakapan dan pengetahuan yang dibutuhkan oleh dunia usaha/dunia industri. Hal ini dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja dari lulusan satuan pendidikan yang ada di Indonesia.

7. Pembelajaran dan Penilaian Pelajar

a. Asesmen Sebagai Bagian Dari Siklus Pembelajaran

Secara umum terdapat tiga jenis asesmen, yakni asesmen untuk belajar (*assessment for learning*), asesmen sebagai proses belajar (*assessment as learning*), dan asesmen terhadap belajar (*assessment of learning*).²⁹¹ Asesmen untuk belajar merupakan asesmen yang dilakukan oleh pendidik di awal pembelajaran untuk melihat kompetensi dan perkembangan belajar pelajar. Hasil diagnosis pendidik digunakan untuk memetakan kebutuhan belajar pelajar sehingga dapat menentukan strategi pembelajaran yang sesuai dengan kondisi pelajar.

Asesmen sebagai proses belajar membantu pendidik dan pelajar untuk mengetahui apa yang telah diketahui pelajar dan memberikan informasi yang digunakan untuk merencanakan tahap pembelajaran selanjutnya. Asesmen terhadap belajar

²⁹⁰ J. Howard, *Curriculum Development*, Center for the Advancement of Teaching and Learning, Elon University, 2007, halaman 6.

²⁹¹ National Forum for the Enhancement of Teaching and Learning in Higher Education, *Forum Insights: Expanding Our Understanding of Assessment and Feedback in Irish Higher Education*, 2017, halaman 2-3.

bertujuan untuk mengukur pencapaian pelajar. Fungsi dari asesmen ini adalah untuk menginformasikan dan meningkatkan pembelajaran dalam proses pengajaran, dapat mengukur konsep dan pemahaman pelajar dan mendorong pelajar untuk melakukan aksi untuk mencapai kompetensi yang dituju.

Asesmen ini tidak harus dilakukan di akhir pembelajaran, walaupun pada umumnya sering dilakukan di akhir pembelajaran. UNESCO IBE juga membagi asesmen menjadi dua jenis, yakni formatif dan sumatif. Asesmen formatif dimaksudkan untuk memfasilitasi kemajuan belajar dengan memahami bagian mana yang sudah maupun belum dikuasai oleh pelajar dan kemudian mencoba untuk mengatasi kesenjangan yang ada. Sementara itu, asesmen sumatif digunakan untuk menilai pencapaian pelajar setelah menjalani proses dalam periode waktu tertentu.²⁹² Selain kedua asesmen ini, asesmen diagnostik atau yang sering dikenal dengan pra-asesmen juga kerap dipakai oleh pendidik untuk menentukan kekuatan, kelemahan, pengetahuan, dan keterampilan individu murid sebelum pengajaran. Asesmen yang biasanya dilakukan di awal pembelajaran ini utamanya digunakan untuk mengidentifikasi kesulitan pelajar dan untuk memandu perencanaan pelajaran serta kurikulum sebagai pengembangan bahan *teaching at the right level*, sesuai prinsip pendidikan yang berorientasi pada pelajar. Asesmen dimaksudkan untuk memfasilitasi kemajuan belajar karena tiap pelajar memiliki titik awal dan kecepatan belajar yang berbeda, instrumen dan cara pelaksanaan asesmen bisa berbeda untuk tiap pelajar.

Pelaksanaan asesmen tidak harus terstandar dan formal. Apa yang dinilai juga bisa spesifik yaitu pemahaman konsep atau keterampilan spesifik sesuai dengan apa yang sedang dipelajari oleh pelajar. Setelah asesmen dilakukan, hasil asesmen yang

²⁹² J.A. Muskins, *Student Learning Assessment And The Curriculum: Issues And Implications For Policy, Design And Implementation*, UNESCO IBE, 2015, halaman 6.

sifatnya berupa umpan balik perlu segera diketahui dan dikomunikasikan pada pelajar. UU Sisdiknas saat ini tidak mengatur pembelajaran secara eksplisit. Perlu memperjelas bahwa pembelajaran merupakan sebuah siklus yang terdiri atas perencanaan pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, dan asesmen pembelajaran. Pengaturan ini menegaskan bahwa asesmen merupakan bagian dari siklus pembelajaran dan dilakukan secara terus menerus untuk perbaikan pembelajaran. Selain itu, hasil asesmen juga digunakan sebagai dasar penilaian pelajar oleh pendidik. Dengan demikian, sebaiknya dibedakan penggunaan istilah asesmen dan penilaian, di mana asesmen merupakan bagian dari siklus pembelajaran, sedangkan penilaian merupakan kegiatan yang dilakukan pendidik yang mengandung unsur keputusan atau *judgment*, baik untuk menentukan kenaikan kelas pelajar, kelulusan pelajar, maupun tingkat perkembangan anak di akhir pendidikan anak usia dini.

b. Perubahan Konsep Evaluasi Terhadap Hasil Belajar Peserta Didik Menjadi Penilaian Pelajar

Saat ini UU Sisdiknas mengatur dua jenis evaluasi pendidikan. Pasal 58 ayat (1) UU Sisdiknas mengatur jenis pertama, yaitu evaluasi yang bertujuan “memantau proses, kemajuan dan perbaikan hasil belajar peserta didik”. Pasal 58 ayat (2) UU Sisdiknas mengatur jenis kedua, yaitu evaluasi yang bertujuan “menilai pencapaian standar nasional pendidikan”. Evaluasi jenis kedua ini dilakukan pada siswa, sekolah, dan program pendidikan oleh lembaga mandiri secara “berkala, menyeluruh, transparan, dan sistemik.” Sehingga perlu memperjelas perbedaan antara dua jenis evaluasi tersebut dengan mengubah konsep evaluasi terhadap hasil belajar peserta didik menjadi penilaian pelajar, sedangkan konsep evaluasi terhadap pencapaian standar nasional pendidikan tetap menggunakan istilah evaluasi dan diatur pada bab evaluasi. Lebih jauh, perlu membedakan antara penilaian pelajar oleh

pendidik, pemerintah pusat, dan lembaga mandiri.

1) **Penilaian Pelajar Oleh Pendidik**

Sejak tahun 2003 hingga tahun 2014, penentuan kelulusan pelajar dari satuan pendidikan di Indonesia dilakukan melalui ujian nasional. Padahal penggunaan ujian terstandar untuk menjadi penentu kelulusan sebagaimana halnya dengan ujian nasional kerap menjadi perdebatan dalam perumusan kebijakan pendidikan di negara-negara lain di dunia. Amerika Serikat melakukan reformasi pada sistem penilaian hasil belajar pelajar mereka seiring dengan diterbitkannya undang-undang tentang *No Child Left Behind* (NCLB) yang disahkan pada tahun 2002.²⁹³ NCLB meminta tiap negara bagian untuk menerapkan tes terstandar matematika dan bahasa Inggris pada setiap pelajar kelas 3 sampai 8 (serta satu kali di jenjang sekolah menengah atas). Tes-tes tersebut diharuskan mengacu pada standar capaian yang dipandang cukup tinggi atau ambisius untuk mendorong peningkatan mutu. Sekolah yang gagal meningkatkan skor tes pelajar terancam mendapat berbagai sanksi, mulai dari pengurangan kewenangan pengelolaan dana bantuan sampai penutupan sekolah.²⁹⁴ Selain dampaknya pada prestasi siswa, NCLB juga memiliki beragam dampak lain yang tidak semua bersifat positif. Salah satunya, tes-tes terstandar memicu terjadinya penyempitan kurikulum, yakni berkurangnya kesempatan belajar di luar pelajaran matematika dan bahasa Inggris.²⁹⁵

Kesempatan pengembangan profesional bagi guru di luar pengajaran matematika dan bahasa juga menjadi lebih

²⁹³ J. L. Nolen, *No Child Left Behind: United States education [2001]*, Britannica, Januari 2002, disadur dari [<https://www.britannica.com/topic/No-Child-Left-Behind-Act>] pada tanggal 1 Maret 2022.

²⁹⁴ A. Klein, 'No Child Left Behind: An Overview', *Education Week*, 10 April 2015, disadur dari [<https://www.edweek.org/policy-politics/no-child-left-behind-an-overview/2015/04>] pada tanggal 1 Maret 2022.

²⁹⁵ D. Berliner, 'Rational Responses To High Stakes Testing: The Case Of Curriculum Narrowing And The Harm That Follows', *Cambridge Journal of Education*, 41(3), 2011, halaman 37–41.

sempit.²⁹⁶ Hal ini dapat dilihat sebagai respon yang rasional bahwa dengan sumber daya yang terbatas maka guru, sekolah, dan dinas pendidikan akan memilih menggunakan sumber daya tersebut pada hal-hal yang menjadi kriteria evaluasi dalam NCLB. Bahkan untuk pelajaran matematika dan bahasa Inggris pun, NCLB mendorong guru untuk menekankan latihan soal dan persiapan tes tertulis.²⁹⁷ Karena itu, dampak positif meningkatnya prestasi matematika dasar di Amerika Serikat perlu dilihat dalam konteks yang lebih utuh dimana mengakibatkan berkurangnya kesempatan belajar di luar apa yang secara langsung diukur oleh tes-tes terstandar tersebut.

Sementara itu, Singapura mempraktikkan asesmen yang lebih otentik dan berorientasi pada proses belajar.²⁹⁸ Sebagai contoh, karya hasil tugas kelompok mulai digunakan sebagai bagian dari kriteria seleksi masuk universitas. Ujian *high stakes* di level pra-universitas juga mulai melibatkan asesmen unjuk kinerja (*performance assessment*) seperti praktikum melakukan penelitian di bidang sains, penggunaan sumber-sumber primer di bidang sejarah, analisis studi kasus di bidang ekonomi, dan merancang karya seni dan aplikasi komputer.²⁹⁹

Selaras dengan apa yang dilakukan oleh Singapura, Tiongkok melarang penggunaan tes terstandar untuk siswa kelas 1 sampai kelas 3 jenjang pendidikan dasar. Untuk kelas 4 dan seterusnya, tes terstandar hanya boleh dilakukan maksimal sekali setiap semester untuk pelajaran tertentu

²⁹⁶ J. M. Smith, & P. E. Kovacs, 'The Impact Of Standards-Based Reform On Teachers: The Case Of No Child Left Behind.' *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 17(2), 2011, halaman 201–225.

²⁹⁷ L. Schoen, & L. D. Fusarelli, 'Innovation, NCLB, and the Fear Factor: The Challenge of Leading 21st-Century Schools in an Era of Accountability', *Educational Policy*, 22(1), 2008, halaman 181–203.

²⁹⁸ K. Tan, *Assessment For Learning Reform In Singapore – Quality, Sustainable Or Threshold?*. dalam R. Berry & B. Adamson (Eds.), *Assessment Reform in Education: Policy and Practice*, Dordrecht, Springer Science and Business Media, 2011, halaman 75-87.

²⁹⁹ R. Sellen, K. Chong, & C. Tay, *Assessment Shifts in the Singapore Education System*, artikel dipresentasikan pada Annual IAEA Conference, Singapore, 2006.

saja seperti Bahasa Cina dan matematika. Tes jenis lain juga dibatasi. Secara umum, siswa tidak boleh diminta menjalani ujian lebih dari dua kali tiap semester.³⁰⁰ Distrik Shanghai melangkah lebih jauh lagi dengan mengembangkan sistem asesmen yang komprehensif. Penilaian siswa tidak dilakukan hanya berdasarkan ujian atau tes terstandar pada akhir tahun ajaran, melainkan berdasarkan portofolio yang mencakup skor tes, hasil tugas-tugas di tiap pelajaran, aktivitas dan pencapaian personal di luar pelajaran, serta aktivitas sosial di luar sekolah. Shanghai juga mengurangi bobot tes akademik dalam seleksi masuk perguruan tinggi.

Dari ketiga contoh tersebut dapat dilihat bahwa, berbeda dengan Amerika Serikat, penilaian terhadap hasil belajar pelajar yang dilakukan oleh Singapura dan Tiongkok didorong oleh kesadaran bahwa kuatnya pengaruh ujian tertulis dapat menghambat praktik belajar mengajar yang berorientasi pada kompetensi Abad 21 yang kompleks. Karena itu, meski sistem pendidikannya tergolong sebagai yang paling efektif di dunia, Singapura dan Tiongkok berupaya mengurangi pengaruh ujian tertulis yang terstandar, dan mendorong praktik penilaian yang lebih inovatif dan komprehensif seperti *performance assessment*. Penilaian terhadap hasil belajar pelajar perlu mencakup semua bagian dari kurikulum, namun bukan berarti penilaian harus dilakukan secara terstandar. Kompetensi yang sama bisa ditunjukkan dengan cara yang berbeda antar siswa. Misalnya, sebagian siswa mungkin yang lebih nyaman menunjukkan pemahamannya melalui tanya jawab atau melalui representasi visual semacam *mind map* daripada tes tertulis. Selain itu, kurikulum satu sekolah belum tentu sepenuhnya sama dengan kurikulum sekolah lain. Variasi

³⁰⁰ Y. Zhao, *Lessons That Matter: What Should We Learn From Asia's School Systems?*, Mitchell Policy Paper (Vol. 4), Mitchell Institute, 2015, halaman 20.

antar individu dan antar sekolah ini sulit ditangkap oleh ujian terstandar, apalagi jika dilakukan terstandar secara nasional.

Uraian di atas menunjukkan bahwa penilaian terhadap hasil belajar pelajar memang seharusnya menjadi ranah kerja dan tanggung jawab pendidik. Hanya pendidik yang memiliki akses untuk melakukan asesmen pembelajaran secara terus menerus dalam siklus pembelajaran yang lalu digunakan sebagai basis penilaian. Hanya pendidik yang dapat mengumpulkan informasi yang cukup komprehensif untuk menilai pencapaian belajar pelajar selama satu periode waktu. Tantangan bagi Indonesia adalah memastikan pendidik-pendidik kita memiliki kompetensi penilaian yang memadai untuk mampu memilih model penilaian yang tepat, menyusun instrumen penilaian, mengolah hasil, kemudian memaknai hasil penilaian tersebut sebagai informasi untuk perbaikan pembelajaran. Sebuah tes terstandar dari pihak eksternal seperti Ujian Nasional dan Ujian Sekolah Berstandar Nasional tidak akan mampu memberikan diagnosa kondisi pelajar secara utuh (kognitif, afektif, karakter dan psikomotorik) dan memberikan umpan balik perbaikan pembelajaran yang disesuaikan (*tailored*) terhadap kondisi individu siswa. Sebagai pihak yang terus mendampingi para siswa dalam kesehariannya, pendidik merupakan pihak yang paling mengerti kompetensi dan capaian pembelajaran yang sudah dimiliki oleh masing-masing pelajar.

Pada jenjang PAUD, pendidik melakukan penilaian yang berfokus pada tingkat perkembangan anak. Sementara itu, pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, pendidik melakukan penilaian terhadap hasil belajar pelajar untuk menentukan kenaikan kelas. Begitu juga halnya dengan kelulusan dari satuan pendidikan, hasil belajar selama 6

tahun (untuk SD) atau 3 tahun (untuk SMP dan SMA) terlalu luas dan kompleks untuk bisa diukur hanya menggunakan tes tertulis yang diselenggarakan terpusat. Hanya pendidik yang bisa melakukan penilaian pencapaian belajar pelajar secara komprehensif melalui asesmen yang berkelanjutan menggunakan beragam instrumen. Sejalan dengan prinsip ini, sebenarnya Pasal 58 ayat (1) UU Sisdiknas telah mengatur bahwa evaluasi hasil belajar peserta didik sebagai kewenangan guru, dan Pasal 61 mengatur pemberian ijazah/sertifikat yang menandakan kelulusan sebagai kewenangan sekolah. Ke depannya, perlu mengatur bahwa hasil penilaian pelajar oleh pendidik digunakan untuk menentukan kelulusan pelajar. Meski dilakukan oleh pendidik dan diselenggarakan oleh masing-masing satuan pendidikan, penilaian untuk kelulusan tetap mengacu pada tujuan belajar yang dirumuskan dalam kurikulum sekolah maupun standar nasional pendidikan.

2) Penilaian Pelajar Oleh Pemerintah Pusat

Ujian nasional di Indonesia kerap diartikan sebagai penilaian terhadap hasil belajar pelajar oleh pemerintah pusat. Padahal, tujuan awal diadakannya ujian nasional adalah untuk memetakan mutu pendidikan yang ada di Indonesia. Pelaksanaan ujian nasional yang sudah berjalan sekian lama telah membentuk ekosistem yang seringkali mensyaratkan hasil ujian sebagai prasyarat untuk dapat melamar pekerjaan maupun melanjutkan pendidikan. Dengan dihapuskannya ujian nasional, maka perlu mengatur bahwa pelajar yang masih memerlukan pengakuan hasil belajar dari pemerintah, misalnya untuk perpindahan dari jalur pendidikan nonformal ke jalur pendidikan formal atau untuk melamar pekerjaan, dapat memanfaatkan layanan penilaian pelajar oleh pemerintah. Layanan ini merupakan layanan opsional dan tidak bersifat wajib untuk seluruh

pelajar.

Beberapa negara menyediakan layanan opsional serupa. Di Norwegia, misalnya, orang dewasa yang belum menempuh pendidikan dasar dan menengah memiliki hak individu untuk memperoleh asesmen terhadap pembelajaran lampaunya, dihubungkan dengan kurikulum nasional pada tingkat yang relevan. Seseorang dengan pengalaman kerja lebih dari lima tahun dapat memperoleh sertifikasi yang menjadi bukti hasil pembelajaran. Sertifikat tersebut juga dapat digunakan untuk mendaftar pada jenjang pendidikan tinggi.³⁰¹

3) Penilaian Pelajar Oleh Lembaga Mandiri

The UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training (UNESCO-UNEVOC) menegaskan pentingnya jaringan pemangku kepentingan yang mencakup kelompok-kelompok yang lebih luas, tidak hanya dari pemerintah, tetapi juga kelompok komunitas, asosiasi profesi, swasta, hingga dunia usaha dan dunia industri. Jaringan tersebut dapat memainkan peran vital dalam pemberian umpan balik terhadap kebutuhan sektoral, hingga memastikan kualifikasi yang ditetapkan pada suatu sektor komprehensif, koheren, progresif dan sesuai dengan tujuannya.³⁰² Bagaimanapun, pemerintah memiliki keterbatasan kapasitas dalam melakukan penilaian terhadap kompetensi-kompetensi yang sifatnya khusus dan spesifik. Kredensial yang dikeluarkan oleh pihak di luar satuan pendidikan dikenal sebagai kredensial alternatif (*alternative credentials*). OECD mendefinisikan *alternative credentials* sebagai kredensial yang bukan merupakan kualifikasi pendidikan formal dari otoritas pendidikan nasional.

³⁰¹ UNESCO Institute for Lifelong Learning, *Recognition, Validation and Accreditation of Non-formal and Informal Learning in UNESCO Member States*, Hamburg, UNESCO, 2015, halaman 32.

³⁰² UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training, *The Development of a National System of Vocational Qualifications*, Bonn, UNESCO, 2006, halaman 7.

Kredensial ini dianggap sebagai pengisi kekosongan atau kesenjangan yang ada antara program pendidikan dengan kecakapan yang dicari oleh perusahaan.³⁰³ Oleh karena itu, diperlukan peran dari lembaga-lembaga mandiri dengan pengalaman dan keahlian khusus.

Contoh lembaga mandiri yang dimaksud adalah lembaga yang menyelenggarakan ujian terstandar seperti tes bahasa Indonesia bagi penutur asing, tes potensi akademik, tes psikologi, uji kompetensi keahlian, tes bahasa asing, dan tes persyaratan melamar ke perguruan tinggi di luar negeri. Dengan perkembangan zaman yang ada, penilaian terhadap hasil belajar pelajar tidak lagi hanya menjadi ranah satuan pendidikan maupun pemerintah. Lembaga-lembaga sertifikasi, asosiasi profesi, hingga dunia industri juga dapat melakukan evaluasi terhadap hasil belajar pelajar. Perlu memastikan undang-undang yang memayungi sistem pendidikan nasional mengakomodasi keberagaman yang ada dalam praktik pendidikan di Indonesia dengan menyediakan ruang untuk penilaian pelajar oleh lembaga mandiri. Penilaian tersebut merupakan layanan opsional/tidak bersifat wajib, dan fokus untuk menilai kompetensi tertentu.

8. Akreditasi dan Evaluasi

a. Memunculkan Pengaturan Mengenai Lembaga Akreditasi Internasional

Selain akreditasi oleh lembaga akreditasi nasional dan lembaga akreditasi mandiri sebagaimana diatur dalam UU Sisdiknas dan UU Dikti, perlu menambahkan pengaturan mengenai akreditasi oleh lembaga akreditasi internasional. Saat ini keberadaan lembaga akreditasi internasional telah diakui dalam peraturan turunan UU Dikti, namun belum diakui dalam

³⁰³ S. Kato, V. Galán-Muros and T. Weko, *The Emergence Of Alternative Credentials*, OECD Education Working Papers, No. 216, Paris, OECD Publishing, 2020, halaman 7.

peraturan turunan UU Sisdiknas. Oleh karena itu, perlu mengatur bahwa lembaga akreditasi internasional diakui oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. Pada jenjang pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan dasar, dan jenjang pendidikan menengah, akreditasi satuan pendidikan oleh lembaga akreditasi internasional bersifat opsional. Pada jenjang pendidikan tinggi, akreditasi program studi bersifat wajib dan dapat dilakukan oleh lembaga akreditasi internasional.

b. Penyesuaian Pengaturan Evaluasi Agar Dilakukan Terhadap Sistem Pendidikan

Pasal 58 ayat (2) UU Sisdiknas saat ini mengatur bahwa evaluasi sistem ditujukan untuk menilai pencapaian standar nasional pendidikan. Dari perspektif pemerintah pusat sejak tahun 2003 hingga tahun 2014 evaluasi sistem dilaksanakan melalui ujian nasional berskala besar berbasis sensus yang hasilnya bisa digunakan untuk membandingkan skor antar kelompok pelajar, antar sekolah, antar daerah, dan antar waktu secara objektif. Dalam pelaksanaannya, ujian nasional memerlukan instrumen terstandar yang diadministrasikan dan diskoring secara terstandar pula. Sebagai konsekuensi, ujian seperti ini biasanya dijalankan secara terpusat dengan sistem pelaporan yang terjadwal. Hingga tahun 2014, ujian nasional bahkan digunakan untuk menentukan kelulusan. Sistem pengolahan yang terpusat ditambah dengan kebutuhan nilai yang cepat untuk proses seleksi masuk sekolah berdampak pada pilihan proses yang lebih mudah dan hemat waktu. Instrumen didominasi oleh soal-soal yang dapat diskoring secara otomatis seperti soal pilihan ganda.³⁰⁴

Penilaian pencapaian standar nasional pendidikan sebagai bentuk evaluasi terhadap sistem pendidikan Indonesia tidak

³⁰⁴ A. Aditomo, dkk, *Kajian Akademik dan Reformasi Sistem Asesmen Nasional*, 2020, halaman 3.

perlu dilakukan melalui ujian yang ditempuh semua peserta didik, karena inferensi atau kesimpulan yang hendak diambil ada pada level populasi: kelompok peserta didik di sebuah sekolah, daerah, dan seterusnya. Maka evaluasi terhadap sistem pendidikan dengan penilaian pelajar tidak perlu dilakukan dengan metode yang sama. Evaluasi terhadap sistem pendidikan memerlukan penilaian secara utuh untuk mengakomodasi berbagai fungsi: diagnosis perbaikan pembelajaran, pemantauan mutu, seleksi, kelulusan (pemberian kredensial), ataupun *benchmarking*.³⁰⁵

Ke depannya, perlu mengatur bahwa evaluasi terhadap sistem pendidikan dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah pusat merujuk pada standar nasional pendidikan, dan evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah daerah dilaksanakan paling sedikit berdasarkan hasil dari evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian perbedaan antara evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah dan penilaian pelajar oleh pendidik lebih jelas, dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah lebih terintegrasi.

9. Pendidik dan Tenaga Kependidikan

a. Penataan Definisi Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Saat ini definisi tentang Pendidik dan Tenaga Kependidikan diatur dalam Pasal 1 angka 5 dan 6 UU Sisdiknas. Pasal 1 angka 5 UU Sisdiknas berbunyi, “Tenaga Kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan.” Sedangkan Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas berbunyi, “Pendidik adalah Tenaga Kependidikan yang berkualifikasi sebagai guru, dosen, konselor,

³⁰⁵ *Ibid.*, halaman 5.

pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.”

Ada kerancuan pengertian Pendidik karena Pendidik ditafsirkan sebagai “Tenaga Kependidikan”. Padahal pada kenyataannya, Pendidik dan Tenaga Kependidikan memiliki perbedaan tugas yang signifikan. Secara umum, Pendidik memiliki tugas, peran, dan tanggung jawab terkait perencanaan dan pelaksanaan proses pembelajaran, sedangkan Tenaga Kependidikan memiliki tugas terkait pengelolaan dan pelayanan administrasi dan teknis yang menunjang proses pendidikan. Maka pengaturan yang mengelompokkan Pendidik dalam Tenaga Kependidikan menjadi kurang tepat. Oleh karena itu, perlu merevisi definisi Pendidik dan Tenaga Kependidikan sehingga lebih jelas dan tidak tumpang tindih untuk mendorong tata kelola dari Pendidik dan Tenaga Kependidikan yang lebih baik.

Selain itu, Pasal 1 ayat 6 UU Sisdiknas menyebutkan banyak jenis pendidik dalam sistem pendidikan Indonesia saat ini, yaitu “guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain”. Walaupun beberapa jenis Pendidik yang disebutkan memiliki tugas yang serupa, perbedaan penyebutan di tingkat Undang-Undang berujung pada perbedaan hak dan kewajiban antar jenis Pendidik. Perbedaan hak dan kewajiban ini disebabkan karena terbitnya UU Guru dan Dosen di tahun 2005 yang menambahkan hak-hak guru terkait gaji, tunjangan seperti tunjangan profesi dan tunjangan khusus, serta maslahat lainnya yang tidak diberikan kepada Pendidik di luar guru dan dosen. Pendidik non-guru dan non-dosen juga sering mengalami ketidakjelasan jenjang karir. Ke depannya, demi keadilan dari segi tugas, hak, dan kewajiban, perlu menentukan kembali jenis-jenis Pendidik yang diatur di tingkat Undang-Undang.

Pertama, perlu mengelompokkan Pendidik yang

menjalankan tugas selayaknya guru ke dalam kategori guru. Sekitar 232 ribu Pendidik pada pendidikan anak usia dini usia 3-5 tahun, misalnya, menjalankan tugas selayaknya guru pada Taman Kanak-Kanak yang umumnya menerima anak usia 4-6 tahun, sementara itu sekitar 52 ribu Pendidik pada program pendidikan kesetaraan juga menjalankan tugas selayaknya guru sekolah. Selain itu, sekitar 12 ribu Pendidik dalam satuan pendidikan pesantren pada jalur pendidikan formal dan satuan pendidikan keagamaan pada jalur pendidikan formal juga menjalankan tugas selayaknya guru madrasah. Ke depannya, perlu dilakukan revisi terhadap definisi guru untuk mencakup juga Pendidik pada jenjang PAUD pada jalur pendidikan formal, serta Pendidik pada jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah pada jalur pendidikan formal dan nonformal. Sedangkan Dosen tetap merupakan Pendidik dan ilmuwan pada jenjang pendidikan tinggi.

Kedua, perlu untuk memunculkan kategori Pendidik keagamaan untuk menaungi Pendidik pada jalur pendidikan nonformal, tepatnya pada pendidikan pesantren berbentuk pengkajian kitab kuning dan pendidikan keagamaan nonformal seperti pendidikan madrasah diniyah takmiliyah, ma'had al-jami'ah, pendidikan Al Qur'an, majelis taklim, sekolah minggu Buddha, pesantian, dan pabbajja.

Ketiga, perlu memunculkan kategori "instruktur" dan menggabungkan pendidik di luar guru, dosen, dan pendidik keagamaan ke dalam kategori tersebut. Kata "instruktur" memiliki pengertian yang luas dan dapat menjadi nama dari kategori ini. Kamus Cambridge mengartikan instruktur sebagai seseorang yang memiliki pekerjaan mengajari kecakapan praktis kepada orang lain.³⁰⁶ Sementara itu, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan instruktur sebagai orang yang

³⁰⁶ Cambridge Dictionary, *instructor*, disadur dari [https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/instructor] pada tanggal 7 Juli 2021.

bertugas mengajarkan sesuatu dan sekaligus memberikan latihan dan bimbingannya.³⁰⁷ Kedua definisi tersebut cukup umum dan dapat mengakomodasi fungsi dan tanggung jawab hampir semua jenis pendidik di luar guru, dosen, dan pendidik keagamaan. Semua pendidik non-keagamaan yang memenuhi syarat sebagai guru dan dosen masuk ke dalam kategori guru dan dosen, sedangkan pendidik non-keagamaan yang memiliki keahlian dan keterampilan tertentu namun tidak memenuhi syarat sebagai guru dan dosen masuk ke dalam kategori instruktur. Hal ini tidak berarti bahwa sebutan lain seperti pamong belajar, widyaiswara, dan tutor tidak boleh digunakan lagi. Sebutan tersebut tetap dapat digunakan, tapi pengaturan mengenai kelompok pendidik instruktur merupakan pengaturan yang berlaku pada mereka.

Dengan semua pertimbangan di atas, perlu menata pendidik sehingga menjadi empat kategori yaitu guru, dosen, pendidik keagamaan, dan instruktur. Termasuk perlu mengatur hak dan kewajiban pendidik secara umum, lalu mengatur masing-masing kategori secara lebih rinci.

b. Penekanan Pentingnya Pendidikan Profesi Guru Sebagai Syarat untuk Mengajar

UU Guru dan Dosen mengatur bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Lebih lanjut, Undang-Undang tersebut juga mendefinisikan profesional sebagai pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi.

³⁰⁷ KBBI Daring, *instruktur*, disadur dari [<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/instruktur>] pada tanggal 7 Juli 2021.

Akan tetapi, UU Guru dan Dosen tidak mengatur lebih lanjut mengenai pendidikan profesi guru (PPG).

Hal ini berbeda dengan profesi lainnya seperti dokter dan advokat. Mahasiswa kedokteran yang telah lulus Sarjana Kedokteran (S.Ked) diharuskan untuk mengambil Pendidikan Profesi Dokter (P2D) untuk menjadi dokter. Bagi yang ingin memulai karir sebagai seorang advokat, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU Advokat) mengatur bahwa, “Yang dapat diangkat sebagai Advokat adalah sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum dan setelah mengikuti pendidikan khusus profesi Advokat yang dilaksanakan oleh Organisasi Advokat.” Calon advokat wajib mengambil Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) setelah lulus S1 Fakultas Hukum.

Pada saat ini, seseorang dapat mengajar di satuan pendidikan tanpa harus mengikuti PPG, walaupun ketidakikutsertaan dalam PPG ini berimplikasi pada tidak diperolehnya tunjangan profesi yang melekat pada sertifikat pendidik yang didapatkan setelah menyelesaikan PPG. Ke depannya, PPG perlu menjadi prasyarat utama menjadi guru untuk menjamin kualitas dan profesionalisme guru yang ada di satuan pendidikan. Oleh karena itu, perlu menegaskan pengaturan bahwa setiap orang yang akan menjadi guru wajib lulus dari PPG. Pengaturan ini tidak berarti bahwa PPG akan menggantikan kualifikasi minimum sarjana yang harus dimiliki oleh guru. PPG merupakan pendidikan profesi, dan selama ini juga telah diatur bahwa pendidikan profesi hanya dapat diambil setelah program sarjana. Persyaratan ini konsisten dengan persyaratan pada pengaturan profesi-profesi lainnya. PPG akan diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dan dapat melibatkan organisasi profesi guru dalam pelaksanaannya. Khusus bagi pendidikan profesi guru untuk

guru pendidikan agama dan guru pendidikan keagamaan, PPG akan diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.

Pengecualian untuk PPG dapat diberikan kepada guru dengan keahlian khusus. Yang dimaksud dengan keahlian khusus adalah keahlian spesifik atau unik yang diperoleh dari pengalaman kerja yang membentuk intuisi kepakaran, dan/atau keahlian langka yang dimiliki oleh sekelompok orang yang jumlahnya sangat sedikit atau terbatas dan diperlukan oleh satuan pendidikan.³⁰⁸ Untuk guru-guru yang sudah mengajar dapat “diputihkan” kewajibannya untuk mengikuti PPG dan terus mengajar. Sedangkan untuk calon-calon guru baru, pemerintah memastikan kapasitas penerimaan PPG untuk menjamin daya tampung dan meningkatkan dukungan finansial melalui beasiswa untuk calon guru tidak mampu. Semua calon guru akan diwajibkan untuk mengikuti PPG terlebih dahulu sebelum dapat mengajar. Dengan demikian dalam jangka panjang kualitas guru di Indonesia diharapkan akan menjadi lebih baik untuk memenuhi tujuan pendidikan nasional.

Kewajiban PPG ini secara otomatis telah menutup pintu lain untuk menjadi guru. Fakta di lapangan menunjukkan banyaknya guru honorer atau guru tidak tetap yang direkrut oleh satuan pendidikan dan dibayar menggunakan dana bantuan operasional sekolah atau iuran komite sekolah.³⁰⁹ Perekrutan guru dengan cara tersebut selain sulit untuk dijaga kualitasnya, juga menempatkan guru pada posisi yang tidak ideal baik secara ketenagakerjaan maupun kesejahteraan. Dengan diwajibkannya seorang calon guru untuk menempuh PPG terlebih dahulu, maka

³⁰⁸ Definisi “keahlian khusus” berdasarkan rumusan dalam Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 41 Tahun 2021 tentang Rekognisi Pembelajaran Lampau.

³⁰⁹ Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Profesionalisme Guru Tidak Tetap (GTT) di Sekolah Negeri*, Jakarta, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2017, halaman 35-36.

perekrutan guru melalui mekanisme guru honorer atau guru tidak tetap sudah tidak lagi dimungkinkan.

c. Sertifikasi Merupakan Syarat Menjadi Guru, Bukan Syarat Penerimaan Tunjangan

Pasal 16 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik. Selanjutnya, Pasal 82 ayat (2) mengatur bahwa guru yang belum memiliki sertifikat pendidik wajib memilikinya paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya UU Guru dan Dosen, yaitu tahun 2015. Pada kenyataannya, dengan kapasitas PPG dalam jabatan yang terbatas pada sekitar 78 ribu lulusan per tahun, pemerintah tidak dapat meluluskan 3 juta guru di Indonesia dari PPG dalam waktu 10 tahun. Hingga tahun 2022 saat naskah akademik ini disusun, sekitar 1,5 juta guru dari 3 juta guru atau 50% guru yang ada di Indonesia belum memiliki sertifikat pendidik.³¹⁰

Mengingat keterbatasan tersebut, pengaturan dalam UU Guru dan Dosen yang membatasi pemberian tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik perlu dikaji kembali. Pada hakikatnya, sertifikasi dan tunjangan memiliki tujuan yang berbeda. Sertifikat pendidik yang diperoleh dari penyelesaian PPG merupakan syarat untuk mengajar sebagai guru. Sedangkan tunjangan merupakan bagian dari penghasilan guru. Jika seseorang terlanjur bekerja sebagai guru tanpa sertifikasi, misalnya karena tidak adanya kewajiban sertifikasi sebelum terbitnya UU Guru dan Dosen atau karena keterbatasan kapasitas PPG setiap tahunnya, maka guru tersebut semestinya tetap menerima penghasilan yang layak tanpa perlu menunggu sertifikasi. Pembatasan pemberian tunjangan profesi kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik dalam UU Guru dan Dosen menyebabkan tujuan sertifikasi dan tujuan tunjangan

³¹⁰ Data Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan pada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, bulan Juli 2022.

keduanya tidak tercapai. Tujuan sertifikasi untuk menjamin kualitas dan profesionalisme calon guru tidak tercapai karena kapasitas PPG yang terbatas terbagi untuk calon guru (PPG pra jabatan) serta guru yang sedang mengajar (PPG dalam jabatan) tanpa bisa memenuhi kebutuhan keduanya secara memadai. Tujuan tunjangan tidak tercapai karena guru-guru yang sudah mengajar semestinya mendapatkan penghasilan yang layak namun tidak mendapatkannya karena menunggu antrian sertifikasi.

Ke depannya, perlu memisahkan pengaturan mengenai sertifikasi dan penghasilan guru. Sertifikat pendidik dari PPG merupakan prasyarat utama menjadi guru. Pengaturan ini perlu berlaku untuk calon guru baru yang belum mengajar. Sedangkan bagi guru yang sudah mengajar namun belum memiliki sertifikat pendidik, penghasilannya tidak semestinya bergantung pada sertifikasi. Penghasilan guru mengikuti dua Undang-Undang terkait ketenagakerjaan, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ketenagakerjaan). Artinya, seorang guru aparatur sipil negara tidak perlu menunggu sertifikasi dan perlu langsung menerima tunjangan yang melekat pada gaji aparatur sipil negara sesuai dengan pengaturan dalam UU ASN. Demikian pula dengan seorang guru pada satuan pendidikan swasta, tidak perlu menunggu sertifikasi dan perlu langsung menerima pengupahan yang layak sesuai kesepakatan antara pemberi kerja dan pekerja sesuai dengan pengaturan dalam UU Ketenagakerjaan.

Pemisahan pengaturan antara sertifikasi dan penghasilan guru perlu dilengkapi dengan beberapa pengaturan lainnya. Pertama, perlu memastikan perekrutan guru aparatur sipil negara setiap tahunnya mencukupi supaya tidak ada lagi guru

honorar dalam satuan pendidikan negeri. Kedua, setiap guru yang telah menerima tunjangan profesi dan tunjangan khusus sesuai UU Guru dan Dosen tetap menerima tunjangan tersebut sepanjang tetap memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketiga, perlu terjadi peningkatan tunjangan guru yang mengikuti pengaturan dalam UU ASN untuk memastikan penerimaan penghasilan yang layak. Keempat, perlu terjadi peningkatan bantuan operasional satuan pendidikan swasta untuk membantu yayasan sebagai pemberi kerja memberikan penghasilan yang layak kepada pendidik pada satuan pendidikan swasta.

d. Penyederhanaan Pengaturan Persyaratan Dosen

Pasal 46 ayat (2) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa dosen memiliki kualifikasi akademik minimum lulusan program magister untuk program diploma atau program sarjana, dan lulusan program doktor untuk program pascasarjana. Pada pelaksanaannya, pengaturan kualifikasi minimum di tingkat Undang-Undang dirasa kurang fleksibel untuk menghadapi kebutuhan perguruan tinggi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Perguruan tinggi kesulitan untuk mengundang praktisi industri yang mahir di bidangnya namun tidak memiliki gelar magister maupun doktor untuk dapat mengajar di perguruan tinggi. Selain itu, pengaturan kualifikasi minimum dosen di tingkat Undang-Undang juga menyulitkan perekrutan calon dosen bagi perguruan-perguruan tinggi baru serta perguruan-perguruan tinggi di daerah tertinggal. Ke depannya, pemerintah dapat menurunkan pengaturan mengenai kualifikasi dan kompetensi minimum dosen ke tingkat peraturan turunan di bawah Undang-Undang untuk mengakomodasi dengan lebih baik keragaman kebutuhan perguruan tinggi di Indonesia.

Pasal 53 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengatur bahwa pemerintah memberikan tunjangan profesi kepada dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik. Pada kenyataannya, dengan

keterbatasan anggaran untuk melakukan sertifikasi dosen setiap tahunnya, hingga tahun 2022 saat naskah akademik ini disusun, sekitar 129 ribu dari 266 ribu dosen atau 49% dosen yang ada di Indonesia belum memiliki sertifikasi.³¹¹

Pengaturan dalam UU Guru dan Dosen yang membatasi pemberian tunjangan profesi kepada dosen yang telah memiliki sertifikat pendidik perlu dikaji kembali. Sebagaimana telah dijelaskan terkait guru, sertifikat dosen dan tunjangan dosen pun memiliki tujuan yang berbeda. Sertifikat dosen merupakan syarat untuk mengajar sebagai dosen, sedangkan tunjangan merupakan bagian dari penghasilan dosen. Jika seseorang terlanjur bekerja sebagai dosen tanpa sertifikasi, misalnya karena tidak adanya kewajiban sertifikasi sebelum terbitnya UU Guru dan Dosen atau karena keterbatasan kapasitas sertifikasi setiap tahunnya, maka dosen tersebut semestinya tetap menerima penghasilan yang layak tanpa perlu menunggu sertifikasi.

Keberadaan sertifikasi dosen sendiri memerlukan kajian yang lebih mendalam. Kajian oleh Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan pada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi menemukan perbedaan mendasar antara proses sertifikasi dosen di Indonesia dengan beberapa negara lain seperti Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia, dan Taiwan.³¹² Pertama, tidak semua negara bagian di Amerika Serikat dan Australia mewajibkan sertifikasi dosen. Di Inggris, sertifikasi dosen bahkan tidak diwajibkan melainkan hanya dianjurkan. Kedua, Inggris, Taiwan, serta negara bagian Amerika Serikat dan Australia yang memiliki sertifikasi dosen melakukan sertifikasi terhadap calon dosen, bukan terhadap dosen yang

³¹¹ Data Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi pada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, bulan Juli 2022.

³¹² F.N. Krisna, S.F. Martono, J. Purnama, Y.F. Martak, T. Restuaji, Y. Indrayani, Laporan Teknis Kajian Dampak Sertifikasi terhadap Kinerja Dosen, Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan, Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2021, halaman 37-38.

sudah mengajar. Kepemilikan sertifikat digunakan oleh calon dosen untuk melamar pekerjaan sebagai dosen. Sedangkan di Indonesia, sertifikasi justru diberikan kepada dosen yang sudah terlanjur mengajar di perguruan tinggi. Ketiga, proses sertifikasi di Indonesia tidak didahului dengan program pendidikan, sedangkan sertifikasi di negara-negara lain dalam kajian tersebut mengharuskan adanya program pendidikan paling tidak selama satu tahun. Kajian ini menunjukkan bahwa kewajiban sertifikasi dosen secara nasional di Indonesia perlu dipertimbangkan kembali secara seksama. Jika sertifikasi dosen bersifat wajib dan bertujuan untuk memastikan profesionalisme calon dosen, maka sertifikasi semestinya diberikan setelah melalui program pendidikan tertentu dan menjadi prasyarat seseorang untuk memasuki profesi dosen, bukan dilakukan terhadap seseorang yang sudah mengajar sebagai dosen.

Pengaturan mengenai sertifikat dosen juga perlu dipisahkan dari pengaturan mengenai penghasilan dosen. Sebagaimana perubahan pengaturan terkait guru, bagi dosen yang sudah mengajar namun belum memiliki sertifikasi, penghasilannya tidak semestinya bergantung pada sertifikasi. Penghasilan dosen mengikuti dua Undang-Undang terkait ketenagakerjaan, yakni UU ASN dan UU Ketenagakerjaan. Artinya, seorang dosen aparatur sipil negara tidak perlu menunggu sertifikasi dan perlu langsung menerima tunjangan yang melekat pada gaji aparatur sipil negara sesuai dengan pengaturan dalam UU ASN. Demikian juga dengan seorang dosen pada perguruan tinggi swasta, tidak perlu menunggu sertifikasi dan perlu menerima pengupahan yang layak sesuai kesepakatan antara pemberi kerja dan pekerja sesuai dengan pengaturan dalam UU Ketenagakerjaan.

Sebagaimana perubahan pengaturan terkait guru, pemisahan pengaturan antara sertifikasi dan penghasilan dosen perlu dilengkapi dengan beberapa pengaturan lainnya. Pertama, perlu pemenuhan kebutuhan dosen pada perguruan tinggi

negeri. Kedua, setiap dosen yang telah menerima tunjangan profesi dan tunjangan khusus sesuai UU Guru dan Dosen tetap menerima tunjangan tersebut sepanjang tetap memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketiga, perlu terjadi peningkatan tunjangan dosen yang mengikuti pengaturan dalam UU ASN untuk memastikan penerimaan penghasilan yang layak. Keempat, perguruan tinggi swasta sebagai pemberi kerja dosen perlu mengambil tanggung jawab penuh terhadap penyediaan penghasilan yang layak bagi dosen masing-masing. Baik instrumen akreditasi maupun bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada perguruan tinggi swasta perlu mempertimbangkan pemenuhan kewajiban perguruan tinggi swasta sebagai pemberi kerja terkait penghasilan yang layak bagi dosen yang bekerja di tempat mereka.

e. Standarisasi Jenjang Jabatan Akademik Dosen dengan Negara Lain

Nomenklatur jenjang jabatan akademik dosen selama ini diatur dalam pasal 48 ayat (2) UU Guru dan Dosen dan pasal 72 ayat (1) UU Dikti. Kedua pasal tersebut menyatakan bahwa jenjang jabatan akademik dosen tetap terdiri atas asisten ahli, lektor, lektor kepala, dan profesor.

Dalam implementasinya, dosen seringkali mengalami kesulitan karena nomenklatur lektor dan lektor kepala tidak dikenal di negara lain. Akibatnya, akademisi Indonesia kesulitan memberikan informasi tepat kepada akademisi di negara lain tentang tingkat senioritas mereka. Jika mengacu kepada Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 164/M/Kpt/2019 tentang Penyebutan Jabatan Akademik Dosen, dapat ditemukan pengaturan penyebutan jabatan akademik dosen yang telah disesuaikan dengan penyebutan jabatan secara internasional dalam Bahasa Inggris, yakni:

1. dosen atau belum memiliki jabatan akademik disebut *lecturer*;
2. asisten ahli dan lektor disebut *assistant professor*;
3. lektor kepala disebut *associate professor*; dan
4. profesor disebut *professor (full professor)*.

Untuk mensejajarkan tingkat senioritas jenjang jabatan akademik di Indonesia dengan negara lain dan mengonfirmasi penggunaan nomenklatur yang telah disesuaikan, pemerintah sebaiknya mengganti nomenklatur jenjang akademik dosen di perguruan tinggi Indonesia menjadi: asisten ahli (*assistant*), profesor asisten (*assistant professor*), profesor asosiat (*associate professor*), dan profesor (*full professor*).

f. Memunculkan Pengaturan Mengenai Kode Etik Guru Nasional dan Kode Etik Dosen Nasional

Salah satu bentuk profesionalisme sebuah profesi ditandai dengan adanya organisasi profesi dan kode etik profesi tersebut. Organisasi profesi mengatur kode etik yang harus dipatuhi oleh setiap individu yang memiliki profesi tersebut. Kode etik merupakan sarana untuk melakukan pengawasan terhadap oknum yang mencoreng martabat profesinya.

Saat ini profesi guru tidak memiliki satu organisasi profesi, sehingga tidak ada kode etik tunggal yang berlaku bagi semua guru. Hal ini berbeda ketika merujuk pada profesi lain seperti akuntan publik, dokter, dan advokat. Regulasi yang menaungi profesi-profesi tersebut secara tegas mengatur keberadaan organisasi profesi serta kode etik tunggal yang berlaku bagi seluruh individu yang menekuni profesi tersebut. Sebagai contoh, pada profesi akuntan publik, pengaturan terkait asosiasi profesi diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik (UU Akuntan Publik). Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa Menteri menetapkan hanya 1 (satu) Asosiasi Profesi Akuntan Publik untuk menjalankan kewenangan sesuai dengan ketentuan

dalam Undang-Undang. Pasal 26 ayat (1) UU Advokat menegaskan bahwa untuk menjaga martabat dan kehormatan profesi Advokat, disusun kode etik profesi advokat oleh Organisasi Advokat. Adapun implikasi terhadap pelanggaran kode etik diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Advokat, yakni pemberian sanksi yang berupa hukuman ringan seperti teguran lisan hingga pencabutan izin kerja/lisensi atau pemberhentian tetap dari profesi tersebut.

Pada praktiknya, saat ini terdapat lebih dari satu organisasi profesi guru di Indonesia. Masing-masing organisasi profesi guru ini memiliki kode etiknya sendiri yang berbeda satu sama lain. Adanya keragaman kode etik yang berlaku di tingkat organisasi profesi guru merupakan proses demokrasi dan berekspresi dalam praktek berorganisasi. Akan tetapi, keragaman kode etik juga dapat menimbulkan kebingungan jika diterapkan secara bersamaan. Seorang guru yang melanggar kode etik sebuah organisasi profesi guru bisa jadi tidak dianggap melanggar kode etik organisasi profesi guru lain. Sebagai sebuah profesi, sudah seyogyanya profesi guru memiliki sebuah kode etik tunggal yang berlaku bagi seluruh guru yang ada di Indonesia.

Ke depannya, perlu diatur mengenai kode etik guru yang mengikat perilaku guru dalam pelaksanaan tugas keprofesian paling sedikit mencakup kode etik guru nasional. Kode etik guru nasional disusun oleh organisasi profesi guru di bawah koordinasi kementerian yang menyelenggarakan urusan pendidikan dan ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pendidikan.

Selama ini kode etik dosen diatur oleh masing-masing perguruan tinggi dan mengalami permasalahan yang sama dengan kode etik guru, di mana seorang dosen yang melanggar kode etik pada satu perguruan tinggi bisa jadi tidak dianggap melanggar kode etik perguruan tinggi lain. Sejalan dengan pengaturan mengenai kode etik guru, maka perlu mengatur

keberadaan kode etik dosen nasional yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pendidikan. Dengan demikian, kode etik dosen yang ditetapkan oleh setiap perguruan tinggi paling sedikit mencakup kode etik dosen nasional.

10. Sekolah Diplomatik Dan Lembaga Pendidikan Asing

Pasal 64 UU Sisdiknas mengatur bahwa satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh perwakilan negara asing di Indonesia bagi peserta didik warga negara asing dapat menggunakan ketentuan yang berlaku di negara yang bersangkutan atas persetujuan pemerintah Republik Indonesia. Pada pelaksanaannya, sampai dengan tahun 2022, telah terbentuk delapan sekolah diplomatik yang diselenggarakan oleh negara asing di Indonesia.³¹³ Sebagai bentuk asas resiprositas dalam hukum internasional, terdapat bentuk ekuivalen sekolah diplomatik yang diselenggarakan oleh pemerintah Republik Indonesia di luar negeri yang saat ini disebut Sekolah Indonesia Luar Negeri (SILN). Pada tahun 2022, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi menyelenggarakan 13 SILN yang tersebar di 9 negara.³¹⁴ SILN menyelenggarakan pendidikan bagi warga negara Indonesia di luar negeri menggunakan kurikulum yang berlaku di Indonesia. Akan tetapi hingga saat ini pengaturan terkait SILN hanya berada di tingkat peraturan menteri yaitu Peraturan Bersama Menteri Luar Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 7 Tahun 2015 dan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan Indonesia di Luar Negeri. Mengingat perbedaan pelaksanaan SILN dengan sekolah lainnya di wilayah Indonesia, perlu mengatur keberadaan SILN di tingkat undang-undang untuk menjadi dasar hukum keberadaan mereka. Pengaturan tersebut dapat menyebutkan bahwa Pemerintah

³¹³ Data Direktorat Jenderal PAUD, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2022.

³¹⁴ Data Sekretariat Jenderal, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2022.

Indonesia dapat menyediakan sekolah diplomatik yang menjalankan kurikulum Indonesia di luar negeri bagi warga negara Indonesia, berdasarkan persetujuan dari pemerintah negara setempat.

Selain itu, seiring dengan meningkatnya standar kompetensi tenaga kerja, permintaan masyarakat semakin tinggi untuk satuan pendidikan yang memiliki akreditasi internasional dan dapat membantu anak-anak mereka untuk memasuki perguruan tinggi di luar negeri.³¹⁵ Lembaga pendidikan asing dapat berkontribusi untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Namun demikian, masuknya lembaga pendidikan asing perlu dipastikan tidak kontra produktif terhadap tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Setiap sekolah atau lembaga pendidikan yang ada di Indonesia harus diatur agar pelajar, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, mendapatkan hak pendidikan secara layak dan berkualitas serta mendapatkan jaminan keamanan dan kenyamanan atas dirinya sebagai individu.

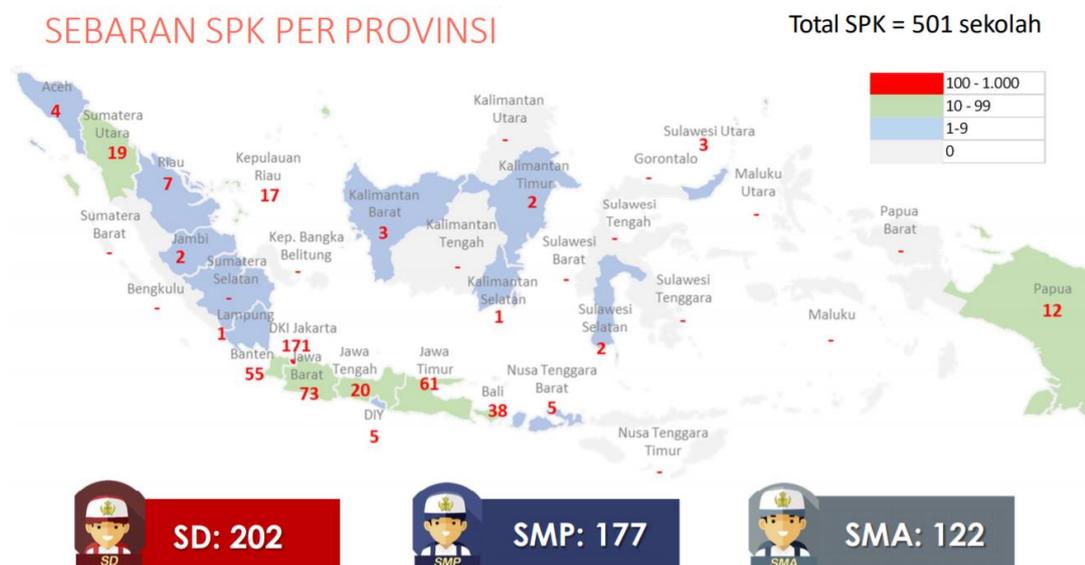
UU Sisdiknas saat ini telah memberikan ruang untuk lembaga pendidikan asing yang menyelenggarakan pendidikan di Indonesia melalui kerja sama dengan lembaga pendidikan Indonesia. Satuan pendidikan yang diselenggarakan melalui mekanisme kerja sama tersebut dikenal dengan satuan pendidikan kerja sama (SPK). Hingga tahun 2019, tercatat sudah ada 501 SPK yang beroperasi di Indonesia. Akan tetapi praktik penyelenggaraan SPK semakin lama semakin bervariasi. Ada SPK yang memang bekerjasama dengan lembaga pendidikan asing, tapi ada juga SPK yang tidak bekerjasama dengan lembaga pendidikan asing manapun dan hanya menyelenggarakan kurikulum yang berbeda dengan kurikulum nasional, seperti *Cambridge* dan *International Baccalaureate*.

Ke depannya, SPK tidak harus dikategorikan sebagai lembaga pendidikan asing. Sekolah dengan yayasan yang didirikan di

³¹⁵ Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Penyelenggaraan dan Pengelolaan Satuan Pendidikan Kerja Sama*, Jakarta, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2017, halaman 15.

Indonesia dan ingin menjalankan kurikulum selain kurikulum nasional bisa dimungkinkan dengan standar nasional pendidikan yang lebih sederhana dan kerangka dasar kurikulum yang lebih fleksibel. Masuknya sebuah sekolah ke dalam kategori SPK atau sekolah biasa memiliki dampak pada dukungan yang disediakan oleh pemerintah serta mekanisme pengawasannya. Misalnya, guru SPK pernah menyampaikan keberatan karena pemerintah mengatur bahwa mereka tidak berhak mendapatkan tunjangan profesi seperti pendidik di sekolah lainnya.³¹⁶ Pengaturan ini disebabkan karena SPK pada umumnya beroperasi dengan kurikulum dan jam kerja yang berbeda dengan sekolah lain, sehingga syarat lengkap penerimaan tunjangan profesi guru tidak dapat terpenuhi. Sehingga perlu diatur perbedaan kriteria antara sekolah umum dan lembaga pendidikan asing, praktik penyelenggaraan dalam SPK, serta ketepatan kategorisasi masing-masing sekolah yang ada di dalam daftar SPK sebagai lembaga pendidikan asing.

Grafik 2.10. Persebaran SPK di Indonesia pada tahun 2019³¹⁷



Yang pasti masuk ke dalam kategori lembaga pendidikan asing adalah cabang dari lembaga pendidikan asing di Indonesia. Lembaga

³¹⁶ N. Zubaidah, "Mas Menteri Nadiem, Tolong Kembalikan Dana Tunjangan Profesi Guru SPK", Sindonews.com, 2 Februari 2021.

³¹⁷ Data Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, dan Pendidikan Menengah, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, 2019.

tersebut tetap wajib bekerja sama dengan lembaga pendidikan Indonesia, akan tetapi tidak harus dalam bentuk kerja sama pengelolaan. Sebagai contoh, Monash University beroperasi di Indonesia tanpa kerja sama pengelolaan dengan lembaga pendidikan Indonesia. Kerja sama yang dilakukan Monash University dengan perguruan tinggi di Indonesia lebih dalam bentuk penyelenggaraan program studi, kerja sama penelitian, pertukaran pelajar, serta pertukaran pendidik.

Di tingkat Undang-Undang, saat ini tidak ada permasalahan signifikan terkait pengaturan lembaga pendidikan asing. Ke depannya, perlu tetap mengatur bahwa lembaga pendidikan asing yang ingin menyelenggarakan pendidikan di Indonesia harus berprinsip nirlaba, di mana seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan layanan pendidikan ditanamkan kembali untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan. Kerja sama antara lembaga pendidikan Indonesia dengan lembaga pendidikan asing juga harus dilakukan untuk kepentingan nasional, sehingga Indonesia tidak hanya menjadi pasar bagi lembaga pendidikan asing.

Saat ini, UU Sisdiknas mengatur bahwa lembaga pendidikan asing yang terakreditasi atau yang diakui di negaranya dapat menyelenggarakan pendidikan di wilayah Indonesia. Akan tetapi frasa “diakui di negaranya” sulit untuk diinterpretasikan dan diterapkan. Selain itu, dewasa ini terdapat lembaga pendidikan asing yang terakreditasi secara internasional meskipun tidak secara khusus terakreditasi di suatu negara. Ke depannya, perlu mengatur bahwa lembaga yang terakreditasi di negaranya atau terakreditasi secara internasional dapat menyelenggarakan pendidikan di Indonesia.

Penyelenggaraan pendidikan oleh lembaga pendidikan asing di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan internasionalisasi pendidikan di Indonesia. Internasionalisasi merupakan proses pendayagunaan potensi peningkatan mutu pendidikan di Indonesia untuk berperan di tingkat dunia tanpa kehilangan ke-Indonesiaan.

Internasionalisasi dilakukan melalui pengintegrasian dimensi internasional dan lintas budaya ke dalam kegiatan akademik. Selain itu, internasionalisasi pendidikan diselenggarakan dalam mengaktualisasikan prinsip bebas dan aktif, solidaritas, toleransi, dan rasa saling menghormati dengan mempromosikan nilai-nilai keindonesiaan dan kemanusiaan yang memberikan manfaat bagi kesejahteraan, kemuliaan kehidupan dan peradaban. Internasionalisasi dalam dunia pendidikan di Indonesia juga membuka peluang bagi mahasiswa asing untuk belajar di Indonesia. Keberadaan mahasiswa asing tersebut memberi manfaat pengembangan budaya bangsa serta pengayaan dan peningkatan mutu pendidikan Indonesia.

Di sini perlu ditegaskan bahwa kerap terdapat miskonsepsi antara sekolah diplomatik dengan lembaga pendidikan asing. Pada hakikatnya, keduanya merupakan entitas yang berbeda. Sekolah diplomatik merupakan sekolah yang didirikan dan dikelola oleh pemerintah suatu negara di negara lain untuk mengakomodasi warga negaranya yang ingin mengikuti pendidikan menggunakan standar dan kurikulum negara asalnya. Sementara lembaga pendidikan asing tidak didirikan dan dikelola oleh pemerintah negara serta menerima peserta didik dari berbagai kewarganegaraan.

11. Sanksi administratif

Sanksi administratif merupakan konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) yang bersifat administrasi. Keberadaan sanksi administratif merupakan upaya agar ketentuan peraturan perundang-undangan ditaati dan diharapkan akan memudahkan penegakkan norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Sanksi administratif dapat berupa peringatan/teguran lisan ataupun tertulis, tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politiedwang*), penarikan kembali

keputusan yang menguntungkan, denda administratif, serta pengenaan uang paksa (*dwangsom*).³¹⁸ Contoh-contoh bentuk sanksi administratif dibahas secara singkat sebagai berikut.

Sanksi administratif umumnya diterapkan secara berjenjang. Peringatan/teguran lisan merupakan sanksi administratif yang paling ringan dan lazimnya peringatan/teguran lisan merupakan tahap awal sebelum menuju ke jenjang/tahap sanksi administratif berikutnya. Jika setelah dilakukan peringatan beberapa kali tidak ada respon, maka diterapkan sanksi administratif tahap selanjutnya yang lebih berat.

Sanksi administratif berupa teguran/peringatan tertulis biasanya merupakan tahapan berikutnya apabila sudah diberikan sanksi administratif berupa teguran/peringatan lisan tetapi belum ada perbaikan. Sama dengan sanksi administratif teguran/peringatan lisan, sanksi administratif teguran/peringatan tertulis juga bisa dilakukan lebih dari satu kali.

Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politie dwang*) merupakan tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dari pejabat administrasi negara guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan ini merupakan tindakan langsung dari pejabat administrasi negara. Tindakan nyata tersebut dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyesuaikan keadaan nyata yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, manakala warga negara melalaikannya. Kewenangan pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tindakan nyata tersebut merupakan konsekuensi dari tugas pemerintah bahwa pejabat administrasi negara dibebani tugas untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan biasanya

³¹⁸ W. Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6, No. 4, Desember 2009, halaman 608.

dilakukan atas dasar dua alasan, yaitu yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan, persyaratan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi, atau pembayaran, dan yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data atau keterangan tidak benar atau tidak lengkap, apabila data atau keterangan tersebut diberikan secara benar atau lengkap kemungkinan keputusan yang diberikan akan lain. Penarikan keputusan lazimnya juga dituangkan dalam bentuk keputusan, sehingga penarikan kembali keputusan merupakan keputusan baru yang berisi penarikan kembali dan menyatakan tidak berlaku keputusan terdahulu. Sebagai suatu keputusan, maka konsekuensi yang timbul dalam keputusan bisa juga timbul dalam keputusan penarikan kembali keputusan. Apabila keputusan penarikan kembali tersebut menimbulkan kerugian, maka terhadap keputusan tersebut dapat ditempuh upaya hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Sanksi denda administratif banyak ditemukan dalam hukum perpajakan. Pengenaan sanksi ini hampir menyerupai pengenaan sanksi pidana dan harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam beberapa kasus terbatas, dengan berbagai pertimbangan, pejabat administrasi negara beralih pada pengenaan denda administratif.

Pengenaan uang paksa oleh pejabat/badan administrasi negara merupakan bentuk sanksi administrasi modern sebagai alternatif untuk penerapan upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*). Pengenaan sanksi uang paksa ini pun sama seperti pengenaan denda administratif, yakni harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Karena merupakan alternatif/pengganti dari upaya paksa pemerintahan, maka kewenangan untuk menetapkan uang paksa melekat pada pejabat administrasi negara yang berwenang mengenakan upaya paksa pemerintahan. Pengenaan uang paksa akan dilakukan apabila

upaya paksa pemerintahan secara praktis sulit dilakukan atau upaya paksa pemerintahan tersebut dianggap terlalu berat. Uang paksa tersebut bisa ditentukan setiap kali pelanggaran diulangi lagi atau setiap hari/waktu tertentu yang ditentukan dan akan hilang apabila pelanggaran tersebut diulangi lagi atau setiap hari apabila pelanggaran tersebut masih tetap berlanjut.

UU Sisdiknas hanya mengatur dua pelanggaran yang dikenakan sanksi administratif pada Pasal 21 ayat (5): pertama, penyelenggara pendidikan yang tidak memenuhi persyaratan pendirian, dan kedua, perseorangan, organisasi, atau penyelenggara pendidikan yang bukan perguruan tinggi yang memberikan gelar akademik, profesi, atau vokasi. UU Guru dan Dosen menambahkan pelanggaran yang dikenakan sanksi administratif pada Pasal 77 sampai dengan Pasal 78, sedangkan UU Dikti menambahkan pelanggaran yang dikenakan sanksi administratif pada Pasal 92. Sampai saat ini pengaturan sanksi administratif dari ketiga undang-undang tersebut masih sangat relevan dan tidak memerlukan banyak penyesuaian. Namun perlu menambahkan sanksi administratif terkait pelanggaran ketentuan-ketentuan baru yang dikaji dalam naskah akademik ini, seperti sanksi terhadap satuan pendidikan negeri dalam cakupan wajib belajar yang memungut biaya dari masyarakat secara tidak sukarela, memaksa, dan/atau mengikat, dan sanksi terhadap satuan pendidikan negeri di luar cakupan wajib belajar yang memungut biaya dari pelajar yang besarnya tidak berdasarkan kemampuan ekonomi pelajar. Untuk mempertegas pengaturan sanksi atas plagiarisme, khusus untuk lulusan jenjang pendidikan tinggi yang memperoleh sertifikat, ijazah, atau gelar dengan karya ilmiah hasil jiplakan atau plagiat, bukan hanya dikenai sanksi administratif berupa pencabutan sertifikat, ijazah, atau gelar, namun juga denda administratif.

12. Ketentuan pidana

Menurut Roeslan Saleh, “pidana adalah reaksi atas delik, dan

ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu”.³¹⁹ Pidana merupakan bentuk perlindungan terhadap masyarakat dan pembalasan terhadap perbuatan melanggar hukum. Pidana juga mengandung hal-hal lain, yaitu bahwa pidana diharapkan sebagai sesuatu yang akan membawa kerukunan, suatu proses pendidikan untuk menjadikan orang dapat diterima kembali dalam masyarakat.³²⁰ Berdasarkan definisi tersebut ada tiga unsur utama dari pengertian “pidana”, yaitu: (1) merupakan reaksi atas suatu aksi, yaitu reaksi atas suatu “*criminal act*” atau tindak pidana, (2) yang berwujud nestapa, dan (3) dijatuhkan kepada pembuat tindak pidana (*daader*) oleh negara.³²¹

Pemidanaan/penghukuman (*penitentier*) yang ada meliputi segala peraturan hukum positif yang terkait dengan sistem penghukuman dan sistem tindakan yang memuat (1) jenis sanksi atas tindakan yang dilakukan; (2) beratnya sanksi; (3) lamanya sanksi itu dijalankan oleh pelaku; (4) perumusannya dalam aturan pidana; (5) cara sanksi dilakukan; (6) tempat sanksi dijalankan.³²² Ketentuan pidana ditentukan oleh ada dan tidaknya perbuatan yang dilarang, sesuai dengan prinsip legalitas dalam hukum pidana, yang diwujudkan dalam bentuk suatu peraturan.³²³ Terdapat 2 (dua) masalah sentral dalam kebijakan kriminal sehubungan dengan menggunakan sarana hukum pidana, yaitu masalah penentuan:³²⁴ (1) Perbuatan yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan (2) Sanksi apa sebaiknya digunakan atau dikenakan pada si pelanggar. Selain itu, dalam konsep hukum pidana, antara “perbuatan yang dilarang” atau *strafbaar* dan “ancaman pidana” atau *strafmaat*

³¹⁹ R. Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1983, halaman 9.

³²⁰ Muladi dan B.N. Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, 1992, halaman 22.

³²¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum dan Pemidanaan)*, 2008, halaman 17.

³²² R.S. Mukantardjo, *Ketentuan Pidana dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Ceramah Peningkatan Pengetahuan Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2010.

³²³ Muzakkir, *Posisi Korban Kejahatan dalam Sistem Peradilan Pidana*, Disertasi Program Pasca Sarjana FHUI, Jakarta, 2000, halaman 2.

³²⁴ B.N. Arief, *Kebijakan Legislatif: dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Universitas Diponegoro, Cetakan Ketiga, Semarang, 2000, halaman 35.

mempunyai hubungan sebab akibat (kausalitas). Dilihat dari hakikatnya, perbuatan pidana adalah perbuatan yang tercela (tercela karena dilarang oleh undang-undang dan bukan sebaliknya), sedangkan pidana merupakan konkretisasi dari celaan. Bahkan “larangan” terhadap perbuatan yang termaktub dalam rumusan tindak pidana justru “timbul” karena adanya ancaman penjatuhan pidana tersebut barangsiapa yang melakukan perbuatan tersebut. Umumnya pengancaman pidana dalam suatu rumusan tindak pidana dapat mengikuti beberapa model, yaitu: (1) satu jenis pidana diancamkan sebagai ancaman pidana tunggal (kecuali terhadap pidana mati, selalu harus dialternatifkan dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu); (2) satu jenis pidana diancamkan sebagai alternatif dari jenis pidana yang lain; (3) satu jenis pidana diancamkan secara kumulatif dengan jenis pidana yang lain; dan (4) pidana diancamkan dengan kombinasi alternatif kumulatif.

Beberapa undang-undang di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) materi pengaturannya berbeda dengan pola pengancaman pidana dalam KUHP dengan menggunakan model pengancaman kumulatif, ditandai dengan kata penghubung “dan” di antara dua jenis pidana yang diancamkan, atau model kombinasi alternatif-kumulatif, yang ditandai dengan kata penghubung “dan/atau” di antara dua jenis pidana yang diancamkan. Dengan pengancaman kumulatif maka hakim terikat untuk menjatuhkan kedua jenis pidana tersebut sekaligus. Persoalannya, pada subyek tindak pidana korporasi, hanya dapat dijatuhkan pidana pokok berupa denda, dan tidak dapat dijatuhkan jenis pidana perampasan kemerdekaan. Mengingat konstruksi ini, akan timbul kesulitan penjatuhan pidana terhadap korporasi dalam hal tindak pidana yang dilakukan mengancam secara kumulatif pidana-pidana dengan jenis berbeda. Sekalipun salah satu ancaman pidana dalam rumusan tindak pidana adalah denda, tetapi tetap saja dengan model pengancaman kumulatif hakim “harus” menjatuhkan

keduanya. Akibatnya, pengancaman pidana terhadap korporasi menjadi “*non applicable*”.

Pengaturan pada ketentuan pidana, baik delik dan sanksi pidananya, harus memperhatikan empat indikator berikut: (1) Hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; (2) Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) atas warga masyarakat; (3) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*); dan (4) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas dan kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Dalam UU Sisdiknas, pengenaan sanksi pidana dalam bentuk pidana penjara dan/atau pidana denda diatur dalam Bab XX tentang Ketentuan Pidana. Sanksi pidana dikenakan terhadap pelanggaran yang meliputi:

1. Perseorangan, organisasi, atau penyelenggara pendidikan yang memberikan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/ atau vokasi tanpa hak;
2. Penyelenggara perguruan tinggi yang dinyatakan ditutup dan masih beroperasi;
3. Penyelenggara pendidikan yang memberikan sebutan guru besar atau profesor dengan melanggar peraturan perundang-undangan;
4. Penyelenggara pendidikan jarak jauh yang tidak memenuhi persyaratan;
5. Setiap orang yang membantu memberikan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi dari satuan pendidikan yang tidak memenuhi persyaratan;

6. Setiap orang yang menggunakan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi yang diperoleh dari satuan pendidikan yang tidak memenuhi persyaratan;
7. Setiap orang yang menggunakan gelar lulusan yang tidak sesuai dengan bentuk dan singkatan yang diterima dari perguruan tinggi yang bersangkutan;
8. Setiap orang yang memperoleh dan/atau menggunakan sebutan guru besar yang tidak sesuai;
9. Setiap orang yang menggunakan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi yang terbukti palsu;
10. Setiap orang yang dengan sengaja tanpa hak menggunakan ijazah dan/atau sertifikat kompetensi;
11. Lulusan yang karya ilmiah yang digunakannya untuk mendapatkan gelar akademik, profesi, atau vokasi terbukti merupakan jiplakan; dan
12. Penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan tanpa izin pemerintah atau pemerintah daerah.

Pelanggaran-pelanggaran sebagaimana yang sudah diatur di atas pada jenjang pendidikan tinggi dikenakan juga sanksi pidana dalam UU Dikti. Pada pelaksanaannya, ketentuan pidana dalam UU Sisdiknas dan UU Dikti jarang digunakan sebagai basis pengenaan sanksi. Contoh perkara pidana berdasarkan ketentuan pidana dalam UU Sisdiknas dan UU Dikti yang telah diputus oleh pengadilan yaitu Putusan Nomor 139/Pid.B/2012/PN.WNP, yang dalam amar putusannya mengadili bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana menggunakan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi yang terbukti palsu, menjatuhkan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan 6 (enam) bulan dan denda sebesar Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

Jika UU Sisdiknas dan UU Dikti diperbarui, perlu memperhatikan kembali relevansi pelanggaran-pelanggaran yang dikenai ketentuan pidana yaitu:

Pertama, beberapa pelanggaran yang tidak menyebabkan kerugian materiil ataupun fisik secara signifikan seperti penyelenggara pendidikan yang memberikan sebutan guru besar atau profesor dengan melanggar peraturan perundang-undangan, penyelenggara pendidikan jarak jauh yang tidak memenuhi persyaratan, setiap orang yang menggunakan gelar lulusan yang tidak sesuai dengan bentuk dan singkatan yang diterima dari perguruan tinggi yang bersangkutan, setiap orang yang memperoleh dan/atau menggunakan sebutan guru besar yang tidak sesuai, dan lulusan yang karya ilmiah yang digunakannya untuk mendapatkan gelar akademik, profesi, atau vokasi terbukti merupakan jiplakan, lebih tepat dikenai sanksi administratif dibandingkan sanksi pidana.

Kedua, penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan tanpa izin pemerintah atau pemerintah daerah perlu lebih spesifik mengacu pada penyelenggara perguruan tinggi swasta atau lembaga pendidikan asing tanpa izin. Penyelenggaraan perguruan tinggi swasta dan lembaga pendidikan asing tanpa izin berpotensi menyebabkan kerugian materiil pada pelajar yang besar. Akan tetapi bagi penyelenggara satuan pendidikan lain, terutama ribuan satuan pendidikan nonformal termasuk pesantren yang belum memiliki izin, ancaman hukuman ketentuan pidana akan terlalu berat. Di luar perguruan tinggi swasta dan lembaga pendidikan asing, sebaiknya pemerintah mengedepankan sanksi administratif berupa penutupan penyelenggaraan satuan pendidikan tanpa izin.

Ketiga, pemerintah sebaiknya mengembalikan pola umum pengancaman pidana sesuai KUHP dengan menggunakan model pengancaman non-kumulatif, ditandai dengan kata penghubung “atau” di antara dua jenis pidana yang diancamkan.

Keempat, ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan perlu mempertimbangkan juga delik pidana terkait dalam KUHP untuk memastikan sanksi yang sesuai. Delik pidana yang terkait dalam KUHP antara lain termasuk penggelapan, penipuan, dan pemalsuan.

Delik penggelapan dapat disangkakan kepada masyarakat penyelenggara pendidikan apabila memenuhi ketentuan Pasal 362 KUHP yang berbunyi, “Barang siapa mengambil barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain, dengan maksud untuk dimiliki secara melawan hukum, diancam karena pencurian, dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau pidana denda paling banyak sembilan ratus rupiah.” jo. Pasal 374 KUHP yang berbunyi, “Penggelapan yang dilakukan oleh orang yang penguasaannya terhadap barang disebabkan karena ada hubungan kerja atau karena pencarian atau karena mendapat upah untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun.” jo. Pasal 374 KUHP yang berbunyi, “Penggelapan yang dilakukan oleh orang yang karena terpaksa diberi barang untuk disimpan, atau yang dilakukan oleh wali pengampu, pengurus atau pelaksana surat wasiat, pengurus lembaga sosial atau yayasan, terhadap barang sesuatu yang dikuasainya selaku demikian, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun.”

Delik penipuan dapat disangkakan kepada masyarakat penyelenggara pendidikan apabila memenuhi ketentuan Pasal 378 KUHP, yang berbunyi: “Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan memakai nama palsu atau martabat palsu, dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya, atau supaya memberi hutang maupun menghapuskan piutang, diancam karena penipuan dengan pidana penjara paling lama empat tahun.”

Delik pemalsuan dapat disangkakan kepada masyarakat penyelenggara pendidikan apabila memenuhi ketentuan Pasal 263 ayat (1) KUHP, yang berbunyi, “Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah

isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.”

Dengan memperhatikan ketentuan pidana yang terdapat di dalam KUHP, maka perlu dipertimbangkan apakah ancaman yang ada sebanding dengan perkembangan hukum dan inflasi nilai mata uang. Sehingga kebijakan pemidanaan dapat memperberat ancaman pidana penjara dan denda dalam peraturan perundang-undangan tentang sistem pendidikan nasional, misalnya dengan mengenai pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun, atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur

1. Tugas, Wewenang, Hak, dan Kewajiban

Di tingkat pemerintah pusat, perlu merancang perubahan mekanisme perencanaan penganggaran agar menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan memiliki informasi lebih menyeluruh tentang penggunaan anggaran pendidikan. Menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan perlu menetapkan kebijakan penggunaan anggaran pendidikan secara umum yang akan diikuti oleh semua kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah yang mendapatkan alokasi anggaran pendidikan. Dengan kebijakan penggunaan anggaran pendidikan yang lebih koheren, diharapkan dapat meningkatkan sinergi antar instansi pemerintah dan mengurangi tumpang tindih antar program pemerintah, sehingga dapat mempercepat peningkatan kualitas pendidikan yang dinikmati oleh masyarakat.

2. Jalur Pendidikan, Jenjang Pendidikan, dan Jenis Pendidikan

Sekolah rumah akan menjadi bagian dari pendidikan kesetaraan, sehingga memerlukan izin dari pemerintah daerah. Pemerintah pusat perlu menetapkan persyaratan pemberian izin tersebut. Pada dasarnya, izin pada jalur pendidikan formal dan jalur

pendidikan nonformal termasuk bagi sekolah rumah diperlukan agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat memastikan bahwa setiap anak pada rentang usia wajib belajar menerima pendidikan dasar dalam bentuk tertentu di semua wilayah Indonesia. Dengan pendataan dan pengawasan wajib belajar yang lebih baik, diharapkan pemerintah dapat menajamkan intervensi kepada daerah-daerah yang paling membutuhkan, sehingga anak-anak pada rentang usia wajib belajar yang belum menerima pendidikan wajib belajar dapat segera menerimanya.

Satuan pendidikan pada jenjang PAUD yang menyediakan layanan lintas usia perlu diberi waktu untuk menata layanannya menyesuaikan dengan pengaturan sistem baru. Masing-masing satuan pendidikan pada jenjang PAUD memiliki pilihan layanan sebagai berikut: layanan prasekolah pada jalur pendidikan formal untuk anak usia 6 tahun, layanan kelompok bermain pada jalur pendidikan formal untuk anak usia 3-5 tahun, atau layanan pengasuhan anak pada jalur pendidikan nonformal untuk anak usia 0-5 tahun. Dengan penataan layanan PAUD sesuai usia dan dibukanya ruang bagi layanan kelompok bermain untuk masuk ke jalur pendidikan formal, diharapkan komitmen pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap layanan PAUD semakin meningkat sehingga masyarakat dapat menerima layanan PAUD yang lebih berkualitas.

Dengan pemerintah mengatur masuknya kelas prasekolah ke jenjang pendidikan dasar, satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar akan terdorong untuk membuka kelas prasekolah. Perubahan ini dapat mempercepat peningkatan angka partisipasi anak dalam kelas prasekolah, yang berdampak pada meningkatnya kesiapan anak-anak tersebut dalam mengikuti pendidikan dasar.

Dengan fleksibilitas lebih tinggi bagi perguruan tinggi untuk menerapkan tridarma perguruan tinggi, perguruan tinggi perlu segera menentukan proporsi pelaksanaan masing-masing darma di tingkat perguruan tinggi, program studi, dan dosen. Perguruan

tinggi diharapkan memberikan respon positif terhadap perubahan kebijakan ini, karena mengakomodasi diferensiasi misi dan pengembangan masing-masing perguruan tinggi yang lebih terfokus. Perubahan ini diharapkan berdampak pada peningkatan kualitas sektor pendidikan tinggi yang dinikmati oleh masyarakat.

Selain itu, perlu menyesuaikan peraturan pemerintah mengenai PTKL untuk mengatur bahwa PTKL tidak lagi menyelenggarakan jenis pendidikan di luar jenis pendidikan kedinasan, dan PTKL selain kepolisian dan militer yang menyelenggarakan jenis pendidikan kedinasan hanya menjalankan program studi profesi dan spesialis. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan perlu merancang peta jalan transisi pengelolaan program studi di luar jenis pendidikan kedinasan dari kementerian/lembaga lain yang disampaikan ke kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan. Dengan penyesuaian tersebut, diharapkan kementerian/lembaga lain dapat fokus pada pembinaan dan peningkatan semua program studi di sektor mereka secara keseluruhan dan bukan hanya program studi yang mereka kelola langsung. Dengan demikian kualitas program studi secara keseluruhan dapat meningkat.

Perlu membuat peta jalan perubahan PTN yang belum berstatus PTN BH untuk memenuhi syarat PTN BH dalam waktu delapan tahun. Meski percepatan perubahan PTN menjadi PTN BH akan membawa manfaat secara jangka menengah dan panjang, dalam prosesnya perubahan ini juga berpotensi membawa disrupsi dikarenakan perbedaan kapasitas yang dimiliki para PTN. Untuk itu, kajian mengenai kesiapan PTN, terutama dalam hal pengelolaan aset dan keuangan, perlu dilakukan secara paralel. Kajian ini perlu mencakup perubahan biaya kuliah yang umumnya dipersepsikan sebagai potensi dampak negatif dari perubahan menjadi PTN BH.

Untuk mempercepat perubahan PTN menjadi PTN BH, pemerintah perlu mengatur bahwa statuta PTN BH tidak lagi diatur dalam peraturan pemerintah yang pembentukannya memerlukan

proses yang panjang, melainkan cukup diatur dalam peraturan menteri. Jika dalam jangka waktu 8 (delapan) tahun ada PTN yang tetap dipandang kurang memadai, maka pemerintah akan melakukan penyatuan atau *merger* PTN tersebut dengan PTN BH, misalnya melalui perubahan perguruan tinggi tersebut menjadi Program Studi Di Luar Kampus Utama (PSDKU). Langkah penyatuan ini pasti menimbulkan resistensi dari PTN yang kurang memadai. Namun penyatuan dapat berdampak pada peningkatan kualitas PTN tersebut di bawah kepemimpinan PTN BH yang memiliki tata kelola yang lebih matang.

Perubahan PTN menjadi PTN BH dan peningkatan otonomi yang dimiliki PTN diharapkan dapat mengakselerasi peningkatan kualitas dari PTN yang bersangkutan dan meningkatkan jumlah perguruan tinggi Indonesia kelas dunia. Dengan perubahan PTN menjadi PTN BH, perlu mengevaluasi status kepegawaian karyawan PTN. Ke depannya, karyawan PTN sebaiknya tidak lagi berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) karena perlu memiliki akuntabilitas bukan kepada pemerintah, melainkan kepada pemangku kepentingan perguruan tinggi masing-masing. Peralihan status ASN menjadi non-ASN/karyawan PTN tidak harus berarti subsidi pemerintah berkurang atau penghasilan karyawan PTN yang lebih rendah. Sebaliknya, subsidi pemerintah untuk PTN dapat berbentuk lebih fleksibel yaitu *block grant* yang berbasis output dan kinerja. Idealnya, PTN mendapatkan *block grant* untuk membiayai biaya personel non ASN, biaya operasional pendidikan tinggi, subsidi untuk pengembangan/investasi yang diratakan setiap tahunnya, serta pemupukan dana abadi. Gaji, tunjangan, dan tabungan pensiun yang sebelumnya disalurkan langsung dari pemerintah ke individu ASN dalam PTN sekarang disalurkan melalui PTN. Dengan demikian, *block grant* kepada PTN dapat digunakan secara lebih otonom oleh masing-masing perguruan tinggi, termasuk untuk sumber daya manusia serta insentif untuk memacu kinerja. Pimpinan perguruan tinggi diberi kewenangan untuk menentukan

jumlah pegawai yang dibutuhkan, termasuk adanya mekanisme untuk melakukan rasionalisasi apabila jumlah yang ada melebihi kebutuhan melalui skema pesangon (*golden handshake*) atau pensiun dini. Peralihan status kepegawaian ini tidak perlu diatur di tingkat Undang-Undang, namun dapat diatur dalam peraturan turunannya. Perubahan kebijakan kepegawaian ini juga diharapkan dapat mengakselerasi peningkatan kualitas dari PTN yang bersangkutan dan meningkatkan jumlah perguruan tinggi Indonesia kelas dunia.

Selain penyesuaian peraturan mengenai PTN dan PTKL, perlu segera merancang peraturan turunan undang-undang yang menguatkan tata kelola PTS. Pertama, memastikan peraturan mengakomodasi beberapa model penyelenggaraan PTS, baik dengan badan penyelenggara yang mengatur pengelolaan non-akademik, atau badan penyelenggara yang memberikan otonomi penuh pada PTS. Kedua, mengatur persyaratan minimal terkait tata kelola badan penyelenggara dan PTS untuk memastikan kemampuan menyediakan dukungan administrasi dalam penyelenggaraan PTS serta akuntabilitas antara kedua entitas. Ketiga, diperlukan pengaturan, upaya, dan strategi yang lebih efektif untuk melakukan pengurangan jumlah PTS (*rightsizing*), termasuk pengaturan tentang persyaratan untuk pendirian dan beroperasinya sebuah PTS. Tata kelola PTS yang lebih sehat diharapkan dapat meningkatkan kualitas sektor pendidikan tinggi yang saat ini didominasi oleh PTS.

3. Penyediaan Daya Tampung dan Pendanaan Pendidikan

UU Sisdiknas saat ini tidak mengatur secara jelas apa saja yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam pemenuhan wajib belajar. Penegasan komitmen pemerintah terkait penyediaan daya tampung dan pendanaan pendidikan untuk penyelenggaraan wajib belajar diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terkait kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sejalan dengan penegasan komitmen tersebut, pemerintah

pusat dan pemerintah daerah perlu mengalokasikan anggaran pelaksanaan wajib belajar. Terdapat tiga alternatif kebijakan dalam pelaksanaan wajib belajar, yaitu tambahan anggaran yang diperlukan untuk pelaksanaan wajib belajar 10 tahun, tambahan anggaran yang diperlukan untuk pelaksanaan wajib belajar 12 tahun, dan wajib belajar 13 tahun.

Tambahan anggaran negara untuk pelaksanaan wajib belajar terdiri dari tiga komponen biaya, yaitu:

1. **Biaya investasi**, yaitu biaya untuk membangun Ruang Kelas Baru (RKB) dan Unit Sekolah Baru (USB) sesuai standar yang berlaku. Untuk mempermudah perhitungan biaya, maka pembangunan RKB dan USB difokuskan pada pendidikan formal.

Estimasi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi untuk biaya RKB adalah:

- a. Rp208 juta untuk satu tahun prasekolah,
- b. Rp223 juta untuk SD/MI/ sederajat,
- c. Rp251 juta untuk SMP/MTs/ sederajat, dan
- d. Rp372 juta untuk SMA/MA/ sederajat.

Sedangkan estimasi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi untuk biaya USB adalah:

- a. Rp1.376 juta atau Rp1,3 miliar untuk satu tahun prasekolah,
- b. Rp4.040 juta atau Rp4 miliar untuk SD/MI/ sederajat,
- c. Rp5.849 juta atau Rp5,8 miliar untuk SMP/MTs/ sederajat, dan
- d. Rp7.890 juta atau Rp7,9 miliar untuk SMA/MA/ sederajat.

2. **Biaya personalia**, yaitu biaya untuk pemenuhan kebutuhan guru dan tenaga kependidikan. Perhitungan biaya personalia merujuk pada biaya guru dan tenaga kependidikan pada tahun pertama yang terdiri atas:

- a. gaji pokok sebesar Rp2,9 juta yang dibayarkan 14 kali per tahun,

- b. tunjangan melekat lainnya sebesar Rp950 ribu yang dibayarkan 14 kali per tahun,
- c. biaya sertifikasi guru sebesar Rp17 juta (Rp8,5 juta per semester yang dibayarkan selama 2 semester), dan
- d. tunjangan profesi guru sebesar gaji pokok yang dibayarkan 12 kali per tahun.

3. Biaya nonpersonalia, yaitu biaya yang digunakan untuk kegiatan operasional pendidikan, di antaranya biaya rutin seperti biaya listrik, air, dan komunikasi, biaya untuk bahan pembelajaran habis pakai seperti kertas, buku, dan material pembelajaran lainnya, serta biaya untuk pemeliharaan ringan dan sedang. Perhitungan biaya non personalia berdasarkan satuan biaya Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD (BOP PAUD) dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun 2022 yang bervariasi antar daerah dengan rentang sebagai berikut:

- a. Rp600 ribu hingga Rp1,2 juta per siswa prasekolah,
- b. Rp900 ribu hingga Rp1,96 juta per siswa SD/MI/ sederajat,
- c. Rp1,1 juta hingga Rp2,48 juta per siswa SMP/MTs/ sederajat, dan
- d. Rp1,5 juta hingga Rp3,47 juta per siswa SMA/MA/ sederajat.

Khusus untuk SMA/MA/ sederajat, biaya nonpersonalia juga perlu memperhitungkan besaran uang sekolah atau Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) yang saat ini dibayar oleh siswa pada satuan pendidikan negeri yang akan hilang setelah wajib belajar diberlakukan. Idealnya besaran uang sekolah yang hilang ini diganti dengan anggaran negara agar satuan pendidikan yang bersangkutan tidak mengalami kesulitan finansial secara mendadak.

Pada perhitungan beban keuangan negara, ketiga komponen biaya di atas akan dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu:

1. Biaya yang perlu dibayar sekali saja, terdiri atas biaya

investasi dan biaya sertifikasi guru, dan

2. **Biaya yang perlu dibayar setiap tahun**, terdiri atas biaya personalia di luar sertifikasi guru dan biaya non personalia.

Dalam skema wajib belajar, pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin ketersediaan daya tampung dan pembiayaan dasar bagi semua penduduk usia wajib belajar. Mekanisme perhitungan tambahan anggaran negara untuk skema wajib belajar sebagai berikut:

1. Jumlah siswa yang belum tertampung adalah jumlah penduduk usia wajib belajar pada setiap kabupaten/kota dikurangi daya tampung pada satuan pendidikan yang ada di kabupaten/kota tersebut.
2. Jumlah penduduk usia wajib belajar berasal dari data sensus 2010 Badan Pusat Statistik dengan proyeksi peningkatan pada tahun 2021.
3. Besaran daya tampung pada satuan pendidikan dihitung dari jumlah ruang kelas pada data pokok pendidikan (dapodik) milik Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi serta data *Education Management Information System* (EMIS) milik Kementerian Agama, dikalikan jumlah maksimal siswa per rombongan belajar, yaitu 24 siswa pada kelas prasekolah, 28 siswa pada SD/MI/ sederajat, 32 siswa pada SMP/MTs/ sederajat, dan 36 siswa pada SMA/MA/ sederajat. Daya tampung hanya dihitung berdasarkan ruang kelas dalam kondisi baik, rusak ringan, dan sedang, karena ruang kelas dalam kondisi rusak berat dianggap perlu dibangun kembali.
4. Beberapa asumsi dalam perhitungan biaya investasi dan biaya personalia sebagai berikut:
 - a. Untuk menjaga keterlibatan pihak swasta dalam sektor pendidikan, proporsi siswa pada sekolah negeri dan sekolah swasta di tiap kabupaten/kota dianggap konsisten dengan saat ini. Proporsi siswa pada sekolah negeri dan sekolah swasta diperoleh dari dapodik dan EMIS.

- b. Pada umumnya anggaran negara menanggung tambahan biaya investasi dan biaya personalia untuk sekolah negeri, sedangkan masyarakat menanggung tambahan biaya investasi dan biaya personalia untuk sekolah swasta. Kecuali untuk: a) kelas prasekolah, anggaran negara menanggung tambahan biaya investasi untuk satuan pendidikan negeri dan swasta, karena proporsi jumlah satuan pendidikan negeri sangat kecil, dan b) biaya sertifikasi dan tunjangan profesi guru, anggaran negara menanggung baik guru negeri maupun guru swasta.
 - c. Tidak ada mobilitas siswa antar kabupaten/kota. Dengan kata lain, semua siswa yang belum bersekolah diasumsikan bersekolah di dalam kabupaten/kota tempat mereka tinggal.
 - d. Tidak termasuk biaya bidang tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan USB.
5. Tambahan biaya investasi terdiri atas biaya untuk membangun RKB dan USB.
- a. Kebutuhan tambahan RKB dihitung dengan membandingkan jumlah siswa yang belum tertampung di setiap kabupaten/kota dengan kapasitas optimal tiap satuan pendidikan.
 - b. Kapasitas optimal ditentukan berdasarkan titik tengah antara rata-rata dan median jumlah ruang kelas per satuan pendidikan dalam dapodik dan EMIS, yaitu 6 ruang kelas prasekolah, 12 ruang kelas pada SD/MI/ sederajat, 9 ruang kelas pada SMP/MTs/ sederajat, dan 9 ruang kelas pada SMA/MA/ sederajat.
 - c. Jika sebuah satuan pendidikan belum memiliki ruang kelas sebanyak kapasitas optimal, maka perlu dibangun RKB pada satuan pendidikan tersebut hingga mencapai kapasitas optimal. Sebuah kabupaten/kota perlu membangun RKB pada satuan pendidikan yang ada hingga

- memenuhi jumlah bangku yang diperlukan untuk semua siswa yang belum tertampung di kabupaten/kota tersebut.
- d. Kebutuhan biaya RKB dihitung berdasarkan jumlah kebutuhan RKB dikalikan satuan biaya RKB.
 - e. Jika dalam sebuah kabupaten/kota semua satuan pendidikan telah mencapai kapasitas optimal namun masih terdapat siswa yang belum tertampung, maka kabupaten/kota tersebut perlu membangun USB hingga memenuhi jumlah bangku yang diperlukan untuk semua siswa yang belum tertampung di kabupaten/kota tersebut. Masing-masing USB memiliki jumlah ruang kelas sesuai kapasitas optimal.
 - f. Kebutuhan biaya USB dihitung berdasarkan jumlah kebutuhan USB dikalikan satuan biaya USB.
6. Tambahan biaya personalia terdiri atas biaya guru untuk rombongan belajar pada setiap RKB, dan biaya guru dan tenaga kependidikan untuk setiap USB.
- a. Tambahan guru untuk RKB kelas prasekolah adalah 1 guru kelas untuk setiap RKB,
 - b. Tambahan guru untuk RKB SD/MI/ sederajat adalah sebagai berikut:
 - 1 guru kelas untuk setiap RKB,
 - 1 guru pendidikan jasmani, olahraga, dan kesehatan untuk 6 RKB, dan
 - 1 guru agama untuk 6 RKB.
 - c. Tambahan guru untuk RKB SMP/MTs/ sederajat adalah sebagai berikut:
 - 1 guru matematika untuk 4,8 RKB,
 - 1 guru Bahasa Indonesia untuk 4 RKB,
 - 1 guru Bahasa Inggris untuk 6 RKB,
 - 1 guru ilmu pengetahuan alam untuk 4,8 RKB,
 - 1 guru ilmu pengetahuan sosial untuk 6 RKB,
 - 1 guru Pancasila untuk 8 RKB,

- 1 guru pendidikan jasmani, olahraga, dan kesehatan untuk 8 RKB,
 - 1 guru seni budaya untuk 8 RKB,
 - 1 guru prakarya untuk 12 RKB,
 - 1 guru teknologi, informasi, dan komunikasi untuk 5 RKB,
 - 1 guru bimbingan konseling untuk 5 RKB, dan
 - 1 guru agama untuk 8 RKB.
- d. Tambahan guru untuk RKB SMA/MA/ sederajat adalah sebagai berikut:
- 1 guru matematika untuk 6 RKB,
 - 1 guru Bahasa Indonesia untuk 6 RKB,
 - 1 guru Bahasa Inggris untuk 6 RKB,
 - 1 guru Pancasila untuk 12 RKB,
 - 1 guru pendidikan jasmani, olahraga, dan kesehatan untuk 8 RKB,
 - 1 guru seni budaya untuk 12 RKB,
 - 1 guru prakarya untuk 12 RKB,
 - 1 guru teknologi, informasi, dan komunikasi untuk 5 RKB,
 - 1 guru bimbingan konseling untuk 5 RKB,
 - 1 guru agama untuk 8 RKB,
 - 1 guru biologi untuk 6 RKB,
 - 1 guru kimia untuk 6 RKB,
 - 1 guru fisika untuk 6 RKB,
 - 1 guru sejarah untuk 6 RKB,
 - 1 guru geografi untuk 6 RKB,
 - 1 guru sosiologi untuk 6 RKB,
 - 1 guru ekonomi untuk 6 RKB,
 - 1 guru bahasa asing untuk 6 RKB, dan
 - 1 guru antropologi untuk 6 RKB.
- e. Tambahan guru untuk USB adalah jumlah kebutuhan guru per RKB dikali jumlah RKB dalam USB.

- f. Tambahan tenaga kependidikan untuk USB adalah:
- 3 tenaga kependidikan untuk setiap USB kelas prasekolah dan USB SD/MI/ sederajat (terdiri atas tenaga administrasi sekolah, keamanan, dan kebersihan), dan
 - 5 tenaga kependidikan untuk setiap USB SMP/MTs/ sederajat serta USB SMA/MA/ sederajat (terdiri atas tenaga administrasi sekolah, keamanan, kebersihan, pustakawan, dan laboran).

7. Tambahan biaya nonpersonalia adalah jumlah penduduk pada rentang usia wajib belajar yang belum bersekolah dikalikan dengan satuan biaya BOS dan BOP. Jumlah penduduk pada rentang usia wajib belajar yang belum bersekolah adalah jumlah penduduk usia wajib belajar dikurangi jumlah siswa yang sudah bersekolah.

- a. Jumlah penduduk usia wajib belajar berasal dari data sensus 2010 Badan Pusat Statistik dengan proyeksi peningkatan pada tahun 2021.
- b. Jumlah siswa SD/MI/ sederajat, SMP/MTs/ sederajat, dan SMA/MA/ sederajat diperoleh dari dapodik dan EMIS.

Tambahan biaya non personalia memperhitungkan semua siswa, baik di satuan pendidikan negeri maupun swasta.

8. Khusus untuk SMA/MA/ sederajat, tambahan biaya nonpersonalia juga perlu memperhitungkan besaran uang sekolah atau Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) yang saat ini dibayar oleh siswa pada satuan pendidikan negeri yang akan hilang setelah wajib belajar diberlakukan. Total uang sekolah/SPP tersebut adalah jumlah siswa pada SMA/MA/ sederajat negeri per provinsi dikalikan rata-rata uang sekolah per siswa pada satuan pendidikan negeri di provinsi tersebut. Estimasi rata-rata uang sekolah per siswa diperoleh dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2018,

tepatnya modul sosial budaya. Data terakhir yang dapat digunakan sebagai basis estimasi adalah data tahun 2018 karena modul sosial budaya muncul berikutnya pada Susenas tahun 2021, dan data tahun 2021 belum tersedia saat penulisan naskah akademik ini. Estimasi rata-rata uang sekolah per siswa tahun 2018 dikalibrasi dengan tingkat inflasi tahun 2019 hingga 2021 berdasarkan data tingkat inflasi dari Bank Dunia (3%, 1,9%, dan 1,6%).

Dengan catatan di atas, perhitungan kebutuhan tambahan anggaran untuk wajib belajar adalah sebagai berikut:

Tabel 2.15. Perhitungan kebutuhan tambahan anggaran untuk wajib belajar

No	Keterangan	Prasekolah	SD/MI/ sederajat	SMP/MTs/ sederajat	SMA/MA/ sederajat
1	Jumlah penduduk usia sekolah	4.533.042	28.619.100	13.739.500	13.459.400
2	Jumlah ruang kelas saat ini	312.182	1.107.564	469.125	393.793
3	Daya tampung ruang kelas saat ini	7.492.368	31.024.308	15.012.000	14.176.548
4	Jumlah siswa yang belum tertampung di tingkat kabupaten/kota	325.736	1.895.516	336.357	778.825
5	Jumlah siswa yang belum tertampung yang perlu ditampung di sekolah negeri	-	1.550.749	239.744	446.506
6	Jumlah RKB yang harus dibangun	11.952	55.443	6.591	9.243
7	Jumlah USB yang harus dibangun	285	2	110	401
Tambahan biaya yang perlu dibayar sekali saja					
A	Biaya investasi				
8	Satuan biaya	208 juta	223 juta	251 juta	372 juta

	RKB				
9	Satuan biaya USB	1.376 juta	4.040 juta	5.849 juta	7.890 juta
10	Total biaya investasi RKB (6 x 8)	2.486.016 juta	12.408.178 juta	1.655.461 juta	3.441.104 juta
11	Total biaya investasi USB (7 x 9)	392.160 juta	8.080 juta	643.486 juta	3.164.035 juta
12	Total biaya investasi (10 + 11)	2.878.176 juta	12.416.258 juta	2.298.947 juta	6.605.139 juta
B	Biaya sertifikasi				
13	Jumlah tambahan guru untuk RKB	11.952	90.197	18.907	32.987
14	Jumlah tambahan guru untuk USB	1.710	176	2.245	12.696
15	Biaya sertifikasi	17.000.000	17.000.000	17.000.000	17.000.000
16	Total biaya sertifikasi ((13+14) x 15)	232.254 juta	1.536.341 juta	359.584 juta	776.611 juta
17	Subtotal tambahan biaya yang perlu dibayar sekali saja (12+16)	3.110.430 juta	13.952.599 juta	2.658.531 juta	7.381.750 juta
Tambahan biaya yang perlu dibayar setiap tahun					
C	Biaya non personalia				
18	Jumlah penduduk usia wajib belajar yang belum bersekolah	871.707	4.478.573	3.758.054	3.302.521
	Total biaya non personalia	561.885 juta	4.293.731 juta	4.401.755 juta	5.534.480 juta
D	Biaya personalia				
19	Jumlah tambahan guru	11.952	90.197	18.907	19.325

	untuk RKB				
20	Jumlah tambahan guru untuk USB	1.710	176	2.245	7.399
21	Jumlah tambahan tenaga kependidikan untuk USB	855	6	550	2.005
22	Komponen biaya personalia				
a	Gaji pokok (*14 bulan)	2.966.500	2.966.500	2.966.500	2.966.500
b	Tunjangan Profesi Guru (*12 bulan)	2.966.500	2.966.500	2.966.500	2.966.500
c	Tunjangan melekat (*14 bulan)	950.000	950.000	950.000	950.000
23	Total biaya personalia	1.282.321 juta	7.273.660 juta	1.611.348 juta	3.201.463 juta
24	Subtotal tambahan biaya yang perlu dibayar setiap tahun	1.844.206 juta	11.567.391 juta	6.013.103 juta	8.735.943 juta

Untuk perhitungan uang sekolah pada SMA/MA/ sederajat negeri, rata-rata uang sekolah per siswa pada SMA/MA/ sederajat negeri secara nasional adalah Rp667.991 per siswa SMA/MA/ sederajat dan Rp692.200 per siswa SMA/MAK/ sederajat. Dengan mengalikan jumlah siswa pada satuan pendidikan negeri di tiap provinsi dengan rata-rata uang sekolah per siswa di tiap provinsi, didapatkan estimasi penggantian uang sekolah pada satuan pendidikan negeri secara nasional sebesar Rp10.285.039 juta.

Berdasarkan hitungan di atas, didapatkan estimasi tambahan biaya untuk pemenuhan skema wajib belajar sebagai berikut:

1. Untuk wajib belajar 10 tahun:

- a. **Biaya yang perlu dibayar sekali saja**, terdiri atas biaya

investasi dan biaya sertifikasi guru, sebesar Rp3,1 triliun untuk prasekolah, Rp13,9 triliun untuk SD/MI/ sederajat, dan Rp2,6 triliun untuk SMP/MTs/ sederajat. Estimasi total tambahan biaya yang perlu dibayar sekali saja adalah **Rp19,7 triliun**.

- b. **Biaya yang perlu dibayar setiap tahun**, terdiri atas biaya personalia di luar sertifikasi guru dan biaya non personalia, sebesar Rp1,8 triliun untuk prasekolah, Rp11,5 triliun untuk SD/MI/ sederajat, dan Rp6,0 triliun untuk SMP/MTs/ sederajat. Estimasi total tambahan biaya yang perlu dibayar setiap tahun adalah **Rp19,4 triliun**. Seiring berjalannya waktu dan kenaikan pangkat guru dan tenaga kependidikan, maka biaya ini juga akan meningkat.

2. Untuk wajib belajar 12 tahun:

- a. **Biaya yang perlu dibayar sekali saja**, terdiri atas biaya investasi dan biaya sertifikasi guru, sebesar Rp13,9 triliun untuk SD/MI/ sederajat, Rp2,6 triliun untuk SMP/MTs/ sederajat, dan Rp7,3 triliun untuk SMA/MA/ sederajat. Estimasi total tambahan biaya yang perlu dibayar sekali saja adalah **Rp23,9 triliun**.
- b. **Biaya yang perlu dibayar setiap tahun**, terdiri atas biaya personalia di luar sertifikasi guru dan biaya non personalia, sebesar Rp11,5 triliun untuk SD/ sederajat, Rp6,0 triliun untuk SMP/ sederajat, dan Rp8,7 triliun untuk SMA/ sederajat. Penggantian uang sekolah pada satuan pendidikan negeri sebesar Rp10,2 triliun. Estimasi total tambahan biaya yang perlu dibayar setiap tahun adalah **Rp36,5 triliun**. Seiring berjalannya waktu dan kenaikan pangkat guru dan tenaga kependidikan, maka biaya ini juga akan meningkat.

3. Untuk wajib belajar 13 tahun (dibayarkan secara bertahap sesuai perluasan di tingkat pemerintah daerah):

- a. **Biaya yang perlu dibayar sekali saja**, terdiri atas biaya

investasi dan biaya sertifikasi guru, sebesar Rp3,1 triliun untuk prasekolah, Rp13,9 triliun untuk SD/MI/ sederajat, Rp2,6 triliun untuk SMP/MTs/ sederajat, dan Rp7,3 triliun untuk SMA/MA/ sederajat. Estimasi total tambahan biaya yang perlu dibayar sekali saja adalah **Rp27,1 triliun**.

- b. **Biaya yang perlu dibayar setiap tahun**, terdiri atas biaya personalia di luar sertifikasi guru dan biaya non personalia, sebesar Rp1,8 triliun untuk prasekolah, Rp11,5 triliun untuk SD/ sederajat, Rp6,0 triliun untuk SMP/ sederajat, dan Rp8,7 triliun untuk SMA/ sederajat. Penggantian uang sekolah pada satuan pendidikan negeri sebesar Rp10,2 triliun. Estimasi total tambahan biaya yang perlu dibayar setiap tahun adalah **Rp38,3 triliun**. Seiring berjalannya waktu dan kenaikan pangkat guru dan tenaga kependidikan, maka biaya ini juga akan meningkat.

Pengaturan baru mengenai wajib belajar juga membuka ruang secara jelas bagi masyarakat untuk berkontribusi kepada satuan pendidikan negeri. Satuan pendidikan negeri yang hanya bergantung semata-mata pada dukungan pendanaan pemerintah tidak akan dapat mengakselerasi peningkatan mutu layanan pendidikannya. Pengaturan dengan jelas bahwa masyarakat dapat berkontribusi pada satuan pendidikan negeri secara sukarela, tanpa paksaan, dan tidak mengikat diharapkan dapat meringankan kekhawatiran kepala satuan pendidikan dalam menerima sumbangan, dan dapat membantu satuan pendidikan dalam meningkatkan mutu layanan pendidikan.

Jika jenjang pendidikan menengah tidak masuk ke dalam cakupan wajib belajar, tidak berarti pemerintah lepas tangan dalam menjamin hak warga negaranya yang ingin melanjutkan pendidikan. Jika sebelumnya tidak diatur dalam UU Sisdiknas, kali ini pemerintah menegaskan bahwa partisipasi pelajar dalam biaya pendidikan harus disesuaikan dengan kemampuan ekonomi pelajar. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di

bidang pendidikan perlu mengatur skema kontribusi pada satuan pendidikan negeri jenjang pendidikan menengah agar sesuai dengan tingkat ekonomi pelajar, layaknya skema kontribusi uang kuliah tunggal yang berlaku pada perguruan tinggi negeri saat ini. Dengan pengaturan ini serta peningkatan beasiswa dan bantuan pendidikan bagi pelajar yang kurang mampu, diharapkan setiap pelajar, terlepas dari latar belakang ekonominya, dapat tetap mengikuti pendidikan ke jenjang pendidikan menengah.

4. Pelajar Dengan Kondisi Khusus

Dengan adanya pengaturan pelajar dengan kondisi khusus, maka perlu mempersiapkan peraturan turunan yang lebih rinci terkait layanan untuk pelajar dengan kondisi khusus, yang juga sesuai dengan peraturan perundangan lain yang terkait dan sudah diidentifikasi. Sebagai contoh arah pengaturan dalam peraturan turunan bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa sebagai berikut:

1. Layanan pendidikan khusus disediakan dengan mempertimbangkan kebutuhan belajar dan karakteristik pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa. Oleh karena itu perlu ditentukan asesmen kebutuhan belajar yang memadai untuk menentukan tujuan pembelajaran dalam kurikulum yang dirancang khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa.
2. Kurikulum yang diterapkan memenuhi prinsip-prinsip diferensiasi kurikulum bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa yang dimodifikasi terkait komponen materi, proses, produk, dan lingkungan belajar sesuai karakteristik dan kebutuhan pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa. Perlu disusun panduan penyusunan kurikulum berdiferensiasi untuk penyelenggaraan layanan pendidikan khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa.
3. Strategi pembelajaran dalam program layanan pendidikan

khusus dengan kecerdasan dan bakat istimewa dan berbakat istimewa menggunakan model-model pembelajaran khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa, yang menekankan pada pemanfaatan keterampilan berpikir kritis dan kreatif dan mempertimbangkan karakteristik belajar pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa.

4. Evaluasi hasil belajar perlu menyesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan belajar pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa agar hasil belajar dari materi dan proses belajar yang telah diterapkan dapat diukur secara akurat.
5. Pengelola program pendidikan khusus cerdas istimewa dan berbakat istimewa hendaknya mendapatkan pelatihan atau pembekalan tentang konsep-konsep kecerdasan dan bakat istimewa serta implikasinya terhadap penyelenggaraan layanan pendidikannya.
6. Pengajar dalam program pendidikan khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa dan berbakat istimewa diseleksi secara khusus dan mendapatkan pembekalan atau pelatihan terkait memahami karakteristik, penyusunan kurikulum berdiferensiasi, strategi mengajar dan pengelolaan kelas cerdas istimewa dan berbakat istimewa, serta konseling dasar untuk mendampingi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa.
7. Diperlukan sarana dan prasarana khusus untuk menyelenggarakan layanan pendidikan khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa serta ditunjang dengan tenaga kependidikan yang mumpuni untuk mengoperasikan sistem penunjang dalam layanan tersebut.

Dengan arah pengaturan yang lebih jelas dan lebih selaras dengan peraturan perundang-undangan lain, diharapkan pelajar dengan kondisi khusus dapat menerima pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan mereka yang lebih berkualitas.

5. Standar Nasional Pendidikan

Penyederhanaan standar nasional pendidikan pada semua jenjang pendidikan diharapkan dapat lebih mengakomodasi praktik penyelenggaraan pendidikan yang inovatif di Indonesia. Satuan pendidikan baik di jalur pendidikan formal maupun jalur pendidikan nonformal yang selama ini berprestasi namun merasa bahwa delapan standar nasional pendidikan terlalu mengikat diharapkan akan memberikan respon positif pada penyederhanaan standar. Satuan pendidikan lain yang selama ini memenuhi semua standar nasional pendidikan juga diharapkan akan termotivasi untuk mengkaji pendekatan pengajaran dan pembelajaran yang lebih inovatif sehingga mewujudkan suasana belajar yang lebih menyenangkan bagi siswanya.

Penyederhanaan delapan standar nasional pendidikan menjadi tiga standar nasional pendidikan akan memerlukan penyesuaian peraturan pemerintah yang berlaku tentang standar nasional pendidikan. Akan tetapi, penyederhanaan tersebut tidak akan memiliki dampak signifikan pada penerapan kurikulum. Pada dasarnya, penyederhanaan standar nasional pendidikan yang menjadi acuan kerangka dasar dan struktur kurikulum akan berujung pada penyederhanaan kurikulum atau pengaturan kurikulum yang menjadi lebih fleksibel. Peningkatan fleksibilitas berarti satuan pendidikan dapat tetap menerapkan kurikulum yang selama ini mereka terapkan, atau mengubah kurikulum operasional satuan pendidikan menjadi lebih sederhana, sesuai pilihan masing-masing.

Penyederhanaan delapan standar nasional pendidikan menjadi tiga standar nasional pendidikan akan berimplikasi pada berkurangnya instrumen dan borang yang harus dipenuhi pada proses akreditasi ataupun mekanisme penjaminan mutu lainnya. Dengan begitu, satuan pendidikan dan pendidik dapat lebih berfokus pada pembelajaran ketimbang hal administratif.

Pengaturan bahwa pemenuhan standar nasional pendidikan

yang dilakukan secara bertahap sesuai kondisi dan kebutuhan daerah diharapkan dapat meningkatkan relevansi standar nasional pendidikan, bahkan di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal sekalipun. Pemetaan tahapan yang lebih realistis untuk mencapai standar nasional pendidikan diharapkan dapat memotivasi pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja menuju pemenuhan standar nasional pendidikan secara penuh. Dengan demikian, masyarakat juga dapat melihat peningkatan kualitas layanan pendidikan secara bertahap di daerah mereka.

Dalam sistem baru, perlu merancang standar nasional pendidikan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi pelajar penyandang disabilitas. Diharapkan dengan pengaturan ini, layanan yang diberikan kepada pelajar penyandang disabilitas tidak lagi disamaratakan dengan pelajar lain, dan kebutuhan pelajar penyandang disabilitas dapat diakomodasi dengan lebih baik dalam sistem pendidikan nasional.

6. Kurikulum

Pengaturan bahwa pendidikan agama, pendidikan Pancasila, dan Bahasa Indonesia merupakan mata pelajaran wajib dan mata kuliah wajib diharapkan akan menjadi bagian dari upaya penguatan jati diri bangsa. Dengan perkembangan zaman dan arus globalisasi, semakin penting bagi pelajar Indonesia untuk memiliki jati diri yang sesuai dengan budaya dan nilai-nilai luhur bangsa.

Di tingkat satuan pendidikan, ada dua hal yang diharapkan terjadi mengikuti pengaturan baru mengenai kurikulum. Pertama, penegasan bahwa struktur kurikulum merupakan bagian dari kerangka dasar kurikulum diharapkan akan mempermudah satuan pendidikan dalam merancang kurikulum operasional masing-masing dengan hanya merujuk pada satu dokumen. Kedua, satuan pendidikan memiliki kemerdekaan dalam mengembangkan kurikulum operasional sesuai relevansi, kebutuhan, dan konteks masing-masing. Selama ini, setiap muatan wajib kurikulum yang

diatur dalam UU Sisdiknas kerap diartikan sebagai mata pelajaran yang perlu berdiri sendiri. Ke depannya, satuan pendidikan dapat mengorganisasikan muatan wajib tersebut secara fleksibel, relevan, dan kontekstual. Pengorganisasian ini dapat dilakukan dengan menuangkan muatan tersebut secara terpisah atau terintegrasi dalam bentuk mata pelajaran, modul, blok, dan/atau tematik. Dengan tingkat fleksibilitas yang lebih tinggi, diharapkan satuan pendidikan dapat mengembangkan metode pembelajaran yang lebih sesuai dengan kebutuhan pelajar dan menciptakan suasana belajar yang lebih menyenangkan bagi belajar.

Guna menghasilkan kurikulum yang tepat sasaran dan sesuai kebutuhan, pemerintah juga membuka pintu partisipasi bagi masyarakat dan dunia usaha, dunia kerja, dan dunia industri dalam pengembangan kurikulum. Dengan penegasan ini, diharapkan permasalahan kurang sesuainya kurikulum dengan kebutuhan yang ada di masyarakat dapat makin teratasi.

Baik pelajar penyandang disabilitas maupun pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa memiliki kebutuhan penyesuaian kurikulum. Pengaturan bahwa pemenuhan muatan wajib kurikulum dapat dikecualikan bagi mereka akan semakin mempermudah perancangan kurikulum terdiferensiasi yang lebih sesuai dengan kebutuhan mereka.

7. Pembelajaran dan Penilaian Pelajar

Penggunaan istilah yang berbeda antara “asesmen pembelajaran” dengan “penilaian pelajar” diharapkan dapat mengurangi kebingungan mengenai bagaimana cara terbaik untuk mengukur hasil belajar pelajar. Ke depannya, pengaturan mengenai pembelajaran dan penilaian pelajar ini akan mempertegas bahwa: (1) asesmen pembelajaran merupakan hal yang rutin dilakukan sebagai bagian dari siklus pembelajaran oleh pendidik untuk mengukur perkembangan belajar pelajar dan memetakan kebutuhan belajar pelajar; (2) hasil asesmen oleh pendidik digunakan sebagai basis

penilaian pelajar yang menentukan kelulusan; yang berarti (3) penentuan kelulusan dilakukan oleh pendidik dan satuan pendidikan, bukan pemerintah. Artinya, pemerintah tidak akan terlibat lagi dalam ujian terstandar yang menentukan kelulusan siswa seperti yang pernah terjadi melalui ujian nasional. Diharapkan tidak ada lagi ujian-ujian terstandar dengan pertarungan kelulusan yang seringkali menyebabkan dampak negatif seperti penyempitan kurikulum, distorsi metode mengajar, demoralisasi, pemicu praktik curang, dan pelanggaran kesenjangan antar pelajar.³²⁵

Penilaian pelajar yang dilakukan oleh pemerintah melalui ujian seperti uji kesetaraan akan berubah menjadi layanan yang bersifat opsional, bukan wajib, yang bisa digunakan oleh pelajar dari jalur pendidikan manapun untuk mendapatkan pengakuan hasil belajar dari pemerintah. Dengan demikian, pelajar tidak merasa tertekan untuk menggunakan layanan ini dan dapat memilih untuk mengikuti penilaian yang dilakukan oleh pemerintah hanya jika sertifikatnya dibutuhkan untuk melanjutkan pendidikan, melamar ke pekerjaan tertentu, dan sebagainya.

8. Akreditasi dan Evaluasi

Dengan adanya pengaturan mengenai lembaga akreditasi internasional, maka perlu mengakui lembaga akreditasi internasional yang dapat mengakreditasi satuan pendidikan dan program studi pada perguruan tinggi di Indonesia. Pengaturan ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang standar pendidikan yang digunakan oleh lembaga internasional, serta memacu penyelenggara pendidikan untuk meningkatkan kualitas untuk mencapai standar tersebut.

Dengan pengaturan bahwa evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah daerah dilaksanakan paling sedikit berdasarkan hasil dari evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh

³²⁵ Badan Penelitian dan Pengembangan dan Perbukuan, *Kajian Akademik dan Rekomendasi Reformasi Sistem Asesmen Nasional*, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2019, halaman 10-12.

pemerintah pusat, diharapkan kedua evaluasi tersebut lebih terintegrasi. Evaluasi yang lebih terintegrasi yang saat ini dilakukan melalui asesmen nasional dan rapor pendidikan nasional diharapkan dapat mengarahkan pemerintah daerah untuk berkomitmen memperbaiki indikator yang menjadi sasaran pemerintah pusat terkait literasi, numerasi, karakter, dan lingkungan belajar yang ramah anak.

9. Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Dengan penataan definisi pendidik dan tenaga kependidikan, perlu memetakan kelompok pendidik yang masuk ke dalam kategori guru, dosen, instruktur, dan pendidik keagamaan. Diperkirakan hampir 300 ribu pendidik yang sebelumnya tidak bisa masuk ke dalam kategori guru, akan bisa masuk ke dalam kategori tersebut berdasarkan pengaturan sistem baru. Diharapkan penegakkan persamaan hak dan kewajiban antar pendidik yang menjalankan tugas yang sama ini akan mendapatkan respon positif dari pendidik PAUD, pendidik kesetaraan, dan pendidik dalam satuan pendidikan pesantren dan satuan pendidikan keagamaan. Selanjutnya, pengaturan mengenai jabatan dalam aparatur sipil negara seperti widyaiswara akan perlu disesuaikan dengan pengaturan mengenai kategori yang relevan, walaupun nama dari jabatan tersebut tidak perlu berubah.

Dengan pemisahan pengaturan antara sertifikasi dengan tunjangan, diharapkan adanya peningkatan kesejahteraan guru dan dosen. Bagi guru dan dosen yang sudah menerima tunjangan sesuai UU Guru dan Dosen akan terus menerimanya asalkan memenuhi syarat. Sedangkan bagi guru dan dosen yang belum melalui sertifikasi tetap perlu menerima penghasilan yang layak sesuai dengan UU ASN dan UU Ketenagakerjaan. Untuk itu, perlu dilakukan peningkatan tunjangan guru dan dosen ASN sesuai UU ASN untuk memastikan penghasilan yang layak. Selain itu perlu meningkatkan pendanaan kepada satuan pendidikan swasta dalam

cakupan wajib belajar untuk membantu memastikan guru memperoleh penghasilan yang layak. Sedangkan bagi perguruan tinggi swasta yang berada di luar cakupan wajib belajar, perlu memastikan bahwa perguruan tinggi tersebut memenuhi kewajiban sebagai pemberi kerja untuk memberikan penghasilan yang layak kepada dosen yang menjadi pekerja mereka.

Dengan diwajibkannya setiap orang yang akan menjadi guru untuk mengikuti pendidikan profesi guru, diharapkan semakin baik kualitas guru secara keseluruhan, dan maka semakin meningkat kualitas layanan pendidikan di Indonesia. Pengaturan ini juga secara otomatis menutup pintu lain untuk menjadi seorang guru seperti pengangkatan guru honorer yang kerap membuat guru-guru berada di posisi yang dirugikan secara ketenagakerjaan.

Dengan adanya kode etik nasional yang berlaku untuk semua guru dan dosen, guru dan dosen yang melanggar kode etik tersebut dapat dikenakan sanksi etik yang berlaku di seluruh Indonesia. Sanksi dapat berupa teguran hingga memasukkan ke dalam daftar hitam nomor identitas guru dan dosen tersebut, sehingga yang bersangkutan tidak lagi bisa bekerja sebagai guru dan dosen. Pelanggaran kode etik berat dapat didokumentasikan dan ditindaklanjuti oleh kementerian. Dengan demikian, guru dan dosen yang melakukan pelanggaran kode etik berat seperti pelecehan seksual atau perundungan terhadap pelajar tidak dapat lagi bekerja sebagai guru dan dosen, sehingga tidak lagi menjadi resiko terhadap pelajar di satuan pendidikan lain di Indonesia.

Pengaturan kualifikasi dan kompetensi minimum bagi dosen di tingkat peraturan di bawah undang-undang akan meningkatkan fleksibilitas rekrutmen dosen. Perguruan tinggi vokasi akan lebih mudah mengundang praktisi industri yang berpengalaman untuk mengajar sebagai dosen, sehingga kualitas pendidikan pada perguruan tinggi vokasi akan makin relevan dengan kebutuhan industri. Sementara perguruan tinggi baru dan perguruan tinggi di daerah terpencil diberi kesempatan untuk melakukan perekrutan

dosen dengan kualifikasi dan kompetensi tertinggi secara bertahap, sehingga dapat mengembangkan diri paralel dengan upayanya menjaring dosen yang lebih berkualitas.

10. Sekolah Diplomatik dan Lembaga Pendidikan Asing

Adanya pengaturan yang lebih jelas tentang keberadaan sekolah diplomatik akan menjadi pemicu bagi pemerintah untuk mengevaluasi pelaksanaan sekolah diplomatik pemerintah negara lain di Indonesia serta SILN. Evaluasi yang dilakukan sebelumnya terhadap sekolah diplomatik pemerintah negara lain di Indonesia pernah menemukan bahwa sekolah diplomatik tersebut menerima bukan hanya warga negaranya, tapi juga warga negara lain. Praktik seperti ini perlu dihentikan, karena sekolah diplomatik yang dikelola oleh pemerintah negara lain atas seizin pemerintah Indonesia tidak semestinya bersaing dengan lembaga pendidikan asing dan satuan pendidikan swasta yang juga beroperasi di Indonesia dan dapat menerima warga negara dari negara manapun. Selain itu, evaluasi yang dilakukan sebelumnya terhadap SILN juga menunjukkan bahwa jumlah pelajar di banyak negara semakin lama semakin menurun. Padahal biaya untuk mengirimkan pendidik dari Indonesia ke luar negeri cukup besar.

Seiring dengan perkembangan teknologi dan meningkatnya pilihan dan kualitas layanan pendidikan jarak jauh, relevansi dari sekolah diplomatik akan semakin berkurang. Oleh karena itu, perlu merumuskan kriteria yang lebih rinci terkait pelaksanaan sekolah diplomatik, terutama pelaksanaan SILN, sehingga penggunaan anggaran pendidikan semakin efisien dan dapat digunakan untuk hal-hal yang paling bermanfaat untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Berdasarkan pengaturan mengenai lembaga pendidikan asing, perlu melakukan evaluasi terhadap SPK yang ada saat ini untuk memastikan apakah mereka lebih tepat beroperasi sebagai lembaga pendidikan asing atau sekolah biasa. Ke depannya, dengan evaluasi

SPK yang lebih seksama dan kategorisasi SPK yang lebih tepat, pemerintah dapat merancang bentuk dukungan dan mekanisme pengawasan yang lebih sesuai bagi mereka.

11. Sanksi administratif

Penerapan sanksi administratif dalam suatu hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat merupakan salah satu bentuk dari tindak pemerintahan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum administrasi. Pengenaan sanksi administratif dalam peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menangkal perasaan impunitas (pembejaran) dalam melakukan pelanggaran tertentu. Sanksi administratif dikenakan untuk menghindari penyelesaian perkara melalui sanksi pidana. Karakter yuridis sanksi administratif yang ditonjolkan adalah karakter pemulihan (*reparatoir/herstel*) yaitu untuk mengadakan pemulihan keadaan hukum seperti semula. Dengan demikian, pemangku kepentingan dalam sektor pendidikan yang dikenai sanksi administratif diharapkan selanjutnya dapat mempertahankan dan menaati norma-norma yang diatur. Contohnya sanksi administratif terkait plagiarisme: dengan menambah ancaman bukan hanya terkait pencabutan sertifikat, ijazah, atau gelar, tapi juga denda administratif, diharapkan akan mengurangi pembejaran yang selama ini banyak terjadi, meningkatkan kesadaran bahwa plagiarisme merupakan pelanggaran dengan konsekuensi yang berat, dan mendorong pelaku plagiarisme yang dikenai sanksi untuk tidak lagi mengulangi pelanggaran tersebut.

12. Ketentuan pidana

Di satu sisi, dengan menambahkan ancaman pidana penjara dan denda dalam peraturan perundang-undangan tentang sistem pendidikan nasional, ketentuan pidana diharapkan dapat meningkatkan efektivitas berlakunya norma yang tidak dipatuhi. Sanksi pidana dapat menumbuhkan kesadaran dan efek jera bagi

setiap orang yang tidak menaati ketentuan.

Di sisi lain, berbeda dengan karakter yuridis sanksi administratif, karakter yuridis sanksi pidana adalah karakter pembalasan (*retribution in distribution*), yang berarti sanksi pidana dirancang tidak hanya berpandangan pada pembalasan, namun juga pada batas retribusi yang tepat dalam menentukan besaran sanksi. Dampak dari sanksi pidana perlu dipastikan tidak melebihi batas yang tepat untuk kesalahan pelanggaran. Dengan mengurangi batas maksimum ancaman pidana penjara dari sepuluh tahun ke lima tahun, diharapkan masyarakat tetap dapat mengerti keseriusan pelanggaran dalam sektor pendidikan, namun tanpa ancaman hukuman penjara yang eksekutif.

Selain itu, dengan pengembalian ketentuan pidana menggunakan model pengancaman non-kumulatif ditandai dengan kata penghubung “atau” di antara dua jenis pidana yang diancamkan, diharapkan akan meningkatkan kepastian hukum dan mengurangi kesulitan hakim dalam menentukan sanksi pidana yang sesuai dengan pelanggaran.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

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

Sejak Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) diundangkan, terdapat beberapa norma pengaturan yang telah diamandemen melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi, yakni:

1. Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005 jo. Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006 jo Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007 memutuskan bahwa frase “gaji pendidik” dalam Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas yang mengeluarkan gaji pendidik dari alokasi anggaran fungsi pendidikan sebesar minimal 20% APBN dan 20% APBD bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
2. Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 memutuskan bahwa Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas konstitusional sepanjang frasa “badan hukum pendidikan” dimaknai sebagai sebutan fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu. Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat.
3. Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 memutuskan bahwa frasa “...bertanggung jawab” pada Pasal 6 ayat (2) UU Sisdiknas adalah konstitusional sepanjang dimaknai “...ikut bertanggung jawab”, sehingga pasal tersebut selengkapny menjadi, “Setiap warga negara ikut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan”.
4. Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 memutuskan bahwa Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Sisdiknas pada frasa “...yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya” bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Sisdiknas

menjadi, “mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi”.

5. Putusan MK Nomor 58/PUU-VIII/2010 memutuskan bahwa kata “dapat” dalam frasa “dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana dan sumberdaya lain” pada Pasal 55 ayat (4) UU Sisdiknas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat kalau dimaknai berlaku bagi jenjang pendidikan dasar yang berbasis masyarakat.
6. Putusan MK Nomor 5/PUU-X/2012 memutuskan bahwa Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas yang mengatur tentang penyelenggaraan sekolah bertaraf internasional bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Selain semua penjelasan pada Bab II, amandemen-amandemen di atas menekankan pentingnya segera memperbarui pengaturan sistem pendidikan nasional dalam UU Sisdiknas.

B. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Sesuai dengan amanat satu sistem pendidikan pada Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang mengenai sistem pendidikan nasional seharusnya menaungi semua elemen-elemen pendidikan yang ada di Indonesia, termasuk pendidik dan tenaga kependidikan. UU Sisdiknas telah mengatur secara garis besar terkait pendidik dan tenaga kependidikan. Secara khusus, Undang-Undang tersebut juga mengamanatkan bahwa ketentuan mengenai pendidik dan tenaga kependidikan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Akan tetapi, pada tahun 2005 ditetapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang mengatur terkait guru dan dosen secara lebih komprehensif. Dengan begitu, saat ini terdapat dua Undang-Undang yang mengatur terkait pendidik.

Semakin banyak Undang-Undang semakin banyak pula peraturan turunannya. Pada pidato yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo dalam acara Penyampaian Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi Tahun 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa saat ini terdapat kurang lebih 8.451 peraturan pusat dan 15.985 peraturan daerah. Kondisi ini disebut Presiden Joko Widodo sebagai hiperregulasi atau obesitas regulasi

yang harus segera ditangani.³²⁶

Pada tahun 2017, Badan Pembinaan Hukum Nasional membentuk Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional. Salah satu kesimpulan laporan akhir dari kelompok kerja tersebut adalah bahwa bentuk peraturan perundangan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tidak tepat. Dalam analisis laporan tersebut, disebutkan bahwa “batang tubuh dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen ini berisikan perihal pengaturan mengenai fungsi, persyaratan, penyelenggaraan, pembinaan, sanksi dan lain sebagainya yang dapat dikatakan merupakan unsur-unsur yang bersifat teknis.” Lebih jauh, laporan tersebut menganalisa bahwa penjelasan umum UU Guru dan Dosen sendiri menyebutkan walaupun guru dan dosen mempunyai fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dalam bidang pendidikan, pengaturan guru dan dosen tetap mengacu pada pengaturan sistem pendidikan nasional. Berdasarkan penjelasan tersebut, kebutuhan pengaturan mengenai guru dan dosen merupakan hal yang penting, namun tidak tepat jika dituangkan dalam sebuah undang-undang. Kesimpulan analisis laporan akhir kelompok kerja tersebut menyebutkan bahwa, “Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen belum memenuhi unsur-unsur sebagai UU dan disarankan diubah dalam bentuk PUU di bawah UU dengan merujuk pada UU Sistem Pendidikan Nasional.”³²⁷

Selain itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen mengatur banyak urusan ketenagakerjaan dari profesi guru yang menimbulkan tumpang tindih dengan dua Undang-Undang terkait ketenagakerjaan lainnya, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang

³²⁶ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Presiden Dorong Sinkronisasi Sistem Hukum agar Lebih Adaptif dan Responsif*, 28 Januari 2020, disadur dari [<https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-dorong-sinkronisasi-sistem-hukum-agar-lebih-adaptif-dan-responsif/>] pada tanggal 1 Maret 2022.

³²⁷ Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional*, 2017, halaman 39.

Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hal ini dapat menimbulkan inkoherensi pengaturan terkait ketenagakerjaan guru.

Ke depannya, perlu mengintegrasikan kembali pengaturan-pengaturan pokok dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen ke dalam satu undang-undang tentang sistem pendidikan nasional, sekaligus menata tumpang tindih dengan peraturan perundangan lain. Bagian pendidik dan tenaga kependidikan dalam naskah akademik ini menjelaskan penataan pengaturan secara lebih lengkap.

C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

Penyelenggaraan pendidikan tinggi saat ini mengacu pada dua dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Dikti). Dalam pelaksanaannya, keberadaan dua dasar hukum ini menimbulkan beberapa permasalahan.

Pertama, terkait pengaturan yang tidak konsisten. Sebagai contoh, UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan tinggi harus memenuhi Standar Nasional Pendidikan yang berjumlah delapan standar (standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan). Sementara UU Dikti juga mengatur Standar Nasional Pendidikan Tinggi yang terdiri atas standar penelitian, standar pendidikan, dan standar pengabdian masyarakat. Karena kedua UU berlaku, maka hasilnya adalah pendidikan tinggi memiliki 24 standar di mana masing-masing dari standar penelitian, standar pendidikan, dan standar pengabdian masyarakat di tingkat pendidikan tinggi harus diterjemahkan menjadi delapan standar. Terlebih lagi UU Sisdiknas mengatur bahwa Standar Nasional Pendidikan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, sedangkan UU Dikti mengatur bahwa Standar Nasional Pendidikan Tinggi diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri, sehingga menyebabkan kerancuan dalam pengaturan di bawah tingkat Undang-Undang. Contoh lain pengaturan yang tidak konsisten adalah terkait kurikulum wajib. Pasal 37 ayat (2) UU Sisdiknas mengatur bahwa kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan

kewarganegaraan, dan bahasa. Sedangkan Pasal 35 ayat (3) UU Dikti mengatur bahwa kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat mata kuliah (bukan hanya muatan) agama, Pancasila, kewarganegaraan, dan bahasa Indonesia. Dengan menggunakan asas hukum yakni *lex posteriori derogat lege priori* dan asas *lex specialis derogat lege generalis*, Pasal 35 ayat (3) UU Dikti dapat mengesampingkan ketentuan Pasal 37 ayat (2) UU Sisdiknas. Namun karena kedua UU berlaku, maka disharmoni pengaturan ini dapat menimbulkan perbedaan penafsiran, ketidakpastian hukum, dan pelaksanaan yang kurang efektif.

Kedua, UU Sisdiknas yang terbit terlebih dahulu memandatkan pengaturan lebih lanjut mengenai pendidikan tinggi diatur dalam Peraturan Pemerintah. Oleh karena materi muatannya merupakan materi muatan yang seyogyanya diatur pada tingkat Peraturan Pemerintah, hal-hal yang diatur pada UU Dikti cenderung terlalu teknis untuk suatu regulasi pada tingkat Undang-Undang. Hal-hal seperti Pangkalan Data Pendidikan Tinggi (PDDikti), Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDikti), serta kerjasama internasional pendidikan tinggi merupakan materi muatan yang lebih tepat diatur dalam peraturan pelaksanaan UU Sisdiknas. Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional pada tahun 2017, UU Dikti termasuk dalam salah satu Peraturan Perundang-Undangan yang tidak tepat jenis Peraturan Perundang-Undangannya.³²⁸

Ketiga, jika memperhatikan konstitusi negara, Pasal 31 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.” Satu sistem pendidikan nasional diejawantahkan pertama kali melalui Undang-Undang No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Seiring perkembangan sosio-politik yang ada di Indonesia, paska diundangkannya UU Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan

³²⁸ Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional*, 2017, halaman 267.

dan Pengajaran di Sekolah, terbitlah regulasi-regulasi lain terkait pendidikan yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi, Undang-undang Nomor 14 PRPS Tahun 1965 tentang Majelis Pendidikan Nasional, dan Undang-undang Nomor 19 PNPS Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila. Akhirnya karena ketentuan terkait pendidikan terpisah-pisah dalam beberapa Undang-Undang, maka dilakukan deregulasi dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Bagian Menimbang huruf d UU Nomor 2 Tahun 1989 tersebut menyebutkan “bahwa Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 550), Undang-undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 dari Republik Indonesia Dahulu tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah Untuk Seluruh Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 550), dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 302, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2361), serta Undang-undang Nomor 14 PRPS Tahun 1965 tentang Majelis Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 80) dan Undang-undang Nomor 19 PNPS Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 81), perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan pendidikan nasional sebagai satu sistem.”

Maka secara historis, Indonesia sudah pernah melakukan upaya untuk mengembalikan amanat satu sistem pendidikan melalui Undang-Undang yakni pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 yang mencabut sekumpulan Undang-Undang terkait pendidikan yang terpisah-pisah sebelumnya menjadi bersatu kembali. Oleh karena itu, amanat satu sistem pendidikan pada Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 perlu dilaksanakan dengan mengembalikan seluruh ketentuan pendidikan dalam Undang-Undang lainnya ke dalam satu Undang-Undang, dengan pengaturan-pengaturan lainnya yang bersifat lebih rinci diatur lebih lanjut pada peraturan turunannya.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) mengatur bahwa kewenangan pengelolaan pendidikan terbagi pada pemerintah pusat untuk pendidikan tinggi, pemerintah provinsi untuk pendidikan menengah, dan pemerintah kabupaten/kota untuk pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar. Agar tidak saling bertentangan, pemerintah sebaiknya tidak mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan tentang sistem pendidikan nasional, melainkan menyebutkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah melakukan hal-hal sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur bahwa pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintahan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Maka pemerintah dalam mengatur sistem pendidikan nasional sebaiknya juga menjelaskan keterkaitan antara standar nasional pendidikan dan standar pelayanan minimal.

E. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

Pasal 49 ayat (3) dan ayat (4) pada UU Sisdiknas mengatur bahwa dana pendidikan dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk satuan pendidikan, serta dana pendidikan dari pemerintah kepada pemerintah daerah, diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

tentang Perimbangan Keuangan serta peraturan turunannya mengatur secara menyeluruh mekanisme transfer dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta mekanisme pendanaan dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk satuan pendidikan. Dengan demikian, pengaturan pada UU Sisdiknas tentang mekanisme penyaluran pendanaan menjadi tidak lagi relevan. Ke depannya, pemerintah sebaiknya tidak lagi mengatur tentang mekanisme penyaluran dana pendidikan agar memastikan keselarasan dengan peraturan perundang-undangan terkait keuangan negara dan perimbangan keuangan.

Keterkaitan lain dengan UU tentang Keuangan Negara terletak pada kewenangan. Dalam UU tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan diberikan kuasa dari Presiden selaku pengelola keuangan negara. Dalam hal ini pengelolaan keuangan negara termasuk menentukan alokasi anggaran. Akan tetapi menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan bertanggung jawab atas pengelolaan sistem pendidikan nasional. Maka ke depannya, pemerintah sebaiknya mengatur bahwa menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan menetapkan kebijakan penggunaan anggaran pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

F. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (UU Pesantren) mengatur mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang tersebut juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, independensi penyelenggaraan pesantren, serta fasilitasi dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengembangan pesantren.

Ke depannya, perlu memastikan bahwa keberadaan pendidikan dan satuan pendidikan pesantren dalam sistem pendidikan nasional diatur secara jelas dalam jalur pendidikan formal dan jalur pendidikan nonformal. Namun untuk pengaturan lebih lanjut terkait standar nasional pendidikan, kurikulum, akreditasi, dan pendidik pada satuan pendidikan pesantren

dilaksanakan sesuai dengan UU Pesantren serta peraturan turunannya.

G. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan

Dalam rangka pemenuhan amanat konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, perlu ditumbuhkan budaya gemar membaca melalui pengembangan dan pendayagunaan perpustakaan sebagai sumber informasi yang berupa karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan dalam kaitannya dengan sistem pendidikan nasional mengatur mengenai ketentuan yang harus dipenuhi pada perpustakaan sekolah/madrasah.

Pemerintah tidak perlu mengatur secara terperinci mengenai ketentuan sarana prasarana pendidikan di tingkat undang-undang, melainkan memandatkan pengaturan lebih lanjut terkait standar nasional pendidikan di tingkat peraturan pemerintah. Peraturan tersebut perlu selaras dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.

H. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka

Sesuai penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, pendidikan kepramukaan yang diselenggarakan oleh organisasi gerakan pramuka merupakan wadah pemenuhan hak warga negara untuk berserikat dan mendapatkan pendidikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 28, Pasal 28C, dan Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka mengatur mengenai bagaimana kegiatan gerakan kepramukaan diselenggarakan di Indonesia. Dalam pengaturan tentang sistem pendidikan nasional, Gerakan Pramuka merupakan salah satu bentuk pendidikan kecakapan hidup dalam jalur pendidikan nonformal yang menjadi wadah pengembangan potensi diri serta memiliki akhlak mulia dan pengendalian diri untuk melahirkan kader penerus perjuangan bangsa dan negara.

I. Undang-Undang terkait Profesi

Saat naskah akademik ini ditulis, terdapat enam Undang-Undang terkait profesi yang mengatur terkait pendidikan yang harus ditempuh untuk

menjalankan profesi yang bersangkutan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran;
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2014 tentang Keinsinyuran;
4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan;
5. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan; dan
6. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 95/PUU-XIV/2016 memutuskan bahwa pendidikan advokat sebagai salah satu pendidikan profesi harus melibatkan 2 (dua) unsur utama dalam profesi itu sendiri, yakni perguruan tinggi terakreditasi minimal B dan asosiasi profesi yang terkait. Putusan tersebut diikuti oleh pengaturan-pengaturan selanjutnya terkait pendidikan profesi.

Dalam pengaturan mengenai sistem pendidikan nasional, pemerintah tidak perlu mengatur secara terperinci mengenai pendidikan profesi, melainkan memandatkan pengaturan lebih lanjut terkait jenis pendidikan profesi di tingkat peraturan pemerintah. Peraturan tersebut perlu selaras dengan keenam Undang-Undang terkait profesi di atas.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pendidikan merupakan hak asasi manusia yang memberdayakan dan memerdekakan manusia untuk membangun kehidupan mandiri secara individu, dan dalam lingkup keluarga, masyarakat, dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, setiap warga negara Indonesia harus terjamin haknya untuk memperoleh pendidikan yang berkualitas tanpa diskriminasi karena perbedaan jenis kelamin, budaya, suku, dan agama.

Secara konstitusional, pandangan filosofis yang menjadi dasar Pendidikan Nasional adalah nilai-nilai Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu:

1. *Ketuhanan yang Maha Esa.* Tanpa pendidikan, manusia tidak mampu memahami hakikat kemanusiaannya sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Pendidikan mengembalikan manusia kepada jati dirinya sebagai makhluk yang bermartabat dan bernilai mulia di hadapan Tuhan Yang Maha Esa.
2. *Kemanusiaan yang adil dan beradab.* Pendidikan diperlukan agar manusia saling menghargai, menyayangi, tidak diskriminatif, dan bermoral, tidak bertindak atas hasil pertimbangan rasional dan naluri semata.
3. *Persatuan Indonesia.* Pendidikan membangun persatuan dengan mengajarkan manusia untuk menghargai perbedaan dan keberagaman dari berbagai suku bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. *Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.* Melalui pendidikan, manusia belajar bermusyawarah serta mendalami nilai-nilai yang mendasari sistem pemerintahan negara melalui permusyawaratan/perwakilan.
5. *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.* Pendidikan diselenggarakan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk pelajar yang berada di daerah

terdepan, terluar, dan tertinggal. Artinya, pendidikan diselenggarakan secara merata dan bertujuan untuk menghilangkan kesenjangan ekonomi, sosial, maupun budaya di seluruh wilayah Indonesia.

Sebagai bagian penting dari kebudayaan, pendidikan semestinya diletakkan sebagai arena utama bagi pembangunan peradaban (*civilization building*) negeri ini. Peradaban tinggi berjalan bertali-temali dengan kemajuan pendidikan. RUU ini memaknai pendidikan sebagai proses pembudayaan serta pemberdayaan pelajar untuk membangun dirinya sesuai potensi dan harkatnya sebagai manusia seutuhnya.

B. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan sebuah negara dengan kemajemukan suku dan budaya. Kondisi keberagaman sosial budaya dan geografis mencerminkan keberagaman pola hidup dan aspirasi budaya yang berbeda-beda, tetapi harus menjadi kekuatan dasar dalam mempersatukan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kemajemukan suku bangsa ini selain merupakan realitas sosial, juga merupakan kekuatan sekaligus tantangan. Sebagai kekuatan, ia akan memberikan kekayaan dari sisi sosial budaya dan sumber daya manusia. Sebagai tantangan, ia mudah memunculkan konflik, dan setiap kebijakan publik yang diterapkan dalam kemajemukan itu akan menghadapi hambatan. Selain pluralitas sosial-budaya, tantangan lain adalah jumlah penduduk. Jumlah penduduk yang besar selain merupakan potensi, juga merupakan tantangan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhan penyelenggaraan dan layanan pendidikan yang bermutu.

Secara sosiologis, pendidikan merupakan pranata sosial yang berbeda proses dan tujuannya dari pranata hukum, pranata ekonomi, ataupun pranata politik. Pranata sosial adalah suatu sistem tata kelakuan dan hubungan yang berpusat kepada aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kompleks-kompleks kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat.³²⁹

³²⁹ Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi, cetakan kedua*, 1964, Jakarta: Universitas Indonesia, halaman 113.

Sebagai pranata sosial, pendidikan diselenggarakan secara bersama oleh keluarga, masyarakat, dan pemerintah dalam melaksanakan tugas negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mempersatukan dan menghilangkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan budaya.

Pendidikan harus diselenggarakan dan dikelola secara sistematis sebagai organisasi sistem terbuka: oleh keluarga sebagai organisasi belajar, oleh masyarakat sebagai badan perkumpulan dan yayasan pendidikan, dan oleh pemerintah daerah dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah. Negara sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bertanggungjawab untuk menyelenggarakan dan mengelola pendidikan sebagai satu sistem pendidikan nasional. Kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang memiliki keberagaman yang sangat tinggi menjadi landasan agar norma-norma dalam rancangan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional memberikan ruang kepada kemajemukan dalam pendidikan tersebut.

C. Landasan Yuridis

Salah satu tujuan negara sebagaimana tertuang pada alinea keempat UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Negara menempatkan pendidikan sebagai salah satu hak asasi warga negara. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Bab XA: Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa:

1. Setiap orang berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia (Pasal 28C ayat (1)), dan
2. Setiap orang berhak memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali (Pasal 28E ayat (1)).

Pemenuhan hak asasi akan pendidikan dinyatakan kembali dalam UUD NRI Tahun 1945 Bab XIII: Pendidikan dan Kebudayaan. Dalam Pasal 31 dinyatakan bahwa:

1. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan (ayat (1));
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah

wajib membiayainya (ayat (2));

3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang (ayat (3));
4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (ayat (4)); dan
5. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia (ayat (5)).

Mandat dari UUD NRI Tahun 1945 di atas menjadi landasan yuridis penetapan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH, DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN

A. Sasaran yang Akan Diwujudkan

Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional dimaksudkan untuk melakukan penataan dan pengorganisasian terhadap regulasi-regulasi terkait pendidikan ke dalam satu sistem pendidikan nasional yang diatur oleh Undang-Undang sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Penyusunan Rancangan Undang-Undang ini juga dimaksudkan untuk melakukan penyesuaian pengaturan pada regulasi terkait pendidikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, kondisi sosial, dan budaya guna meningkatkan kualitas ekosistem pendidikan di Indonesia sekaligus memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pendidikan di Indonesia.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Untuk mewujudkan sasaran pembentukan RUU, maka arah pengaturan RUU ini mencakup:

1. penajaman filosofi, prinsip, dan tujuan pendidikan nasional;
2. penyempurnaan pola penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan;
3. penyempurnaan arah pengembangan kurikulum yang sesuai dengan dinamika perubahan;
4. penguatan paradigma pendidikan yang berorientasi pada kompetensi lulusan;
5. peningkatan penjaminan akses, mutu, dan relevansi pendidikan bagi warga negara;
6. reorientasi standar nasional pendidikan;
7. penguatan kompetensi dan peran pendidik dan tenaga kependidikan;
8. peningkatan efisiensi penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan; dan
9. peningkatan peran serta masyarakat dalam pendidikan.

RUU ini memiliki jangkauan luas. Dari sisi **penyelenggaraan pendidikan**, RUU ini menjangkau penyelenggaraan pendidikan di semua kementerian/lembaga yang turut terlibat dalam penyelenggaraan

pendidikan, pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat, dan semua pendidik dan tenaga kependidikan.

Dari sisi **pengelolaan pendidikan**, RUU ini menjangkau pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan urusan pendidikan.

Dari sisi **regulasi**, RUU ini menjangkau berbagai regulasi yang berkaitan dengan pendidikan. Kembali ke amanah konstitusi UUD NRI Tahun 1945 agar pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan yang diatur dengan undang-undang, maka norma-norma pokok yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi diintegrasikan ke dalam satu rancangan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional. Norma-norma teknis dan operasional turunan akan diatur dalam peraturan pemerintah.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun ruang lingkup materi muatan RUU mengenai sistem pendidikan nasional ini adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Istilah-istilah yang dicantumkan definisinya adalah sebagai berikut:

1. Pendidikan;
2. Pembelajaran;
3. Sistem Pendidikan Nasional;
4. Setiap Orang;
5. Pelajar;
6. Mahasiswa;
7. Pendidik;
8. Tenaga Kependidikan;
9. Satuan Pendidikan;
10. Jalur Pendidikan;
11. Jenjang Pendidikan;
12. Jenis Pendidikan;

13. Wajib Belajar;
14. Standar Nasional Pendidikan;
15. Kurikulum;
16. Warga Negara;
17. Masyarakat;
18. Pemerintah Pusat;
19. Menteri; dan
20. Pemerintah Daerah.

2. Dasar, Fungsi, Tujuan, dan Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan

Pendidikan nasional diselenggarakan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Dasar penyelenggaraan pendidikan nasional ini lebih komprehensif dibandingkan dengan dasar penyelenggaraan pendidikan nasional dalam UU Sisdiknas, dan merupakan dasar penyelenggaraan pendidikan tinggi dalam UU Dikti.

Pendidikan nasional berfungsi untuk mengembangkan potensi pelajar dengan karakter Pancasila agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, mandiri, berilmu dan bernalar kritis, berkebinekaan, bergotong royong, dan kreatif. Sesuai dengan definisi kata “fungsi” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu kegunaan suatu hal, fungsi pendidikan nasional perlu mengatur sifat-sifat atau profil dari pelajar yang dibentuk dalam sistem pendidikan nasional. Dengan merumuskan sebuah profil pelajar yang ingin dibentuk melalui sistem pendidikan nasional, profil tersebut menjadi misi yang jelas, relatif kekal, sehingga dapat dijadikan penunjuk arah yang konsisten meskipun terjadi perubahan-perubahan kebijakan dan praktik pendidikan. Keenam dimensi dalam profil pelajar yang menjadi fungsi pendidikan dirumuskan berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan merupakan satu kesatuan yang utuh dan terintegrasi.

Pendidikan nasional bertujuan untuk untuk mencerdaskan

kehidupan bangsa, membentuk masyarakat yang religius, menjunjung kebinekaan, demokratis dan bermartabat, memajukan peradaban, serta menyejahterakan umat manusia lahir dan batin. Sesuai dengan definisi kata “tujuan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu arah, haluan, dan maksud, tujuan pendidikan nasional perlu menggambarkan bangsa Indonesia seperti apa yang menjadi arah, haluan, dan maksud secara keseluruhan dari sistem pendidikan nasional. Tujuan pendidikan nasional ini dirumuskan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan teori hakikat pendidikan.

RUU ini merumuskan bahwa pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik berdasarkan prinsip-prinsip berikut.

1. Prinsip berorientasi pada pelajar merupakan prinsip bahwa penyelenggaraan pendidikan mengutamakan pemahaman dan pemenuhan kebutuhan pelajar, serta pengembangan potensi dan kompetensi pelajar secara holistik.
2. Prinsip menjunjung tinggi kebenaran ilmiah merupakan prinsip bahwa ketaatan terhadap nilai, kaidah, metode, dan budaya ilmiah melandasi dan menjadi pedoman aktivitas keilmuan.
3. Prinsip demokratis merupakan prinsip bahwa pendidikan diselenggarakan dengan menghargai aspirasi dan mendorong peran serta masyarakat.
4. Prinsip berkeadilan merupakan prinsip bahwa terdapat kesetaraan dalam kesempatan untuk memperoleh layanan pendidikan bermutu.
5. Prinsip nondiskriminatif merupakan prinsip bahwa penyelenggaraan pendidikan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan tidak membedakan, mengucilkan, membatasi, atau memperlakukan secara istimewa secara langsung ataupun tidak langsung berdasarkan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, dan disabilitas.

6. Prinsip inklusif merupakan prinsip bahwa penyelenggaraan pendidikan menghilangkan hambatan yang membatasi partisipasi dan capaian semua pelajar, dengan menghargai keberagaman kebutuhan, kemampuan, dan karakteristik pelajar.
7. Prinsip mendukung pembelajaran sepanjang hayat merupakan prinsip bahwa penyelenggaraan pendidikan menyediakan fleksibilitas dan kesempatan untuk mengakses Pendidikan yang bermutu bagi Warga Negara dari setiap kelompok usia sesuai kebutuhan individu dan perkembangan zaman. Fleksibilitas yang dimaksud adalah fleksibilitas pilihan dan waktu penyelesaian pendidikan lintas satuan dan jalur pendidikan (*multi entry-multi exit system*). Pelajar dapat belajar sambil bekerja, atau mengambil program-program pendidikan pada jenis dan jalur pendidikan yang berbeda secara terpadu dan berkelanjutan melalui pembelajaran tatap muka atau jarak jauh.

3. Tugas, Wewenang, Hak, dan Kewajiban

RUU ini mengatur tugas dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah, serta menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan. RUU ini juga mengatur hak dan kewajiban warga negara, orang tua, dan masyarakat terkait sistem pendidikan nasional.

Tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas, dengan penghapusan frase “tanpa diskriminasi” mengingat sudah diaturnya prinsip penyelenggaraan pendidikan yang nondiskriminatif.
2. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyelenggarakan

wajib belajar sesuai dengan kewenangannya. Wajib belajar terdiri atas wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar bagi warga negara yang berusia 6 (enam) sampai dengan 15 (lima belas) tahun, dan wajib belajar pada jenjang pendidikan menengah bagi warga negara yang berusia 16 (enam belas) sampai dengan 18 (delapan belas) tahun. Wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar diterapkan secara nasional, sedangkan wajib belajar pada jenjang pendidikan menengah diterapkan secara bertahap pada daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pengaturan ini dimaksudkan agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah memprioritaskan penuntasan cakupan dan kualitas pendidikan dasar sebelum meningkatkan cakupan wajib belajar ke pendidikan menengah. Untuk mencegah peningkatan ketimpangan antara daerah yang kekurangan sumber daya dan daerah yang berlebih, RUU ini juga mengatur bahwa pemerintah pusat membantu pemerintah daerah dalam menyelenggarakan wajib belajar sesuai kebutuhan daerah secara berkeadilan.

3. Pemerintah pusat wajib mengalokasikan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pengaturan ini merupakan mandat dari UUD NRI Tahun 1945.
4. Pemerintah daerah wajib mengalokasikan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pengaturan ini merupakan mandat dari UUD NRI Tahun 1945.
5. Pengalokasian anggaran 20% APBN dan 20% APBD di luar biaya pendidikan kedinasan. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.
6. Pengalokasian anggaran 20% APBN dan 20% APBD dilaksanakan berdasarkan kinerja penyelenggaraan pendidikan

tahun-tahun sebelumnya, yaitu peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan berdasarkan pemenuhan standar nasional pendidikan. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menekankan diferensiasi pendekatan bagi satuan pendidikan yang kesulitan dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan mereka.

7. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan menetapkan kebijakan penggunaan anggaran pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan ini menegaskan kewenangan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan untuk mengatur penggunaan bukan saja anggaran kementeriannya sendiri, namun juga penggunaan anggaran pendidikan secara keseluruhan yang tersebar pada kementerian/lembaga lain serta pemerintah daerah.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah berwenang mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas sebagai hak pemerintah.

Tugas dan wewenang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan meliputi:

1. Menetapkan kebijakan umum pengembangan Pendidikan untuk mencapai tujuan Pendidikan nasional.
2. Mengoordinasikan, menghimpun, dan mendayagunakan potensi Masyarakat untuk pengembangan Pendidikan.
3. Meningkatkan penjaminan mutu dan relevansi Pendidikan.
4. Meningkatkan keterjangkauan, pemerataan yang berkeadilan, dan akses Pendidikan secara berkelanjutan.
5. Meningkatkan kapasitas pengelolaan akademik dan pengelolaan sumber daya Pendidikan.
6. Melaksanakan tugas lain untuk mencapai tujuan Pendidikan

nasional.

Semua tugas dan wewenang menteri di atas diadaptasi dari Pasal 7 UU Dikti dan diperluas untuk keseluruhan sistem pendidikan nasional, dengan redaksi pengaturan yang lebih jelas serta menghilangkan pengaturan yang berulang.

Hak warga negara meliputi:

1. Mendapatkan layanan pendidikan yang bermutu sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya. Pengaturan ini merupakan gabungan dari pengaturan dalam UU Sisdiknas mengenai hak warga negara dan hak peserta didik.
2. Mendapatkan pendidikan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang menganut agama yang sama. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.
3. Mendapatkan kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.
4. Mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.
5. Mendapatkan bantuan biaya pendidikan bagi yang kurang mampu secara ekonomi. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.
6. Pindah atau melanjutkan ke satuan pendidikan lain atau jalur pendidikan lain. Pengaturan ini merupakan adaptasi untuk memperjelas pengaturan serupa dalam UU Sisdiknas.
7. Menyelesaikan program pendidikan sesuai dengan kecepatan belajar masing-masing dan tidak melampaui batas waktu yang ditetapkan. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.

Kewajiban warga negara adalah kewajiban untuk mengikuti wajib belajar. Setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Sedangkan warga negara yang berusia 16 (enam belas) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun pada daerah yang menerapkan wajib belajar pada jenjang pendidikan menengah wajib mengikuti pendidikan menengah. Pengaturan ini memperluas wajib

belajar sembilan tahun yang ada dalam UU Sisdiknas sebelumnya menjadi wajib belajar tiga belas tahun, dengan wajib belajar tiga tahun terakhir secara bertahap. Khususnya perubahan cakupan jenjang pendidikan dasar dari sembilan tahun menjadi sepuluh tahun akan diatur pada bab tentang jalur pendidikan, jenjang pendidikan, dan jenis pendidikan.

Orang tua berhak berperan serta memilih jalur pendidikan serta penyedia pendidikan bagi anaknya dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya. Pengaturan ini merupakan adaptasi untuk memperjelas pengaturan serupa dalam UU Sisdiknas.

Orang tua dari anak yang berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun wajib memberikan pendidikan dasar kepada anaknya. Sedangkan orang tua dari anak yang berusia 16 (enam belas) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun pada daerah yang menerapkan wajib belajar pada jenjang pendidikan menengah wajib memberikan pendidikan menengah kepada anaknya. Pengaturan ini merupakan penegasan dari kewajiban warga negara, untuk menekankan tanggung jawab orang tua dalam memastikan keikutsertaan anaknya dalam program wajib belajar.

Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan/atau budaya untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional. Pengaturan ini merupakan adaptasi dari pengaturan serupa dalam UU Sisdiknas dengan tambahan norma “sesuai dengan dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional”. Penambahan norma ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hak masyarakat menyelenggarakan pendidikan perlu tetap berada dalam koridor dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional yang sudah diatur di atas.

Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan pendidikan secara perorangan atau kelompok. Pengaturan ini merupakan

adaptasi dari pengaturan serupa dalam UU Sisdiknas dengan menghilangkan norma “melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah.” Peranan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pendidikan dapat dilakukan baik oleh perorangan, kelompok, organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, maupun dunia usaha, dunia kerja, dan dunia industri. Maka norma ini sebaiknya tidak mencantumkan secara spesifik bentuk keterlibatan tertentu seperti dewan pendidikan dan komite sekolah agar tidak membatasi bentuk peran serta masyarakat dalam pendidikan.

Masyarakat berkewajiban mendukung penyelenggaraan pendidikan. Pengaturan ini merupakan adaptasi dari pengaturan serupa dalam UU Sisdiknas yang berbunyi, “masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.” Penghapusan frase “sumber daya” dilakukan karena pengaturan UU Sisdiknas sebelumnya seringkali disalahartikan sebagai basis untuk pemerintah menghindari tanggung jawab terhadap penyediaan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan. Padahal yang diperlukan dari masyarakat adalah dukungan terhadap penyelenggaraan pendidikan secara umum, dan bukan terbatas pada sumber daya, sehingga frase tersebut sebaiknya dihapus.

4. Jalur Pendidikan, Jenjang Pendidikan, dan Jenis Pendidikan

Jalur pendidikan adalah wahana yang dilalui pelajar untuk mengembangkan potensi diri dalam suatu proses pendidikan sesuai dengan tujuan pendidikan. Jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, pendidikan nonformal, dan pembelajaran informal. Istilah “pendidikan informal” dalam UU Sisdiknas diubah menjadi “pembelajaran informal” untuk menyesuaikan dengan standar klasifikasi internasional.

Jalur pendidikan dapat dilaksanakan melalui jenjang pendidikan. Jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang

ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan pelajar, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan. Jenjang pendidikan terdiri atas jenjang pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan dasar, jenjang pendidikan menengah, dan jenjang pendidikan tinggi. Dalam UU Sisdiknas tidak ada jenjang pendidikan anak usia dini. Penambahan jenjang pendidikan anak usia dini dilakukan berdasarkan hasil studi mengenai pendidikan anak usia dini yang menunjukkan bahwa keikutsertaan dalam pendidikan anak usia dini berdampak signifikan pada capaian pelajar pada jenjang pendidikan dasar. Dengan menambahkan pendidikan anak usia dini sebagai jenjang tersendiri, diharapkan dapat meningkatkan komitmen pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap peningkatan angka partisipasi anak dalam pendidikan anak usia dini.

Jenis pendidikan adalah kelompok yang didasarkan pada kekhususan tujuan pendidikan. Jenis pendidikan terdiri atas pendidikan umum, pendidikan keagamaan, pendidikan vokasi, pendidikan akademik, pendidikan profesi, pendidikan khusus, dan pendidikan kedinasan. Jenis pendidikan kejuruan yang sebelumnya ada dalam UU Sisdiknas dilebur ke dalam pendidikan vokasi sesuai perkembangan diskursus pada dunia usaha, dunia kerja, dan dunia industri. Jenis pendidikan kedinasan dimunculkan untuk mengakomodasi luasnya praktik penyelenggaraan yang terjadi saat ini, di mana jenis pendidikan kedinasan dapat dilaksanakan melalui berbagai program pendidikan pada jalur pendidikan formal mulai diploma dan sarjana hingga profesi dan spesialis, dan juga melalui pendidikan pelatihan pada jalur pendidikan nonformal.

Pengaturan masing-masing jenis pendidikan sebagai berikut:

1. Pendidikan umum merupakan pendidikan yang mempersiapkan pelajar untuk bertumbuh dan berkembang menurut jenjang usianya dan menguasai kompetensi yang menjadi landasan untuk melanjutkan pendidikan serta belajar sepanjang hayat. Yang dimaksud dengan kompetensi adalah

kesatuan sikap, keterampilan, dan pengetahuan yang menunjukkan capaian kemampuan pelajar.

2. Pendidikan keagamaan merupakan pendidikan yang mempersiapkan pelajar untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.
3. Pendidikan vokasi merupakan pendidikan yang mempersiapkan pelajar untuk menguasai kompetensi yang menjadi landasan untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam dunia usaha, dunia industri, dan dunia kerja.
4. Pendidikan akademik merupakan pendidikan yang mempersiapkan pelajar untuk menguasai kompetensi yang menjadi landasan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam dunia usaha, dunia industri, dunia kerja, dan dunia akademik.
5. Pendidikan profesi merupakan pendidikan yang mempersiapkan pelajar untuk bekerja dalam profesi tertentu yang memerlukan persyaratan keahlian khusus.
6. Pendidikan khusus merupakan pendidikan yang dirancang untuk memfasilitasi pelajar dengan kondisi khusus yang memerlukan metode pembelajaran yang adaptif dan sumber daya tertentu sesuai kekhususannya.
7. Pendidikan kedinasan merupakan pendidikan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan bagi pegawai dan calon pegawainya dalam pelaksanaan tugas kedinasan.

a. Jalur Pendidikan Formal

Jalur pendidikan formal merupakan pendidikan yang terstruktur, terlembaga, dan terencana, serta diselenggarakan dengan alur yang berkelanjutan. Definisi ini diadaptasi dari standar klasifikasi internasional. Jalur pendidikan formal terdiri atas jenjang pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan

dasar, jenjang pendidikan menengah, dan jenjang pendidikan tinggi.

Satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Masyarakat yang menyelenggarakan satuan pendidikan formal berbentuk badan hukum yang berprinsip nirlaba. Pengaturan bahwa penyelenggara pendidikan berbentuk badan hukum yang berprinsip nirlaba tanpa mengatur nama dan bentuk badan hukum tertentu sesuai dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan .136/PUU-VII/2009.

Pendirian, perubahan, dan penutupan satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat harus memperoleh izin dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pengaturan ini secara umum mewajibkan izin tanpa mengatur pembagian kewenangan secara eksplisit antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, agar dapat merujuk pada pengaturan dalam UU Pemerintahan Daerah.

1) Jenjang Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah

Jenjang pendidikan anak usia dini merupakan pendidikan yang dirancang untuk membantu penanaman nilai Pancasila, agama, dan moral, serta pertumbuhan dan perkembangan fisik motorik, kognitif, literasi, dan sosial-emosional.

Jenjang pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal dilaksanakan melalui layanan taman anak, yang bertujuan untuk mendukung tumbuh kembang anak. Layanan taman anak dilaksanakan bagi anak usia 3 (tiga) tahun sampai dengan 5 (lima) tahun sebelum jenjang pendidikan dasar. Pengaturan ini konsisten dengan praktik di banyak negara di mana anak mulai berpartisipasi dalam

pendidikan di luar institusi keluarga pada usia 3 tahun. Jenjang pendidikan anak usia dini dilaksanakan melalui jenis pendidikan umum, keagamaan, dan khusus.

Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa, “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Maka UUD NRI Tahun 1945 memandatkan setiap warga negara untuk mengikuti pendidikan dasar. RUU ini memperluas cakupan jenjang pendidikan dasar untuk mencakup satu tahun pendidikan prasekolah dan sembilan tahun dari kelas 1 (satu) hingga kelas 9 (sembilan).

Kelas prasekolah bertujuan untuk membantu anak menyesuaikan diri dan menjalani transisi dengan lancar menuju proses belajar yang lebih terstruktur pada kelas 1 (satu) sampai dengan kelas 9 (sembilan). Kelas 1 sampai dengan kelas 6 bertujuan untuk mengembangkan karakter dan kemampuan dasar pelajar dalam literasi, numerasi, dan berpikir ilmiah sebagai landasan bagi pengembangan diri dan sosial. Kelas 7 sampai dengan kelas 9 bertujuan untuk mengembangkan lebih lanjut karakter dan kemampuan dasar yang telah dibangun pada kelas 1 sampai dengan kelas 6 untuk mempelajari dan memahami ilmu pengetahuan sebagai landasan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan menengah.

Jenjang pendidikan dasar dilaksanakan melalui jenis pendidikan umum, keagamaan, dan khusus.

Jenjang pendidikan menengah dilaksanakan mulai kelas 10 sampai dengan kelas 12. Jenjang pendidikan menengah merupakan pendidikan yang dirancang untuk memperdalam pemahaman atas ilmu pengetahuan yang lebih variatif dan spesifik serta mempersiapkan pelajar untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan tinggi dan/atau mengembangkan kompetensi yang relevan dengan dunia

usaha, dunia industri, dan dunia kerja. Pendidikan menengah juga mempersiapkan pelajar menjadi warga negara yang memberi kontribusi positif bagi masyarakat.

Jenjang pendidikan menengah dilaksanakan melalui jenis pendidikan umum, keagamaan, vokasi, dan khusus.

Satuan pendidikan pada jenjang pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan dasar, dan jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal berbentuk satuan pendidikan anak usia dini, sekolah, madrasah, pesantren, dan satuan pendidikan keagamaan. Nomenklatur satuan pendidikan seperti Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) tidak lagi disebutkan pada batang tubuh undang-undang agar pemerintah memiliki fleksibilitas mengubah nomenklatur bentuk satuan pendidikan tersebut di masa depan, jika diperlukan dan lebih relevan dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Akan tetapi nomenklatur di atas sebaiknya tetap disebutkan di bagian penjelasan sebagai contoh bentuk satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah. Maka bagian penjelasan dapat menyebutkan contoh bentuk satuan pendidikan seperti taman kanak-kanak, *busthanul athfal*, *raudhatul athfal*, sekolah dasar, madrasah ibtidaiyah, sekolah menengah pertama, madrasah tsanawiyah, sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, sekolah luar biasa, pendidikan muadalah ula atau pendidikan diniyah formal ula, pendidikan muadalah wustha atau pendidikan diniyah formal wustha, pendidikan muadalah ulya atau pendidikan diniyah formal ulya. Sedangkan contoh satuan pendidikan keagamaan termasuk *pasraman*, *dhammasekha*, *shuyuan*, dan sekolah menengah teologi kristen.

Pesantren dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan

perundang-undangan terkait pesantren.

2) Jenjang Pendidikan Tinggi

Jenjang pendidikan tinggi merupakan pendidikan yang dirancang berdasarkan kebudayaan bangsa untuk memperdalam pemahaman dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui pembelajaran dengan tingkat kompleksitas dan kekhususan yang tinggi, dengan tujuan untuk memajukan peradaban, memenuhi kepentingan nasional, dan meningkatkan daya saing.

Jenjang pendidikan tinggi dilaksanakan melalui jenis pendidikan akademik, keagamaan, vokasi, profesi, dan kedinasan.

1. Jenis pendidikan akademik dan keagamaan dilaksanakan melalui program sarjana, magister, dan doktor. Definisi jenis pendidikan keagamaan dianggap masih relevan untuk diatur pada jenjang pendidikan tinggi, terutama untuk mengatur program studi yang berada di bawah pembinaan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.
2. Jenis pendidikan vokasi dilaksanakan melalui program diploma, sarjana, magister, dan doktor.
3. Jenis pendidikan profesi dilaksanakan melalui program profesi dan spesialis. Pendidikan profesi dapat dilaksanakan melalui kerjasama antara perguruan tinggi dengan kementerian/lembaga dan/atau organisasi profesi yang bertanggung jawab atas mutu layanan profesi.
4. Jenis pendidikan kedinasan dilaksanakan melalui program profesi dan spesialis. Instansi pemerintah sebaiknya merekrut lulusan perguruan tinggi dari seluruh Indonesia yang lalu diberikan pendidikan kedinasan sesuai kebutuhan masing-masing. Dengan

demikian, pegawai pada instansi pemerintah datang dari latar belakang dan perguruan tinggi yang berbeda-beda, dan tidak berpandangan insular dalam menjalankan tugas instansi pemerintah tersebut. Khusus untuk pendidikan kedinasan kepolisian dan militer dapat dilaksanakan melalui program diploma dan sarjana karena kompetensi dasar yang dibutuhkan bersifat khusus dan berbeda dengan pendidikan akademik dan vokasi lainnya.

Pengaturan mengenai masing-masing program ada dalam UU Dikti dan diatur kembali sebagai berikut:

1. Program diploma diperuntukkan bagi lulusan jenjang pendidikan menengah untuk mengembangkan kompetensi dan penalaran dalam penerapan ilmu pengetahuan dan/atau teknologi.
2. Program sarjana diperuntukkan bagi lulusan jenjang pendidikan menengah untuk mengamalkan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui penalaran ilmiah.
3. Program magister diperuntukkan bagi lulusan program sarjana untuk menerapkan, mengamalkan, dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui penalaran dan penelitian ilmiah.
4. Program doktor diperuntukkan bagi lulusan program magister untuk menemukan, menciptakan, dan/atau memberikan kontribusi bagi penerapan, pengembangan, serta pengamalan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui penalaran dan penelitian ilmiah.
5. Program profesi diperuntukkan bagi minimal lulusan program sarjana untuk mengembangkan keahlian khusus yang diperlukan dalam dunia usaha, dunia industri, dan dunia kerja sesuai dengan standar keprofesian tertentu.
6. Program spesialis diperuntukkan bagi lulusan program

profesi yang telah berpengalaman sebagai profesional untuk mengembangkan keahlian lanjutan yang dapat bertingkat yang diperlukan dalam dunia kerja untuk menjadi spesialis sesuai dengan standar keprofesian tertentu.

7. Program diploma, program sarjana, program magister, program doktor, program profesi, dan program spesialis di atas dilaksanakan melalui program studi. Program studi adalah kesatuan kegiatan pendidikan dan pembelajaran yang memiliki kurikulum dan metode pembelajaran tertentu dalam satu jenis pendidikan.

Dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, berlaku kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan. Kebebasan akademik merupakan kebebasan dosen dan mahasiswa pada jenjang pendidikan tinggi untuk mendalami dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi secara bertanggung jawab. Kebebasan mimbar akademik merupakan wewenang dosen yang memiliki otoritas ilmiah untuk menyatakan secara terbuka dan bertanggung jawab mengenai sesuatu yang berkenaan dengan cabang dan rumpun ilmunya. Otonomi keilmuan merupakan otonomi dosen dan mahasiswa pada suatu cabang ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menemukan, mengembangkan, mengungkapkan, dan/atau mempertahankan kebenaran ilmiah menurut kaidah, metode keilmuan, dan budaya akademik. Pengaturan ini ada dalam UU Dikti.

Satuan pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi berbentuk perguruan tinggi dan ma'had aly. Ma'had aly dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pesantren. Pengaturan ini merupakan bentuk sinkronisasi antara UU Dikti dengan UU Pesantren.

Perguruan tinggi wajib melaksanakan tridarma perguruan tinggi yang terdiri atas pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Setiap perguruan tinggi dapat menentukan proporsi pelaksanaan masing-masing darma di tingkat perguruan tinggi, variasi pelaksanaan masing-masing darma di tingkat program studi, dan/atau proporsi beban kerja dosen untuk masing-masing darma, sesuai dengan visi, misi, dan mandat perguruan tinggi tersebut. Peningkatan fleksibilitas pelaksanaan tridarma sejalan dengan semangat pengaturan dalam UU Dikti sebelumnya, namun lebih dirincikan dalam rumusan ini.

Pemerintah pusat dapat memberikan mandat atau penugasan tertentu kepada perguruan tinggi untuk kepentingan bangsa dan negara dalam rangka pelaksanaan tridarma perguruan tinggi. Pengaturan ini untuk menaungi kemungkinan penugasan dari Presiden kepada perguruan tinggi tertentu untuk menjalankan program studi yang diperlukan di suatu wilayah.

Setiap perguruan tinggi wajib memiliki statuta yang merupakan peraturan dasar pengelolaan perguruan tinggi. Statuta paling sedikit memuat:

1. identitas;
2. penyelenggaraan tridarma perguruan tinggi;
3. organisasi dan sistem pengelolaan;
4. sistem penjaminan mutu internal; dan
5. tata kelola keuangan.

Organisasi penyelenggara perguruan tinggi paling sedikit terdiri atas unsur:

1. penyusun kebijakan;
2. pelaksana akademik;
3. pengawas dan penjaminan mutu;
4. penunjang akademik atau sumber belajar; dan
5. pelaksana administrasi atau tata usaha.

Dalam melaksanakan tridarma perguruan tinggi, perguruan tinggi memiliki otonomi pengelolaan lembaganya di bidang akademik dan nonakademik. Otonomi pengelolaan di bidang akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan tridarma perguruan tinggi. Otonomi pengelolaan di bidang nonakademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana. Pengaturan ini ada dalam UU Dikti.

Perguruan tinggi diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau masyarakat. Perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat terdiri atas: (1) perguruan tinggi negeri, yaitu perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan; (2) perguruan tinggi keagamaan, yaitu perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama; dan (3) perguruan tinggi kementerian lain/lembaga pemerintah nonkementerian, yaitu perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh kementerian selain kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama atau diselenggarakan oleh lembaga pemerintah nonkementerian. Perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat berupa perguruan tinggi swasta.

Perguruan tinggi negeri memiliki:

1. kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah;
2. tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri;
3. unit yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan

- transparansi;
4. hak mengelola dana secara mandiri, transparan, dan akuntabel;
 5. wewenang mengangkat dan memberhentikan sendiri pendidik dan tenaga kependidikan;
 6. wewenang mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi; dan
 7. wewenang membuka, menyelenggarakan, dan menutup program studi.

Pengaturan kepemilikan perguruan tinggi negeri di atas berarti semua perguruan tinggi negeri akan diberikan tingkat otonomi setara perguruan tinggi negeri badan hukum. Tujuan peningkatan otonomi perguruan tinggi negeri adalah untuk mempercepat transformasi sektor pendidikan tinggi. Namun untuk mengakomodasi keberagaman kesiapan perguruan tinggi negeri saat ini untuk menjadi perguruan tinggi negeri badan hukum, masa transisi menjadi perguruan tinggi negeri badan hukum diatur dalam bab ketentuan peralihan.

Perguruan tinggi negeri menerima mahasiswa baru berdasarkan potensi akademik tinggi dan dapat mempertimbangkan prestasi non-akademik. Perguruan tinggi negeri juga wajib mencari, menjanging, dan memfasilitasi calon mahasiswa baru yang kurang mampu secara ekonomi untuk mengikuti proses penerimaan mahasiswa baru. Setelah itu, perguruan tinggi negeri wajib menerima mahasiswa baru yang kurang mampu secara ekonomi paling sedikit sejumlah 20% (dua puluh persen) dari seluruh mahasiswa yang diterima. Mahasiswa baru yang kurang mampu secara ekonomi dan sudah diterima oleh perguruan tinggi negeri dapat memperoleh bantuan biaya pendidikan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat. Selain penerimaan calon mahasiswa

baru yang kurang mampu secara ekonomi, perguruan tinggi negeri harus menerima mahasiswa baru tanpa mempertimbangkan kemampuan ekonomi calon mahasiswa.

Pengaturan mengenai penerimaan mahasiswa baru ini dilakukan untuk mengurangi kekhawatiran bahwa perubahan perguruan tinggi negeri menjadi perguruan tinggi negeri badan hukum akan berujung pada perguruan tinggi negeri hanya menerima calon mahasiswa yang berada melalui jalur mandiri. Selain penjarangan, kuota penerimaan, dan bantuan biaya pendidikan untuk mahasiswa baru yang kurang mampu, perguruan tinggi negeri ditambahkan kewajibannya untuk mengadopsi *need blind policy* untuk semua calon mahasiswa lainnya. Kebijakan *need blind* ini artinya status ekonomi seorang calon mahasiswa tidak diperkenankan mempengaruhi keputusan penerimaannya pada perguruan tinggi yang bersangkutan, baik pengaruh positif maupun negatif.

Berbeda dengan perguruan tinggi negeri, perguruan tinggi keagamaan dan perguruan tinggi kementerian lain/lembaga pemerintah nonkementerian tidak memiliki tingkat otonomi setara perguruan tinggi negeri badan hukum dan tetap dikelola sebagai satuan kerja pemerintah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti pola pengelolaan mereka selama ini.

Akan tetapi perguruan tinggi keagamaan dapat memiliki pola pengelolaan seperti perguruan tinggi negeri badan hukum jika memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan.

Perguruan tinggi swasta didirikan oleh badan penyelenggara yang berbadan hukum yang berprinsip nirlaba. Untuk peningkatan akuntabilitas antara perguruan tinggi swasta dan badan penyelenggara, perguruan tinggi

swasta memiliki pengurus yang berbeda dan pengelolaan keuangan yang terpisah dengan badan penyelenggara. Pendirian, perubahan, dan penutupan perguruan tinggi swasta harus memperoleh izin dari pemerintah pusat.

b. Jalur Pendidikan Nonformal

Jalur pendidikan nonformal merupakan pendidikan yang bersifat sebagai pilihan alternatif atau komplemen dari pendidikan formal untuk menunjang proses pembelajaran sepanjang hayat. Jalur pendidikan nonformal dapat diselenggarakan dengan alur yang berkelanjutan. Definisi ini diadaptasi dari standar klasifikasi internasional.

Jalur pendidikan nonformal mengembangkan potensi pelajar dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional. Pengaturan ini ada dalam UU Sisdiknas.

Jalur pendidikan nonformal terdiri atas layanan pengasuhan anak, pendidikan kesetaraan, pendidikan kecakapan hidup, pendidikan pesantren berbentuk pengkajian kitab kuning, dan pendidikan keagamaan nonformal. Pendidikan pesantren berbentuk pengkajian kitab kuning dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai pendidikan pesantren merupakan bentuk sinkronisasi antara UU Sisdiknas dengan UU Pesantren.

Pendidikan nonformal diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan nonformal berbentuk perorangan atau badan hukum yang berprinsip nirlaba. Pengaturan bahwa pendidikan nonformal dapat berbentuk perorangan dimaksudkan untuk mengakomodasi sekolah rumah. Pengaturan bahwa penyelenggara pendidikan berbentuk badan hukum yang berprinsip nirlaba tanpa mengatur nama dan bentuk badan hukum tertentu sesuai dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan .136/PUU-

VII/2009.

Pendirian, perubahan, dan penutupan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat harus memperoleh izin dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pengaturan ini secara umum mewajibkan izin tanpa mengatur pembagian kewenangan secara eksplisit antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, agar dapat merujuk pada pengaturan dalam UU Pemerintahan Daerah.

Layanan pengasuhan anak merupakan bagian dari jenjang pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan nonformal. Pengaturan ini untuk memperjelas bahwa jenjang pendidikan anak usia dini ada pada jalur pendidikan formal maupun jenis pendidikan nonformal, dengan layanan yang berbeda. Pada jalur pendidikan formal, jenjang pendidikan anak usia dini menyediakan layanan untuk anak usia 3 (tiga) sampai dengan 5 (lima) tahun melalui satuan pendidikan kelompok bermain. Sedangkan pada jalur pendidikan nonformal, jenjang pendidikan anak usia dini menyediakan layanan pengasuhan anak yang bertujuan untuk mendukung keluarga dalam pengasuhan anak usia 0 (nol) sampai dengan 5 (lima) tahun. Layanan pengasuhan anak dilaksanakan melalui jenis pendidikan umum.

Pendidikan kesetaraan bertujuan untuk memberikan akses pendidikan seluas-luasnya kepada anggota masyarakat yang karena alasan tertentu tidak dapat atau tidak memilih untuk mengikuti pendidikan formal, dan mengembangkan kompetensi dan karakter pelajar. Pendidikan kesetaraan dilaksanakan melalui jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah. Pengaturan ini untuk memperjelas bahwa jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah ada pada jalur pendidikan formal maupun jalur pendidikan nonformal. Pendidikan kesetaraan juga dilaksanakan melalui jenis pendidikan umum.

Pendidikan kecakapan hidup bertujuan untuk pengembangan diri, karakter, budi pekerti, dan/atau budaya. Pendidikan kecakapan hidup dapat dilaksanakan melalui semua jenis pendidikan.

Pendidikan keagamaan nonformal merupakan pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dalam memahami dan mengamalkan nilai ajaran agama dan/atau sebagai pelengkap pendidikan agama pada jalur pendidikan formal. Contoh penyelenggaraan pendidikan keagamaan nonformal adalah pendidikan madrasah diniyah takmiliah, ma'had al-jami'ah, pendidikan Al Qur'an, majelis taklim, sekolah minggu Budha, pesantian, dan pabbajja. Pendidikan keagamaan nonformal dilaksanakan melalui jenis pendidikan keagamaan.

c. Jalur Pembelajaran Informal

Jalur pembelajaran informal merupakan pembelajaran mandiri, keluarga, dan lingkungan yang tidak terstruktur dan tidak terlembaga. Definisi ini diadaptasi dari standar klasifikasi internasional.

Pembelajaran informal diselenggarakan oleh masyarakat yang berbentuk perorangan atau kelompok. Tidak seperti jalur pendidikan formal dan jalur pendidikan nonformal, penyelenggaraan pembelajaran informal tidak memerlukan izin.

5. Penyediaan Daya Tampung dan Pendanaan Pendidikan

Penyediaan daya tampung dan pendanaan pendidikan dilaksanakan untuk wajib belajar dan pendidikan di luar wajib belajar.

Untuk wajib belajar, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memastikan ketersediaan daya tampung untuk penyelenggaraan wajib belajar bagi semua warga negara pada rentang usia wajib belajar. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan pendanaan untuk penyelenggaraan wajib belajar untuk semua satuan pendidikan yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan

oleh pemerintah pusat. Sebagai bentuk perbaikan dari UU Sisdiknas, pengaturan ini dimaksudkan untuk memperjelas kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mewujudkan wajib belajar. Selanjutnya, pendanaan yang disediakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan sesuai dengan standar pendidikan nasional.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam pendanaan satuan pendidikan negeri sesuai dengan kemampuannya masing-masing dan dilakukan secara sukarela, tanpa paksaan, dan tidak mengikat. Selama ini, masyarakat sering salah paham bahwa satuan pendidikan negeri sama sekali tidak boleh menerima uang dari masyarakat. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menekankan bahwa walaupun wajib belajar didanai oleh pemerintah, masyarakat tetap dapat memberikan kontribusi atau sumbangan secara sukarela. Hasil partisipasi masyarakat selanjutnya digunakan oleh satuan pendidikan secara transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Untuk penyediaan daya tampung dan pendanaan pendidikan di luar wajib belajar, pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan daya tampung sesuai ketersediaan anggaran secara adil dan merata. Pengaturan ini kontras dengan pengaturan terkait wajib belajar di mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan daya tampung pada jenjang pendidikan dasar bagi semua warga negara pada rentang usia wajib belajar.

Dari segi pendanaan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan pendanaan untuk satuan pendidikan negeri. Selain itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat memberikan bantuan teknis, bantuan pendanaan, dan bantuan lain kepada satuan pendidikan swasta. Pengaturan ini konsisten dengan Amar Putusan MK Nomor 58/PUU-VIII/2010 bahwa kata “dapat” dalam frasa “dapat memperoleh bantuan teknis, subsidi dana dan sumberdaya lain” pada Pasal 55 ayat (4) UU Sisdiknas hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat jika dimaknai berlaku di

luar jenjang pendidikan dasar.

Pelajar berpartisipasi dalam pendanaan pendidikan di luar wajib belajar. Pada satuan pendidikan negeri, partisipasi pelajar besarnya mempertimbangkan kemampuan ekonomi pelajar. Pengaturan ini memperluas pengaturan dalam UU Dikti yang mendasari variasi tingkatan uang kuliah berdasarkan kondisi ekonomi pelajar ke jenjang pendidikan menengah. Dengan demikian, walaupun jenjang pendidikan menengah tidak masuk dalam cakupan wajib belajar, pemerintah tetap menjamin pelajar tetap dapat melanjutkan pendidikan dengan membayar sesuai kondisi ekonominya masing-masing. Di luar itu, masyarakat luas juga dapat berpartisipasi dalam pendanaan pendidikan di luar wajib belajar.

6. Pelajar Dengan Kondisi Khusus

Pengaturan mengenai pelajar dengan kondisi khusus menggantikan pengaturan mengenai pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus dalam UU Sisdiknas. Sebelumnya, perbedaan antara pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus kurang jelas. Dalam RUU ini, pengaturan berorientasi pada kondisi pelajar dan layanan yang dibutuhkan oleh pelajar dengan kondisi yang berbeda-beda.

Pelajar dengan kondisi khusus terdiri atas:

1. pelajar penyandang disabilitas;
2. pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa;
3. pelajar yang mengalami bencana;
4. pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi dari luar negeri, dan pelajar tanpa kewarganegaraan; dan
5. pelajar dengan kondisi khusus lainnya yang rentan tidak mendapatkan layanan pendidikan.

Pelajar penyandang disabilitas berhak mendapatkan pendidikan yang berkualitas dan sesuai dengan potensi dan kebutuhan pembelajarannya. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan layanan pendidikan bagi pelajar penyandang

disabilitas melalui pendidikan inklusif dan pendidikan khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah UU Penyandang Disabilitas serta peraturan turunannya. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah melakukan peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan, serta penyesuaian kurikulum berdasarkan potensi dan kebutuhan pembelajaran pelajar penyandang disabilitas.

Pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa merupakan pelajar yang memiliki kemampuan dan renjana luar biasa tinggi di bidang akademik dan/atau nonakademik. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat menyediakan layanan khusus dan satuan pendidikan khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa sesuai kebutuhan pembelajaran pelajar. Penyediaan layanan khusus dan satuan pendidikan khusus didukung dengan penyediaan pendidik, tenaga kependidikan, dan kurikulum bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa sesuai kebutuhan pembelajaran pelajar. Pendidikan khusus bagi pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa ditujukan agar pelajar tersebut memiliki pencapaian yang unggul baik di bidang kecerdasan dan kebabatannya serta keterampilan penunjangnya.

Pelajar yang mengalami bencana tetap mendapatkan layanan pendidikan dalam bentuk layanan khusus yang disediakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sesuai dengan bencana yang dihadapi dan jangka waktu yang diperlukan untuk kondisi lingkungan pelajar pulih kembali, layanan khusus yang disediakan dapat berupa penerapan standar capaian dan/atau kurikulum yang disesuaikan untuk kondisi bencana, penyesuaian tugas dan tanggung jawab pendidik, penyesuaian mekanisme penilaian pelajar, dan/atau penyesuaian lain sesuai kebutuhan pembelajaran pelajar. Layanan khusus tersebut disediakan hingga pelajar tidak lagi berada dalam kondisi bencana. Pengaturan mengenai pelajar yang mengalami bencana ini merupakan bentuk pembelajaran dari

pandemi COVID-19, yang menekankan pentingnya pengaturan lebih spesifik mengenai penyesuaian yang dapat dilakukan dalam kondisi bencana.

Pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi dari luar negeri, dan pelajar tanpa kewarganegaraan dapat mengikuti pendidikan. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat menyediakan layanan pendidikan untuk pelajar pengungsi dari luar negeri dan pelajar tanpa kewarganegaraan. Pengaturan ini berdasarkan prinsip penyelenggaraan pendidikan yang berkeadilan. Selama pelajar pencari suaka, pelajar pengungsi dari luar negeri, dan pelajar tanpa kewarganegaraan ini menunggu relokasi mereka ke negara lain, pemerintah Indonesia dapat berkontribusi dalam pemenuhan hak sipil mereka dengan memberikan layanan pendidikan.

Pelajar dengan kondisi khusus lainnya yang rentan tidak mendapatkan layanan pendidikan merupakan pelajar yang karena situasi hidupnya sulit mengakses layanan pendidikan. Kelompok pelajar ini meliputi:

1. pelajar di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal;
2. pelajar anak terlantar;
3. pelajar dari masyarakat adat yang terpencil; dan/atau
4. pelajar usia anak yang berhadapan dengan hukum.

Pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat menyediakan layanan khusus bagi pelajar dari kelompok ini.

7. Standar Nasional Pendidikan

Standar nasional pendidikan terdiri atas standar input, standar proses, dan standar capaian.

Standar input merupakan standar mengenai sumber daya yang diperlukan untuk menyelenggarakan pendidikan. Standar input berlaku pada jalur pendidikan formal, dan layanan pengasuhan anak pada jalur pendidikan nonformal. Standar input perlu berlaku bagi layanan pengasuhan anak untuk memastikan gedung dan ruangan yang ramah anak, serta pengasuh dan/atau

pendidik dengan level kompetensi sesuai kebutuhan anak. Namun standar proses dan standar capaian tidak perlu berlaku bagi layanan pengasuhan anak karena layanan ini hanya bertujuan untuk mendukung keluarga dalam pengasuhan anak dan tidak memiliki kurikulum atau tujuan pembelajaran tertentu.

Standar proses merupakan standar mengenai kurikulum, pelaksanaan pembelajaran, dan pengelolaan pendidikan. Standar proses diterapkan secara fleksibel dan kontekstual untuk mengakui dan mendorong munculnya inovasi pembelajaran. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mengakomodasi variasi praktik penyelenggaraan pendidikan yang luas, terutama mekanisme pengajaran dan pembelajaran yang inovatif dan menyenangkan bagi pelajar yang tidak selalu memenuhi standar proses yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan mengatur bahwa standar proses dapat diterapkan secara fleksibel dan kontekstual, maka pemerintah dapat mengatur kriteria penerapannya secara fleksibel dan batas-batas fleksibilitas yang dimaksud. Standar proses hanya berlaku pada jalur pendidikan formal.

Standar capaian merupakan standar mengenai hasil belajar yang diharapkan dari pelajar dalam sistem pendidikan sesuai dengan fungsi pendidikan nasional. Standar capaian berlaku pada jalur pendidikan formal dan pendidikan kesetaraan pada jalur pendidikan nonformal. Standar capaian perlu berlaku pada pendidikan kesetaraan untuk memastikan bahwa lulusan pendidikan kesetaraan memenuhi standar yang sama dengan lulusan jalur pendidikan formal. Pengaturan ini juga mempermudah perpindahan pelajar antar jalur pendidikan. Namun standar input dan standar proses tidak perlu berlaku karena pendidikan kesetaraan menggunakan metode yang beragam dalam pembelajarannya.

Standar nasional pendidikan tidak berlaku pada pendidikan pesantren pengkajian kitab kuning, pendidikan keagamaan nonformal, pendidikan kecakapan hidup, dan jalur pembelajaran

informal karena semua kategori tersebut memiliki keberagaman praktik penyelenggaraan pendidikan dan kebutuhan pelajar yang sangat luas sehingga tidak perlu diikat dengan standar nasional pendidikan.

Pemenuhan standar nasional pendidikan dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Dengan mengatur bahwa pemenuhan standar nasional pendidikan dilakukan secara bertahap, pemerintah mendorong pemerintah daerah untuk terus meningkatkan capaian standar nasional pendidikan mereka.

Pemenuhan standar nasional pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau satuan pendidikan sesuai dengan kewenangannya.

Pada jenjang pendidikan tinggi, standar nasional pendidikan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan tridarma perguruan tinggi. Maksud dari pengaturan ini adalah bahwa tiga standar nasional pendidikan berlaku untuk tiap tridarma perguruan tinggi, dengan total standar yang berlaku pada jenjang pendidikan tinggi berjumlah sembilan standar. Pengaturan ini merupakan bentuk penyederhanaan standar nasional pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi yang pada saat ini berjumlah 24 standar.

Setiap perguruan tinggi juga dapat menetapkan standar perguruan tinggi yang melampaui standar nasional pendidikan. Pengaturan ini sudah ada dalam UU Dikti. Pemenuhan standar perguruan tinggi merupakan tanggung jawab perguruan tinggi yang bersangkutan.

Terakhir, diatur bahwa standar nasional pendidikan disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi pelajar penyandang disabilitas.

Khusus untuk standar nasional pendidikan bagi satuan pendidikan pesantren pada jalur pendidikan formal, ketentuan lebih lanjut disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pesantren.

8. Kurikulum

Kurikulum adalah seperangkat rencana dan panduan yang dirancang untuk menghasilkan pengalaman belajar yang menumbuhkembangkan potensi pelajar secara holistik dan untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu. Perubahan definisi kurikulum dari definisi sebelumnya pada UU Sisdiknas berdasarkan teori kurikulum dan potensi pelajar.

Kurikulum pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah terdiri atas kerangka dasar kurikulum serta kurikulum operasional satuan pendidikan. Kerangka dasar kurikulum terdiri atas capaian pembelajaran, struktur dasar kurikulum, serta prinsip pembelajaran dan asesmen. Kerangka dasar kurikulum dirumuskan berdasarkan tujuan pendidikan nasional, fungsi pendidikan nasional, dan standar nasional pendidikan. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa kerangka dasar kurikulum merujuk profil pelajar yang menjadi fungsi pendidikan nasional.

Kerangka dasar kurikulum pada jenjang pendidikan dasar dan menengah mencakup muatan wajib pendidikan agama, pendidikan Pancasila, bahasa Indonesia, matematika, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan sosial, seni dan budaya, pendidikan jasmani dan olahraga, keterampilan/kecakapan hidup, dan muatan lokal. Sebagai bentuk penguatan jati diri bangsa, pendidikan agama, pendidikan Pancasila, dan bahasa Indonesia dituangkan dalam bentuk mata pelajaran wajib. Sementara muatan wajib di luar mata pelajaran wajib tidak harus diajarkan dalam bentuk mata pelajaran masing-masing dan dapat diorganisasikan secara fleksibel, relevan, dan kontekstual. Pengaturan ini untuk menjamin kemerdekaan satuan pendidikan dalam merancang kurikulum operasionalnya sendiri. Muatan wajib juga dapat dikecualikan untuk pelajar penyandang disabilitas dan pelajar dengan kecerdasan dan bakat istimewa, menyesuaikan dengan kebutuhan pembelajaran masing-

masing pelajar.

Kurikulum operasional satuan pendidikan digunakan untuk memandu kegiatan pembelajaran di satuan pendidikan untuk mencapai kompetensi tertentu. Kurikulum operasional satuan pendidikan dikembangkan berdasarkan kerangka dasar kurikulum sesuai dengan konteks kondisi dan kekhasan potensi daerah, serta sesuai dengan tahap perkembangan usia dan kemampuan pelajar.

Pengaturan berikutnya merupakan delegasi pelaksanaan kurikulum. Pemerintah pusat mengembangkan dan menetapkan kerangka dasar kurikulum untuk pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Pemerintah daerah mengembangkan dan menetapkan capaian pembelajaran untuk muatan lokal berdasarkan kerangka dasar kurikulum. Satuan pendidikan mengembangkan kurikulum operasional satuan pendidikan berdasarkan kerangka dasar kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan capaian pembelajaran untuk muatan lokal yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pengembangan dan penetapan kurikulum serta capaian pembelajaran dapat melibatkan masyarakat dan/atau dunia usaha, dunia industri, dan dunia kerja.

Kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat mata kuliah pendidikan agama, pendidikan Pancasila, dan Bahasa Indonesia. Mata kuliah wajib dilaksanakan untuk program sarjana dan program diploma. Kurikulum pendidikan tinggi dikembangkan oleh setiap perguruan tinggi secara fleksibel, relevan, dan kontekstual.

Dalam rangka sinkronisasi dengan pengaturan dalam UU Pesantren, pengaturan mengenai kurikulum dikecualikan bagi satuan pendidikan pesantren dan ma'had aly. Kurikulum satuan pendidikan pesantren dan ma'had aly dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pesantren.

9. Pembelajaran dan Penilaian Pelajar

Siklus pembelajaran pada jalur pendidikan formal dan jalur pendidikan nonformal terdiri atas kegiatan perencanaan

pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, dan asesmen pembelajaran. Siklus pembelajaran dikelola oleh pendidik. Perencanaan pembelajaran merupakan kegiatan untuk merumuskan tujuan, asesmen, dan proses pembelajaran. Pelaksanaan pembelajaran merupakan kegiatan interaktif antara pendidik, pelajar, dan materi ajar dalam suasana yang mendorong pengembangan potensi pelajar secara optimal guna mencapai tujuan belajar. Asesmen pembelajaran merupakan kegiatan pengumpulan informasi secara sistematis untuk memahami kondisi awal pelajar, proses pembelajaran, dan ketercapaian tujuan pembelajaran. Asesmen pembelajaran dilakukan sesuai dengan tahap perkembangan pelajar. Selanjutnya, hasil asesmen pembelajaran digunakan untuk memperbaiki perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, serta penilaian pelajar oleh pendidik. Satuan pendidikan memantau pelaksanaan siklus pembelajaran untuk melakukan refleksi diri dan perbaikan berkelanjutan.

Asesmen pembelajaran dilakukan sesuai dengan tahap perkembangan pelajar dan digunakan untuk memperbaiki perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran, dan penilaian pelajar oleh pendidik.

Tujuan dari pendefinisian ulang konsep “pembelajaran” adalah untuk memberi arahan yang jelas kepada pendidik tentang siklus pembelajaran dan konsep asesmen pembelajaran agar kegiatan pembelajaran dapat mencapai tujuan pembelajaran secara efektif.

Penilaian pelajar oleh pendidik merupakan penilaian menggunakan yang hasil asesmen pembelajaran untuk menentukan tingkat perkembangan pelajar pada pendidikan anak usia dini, atau kelulusan pelajar.

Penilaian pelajar dilakukan oleh pendidik, pemerintah pusat, dan lembaga mandiri. Penilaian pelajar oleh pendidik merupakan penilaian menggunakan hasil asesmen pembelajaran untuk menentukan tingkat perkembangan pelajar pada pendidikan anak

usia dini atau kelulusan pelajar. Pengakuan hasil penilaian pelajar diberikan oleh satuan pendidikan dalam bentuk sertifikat atau ijazah sesuai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan. Selain ijazah, pelajar yang lulus dari jenjang pendidikan tinggi berhak mendapatkan gelar.

Penilaian pelajar oleh pemerintah pusat merupakan layanan oleh pemerintah pusat untuk menilai hasil belajar pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Layanan tersebut merupakan layanan opsional atau tidak bersifat wajib. Penilaian pelajar oleh pemerintah pusat dilaksanakan dengan merujuk pada standar capaian. Pengakuan hasil penilaian pelajar oleh pemerintah pusat diberikan dalam bentuk sertifikat yang dapat digunakan untuk penyetaraan hasil belajar, perpindahan antar jalur pendidikan, persyaratan melanjutkan pendidikan, atau persyaratan pekerjaan.

Kontraskan pengaturan tentang penilaian pelajar oleh pendidik dengan penilaian pelajar oleh pemerintah pusat: hanya pendidik yang bisa melakukan penilaian pencapaian belajar pelajar secara komprehensif melalui asesmen yang berkelanjutan menggunakan beragam instrumen, dan maka hanya pendidik yang dapat menentukan kelulusan pelajar. Pemerintah pusat perannya bergeser menjadi memberikan layanan opsional kepada pelajar yang membutuhkan pengakuan hasil belajar dari pemerintah untuk keperluan melanjutkan pendidikan, melamar pekerjaan, dan lain-lain. Tapi pemerintah pusat tidak lagi melakukan penilaian pelajar secara individu dalam maksud untuk menentukan kelulusan.

Penilaian pelajar oleh lembaga mandiri merupakan layanan oleh lembaga mandiri untuk menilai kompetensi tertentu. Contoh lembaga mandiri adalah lembaga yang menyelenggarakan ujian terstandar seperti tes bahasa Indonesia bagi penutur asing, tes potensi akademik, tes psikologi, uji kompetensi keahlian, tes bahasa asing, dan tes persyaratan melamar ke perguruan tinggi di luar negeri. Layanan tersebut merupakan layanan opsional/tidak bersifat wajib. Penilaian pelajar oleh lembaga mandiri dilaksanakan

berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh lembaga mandiri, dan pengakuan hasil penilaian pelajar oleh lembaga mandiri diberikan dalam bentuk sertifikat.

10. Akreditasi dan Evaluasi

Akreditasi merupakan kegiatan untuk menilai layanan dan satuan pendidikan. Akreditasi dilakukan oleh lembaga akreditasi nasional yang dibentuk oleh pemerintah pusat, lembaga akreditasi mandiri yang dibentuk oleh masyarakat, dan lembaga akreditasi internasional. Akreditasi oleh lembaga akreditasi nasional dilaksanakan dengan merujuk pada standar nasional pendidikan, fungsi pendidikan nasional, dan tujuan pendidikan nasional. Pengaturan ini dimaksudkan agar instrumen akreditasi tidak hanya merujuk pada standar nasional pendidikan tapi juga profil pelajar yang menjadi fungsi pendidikan nasional dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional.

Akreditasi oleh lembaga akreditasi mandiri dan lembaga akreditasi internasional dilaksanakan dengan merujuk pada kriteria yang ditetapkan oleh lembaga akreditasi yang bersangkutan. Lembaga akreditasi mandiri ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pendidikan dan khusus pada jenjang pendidikan tinggi, penetapan oleh menteri berdasarkan rumpun ilmu dan/atau cabang ilmu serta rekomendasi dari lembaga akreditasi nasional. Pengaturan tersebut ada dalam UU Dikti. Lembaga akreditasi internasional diakui oleh menteri.

Akreditasi pada jenjang pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan dasar, dan jenjang pendidikan menengah dilakukan terhadap satuan pendidikan di luar satuan pendidikan pesantren. Akreditasi tersebut oleh lembaga akreditasi nasional bersifat wajib, sedangkan akreditasi tersebut oleh lembaga akreditasi mandiri dan lembaga akreditasi internasional bersifat opsional atau tidak bersifat wajib. Akreditasi satuan pendidikan pesantren dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang

pesantren.

Akreditasi pada jenjang pendidikan tinggi dilakukan terhadap perguruan tinggi dan program studi. Akreditasi terhadap perguruan tinggi bersifat wajib dan dilakukan oleh lembaga akreditasi nasional. Akreditasi terhadap program studi bersifat wajib dan dilakukan oleh lembaga akreditasi mandiri. Pengaturan-pengaturan ini sudah ada dalam UU Dikti. Akreditasi terhadap program studi juga dapat dilakukan oleh lembaga akreditasi internasional.

Evaluasi dilakukan terhadap sistem pendidikan nasional guna memperbaiki sistem pendidikan nasional dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional. Evaluasi terhadap sistem pendidikan nasional dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. UU Sisdiknas sebelumnya menggabungkan pengaturan tentang evaluasi sistem dengan evaluasi hasil belajar peserta didik. Dalam RUU ini, pengaturan mengenai evaluasi terhadap sistem pendidikan nasional dipisahkan dari pengaturan mengenai penilaian pelajar untuk memperjelas perbedaan antara keduanya.

Evaluasi terhadap sistem pendidikan nasional oleh pemerintah pusat merujuk pada tujuan pendidikan nasional, fungsi pendidikan nasional, dan standar nasional pendidikan. Hasil dari evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah pusat menjadi landasan bagi penyelenggara pendidikan untuk pemerataan akses dan peningkatan mutu layanan pendidikan.

Evaluasi terhadap sistem pendidikan di daerah oleh pemerintah daerah dilaksanakan terhadap layanan pendidikan di daerah sesuai dengan kewenangannya. Evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah daerah dilaksanakan paling sedikit berdasarkan hasil evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah pusat. Pengaturan ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dan pemerintah pusat tidak melakukan evaluasinya masing-masing yang hasilnya berbeda dan menyebabkan kebingungan. Paling tidak, pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu memiliki tolak ukur dan kriteria yang sama sebelum pemerintah

daerah menambahkan lagi kriteria evaluasinya masing-masing. Hasil dari evaluasi terhadap sistem pendidikan nasional oleh pemerintah daerah menjadi landasan untuk pemerataan akses dan peningkatan mutu layanan pendidikan di daerah sesuai dengan kewenangannya.

11. Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Pendidik adalah tenaga yang melaksanakan pendidikan untuk mengembangkan potensi pelajar. Pendidik bertugas mengelola siklus pembelajaran yang sudah diatur sebelumnya dalam bab pembelajaran. Dan dalam melaksanakan tugas tersebut, pendidik berperan sebagai teladan, pembimbing dan motivator bagi pelajar sesuai dengan karakteristik pelajar, serta pemberdaya menuju kemandirian pelajar.

Dalam menjalankan tugas keprofesian, pendidik berhak:

1. memperoleh penghasilan/pengupahan dan jaminan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu UU ASN dan UU Ketenagakerjaan. Pengaturan ini secara tegas memisahkan pengaturan antara sertifikasi guru dan dosen dengan penghasilan guru dan dosen, sehingga guru dan dosen yang telah bekerja dalam satuan pendidikan tetap berhak mendapatkan penghasilan yang layak walaupun belum menerima sertifikasi;
2. mendapatkan penghargaan sesuai dengan prestasi kerja;
3. memperoleh perlindungan hak atas kekayaan intelektual;
4. memperoleh kesempatan untuk mengembangkan kompetensi secara berkelanjutan;
5. memanfaatkan sarana dan prasarana pembelajaran untuk menunjang kelancaran tugas;
6. melakukan penilaian, ikut menentukan kelulusan, dan/atau memberikan penghargaan atau sanksi kepada pelajar sesuai dengan kaidah pendidikan, kode etik, dan peraturan perundang-undangan;

7. aman dalam melaksanakan tugas;
8. menerima perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas keprofesionalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
9. berserikat dalam organisasi profesi atau organisasi profesi keilmuan.

Dalam menjalankan tugas keprofesionalan, pendidik wajib:

1. mengembangkan kompetensi secara berkelanjutan;
2. menghargai perbedaan dan bertindak secara objektif dan tidak diskriminatif;
3. menaati peraturan perundang-undangan, hukum, serta nilai-nilai agama, moral, dan etika; dan
4. memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Pemerintah pusat, pemerintah daerah, satuan pendidikan, dan masyarakat dapat memfasilitasi pengembangan kompetensi guru secara berkelanjutan.

Pendidik terdiri atas guru, dosen, instruktur, dan pendidik keagamaan.

Guru merupakan pendidik profesional pada jenjang pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal, jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah pada jalur pendidikan formal dan nonformal. Pengaturan definisi guru ini memperluas kategori guru untuk mencakup juga pendidik PAUD bagi anak usia 3-5 tahun, pendidik pada pendidikan kesetaraan, dan pendidik pada satuan pendidikan pesantren dan satuan pendidikan keagamaan pada jalur pendidikan formal.

Setiap orang yang akan menjadi guru wajib lulus dari pendidikan profesi guru. Dengan kewajiban menyelesaikan pendidikan profesi guru untuk bisa menjadi guru, pemerintah pusat perlu memastikan ketersediaan daya tampung pendidikan profesi guru untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Pendidikan profesi guru diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pengaturan ini dimaksudkan

untuk menjaga keselarasan antara jumlah dan distribusi kebutuhan guru baru dengan penerimaan mahasiswa pendidikan profesi guru. Dengan pengaturan ini, menteri dapat menugaskan pada perguruan tinggi sesuai kebutuhan untuk ikut menyelenggarakan pendidikan profesi guru. Dalam hal calon guru berkeahlian khusus dapat diberikan pengecualian dari persyaratan lulus dari pendidikan profesi guru. Yang dimaksud dengan keahlian khusus adalah keahlian spesifik atau unik yang diperoleh dari pengalaman kerja yang membentuk intuisi kepakaran, dan/atau keahlian langka yang dimiliki oleh sekelompok orang yang jumlahnya sangat sedikit atau terbatas dan diperlukan oleh satuan pendidikan.

Guru mengembangkan karir sebagai guru, kepala satuan pendidikan, pengawas satuan pendidikan, dan kepala dinas pendidikan. Kualifikasi dan kompetensi untuk menjadi guru, kepala satuan pendidikan, pengawas satuan pendidikan, dan kepala dinas pendidikan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pengaturan ini menjelaskan jalur karier sebagai seorang guru. Seorang guru dapat terus mengajar, atau dapat mengabdikan pada sektor pendidikan dengan mengambil posisi kepemimpinan. Jika masa jabatan pada posisi kepemimpinan sudah selesai, maka guru juga dimungkinkan untuk kembali mengajar. Persyaratan untuk posisi kepemimpinan di sektor pendidikan pun ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk memastikan keterkaitan latar belakang pemimpin dengan pendidikan dan pembelajaran.

Guru wajib menjadi anggota organisasi profesi guru. Organisasi profesi guru merupakan perkumpulan yang berbadan hukum yang didirikan, beranggotakan, dan diurus oleh guru untuk mengembangkan profesionalitas guru. Organisasi profesi guru berfungsi untuk memajukan profesi, kompetensi, karier, wawasan kependidikan, perlindungan profesi, kesejahteraan, dan pengabdian kepada masyarakat. Pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dapat memfasilitasi organisasi profesi guru dalam melaksanakan pembinaan dan pengembangan profesi guru.

Guru wajib mematuhi kode etik guru. Kode etik berisi norma dan etika yang mengikat perilaku guru dalam pelaksanaan tugas keprofesian. Kode etik guru terdiri atas kode etik guru nasional, dan kode etik guru pada organisasi profesi guru. Kode etik guru nasional disusun oleh organisasi profesi guru di bawah koordinasi kementerian, untuk selanjutnya ditetapkan oleh menteri. Kode etik guru pada organisasi profesi guru paling sedikit mencakup kode etik guru nasional dan ditetapkan oleh organisasi profesi guru. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa walaupun banyak organisasi profesi guru, tetap ada kode etik guru nasional yang sama dalam semua organisasi tersebut. Sehingga pelanggaran kode etik berat pada satu organisasi tidak berujung pada guru yang bersangkutan tetap diterima di organisasi profesi lain.

Dosen merupakan pendidik profesional dan ilmuwan pada jenjang pendidikan tinggi. Selain menjalankan tugas sebagai pendidik, dosen juga bertugas mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Dosen memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi tertentu. Pengaturan mengenai sertifikasi, kualifikasi akademik, dan kompetensi dosen tidak lagi diatur di tingkat undang-undang untuk memberikan fleksibilitas lebih kepada perguruan tinggi vokasi yang ingin merekrut praktisi industri, serta perguruan tinggi baru dan perguruan tinggi di daerah terpencil.

Status dosen terdiri atas dosen tetap dan dosen tidak tetap. Jenjang jabatan akademik dosen tetap terdiri atas asisten ahli, profesor asisten, profesor asosiat, dan profesor. Perubahan pengaturan jenjang jabatan akademik dosen dimaksudkan untuk menggunakan istilah yang lebih mudah dikenali secara internasional.

Dosen wajib mematuhi kode etik dosen. Kode etik dosen berisi norma etika, profesionalitas, dan integritas yang mengikat perilaku dosen dalam pelaksanaan tugas keprofesian. Kode etik dosen terdiri

atas kode etik dosen nasional dan kode etik dosen pada perguruan tinggi. Kode etik dosen nasional ditetapkan oleh menteri. Kode etik dosen pada perguruan tinggi paling sedikit mencakup kode etik dosen nasional dan ditetapkan oleh perguruan tinggi. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa walaupun banyak perguruan tinggi, tetap ada kode etik dosen nasional yang sama dalam semua perguruan tinggi. Sehingga pelanggaran kode etik berat pada satu perguruan tinggi tidak berujung pada guru yang bersangkutan tetap diterima di perguruan tinggi lain.

Instruktur merupakan pendidik pada layanan pengasuhan anak dan pendidikan kecakapan hidup pada jalur pendidikan nonformal. Dalam hal satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal membutuhkan keahlian dan keterampilan tertentu yang dapat dipenuhi oleh instruktur dan tidak terpenuhi oleh guru dan dosen, instruktur dapat menjadi pendidik pada jalur pendidikan formal. Namun instruktur pada jalur pendidikan formal tetap perlu memenuhi kompetensi minimum sesuai tugas dan fungsinya. Pengaturan ini untuk memberi ruang kepada instruktur kursus, misalnya, untuk bisa mengajar pada satuan pendidikan formal jika memang diperlukan.

Pendidik keagamaan merupakan pendidik pada pendidikan pesantren berbentuk pengkajian kitab kuning dan pendidikan keagamaan nonformal pada jalur pendidikan nonformal. Pengaturan ini merupakan bentuk sinkronisasi UU Guru dan Dosen dengan UU Pesantren. Seperti pengaturan terkait instruktur, dalam hal satuan pendidikan pada jalur pendidikan formal membutuhkan keahlian dan keterampilan tertentu yang dapat dipenuhi oleh pendidik keagamaan dan tidak terpenuhi oleh guru dan dosen, pendidik keagamaan dapat menjadi pendidik pada jalur pendidikan formal. Namun pendidik keagamaan pada jalur pendidikan formal tetap perlu memenuhi kompetensi minimum sesuai tugas dan fungsinya.

Tenaga kependidikan adalah tenaga yang menunjang penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan. Tenaga

kependidikan bertugas melaksanakan fungsi teknis, administratif, manajerial, dan/atau pengembangan pada satuan pendidikan. Dalam melaksanakan tugas, tenaga kependidikan berperan untuk mendukung terlaksananya siklus pembelajaran. Tenaga kependidikan memenuhi kompetensi minimum sesuai tugas dan fungsinya.

Dalam menjalankan tugas, tenaga kependidikan berhak:

1. memperoleh penghasilan/pengupahan dan jaminan sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. mendapatkan penghargaan sesuai dengan prestasi kerja;
3. memperoleh kesempatan untuk mengembangkan kompetensi; dan
4. memanfaatkan sarana dan prasarana untuk menunjang kelancaran tugas.

Dalam menjalankan tugas, tenaga kependidikan berkewajiban:

1. mengembangkan kompetensi;
2. menghargai perbedaan dan bertindak secara objektif dan tidak diskriminatif;
3. menaati peraturan perundang-undangan, hukum, serta nilai-nilai agama, moral, dan etika; dan
4. memelihara dan memupuk persatuan dan kesatuan bangsa.

Khusus untuk pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan pesantren jenjang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi, diatur lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pesantren.

12. Sekolah Diplomatik dan Lembaga Pendidikan Asing

Sekolah diplomatik merupakan sekolah yang didirikan dan dikelola oleh pemerintah suatu negara di negara lain untuk mengakomodasi warga negaranya yang ingin mengikuti pendidikan menggunakan standar dan kurikulum negara asalnya.

Sekolah diplomatik terdiri atas sekolah yang didirikan oleh

pemerintah pusat di negara lain, atau sekolah yang didirikan oleh pemerintah negara lain di Indonesia. Sekolah diplomatik didirikan dan dikelola berdasarkan persetujuan dari pemerintah negara setempat.

Lembaga pendidikan asing di luar sekolah diplomatik dapat menyelenggarakan pendidikan di wilayah Indonesia. Lembaga pendidikan asing merupakan lembaga yang terakreditasi di negaranya atau terakreditasi secara internasional. Lembaga pendidikan asing wajib:

1. memperoleh izin dari Menteri;
2. berprinsip nirlaba;
3. bekerja sama dengan lembaga pendidikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. melibatkan pendidik dan tenaga kependidikan warga negara Indonesia; dan
5. memberikan mata pelajaran dan mata kuliah wajib bagi pelajar warga negara Indonesia.

Selain itu, lembaga pendidikan asing wajib mendukung kepentingan nasional.

13. Sanksi Administratif

Penyelenggara pendidikan yang tidak memiliki izin pendirian dan perubahan satuan pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dikenai sanksi administratif. Satuan pendidikan wajib memiliki izin agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dapat melakukan pengawasan terhadap satuan pendidikan tersebut dan melindungi pelajar dari praktik penyelenggaraan pendidikan yang berpotensi merugikan mereka.

Satuan pendidikan yang tidak melaksanakan kurikulum dikenai sanksi administratif. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan satuan pendidikan menerapkan kurikulum sesuai standar nasional pendidikan.

Perguruan tinggi yang tidak melaksanakan tridarma perguruan tinggi, tidak memiliki statuta, menyelenggarakan program studi tanpa izin, melanggar kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan, memiliki dosen yang tidak memenuhi kualifikasi akademik dan kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan/atau menyebarluaskan hasil penelitian yang rahasia, mengganggu, dan/atau membahayakan kepentingan umum dikenai sanksi administratif. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa walaupun perguruan tinggi memiliki otonomi, mereka tetap mematuhi norma-norma yang berlaku.

Perguruan tinggi negeri yang menerima mahasiswa dengan tujuan komersial dan bukan berdasarkan potensi akademik tinggi atau memiliki proporsi mahasiswa baru yang kurang mampu secara ekonomi tidak mencapai 20% (dua puluh persen) dikenai sanksi administratif. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mengamankan kesempatan calon mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi untuk menerima pendidikan tinggi, serta mendorong pemerataan.

Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam cakupan wajib belajar yang memungut biaya dari masyarakat secara tidak sukarela, memaksa, dan/atau mengikat dikenai sanksi administratif. Pengaturan ini dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dari pungutan pada satuan pendidikan negeri yang melaksanakan wajib belajar, karena pendanaan wajib belajar merupakan kewajiban pemerintah.

Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah di luar cakupan wajib belajar yang memungut biaya dari pelajar yang besarannya tidak berdasarkan kemampuan ekonomi pelajar dikenai sanksi administratif. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mencegah pelajar yang kurang mampu berhenti melanjutkan pendidikan di luar cakupan wajib belajar karena situasi ekonomi mereka.

Lembaga pendidikan asing yang tidak melibatkan pendidik

dan tenaga kependidikan warga negara, atau tidak melaksanakan mata pelajaran dan mata kuliah wajib untuk pelajar warga negara, dikenai sanksi administratif. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memastikan pendidik dan tenaga kependidikan warga negara Indonesia memiliki kesempatan bekerja pada lembaga pendidikan asing, sehingga mereka dapat bertukar pikiran, membuka wawasan, serta mempelajari praktik baik dari lembaga pendidikan asing tersebut. Pengaturan ini juga dimaksudkan untuk melindungi pelajar warga negara Indonesia dalam lembaga pendidikan asing agar tetap menerima mata pelajaran dan mata kuliah wajib yang diperlukan untuk memupuk semangat kebangsaan dan nasionalisme mereka.

Sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian sementara bantuan dari pemerintah pusat, penghentian pembinaan, penghentian sementara kegiatan penyelenggaraan pendidikan, penutupan penyelenggaraan pendidikan, dan/atau pencabutan izin. Pengaturan bentuk sanksi administratif ini berurut dari bentuk sanksi yang paling ringan hingga paling berat.

Lulusan jenjang pendidikan tinggi yang memperoleh sertifikat, ijazah, atau gelar dengan karya ilmiah hasil jiplakan atau plagiat dikenai sanksi administratif berupa pencabutan sertifikat, ijazah, atau gelar dan denda administratif. Penambahan denda administratif diharapkan dapat meningkatkan disinsentif bagi pelajar untuk melakukan jiplakan atau plagiat.

14. Ketentuan Pidana

Setiap orang yang tanpa hak menerbitkan sertifikat, ijazah, atau gelar dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Penerbitan sertifikat, ijazah, atau gelar oleh pihak yang tidak memiliki hak melakukan hal tersebut berpotensi mengkerdilkan sertifikat, ijazah, atau gelar yang sah. Pengaturan ini tetap ada walaupun KUHP telah mengatur sanksi pidana terhadap

pelanggaran penipuan untuk menekankan keseriusan pelanggaran, namun ancaman pidana penjara diturunkan dari 10 (sepuluh) tahun menjadi 5 (lima) tahun karena ancaman pidana yang ada lebih diharapkan menyebabkan efek jera dibandingkan bersifat retribusi. Penerbitan sertifikat, ijazah, atau gelar tanpa hak juga bukan merupakan pelanggaran yang menyebabkan kekerasan fisik atau mengancam keselamatan anggota masyarakat.

Setiap orang yang membantu memberikan sertifikat, ijazah, atau gelar dipidana paling tinggi 2/3 (dua pertiga) dari ancaman pidana pokok sebagaimana di atas. Pengaturan ini untuk menekankan proporsionalitas sanksi terhadap pelanggaran, di mana orang yang membantu penerbitan sertifikat, ijazah, atau gelar tanpa hak sepatutnya diancam dengan ketentuan pidana yang lebih sedikit dibandingkan setiap orang yang secara langsung menerbitkan dokumen-dokumen tersebut tanpa hak.

Setiap orang yang menggunakan sertifikat, ijazah, atau gelar palsu dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Seperti penerbitan sertifikat, ijazah, atau gelar tanpa hak, penggunaan sertifikat, ijazah, atau gelar palsu juga berpotensi mengkerdikan sertifikat, ijazah, atau gelar yang sah. Ancaman pidana penjara dan pidana denda disamakan dengan ancaman terhadap penerbitan sertifikat, ijazah, atau gelar tanpa hak untuk menekankan baik pihak yang memberikan dokumen-dokumen tersebut ataupun pihak yang menggunakannya memiliki tingkat kesalahan yang sama.

Setiap orang yang menyelenggarakan perguruan tinggi swasta atau lembaga pendidikan asing tanpa izin dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Penyelenggaraan perguruan tinggi swasta tanpa izin berpotensi menyebabkan kerugian besar dari segi finansial, waktu, dan tenaga bagi pelajar yang mengikuti pendidikan dalam perguruan tinggi tersebut.

Sementara penyelenggaraan lembaga pendidikan asing tanpa izin berpotensi menyebarkan pandangan yang tidak sesuai dengan dasar, tujuan, dan fungsi pendidikan. Pengaturan ini tetap ada walaupun KUHP telah mengatur sanksi pidana terhadap pelanggaran penipuan untuk menekankan keseriusan pelanggaran, namun ancaman pidana penjara diturunkan dari 10 (sepuluh) tahun menjadi 5 (lima) tahun karena ancaman pidana yang ada lebih diharapkan menyebabkan efek jera dibandingkan bersifat retribusi. Penyelenggaraan pendidikan tanpa izin juga bukan merupakan pelanggaran yang menyebabkan kekerasan fisik atau mengancam keselamatan anggota masyarakat.

Setiap orang yang menyelenggarakan pendidikan yang dinyatakan ditutup dan masih beroperasi dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Saat pemerintah pusat dan pemerintah daerah menutup penyelenggaraan pendidikan karena melanggar peraturan yang ada, ketentuan pidana ini diperlukan untuk mencegah penyelenggara yang merasa dirugikan untuk segera beroperasi kembali.

15. Ketentuan Peralihan

Satuan pendidikan pada jenjang pendidikan anak usia dini dan jenjang pendidikan dasar wajib menyesuaikan layanan pendidikan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Contoh penyesuaian yang dimaksud dalam hal penyesuaian layanan PAUD lintas usia 0-6 tahun menjadi pengelompokkan layanan PAUD berdasarkan usia sebagaimana diatur dalam RUU ini. Contoh lain adalah satuan pendidikan dasar dapat menambahkan kelas prasekolah.

Satuan pendidikan pada jenjang pendidikan menengah jenis pendidikan vokasi yang melaksanakan kelas 10 (sepuluh) sampai dengan kelas 13 (tiga belas) sebelum Undang-Undang ini mulai

berlaku wajib menyesuaikan pelaksanaan pendidikan menjadi kelas 10 (sepuluh) sampai dengan kelas 12 (dua belas) sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Jangka waktu 4 (empat) tahun dianggap mencukupi untuk meluluskan angkatan terakhir yang diterima pada program SMK 4 (empat) tahun.

Satuan pendidikan pada jalur pendidikan nonformal yang belum memiliki izin pembukaan wajib mendapatkan izin pembukaan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan peralihan ini terutama dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada sekolah rumah, kursus dan pelatihan, serta satuan pendidikan pesantren pengkajian kitab kuning yang belum terdaftar untuk segera mendapatkan izin.

Pemenuhan daya tampung dan pendanaan pendidikan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang ini dilaksanakan paling lama 8 (delapan) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Jangka waktu 8 (delapan) tahun sesuai dengan Target Pembangunan Berkelanjutan dengan target pencapaian tahun 2030.

Perguruan tinggi negeri di bawah pembinaan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pendidikan yang tidak berbentuk perguruan tinggi negeri badan hukum saat Undang-Undang ini diundangkan menjadi perguruan tinggi negeri sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lama 8 (delapan) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Perguruan tinggi negeri di bawah pembinaan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pendidikan saat ini berjumlah 125 (seratus dua puluh lima) dan sebanyak 16 (enam belas) perguruan tinggi negeri sampai dengan bulan Mei 2022 sudah berstatus PTN BH. Jangka waktu 8 (delapan) tahun dirasa mencukupi untuk menuntaskan perubahan status semua perguruan tinggi negeri di bawah pembinaan kementerian yang menyelenggarakan urusan

pemerintah di bidang pendidikan menjadi PTN BH, dengan target perubahan dari 20 hingga 27 perguruan tinggi per tahunnya.

Sebelum terbentuknya lembaga akreditasi mandiri, akreditasi program studi pada jenjang pendidikan tinggi dilakukan oleh lembaga akreditasi nasional. Pengaturan ini ada dalam UU Dikti.

Semua nomenklatur pendidik di luar guru, dosen, instruktur, dan pendidik keagamaan dikelompokkan ke dalam kategori guru, dosen, instruktur, dan pendidik keagamaan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Semua orang yang sudah mengajar dalam satuan pendidikan jenjang pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal, jenjang pendidikan dasar dan jenjang pendidikan menengah pada jalur pendidikan formal dan nonformal, sudah terdaftar di data pokok pendidikan, dan belum mengikuti atau belum lulus dari pendidikan profesi guru sebelum Undang-Undang ini diundangkan, dapat tetap mengajar pada satuan pendidikan bersangkutan. Pengaturan ini dimaksudkan untuk melakukan “pemutihan” terhadap guru-guru yang sudah mengajar namun belum pernah mengikuti atau belum lulus dari pendidikan profesi guru, agar dapat terus mengajar.

Setiap guru dan dosen yang telah menerima tunjangan profesi dan/atau tunjangan khusus yang diatur dalam UU Guru dan Dosen, tetap menerima tunjangan tersebut sepanjang masih memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, setiap guru dan dosen selain guru dan dosen yang telah menerima tunjangan profesi dan/atau tunjangan khusus yang diatur dalam UU Guru dan Dosen, dipastikan menerima besaran penghasilan/pengupahan paling sedikit sama dengan penghasilan/pengupahan yang diterima saat ini sepanjang masih memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua pengaturan ini untuk memberikan jaminan bahwa penghasilan yang diterima oleh guru dan dosen tetap

aman walaupun terjadi pergantian undang-undang.

16. Ketentuan penutup

Jenjang akademik dosen dengan jabatan lektor dinyatakan sebagai profesor asisten dan lektor kepala dinyatakan sebagai profesor asosiat. Selain itu, istilah peserta didik dinyatakan sebagai pelajar. Ketentuan penutup ini dimaksudkan agar istilah lektor, lektor kepala, dan peserta didik yang sudah ada dalam peraturan perundang-undangan tetap dianggap sama dengan profesor asisten, profesor asosiat, dan pelajar tanpa perlu diganti satu per satu.

Pemerintah perlu memilah substansi naskah akademik yang akan menjadi materi muatan dalam undang-undang atau peraturan pelaksanaan undang-undang, agar peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pengaturan sistem pendidikan nasional, yaitu:

1. Pengaturan mengenai **dasar pendidikan nasional** dalam UU Sisdiknas perlu penyesuaian dengan pengaturan mengenai dasar pendidikan tinggi dalam UU Dikti.
2. Pengaturan mengenai **fungsi dan tujuan pendidikan nasional** perlu penyesuaian selain dengan tujuan sistem pendidikan nasional yang dimandatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, juga dengan teori hakikat Pendidikan, teori fungsi Pendidikan, teori belajar dan pembelajaran, serta teori kurikulum potensi pelajar berdasarkan pemikiran dari tokoh-tokoh nasional dan pemikir pendidikan yang telah mengenal identitas negara Indonesia yang beragam.
3. Pengaturan **fungsi dan tujuan pendidikan nasional** juga perlu penyesuaian dengan arti dari kata “fungsi” dan “tujuan” sendiri.
4. Pengaturan mengenai **prinsip penyelenggaraan pendidikan** perlu penyesuaian dengan perkembangan teori belajar dan perubahan tuntutan zaman.
5. Pengaturan mengenai **prinsip penyelenggaraan pendidikan** juga perlu penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan lain seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU Penyandang Disabilitas).
6. Pengaturan mengenai **hak dan kewajiban** masyarakat dan pemerintah dalam UU Sisdiknas terpisah dalam beberapa bagian yang berbeda.
7. Pengaturan mengenai **jalur, jenjang, dan jenis pendidikan** perlu penyesuaian dengan UU Pesantren, UU Sisdiknas, UU Guru dan Dosen, dan UU Dikti berpotensi menyebabkan kebingungan dan inkonsistensi dalam penyelenggaraan pendidikan pesantren.
8. Pengaturan mengenai **jenis pendidikan** dalam Pasal 15 UU Sisdiknas mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi,

keagamaan, dan khusus.

9. Pengaturan mengenai **pendidikan anak usia dini** dalam Pasal 28 UU Sisdiknas membatasi bentuk pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal pada TK, RA, atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan KB, TPA, atau bentuk lain yang sederajat masuk ke jalur pendidikan nonformal.
10. Perlunya pengkajian terhadap pengaturan mengenai **pendidikan anak usia dini** dalam Pasal 28 UU Sisdiknas tidak membedakan dengan jelas layanan pendidikan anak usia dini yang disediakan oleh TK dan RA dibandingkan KB dan TPA.
11. Pengaturan mengenai **pendidikan tinggi** dalam UU Dikti perlu penyesuaian berdasarkan kajian implementasinya dalam 10 tahun terakhir.
12. Perlunya pengkajian terhadap pengaturan dalam Pasal 65 UU Dikti mengatur tiga jenis pola pengelolaan keuangan **perguruan tinggi negeri**, yaitu pola keuangan satuan kerja, badan layanan umum, dan badan hukum.
13. Pengaturan mengenai **pendidikan kedinasan** dalam Pasal 29 UU Sisdiknas mengatur bahwa pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen melalui jalur pendidikan formal maupun nonformal yang tidak sesuai dengan pelaksanaannya.
14. Pengaturan mengenai **pendidikan informal** dalam Pasal 27 UU Sisdiknas perlu penyelarasan dengan standar klasifikasi internasional.
15. Pengaturan mengenai **wajib belajar** perlu penyesuaian untuk memperjelas kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
16. Pengaturan mengenai **pendidikan khusus** perlu penyelarasan dengan UU Penyandang Disabilitas.
17. Pengaturan mengenai **pendidikan layanan khusus** perlu penyelarasan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Bencana).
18. Pengaturan mengenai **standar nasional pendidikan** perlu penyelarasan dengan praktik pendidikan yang ada di Indonesia.

19. Pengaturan mengenai muatan wajib dalam **kurikulum** perlu penyesuaian dengan dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional. Struktur dan kerangka dasar **kurikulum** perlu disesuaikan dengan praktik penyelenggaraan pendidikan yang lazim di dunia.
20. Pengaturan mengenai **akreditasi** perlu penyesuaian dengan praktik penyelenggaraan pendidikan, termasuk keberadaan akreditasi oleh lembaga internasional.
21. Pengaturan mengenai **pendidik dan tenaga kependidikan** perlu memperjelas perbedaan antara pendidik dan tenaga kependidikan.
22. Pengaturan mengenai **pendidik dan tenaga kependidikan** juga perlu menegaskan cakupan pemberlakuan kode etik bagi guru dan dosen.
23. Pengaturan mengenai **sekolah diplomatik** dalam Pasal 64 UU Sisdiknas saat ini hanya mengatur keberadaan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh perwakilan negara asing di Indonesia, dan belum mengatur tentang sekolah Indonesia di luar negeri yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan.
24. Terdapat beberapa inkonsistensi dalam pengaturan mengenai **lembaga pendidikan asing** dalam Pasal 65 UU Sisdiknas dan pengaturan mengenai **penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh lembaga negara lain** dalam Pasal 90 UU Dikti.
25. Pengaturan mengenai **sanksi administratif** dan **ketentuan pidana** perlu penyesuaian antara UU Sisdiknas, UU Dikti, dan UU Guru dan Dosen.

Solusi atas permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat terkait pengaturan sistem pendidikan nasional, yaitu:

1. Mengenai **jalur pendidikan, jenjang pendidikan, dan jenis pendidikan**, dengan pendataan dan pengawasan wajib belajar yang lebih baik, diharapkan pemerintah dapat mengintervensi daerah-daerah yang paling membutuhkan, sehingga anak-anak pada rentang usia wajib belajar yang belum menerima pendidikan wajib belajar dapat segera menerimanya. Perguruan tinggi diakomodasi untuk melakukan

diferensiasi misi sehingga pengembangan masing-masing perguruan tinggi lebih terfokus. Perubahan ini diharapkan berdampak pada peningkatan kualitas sektor pendidikan tinggi yang dinikmati oleh masyarakat. Lalu, Perubahan PTN menjadi PTN BH dan peningkatan otonomi yang dimiliki PTN diharapkan dapat mengakselerasi peningkatan kualitas dari PTN yang bersangkutan dan meningkatkan jumlah perguruan tinggi Indonesia kelas dunia.

2. Terkait **daya tampung dan pendanaan pendidikan**, penegasan komitmen pemerintah terkait penyediaan daya tampung dan pendanaan pendidikan untuk penyelenggaraan wajib belajar diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terkait kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
3. Mengenai **pelajar dengan kondisi khusus**, dengan arah pengaturan yang lebih jelas dan lebih selaras dengan peraturan perundang-undangan lain, diharapkan pelajar dengan kondisi khusus dapat menerima pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan mereka yang lebih berkualitas.
4. Mengenai **standar nasional pendidikan**, penyederhanaan standar nasional pendidikan pada semua jenjang pendidikan diharapkan dapat lebih mengakomodasi praktik penyelenggaraan pendidikan yang inovatif di Indonesia dan satuan pendidikan lain yang selama ini memenuhi semua standar nasional pendidikan juga diharapkan akan termotivasi untuk mengkaji pendekatan pengajaran dan pembelajaran yang lebih inovatif sehingga mewujudkan suasana belajar yang lebih menyenangkan bagi siswanya.
5. Tentang **kurikulum**, ada dua hal yang diharapkan terjadi mengikuti pengaturan baru mengenai kurikulum. Pertama, mempermudah satuan pendidikan dalam merancang kurikulum operasional masing-masing dengan hanya merujuk pada satu dokumen. Kedua, satuan pendidikan memiliki kemerdekaan dalam mengembangkan kurikulum operasional sesuai relevansi, kebutuhan, dan konteks masing-masing.
6. Untuk **pembelajaran dan penilaian pelajar**, pengaturan mengenai pembelajaran dan penilaian pelajar akan mempertegas bahwa: (1)

asesmen pembelajaran merupakan hal yang rutin dilakukan sebagai bagian dari siklus pembelajaran oleh pendidik untuk mengukur perkembangan belajar pelajar dan memetakan kebutuhan belajar pelajar; (2) hasil asesmen oleh pendidik digunakan sebagai basis penilaian pelajar yang menentukan kelulusan; yang berarti (3) penentuan kelulusan dilakukan oleh pendidik dan satuan pendidikan, bukan pemerintah.

7. Mengenai **akreditasi dan evaluasi**, pengaturan mengenai akreditasi diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang kriteria yang digunakan oleh lembaga internasional, serta memacu penyelenggara pendidikan untuk meningkatkan kualitas untuk mencapai standar tersebut. Dengan pengaturan bahwa evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah daerah dilaksanakan paling sedikit berdasarkan hasil dari evaluasi terhadap sistem pendidikan oleh pemerintah pusat, diharapkan kedua evaluasi tersebut lebih terintegrasi.
8. Terkait **pendidik dan tenaga kependidikan**, diharapkan penegakkan persamaan hak dan kewajiban antar pendidik yang menjalankan tugas yang sama ini akan mendapatkan respon positif dari pendidik PAUD, pendidik kesetaraan, dan pendidik dalam satuan pendidikan pesantren dan satuan pendidikan keagamaan. Pemisahan pengaturan sertifikasi dan pengaturan penghasilan guru dan dosen diharapkan meningkatkan kesejahteraan guru dan dosen yang sudah mengajar tanpa perlu menunggu sertifikasi. Dengan penegasan pendidikan profesi guru sebagai prasyarat menjadi guru, diharapkan kualitas layanan pendidikan di Indonesia semakin meningkat. Pengaturan kualifikasi dan kompetensi minimum bagi dosen di tingkat peraturan di bawah undang-undang akan meningkatkan fleksibilitas rekrutmen dosen. Dengan adanya kode etik nasional yang berlaku untuk semua guru dan dosen, guru dan dosen yang melanggar kode etik nasional dapat dikenakan sanksi etik yang berlaku di seluruh Indonesia.
9. Terkait **sekolah diplomatik dan lembaga pendidikan asing**, adanya pengaturan yang lebih jelas tentang keberadaan sekolah diplomatik

akan menjadi pemicu bagi pemerintah untuk mengevaluasi pelaksanaan sekolah diplomatik pemerintah negara lain di Indonesia serta SILN. Perlu merumuskan kriteria yang lebih rinci terkait pelaksanaan sekolah diplomatik, terutama pelaksanaan SILN, sehingga penggunaan anggaran pendidikan semakin efisien dan dapat digunakan untuk hal-hal yang paling bermanfaat untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Perlu melakukan evaluasi terhadap SPK yang ada saat ini untuk memastikan apakah mereka lebih tepat beroperasi sebagai lembaga pendidikan asing atau sekolah biasa sehingga pemerintah dapat merancang bentuk dukungan dan mekanisme pengawasan yang lebih sesuai bagi mereka.

10. Terkait **sanksi administratif**, penerapan sanksi administratif dalam peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menangkal perasaan impunitas (pembejaran) dalam melakukan pelanggaran tertentu yang dikenakan untuk menghindari penyelesaian perkara melalui sanksi pidana. Karakter yuridis sanksi administratif yang ditonjolkan adalah karakter pemulihan (*reparatoir/herstel*) yaitu untuk mengadakan pemulihan keadaan hukum seperti semula. Dengan demikian, pemangku kepentingan dalam sektor pendidikan yang dikenai sanksi administratif diharapkan selanjutnya dapat mempertahankan dan menaati norma-norma yang diatur.
11. Mengenai **ketentuan pidana**, dengan menambahkan ancaman pidana penjara dan denda dalam peraturan perundang-undangan tentang sistem pendidikan nasional, ketentuan pidana diharapkan dapat meningkatkan efektivitas berlakunya norma yang tidak dipatuhi. Sanksi pidana dapat menumbuhkan kesadaran dan efek jera bagi setiap orang yang tidak menaati ketentuan. Dampak dari sanksi pidana perlu dipastikan tidak melebihi batas yang tepat untuk kesalahan pelanggaran sehingga diharapkan masyarakat tetap dapat mengerti keseriusan pelanggaran dalam sektor pendidikan, namun tanpa ancaman hukuman penjara yang eksekutif.

Secara filosofis, pendidikan merupakan hak asasi manusia yang memberdayakan dan memerdekakan manusia untuk membangun

kehidupan mandiri secara individu, dan dalam lingkup keluarga, masyarakat, dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, setiap warga negara Indonesia harus terjamin haknya untuk memperoleh pendidikan yang berkualitas tanpa diskriminasi karena perbedaan jenis kelamin, budaya, suku, dan agama. Secara sosiologis, pendidikan merupakan pranata sosial yang berbeda proses dan tujuannya dari pranata hukum, pranata ekonomi, ataupun pranata politik. Sebagai pranata sosial, pendidikan diselenggarakan secara bersama oleh keluarga, masyarakat, dan pemerintah dalam melaksanakan tugas negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mempersatukan dan menghilangkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan budaya. Secara yuridis, negara menempatkan pendidikan sebagai salah satu hak asasi warga negara. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Bab XA: Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa:

1. Setiap orang berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia [Pasal 28C ayat (1)], dan
2. Setiap orang berhak memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali [Pasal 28E ayat (1)].

Pemenuhan hak asasi akan pendidikan dinyatakan kembali dalam UUD NRI Tahun 1945 Bab XIII: Pendidikan dan Kebudayaan dalam Pasal 31. Mandat dari UUD NRI Tahun 1945 tersebut menjadi landasan yuridis penetapan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional.

Sasaran yang akan diwujudkan dengan Penyusunan RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional untuk melakukan penataan dan pengorganisasian terhadap regulasi-regulasi terkait pendidikan ke dalam satu sistem pendidikan nasional yang diatur oleh Undang-Undang.

Arah pengaturan RUU ini yaitu penajaman filosofi, prinsip, dan tujuan pendidikan nasional; penyempurnaan pola penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan; penyempurnaan arah pengembangan kurikulum yang sesuai dengan dinamika perubahan; penguatan paradigma pendidikan yang berorientasi pada kompetensi lulusan; peningkatan penjaminan akses,

mutu, dan relevansi pendidikan bagi warga negara; reorientasi standar nasional pendidikan; penguatan kompetensi dan peran pendidik dan tenaga kependidikan; peningkatan efisiensi penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan; dan peningkatan peran serta masyarakat dalam pendidikan.

Jangkauan pengaturan RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional ini yaitu dari sisi penyelenggaraan pendidikan, RUU ini menjangkau penyelenggaraan pendidikan di semua kementerian/lembaga yang turut terlibat dalam penyelenggaraan pendidikan, pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat, dan semua pendidik dan tenaga kependidikan. Dari sisi pengelolaan pendidikan, RUU ini menjangkau pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan urusan pendidikan. Dari sisi regulasi, RUU ini menjangkau berbagai regulasi yang berkaitan dengan pendidikan. Amanah konstitusi UUD NRI Tahun 1945 agar pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan yang diatur dengan undang-undang, maka norma-norma pokok yang terkandung dalam UU Guru dan Dosen dan UU Dikti diintegrasikan ke dalam satu rancangan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional. Norma-norma teknis dan operasional turunan akan diatur dalam peraturan pemerintah.

Ruang Lingkup Materi Muatan meliputi Ketentuan umum; Dasar, fungsi, tujuan, dan prinsip penyelenggaraan pendidikan; Tugas, wewenang, hak, dan kewajiban; Jalur pendidikan, jenjang pendidikan, dan jenis pendidikan; Penyediaan daya tampung dan pendanaan pendidikan; Pelajar dengan kondisi khusus; Standar nasional pendidikan; Kurikulum; Pembelajaran dan penilaian pelajar; Akreditasi dan evaluasi; Pendidik dan tenaga kependidikan; Sekolah diplomatik dan lembaga pendidikan asing; Sanksi administratif; Ketentuan pidana; Ketentuan peralihan; dan Ketentuan penutup.

B. Saran

1. Mengingat Naskah Akademik RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan hasil kajian yang mendalam dan komprehensif dan telah melalui proses penyusunan dan pembahasan bersama pemangku

kepentingan, maka perlu ditindaklanjuti dengan menyusun RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional.

2. Mendorong pembahasan RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2022 melalui evaluasi Prolegnas pertengahan tahun.