



**POKOK-POKOK PIKIRAN UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA  
UNTUK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL  
MENUJU TRANSFORMASI PENDIDIKAN**

**Prof. Dr. M. Solehuddin, M.Pd., MA (Rektor)  
Prof. Ace Suryadi, M.Sc., Ph.D. (Staf Ahli)  
Prof. Dr. Dasim Budimansyah, M.Si. (Kepala Kantor Staf Ahli)**

Disampaikan pada  
Ketua Komisi X DPR RI

21 Oktober 2021

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN UNIVERSITAS  
PENDIDIKAN INDONESIA  
Jl. Dr. Setiabudi 229 Bandung**

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD-NRI Tahun 1945) menempatkan pendidikan pada posisi paling strategis dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pendidikan memainkan peranan paling penting dalam mewujudkan 4 (empat) misi penyelenggaraan Pemerintah/Negara Republik Indonesia<sup>1</sup> sesuai amanat UUD-NRI Tahun 1945, yaitu: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Menurut amanat Pasal 31 UUD-NRI Tahun 1945, di satu sisi pendidikan merupakan hak warga Negara dan di sisi lain merupakan kewajiban negara untuk memenuhinya. Semua misi penyelenggaraan Pemerintahan/Negara tersebut hanya dapat dicapai jika benar-benar dimanifestasikan ke dalam ketentuan undang-undang pendidikan nasional (UUSPN).

Walaupun banyak kemajuan, pendidikan nasional masih menghadapi tantangan besar dan mendasar untuk mewujudkan keunggulan di era global sesuai misi penyelenggaraan Pemerintahan/Negara Indonesia tersebut. Pada tahun 2011 *Human Development Index* (HDI) memosisikan Indonesia pada peringkat 124, atau menurun dari 108 pada tahun 2005. Penurunan peringkat HDI ini salah satunya disebabkan oleh indikator rata-rata lama belajar (RLS) penduduk usia 25 tahun ke atas yang masih rendah. RLS Indonesia juga menurun dari 7,8 tahun menjadi 5,8 tahun karena adanya perubahan indikator HDI. Pada tahun 2012 HDI Indonesia mulai naik ke-121<sup>2</sup> yang ditentukan oleh perbaikan indeks daya beli Indonesia secara konsisten dalam tiga tahun terakhir. Pada tahun 2020, HDI Indonesia terus naik ke peringkat ke-107 dengan nilai HDI secara keseluruhan (0,718), angka angka harapan hidup (71,7), rata-rata tahun sekolah 8,2 dan *Gross National Income* (GNI) per-kapita sebesar PPP US\$ 11.459. pengalaman menunjukkan bahwa indeks pendidikan yang didasarkan pada aspek perluasan akses saja tidak cukup untuk meningkatkan peringkat HDI. Pendidikan akan semakin penting dalam peningkatan HDI jika mampu memberikan andil yang besar terhadap peningkatan produktivitas, kemakmuran dan daya beli masyarakat.

Berdasarkan laporan World Economic Forum (WEF) dalam *Global Competitiveness Report*, yang menunjukkan *Global Competitiveness Index* (GCI) Indonesia berada di peringkat 50 dari 141 negara pada tahun 2019. Peringkat ini masih tertinggal dibandingkan Malaysia,

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Sudijarto, MA. (2013) Pancasila Sebagai Filsafat Dasar dan Ideologi Negara Kebangsaan Indonesia dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Sistem Pendidikan Nasional., makalah disampaikan pada sarasehan, PPA GMNI. Jakarta.

<sup>2</sup> UNDP (2013) "Human Development Report: *The Rise of the South, Human Progress in a Divers World.*" New York, United Nation Development Programme

Thailand, dan Singapura di peringkat pertama, atau menurun dari peringkat ke-45 tahun 2018. Gejala penurunan GCI ini disebabkan karena rendahnya kualitas SDM Indonesia. Oleh karena itu Pemerintah mendorong upaya pembentukan mutu SDM yang dilakukan secara holistik dan terintegrasi. Kualitas SDM merupakan masalah fundamental struktural dimana mayoritas hanya lulusan SD dan SMP, dengan kualitas pendidikan yang rendah sebagaimana ditunjukkan oleh hasil uji literasi PISA dalam matematika, sains dan membaca.

Prioritas pendidikan nasional ke depan perlu diarahkan pada terwujudnya misi ketiga ‘mencerdaskan kehidupan bangsa’ dan misi keempat yang pada intinya adalah kemampuan untuk bersaing secara global. Indonesia memerlukan landasan kebijakan yang relevan untuk mendorong pendidikan yang unggul dan bermutu yang dapat melahirkan pelaku-pelaku pembangunan untuk mengisi kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dalam lingkup nasional dan global. Untuk itu, Indonesia memerlukan ketentuan hukum yang secara optimal dapat menjadi pedoman bagi peningkatan kapasitas dan kualitas pendidikan secara nasional.

Namun, harapan untuk mewujudkan sistem pendidikan nasional yang demikian masih menghadapi sejumlah kendala, terkait dengan ketentuan perundangan Pendidikan Nasional. Tidak sedikit dijumpai ketidak-harmonisan yang signifikan antara ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN No. 20/2003) dengan cita-cita para pendiri bangsa seperti yang diamanatkan UUD-NRI Tahun 1945. Pada tahun 2002, MPR telah melakukan amandemen konstitusi untuk menegaskan Kembali, merinci dan menjelaskan amanat yang terkandung dalam pasal 31 UUD-NRI 1945, sehingga menjadi lebih jelas dan berkesesuaian dengan legislasi internasional antara lain Konstitusi UNESCO 1945 dan Deklarasi HAM (1948), khususnya yang berkaitan dengan pendidikan dasar wajib dan bebas biaya.

Secara substansial-yuridis, pasal-pasal UUSPN 20/2003 telah mengalami perubahan baik melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) maupun dengan lahirnya undang-undang terkait lainnya. Perubahan dan penyesuaian perlu dilakukan, misalnya, terhadap ketentuan Badan Hukum Pendidikan (BHP); konsep alokasi anggaran pendidikan 20% dari APBN/APBD; sekolah bertaraf internasional; Ujian Nasional; dan sejenisnya. Penyesuaian ketentuan UUSPN juga diperlukan dalam kaitan dengan guru dan tenaga kependidikan (GTK) sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UGD No. 14/2005), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UUPT No. 12/2012). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN No. 5/2014) juga masih menggunakan asumsi yang berbeda dengan ketentuan UGD terkait dengan status guru sebagai jabatan professional. Ketentuan UUSPN juga belum harmonis dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD No. 23/2014) terkait pembagian urusan Pendidikan antar-tingkat

pemerintahan. Konflik ketentuan tersebut masih banyak lagi, bukan hanya pada tingkat undang-undang, tetapi juga pada aturan turunannya.

Berkembang berbagai kondisi obyektif dalam masyarakat yang menuntut perubahan dan penyesuaian ketentuan UUSPN No. 20/2003 sebagai legislasi pokok pendidikan nasional, seperti: pelaksanaan Ujian Nasional (UN), implementasi otonomi dan desentralisasi pendidikan, perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, pembagian urusan pemerintahan pusat-daerah, dan perubahan ekosistem yang menuntut penyesuaian UUSPN No. 20/2003. Di samping itu, tidak sedikit konsep-konsep kebijakan pendidikan nasional yang melandasi suatu ketentuan UUSPN No. 20/2003 yang sudah relatif tertinggal (*obsolete*) terhadap zaman yang berubah, seperti: konsep pendanaan pendidikan, konsep beasiswa miskin, konsep muatan lokal, konsep sekolah menengah kejuruan, dan sejenisnya.

## **B. Permasalahan**

Beberapa permasalahan mendasar muncul di berbagai bidang kehidupan, yang kemudian telah mendorong dilakukannya perubahan penting dalam UUSPN No. 20/2003 dan undang-undang Pendidikan lainnya. Berdasarkan diskusi terbatas para analis kebijakan Pendidikan di lingkungan UPI, PGRI dan ISPI terkait ketentuan Pendidikan nasional, diperoleh gambaran awal permasalahan Pendidikan di tanah air yang memerlukan sebuah perubahan mendasar dalam ketentuan perundangan Pendidikan nasional, sebagai berikut.

- 1) Dari aspek tujuan pendidikan, semangat yang paling mendasar ketentuan UUSPN No. 20/2003 adalah bahwa: peserta didik dapat menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia (Pasal 3). Ketentuan ini tidak terakomodasi dalam pasal-pasal UUSPN No. 20/2003, khususnya mengenai penguatan pendidikan Pancasila dan Karakter Bangsa (PPKB) pada semua jenis pendidikan umum maupun pendidikan keagamaan yang dikelola baik oleh Kemdikbud-Ristek dan Kemenag yang seharusnya dapat diatasi di dalam UUSPN.
- 2) UUSPN No 20/2003 belum memiliki ketentuan yang bersifat sistemik dan komperhensif serta yang didasarkan pada landasan konseptual dan landasan yuridis yang kuat, berkaitan dengan hak seluruh warga Negara memperoleh pendidikan yang bermutu dan berkeadilan. Meskipun telah diatur dalam Pasal 12 UUSPN No. 20/2003 tentang hak peserta didik memperoleh dana pendidikan bagi orangtua yang tidak mampu membiayai pendidikan, namun secara empiris belum berdampak. Perubahan UUSPN No. 20/2003 diperlukan untuk menjamin agar pemenuhan hak-hak seluruh warga Negara dapat dipastikan perwujudannya; dalam praktik masih ditemukan kesukaran warga Negara dari segmen masyarakat yang kurang beruntung, untuk mengakses pendidikan yang bermutu. Sementara, hak mendapatkan pendidikan merupakan hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.

- 3) Berkenaan dengan Badan Hukum Pendidikan (BHP), keputusan Mahkamah Konstitusi bernomor 11-14-21-126 dan 136/PUU/VII/2009 telah membatalkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (UU-BHP) yang merupakan implementasi dari Pasal 53 UUSPN No. 20/2003. Pembatalan ketentuan BHP ini tidak boleh dilupakan begitu saja, tetapi harus dilakukan penyesuaian terhadap ketentuan Pasal 53 dalam UUSPN terkait, dalam rangka mewujudkan otonomi setiap satuan pendidikan sebagai prasyarat untuk meraih mutu dan keunggulan, sebagaimana dikehendaki juga oleh peraturan perundangan lain yang mengatur desentralisasi dan otonomi pemerintahan di bidang pendidikan.
- 4) Berkenaan dengan ketentuan mengenai sekolah bertaraf internasional (SBI), Keputusan Mahkamah Konstitusi bernomor 5/PUU-X/2012 telah menetapkan bahwa Pasal 50 ayat (3) UUSPN No. 20/2003 yang mengatur tentang SBI 'Tidak Mempunyai Kekuatan Hukum yang Mengikat'. Mengingat pentingnya keberadaan sekolah yang memiliki standar internasional dalam konteks peningkatan mutu pendidikan, kiranya perlu dilakukan pengaturan yang bersifat komprehensif dalam revisi UUSPN tentang konsep baru SBI sebagai bentuk penyesuaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. UUSPN perubahan memerlukan ketentuan terkait dengan rambu-rambu apa yang harus diperhatikan dalam pembentukan SBI atau strategi alternatif kebijakan yang berbeda dalam membangun satuan pendidikan yang mampu mewakili bangsanya sendiri untuk bersaing secara internasional.
- 5) Terdapat berbagai kritik tajam terkait dengan penyelenggaraan Ujian Nasional (UN), di antara kritik tersebut adalah: (a) secara konseptual UN tidak menghargai konsep kecerdasan ganda (*multiple intelegence*) siswa, karena UN hanya mengukur capaian aspek kognitif dan mengabaikan aspek lainnya dalam berbagai dimensi kecerdasan seseorang; (b) penyelenggaraan UN cenderung melemahkan peran pendidik dan sekolah dalam menentukan kelulusan siswa; (c) penyelenggaraan UN belum berhasil memetakan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan UN. Meskipun angka kelulusan UN sangat tinggi (>99%) namun belum mampu menggambarkan keterkaitan fungsionalnya dengan capaian standar nasional pendidikan lainnya. Masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan UN yang disebabkan oleh permasalahannya secara yuridis. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyempurnaan ketentuan UUSPN No 20/2003 khususnya Pasal 58 ayat (2) untuk memastikan agar setiap sekolah dapat menyelenggarakan ujian akhir sekolah dan menentukan kelulusan. Sementara itu evaluasi mutu pendidikan secara nasional dapat dilakukan oleh Pemerintah atau pemda untuk memetakan pencapaian standar, serta Menyusun mekanisme umpan balik bagi penyempurnaan pendidikan nasional.
- 6) Terdapat kebutuhan untuk memahami perubahan konseptual tentang Jalur, Jenjang, dan Jenis pendidikan, yang diatur dalam Bab VI UUSPN No 20/2003. Walaupun tidak

perlu merubah konsep dan definisi tentang jalur dan jenjang pendidikan, UUSPN perlu menekankan adanya perubahan fungsi dari suatu jenjang, jenis, atau jalur pendidikan untuk mencapai tujuannya. Di Indonesia, pergeseran telah terjadi, misalnya, secara konseptual SMP tidak berfungsi lagi sebagai pendidikan menengah tetapi sebagai pendidikan dasar. Pada beberapa Negara<sup>3</sup> konsep pendidikan menengah bahkan tidak digunakan lagi, kelas 10-12 merupakan pendidikan kompulsori yang pada dasarnya adalah pendidikan dasar. Sehubungan dengan paska terbitnya UUPT No 12/2012 tentang Perguruan Tinggi, UUSPN perlu mempertegas jenis dan jenjang pendidikan, baik strata akademik maupun strata professional terapan.

- 7) Ketentuan Pasal 46 ayat (1) UUSPN No 20/2003 mengenai pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat sementara secara konstitusional menurut Pasal 31 UUD-NRI Tahun 1945, negaralah yang berkewajiban untuk membiayai pendidikan dasar sepenuhnya. Terdapat kontradiksi baik antara ketentuan konstitusi dengan UUSPN, maupun antar-pasal UUSPN. UUSPN No 20/2003 juga belum memadai dalam mengatur peran pemerintah daerah dalam pendidikan memjuat ketentuan yang eksplisit dan tegas yang meletakkan kewajiban antar-tingkat pemerintahan dalam pendanaan pendidikan adalah kendala yang mendasar untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu dan berkeadilan.
- 8) Terdapat persoalan karena belum dilakukannya ketentuan UUSPN yang komperhensif dalam penyusunan kurikulum sekolah yang hingga sekarang masih menjadi masalah yang belum diselesaikan secara tuntas. Secara konseptual, dalam ketentuan UUSPN No 20/2003, kurikulum cenderung masih diartikan terlalu sempit, yaitu kumpulan mata pelajaran yang justru semakin memperkuat proses mengajar tradisional (*rote learning*) sekaligus melemahnya proses belajar aktif, kreatif dan inovatif yang semakin dituntut di era perubahan cepat ini. Ketentuan UUSPN diperlukan untuk memastikan bahwa pengembangan kurikulum sekolah dilakukan dengan menghargai keberagaman baik antar-peserta didik maupun antar-wilayah. Perlu dijamin bahwa penyusunan kurikulum terisolasi dari pengaruh politik partisan yang justru telah melemahkan nilai-nilai hakiki dan filosofi pendidikan itu sendiri.
- 9) UUSPN No 20/2003 belum memiliki ketentuan yang secara konseptual memadai terkait dengan pemerataan dan keadilan pendidikan. Pasal 5 UUSPN No 20/2003 “menyebutkan” mengenai hak warga negara di daerah terpencil untuk memperoleh pendidikan layanan khusus (PLK). Namun Pasal 32 yang sejatinya lebih menjelaskan namun belum mengatur keberpihakan Pemerintah terhadap anak-anak yang kurang beruntung, karena ketentuan pasal ini hanya mengatur definisi pendidikan khusus (PK)

---

<sup>3</sup> Sebagai bahan perbandingan, pendidikan kompulsori 14 tahun (TK hingga kelas 12) di Amerika Serikat dan Australia menunjukkan bahwa konsep tentang jenjang, jenis, dan jalur pendidikan adalah bersifat dinamis dan mengikuti jaman yang berubah.

dan PLK. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan setingkat undang-undang untuk menegaskan model pendidikan layanan khusus secara hakiki, siapa yang bertanggung jawab dalam pemenuhan pendidikan khusus termasuk pendanaannya serta bagaimana memastikan keterjaminan mutunya.

- 10) Terdapat sejumlah kritik tajam terkait dengan relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat dan lapangan kerja. Dunia usaha dan industri sering mengalami kesulitan memperoleh lulusan pendidikan yang memenuhi standar kompetensi yang benar-benar dibutuhkan. Pendidikan vokasi perlu dikonsepsikan kembali dan diatur secara lebih komprehensif dan sistemik melalui suatu pengaturan yang memadai dalam UUSPN. Pendidikan kejuruan lebih dari hanya sekadar sekolah tetapi merupakan suatu sistem dan oleh karena itu, UUSPN perlu mengatur keterkaitan antar-komponen sistem pendidikan vokasi, mulai dari penetapan standar kompetensi dalam kerangka kualifikasi Indonesia (KKNI), mutu dan relevansi yang ditawarkan oleh berbagai jenis *provider* Pendidikan vokasi, serta pengembangan mekanisme sertifikasi profesi dan kompetensi yang independen di luar sistem persekolahan.
- 11) Terdapat banyak persoalan yang perlu mendapat perhatian serius untuk penyelarasan dalam koridor revisi UUSPN, terutama berkaitan dengan koherensi dengan peraturan perundang-undangan lain, baik secara vertikal maupun horizontal. Ketentuan dalam UUSPN harus koheren dengan ketentuan UUD-NRI Tahun 1945, UUPD No. 23/2014, UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, UUPT No. 12/2012, UUGD No. 14/2005, UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan undang-undang lainnya yang terkait.

### **C. Tujuan**

Pokok-pokok pikiran ini bertujuan untuk menuangkan hasil-hasil analisis terhadap berbagai masalah pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan yang timbul akibat dari kelemahan dalam peraturan perundangan yang berlaku. Pokok-pokok pikiran ini dapat dijadikan dasar untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari peraturan perundangan pendidikan nasional, terkait dengan: konsep kebijakan pendidikan, tindak lanjut putusan MK, dan mengisi kekosongan hukum akibat adanya pembatalan berbagai ketentuan perundangan terkait. Disadari bahwa penyelenggaraan pendidikan selama ini masih mengalami berbagai kendala struktural untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di pusat, di daerah dan satuan pendidikan memerlukan kejelasan pengaturan agar tumpang tindih kewenangan, kebijakan, program dan penganggaran yang terjadi selama ini tidak menjadi penghambat dalam penyelenggaraan pendidikan nasional.

### **D. Metodologi**

Analisis perubahan undang-undang pendidikan nasional menggunakan pendekatan *problem-based*, partisipatif, dan berbasis pada pemikiran yang kredibel secara konseptual dan akseptabel secara politik. Bersifat *problem-based* karena inisiatif dan dasar untuk melakukan perubahan adalah masalah yang dihadapi baik oleh multi-stakeholder, yang meliputi Pemerintah, pemda, pemikir dan peneliti, penyelenggara dan masyarakat luas. Salah satu sebab utama timbulnya masalah pendidikan adalah ketidakjelasan dan kelauman peraturan perundangan di bidang atau terkait dengan pendidikan yang kurang harmonis satu sama lain. Berbagai masalah yang dihadapi oleh banyak pemangku kepentingan telah mendorong upaya untuk melakukan perubahan terhadap peraturan perundangan Sisdiknas. Metode partisipatori digunakan dalam keseluruhan proses penyusunan pokok-pokok pikiran terkait perubahan undang-undang pendidikan yang melibatkan para ahli, peneliti, dan *stake holder* lainnya. Dalam menyusun pokok-pokok pikiran ini, dilakukan serangkaian *Focus Group Discussion* (FGD) yang melibatkan kelompok-kelompok kepentingan tersebut.

Selain metode diatas, penyusunan pokok-pokok pikiran ini menggunakan beberapa pendekatan lain yaitu: (a) yuridis normatif melalui studi pustaka untuk menelaah berbagai aspek yang terkait dengan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan maupun hasil kajian/penelitian dan referensi lainnya yang berkaitan dengan Sisdiknas; (b) yuridis empiris yang dilakukan dengan menelaah data primer yang dikumpulkan langsung dari berbagai hasil kunjungan lapangan yang berkaitan dengan penerapan Undang-Undang Sisdiknas; dan (c) analisis data empiris melalui pendekatan analisis kebijakan publik.

## II ANALISIS ARAH PERUBAHAN KE DEPAN

### A. Pendidikan sebagai Katalis Perubahan

Pendidikan dapat berfungsi sebagai katalis (*catalyst*) yang mampu mengubah sebuah bangsa dari yang kurang, dan secara bertahap menjadi semakin produktif jika dirancang dan dilaksanakan dalam kerangka penguatan *lifelong learning capacity* (Susan, 2004). Ini telah dibuktikan setidaknya oleh Vietnam, setelah mengejar Indonesia dalam HDI tahun 2006, juga mampu mengejar Singapura dalam penguasaan literasi PISA (OECD, 2015). Bagi Vietnam, meningkatnya skor anak-anak dalam literasi dan numerasi mereka dianggap sebagai kekuatan riil mutu pendidikannya untuk memacu produktivitas ekonomi di negara ini. Di Indonesia perbaikan kebijakan pendidikan yang dapat melahirkan penyempurnaan dalam tatakelola pendidikan dan pembelajaran yang kondusif untuk memupuk kemampuan belajar sepanjang hayat, adalah juga sebuah keniscayaan tetapi hingga kini belum tampak jelas.

Dalam konsep pendidikan sebagai katalis untuk perubahan (*catalyst for change*), menurut Patrick Blessinger (2016) pendidikan dapat memberikan dampak terhadap perubahan jika mampu menghasilkan manusia yang mampu belajar sepanjang hayat. Dinyatakan bahwa: “...*the role of education and learning has become so necessary to modern life that many now view lifelong learning as a human right.*” Jadi Pendidikan yang tidak mampu menghasilkan manusia-manusia pembelajar sepanjang hayat dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia (*violation of human right*) Oleh karena itu, pengembangan SDM Indonesia yang berkualitas akan berhasil, jika arah reformasi Pendidikan ke depan dapat membentuk lulusan sebagai *lifelong learners*.

Dalam pembentukan pembelajar sepanjang hayat, konten dan proses pembelajarannya berbeda pada setiap jenjang dan jenis Pendidikan. Namun, setiap jenis dan jenjang pendidikan harus melakukan reformasi kurikulum dan pembelajaran dari yang sepenuhnya *rote learning* yang berbentuk transmisi pengetahuan kognitif tingkat rendah (Attard, 2010) menjadi proses pembelajaran yang kritis, kreatif, kolaboratif dan aplikatif sehingga peserta didik mampu melakukan analisis dan pemecahan masalah dalam berbagai konteks yang berbeda. Konsekuensinya, standar pendidikan juga berjenjang mulai dari kompetensi minimum berupa literasi dan numerasi dasar (terendah); kecakapan terpakai (*applied skills*); kecakapan berfikir kritis, kreatif, kolaboratif dan inovatif; hingga kompetensi tertinggi yaitu karakter (ACARA, 2019). Dengan standar, konten dan proses pembelajaran yang berbeda, maka proses pengelolaan pendidikan juga akan berlainan menurut jenjang Pendidikan.

Sebagai katalis untuk mewujudkan SDM yang bermutu, betapa penting Pemerintah memosisikan pendidikan dalam prioritas tertinggi. Agar dapat menjadi katalis untuk

perubahan, pendidikan harus mampu melahirkan pembelajar sepanjang hayat dan lulusannya siap untuk menjadi pelaku-pelaku yang produktif dan inovatif dalam kehidupan sosial-budaya, ekonomi, dan politik yang didukung oleh penguasaan, pengembangan, dan penemuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pembangunan pendidikan yang selama ini lebih menekankan pada perluasan akses sudah tidak relevan lagi karena telah menyebabkan peningkatan mutu & keunggulan pendidikan menjadi terabaikan. Dalam rangka mewujudkan kualitas SDM Indonesia, ke depan pemerintah perlu menekankan pada tiga prioritas pendidikan secara berimbang, yaitu: (a) pendidikan wajib belajar dan bebas biaya hingga kelas 12 dengan layanan pendidikan yang bermutu dan berkeadilan bagi semua orang tanpa kecuali; (b) memperluas berbagai jenis pendidikan vokasi bagi sebagian besar penduduk, untuk membentuk lulusan yang kompeten untuk bekerja dan/atau berusaha secara mandiri; dan (c) membangun pendidikan tinggi yang unggul, inovatif dan berdaya saing dalam penguasaan, pengembangan, penemuan, dan inovasi dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Ketiga prioritas tersebut harus dilakukan secara simultan dan berimbang.

## **B. Arah Transformasi Pendidikan Ke Depan**

Sistem pendidikan nasional harus dikelola dan diselenggarakan untuk mencapai titik keseimbangan dari dua kepentingan berbeda, yaitu memperkokoh kedaulatan (*inward looking*) dan memperkuat daya saing bangsa di era global (*outward looking*). Pendidikan nasional harus mampu memperkuat keunggulan bangsa dalam persaingan dunia, tetapi tetap berdiri kokoh di atas fundasi nilai-nilai kebangsaan sebagai negara yang berdaulat, berdasarkan Pancasila dan UUD-NRI Tahun 1945. Ketentuan UUSPN harus mengawal transformasi pendidikan untuk mengawal kedua kepentingan tersebut. Pendidikan harus mampu meraih kehidupan bangsa yang cerdas, yaitu yang mampu berperan aktif dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk memainkan peran tersebut, ketentuan perundangan harus mampu memecahkan dan menjawab tiga permasalahan dan menjawab tantangan sebagai berikut.

*Pertama*, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; misi ini terkait dengan komponen pendidikan untuk semua (*education for all*), yaitu pendidikan dasar. Layanan pendidikan dasar yang bermutu dan berkeadilan harus diarahkan agar tidak ada seorangpun yang tertinggal (*no child left behind*). Namun, ketentuan pasal 17<sup>4</sup> UUSPN 20/2003 hanya mengatur pendidikan dasar dari wadahnya dan bukan misinya, sehingga tujuan, fungsi, konten kurikulum, pembelajaran, dan profile lulusannya belum diatur secara jelas dan terukur. Masalahnya, pendidikan dasar yang sejatinya membentuk karakter dan kemampuan dasar untuk belajar, telah direduksi dalam konsep tradisional kurikulum sekolah yang lebih dianggap sebagai kumpulan mata pelajaran teori dan hafalan ketimbang sebagai

---

<sup>4</sup> Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan sebelum jenjang pendidikan menengah; dan pendidikan dasar berbentuk SD dan MI atau serta SMP dan MTs, atau bentuk lain yang sederajat

pembentukan pembelajar sepanjang hayat. Oleh karena itulah maka pendidikan belum berfungsi sebagai fondasi yang kokoh dalam membentuk SDM yang berkualitas.

*Kedua*, memenuhi hak warganegara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak [Pasal 27 ayat (2) UUD-NRI Tahun 1945]; misi ini terkait dengan pendidikan vokasi yang bertujuan untuk membentuk lulusan yang mampu bekerja dan berusaha secara mandiri. Kini, pendidikan vokasi cenderung terisolasi dari lapangan kerja dan kehidupan nyata yang lebih dikendalikan oleh *provider* ketimbang oleh kebutuhan pasar; akibatnya pendidikan cenderung kaku (*constant*), dan tidak lentur terhadap kebutuhan lapangan kerja yang berubah (*fluid*). Inilah interpretasi terbaik dari data statistik yang menunjukkan bahwa SMK dan program diploma PT justru menghasilkan angka penganggur tertinggi<sup>5</sup>. Indonesia memerlukan pendidikan vokasi yang *market driven* atau lentur terhadap kebutuhan pasar yang berubah, serta tidak dibatasi oleh sekat-sekat jalur atau jenjang Pendidikan. Oleh karena itu pendidikan vokasi harus bersifat integratif dengan mengakomodasikan seluruh penyedia Pendidikan (*multi-providers*) yang berlandaskan pada standar kompetensi yang jelas dan terukur.

*Ketiga*, memajukan iptek yang menjunjung tinggi nilai-nilai agama, persatuan bangsa, kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia [Pasal 31 ayat (5) UUD-NRI Tahun 1945]. Misi ini terkait dengan pendidikan tinggi akademik (PT) yang berorientasi keunggulan. Layanan PT harus melahirkan lulusan yang ahli, profesional, produktif, dan mampu bersaing secara global. Pengelolaan PT yang masih tergantung pada APBN, telah menjadikan PTN kurang gigih dalam meraih keunggulan untuk menarik minat mahasiswa terbaik dari dalam dan luar negeri. Tidak kurang dari Rp. 45 Trilyun dialokasikan untuk PT (2020) yang semakin besar setiap tahunnya dan membebani APBN<sup>6</sup> secara terus menerus. Masalahnya, berapapun besarnya dana APBN, tidak pernah akan mencukupi untuk mengejar daya saing universitas apalagi di tingkat global, karena kemampuan APBN tidak tak terbatas. Oleh karena itu korporatisasi PT menjadi isu kebijakan penting yang memerlukan ketentuan perundangan yang jelas dan terukur.

Transformasi pendidikan nasional ke depan harus diarahkan pada terwujudnya layanan pendidikan yang adil, bermutu, dan akuntabel. Kini Indonesia mulai diperhitungkan sebagai negara yang semakin berdaya saing di pentas global. Walaupun sejak 2010, mengalami pertumbuhan tercepat ketiga dunia setelah China dan India, bahkan tercepat di Asia Tenggara, ekonomi Indonesia sulit tumbuh di atas 5% karena terjebak dalam posisi negara berpenghasilan menengah atau *middle income trapped* (MacKinsey, 2014), yang kini diperburuk oleh dampak pandemi Covid-19 sejak awal 2020. Untuk keluar dari jebakan ini,

---

<sup>5</sup> BPS (beberapa tahun) Perkembangan Angka Pengangguran Terbuka menurut Jenis dan jenjang Pendidikan. Jakarta, BPS Survey Angkatan kerja Nasional tahun 2004-2012).

<sup>6</sup> Setjen Kemdiknas (2020) *Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Ditjen Dikti Kemdikbud-Ristek*, Jakarta, Biro Perencanaan Kemdiknas.

Indonesia harus memperkuat infrastruktur fisik dan sumberdaya manusia yang berkualitas agar dapat memacu pertumbuhan 7% atau lebih tinggi dan menjadi leluasa untuk masuk dalam tujuh kekuatan ekonomi terbesar Dunia pada tahun 2030.<sup>7</sup>

Banyak negara telah meratifikasi legislasi internasional pendidikan (sebagian atau seluruhnya) ke dalam sistem hukumnya masing-masing.<sup>8</sup> Konstitusi Unesco 1945 dan UDHR 1948) menegaskan bahwa: “(1) Setiap orang berhak atas pendidikan, dan pendidikan harus bebas biaya, setidaknya pada pendidikan dasar yang bebas biaya (*free and compulsory basic education*); (2) pendidikan teknik, kejuruan, profesi, dan pendidikan tinggi harus dapat diakses oleh semua orang yang berbasis merit sesuai dengan bakat, minat dan kemampuan masing-masing.” Menurut ketentuan ini pendidikan adalah hak dasar manusia, namun tidak dimaksudkan bahwa semua orang dapat mengakses semua jenjang dan jenis pendidikan, dengan bebas biaya. Menurut Pasal 31 ayat (2) [amandemen ke-4 UUD-NRI Tahun 1945] hanya pendidikan dasar yang harus dapat diakses oleh semua orang dengan bebas biaya; ini maksudnya untuk memastikan bahwa tidak ada seorangpun yang tertinggal karena pendidikan adalah hak dasar yang melekat pada dirinya.

Terhadap Pasal 31 ayat (1) [sebelum amandemen]: “Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran,” timbul penafsiran yang kurang tepat bahwa pemerintah harus menanggung sepenuhnya biaya semua jenis dan jenjang pendidikan. Tafsiran ini selain tidak realistis juga sesungguhnya tidak perlu; amanat ini hanya menunjukkan, betapa penting hadirnya Negara untuk menjamin terlaksananya layanan pendidikan bagi semua warga negara tanpa kecuali. Untuk memastikan tidak ada seorang anak-pun yang tertinggal, maka pendidikan dasar ditetapkan oleh semua negara berpenghasilan menengah ke atas sebagai *free & compulsory basic education*.

Di atas pendidikan dasar adalah pendidikan vokasi dan pendidikan tinggi, yaitu pendidikan non-kompulsori yang *by design* tidak bebas biaya<sup>9</sup>. Aksesnya tetap universal tetapi harus berbasis merit. Pemerintah harus memastikan semua penduduk kelompok usia produktif memperoleh pendidikan vokasi, profesi dan spesialis untuk memenuhi amanat pasal 27 khususnya ayat (2) UUD-NRI Tahun 1945. UUSPN perlu memperkuat pengelolaan pendidikan vokasi dan Pendidikan tinggi akademik sebagai *post-school education* berbasis kebijakan korporatif agar memastikan terjadinya peningkatan efisiensi, pengurangan

---

<sup>7</sup> Raoul Oberman, Richard Dobbs, Atif Budiman, Fraser Thompson, and Morten Rosse (2012) “The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia’s Poteltials.” McKinsey Global Institute, Septekber 2012.

<sup>8</sup> Di antara legislasi internasional bidang pendidikan yang paling relevan adalah UDHR (1948), Unesco Constitution (1945), dan *Convention of the Right of the Child* (1948)

<sup>9</sup> Walaupun tidak bebas biaya, Pemerintah AS telah mengalokasikan dana sekitar US\$30 Milyar untuk membantu callon mahasiswa yang berprestasi melalui skim scholarship, dan Student Loan untuk membantu semua calon mahasiswa yang kurang mampu.

penyimpangan, serta peningkatan profesionalitas dan mutu layanan.<sup>10</sup> Ketentuan UUSPN harus memastikan agar lulusan sekolah menengah yang berbakat istimewa dan berprestasi luar biasa yang jumlahnya kecil dapat mengakses pendidikan tinggi strata akademik dan riset; sementara itu sebagian besar lulusan pendidikan menengah lain yang tidak memenuhi kriteria akademik yang jumlahnya jauh lebih banyak disalurkan ke pendidikan vokasi.

---

<sup>10</sup> Chris Edwards and Neal McCluskey (2009) *“Downsizing Federal Government; Higher Education Subsidies in the US.”* Cato Institute 1000 Massachusetts Avenue N.W. Washington D.C.

### III POKOK-POKOK PIKIRAN UNTUK PERUBAHAN

#### (1) Pembentukan Manusia Beriman, Bertaqwa, dan Berahlak Mulia

Pengembangan kualitas manusia sebagai salah satu prioritas tertinggi Kabinet Indonesia Maju sejatinya merupakan suatu proses yang panjang dan sistematis berlandaskan pada konsep kebijakan yang benar. Dalam proses itu, pendidikan tidaklah sendirian tetapi harus dapat melahirkan *catalyst* melalui pembentukan kualitas lulusan yang mampu belajar sepanjang hayat yang berguna bagi mereka untuk hidup, berinteraksi dan bekerja. Pendidikan agama yang mampu membentuk manusia beriman, bertaqwa terhadap Tuhan YME, dan berahlak merupakan salah satu dari banyak sarana penting dalam kurikulum dan pembelajaran di sekolah. Dewasa ini pengorganisasian substansi dan pendekatan pendidikan agama belum memberikan tekanan yang memadai pada aplikasi nilai-nilai agama dalam seluruh dimensi kehidupan peserta didik. Pendidikan agama masih konvensional karena lebih menekankan pada ritual, menghafal dalil dan norma ketimbang menyuguhkan proses yang sistematis dalam penerapan berbagai nilai universal kehidupan manusia baik secara individual maupun kelompok.

Ketentuan UUSPN harus mendorong setiap satuan pendidikan umum, untuk menumbuhkan inovasi dan pembaharuan dalam pendidikan agama, sebagai bagian dari Pendidikan Pancasila dan Karakter Bangsa (PPKB). Untuk itu UUSPN perlu mengatur pelaksanaan pendidikan agama dalam kerangka PPPKB, berdasarkan pada tiga pendekatan sekaligus, yaitu: Pendidikan kultural, pendekatan pedagogis, dan pendekatan konten, dan pendekatan pengelolaan. yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

- a. Ketentuan UUSPN tentang pendekatan kultural Pendidikan agama, yaitu pasal-pasal yang mendorong setiap satuan pendidikan umum untuk memenuhi sumberdaya dan menciptakan suasana kehidupan sekolah yang kondusif untuk tumbuh-kembangnya nilai dan perilaku keimanan, ketaqwaan, akhlaq mulia, toleransi, sikap demokratis dan kedisiplinan yang dapat digunakan untuk kehidupan bersama yang harmonis dan damai;
- b. Ketentuan UUSPN tentang pendekatan pedagogis Pendidikan agama, yaitu pasal-pasal yang mengatur peran sekolah dan guru dalam melaksanakan pendekatan kurikulum tematik terintegrasi serta proses pembelajaran yang mencerdaskan yang berbasis pada semua mata pelajaran yang relevan.
- c. Pendekatan *konten* pendidikan agama yaitu pasal-pasal yang mengayur peran satuan pendidikan keagamaan (UIN, IAIN, STAIN, atau satuan pendidikan keagamaan yang lain) sesuai dengan program studi yang relevan dalam membentuk guru-guru agama yang memiliki keahlian dalam akidah keagamaan yang relevan dengan agama masing-masing.

- d. Pendekatan pengelolaan Pendidikan agama, yaitu ketentuan untuk menghindari dualisme pengelolaan dan pembinaan pendidikan agama di sekolah dengan membagi tugas antara Kemenag dan Kemdikbud-Ristek, antara lain dengan menggunakan suatu kesatuan standar (*unified standard*) antar-kementerian terkait dengan pendidikan agama.
- e. Di samping empat pendekatan tersebut, UUSPN juga perlu memuat ketentuan yang dapat memacu efektivitas pendidikan agama antara lain melalui inovasi dan pembaruan materi kurikulum, guru, proses pembelajaran dan proses Pendidikan agama dalam kerangka PKBB di sekolah

## **(2) Hakekat Pendidikan Dasar untuk Semua**

Sejak 30 tahun yang lalu pembangunan pendidikan telah menempatkan perluasan dan pemerataan kesempatan Pendidikan sebagai prioritas tertinggi. Namun, hingga sekarang, alih-alih terwujudnya keadilan dalam pelayanan, perluasan akses Pendidikan saja belum dicapai seluruhnya. Masih banyak anak-anak yang tidak terjangkau terutama kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*) baik secara biologis (ABK), secara geografis, secara ekonomis, maupun kultural. Oleh karena itu adalah wajar jika peringkat HDI Indonesia belum secara signifikan beranjak naik selama periode tersebut.

Sejak proklamasi kemerdekaan 1945 hingga ditetapkan UUSPN No. 2/1989, Indonesia belum memiliki legislasi nasional wajib belajar. Legislasi pendidikan dasar wajib dan bebas biaya (*free & compulsory basic education*) baru mulai tampak ketika amandemen ke-4 UUD-NRI Tahun 1945 dilakukan tahun 2002. Amandemen ini merupakan langkah besar Indonesia untuk mempertegas penafsiran pasal 31 ayat (1) “Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran” dan mengubahnya menjadi (2): “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Pasal ini ingin menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia telah meratifikasi “*free & compulsory basic education*” sejalan dengan Konstitusi UNESCO 1945, UDHR 1948, dan CRC 1948.

Upaya tersebut didukung oleh pasal 34 ayat (2) UUSPN 20/2003: “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar, tanpa memungut biaya”. Pasal ini sebenarnya dapat menjadi landasan yuridis program pendidikan dasar wajib dan bebas biaya, sesuai amanat UUD-NRI Tahun 1945 (Amandemen 2002). Namun, misi yang terkandung di ayat (2) tersebut justru dilemahkan oleh ayat (3): “Wajib belajar merupakan tanggungjawab negara yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan Pemerintah, Pemda dan masyarakat.” Keberadaan Pendidikan swasta di Indonesia telah mengakibatkan sulitnya menghindari kenyataan bahwa sebagian pendanaan masih dibebankan kepada masyarakat, yang sesungguhnya merupakan sebuah pelanggaran terhadap pasal 34 ayat (2) tetapi yang ditolerir secara terus-menerus. Akibatnya pendidikan dasar wajib dan bebas biaya sangat sulit diwujudkan.

Sejak tahun 2006<sup>11</sup> Pemerintah melaksanakan program pendanaan massal berupa BOS dan beasiswa miskin melalui Kartu Indonesia Pintar (KIP); tujuan utamanya adalah untuk membebaskan biaya pendidikan dasar berdasarkan amanat pasal 31 ayat (2) UUD-NRI Tahun 1945 (amandemen 2002). Pada awalnya Pemerintah optimistis bahwa BOS akan menjamin pendidikan dasar yang bebas biaya, namun kenyataannya berbeda. BOS ternyata bukan merupakan kebijakan yang berkeadilan karena mencegah anak-anak dari keluarga miskin untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. BOS juga mendiskriminasi peserta didik dari segmen masyarakat miskin karena sekolah mereka dilarang untuk memungut biaya dari orangtua. Sebaliknya, peserta didik dari keluarga kaya berpeluang memperoleh pendidikan yang bermutu karena didukung oleh anggaran yang jauh lebih besar yang diperoleh dari pungutan kepada orangtua mereka. Diskriminasi ini tampak dari studi Mansyur Ramli (2007)<sup>12</sup> yang menemukan bahwa 70,3% siswa yang dibebaskan dari pungutan sekolah itu adalah mereka yang miskin dan beresiko memperoleh pendidikan yang kurang bermutu.

Untuk menciptakan layanan Pendidikan yang adil dan merata, UUSPN perlu memuat ketentuan yang dapat mentransformasi sistem pelayanan Pendidikan dasar yang selama ini berlaku, yaitu sebagai berikut.

- a. Perlu adanya perubahan mendasar terkait konsep sekolah negeri; menurut konsep *public school*, sekolah negeri merupakan satuan pendidikan yang berfungsi untuk: mengemban misi negara yang berlandaskan Pancasila dan UUD-NRI Tahun 1945, menggunakan kurikulum nasional untuk meng-Indonesia-kan anak Indonesia, dan menyelenggarakan Pendidikan yang dibiayai oleh negara.
- b. Peserta didik sekolah swasta memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan mereka di sekolah negeri. Dengan menggunakan kurikulum nasional yang sama, maka “*public school*” secara konseptual adalah semua sekolah, baik yang selama ini sepenuhnya mendapat pembiayaan Pemerintah (sekolah negeri) maupun yang didanai oleh perguruan swasta (sekolah swasta). Dikotomi antara sekolah negeri dan sekolah swasta ini ditengarai telah menimbulkan ketidakadilan dalam pelayanan Pendidikan yang bermutu.
- c. Pendidikan dasar wajib dan bebas biaya hingga kelas 12 adalah keniscayaan untuk mewujudkan layanan Pendidikan yang bermutu dan berkeadilan. Sesuai dengan konsep *public school*, layanan pendidikan dasar gratis diberikan bagi semua peserta didik, baik yang berasal dari keluarga miskin maupun kaya, baik peserta didik di “sekolah negeri”

---

<sup>11</sup> Direktorat Pembinaan SMP (2007), Laporan Pelaksanaan BOS dan Beasiswa Miskin Tahun Anggaran 2006, Jakarta Depdiknas.

<sup>12</sup> Pusat Penelitian Kebijakan (2007) “Dampak Bantuan Biaya Operasional Sekolah terhadap Pungutan Sekolah di SD dan SMP” Jakarta, Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan, Depdiknas RI.

maupun “sekolah swasta.” Pembiayaan pendidikan dasar gratis sepenuhnya dibebankan kepada Pemerintah dan Pemda atas dasar patungan (*share* pendanaan) sesuai dengan kapasitas fiskal masing-masing.

- d. Perbedaan status sekolah masih dimungkinkan, tetapi bukan antara “sekolah negeri” dan “sekolah swasta,” tetapi sekolah yang sepenuhnya dibiayai pemerintah dan sekolah yang mandiri/otonom. Sekolah yang mandiri/otonom terdiri dari sekolah-sekolah yang telah teruji dan ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kemampuan untuk memberikan layanan yang bermutu sehingga mampu menarik minat orangtua untuk “membeli mutunya.”

### **(3) Membangun Sekolah yang Mandiri dan Otonom**

Ketentuan ini terkait dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 11-14-21-126 dan 136/PUU/VII/2009 yang telah membatalkan UU No. 9/2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (BHP) sebagai implementasi dari Pasal 53 UUSPN No. 20/2003. Perlu dilakukan penyesuaian ketentuan Pasal 53 UUSPN agar tidak menghilangkan peluang bagi sekolah-sekolah dan perguruan tinggi Indonesia untuk bersaing secara global. Walaupun ketentuan BHP telah dibatalkan, namun esensinya masih diperlukan karena peningkatan mutu pendidikan berkelanjutan (*sustainable quality improvement*) tidak mungkin dicapai tanpa satuan-satuan Pendidikan yang mandiri, otonom, dan professional.

Membangun satuan pendidikan yang mandiri, otonom dan professional tidak mungkin terwujud hanya dengan mengandalkan kebijakan makro (pusat atau daerah), tetapi perlu memperkuat kapasitas sekolah. Setiap sekolah harus memperkuat kapasitasnya sebagai satuan pendidikan yang professional dipimpin oleh kepala sekolah yang professional dan dibantu oleh guru-guru professional dalam suatu tim yang kuat. Upaya untuk membangun satuan pendidikan yang mandiri, otonom dan professional dapat dibedakan untuk jenjang persekolahan dan perguruan tinggi.

Pada jenjang persekolahan, sekolah-sekolah yang mencapai status professionalitas tertinggi disertifikasi sebagai satuan pendidikan yang otonom yang berwenang penuh untuk memperoleh hibah dari Pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan sumber dana lain untuk pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan secara profesional.

Oleh karena beberapa isu kebijakan penting dalam membangun sekolah-sekolah yang mandiri, otonom dan professional yang memerlukan ketentuan UUSPN di antaranya adalah sebagai berikut.

- (1) Membangun iklim birokrasi daerah yang berbasis merit melalui penguatan Kapasitas daerah dalam pengelolaan pendidikan
- (2) Penguatan otonomi sekolah dengan memperkuat Manajemen Berbasis Sekolah dengan mendorong efektivitas Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah

- (3) Penguatan sistem pelatihan guru dan tenaga kependidikan berbentuk *on-service training* melalui MBS untuk memacu profesionalisme jabatan guru melalui proses belajar mandiri

#### **(4) Mengelola Pendidikan Tinggi sebagai Korporat**

Pada jenjang Pendidikan tinggi, konsep satuan pendidikan tinggi berbadan hukum sejatinya merupakan perwujudan dari *corporate higher education*, antara lain dengan konsep PTN-bh yang berlaku saat ini. Ini adalah konsep manajemen pendidikan tinggi yang dituangkan ke dalam kebijakan korporatisasi universitas di hampir semua negara maju, termasuk di beberapa negara Asia Timur dan ASEAN, yang telah berhasil memosisikan universitas mereka pada jajaran di atas 100 terbaik dunia. Mereka telah menemukan bahwa korporatisasi universitas sebagai kebijakan yang sangat ampuh terutama dalam memacu: kemandirian, otonomi dan profesionalitas; meningkatkan efisiensi; mencegah penyimpangan; serta mewujudkan keunggulan dan daya saing antar-universitas di dunia.

Perguruan tinggi swasta (PTS) Indonesia telah menerapkan konsep korporatisasi ini dan telah memberikan efek positif terhadap kemandirian PTS setidaknya dari sisi finansial yang jika dikelola secara profesional sebagai akumulasi modal. Sebagian PTS telah mampu membangun mutu dan keunggulan yang tampak antara lain dari upaya menarik minat mahasiswa luar negeri. Oleh karena itu konsep korporatisasi di lingkungan PTS perlu diadopsi, diperbaiki dan dijadikan sebagai ketentuan UUSPN dan diberlakukan pada PTN. UUSPN tidak perlu mengatur mengenai subsidi Pemerintah untuk PTS atau pembiayaan pemerintah untuk PTN, yang diperlukan adalah ketentuan yang menjadi dasar untuk pengembangan kapasitas semua PTN dan PTS di Indonesia agar menjadi badan hukum yang mandiri dan profesional. Subsidi Pemerintah untuk PTS dan pembiayaan untuk PTN dapat diganti dengan skema penyertaan modal Pemerintah.

Jika Indonesia ingin memacu kemandirian dan daya saing PTN/PTS dengan universitas ternama dunia, maka konsep dan kebijakan korporatisasi PT, setidaknya sampai saat ini, dapat dijadikan pilihan terbaik. Kebijakan korporatisasi pendidikan tinggi hanyalah instrumen (*means*) untuk mencapai tujuan (*ends*), yaitu mewujudkan profesionalisasi satuan pendidikan tinggi agar kelak Indonesia memiliki semakin banyak PT yang dapat bersaing secara global dalam merebut pasar dunia. Konsep kebijakan ini telah diatur dalam UUPT No. 12/2012 melalui konsep Satker, BLU dan PTN-bh; ini merupakan sebuah terobosan penting untuk memacu kemandirian dan daya saing universitas-universitas di Indonesia di pentas global. Namun, UUSPN perlu memuat ketentuan “payung” untuk memperkuat kapasitas semua PTN dan PTS agar dapat mencapai status PTN korporat, seperti PTN-bh.

#### **(5) Peningkatan Mutu Pendidikan Berkelanjutan**

Dihapuskannya ketentuan RSBI dalam UUSPN No. 20/2003, tidak boleh menyurutkan upaya Bangsa untuk mengembangkan sekolah-sekolah unggul dan mampu bersaing. Justru

sebaliknya, Indonesia perlu memiliki sekolah atau PT yang berstandar mutu internasional yang semakin banyak jumlahnya untuk memacu mutu dan keunggulan pendidikan. Yang menjadi masalah itu sebenarnya bukanlah ketentuan mengenai SBI, tetapi pembentukan RSBI sebagai strategi untuk membangun sekolah yang berstandar mutu global.

Ke depan, hanya satuan Pendidikan yang mandiri dan professional yang dapat meraih keunggulan dan daya saing secara global. Dalam kenyataan, RSBI yang didirikan di setiap daerah diberikan hak-hak istimewa yang tidak memandirikan tetapi justru memanjakan, dan pada saat yang sama pendekatan RSBI ini telah mendiskriminasi sekolah lainnya. Sekolah yang ditunjuk oleh birokrasi sebagai RSBI ditengarai sulit berkembang menjadi sekolah yang mandiri dan profesional, karena penilaian terhadap mutu dan keunggulan sekolah lebih dukur dari kriteria birokrasi ketimbang kriteria kebutuhan pasar. Dengan kata lain, hanya sekolah-sekolah mandiri dan professional-lah yang berpeluang untuk menjadi SBI karena mutu dan keunggulan mereka telah diminati oleh pasar dengan nilai pasar yang juga tinggi.

Untuk menjadi unggulan, suatu satuan pendidikan tidak perlu dijadikan rintisan terlebih dahulu, tetapi langsung diuji berdasarkan standar mutu internasional, diseleksi, ditetapkan dan disertifikasi sebagai sekolah atau PT unggulan mulai dari tingkat lokal, nasional, ASEAN, Asia hingga dunia. Sekolah-sekolah yang selama ini diminati oleh pasar, apalagi pasar luar negeri, sudah tentu memiliki mutu dan keunggulan yang telah dipercaya oleh pasar sehingga berpotensi untuk menjadi korporat. Suatu sekolah atau PT dapat mengusulkan untuk menjadi satuan pendidikan yang unggul melalui "*fit and proper test*" secara obyektif berdasarkan kriteria yang jelas dan terukur. *Fit and proper test* itu dilakukan oleh sebuah institusi yang professional terpercaya; bagi yang lulus seleksi disertifikasi oleh lembaga professional dan ditetapkan oleh pemerintah baik sebagai "sekolah mandiri" maupun sebagai "pendidikan tinggi korporat". Pendanaan "sekolah mandiri" dan "perguruan tinggi korporate" (negeri atau swasta) yang tersertifikasi, tidak menjadi beban pembiayaan pemerintah (APBN/APBD) tetapi beban sendiri yang didukung oleh investasi dari para pemodal. Namun tentu saja, pendanaan dari APBN/APBD tetap diperlukan bukan sebagai pembiayaan tetapi sebagai penyertaan modal.

Untuk mewujudkan satuan pendidikan (sekolah mandiri atau PT korporate) sistem akreditasi yang sekarang berlaku masih dapat diberlakukan hingga sekolah/PT mencapai status akreditasi tertinggi (A). Bagi sekolah/PT yang telah memperoleh status akreditasi (A) dapat mengusulkan untuk mengikuti *fit and proper test* oleh lembaga profesional untuk menguji apakah suatu sekolah atau PT tersebut layak untuk naik kelas dari statusnya sebagai satuan Pendidikan biasa menjadi "sekolah mandiri" atau "PT korporat," yang tidak tergantung pada pembiayaan pemerintah.

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, diperlukan ketentuan UUSPN yang mengatur hal-hal sebagai berikut.

- a. Ketentuan UUSPN yang mengatur pembentukan “sekolah mandiri” dan “PT Korporat” termasuk kriteria dan standar-standarnya
- b. Ketentuan akreditasi satuan pendidikan biasa hingga menjadi sekolah atau PT yang dapat mencapai status akreditasi tertinggi (A)
- c. Ketentuan mengenai Lembaga profesional yang dapat membina dan melakukan *fit and proper test* bagi satuan pendidikan yang telah mencapai status akreditasi (A) apakah dapat disertifikasi sebagai “sekolah mandiri” atau “PT Korporat.”
- d. Ketentuan UUSPN yang mewajibkan Pemerintah memfasilitasi agar sekolah atau PT dapat membangun jejaring (*networking*) dan *benchmarking* dengan satuan pendidikan yang bermutu di negara maju, antara lain dengan mengadopsi dan menggunakan standar global pendidikan yang digunakan pada “sekolah mandiri” atau “PT korporat” tersebut.

## **(6) Penguatan Desentralisasi dan Otonomi Pendidikan**

Setelah hampir dua dasawarsa berlakunya UUSPN 20/2003, ditengarai mulai melemahnya semangat desentralisasi seraya menguatnya aspirasi sentralisasi pendidikan. Masalah ini disebabkan oleh beberapa ketentuan perundangan yang kurang harmonis terkait dengan otonomi dan desentralisasi pemerintahan. UUSPN lahir sebelum UUPD No. 32/2004 bahkan telah berubah lagi dengan UUPD No. 23/2014; serta UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah (UUPKPD) No. 33/2004. UUSPN No. 20/2003 cenderung terlalu permisif terhadap penyimpangan ketentuan desentralisasi dan otonomi pendidikan, yang tercermin seperti dalam: besaran dana dekonsentrasi yang cenderung terus meningkat, kurang berfungsinya Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dalam memandirikan sekolah, Ujian Nasional, penentuan kelulusan oleh Pemerintah, motivasi untuk penegerian PT, dan lain sebagainya.

UUSPN lemah dalam mengatur pembagian urusan antar-tingkat pemerintahan di bidang Pendidikan; PP No. 38/2007 tentang Pembagian urusan antar-tingkat Pemerintahan juga kurang jelas dalam pembagian urusan di bidang pendidikan. Walaupun telah diatur dalam UUPD No. 23/2014, pembagian urusan Pendidikan antar-tingkat pemerintahan ditengarai ada kekeliruan secara konseptual, karena pembagian urusan antar-tingkat pemerintahan menurut jenjang dan jenis pendidikan tidak lazim digunakan dalam otonomi pendidikan di banyak negara. Selain itu, terjadi banyak gejala yang menunjukkan adanya masalah yang mendasar dalam ketentuan UUSPN, sehingga desentralisasi dan otonomi Pendidikan tidak berjalan efektif. Gejala-gejala tersebut antara lain: lemahnya pembagian urusan pendidikan, besaran belanja Pemerintah dalam APBN, lemahnya kapasitas daerah, politisasi pendidikan di daerah, tuntutan sentralisasi pengelolaan guru, dan ketergantungan daerah terhadap Pemerintah dalam penyusunan kebijakan dan pendanaan Pendidikan. Gejala-gejala tersebut sekaligus menunjukkan adanya dis-orientasi yang kronis dalam penguatan desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai ‘*flagship*’ era reformasi, sehingga layanan Pendidikan yang adil dan bermutu sulit diwujudkan.

Untuk mewujudkan pelayanan pendidikan yang berkeadilan bagi ”semua anak bangsa” tidak realistis jika pembiayaan pendidikan itu dibebankan sepenuhnya pada APBN. UUPD No. 23/2014 telah mengatur pembagian urusan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, tetapi pembagian tersebut memiliki kekeliruan konseptual (*philosophical error*). Pembagian urusan antar-tingkat pemerintahan menurut jenjang dan jenis pendidikan, telah menafikan tanggungjawab pemda terhadap jenjang/jenis pendidikan yang bukan menjadi urusannya.

Pembagian urusan seperti itu telah menimbulkan sikap dan perilaku yang kurang menguntungkan di kalangan pengelola pendidikan daerah. Suatu tingkat pemerintahan tidak merasa memiliki atas jenjang pendidikan yang bukan menjadi urusannya, sehingga timbul sikap-sikap acuh-tak-acuh, kurang bertanggungjawab bahkan kontra produktif terhadap pembangunan jenjang pendidikan tersebut di daerahnya. Sejatinya, semua siswa di semua jenjang pendidikan adalah anak dari dan harus dilayani oleh semua tingkat pemerintahan; oleh karena itu semua jenjang dan jenis pendidikan harus dikelola bersama oleh semua tingkat pemerintahan.

UUSPN 20/2003 disusun sebelum keluarnya UUPD 32/2004 (yang kemudian diubah dengan UUPD No. 23/2014), UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dan PP 38/2007 Urusan Wajib Pusat-Daerah, sehingga tidaklah mengherankan jika UUSPN kurang konsisten dengan, dan tidak peka terhadap, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini disebabkan oleh:

- (1) Desentralisasi dan otonomi pendidikan di Indonesia yang berbasis belanja (*expenditure-base autonomy*) dan belum berbasis fiskal (*fiscal-base autonomy*) sehingga kapasitas daerah dalam pengambilan keputusan menghadapi hambatan struktural;
- (2) Otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan daerah dan satuan pendidikan tidak berjalan karena keikutsertaan masyarakat melalui dewan pendidikan dan komite sekolah belum terlaksana dengan baik, antara lain karena dihapusnya ketentuan tentang BHP dan UUBHP;
- (3) Penyusunan APBD yang tidak berbasis sepenuhnya terhadap kebijakan daerah karena program termasuk anggaran dekonsentrasi terlalu dominan yang tergantung kepada APBN (seperti: TPG, BOS, DAK, KIP) ditambah dengan lambannya sentralisasi fiskal menyebabkan kesulitan dalam menaikkan kemampuan fiskal daerah;
- (4) terlalu kecilnya peranan daerah dalam penyusunan dan pengendalian kurikulum yang mengakibatkan kurikulum yang sangat sentralistik dan sulitnya membangun otonomi sekolah sebagai *driver* dalam peningkatan mutu pendidikan nasional; kurikulum yang terlalu terpusat juga mengakibatkan pembelajaran di sekolah sangat akademik dan kurang relevan dengan kebutuhan wilayah;
- (5) UUSPN perlu memuat ketentuan tentang pembagian urusan pendidikan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan satuan pendidikan dengan memperbaiki ketentuan dalam

lampiran UUPD No. 23/2014, bahwa semua jenis dan jenjang pendidikan seharusnya menjadi urusan dan tanggungjawab semua tingkat pemerintahan. Pembagian urusan, tidak terletak pada jenis dan jenjang pendidikan, tetapi semua tingkat pemerintahan perlu berbagi beban dalam pengelolaan dan/atau pendanaan, misalnya: penyusunan standar, kurikulum, pendidikan guru, pelatihan guru, penggajian guru, pengadaan lahan dan bangunan gedung sekolah, BOS, pemeliharaan dan perawatan sumberdaya pendidikan, pengadaan infrastruktur teknologi, dan sejenisnya. Semua urusan yang telah dibagi habis kepada masing-masing tingkat pemerintahan sepenuhnya berorientasi terhadap peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

### **(7) Pendanaan dan Pembiayaan Pendidikan untuk Pelayanan yang Berkeadilan**

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi pendidikan selama 20 tahun terakhir, belum berhasil dalam meningkatkan kapasitas Pemda dan satuan pendidikan, sehingga belum mampu menyusun kebijakan, mengelola dan menyelenggarakan pendidikan atas dasar kekuatan sendiri. Gejala banyaknya tumpang tindih dalam pendanaan pendidikan antara pusat-daerah, seperti: BOS, gaji guru, rehabilitasi bangunan, RKB/USB, dan sejenisnya, bukan hanya menunjukkan kurangnya kapasitas dan efisiensi pengelolaan, tetapi juga menunjukkan belum berhasilnya kebijakan negara dalam desentralisasi dan otonomi pendidikan. Kebijakan pendidikan Pemerintah yang masih sangat dominan dan telah menimbulkan ketergantungan daerah secara terus-menerus terhadap dana perimbangan, menunjukkan bahwa alokasi dan transfer dana pendidikan pusat-daerah perlu ditata ulang.

Sesuai dengan legislasi internasional (Unesco Constitution, 1945; Deklarasi HAM, 1948) pendidikan dasar adalah wajib dan bebas biaya. Sebagian besar negara di dunia sudah meratifikasinya. Namun sebelum amandemen ke-4 tahun 2002, Indonesia belum meratifikasi legislasi internasional tersebut sehingga belum memberlakukan sepenuhnya 'pendidikan wajib dan bebas biaya'. Walaupun amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan Deklarasi HAM dan 'pendidikan dasar wajib' sudah dilaksanakan, namun 'pendidikan dasar bebas biaya' belum terlaksana hingga sekarang. Hal ini disebabkan, antara lain karena:

- a. bunyi pasal UUSPN tidak eksplisit mengatur bahwa SD dan SMP adalah pendidikan kompulsori dan bebas biaya;
- b. pendidikan dasar bebas biaya masih terkendala oleh pasal-pasal UUSPN No 20/2003 yang saling menegasikan satu sama lain, seperti: pasal 34 ayat (3); Pasal 46 (1); Pasal 6 (2); Pasal 7 (2); Pasal 12 (2); Pasal 49 (3) UUSPN yang pada dasarnya mengatur bahwa pendanaan pendidikan dasar bukan hanya dilakukan oleh pemerintah; dan
- c. pembiayaan untuk menggratiskan pendidikan dasar tidak mungkin diwujudkan tanpa memberikan otonomi sepenuhnya kepada Pemda kabupaten/kota, yang menurut PP 38/2007 sebagai pemegang urusan wajib persekolahan.

- d. UUSPN belum harmonis dengan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah yang mengharuskan adanya desentralisasi fiskal.

Untuk mewujudkan pelayanan yang adil bagi "semua anak bangsa" tidaklah mungkin anggaran pendidikan itu sepenuhnya dibebankan pada APBN. Oleh karena itu, pembagian urusan pendidikan antar-tingkat pemerintahan harus jelas, kebijakan, program, dan komponen pengelolaan mana yang dibiayai oleh Pemerintah, mana yang dibiayai oleh propinsi, mana yang dibiayai oleh kab/kota, dan mana (sejauh sesuai dengan ketentuan) yang dibebankan kepada masyarakat. UUSPN No 20/2003 belum mengatur pembagian urusan pendidikan dan pendanaan antara-tingkat pemerintahan, karena setiap tingkat mengalokasikan minimal 20% anggaran pendidikan dari APBN & APBD-nya, sehingga pola patungan (*share*) program dan pendanaan antara pusat, provinsi, kab/kota dan satuan pendidikan yang tidak jelas dan terukur.

UUSPN perlu menetapkan ketentuan yang jelas terkait dengan pembagian urusan dan tanggungjawab dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan yang lebih efektif dan efisien. Di beberapa negara maju, mutu pelayanan semua satuan pendidikan adalah urusan semua tingkat pemerintahan, namun pusat, provinsi dan kab/kota hanya bertanggungjawab mendanai komponen tertentu yang menjadi urusannya sehingga dapat menghindari tumpang tindih dalam program dan pendanaan. Usul pembagian urusan pendanaan dalam USPN ke depan, adalah sebagai berikut.

- a. Pemerintah mendanai manajemen dan pengendalian mutu pendidikan secara nasional; pengembangan kurikulum, bahan ajar, dan kapasitas sekolah untuk penyelenggaraan program pendidikan kebangsaan; dan mengatur sistem subsidi untuk mewujudkan perimbangan dan keadilan berbasis hak (*right base*) dan berbasis kebutuhan (*need base*).
- b. Provinsi mendanai pengadaan infrastruktur & prasarana pendidikan; penyelenggaraan pendidikan profesi dan pelatihan guru; penyediaan gaji guru; pengembangan kurikulum, bahan ajar, dan mengembangkan kapasitas sekolah dalam penyelenggaraan program pembelajaran bidang kajian (mata pelajaran) saintek; penyediaan teknologi pendidikan; dan menyelenggarakan penjaminan mutu pendidikan tingkat propinsi.
- c. Kabupaten/kota memfasilitasi penyelenggaraan pendidikan di sekolah, antara lain: menyediakan biaya operasional pembelajaran; penyediaan biaya pemeliharaan dan perawatan fasilitas pendidikan; pengembangan kurikulum, bahan ajar, dan kapasitas sekolah dalam penyelenggaraan program pendidikan kecakapan hidup (PKH) berbasis kebijakan daerah (wajib daerah); penyediaan honor kelebihan waktu mengajar/bekerja, dan penjaminan mutu pendidikan tingkat kab/kota.
- d. Satuan pendidikan bertanggungjawab dalam: (1) mengelola penyediaan dan perawatan sumber-sumberdaya pendidikan secara optimal agar dapat mendukung proses

pendidikan di sekolah baik secara kultural maupun instruksional; dan (2) menyelenggarakan proses pendidikan secara kultural dan instruksional mulai dari tingkatan satuan pendidikan, tingkatan program, sampai dengan tingkatan kegiatan. Sekolah bertugas mengembangkan kapasitasnya agar menjadi satuan pendidikan otonom yang dipimpin oleh kepala sekolah sebagai pemimpin profesional dan dibantu oleh guru-guru profesional di dalam suatu tim yang kuat. Satuan pendidikan yang telah mencapai status profesionalitas tertinggi disertifikasi sebagai satuan pendidikan otonom (*charter school*)<sup>13</sup> yang berwenang penuh untuk memperoleh “hibah” dari pusat, propinsi, kab/kota, dan sumber lain yang tidak mengikat untuk pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dengan otonomi penuh.

### **(8) Penataan Kembali Jalur, Jenis dan Jenjang Pendidikan secara Fungsional**

Secara konseptual, ketentuan UUSPN perlu merubah penekanan fungsi dari suatu jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan visi, misi dan tujuan masing-masing. Di Indonesia, pergeseran konseptual telah terjadi, misalnya, secara yuridis-konseptual SMP tidak berfungsi lagi sebagai pendidikan menengah tetapi pendidikan dasar. Pada beberapa negara istilah pendidikan menengah tidak digunakan lagi, karena kelas 10-12 telah berfungsi sebagai pendidikan kompulsori yang hakekatnya adalah pendidikan dasar. Paska terbitnya UUPT No. 12/2012, terutama terkait dengan substansi dan relevansinya, UUSPN ke depan perlu mempertegas jenis dan jenjang pendidikan, antara lain dengan membagi jenis dan strata pendidikan akademik yang menekankan pada program keunggulan dan inovasi iptek, serta jenis dan strata pendidikan profesional yang mencakup program-program terapan berdasarkan klasifikasi KKNI, dari mulai tingkat operator, tenaga teknis, analis, profesional, magister spesialis, hingga doktor spesialis.

Pada tahun 2013, Indonesia memberlakukan kebijakan pendidikan menengah universal (PMU<sup>14</sup>) tanpa menjadikan SM sebagai pendidikan wajib belajar 12 tahun, karena secara yuridis, pendidikan wajib di Indonesia hanya sampai kelas 9 tahun (SD dan SMP). Kebijakan PMU bertujuan membuka akses S M untuk semua warga Negara, oleh karena itu SM juga pada hakekatnya adalah ‘pendidikan dasar’ tetapi bukan Pendidikan wajib. Konseluensinya, PMU menganut konsep ‘pendidikan umum’ (*general education*) dengan misi utamanya adalah memperkuat Pendidikan *literasi & numeracy* tingkat lanjutan. Jika konsep ini dianut, maka pendidikan vokasi/kejuruan dilaksanakan satu jenjang di atas pendidikan kompulsori/universal. Jika di Indonesia masih menganut sekolah kejuruan tingkat menengah, maka (SMK) maka pertimbangannya hanya empiris karena masih banyak lulusan pendidikan dasar

---

<sup>13</sup> Sekolah seperti ini pada beberapa Negara disebut sebagai *charter school* yang telah memenuhi syarat sebagai satuan pendidikan yang profesional dan otonom.

<sup>14</sup> PMU menurut Menurut J. Cohen (2006) gerakan dunia yang dipelopori oleh bank dunia dalam universal secondary education. Menuet penelitian Cohen, keberhasilan PMU diperkirkakan akan mengurangi jumlah penduduk dunia secara drastis

yang tidak melanjutkan ke pendidikan menengah sehingga memerlukan kecakapan hidup untuk bekerja pada tingkatan operator.

Pendidikan kejuruan melalui SM dalam kerangka pendidikan dasar seharusnya tidak berbentuk sekolah kejuruan yang sangat spesialis (seperti SMK), tetapi pendidikan vokasi yang bersifat universal (dasar) yang lentur dan fleksibel mengikuti kebutuhan masyarakat dan lapangan kerja yang berubah. Program pendidikan vokasi di SM, tidak dapat berdiri sendiri, tetapi menjadi bagian yang integral dari suatu sistem pendidikan kejuruan (SPK). Sebagai suatu sistem, pendidikan kejuruan terdiri dari komponen-komponen: otorisasi standar kompetensi menurut KKN<sup>15</sup>; penyelenggara yang berganda (*multi-providers*)<sup>16</sup>; lembaga sertifikasi kompetensi dan profesi yang terpisah dari institusi sekolah; dan penerima kerja (users).

Secara yuridis, pendidikan wajib (dan bebas biaya) di Indonesia hanya 9 tahun (SD dan SMP) sehingga SMP adalah bagian dari Pendidikan dasar. Namun, semakin banyak daerah yang mencanangkan wajib belajar 12 tahun, sehingga secara konseptual SMK juga adalah pendidikan dasar. Oleh karena itu UUSPN ke depan perlu memuat aturan mengenai wajib belajar Pendidikan dasar 12 tahun (SD-SM) mungkin ditambah PAUD. Sebagai bagian dari pendidikan dasar, sekolah menengah tidak perlu dipisahkan berupa SMA dan SMK, tetapi terintegrasi sebagai program pendidikan umum. Pendidikan vokasi masih dimungkinkan tetapi berupa paket-paket program pelatihan vokasi sebagai elektif berdasarkan bekat, minat dan kemampuan siswa. Jika pendidikan dasar ditetapkan selama 12 tahun, maka pendidikan vokasi dengan sendirinya termasuk jenjang Pendidikan tinggi, atau setidaknya-tidaknya sebagai *post-school system*.

Untuk merespon perubahan ekosistem di berbagai bidang kehidupan sejalan dengan revolusi industri ke-4, UUSPN perlu menyesuaikan konsep jalur, jenjang, dan jenis pendidikan (Bab VI UUSPN No 20/2003) sesuai dengan tujuan masing-masing, sebagai berikut.

- a. secara yuridis-konseptual SMP tidak berfungsi lagi sebagai pendidikan menengah tetapi pendidikan dasar; hal ini sesuai dengan beberapa pengalaman di negara maju<sup>17</sup> di mana pendidikan menengah tidak lagi eksis, karena sampai dengan kelas 12 telah menjadi *free and compulsory basic education*;

---

<sup>15</sup> Agar pekerja Indonesia dapat dipekerjakan secara global, maka KKN<sup>15</sup> perlu menggunakan standar okupasi dan profesi yang berlaku secara internasional.

<sup>16</sup> kursus-kursus kecakapan, akademi komunitas, pendidikan vokasi (diploma), politeknik, atau pendidikan strata/gelar profesional

<sup>17</sup> Sebagai bahan perbandingan, pendidikan kompulsori 14 tahun (TK hingga kelas 12) di Amerika Serikat dan Australia menunjukkan adanya perubahan konsep tentang jenjang, jenis, dan jalur pendidikan yang dinamis dan mengikuti jaman yang berubah.

- b. konsep jalur pendidikan (formal, nonformal, & informal) tidak relevan lagi dan perlu dihilangkan, karena semua jalur pendidikan harus *blended* dalam pelaksanaan pembelajaran pada setiap jenjang dan satuan Pendidikan; pendekatan pembelajaran yang diperkaya dengan pelatihan kecakapan tertentu (non-formal) dan proses belajar mandiri (informal) sangat relevan untuk peningkatan mutu pembelajaran di sekolah;
- c. dalam era disrupsi, suatu jenis program vokasi tidak perlu diselenggarakan terlalu lama (3-4 tahun) dan dilakukan secara berurutan, cukup dilakukan dalam waktu yang jauh lebih pendek, karena jenis pendidikan vokasi berubah dan bervariasi sesuai kebutuhan yang berubah dalam waktu relatif singkat;
- d. banyak jenis lapangan pekerjaan yang terdisrupsi dengan munculnya jenis kompetensi dan profesi baru; UUSPN perlu mengantisipasinya melalui pengaturan tentang program pendidikan tinggi, baik akademik maupun vokasi agar program pendidikan tinggi menjadi inovatif sesuai standar kualifikasi KKNI yang sesuai lapangan kerja yang berubah.

## **(9) Ketentuan mengenai Standar Pendidikan**

PP No. 19/2005 yang telah dirubah dengan PP No. 13/2015 dan telah dicabut oleh PP No. 57/2021 telah menetapkan beberapa Standar nasional pendidikan (SNP) yang terdiri dari 8 standar untuk sekolah dan 10 standar untuk PT. Namun ketentuan mengenai SNP masih banyak persoalan yang perlu diperbaiki dengan memperbaharui ketentuan dalam UUSPN ke depan.

Ketentuan tentang SNP tidak membedakan mana standar pokok (*core standars*) dan mana standar penunjang (*supporting standards*), semua standar dianggap seolah-olah setara; cara berfikir seperti ini mengakibatkan semua standar dianggap seolah-olah berdiri sendiri dan tidak berkaitan satu sama lain. Padahal kenyataannya, SNP penunjang (*supporting standards*) pada dasarnya adalah *means/tools* yang akan berdampak terhadap capaian SNP pokok (*core standars*). Yang dapat dianggap sebagai standar pokok (*core standars*) adalah standar kompetensi siswa dan guru yang harus disusun dalam satu tarikan nafas. Sesudah standar pokok pendidikan tersusun, baru dikembangkan standar-standar penunjang lainnya, antara lain meliputi: standar isi, standar proses pembelajaran, standar asesmen, standar profesi guru, dan standar penunjang lainnya yang mungkin berlaku secara nasional atau mungkin berlaku pada suatu wilayah tertentu.

Selama ini mekanisme pengembangan dan penyusunan SNP, desentralisasi SNP, penjabaran SNP di satuan Pendidikan, keteraturan pengukuran SNP, pemetaan dan analisis capaian SNP, mekanisme umpan balik dan penyempurnaan pendidikan, hingga peremajaan SNP belum dilaksanakan secara sistemik, karena ketentuan tentang SNP dalam peraturan perundangan sangat minim dan kurang jelas. SNP pokok harus dikembangkan dan disusun terlebih dahulu secara prosedural sistematis, secara konseptual canggih, secara empiris luwes

terhadap perubahan, dan secara teknis mudah diukur. Oleh karena itu pengembangan dan penyusunan SNP harus dilakukan oleh sebuah otoritas nasional yang anggota-anggotanya terdiri dari tenaga ahli dan professional di bidang masing-masing.

Standar Pendidikan ini telah diatur dalam UUGD No. 14/2005 akan tetapi terlalu umum, dan tidak diatur dalam UUSPN No. 20/2003. Sebagai pedoman untuk penyusunan standar kurikulum, pembelajaran dan asesmen, UUSPN ke depan harus memuat standar kompetensi siswa dan guru sebagai *core standards* yang dapat dibedakan secara bertingkat, mulai dari:

- a. *kompetensi literasi dan numerasi dasar* adalah kompetensi minimum atau kemampuan dasar untuk belajar (*learning tools*) yang dibutuhkan oleh siswa pendidikan dasar yang mencakup literasi membaca (*reading comprehension*), menulis (*writing ability*), mendengar (*listening comprehension*), berbicara (*speaking*), dan matematik dasar (*numeracy*) yang dibelajarkan pada siswa melalui pelatihan intensif dan pembelajaran tematik;
- b. *kompetensi kecakapan terpakai (applied skills)* adalah kemampuan siswa untuk menerapkan literasi dasar dalam proyek belajar secara tematik, serta mempelajari kecakapan dasar tertentu sesuai dengan bakat, minat dan kemampuannya pada jenjang pendidikan yang sesuai;
- c. *kompetensi literasi tingkat tinggi (higher order thinking skills)* adalah kemampuan tingkat lanjut dalam menerapkan literasi dasar melalui *problem-based* dan *experiential learning* untuk melatih siswa berpikir kritis, kreatif, inovatif dan berkolaborasi dalam memecahkan masalah dan mengambil keputusan; hingga
- d. *kompetensi karakter* yaitu akumulasi belajar berupa kegiatan pembelajaran seperti pembiasaan, keteladanan, *role playing*, serta kontemplasi dan refleksi kegiatan belajar yang telah dilalui sebagai upaya untuk internalisasi nilai.

Selain empat tingkatan standar komepetensi siswa dan guru tersebut, ketentuan lain yang diperlukan dalam UUSPN ke depan adalah sebagai berikut.

- a. SNP pokok (*core standards*) yaitu standar kompetensi siswa dan guru dikembangkan dan disusun oleh pusat (otoritas SNP) untuk dijabarkan lebih lanjut menjadi standar provinsi, standar Kabupaten/kota, hingga standar satuan pendidikan;
- b. Rumusan standar-standar penunjang (seperti: standar pengelolaan, sarana-prasarana, pembiayaan, dan profesi guru) tidak perlu dirumuskan tetapi hanya disebutkan saja dalam UUSPN, dengan penegasan bahwa penyusunan standar-standar tersebut harus berorientasi pada capaian mutu kompetensi siswa dan guru.
- c. Diperlukan ketentuan UUSPN akan pentingnya mendirikan sebuah otoritas SNP yang bertanggungjawab dalam: mengembangkan dan menyusun standar kompetensi siswa dan guru; menyusun pedoman, membina dan mengkoordinasikan penyusunan standar

- oleh daerah dan satuan Pendidikan; mengukur ketercapaian SNP secara teratur, memetakan dan menganalisis capaian SNP, menyusun rekomendasi sebagai umpan balik untuk penyempurnaan pendidikan, hingga peremajaan SNP jika diperlukan.
- d. Untuk memacu keunggulan dan daya saing, standar pendidikan harus bersifat universal, yang diadopsi dari standar global atau setidaknya standar yang digunakan di negara maju tetapi disahkan (*endorsed*) oleh menteri sebagai penanggung jawab Sisdiknas.
  - e. SNP harus ditinjau ulang atau diremajakan paling lama setiap 3-5 tahun sekali atas dasar capaian terukur dari setiap satuan standar pendidikan berdasarkan evaluasi mutu pendidikan dan dilakukan secara berkelanjutan.

#### **(10) Diversifikasi Kurikulum Sekolah**

Terdapat persoalan menyangkut penyusunan kurikulum sekolah yang diatur oleh UUSPN yang selama ini dilakukan secara terpusat. Hal ini mengakibatkan program Pendidikan di sekolah-sekolah kurang peka terhadap kebutuhan masyarakat di semua daerah yang berbeda-beda dan berubah setiap waktu. Oleh karena itu penyusunan kurikulum sekolah perlu dilakukan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan otonomi sekolah. Penyusunan kurikulum sekolah juga tidak steril dari pengaruh politik partisan yang menyebabkan orientasi pendidikan menjadi terlalu fragmatis. Hal-hal tersebut merupakan kendala yang cukup besar dalam upaya mewujudkan pendidikan yang bermutu untuk semua.

Dalam era otonomi dan desentralisasi pendidikan, isi kurikulum sekolah tidak dapat disusun seluruhnya oleh pusat, karena sebagian besar isi kurikulum perlu diadaptasikan dengan permasalahan dan kebutuhan lingkungan wilayah dan satuan pendidikan yang beragam. Kurikulum yang terpusat sangat beresiko terhadap kurangnya relevansi pendidikan terhadap keadaan dan kebutuhan lingkungan, sehingga akan selalu kembali kepada dominasi materi kurikulum yang teoretis seperti yang terjadi dewasa ini. Oleh karena itu UUSPN ke depan perlu mengatur beberapa hal yang menyangkut pengembangan kurikulum, sebagai berikut.

- a. Adanya pembagian peran dan tanggung jawab antara pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan satuan pendidikan dalam mengembangkan kurikulum sesuai dengan kapasitas dan kepentingannya masing-masing.
- b. Untuk memastikan bahwa penyusunan kurikulum benar-benar steril dari pengaruh politik, perlu dilakukan pengaturan dalam UUSPN mengenai langkah-langkah generik dalam inovasi dan pengembangan kurikulum berbasis riset.
- c. Pengesahan kurikulum tidak dilakukan oleh lembaga politik tetapi disahkan (*endorsed*) oleh lembaga profesional yang memiliki wewenang karena keahliannya yang relevan.

Untuk memastikan bahwa kurikulum sekolah relevan dengan kebutuhan daerah dan masyarakat yang beragam, maka UUSPN ke depan perlu memuat ketentuan bahwa kurikulum sekolah memuat setidaknya empat program Pendidikan, sebagai berikut.

- a. Program pendidikan beragam tujuannya, maka pendidikan yang berbasis kepentingan nasional perlu dibentuk program sekolah yang disebut program Pendidikan Pancasila dan Karakter Bangsa (PPKB) yang berfungsi sebagai alat pemersatu bangsa, dengan mengintegrasikan materi: PPKN, Pendidikan Agama, sejarah nasional, Bahasa Indonesia, dan Pendidikan Global; program ini mencakup sekitar 10% dari beban belajar dalam kurikulum sekolah.
- b. Program literasi dan numerasi dasar yang menyelenggarakan pelatihan intensif dalam literasi membaca, menulis, mendengarkan, dan menutur serta numerasi yaitu matematika dasar; program ini mencakup sekitar 25% dari beban belajar dalam kurikulum sekolah.
- c. Program pendidikan pengetahuan dasar berbasis mata pelajaran dengan beban belajar teori dan hafalan yang harus dikurangi sebatas yang diperlukan untuk praktek, dan dilaksanakan melalui pembelajaran tematik terintegrasi; program ini mencakup sekitar 25% dari beban belajar dalam kurikulum sekolah.
- d. Sebagian besar konten kurikulum sekolah adalah kecakapan hidup (*applied skills*) yang sesuai dengan kebutuhan wilayah berupa program pelatihan kecakapan baik yang berbasis wilayah maupun berbasis sekolah; penda perlu diberikan wewenang dan kemampuan untuk menyusun kurikulum tersebut; program ini mencakup sekitar 20% dari beban belajar dalam kurikulum sekolah.
- e. Sekolah diberikan kewenangan untuk membuat menu Pendidikan Kecakapan Hidup (*life skills*) pilihan perorangan dan sekolah harus dapat menjamin penyelenggaraannya; program ini mencakup sekitar 20% dari beban belajar dalam kurikulum sekolah.

### **(11) Tatakelola Guru yang Terintegrasi**

Di tengah keterbatasan sarana/prasarana yang dialami oleh umumnya negara berkembang, maka guru profesional-lah jawabannya. Output tatakelola guru ke depan adalah terbentuknya guru profesional; bukan yang mampu bekerja atas dasar perintah, tetapi kemampuan mereka untuk menjawab setiap tantangan yang terus berubah. Guru yang profesional berkontribusi paling besar terhadap mutu pendidikan, yaitu 34%; faktor manajemen pendidikan sebesar 22%, waktu belajar sebesar 18%, dan sarana fisik sebesar 26% (THIMSS, 2006). Di 13 negara industri maju, kontribusi guru adalah 36%, manajemen 23%, waktu belajar 22% dan sarana fisik 19% (THIMSS, 2008). Kedua studi itu menunjukkan bahwa faktor sekolah (termasuk guru) memberikan kontribusi hampir tiga-perempatnya (66%) terhadap prestasi belajar siswa. Oleh karena itu perbaikan kebijakan pemerintah dan ketentuan UUSPN

mengenai guru harus ditata ulang agar guru sebagai jabatan profesional benar-benar dapat diwujudkan.

Permasalahan guru mulai tampak jelas ketika sertifikasi guru tidak memberikan daya pembeda (*discriminating power*) dalam mutu pendidikan di tanah air. Sertifikasi guru tidak keliru sebagai konsep kebijakan yang diterapkan di banyak negara maju seperti: Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan Korea Selatan. Tidak mudah bagi seorang guru di negara-negara tersebut untuk memperoleh sertifikat sebagai pengakuan atas statusnya sebagai guru profesional. Australia telah menetapkan standar profesi guru (*teacher professional standards*) secara terurai (berdasarkan tingkat kompetensi, kelas dan jenjang Pendidikan) secara ketat sehingga tidak mudah bagi guru untuk meraih sertifikat profesi guru. Guru yang bersertifikat harus melewati banyak tahap mulai pendidikan pra-jabatan, pelatihan profesi guru dalam jabatan, pembinaan profesi berkelanjutan, hingga ujian profesi guru berbasis standar profesi yang berlaku.

World Bank (Chang, et al., 2014) dalam studinya menyebutkan, ukuran yang paling tepat menilai keberhasilan sertifikasi guru adalah meningkatnya kompetensi dan kinerja guru di sekolah dari waktu ke waktu. Jepang yang mulai melaksanakan program sertifikasi guru bersamaan dengan Indonesia tahun 2005, baru dapat mensertifikasi 6,5% guru pendidikan dasar, dan 22,5% guru pendidikan menengah pada tahun 2013 (Umezawa, 2013). Indonesia telah mengalami hal yang luar biasa, karena telah mensertifikasi guru dalam jumlah besar selama kurun waktu yang relatif singkat; hingga tahun 2014, Indonesia telah mensertifikasi guru sebanyak >1,5 juta (hampir 70%) guru pendidikan dasar dan menengah (Pusbangprodik, 2014). Oleh karena itu, jumlah guru yang disertifikasi sesuai kuota yang ditetapkan Pemerintah adalah ukuran yang fatalistik dan tidak konsepsional.

Belum berhasilnya upaya pemerintah dalam meningkatkan kompetensi dan kinerja guru salah satunya disebabkan oleh ketentuan tatakelola guru yang masih “tercecer” di banyak aturan. Fragmentasi ketentuan tatakelola guru meliputi: Pendidikan guru (UUPT No. 12/2012), pelatihan guru (UUPG No. 14/2005), rekrutmen guru baru (UUPT No. 124/2012), penempatan dan pemindahan guru (UUPD No. 23/2014), sertifikasi guru (UUPG No. 14/2005), asesmen kompetensi guru (UUPT No. 124/2012), promosi jabatan guru (UUASN No. 5/2014) dan remunerasi guru (UUABN) dengan memuat ketentuan yang berlainan bahkan bertentangan satu sama lain. Yang lebih buruk lagi, belum ada undang-undang yang mengatur pembinaan profesi berkelanjutan sehingga guru yang “profesional” itu dibiarkan tidak belajar lagi setelah lulus PPG dan bekerja sebagai jabatan profesional.

## **(12) Ketentuan Asesmen Pendidikan Nasional**

Beberapa permasalahan juga terjadi secara empiris-konseptual yang menyebabkan asesmen pendidikan kurang berfungsi untuk memperbaiki sistem pendidikan nasional secara sistemik. Beberapa permasalahan yuridis-konseptual juga terjadi yang mendorong perlu dilakukannya

perubahan UUSPN khususnya pada Pasal 58 UUSPN No. 20/2003 tentang evaluasi hasil belajar.

Permasalahan empiris menunjukkan bahwa pemerintah belum berhasil memetakan mutu pendidikan karena hasil UN belum menunjukkan keadaan sebenarnya sesuai standar kompetensi yang berlaku. Yang telah diterapkan dalam UN adalah konsep prestasi belajar (*achievement test*) yaitu uji materi akademik yang berbeda dengan uji kompetensi siswa yang sangat diperlukan dalam era perubahan ke depan. Pasal 58 ini mengatur UN dilaksanakan oleh lembaga independen, tetapi itu tidak relevan lagi karena ujian untuk penentuan kelulusan adalah peranan sekolah dan guru. Permasalahan secara konseptual penyelenggaraan UN lebih banyak terletak pada mutu soal yang lebih mengukur kemampuan kognitif ketimbang kompetensi minimum literasi dan numerasi yang dapat diterapkan langsung dalam kehidupan sesuai dengan tingkatan jenjangnya, mengingat jumlah siswa yang akan hidup di masyarakat jauh lebih banyak ketimbang yang melanjutkan ke perguruan tinggi.

Permasalahan yuridis-konseptual menunjukkan bahwa Pasal 58 UUSPN No. 20/2003 telah mengatur bahwa UN dilaksanakan oleh lembaga independen, karena jika UN dilaksanakan oleh Pemerintah, maka hasilnya kurang dapat dipercaya seperti halnya "*pemain merangkap wasit*". BSNP sebagai penyelenggara UN tidak sepenuhnya independen dan profesional, karena para anggotanya dipilih oleh suatu Pansel dan ditetapkan oleh, namun dengan campur tangan, pemerintah yang cukup besar. Penyelenggaraan UN yang ditandai dengan berbagai jenis kecurangan, secara individual bahkan institusional (seperti: kebocoran soal, sistem pengawasan UN, pembentukan tim sukses tingkat sekolah); yang lebih buruk dari itu kecurangan institusional tersebut, dilindungi dan tidak diberikan sanksi terhadap pelakunya sehingga ketentuan UUSPN tidak berwujud.

Kaidah konseptual yang berlaku umum dalam pendidikan, menegaskan bahwa pihak yang menentukan kelulusan siswa bukanlah pemerintah tetapi guru dan sekolah, dan kaidah ini sudah diadopsi menjadi hukum positif. Namun, kenyataan bahwa skor UN menjadi penentu kelulusan bukan kesalahan UUSPN, tetapi sebuah 'penyimpangan yang diloloskan' karena tidak ada satu pasal-pun yang mengatur bahwa pemerintah menyelenggarakan UN dan menentukan kelulusan siswa. Jadi, tidak ada kekeliruan dalam UUSPN, yang ada adalah penyimpangan dalam pengelolaan UN (Eksekutif) yang didukung oleh penyediaan anggarannya (legeslatif).

Berdasarkan alasan tersebut di atas, diperlukan penguatan ketentuan UUSPN, mungkin dengan sanksi, bahwa evaluasi hasil belajar peserta didik merupakan otonomi pendidik dan sekolah dan oleh karena itu ujian akhir sekolah tidak dilakukan oleh Pemerintah tetapi oleh sekolah untuk menentukan kelulusan. Ketentuan UUSPN yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah sebenarnya sudah ada dalam melakukan evaluasi mutu Pendidikan secara nasional; evaluasi itu dimaksudkan untuk: memastikan ketercapaian standar nasional

pendidikan; pemetaan mutu dan analisis kebijakan; serta umpan balik secara terus-menerus untuk perbaikan mutu pendidik, sumberdaya pendidikan, manajemen sekolah, pendekatan pembelajaran, dan sebagainya. Baik evaluasi mutu Pendidikan nasional, akreditasi maupun ujian akhir sekolah harus menggunakan SNP pokok (yaitu standar kompetensi siswa, termasuk untuk pembinaan ahlak), tetapi UUSPN jangan ragu untuk mengatur penggunaan standar internasional dalam penyelenggaraan pendidikan sains and teknologi.

Oleh karena itu, yang perlu diatur dalam UUSPN adalah peranan pemerintah dalam evaluasi mutu pendidikan nasional dengan menggunakan rambu-rambu sebagai berikut:

- a. evaluasi mutu Pendidikan nasional tidak perlu dilakukan setiap tahun tetapi dapat dilakukan 2 atau 3 tahun sekali;
- b. tidak dilakukan terhadap semua peserta didik tetapi menggunakan pendekatan riset ilmiah dan metoda sampling dalam rangka estimasi mutu yang dapat dipetakan secara nasional/provinsi/kabupaten/kota;
- c. evaluasi tidak mengukur prestasi belajar (*achievement test*) berupa pengetahuan tetapi mengukur kompetensi siswa seperti yang sudah dikemukakan di atas.
- d. penyelenggara evaluasi tidak selalu harus pemerintah tetapi *outsourcing* terhadap lembaga profesional (di dalam atau luar negeri) yang ahli dalam manajemen dan pengukuran mutu pendidikan dengan hasil yang lebih obyektif; dan
- e. melakukan analisis hasil evaluasi untuk umpan balik dan penyempurnaan program. Untuk melengkapi informasi pemetaan mutu pendidikan, pemerintah juga dapat membuka kesempatan bagi lembaga profesional untuk melakukan akreditasi sekolah dan pemerintah dapat memanfaatkan hasil-hasilnya.

### **(13) Kemampuan Fiskal Daerah untuk Pendidikan**

Belum memadainya UU Sisdiknas dalam mengatur peran pemerintah daerah dalam bidang pendidikan, termasuk ketentuan-ketentuan yang eksplisit dan tegas meletakkan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam membiayai pendidikan, adalah permasalahan mendasar yang belum ditangani secara serius hingga sekarang. UUSPN perlu mengantisipasi permasalahan tersebut dengan memuat ketentuan yang dapat mendorong peningkatan kemampuan fiskal pemerintah daerah.

UUSPN 20/2003 disusun sebelum keluarnya UUPD 32/2004 yang diperbaharui dengan UPD No. 23/2014, UU 33/2004 tentang perimbangan keuangan pusat-daerah, dan PP 38/2997 Urusan Wajib Pusat-Daerah, sehingga tidak mengherankan jika UUSPN kurang konsisten dengan, dan tidak peka terhadap, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Timbulnya permasalahan tersebut juga disebabkan oleh factor-faktor berikut ini.

- a. Desentralisasi dan otonomi pendidikan di Indonesia yang masih berbasis belanja (*expenditure base autonomy*) dan belum berbasis fiskal (*fiscal base autonomy*) sehingga kapasitas daerah dalam pengambilan keputusan menghadapi hambatan struktural;
- b. Otonomi dan desentralisasi pengelolaan pendidikan daerah dan satuan pendidikan tidak berjalan karena keikutsertaan masyarakat melalui dewan pendidikan dan komite sekolah tidak terlaksana karena ketentuan mengenai Dewan Pendidikan dan komite Sekolah kurang jelas dalam UUSPN;
- c. Penyusunan APBD yang tidak berbasis sepenuhnya terhadap kebijakan daerah karena program dan/atau anggaran dekon terlalu dominan dan tergantung kepada APBN ditambah dengan lambannya sentralisasi fiskal menyebabkan kesulitan dalam menaikan kemampuan fiskal daerah;
- d. Terlalu kecil atau tidak signifikannya peranan daerah dalam penyusunan dan pengendalian kurikulum dan/atau buku ajar yang mengakibatkan kurikulum cenderung sentralistik dan sama sekali sulit merubah perilaku guru dan sekolah sesuai dengan inovasi kurikulum.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka UUSPN ke depan perlu memuat ketentuan yang dapat mendorong terwujudnya layanan Pendidikan yang berkeadilan bagi para siswa di seluruh wilayah tanah air, sebagai berikut.

- a. Besaran dana perimbangan untuk daerah (khususnya DAU) perlu memperhitungkan kemampuan fiskal daerah, semakin besar kemampuan fiskalnya semakin besar pula dana perimbangannya;
- b. Besaran dana perimbangan untuk daerah (khususnya DAU) perlu memperhitungkan capaian standar kompetensi siswa, semakin rendah capaian standarnya, semakin besar dana perimbangannya;
- c. Sekolah-sekolah yang telah mencapai status “sekolah mandiri” tidak diberikan dana perimbangan, tetapi diberikan dana dalam bentuk *block grant* dari Pemerintah dan/atau Pemda, atau dana penyertaan modal bagi sekolah yang sudah dikelola secara korporat.

#### ***(14) Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus yang Berkeadilan***

Ketentuan UUSPN No 20/2003 belum mampu mendorong terwujudnya keadilan dalam pelayanan Pendidikan khusus dan layanan khusus. Pasal 5 memuat ketentuan yang kurang tegas mengenai hak warga negara di daerah terpencil untuk memperoleh pendidikan layanan khusus. Ketentuan Pasal 32 juga tidak tegas dan hanya memuat definisi pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus tanpa menegaskan model pendidikan layanan khusus secara

prinsipil, siapa yang bertanggung jawab dalam pemenuhan layanan, pendanaannya, termasuk memastikan keterjaminan mutunya.

Berdasarkan isu kebijakan tersebut, perlu ada perbaikan ketentuan UUSPN yang dapat mendorong terwujudnya pelayanan pendidikan yang tidak hanya merata tetapi juga berkeadilan. Perwujudan layanan pendidikan yang adil dan merata tidak mungkin dapat dicapai dengan mengandalkan kebijakan, program, dan pendanaan dari sumber APBN. Kebijakan daerah seperti ini harus didanai oleh APBD, sehingga semakin banyak kebijakan daerah yang perlu disusun, semakin besar APBD yang diperlukan, dan semakin tinggi tuntutan untuk percepatan implementasi kebijakan desentralisasi fiskal. Oleh karena itu UUSPN perlu mengatur hal-hal sebagai berikut.

- a. UUSPN perlu memuat ketentuan bahwa setiap kabupaten/kota diberi keleluasaan untuk mengembangkan *delivery system* sendiri sesuai dengan keadaan dan permasalahan setiap daerah dan ditetapkan melalui kebijakan daerah ybs, untuk menjamin rasa keadilan dalam layanan pendidikan bagi penduduk daerah terpencil dan memerlukan layanan khusus,
- b. UUSPN perlu mengatur pentingnya kebijakan daerah bidang pendidikan khusus dan layanan khusus, baik kebijakan yang lebih operasional dari suatu kebijakan pusat, atau kebijakan yang bersifat unik sesuai dengan keadaan dan kebutuhan daerah ybs walaupun tidak ada kebijakan pusatnya.
- c. Bagi satuan Pendidikan khusus yang telah dikelola secara korporat dan telah memiliki mutu dan keunggulan yang diakui oleh pasar, Pemerintah dan pemerintah daerah perlu memberikan penyertaan modal.

### **(15) Mengatasi Pengangguran Lulusan**

Dalam kaitan dengan permasalahan pengangguran tenaga terdidik, UUSPN perlu memuat ketentuan yang mempertegas misi setiap jenjang atau satuan pendidikan. Pemisahan antar-jalur: pendidikan formal, pendidikan non-formal, dan pendidikan informal yang terlalu tegas dalam penyelenggaraan pendidikan vokasi atau pendidikan professional cukup berbahaya dan sesungguhnya tidak perlu untuk memperoleh keluaran yang cakap dan produktif. Salah satu caranya adalah dengan *streamlining* ketentuan mengenai jenjang pendidikan vokasi serta fungsinya masing-masing, sebagai berikut.

- a. SD, SMP dan SMA/SMK merupakan pendidikan wajib (*compulsory*) dan sebagai pendidikan non-terminal yang tidak menyiapkan lulusan untuk bekerja tetapi menyiapkan lulusan untuk belajar lebih lanjut, sehingga angka pengangguran akan menurun dengan sendirinya;
- b. Pendidikan kelas 10-12 (SMA/SMK) mengintegrasikan program pendidikan umum di kelas 10-11 yang diikuti oleh semua siswa; pada kelas 12 dilakukan *streaming* menjadi

dua program, yaitu: pendidikan pra-akademik, pendidikan pra-vokasi. Pendidikan pra-akademik adalah program yang dapat diikuti oleh siswa secara terbatas, yaitu bagi mereka yang memenuhi persyaratan akademik tertinggi untuk melanjutkan ke perguruan tinggi akademik; sedangkan program Pendidikan pra-vokasi adalah yang dapat diikuti siswa yang tidak diterima di program pra-akademik dan dipersiapkan untuk melanjutkan ke Pendidikan tinggi vokasi atau Pendidikan vokasi lainnya.

- c. Program pendidikan vokasi menyediakan dan menyelenggarakan sejumlah paket program terstandar dan bersertifikat. Siswa dapat memilih paket-paket program tertentu berdasarkan: bakat dan minat akan suatu jenis kecakapan, kemampuan dan tingkat kompetensi yang akan dicapai, jumlah SKS yang harus ditempuh, serta panjangnya program.
- d. Penyelenggara pendidikan vokasi bersifat “*multi providers*” yang bekerja berdasarkan standar kompetensi profesi, di antaranya berbentuk: kursus-kursus, pelatihan kerja, belajar mandiri, akademi komunitas, politeknik, serta perguruan tinggi vokasi, dan sejenisnya.
- e. Pendidikan tinggi juga dapat dibagi menjadi dua jenis program, yaitu program strata akademik dalam berbagai bidang ilmu pengetahuan, yang meliputi: program sarjana, magister dan doktoral; dan program strata professional yang menyelenggarakan satuan-satuan program pendidikan tingkat vokasi yang bersertifikat, profesi yang bersertifikat, serta spesialis pada tingkat S2 dan S3.

#### **(16) Pendidikan Alternatif untuk Pendidikan Sepanjang Hayat**

Ketentuan mengenai pendidikan alternatif (Pendidikan non-formal dan informal) perlu diarahkan pada pengembangan mekanisme yang dapat mendorong tumbuhnya kemampuan belajar sepanjang hayat. Kemampuan belajar sepanjang hayat berkembang sejalan fungsi berbagai institusi sosial yang mendorong setiap orang untuk belajar. Institusi sosial itu berupa satuan-satuan pendidikan formal, non-formal, serta institusi lain yang memberikan pengakuan dan insentif bagi seseorang untuk memperoleh pengetahuan, kompetensi dan keahlian. Untuk tumbuhnya belajar sepanjang hayat, semua jalur dan jenis pendidikan saling melengkapi (*blended*) dalam membelajarkan seseorang. Dalam dunia profesional, pengakuan yang berbentuk sertifikasi keahlian atau kecakapan dapat digunakan sebagai dasar untuk rekrutmen, promosi, dan peningkatan kesejahteraan bagi para pekerja, pengusaha, atau tenaga profesional.

Pembangunan pendidikan sepanjang hayat menjadikan seseorang bebas untuk belajar dan memperoleh kompetensi sesuai dengan kebutuhannya. Setelah melewati pendidikan dasar, setiap orang bebas memutuskan jenis atau tingkat kompetensi yang ingin dipelajari, serta memilih satuan atau jenis pendidikan yang menjadi tempat belajar. Satuan atau jenis pendidikan yang dipilih bisa berbentuk sekolah kejuruan, lembaga kursus, lembaga pelatihan

kerja, program studi atau suatu mata kuliah pada perguruan tinggi, bahkan mungkin belajar mandiri (*self study*). Satuan pendidikan apapun yang dipilih tetapi yang paling penting dapat membelajarkan seseorang hingga mencapai kecakapan tertinggi, diakui, dan digunakan untuk bekerja dan/atau berusaha.

UUSPN perlu mengatur peranan Pendidikan alternatif dalam menghidupkan berbagai institusi sosial untuk mendorong proses belajar sepanjang hayat bagi semua orang. Ketentuan UUSPN perlu dirumuskan sedemikian rupa agar mendorong setiap Lembaga Pendidikan menerapkan beberapa strategi Pendidikan alternatif, sebagai berikut.

- a. memperkaya dan mengembangkan berbagai standar kompetensi dalam berbagai bidang pekerjaan dan tingkatannya, dengan mengadopsi standar kecakapan atau keahlian secara global dalam rangka penguatan persaingan pekerja professional Indonesia;
- b. Mendorong berbagai institusi social agar berfungsi sebagai penyedia layanan pendidikan yang bermutu untuk melayani kebutuhan belajar masyarakat, sesuai dengan sistem sertifikasi profesi yang berlaku baik untuk bekerja maupun berusaha;
- c. Mendorong perguruan tinggi menawarkan program mahasiswa paruh waktu agar PT berfungsi sebagai *training provider* bagi mahasiwa atau pekerja yang tidak ingin memperoleh gelar akademik, tetapi menambah kecakapan atau keahlian untuk promosi pekerjaannya.
- d. Mendorong terbetuknya lembaga sertifikasi profesi (LSP) di luar persekolahan di berbagai bidang sesuai dengan standar yang telah ada. Strategi ditujukan untuk mengembangkan mekanisme pengakuan terhadap kecakapan atau keahlian yang telah dimiliki seseorang.
- e. Bekerjasama dengan Kementerian Ketenagakerjaan dan industri untuk menumbuhkan iklim ketenagakerjaan yang sehat dengan mewujudkan sistem merit dalam rekrutmen, promosi dan penggajian.

### **(17) Menuju Terwujudnya Satu Sistem Pendidikan Nasional**

Sesuai dengan amanat Pasal 31 ayat (3) UUD-NRI Tahun 1945, 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. Tiga komponen dasar sistem Pendidikan nasional, yang meliputi: pendidikan dasar [*basic education*], pendidikan vokasi dan profesi [*vocational education*] dan pendidikan tinggi [*higher education*] tidak dibatasi oleh sekat-sekat jalur, jenjang atau satuan Pendidikan, karena semua komponen itu *blended* di dalam atau sesuai dengan tujuan masing-masing. Untuk mewujudkan satu sistem Pendidikan nasional, misi dan tujuan pendidikan pada setiap komponen adalah konstan, sedangkan jalur dan satuan Pendidikan dapat bergerak sesuai dengan kepentingan untuk mencapai misi dan tujuan tersebut.

Untuk mewujudkan satu sistem pendidikan nasional, undang-undang Pendidikan nasional sebaiknya diintegrasikan menjadi satu yang memuat ketentuan umum seperti visi, misi, fungsi dan tujuan setiap komponen dasar sistem pendidikan. Integrasi tersebut wujudnya adalah UUSPN induk yang merupakan peng-ewawatahan dari amanat UUD-NRI Tahun 1945, dengan sifat ketentuan yang lebih konseptual-pilosofis yang bersifat ajeg dan tidak mudah terdisrupsi oleh perubahan zaman. Ketentuan yang lebih teknis-operasional diatur oleh peraturan turunannya masing-masing komponen dasar sistem pendidikan. Jalur, jenis, jenjang, dan satuan pendidikan yang selama ini diatur oleh UUSPN ternyata merupakan konsep yang tidak konstan dan akan terus berkembang sesuai dengan dan tidak terdisrupsi oleh zaman yang berubah. Konsep yang akan terus berubah itulah yang perlu diatur oleh peraturan pelaksanaan seperti: PP, Permendikbud, atau Perda.

## IV PENUTUP

Berdasarkan kajian dan pembahasan dalam seluruh bab-bab pokok-pokok pikiran, berikut ini dikemukakan beberapa kesimpulan, sebagai berikut:

- (1) Dalam kurun waktu kurang lebih sepuluh tahun (satu dasawarsa) sejak lahirnya undang-undang Sisdiknas, menunjukkan implementasi undang-undang Sisdiknas masih dihadapkan pada berbagai kendala dan hamabatan sehingga tujuan dan sasaran dalam penerapan Sisdiknas belum dapat diwujudkan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya gugatan dan penolakan terhadap pelaksanaan UUSPN No 20/2003 oleh berbagai kalangan masyarakat dan pembatalan beberapa ketentuan dalam UUSPN No 20/2003 oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Penyusunan UUSPN No 20/2003 yang dilakukan sebelum era otonomi daerah mengakibatkan adanya ketidaksinkronan dalam pengaturan dan pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang berpotensi menghambat terwujudnya pelayanan pendidikan yang tidak hanya merata tetapi juga berkeadilan dengan dan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah.
- (3) Sebagai suatu system legislasi dimana UUSPN No 20/2003 merupakan induk dari berbagai undang-undang yang dimanakan untuk dibentuk sebagai pelaksanaan UU sisdiknas, dalam implementasinya telah terjadi pengembangan ketidakkonsistenan seperti lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang dalam amanat UUSPN No 20/2003 hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (4) Berbagai kelemahan implementasi dan tindaklanjut pengaturan tersebut di atas menjadi landasan dan memperkuat urgensi untuk dilakukanya revisi UUSPN No 20/2003 untuk menjamin terselenggaranya pendidikan sebagai mana dimanakan oleh konstitusi dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bersten, F., Gill, B., Lardy, N.R. & Mitchell, D. (2006). *China: The Balance Sheet, What The World Needs to Know Now About the Emerging Super Power.*, New York, Public Affair.
- Budimansyah, D. & Suryadi, A. (2010). *Kompetensi, Sertifikasi Guru, dan Kualitas Belajar Siswa Sekolah Dasar: Studi Tentang Efek Sertifikasi Dalam Kaitan Dengan Kompetensi Pendidik Dan Kualitas Belajar Siswa Sekolah Dasar.*, Bandung, LPPM UPI.
- Edwards, C. & McCluskey, N. (2009). *Higher Education Subsidies. In the US*” C ato Institute ,1000 Massachusetts Avenue N.W.Washington D.C. 20001-5403. <http://www.downsizinggovernment.org/education/higher-education-subsidies>
- Oberman, R., Dobbs, R., Budiman, A., Thompson, F. & Rosse, M. (2012). *The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia’s Poteltials.* McKinsey Global Institute, Septekber 2012.
- Schwab, K. (2013). *The Global Competitiveness Report, Insight report 2012-2013*” New York, *World Economic Forum.*, Global Benchmarking Network
- Sudijarto (2013). *Pancasila Sebagai Filsafat Dasar dan Ideologi Negara Kebangsaan Indonesia dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Sistem Pendidikan Nasional.*, makalah disampaikan pada Sarasehan, PPA GMNI. Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...).
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...).
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor .., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor .., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...).
- UNDP (2013) *Human Development Report: The Rise of the South, Human Progress in a Divers World.*” New York, United Nation Development Programme.

United Nation Organization (1948). *United Nation Declaration of Human Right*.

Wildavsky , B., Kelly, A. & Carey, K. (2011). *Reinventing Higher Education: The Promise of Innovation*. Publication, Date: April 19, 2011; ISBN-10: 1934742872; ISBN-13: 978-1934742877