



REKONSTRUKSI UNDANG-UNDANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL ERA INDUSTRI 4.0 DAN GLOBAL COMMUNITY 5.0

DISAMPAIKAN PADA
SEMINAR NASIONAL PRA-MUNAS ISPI VIII
UNP PADANG, TANGGAL 10-12 DESEMBER 2021

Prof. Dr. M. Solehuddin, MA., M.Pd. (*Guru Besar UPI*)
Prof. Ace Suryadi, M.Sc., Ph.D.
(Ketua Lembaga Kajian PGRI, *Guru Besar dan Staf Ahli UPI*)

REKONSTRUKSI UNDANG-UNDANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL ERA INDUSTRI 4.0 DAN GLOBAL COMMUNITY 5.0

Disampaikan pada
Seminar Nasional Pra-Munas ISPI VIII
UNP Padang, Tanggal 10-12 Desember 2021

Prof. Dr. M. Solehuddin, MA., M.Pd. (Guru Besar UPI)
Prof. Ace Suryadi, M.Sc., Ph.D.
(Ketua Lembaga Kajian PGRI, Guru Besar dan Staf Ahli UPI)

A. RANCANGAN DASAR TRANSFORMASI PENDIDIKAN UNTUK INDONESIA TANGGUH, INDONESIA TUMBUH

1. Latar Belakang

Pendidikan nasional mengemban empat misi penyelenggaraan pemerintahan/Negara sesuai amanat UUD-NRI 1945, yaitu: (a) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia (Pembukaan); (b) memajukan kesejahteraan umum (Pasal 27); (c) mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan dan pasal 31) dan memajukan kebudayaan nasional (Pasal 32); serta (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Pembukaan). Ke-4 misi ini adalah katalis untuk perwujudan kedaulatan, produktivitas, dan keunggulan daya saing bangsa di era perubahan cepat sekarang. Untuk mewujudkan empat misi tersebut pendidikan nasional harus dibangun agar mencapai mutu dan keunggulan daya saing secara global. Namun, mutu dan keunggulan pendidikan nasional saat ini masih merupakan tantangan yang mendasar di Indonesia.

Hampir dua tahun wabah Covid-19 telah menciptakan situasi gawat darurat bukan hanya di bidang kesehatan, tetapi di berbagai bidang sosial, ekonomi bahkan politik. Wabah ini menyadarkan kita bahwa sesungguhnya situasi “gawat darurat” mutu pendidikan telah terjadi jauh sebelum wabah ini merebak. Masalah mutu pendidikan Indonesia dapat diketahui secara kasat mata dari hasil-hasil uji PISA sejak awal millennium, terutama sejak 2009. Besaran skor PISA secara relatif dianggap oleh semua negara sebagai instrumen objektif untuk *benchmarking* mutu pendidikan antarnegara berstandar global. Berdasarkan asesmen PISA, diketahui bahwa posisi mutu pendidikan Indonesia sungguh sangat mengkhawatirkan (Pisani, 2013), karena PISA telah mengukur kompetensi peserta didik dalam literasi dan numerasi yang berlainan dengan penguasaan konsep dan teori mata pelajaran yang selama ini menjadi ciri khas pembelajaran di Indonesia.

Sebagai tema sentral era industri 4.0, kemampuan belajar sepanjang hayat adalah niscaya untuk dimiliki oleh semua lulusan pendidikan agar mereka mampu mengikuti perubahan yang semakin cepat di era digitalisasi (Schwab, 2017). Berdasarkan premis ini, PISA mengukur

aspek literasi membaca, literasi matematik dan literasi sains sebagai instrumen dasar bagi manusia terdidik agar menjadi *lifelong learners*. Kelemahan yang diderita oleh anak-anak Indonesia dalam literasi dan numerasi selama ini, telah memperpuruk mutu pendidikan di tanah air. Blessinger (2016) menegaskan bahwa Pendidikan yang tidak mampu menyiapkan manusia-manusia pembelajar sepanjang hayat dapat bahkan dianggap sebagai *violation of human right*. Untuk peningkatan mutu pendidikan nasional, maka transformasi Pendidikan nasional harus diarahkan pada proses yang sistematis dalam pembentukan lulusan sebagai *lifelong learners*.

Ke depan, upaya untuk meraih mutu dan keunggulan pendidikan, tidak cukup dengan diskursus yang bersifat umum-umum saja apalagi berbentuk wacana, tetapi harus merupakan upaya yang lebih konkrit, sistematis dan terukur, yang dapat dimulai dengan memperbaiki dan menyesuaikan rancangan dasar transformasi pendidikan, mulai dari level kebijakan, struktur manajemen, pengelolaan, sistem pembelajaran (yang meliputi: standar Pendidikan, Kurikulum, proses pembelajaran, dan asesmen), hingga penyesuaian peraturan perundangan pendidikan nasional. Berikut ini dikemukakan beberapa alternatif pemikiran Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) mengenai rancangan mendasar reformasi pendidikan untuk mewujudkan Indonesia Tangguh, Indonesia Tumbuh menuju Indonesia Emas 2045.

2. Arah Transformasi Pendidikan Ke Depan

Banyak negara maju yang telah meratifikasi legislasi internasional pendidikan (sebagian atau seluruhnya) ke dalam sistem hukumnya masing-masing. 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 1945] hanya pendidikan dasar yang harus dapat diakses oleh semua orang dengan bebas biaya; ini maksudnya untuk memastikan bahwa tidak ada seorang anakpun yang tertinggal karena pendidikan adalah hak dasar yang melekat pada dirinya.

Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan nasional diarahkan untuk mencapai titik keseimbangan di antara dua kepentingan yang berbeda, yaitu memperkokoh kedaulatan (*inward looking*) dan memperkuat daya saing bangsa dalam percaturan global (*outward looking*). Pendidikan nasional harus memperkuat keunggulan bangsa dalam persaingan dunia, tetapi tetap berdiri kokoh di atas fondasi nilai-nilai kebangsaan sebagai negara yang berdaulat, berdasarkan Pancasila dan UUD-NRI 1945. Ketentuan UUSPN harus mengawal transformasi pendidikan untuk kedua kepentingan tersebut. Pendidikan harus mampu meraih kehidupan bangsa yang cerdas dan sejahtera serta mampu berperan aktif dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk memainkan peran-peran tersebut, transformasi pendidikan 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 seorang anakpun yang tertinggal (*no child left behind*). Namun, kebijakan pendidikan nasional dewasa ini (seperti yang tertuang dalam ketentuan pasal 17 UUSPN 20/2003) lebih banyak menyoroti pendidikan dasardari wadahnya ketimbang misinya, sehingga tujuan, fungsi, konten kurikulum, pembelajaran, dan profile lulusannya belum dituangkan ke dalam kebijakan dan jelas dan terukur. Dengan kata lain, pendidikan dasar yang sejatinya membentuk karakter dan kemampuan dasar untuk belajar, telah direduksi sedemikian rupa ke dalam konsep tradisional kurikulum sekolah yang lebih dianggap sebagai kumpulan mata pelajaran teori dan hafalan ketimbang sebagai pembentukan pembelajar sepanjang hayat. Masalah ini cukup serius bukan semata-mata menjadi batu sandungan untuk peningkatan mutu pendidikan nasional, tetapi juga belum menjadi fondasi yang kokoh dalam membentuk SDM yang berkualitas sebagai salah satu prioritas tertinggi Kabinet Indonesia Maju.

Kedua, memenuhi hak warganegara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak [Pasal 27 ayat (2) UUD-NRI 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, karena lebih dikendalikan oleh *provider* ketimbang 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 (BPS, 2020). Ke depan, Indonesia memerlukan pendidikan vokasi yang *market driven* atau lentur terhadap kebutuhan pasar yang berubah, yang tidak dibatasi oleh sekat-sekat jalur atau jenjang pendidikan. Oleh karena itu pendidikan vokasi harus bersifat integral dan sistemik dengan mengakomodasikan seluruh penyedia pendidikan (*multi-providers*) dan 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 1945]. Misi ini terkait dengan pendidikan tinggi akademik (PT) yang berorientasi keunggulan. Layanan PT harus melahirkan lulusan yang ahli, professional, produktif, dan mampu bersaing secara global. Pengelolaan PT yang masih tergantung pada APBN, telah menjadikan PTN kurang gigih dalam meraih keunggulan agar dapat 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 (Setjen Kemdiknas, 2020) 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 dalam transformasi pendidikan di era perubahan ke depan, korporatisasi PT merupakan isu kebijakan pendidikan penting yang perlu dirancang secara 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 telah terjebak di dalam posisi negara berpenghasilan menengah (*middle income trapped*) [MacKinsey, 2014], yang kini diperburuk pula oleh dampak pandemi Covid-19 sejak awal 2020. Untuk keluar dari jebakan ini, Indonesia harus memperkuat infrastruktur fisik dan SDM yang berkualitas untuk memacu pertumbuhan 7% atau lebih tinggi dan menjadi leluasa untuk masuk dalam tujuh kekuatan ekonomi terbesar Dunia pada tahun 2030 (Raoul Oberman et al, 2012).

Terhadap Pasal 31 [sebelum dan sesudah amandemen] bahwa setiap warga negara wajib memperoleh pendidikan, timbul penafsiran yang bervariasi bahkan mungkin keliru bahwa pemerintah harus menanggung sepenuhnya biaya semua jenis dan jenjang pendidikan. Tafsiran ini selain tidak realistis sesungguhnya tidak perlu; amanat UUD-1945 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*, sementara itu di atas pendidikan dasar (*post-schooling system*) dikelola dalam sistem pasar yang tidak perlu didanai sepenuhnya oleh negara.

Post-schooling system terdiri dari pendidikan vokasi dan pendidikan tinggi, sebagai pendidikan non-kompulsori yang berlandaskan pada bakat, minat dan kemampuan peserta didik dalam menempuh kedua jenjang dan jenis pendidikan ini. Pemerintah harus memastikan bahwa semua penduduk kelompok usia produktif memperoleh pendidikan vokasi, profesi dan spesialis untuk memenuhi amanat pasal 27 UUD-NRI 1945. Pemerintah perlu memperkuat pendidikan vokasi dan pendidikan tinggi akademik dan riset berbasis *corporate management* untuk mewujudkan efisiensi pengelolaan, mencegah penyimpangan, serta meningkatkan profesionalitas dan mutu layanan (Chris Edwards & Neal McCluskey, 2009). Pemerintah harus memastikan lulusan sekolah menengah yang berbakat istimewa dan berprestasi luar biasa yang walaupun sedikit dapat memperoleh akses ke pendidikan tinggi strata akademik dan riset. Untuk mengendalikan jumlah lulusan strata akademik yang terlalu banyak, maka sebagian besar lulusan pendidikan menengah yang tidak memenuhi kriteria bakat dan prestasi tersebut, yang jauh lebih banyak, dapat disalurkan ke pendidikan vokasi, agar menghasilkan jauh lebih banyak tenaga praktisi dan terapan. Pemerintah harus memastikan bahwa peserta didik mampu mengakses kedua stream tersebut baik berupa beasiswa (*scholarship*) bagi mahasiswa yang berprestasi luar biasa, dan skema bantuan keuangan bagi peserta didik yang tidak mampu agar dapat mengakses pendidikan vokasi.

3. Rancangan Dasar Transformasi Pendidikan Nasional Kedepan

Berdasarkan arah transformasi Pendidikan di atas berikut dikemukakan beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan sebagai rancangan dasar transformasi Pendidikan nasional ke ddepan.

- a. ***Pembentukan Manusia Beriman, Bertakwa, dan Berahlak Mulia***; Pengembangan kualitas SDM sebagai salah satu prioritas tertinggi Kabinet Indonesia Maju akan merupakan suatu proses yang panjang dan sistematis dengan berlandaskan pada konsep kebijakan yang secara konseptual benar. Dalam proses tersebut, pendidikan tidaklah sendirian, namun pendidikan harus mampu melahirkan *catalyst* berupa kualitas lulusan yang mampu belajar sepanjang hayat yang akan berguna bagi mereka untuk hidup, berinteraksi, bekerja atau melanjutkan pendidikan. Pendidikan agama yang mampu membentuk manusia beriman, bertakwa terhadap Tuhan YME, dan berahlak hanyalah merupakan salah satu dari banyak instrumen penting dalam kurikulum dan pembelajaran di sekolah. Dewasa ini pengorganisasian substansi dan pendekatan pendidikan agama belum memberikan tekanan yang memadai terhadap aplikasi nilai-nilai agama dalam seluruh dimensi kehidupan peserta didik. Saat ini pendidikan agama masih konvensional yang lebih menekankan pada ritual, menghafal dalil dan norma ketimbang menyuguhkan proses yang sistematis dalam penerapan berbagai nilai universal dalam kehidupan manusia baik secara individual maupun kelompok. Oleh karena itu, dalam transformasi Pendidikan ke depan, perlu dibangun Pendidikan Pancasila dan Karakter Bangsa (PPKB) yang bersifat tematik dan integrasi sebagai program pokok Pendidikan di sekolah.
- b. ***Transformasi Pendidikan Dasar untuk Semua***; Pemerintah dan pemerintah daerah harus tetap dapat menjamin terselenggaranya wajib belajar pendidikan dasar bebas biaya (*free & compulsory basic education*). Definisi Pendidikan dasar selama ini (PP No. 47/2009) yang hanya mencakup 9 tahun (SD dan SMP) tidaklah cukup karena dalam era perubahan cepat ke depan dihadapkan pada tantangan yang besar, yaitu membentuk kemampuan dasar lulusan agar menjadi pembelajar sepanjang hayat. Ke depan, perlu dirancang pendidikan dasar wajib dan bebas biaya minimal 12 tahun, mulai dari PAUD (2 tahun) hingga pendidikan menengah. Transformasi pendidikan dasar harus dibangun di atas premis “sekolah negara” (*public school*). Menurut konsep *public school*, sekolah negeri merupakan satuan pendidikan yang berfungsi untuk: mengemban misi negara berlandaskan Pancasila dan UUD-NRI 1945; meng-Indonesia-kan semua anak Indonesia menggunakan kurikulum negara (*public school curriculum*), mewujudkan layanan yang berkeadilan dengan pembiayaan sepenuhnya oleh negara; dan menyelenggarakan pendidikan umum (*general education*) dengan penekanan pada pendidikan literasi dan numerasi dasar serta penerapannya mulai dari proses pembentukan kompetensi dasar (*minimum competency*), kompetensi terpakai (*applied competency*), kompetensi berfikir kritis dan kreatif (*higher-order competency*), hingga kompetensi karakter.
- c. ***Mewujudkan sekolah yang otonom dan profesional***; satuan-satuan pendidikan yang mandiri, otonom dan profesional adalah *derivative* dari mutu pendidikan nasional berkelanjutan (*sustainable quality improvement*). Untuk membentuk satuan Pendidikan

seperti itu tidak mungkin terwujud hanya dengan mengandalkan kebijakan makro (pusat atau daerah), tetapi ditentukan oleh kapasitas dan kemandirian setiap sekolah. Setiap sekolah harus memperkuat kapasitas sebagai satuan pendidikan yang professional yang dipimpin oleh seorang kepala sekolah yang professional dan dibantu oleh guru-guru yang juga professional sebagai suatu tim yang kuat. Upaya untuk membangun satuan pendidikan yang otonom dan professional dapat dibedakan untuk jenjang persekolahan dan perguruan tinggi: pada jenjang persekolahan, status profesionalitas tertinggi dicapai melalui sertifikasi sekolah otonom yang berwenang penuh untuk memperoleh hibah dari Pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kab/kota, dan sumber dana lain untuk pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu dengan kemampuan sendiri. Pada jenjang pendidikan tinggi PT yang otonom itu adalah yang dikelola secara korporatif.

- d. ***Transformasi Tatakelola Pendidikan Tinggi sebagai Korporat***; konsep satuan pendidikan tinggi berbadan hukum sejatinya merupakan perwujudan dari *corporate higher education*, antara lain dengan konsep PTN-bh yang berlaku saat ini. Negara-negara maju telah menemukan bahwa korporatisasi universitas ternyata ampuh terutama dalam: memacu kemandirian dan profesionalitas; meningkatkan efisiensi; mencegah penyimpangan; serta mewujudkan keunggulan daya saing antar-universitas secara global. Perlu difahami, kebijakan korporatisasi pendidikan tinggi hanyalah instrumen (*means*) untuk mencapai tujuan (*ends*), tujuannya adalah mewujudkan profesionalisasi universitas agar kelak Indonesia memiliki semakin banyak PT yang mampu bersaing secara global dalam merebut pasar dunia. Konsep Satker, BLU dan PTN-bh (UUPT No. 12/2012) adalah sebuah terobosan penting untuk memacu kemandirian dan daya saing universitas di Indonesia di pentas global. Namun, ketentuan ini bukan diberlakukan hanya untuk PTN tetapi juga PTS sebagai satuan pendidikan tinggi yang dikelola secara korporatif yang professional, transparans, dan akuntabel. Tanggungjawab Pemerintah bukan mengatur tetapi memberikan fasilitasi dan kemudahan agar PTN dan PTS dapat memperkuat kapasitasnya masing-masing untuk mencapai status PT-korporat, seperti yang berlaku sekarang melalui PTN-bh.
- e. ***Transformasi Mutu Pendidikan Berkelanjutan***; untuk mencapai mutu dan keunggulan, suatu sekolah tidak perlu dijadikan rintisan terlebih dahulu; setiap sekolah perlu diasas, diidentifikasi, dan diuji berdasarkan standar mutu internasional yang berlaku di negara maju. Setelah itu diseleksi, ditetapkan dan disertifikasi sebagai sekolah unggulan mulai pada tingkat lokal, nasional, ASEAN, Asia, hingga dunia. Sekolah-sekolah yang selama ini mulai diminati oleh pasar, apalagi pasar luar negeri, tentu memiliki mutu dan keunggulan berpotensi untuk menjadi sekolah yang profesional. Setiap satuan Pendidikan dapat mengajukan usulan untuk menjadi sekolah yang unggul melalui “*fit and proper test*” secara obyektif berdasarkan kriteria yang jelas dan terukur yang dilakukan oleh sebuah institusi yang professional terpercaya. Bagi yang lulus seleksi disertifikasi oleh lembaga professional tersebut dan ditetapkan oleh pemerintah sebagai “sekolah mandiri” (*contract school*). Pendanaan “sekolah mandiri” (tanpa membedakan negeri atau swasta) yang tersertifikasi, tidak menjadi beban APBN/APBD tetapi beban sendiri yang didukung oleh

investasi modal yang berbasis sosial. Namun tentu saja, pendanaan dari APBN/APBD tetap diperlukan bukan sebagai pembiayaan tetapi sebagai penyertaan modal.

- f. ***Penguatan Desentralisasi dan Otonomi Pendidikan***; upaya mewujudkan layanan pendidikan yang berkeadilan bagi semua “anak bangsa” tidaklah realistis jika semua pembiayaan pendidikan dibebankan pada APBN. UUPD No. 23/2014 telah mengatur pembagian urusan pendidikan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota tetapi sama sekali tidak mengatur bagian urusan untuk sekolah. Terjadi semacam kekeliruan konseptual (*philosophical error*) dalam pembagian urusan tersebut sehingga mutu pendidikan tersendat. *Pertama*, sekolah lebih dianggap sebagai pelaku di luar sistem dan tidak dianggap sebagai pelaku utama, dalam upaya peningkatan mutu pendidikan; kedua, pembagian urusan antar-tingkat pemerintahan menurut jenjang dan jenis pendidikan telah menimbulkan sikap dan perilaku yang kurang kondusif di kalangan pengelola pendidikan di daerah. Suatu tingkat pemerintahan tidak merasa memiliki atas jenjang pendidikan yang bukan urusannya, sehingga timbul sikap acuh-tak-acuh, tidak merasa bertanggungjawab bahkan kontra produktif terhadap tatakelola pendidikan. Untuk transformasi pendidikan ke depan, perlu dikembangkan sebuah premis bahwa semua siswa di semua jenjang/jenis 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, dengan pembagian urusan antar-wilayah dan sekolah berdasarkan fungsi manajemen seperti: penyusunan kurikulum, pelaksanaan asesmen, pendanaan operasional, penyediaan lahan, pembangunan gedung, pengadaan teknologi, penggajian guru, asesmen guru, pelatihan dan pembinaan guru, dan sejenisnya.
- g. ***Transformasi sistem pendanaan dan pembiayaan untuk layanan pendidikan yang berkeadilan***; pelaksanaan desentralisasi & otonomi pendidikan selama 20 tahun terakhir, belum berhasil meningkatkan kapasitas pemda dan sekolah untuk melaksanakan fungsi mereka secara profesional. Kapasitas pemda bervariasi baik dalam menyusun kebijakan, program, pengelolaan maupun penyelenggaraan pendidikan atas dasar kekuatan sendiri. Kebijakan Pemerintah pusat yang terlalu dominan telah menimbulkan ketergantungan daerah secara terus-menerus terhadap dana perimbangan, sehingga alokasi dan transfer dana pendidikan pusat-daerah perlu ditata ulang. Untuk layanan yang berkeadilan bagi “semua anak bangsa,” tidak mungkin pendanaan pendidikan itu sepenuhnya dibebankan kepada APBN. Perlu dibangun mekanisme patungan (*share*) antar-tingkat pemerintahan dalam pendanaan pendidikan agar semakin jelas komponen pengelolaan mana yang menjadi tanggungjawab Pemerintah, provinsi, kabupaten/kota, sekolah, dan masyarakat. Pengaturan mengenai anggaran pendidikan kurang jelas dan kurang terukur; penetapan anggaran minimal 20% dari APBN/APBD cenderung kurang terkendali karena belum ada kebijakan mengenai jenis-jenis alokasi menurut prioritas pembelanjaan.
- h. ***Transformasi Standar Pendidikan Nasional (SNP)***; Selama ini pengembangan, penyusunan dan tatakelola SNP masih belum dikelola di dalam suatu sistem. Ke depan, SNP perlu difokuskan pada standar kompetensi siswa dan lulusan (SKSL) yang secara

umum mencakup: kompetensi literasi dan numerasi dasar sebagai kompetensi minimum (*minimum competency*); kompetensi kecakapan terpakai (*applied skills*); kompetensi literasi tingkat tinggi (*higher order thinking skills*); hingga kompetensi karakter. SKSL adalah dasar untuk pengembangan standar: isi, pembelajaran, serta standar kompetensi dan kinerja guru. Tatakelola SNP adalah fungsi yang melekat pada Badan Standar, Kurikulum dan Asesmen sebagai otoritas nasional sistem pembelajaran. Sebagai otoritas nasional, anggota-anggota Badan ini terdiri dari tenaga ahli dan professional terkait pada bidang-bidang yang relevan. Badan ini bertanggungjawab mulai dari: pengembangan dan penyusunan standar; penyusunan pedoman, pembinaan dan koordinasi penyusunan standar oleh daerah dan sekolah; pengukuran capaian SNP secara teratur, pemetaan dan analisis capaian SNP, penyusunan mekanisme umpan balik untuk penyempurnaan pembelajaran, hingga peremajaan SNP jika diperlukan.

- i. ***Transformasi Kurikulum Sekolah***; terdapat persoalan dalam penyusunan kurikulum sekolah selama ini yang dilakukan secara terpusat. Kurikulum sekolah yang sepenuhnya disusun secara terpusat, kurang peka terhadap kebutuhan masyarakat di semua daerah yang berbeda dan berubah setiap waktu. Oleh karena itu penyusunan kurikulum sekolah perlu dilakukan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan otonomi sekolah. Penyusunan kurikulum sekolah ke depan harus steril dari pengaruh politik partisan karena orientasi pendidikan akan menjadi terlalu fragmatis. Hal-hal tersebut merupakan kendala yang cukup besar dalam upaya mewujudkan pendidikan yang bermutu secara berkelanjutan. Dalam era otonomi pendidikan, isi kurikulum sekolah tidak dapat disusun seluruhnya oleh pusat, karena sebagian isi kurikulum perlu diadaptasikan dengan permasalahan dan kebutuhan lingkungan wilayah dan satuan pendidikan yang beragam. Kurikulum yang terpusat sangat beresiko terhadap kurangnya relevansi pendidikan dengan keadaan dan kebutuhan lingkungan, sehingga akan selalu kembali kepada dominasi materi kurikulum yang teoretis seperti yang terjadi dewasa ini.
- j. ***Transformasi Tatakelola Guru yang Terintegrasi***; tatakelola guru ke depan harus diarahkan pada terbentuknya guru yang profesional; bukan bekerja atas dasar petunjuk pemerintah, tetapi atas dasar kebutuhan siswa untuk belajar untuk menjawab setiap tantangan yang terus berubah. Belum berhasilnya upaya meningkatkan kompetensi dan kinerja guru salah satunya disebabkan oleh ketentuan tatakelola guru yang masih “tersebar” di banyak kebijakan dan aturan. Ke depan, perlu dibangun sebuah mekanisme tatakelola guru yang terintegrasi yang diatur secara nasional setingkat PP mulai dari: perencanaan guru; pendidikan guru; rekrutmen dan seleksi guru awal; penempatan dan persebaran guru; pengembangan profesi guru berkelanjutan; promosi jabatan dan remunerasi guru secara professional; hingga perlindungan profesi guru. Sebagai jabatan professional, guru tidak harus selalu menjadi pegawai pemerintah (PNS), dapat juga menjadi pegawai sekolah (satuan Pendidikan) yang diberikan status otonomi yang dipimpin oleh seorang kepala sekolah yang professional dengan kapasitas yang memadai dalam: mengangkat, memutuskan hubungan kerja, menggaji, membina profesi guru berkelanjutan, serta asesmen dan promosi jabatan guru sebagai professional.

- k. ***Transformasi asesmen pendidikan nasional***; secara konseptual pihak yang menentukan kelulusan siswa bukanlah pemerintah tetapi guru dan sekolah; konsep ini sudah diadopsi menjadi hukum positif. Asesmen pendidikan merupakan otonomi pendidik dan sekolah dan oleh karena itu ujian akhir sekolah tidak dilakukan oleh pemerintah tetapi oleh sekolah untuk menentukan kelulusan, berdasarkan pada SNP yang telah ditetapkan. Peranan pemerintah dalam evaluasi mutu pendidikan nasional masih tetap diperlukan yang bertujuan untuk mengevaluasi mutu pendidikan secara nasional; hasil-hasil evaluasi mutu harus dipetakan sehingga dapat menggambarkan capaian mutu antar-wilayah, antar-sekolah, antar-jenjang pendidikan, antar-jenis kompetensi, dan antar-waktu. Evaluasi mutu pendidikan nasional mengukur kompetensi (bukan prestasi akademik) siswa, dengan menggunakan metode riset ilmiah dengan menggunakan teknik sampling yang dilakukan tidak setiap tahun. Pelaksana evaluasi tidak selalu harus pemerintah tetapi *outsourcing* terhadap lembaga profesional (di dalam atau luar negeri) yang ahli dalam manajemen dan pengukuran mutu pendidikan sehingga hasilnya lebih obyektif. Hasil evaluasi digunakan untuk memberikan umpan balik dan penyempurnaan tatakelola dan penyelenggaraan pendidikan baik pada tingkat pusat, wilayah, maupun sekolah. Pemerintah dapat membuka kesempatan bagi lembaga profesional tersebut juga untuk melakukan akreditasi sekolah dan pemerintah dapat memanfaatkan hasil-hasilnya.
- l. ***Mengatasi Pengangguran Lulusan***; untuk mengurangi angka pengangguran nasional, lulusan pendidikan menengah tidak harus dikategorikan sebagai angkatan kerja (*labor force*) atau pencari pekerjaan (menganggur). Pada tahun 2020, lulusan SMA/SMK yang menganggur adalah sekitar 69% dari struktur pengangguran nasional (BPS, 2020). Jika SMA/SMK dijadikan sebagai pendidikan wajib belajar maka *by-design* lulusannya tidak masuk kategori angkatan kerja atau penganggur baru, sehingga jumlah penganggur dengan sendirinya akan berkurang secara signifikan. Ke depan, mengatasi pengangguran dapat dilakukan melalui transformasi total pendidikan vokasi (di atas pendidikan wajib) yang bertujuan untuk menyiapkan *specialized skill workers* (SSW) mulai dari pendidikan diploma (1, 2, 3, dan 4) yang jumlahnya lebih besar, hingga sarjana dan doktor terapan yang jumlahnya lebih kecil. Proses pendidikan bervariasi mulai dari: Pendidikan kursus, pelatihan kerja, pendidikan formal terstruktur, praktek kerja, magang, pendidikan ditempat kerja (*workplace learning*), hingga belajar mandiri yang disertifikasi atas dasar standar kompetensi yang jelas. Outputnya bukan ijazah, tetapi kompetensi sebagai SSW yang disertifikasi oleh Lembaga profesional yang relevan atas dasar standar kompetensi yang jelas dan terukur.

4. **Implikasi terhadap Perubahan Undang-Undang Pendidikan Nasional**

Sesuai dengan amanat Pasal 31 ayat (3) UUD-NRI 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 seharusnya dibatasi oleh sekat-sekat jalur, jenjang atau satuan Pendidikan, karena semua komponen itu *blended* di dalam atau sesuai dengan tujuannya masing-masing. Untuk mewujudkan satu sistem pendidikan nasional, misi dan tujuan pendidikan nasional atau tujuan 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, UUSPN harus terintegrasi menjadi satu yang memuat ketentuan yang bersifat umum (seperti visi, misi, fungsi dan tujuan setiap komponen dasar sistem pendidikan) sehingga potensi konflik antar-ketentuan dapat dihindarkan. Integrasi tersebut terwujud dalam UUSPN induk sebagai peng-ewawatahan dari amanat UUD-NTRI 1945; sifat ketentuannya harus lebih konseptual-filosofis yang bersifat ajeg dan tidak mudah terdisrupsi oleh perubahan zaman. Ketentuan yang lebih teknis-operasional diatur dalam peraturan turunannya pada 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 berubah dan berkembang atau terdisrupsi oleh zaman yang berubah. Konsep yang akan terus berubah itulah yang perlu diatur oleh peraturan pelaksanaan seperti: PP, Permendikbud, atau Perda.

Untuk mewujudkan satu system Pendidikan nasional, terdapat tiga tingkatan pengaturan yang dapat dilakukan, yaitu:

- a. UUSPN harus merupakan undang-undang induk sistem Pendidikan nasional berupa ketentuan-ketentuan yang bersifat filosofis-konseptual yang dikembangkan berdasarkan amanat Konstitusi. UUSPN memuat ketentuan yang mengatur komponen dasar sistem pendidikan nasional yang relatif konstan, seperti: landasan falsafah negara; visi, misi dan tujuan; komponen dasar Pendidikan termasuk pengembangan SDM pendidikan, aspek filosofis sumberdaya Pendidikan, serta ketentuan lain yang relatif konstan yang dapat dijabarkan lebih lanjut menjadi ketentuan yang lebih teknis melalui peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu, keabsahan ketentuan yang termuat dalam UUSPN dapat diuji berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam amanat UUD-NRI 1945.
- b. UUSPN dijabarkan ke dalam peraturan pelaksanaan yang bersifat konseptual-teknis, berupa PP, Permendikbud atau Perda. Peraturan-peraturan ini memuat ketentuan yang lebih teknis tetapi tetap didasarkan secara konseptual yang kebenarannya telah teruji berdasarkan teori dan riset yang mutakhir. Peraturan pelaksanaan mencakup materi komponen sistem Pendidikan seperti: PP Pendidikan dasar wajib dan bebas biaya, PP Pendidikan Vokasi/profesi, PP Pendidikan tinggi, dan PP Pendidikan dan pembinaan profesi GTK. Sifat-sifat ketentuan dalam peraturan pelaksanaan harus menjadi dasar yang relatif “ajeg” bagi kementerian dan/atau pemerintah daerah dalam pengelolaan dan penyelenggaraan Pendidikan. Keabsahan ketentuan dalam peraturan pelaksanaan dapat diuji berdasarkan konsep-konsep yang mendasari ketentuan UUSPN dengan variasi yang mungkin terjadi secara teknis karena perbedaan kementerian dan daerah.

- c. Peraturan pelaksanaan itu sendiri masih harus dijabarkan melalui ketentuan yang lebih teknis-operasional, seperti peraturan setingkat dirjen, pergub, perbup, perwal, hingga peraturan satuan Pendidikan. Sifat ketentuan bersifat operasional yang memungkinkan terjadinya variasi antar-wilayah, antar-daerah, antar-satuan, dan antar-waktu, tetapi secara teknis-konseptual tetap berlandaskan pada ketentuan yang lebih tinggi seperti konstitusi, UUSPN dan peraturan pelaksanaan UUSPN. Sifat ketentuannya adalah operasional yang dapat dirubah setiap waktu sesuai dengan perubahan yang terjadi dalam kebijakan daerah dan satuan Pendidikan, serta berubahnya kapasitas sumberdaya Pendidikan.

B. REKONSTRUKSI UNDANG-UNDANG SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL ERA INDUSTRI 4.0 DAN GLOBAL COMMUNITY 5.0

1. Latar Belakang

Pengelolaan dan penyelenggaraan system Pendidikan nasional menghadapi permasalahan yang sangat struktural. Banyak dijumpai ketidak-harmonisan antara ketentuan UUSPN 20/2003 dengan cita-cita pendiri bangsa yang tertuang dalam UUD-NRI 1945. Pada tahun 2002, MPR melakukan amandemen konstitusi ke-4 untuk mempertegas komitmen Indonesia terhadap legislasi internasional terkait seperti Konstitusi Unesco 1945, UDHR 1948, dan CRC, 1948, di antaranya mengenai *free & compulsory basic education*. Secara substansial-yuridis, pasal-pasal UUSPN 20/2003 telah mengalami perubahan melalui putusan MK; lahirnya undang-undang lain (seperti UUGD 14/2005 dan UUPT 12/2012, dsb.); serta tuntutan ekosistem yang berubah.

Secara vertical UUSPN belum seluruhnya harmonis dengan ketentuan UUD-NRI 1945, dan secara horizontal dengan UUPD 23/2014; UU-PKPD 33/2004, UUPT 12/2012, UUGD 14/2005, UU Keterbukaan Informasi Publik (UU-KIP) 14/2008, dan undang-undang lainnya. UUSPN juga kurang koheren dengan aturan turunannya antara lain: PP 57/2021 tentang SNP, PP 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan, PP 17/2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan; dan PP 10/2018 tentang BNSP. Konsekuensi dari ekosistem yang berubah itu, banyak landasabn konsep ketentuan UUSPN sudah relatif usang (*obsolete*) dan terdisrupsi oleh pemahaman baru, antara lain konsep: jenis, jenjang dan jalur pendidikan; ujian nasional; pendanaan Pendidikan; beasiswa miskin; kurikulum muatan lokal; dan sekolah kejuruan.

2. Permasalahan

Kehidupan bangsa yang cerdas mampu berperan aktif dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (misi 4). Untuk memainkan peran tersebut sistem pendidikan nasional masih dihadapkan pada permasalahan dan tantangan untuk mencapai ketiga misi lainnya, sebagai berikut.

Pertama, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; misi ini terkait dengan komponen pendidikan untuk semua orang (*education for all*), yaitu pendidikan dasar.

Layanan pendidikan dasar yang bermutu dan berkeadilan diarahkan agar tidak ada seorang yang tertinggal (*no child left behind*). Namun, ketentuan pasal 17¹ UUSPN 20/2003 hanya mengatur pendidikan dasar dari wadahnya dan bukan misinya, sehingga tujuan, fungsi, konten kurikulum, pembelajaran, dan profile lulusannya tidak diatur. Jadi, pendidikan dasar yang sejatinya membentuk karakter dan kemampuan dasar untuk belajar, telah direduksi dalam konsep kurikulum tradisional (kumpulan daftar mata pelajaran teori dan hafalan), yang belum dapat 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 1945]; misi ini terkait dengan pendidikan vokasi yang bertujuan untuk membentuk lulusan yang mampu bekerja dan berusaha secara mandiri. Kini, pendidikan vokasi cenderung terisolasi dengan lapangan kerja dan lebih dikendalikan oleh *provider* ketimbang oleh kebutuhan pasar, sehingga cenderung kaku dan tidak lentur terhadap kebutuhan lapangan kerja yang berubah. Inilah interpretasi terbaik dari data SMK yang justru menghasilkan angka penganggur tertinggi². Indonesia memerlukan pendidikan vokasi yang *market driven* atau lentur terhadap kebutuhan pasar yang berubah, sehingga dan 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 berbasis 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 1945]. Misi ini terkait dengan pendidikan tinggi akademik (PT) yang berorientasi keunggulan. Layanan PT harus melahirkan lulusan yang ahli, professional, 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 APBN³ secara terus menerus. Masalahnya, berapapun besarnya dana APBN, tidak pernah akan mencukupi untuk mengejar dayasaing 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.

3. Kajian Konseptual

Ke depan, sistem pendidikan harus dikelola dan diselenggarakan untuk mencapai dua kepentingan yang tarik-menarik, yaitu memperkokoh kedaulatan (*inward looking*) dan memperkuat daya saing bangsa di era global (*outward looking*). Pendidikan nasional harus memperkuat keunggulan bangsa dalam persaingan dunia, tetapi tetap berdiri kokoh di atas

¹ 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

² BPS (beberapa tahun) Perkembangan Angka Pengangguran Terbuka menurut Jenis dan Jenjang Pendidikan. Jakarta, BPS Survey Angkatan kerja Nasional tahun 2004-2012).

³ Setjen Kemdiknas (2020) *Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Ditjen Dikti Kemdikbud-Ristek*, Jakarta, Biro Perencanaan Kemdiknas.

fundasi nilai-nilai kebangsaan sebagai negara yang berdaulat, berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Ketentuan UUSPN harus mengawal transformasi pendidikan agar menemukan titik keseimbangan di antara keduanya.

Transformasi pendidikan nasional 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 dengan pandemi Covid-19 sejak awal 2020. Untuk keluar dari jebakan ini, Indonesia harus memperkuat infrastruktur fisik dan SDM agar dapat mencapai pertumbuhan >7% dan menjadi leluasa untuk masuk dalam tujuh kekuatan ekonomi terbesar Dunia tahun 2030.⁴

Banyak negara telah meratifikasi legislasi internasional pendidikan (sebagian atau seluruhnya) ke dalam sistem hukumnya masing-masing.⁵ Konstitusi Unesco 1945 dan UDHR 1948) menegaskan bahwa: “(1) Setiap orang berhak atas pendidikan, dan pendidikan harus bebas biaya, setidaknya pada pendidikan dasar yang *free and compulsory*; (2) pendidikan teknik, kejuruan, profesi, dan pendidikan tinggi harus dapat diikuti oleh semua orang berbasis merit sesuai dengan 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 1945] hanya pendidikan dasar yang harus dapat diakses oleh semua orang dengan bebas biaya, untuk memastikan tidak ada seorangpun yang tertinggal karena pendidikan adalah hak dasar yang melekat pada dirinya.

Terhadap Pasal 31 (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*.

⁴ Raoul Oberman, Richard Dobbs, Atif Budiman, Fraser Thompson, and Morten Rosse (2012) “The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia’s Potentials.” McKinsey Global Institute, Septekber 2012.

⁵ Di antara legislasi internasional bidang pendidikan yang paling relevan adalah UDHR (1948), Unesco Constitution (1945), dan *Convention of the Right of the Child* (1948)

Di atas pendidikan dasar adalah pendidikan vokasi & PT, yaitu pendidikan non-kompulsori yang tidak bebas biaya⁶. Aksesnya tetap universal tetapi harus 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 1945. UUSPN perlu memperkuat pengelolaan pendidikan vokasi dan Pendidikan tinggi akademik sebagai *post-school education* secara korporat untuk meningkatkan efisiensi, mengurangi penyimpangan, meningkatkan profesionalitas dan mutu layanan.⁷ Ketentuan UUSPN harus memastikan agar lulusan sekolah menengah yang berbakat istimewa dan berprestasi luar biasa dapat mengakses pendidikan tinggi strata akademik dan riset; sementara itu lulusan pendidikan menengah lain yang tidak memenuhi kriteria akademik disalurkan ke pendidikan vokasi.

4. Kajian Konseptual-Yuridis Perubahan UUSPN

a. Pendidikan sebagai Hak Semua Warga Negara

Indonesia belum memiliki legislasi nasional wajib belajar sejak proklamasi kemerdekaan 1945 hingga ditetapkan UUSPN 2/1989. Indonesia juga belum memiliki legislasi pendidikan dasar wajib dan bebas biaya hingga amandemen ke-4 UUD-NRI 1945 (2002). Amandemen ini merupakan langkah besar Indonesia untuk mempertegas penafsiran pasal 31 ayat (1) “Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran” dan mengubahnya menjadi ayat (2): “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Ini menunjukkan bahwa Indonesia telah meratifikasi “*free & compulsory basic education*” sejalan dengan Konstitusi Unesco 1945, UDHR 1948, dan CRC 1948.

Upaya tersebut didukung oleh rumusan 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 dapat menjadi landasan yuridis program pendidikan dasar wajib dan bebas biaya (ayat 2). Namun, misi yang terkandung di ayat (2) ini justru dilemahkan oleh ayat (3): “Wajib belajar merupakan tanggungjawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.” Dengan adanya Pendidikan swasta ini, maka sebagian pendanaan masih dibebankan kepada masyarakat, sehingga ketentuan “pendidikan dasar bebas biaya” berkurang eksistensinya.

Sejak tahun 2006⁸, Pemerintah melaksanakan program pendanaan massal melalui BOS dan “beasiswa miskin” untuk membebaskan biaya pendidikan dasar sesuai amanat pasal 31. Awalnya ada optimisme bahwa BOS akan menjamin pendidikan dasar gratis, namun dalam kenyataannya BOS bukanlah kebijakan yang adil karena mencegah anak-anak dari keluarga

⁶ Walaupun tidak bebas biaya, Pemerintah AS telah mengalokasikan dana sekitar US\$30 Milyar untuk membantu calon mahasiswa yang berprestasi melalui skim scholarship, dan Student Loan untuk membantu semua calon mahasiswa yang kurang mampu.

⁷ 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.

⁸ Direktorat Pembinaan SMP (2007), Laporan Pelaksanaan BOS dan Beasiswa Miskin Tahun Anggaran 2006, Jakarta Depdiknas.

miskin untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. BOS sesungguhnya mendiskriminasi peserta didik dari segmen masyarakat miskin, karena para siswa kaya berpeluang memperoleh pendidikan yang bermutu karena dukungan anggaran yang lebih besar. Hal ini dibuktikan oleh studi Mansyur Ramli (2007),⁹ bahwa 70,3% siswa yang terbebas dari pungutan sekolah itu adalah mereka yang miskin dan beresiko memperoleh pendidikan yang kurang bermutu.

b. Menata Kembali Jalur, Jenis dan Jenjang Pendidikan

Secara yuridis, pendidikan wajib (dan bebas biaya) di Indonesia hanya 9 tahun (SD dan SMP) dan SMP adalah bagian dari Pendidikan dasar. Namun, semakin banyak daerah yang mencanangkan wajib belajar 12 tahun sehingga SM secara konseptual 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 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 ke dalam *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 20/2003) sesuai dengan tujuan masing-masing, sebagai berikut.

- (1) secara konseptual SMP tidak berfungsi sebagai pendidikan menengah tetapi pendidikan dasar, karena di beberapa negara maju¹⁰ pendidikan menengah tidak lagi eksis, antara lain karena sampai dengan kelas 12 telah menjadi *free and compulsory basic education*;
- (2) konsep jalur pendidikan (formal, nonformal, & informal) tidak relevan lagi karena semua jalur pendidikan harus *blended* di setiap jenjang dan satuan Pendidikan (pendekatan belajar non-formal/informal penting untuk peningkatan pembelajaran di sekolah);
- (3) dalam era disrupsi, suatu jenis program vokasi tidak perlu diselenggarakan terlalu lama (3-4 tahun) secara berurutan, cukup dilakukan dalam waktu yang jauh lebih pendek, karena jenis pendidikan vokasi yang dibutuhkan akan berubah dalam waktu relatif singkat;
- (4) 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.

c. Penguatan Otonomi Pendidikan

⁹ Pusat Penelitian Kebijakan (2007) "Dampak Bantuan Biaya Operasional Sekolah terhadap Pungutan Sekolah di SD dan SMP" Jakarta, Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan, Depdiknas RI.

¹⁰ 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.

Setelah satu dasawarsa berlakunya UUSPN No. 20/2003, ditengarai mulai melemahnya semangat desentralisasi disertai menguatnya aspirasi sentralisasi pendidikan. Masalah ini disebabkan oleh ketentuan UUSPN yang kurang harmonis dengan ketentuan otonomi dan desentralisasi pemerintahan, karena UUSPN lahir sebelum UUPD No. 32/2004, dan UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah No. 33/2004. Di samping itu, UUSPN cenderung permisif terhadap penyimpangan ketentuan desentralisasi dan otonomi pendidikan, seperti dana dekonsentrasi, Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, Ujian Nasional, Penentuan Kelulusan Sekolah, dan sejenisnya.

Pasal-pasal dalam UUSPN kurang peka terhadap desentralisasi dan otonomi pendidikan karena belum diatur dalam PP No. 38/2007 tentang “Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah”. Pembagian urusan pendidikan antar-tingkat pemerintahan, besaran belanja pemerintah di APBN, melemahnya kapasitas daerah, politisasi pendidikan di daerah, tuntutan sentralisasi pengelolaan guru, serta ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dalam penyusunan kebijakan dan pendanaan pendidikan, adalah sebagian dari gejala yang menunjukkan ada permasalahan mendasar dalam UUSPN. Ada dis-orientasi yang kronis dalam penguatan desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai *‘flagship’* era reformasi.

UUSPN 20/2003 disusun sebelum keluarnya UUPD 32/2004 (perubahan UUPD No. 23/2014) UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dan PP 38/2007 Urusan Wajib Pusat-Daerah, sehingga tidak 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 karena dihapus ketentuan tentang BHP dan UUBHP;
- (3) Penyusunan APBD yang tidak berbasis sepenuhnya terhadap kebijakan daerah karena program termasuk anggaran dekonsentrasi terlalu dominan dan tergantung kepada APBN 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 cenderung sentralistik yang sama sekali sulit membangun otonomi sekolah sebagai *driver* dalam peningkatan mutu pendidikan nasional.

Untuk mewujudkan pelayanan yang adil untuk ”semua anak bangsa” tidaklah realistis jika pembiayaan pendidikan dibebankan sepenuhnya kepada Pemerintah. UUPD no. 23/2014 telah mengatur pembagian urusan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, tetapi bukan hanya terlalu umum, tetapi juga secara konseptual kurang tepat. Pembagian urusan antar-tingkat pemerintahan menurut jenjang pendidikan, telah menafikan tanggungjawab pemda

terhadap jenjang/jenis pendidikan yang bukan menjadi urusannya. Oleh karena itu pembagian urusan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan satuan pendidikan menurut fungsi pengelolaan dan pendanaan. Semua tingkat pemerintahan bertanggungjawab terhadap semua jenis/jenjang pendidikan, tetapi berbagi beban dalam pengelolaan dan pendanaannya, seperti: penyusunan standar, kurikulum, pendidikan guru, pelatihan guru, penggajian guru, pengadaan bangunan, BOS, pemeliharaan dan perawatan fasilitas pendidikan, pengadaan lahan, pengadaan infrastruktur teknologi, dan sejenisnya.

d. Pembiayaan dan Pendanaan Pendidikan

Rumusan ketentuan mengenai ‘anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN/APBD’ terlalu abstrak, sulit difahami dan multitafsir. Persentase yang diterapkan terhadap APBN/D yang besarnya berubah setiap tahun menimbulkan ketidakpastian. UUSPN sebaiknya memuat ketentuan yang selangkah lebih teknis dan operasional agar dapat lebih “mengikat” dan terukur. UUSPN yaitu hanya memuat ketentuan pendanaan pendidikan (*education financing*) adalah besaran dan sumber dana untuk membiayai pendidikan. tetapi juga pembiayaan pendidikan (*education cost*) yaitu besaran dana yang dibelanjakan untuk penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan hingga mencapai suatu tingkat output tertentu. Anggaran pendidikan adalah titik-temu antara besaran biaya yang diperlukan dengan besaran dana yang dapat disediakan. UUSPN No. 20/2003 yang hanya mengatur pendanaan yang relatif dan tidak mengatur pembiayaan Pendidikan, telah menumbulkan ketidakpastian dalam realisasinya.

UUSPN juga belum mengatur *share* tanggungjawab urusan pendanaan antara-tingkat pemerintahan; semua tingkat mengalokasikan anggaran minimal 20% APBN/APBD untuk pendidikan. Pelayanan semua satuan pendidikan adalah urusan semua tingkat pemerintahan, tetapi suatu tingkat pemerintahan hanya mendanai komponen yang menjadi urusannya. Salah satu alternatif pembagian urusan pendanaan adalah sebagai berikut.

- (1) Pemerintah mendanai pengendalian mutu pendidikan secara nasional; pengembangan kurikulum/bahan ajar dan penyelenggaraan program pendidikan Pancasiola dan Karakter Bangsa; serta mengatur sistem subsidi untuk perimbangan dan keadilan yang berbasis hak (*right base*) dan berbasis kebutuhan (*need base*).
- (2) Provinsi mendanai pengadaan infrastruktur dan prasarana pendidikan; pendidikan profesi dan pelatihan guru; gaji guru; pengembangan kurikulum/bahan ajar, dan penyelenggaraan program pembelajaran bidang saintek; dan penjaminan mutu pendidikan tingkat propinsi.
- (3) Kabupaten/kota memfasilitasi pendidikan di sekolah, antara lain: menyediakan BOS; biaya sarana belajar; kurikulum, bahan ajar, dan penyelenggaraan pendidikan kecakapan hidup (PKH) berbasis kebijakan daerah (wajib daerah); penyediaan honor kelebihan mengajar, dan penjaminan mutu pendidikan tingkat kabupaten/kota.
- (4) Satuan pendidikan bertanggungjawab dalam melaksanakan proses pendidikan sesuai dengan kurikulum; pembinaan profesi guru dalam pekerjaan; pelaksanaan pendidikan kecakapan hidup elektif sekolah, serta pemeliharaan dan perawatan fasilitas pendidikan.

e. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, disimpulkan beberapa hal penting terkait dengan arah perubahan undang-undang Pendidikan, sebagai berikut.

- (1) Semangat yang melandasi ketentuan Pasal 3 UUSPN 20/2003 adalah agar peserta didik menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME serta berakhlak mulia. Dalam UUSPN ke depan, ketentuan ini perlu lebih diperjelas dalam rangka penguatan pendidikan karakter dan ideologi Pancasila sebagai falsafah bangsa di semua jenis dan jenjang pendidikan.
- (2) Perubahan UUSPN diperlukan untuk menjamin terwujudnya pemenuhan hak-hak seluruh warga Negara karena dalam praktik dijumpai kesulitan bagi segmen masyarakat yang kurang beruntung (*disadvantaged*) untuk mengakses pendidikan yang bermutu. Padahal, pendidikan sebagai hak dasar manusia telah dijamin oleh UUD-NRI 1945 dan konvensi internasional seperti Konstitusi UNESCO 1945, UDHR 1948, dan CRC 1948.
- (3) Sejalan dengan perubahan ekosistem revolusi industri ke-4, UUSPN perlu menyesuaikan konsep jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Perubahan itu meliputi: (a) Jenjang Pendidikan wajib dan bebas biaya adalah Pendidikan dasar (PAUD, SD, SMP, dan SM); (b) jenjang Pendidikan vokasi yang meliputi: Pendidikan formal, non-formal, belajar di dunia industri (*workplace learning*), dan belajar mandiri dengan sistem sertifikasi kompetensi; dan (c) Pendidikan tinggi yang mencakup Pendidikan strata akademik dan strata terapan.
- (4) Pendidikan vokasi perlu dikonsepsikan bukan hanya sekadar sekolah tetapi suatu sistem yang komprehensif. UUSPN perlu mengatur keterkaitan antar-komponen pendidikan vokasi, mulai dari penetapan standar kualifikasi, standar kebutuhan industri, sertifikasi kompetensi, serta relevansi berbagai jenis *provider* (sekolah, perguruan tinggi vokasi, atau pendidikan masyarakat). Ketentuan ini harus diselaraskan dengan UU-BSNP 13/2003 dan sertifikasi kompetensi yang independen di luar satuan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ben Wildavsky , Andrew Kelly, Kevin Carey (2011) “Reinventing Higher Education: The Promise of Innovation”. Publication, Date: April 19, 2011; ISBN-10: 1934742872; ISBN-13: 978-1934742877
- Chris Edwards and Neal McCluskey (2009) “*Higher Education Subsidies. In the US*” Cato Institute, 1000 Massachusetts Avenue N.W. Washington D.C. 20001-5403.
- Dasim Budimansyah dan Ace Suryadi (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.
- Fred Bersten, Bates Gill, Nicholas R. Lardy, and Derek Mitchell (2006) *China: The Balance Sheet, What the World Needs to Know Now About the Emerging Superpower.*, New York, Public Affair.
- Klaus Schwab (2013) “*The Global Competitiveness report; Insight report 2012-2013*” New York, *World Economic Forum.*, Global Benchmarking Network
- Raoul Oberman, Richard Dobbs, Atif Budiman, Fraser Thompson, and Morten Rosse (2012) “The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia’s Potentials.” McKinsey Global Institute, Septekber 2012.
- Sudijarto, MA, DR, Prof. (2013) *Pancasila Sebagai Filsafat Dasar dan Ideologi Negara Kebangsaan Indonesia dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Sistem Pendidikan Nasional.*, makalah disampaikan pada sarasehan, PPA GMNI. Jakarta.
- UNDP (2013) “Human Development Report: *The Rise of the South, Human Progress in a Divers World.*” New York, United Nation Development Programme
- United Nation Declaration of Human Right-UDHR* (1948) lebih memperjelas ketentuan UUD-NRI 1945 pasal 31 ayat (1) (sebelum amandemen) ”Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran” (tanpa aturan bebas biaya) dengan pasal 28 UDHR “*education should be free and compulsory at least at the basic education level.*” Namun komitmen Indonesia mulai tampak lebih jelas sejak amandemen UUD-NRI 1945 pada tahun 2002.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Guru dan Dosen