

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Saat perumusan dasar negara dan konstitusi untuk Indonesia merdeka, para *founding fathers* meyakini bahwa potensi Sumber Daya Manusia (SDM) Bangsa Indonesia sangatlah besar. Potensi SDM tersebut akan sia-sia jika tidak dikelola dengan tepat dan cermat. Untuk menghasilkan bangsa yang berbudaya, berdaya saing dan terkemuka, maka SDM harus dikelola dengan tepat dan cermat. Menciptakan pendidikan yang terstruktur, merata dan berkesinambungan adalah solusi dan jawabannya.

Kemutlakan yang tidak terbantahkan jika kita nyatakan bahwa pendidikan merupakan agen perubahan kearah yang lebih baik bagi kesejahteraan dan kemaslahatan masyarakat, bangsa dan negara. Bangsa yang ingin maju harus menempatkan pendidikan sebagai bidang strategis agar bisa membawa perubahan yang radikal. Pendidikan nasional harus didesain untuk jangka panjang, ada strategi yang jelas dan tentu punya skala prioritas, bukan orientasi jangka pendek dan instan¹.

Konstitusi menjamin bahwa setiap warga negara berhak menadapatkan Pendidikan, serta mengamanatkan agar pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem Pendidikan nasional dengan komitmen

¹ Komaruddin Hidayat, 2010, *Sekolah sebagai Pusat Penyemaian Impian Bangsa*, dalam *Education for Change*; Terus Berkarya Menjadi Berkat (Jakarta, HUT BPK Penabur ke-60, BPK Gunung Mulia) hal. 51

pendidikan seumur hidup '*long life education*'. Karena itu, setiap regulasi Pendidikan yang dibuat oleh Pemerintah haruslah memudahkan kegiatan berusaha dibidang pendidikan, khususnya investasi pendidikan dasar dan menengah yang dikelola oleh pihak swasta. Jangan sampai peraturan-peraturan pelaksana Pendidikan yang drajatnya jauh di bawah kontitusi malah yang menghambat terciptanya investasi dan menutup peran serta keterlibatan masyarakat dalam memajukan pendidikan nasional.

Pada hakikatnya pendidikan adalah usaha orang tua atau generasi tua untuk mempersiapkan anak atau generasi muda agar mampu hidup secara mandiri dan mampu melaksanakan tugas-tugas hidupnya dengan sebaik-baiknya. Karena itu, orang tua wajib untuk mewariskan nilai dan norma hidup dan kehidupan kepada setiap penerusnya. Demikian kata Ki Hajar Dewantara²:

“...mendidik ialah menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak agar mereka sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat dapat mencapai keselamatan dan kebahagiaan yang setinggi-tingginya.”

Pernyataan di atas tersurat bahwa konsep pendidikan seumur hidup telah dicanangkan sejak Indonesia merdeka. Para pendiri bangsa sadar betul bahwa salah satu faktor yang menyebabkan suatu bangsa tidak mampu mengantisipasi perkembangan zaman disebabkan karena kesalahan sistem pendidikannya yang tidak berorientasi pada pengembangan potensi pembawaan generasi mudanya secara maksimal. Sistem pendidikan sangat tergantung pada cara pandang suatu bangsa akan pengertian apa sebenarnya hakikat pendidikan tersebut³.

² Aulia Reza Bastian, 2002, *Reformasi Pendidikan*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, hal. 12

³ Ibid. hal 13

Sistem pendidikan Indonesia hari ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan pendidikan Indonesia yang berliku dan penuh dengan dinamika. Hal ini tidak terlepas oleh pengaruh kolonialisme yang dialami Bangsa Indonesia dalam periode yang sangat panjang, sehingga berdampak dalam berbagai aspek kehidupan termasuk regulasi pemerintah atas Pendidikan Nasional. Regulasi atas sistem dan kerangka pendidikan, kurikulum, cara belajar, dan pedagogi tidak dapat dipungkiri sangat lekat oleh sejarah perkembangan sistem pendidikan nasional yang juga dipengaruhi oleh sistem pendidikan kolonial yang dalam periode Politik Etis atas inisiasi C. Th. van Deventer ‘Utang Kehormatan’ yang pernah diterapkan dan berkembang selama kurang lebih tiga dekade di Nusantara⁴.

Bagi warga pribumi, disediakan sekolah dengan kurikulum berbahasa Belanda sebagai bahasa pengantar wajib. Pembauran anak-anak pribumi dengan keturunan Belanda di dalam satu sekolah dengan belajar bersama menggunakan bahan ajar dan materi pelajaran berkualitas, membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas SDM kaum pribumi hingga tumbuhnya semangat nasionalisme. Kebijakan Ratu Belanda ini ternyata menggandeng agenda terselubung yaitu untuk menghasilkan tenaga kerja terdidik dan berkualitas dengan harga yang sangat murah khususnya untuk perusahaan-perusahaan swasta kolonial yang beroperasi di Hindia Belanda saat itu⁵.

⁴ Tim Penulis Depdikbud, 1993, *Sejarah Pendidikan di Indonesia Zaman Penjajahan*, hal. 73.

⁵ Dadang Supardan, 2008, Jurnal: *Menyingkapi Perkembangan Pendidikan sejak Masa Kolonial hingga Sekarang: Perspektif Pendidikan Kritis*, <http://sejarah.upi.edu/artikel/>

Meskipun terlihat adanya kemajuan pada sistem pendidikan yang diterapkan oleh pemerintah Hindia Belanda diperiode ketiga, namun hal itu tidak dapat dikatakan sebagai usaha maksimal dan sungguh-sungguh dari pemerintah kolonial untuk memajukan kualitas SDM pribumi. Anggaran yang mereka keluarkan terbilang tidak cukup besar untuk membiayai pendidikan diseluruh wilayah Hindia Belanda, serta regulasi setengah hati perihal anak-anak pribumi yang boleh bersekolah di sekolah Belanda hanyalah peraturan yang tidak pernah sungguh-sungguh dipaksakan pelaksanaannya.

Namun hal tersebut tetap harus kita apresiasi sebagai sebuah itikad baik dari pemerintah kolonial, mereka tetap memiliki kontribusi serta dampak positif terhadap perkembangan sistem pendidikan Indonesia saat ini. Guru jebolan sekolah-sekolah pendidikan Belanda di era politik etis adalah produk yang berkualitas, terbukti dengan kualitas pendidikan dan lama belajar yang harus mereka lalui buat menjadi seorang Guru. Sebagai contoh, untuk menjadi Guru TK (*Froebelschool*) harus belajar sekitar 5-9 tahun, sementara untuk jenjang Sekolah Rakyat (*Volkschool*) ataupun *Holland-Inlandse School* membutuhkan waktu belajar antara 7-14 tahun⁶.

Setelah Jepang masuk ke Indonesia, meskipun durasi pendudukannya relatif sangat singkat, namun memberikan perubahan sistem pendidikan yang sangat signifikan. Paling tidak ada empat hal besar yang mengalami perubahan yaitu nama sekolah yang menggunakan bahasa Belanda diganti dengan nama Indonesia atau Jepang, bahasa Indonesia menjadi bahasa wajib, para kepala

⁶ Ibid.

sekolah yang dulunya dijabat oleh orang Belanda diganti dengan guru Indonesia yang dianggap senior di sekolah tersebut, dan yang terakhir yaitu para siswa dan Guru diajarkan latihan baris-berbaris ala Jepang. Hal ini berdampak positif yaitu meningkatkan kepercayaan diri SDM Indonesia dalam berbagai sektor, khususnya Pendidikan dengan terjadinya resepsi ilmu pengetahuan diberbagai sistem dan disiplin ilmu, seperti disiplin ilmu hukum, pendidikan, sosiologi, sains dan bahkan kedokteran.

1.1.1. Perkembangan Sistem Pendidikan Nasional Indonesia

Awal kemerdekaan sekitar tahun 1945 – 1949 adalah zaman di mana bangsa Indonesia bergumul dengan perang-perang susulan lewat ekspansi Belanda dan Sekutu yang masih terus merongrong kemerdekaan, sehingga kita belum bisa fokus penuh pada pembangunan SDM. Fokus utama saat itu adalah untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Sabang hingga wilayah Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Pemerintahan yang baru terbentuk mengarahkan daya dan dana yang besar untuk membangun kekuatan militer dan infrastruktur komunikasi agar informasi dari pemerintah pusat dapat dengan cepat sampai kepada seluruh rakyat di pelosok negeri. Tentu hal ini membuat proyek sektor pembangunan pendidikan nasional menjadi nomor sekian, bahkan sama sekali tidak menjadi perhatian dari pemerintah.

Memasuki tahun 1950, pemerintah Indonesia baru menaruh perhatian dibidang pendidikan untuk mulai membenahi sistemnya. Diawali dengan

keluarnya Undang-undang Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1950 Nomor 4 tentang Dasar Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Awalnya Undang-undang ini hanya berlaku di wilayah Negara Republik Indonesia (NRI) dan tidak berlaku di wilayah Republik Indonesia Serikat (RIS).

Struktur dan karakteristik Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 masih sangat sederhana, yang strukturnya hanya terdiri dari 17 bab dengan 30 pasal. Secara garis besar memuat tujuan pendidikan dan pengajaran, bahasa pengantar yang digunakan di sekolah, jenis dan jenjang pendidikan, kurikulum pendidikan jasmani dan agama, wajib belajar 6 tahun, ketentuan tentang tata cara mendirikan sekolah negeri dan swasta, guru dan murid, sekolah umum dan sekolah keahlian, pungutan uang sekolah dan uang peralatan sekolah, libur sekolah, serta pengawasan dan pemeliharaan pendidikan⁷.

Dalam pasal 11-14 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 mengatur tentang tata cara pembentukan sekolah baik status negeri maupun swasta⁸. Ketentuan ini memaksa pemerintah untuk membuka sekolah berbagai jenjang sebanyak mungkin. Pemerintah memberikan keleluasaan bahkan menggandeng pihak swasta untuk juga berinvestasi membuat sekolah-sekolah yang berkualitas diseluruh wilayah NKRI.

Pasal 22-25 yang mengatur tentang pembayaran uang sekolah juga mencerminkan komitmen pemerintah untuk memajukan kualitas SDM bangsa Indonesia dengan menggratiskan biaya uang sekolah dan uang alat di sekolah

⁷ Undang-undang NRI Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, PDF file diunduh dari <http://www.dpr.go.id/jdih/>

⁸ Ibid. Pasal 11-14

rendah/dasar dan sekolah luar biasa. Pasal 23 mengatur dengan tegas bahwa biaya uang sekolah dan uang alat dibayarkan oleh orang tua berdasarkan kemampuan keuangan keluarga atau secara sukarela. Bahkan di pasal 25 juga diatur mengenai beasiswa buat murid yang pandai namun tidak mampu. Hal ini menyaratkan bahwa pendidikan merupakan kegiatan sosial untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan bukan merupakan kegiatan untuk mencari keuntungan.

Ketentuan mengenai pembiayaan sekolah ini membuktikan bahwa pemerintah diawal kemerdekaan telah berjuang sekuat tenaga meskipun dengan berbagai keterbatasan keuangan serta infrastruktur, namun pemerintah dengan sengaja mengikatkan dirinya lewat komitmen yang sangat kuat untuk melakukan pembangunan manusia demi terciptanya SDM yang berkualitas dan berdaya saing di tengah-tengah bebagian besar negara-negara Asia dan Afrika yang baru saja merdeka dari penjajahan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 ini belum memuat dan mengatur jantung sebuah sistem pendidikan yaitu struktur kurikulum pendidikan nasional. Peraturan ini hanya mengatur sekilas tentang Pendidikan Jasmani (Pasal 9) dan pengajaran Agama (Pasal 20). Pendidikan jasmani disyaratkan pada seluruh jenjang sekolah, yang tujuan utamanya adalah untuk menciptakan keselarasan tumbuh kembang jasmani dengan perkembangan jiwa peserta didik yang akan membuat bangsa Indonesia menjadi bangsa yang sehat dan kuat lahir batin. Ini bukti dasar hukum bahwa peraturan perundang-undangan ini hanya memfokuskan kurikulum pengajaran pada pengembangan

aspek psikomotorik dan afektif, di mana belum memfokuskan dan menyentuh aspek kognitif yang aplikatif bagi peserta didik.

Fakta di atas jelas membuktikan bahwa sistem pendidikan dimasa sebelum kemerdekaan sangat bergantung pada regulasi pemerintah kolonial yang menjajah bangsa Indoensia, kurikulum dan bentuk pendidikan akan sangat ditentukan oleh sistem dan kemauan penjajah. Memasuki masa awal kemerdekaan yang dengan segala keterbatasan, pemerintah dengan komitmen yang tinggi memaksa dan mengikatkan dirinya lewat peraturan tentang sistem pendidikan nasional yang meskipun isinya sangat ‘sederhana dan darurat’ namun terpancar komitmen untuk memenuhi ketentuan mengenai pembangunan SDM yang disyaratkan dalam konstitusi.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 ini dinyatakan berlaku diseluruh wilayah NKRI dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 yang selanjutnya disebut sebagai Peraturan Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1954 ini digunakan selama kurang lebih 39 tahun, yang diganti dan disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Setelah digunakan selama kurang lebih 39 tahun lamanya, pemerintah sadar bahwa dasar hukum tentang pendidikan harus diamandemen agar dapat mengakomodir dinamika perkembangan masyarakat dan mengikuti perkembangan globalisasi pendidikan. *Bahwa Undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan pendidikan nasional*

sebagai satu sistem. Sehubungan dengan hal tersebut dan dalam rangka memantapkan ketahanan nasional serta mewujudkan masyarakat maju yang berakar pada kebudayaan bangsa dan persatuan nasional yang berwawasan Bhineka Tunggal Ika yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 perlu ditetapkan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional,⁹ merupakan alasan pertimbangan perubahan peraturan tentang sistem pendidikan nasional.

Dalam peraturan ini dinyatakan bahwa pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan¹⁰. Tampak jelas perubahan yang sangat signifikan dari tujuan pendidikan nasional dibandingkan dengan tujuan pendidikan dimasa awal kemerdekaan.

Struktur Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional ini terdiri dari 20 bab dan 59 pasal, dengan konten isi yang memuat; dasar, fungsi dan tujuan, hak warga negara untuk memperoleh pendidikan setinggi-tingginya dan juga mengakomodir pendidikan inklusi. Satuan pendidikan yang dilakukan oleh sekolah adalah pendidikan yang dilakukan berjenjang dan berkesinambungan, sementara satuan pendidikan di luar sekolah meliputi keluarga, kelompok belajar, kursus yang tidak berjenjang dan

⁹ Konsideran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

¹⁰ Ibid. Pasal 4

berkesinambungan. Jenjang pendidikan yang diatur mulai dari pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Ketentuan mengenai peserta didik menyatakan bahwa pendidikan nasional bersifat terbuka dan memberikan keleluasaan gerak kepada setiap peserta didik.

Peserta didik berkewajiban untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan kecuali bagi peserta didik yang dibebaskan dari kewajiban tersebut, ketentuan ini tegas menyatakan bahwa pendidikan yang disajikan diseluruh jenjang tidaklah gratis namun tetap menjunjung prinsip non komersial. Kewajiban ini berbeda dengan ketentuan pada peraturan terdahulu, karena sangat jelas berbeda kondisi perekonomian masyarakat Indonesia dengan kondisi diawal kemerdekaan. Masyarakat diajak untuk berperan serta aktif dalam pembangunan kualitas manusia Indonesia dengan berkontribusi dalam iuran pendidikan diseluruh jenjang. Ketentuan mengenai sumber daya pendidikan juga mengajak peran serta masyarakat untuk terlibat aktif dalam pengadaan sumber daya pendidikan berupa pengadaan buku-buku pelajaran hingga menggandeng pihak swasta untuk pembukaan lembaga pendidikan formal mulai dari Sekolah Dasar hingga Perguruan Tinggi.

Salah satu perbedaan signifikan dengan peraturan sebelumnya, yaitu ketentuan pasal 37-39 yang mengatur tentang kurikulum, secara spesifik dijelaskan bahwa kurikulum disusun untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional dengan memperhatikan tahap perkembangan peserta didik dan kesesuaiannya dengan lingkungan, kebutuhan pembangunan nasional, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kesenian, sesuai dengan

jenis dan jenjang masing-masing satuan pendidikan. Istilah 3 mata pelajaran wajib yaitu; pendidikan Pancasila, agama, dan kewarnanegaraan mulai dikenal dan diterapkan wajib diseluruh jenjang pendidikan nasional. Sementara untuk jenjang pendidikan dasar memuat 3 mata pelajaran wajib ditambah 10 mata pelajaran umum yang juga harus dipelajari oleh peserta didik, yaitu; bahasa Indonesia, membaca dan menulis, matematika, sains dan teknologi, ilmu bumi, sejarah nasional dan sejarah umum, kerajinan tangan dan kesenian, pendidikan jasmani dan kesehatan, menggambar serta bahasa Inggris¹¹.

Penilaian, pengelolaan, dan pengawasan dilakukan secara nasional dan merupakan tanggung jawab Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional juga dibentuk dengan tujuan keikutsertaan dan peran serta aktif masyarakat dalam memberikan sumbangsih saran, nasihat dan pemikiran lain sebagai bahan pertimbangan untuk kemajuan pendidikan nasional bagi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional ini beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat dari seluruh wilayah NKRI yang diangkat dan dilantik langsung oleh Presiden RI.

Undang-Undang ini juga mengakomodir dan mengakui kegiatan pendidikan yang diselenggarakan dalam rangka kerja sama internasional atau yang diselenggarakan oleh pihak asing di wilayah NKRI yang dilakukan sesuai dengan ketentuan dan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pasal 54 ayat (4) ini menjadi landasan hukum berdirinya Sekolah Internasional di

¹¹ Ibid. Pasal 33-39

Indonesia, yang struktur kurikulum dan sistem penilaiannya mengadopsi sistem *International Baccalaureate* dan/atau *Cambridge*.

Ciri dan karakteristik dari Undang-Undang Sisdiknas tahun 1989 ini sangat sentralistis, di mana semua aspek pendidikan nasional diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat di mana pemerintah daerah sama sekali tidak diberikan peran sedikitpun dalam mengembangkan serta mengelola Sekolah dan/atau Perguruan Tinggi yang ada di wilayah mereka. Regulasi ini sangat sejalan dengan karakteristik pemerintahan Orde Baru yang memang menganut sistem sentralisasi pemerintahan, sehingga konsep otonomi pendidikan sama sekali tidak kita temukan di dalam ketentuan perundang-undangan ini.

Salah satu agenda reformasi tahun 1999 adalah melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Amanat amandemen keempat UUD 1945 yang salah satunya mengubah Pasal 31 UUD 1945 dengan menambahkan ayat yang mengatur tentang kewajiban melaksanakan pendidikan dasar bagi warga negara dan semua biaya ditanggung negara. Sejalan dengan itu maka ditetapkan juga anggaran pendidikan nasional yang menegaskan bahwa pendidikan di Indonesia akan ditunjang dengan anggaran minimal 20 persen dari APBN setiap tahunnya. Karena Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dievaluasi sudah tidak memadai lagi dan perlu diganti dan disempurnakan agar sesuai dengan amanat perubahan UUD 1945, maka dibentuklah Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional yang baru, yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003¹².

¹² Konsideran Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Ketentuan mengenai wajib bersekolah dan mengenyam pendidikan bagi seluruh warga negara diatur secara tegas dalam pasal 6 yang menyatakan bahwa setiap warga negara yang berusia 7 hingga 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar, serta wajib bertanggung jawab terhadap keberlangsungan pendidikan nasional. Ketentuan ini mengikat seluruh rakyat Indonesia untuk mengenyam pendidikan formal berjenjang dan berkelanjutan, yang tentu saja tujuan utamanya adalah untuk mengentaskan buta aksara bagi seluruh rakyat Indonesia sehingga sejalan dengan tujuan dalam pembukaan UUD 1945. Sungguh fakta yang mencengangkan kita semua, bahwa diusia kemerdekaan Indonesia yang ke-75 pun ternyata masih ada sekitar 1,78% dari jumlah penduduk Indonesia atau sekitar 3,076 juta jiwa warga negara yang belum dapat membaca, menulis dan berhitung¹³.

Sistem pendidikan yang tidak tersentralisasi pada pemerintah pusat juga diangkat dan ditonjolan menjadi sebuah konsep yang kompetitif dalam Undang-Undang Sisdiknas baru ini. Melibatkan dan memberikan peran yang sangat besar kepada Pemerintah Daerah, membuka peluang besar dan kesempatan kepada setiap daerah untuk berlomba-lomba secara positif mengembangkan dan memajukan kualitas pendidikan di daerah masing-masing.

Bagi pemerintah daerah yang berpikir maju tentu saja akan dengan penuh daya dan upaya mengakomodir peluang besar yang diberikan oleh Undang-Undang ini, agar mereka dapat dengan leluasa mengeksplorasi SDM lokal untuk

¹³ Kemendikbud: *'Angka Buta Aksara Makin Menurun'*, republika.co.id pada Sabtu, 5 September 2020.

memajukan kualitas manusia di daerahnya, menggandeng pihak swasta nasional bahkan multinasional untuk berinvestasi dalam bidang pendidikan agar semakin banyak sekolah-sekolah atau kampus-kampus berkualitas dengan relasi dan koneksi internasional. Tentu saja kesempatan ini merupakan salah satu strategi nasional Indonesia untuk memajukan kualitas pendidikan yang pastinya akan berdampak pada peningkatan kualitas SDM yang berdaya saing dan bernilai jual tinggi di era globalisasi.

Regulasi pendidikan jarak jauh juga merupakan kemajuan inovasi dalam peraturan perundang-undangan ini. Dengan diaturnya ketentuan mengenai pendidikan jarak jauh bagi warga negara yang terbatas jarak dan waktu, maka membuka kesempatan besar bagi setiap orang yang terbatas oleh jarak dan dana untuk mengakses pendidikan di daerah lain atau bahkan di negara lain. Begitu juga dengan para pelaku pendidikan, kesempatan ini bagaikan oase di tengah gurun, karena dapat dengan luas menjalin kerja sama dengan satuan pendidikan di daerah lain atau pun dari negara lain sehingga para lulusan dapat sekaligus belajar dengan metode serta kurikulum yang berbeda sehingga memperkaya ilmu pengetahuan lulusan. Selain itu, tentu hal ini akan menambah nilai jual satuan pendidikan yang pastinya akan menambah keuntungan finansial yang bisa digunakan kembali untuk pengembangan hal lain untuk semakin meningkatkan kualitas dan daya saing mereka.

Dengan mengalihkan sebagian besar tanggung jawab pelaksanaan pendidikan kepada pemerintah daerah dan masyarakat, maka pemerintah tetap dapat mengukur pencapaian serta kualitas pendidikan nasional dengan cara

menentukan Standar Pendidikan Nasional. Undang-Undang mensyaratkan delapan Standar Pendidikan Nasional, yaitu; standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan. Pengembangan standar nasional pendidikan serta pemantauan dan pelaporan pencapaiannya secara nasional dilaksanakan oleh suatu badan standarisasi, penjaminan, dan pengendalian mutu pendidikan, yang disebut Badan Akreditasi Nasional.

Alokasi dana pendidikan yang diamanatkan oleh UUD 1945 pasal 31 ayat (4) yang menyatakan bahwa negara mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% dana dari APBN dan APBD tiap tahunnya untuk sektor pendidikan¹⁴. Tentu saja amanat ini sangat mendukung kelangsungan dan keseriusan buat pembangunan pendidikan nasional. Dengan topangan dana yang sangat besar ini, maka banyak hal yang dapat dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, antara lain peningkatan kesejahteraan Pendidik dan Tenaga Kependidikan lewat program Sertifikasi Guru dan Dosen dengan mewajibkan semua Pendidik untuk tersertifikasi profesi sesuai dengan linearitas pendidikan dan mata pelajaran/kuliah yang diampu dengan biaya yang ditanggung oleh pemerintah.

Selain itu, tunjangan remunerasi buat Guru dan Dosen yang sudah tersertifikasi juga diberikan secara rutin kepada semua Guru dan Dosen, baik yang berasal dari sekolah dan perguruan tinggi negeri maupun swasta. Pembangunan infrastruktur serta pengadaan sarana prasarana pendidikan juga bisa dilakukan secara optimal dan merata diseluruh wilayah NKRI sehingga mempercepat proses

¹⁴ Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 amandemen ke-4.

pemerataan pendidikan nasional sesuai dengan Standar Pendidikan Nasional yang disyaratkan oleh Undang-Undang ini.

Dapat kita lihat bahwa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut 'UU Sisdiknas') ini memberikan ruang sangat besar kepada masyarakat untuk berperan serta aktif terlibat dalam memajukan pendidikan nasional. Pemerintah daerah diberikan kewenangan yang juga luas untuk mendirikan dan memberikan izin kepada sebanyak-banyaknya sekolah dan perguruan tinggi di daerahnya masing-masing. Persaingan positif tiap daerah untuk memajukan standar kualitas pendidikannya juga dibukakan ruang seluas-luasnya, tinggal bagaimana kreatifitas pemerintah daerah masing-masing melihat dan menggunakan peluang tersebut.

1.1.2. Keterlibatan Aktif Masyarakat Memajukan Pendidikan Nasional

Pendidikan adalah kewajiban bukan lagi sekedar hak bagi seluruh warga negara. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah di era reformasi benar-benar mencurahkan perhatian pada sektor pendidikan karena melihat krusialnya masalah ini bagi kelangsungan kehidupan masa depan bangsa Indonesia. Pasal 8 dan 9 UU Sisdiknas memberikan ruang kepada masyarakat untuk ikut aktif dalam memajukan pendidikan nasional. Masyarakat diberikan ruang yang luas untuk ikut aktif berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program Pendidikan. Bukan hanya itu, masyarakat juga berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan¹⁵.

¹⁵ Pasal 8-9 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Ketentuan dalam UU Sisdiknas juga menyatakan bahwa tanggung jawab pendanaan pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat¹⁶. Pemerintah menyadari bahwa pekerjaan memajukan pendidikan nasional bukanlah hal mudah, karena itu Pemerintah harus menggandeng masyarakat dengan memberikan ruang partisipasi untuk ikut berperan dan terlibat membuat sekolah-sekolah yang berkualitas.

Negara seluas Indonesia membutuhkan sangat banyak sekolah formal berkualitas mulai dari jenjang dasar hingga menengah. Badan hukum yang menaungi sekolah formal bentuk masyarakat bisa berbentuk yayasan, perkumpulan atau perhimpunan. Yayasan merupakan bentuk badan hukum yang paling lazim digunakan sebagai penyelenggara pendidikan baik formal maupun non formal yang diselenggarakan oleh swasta.

Sebelum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan ada dan disahkan berlaku, tidak dapat dipungkiri bahwa pendirian yayasan di Indonesia dilakukan berdasarkan kebiasaan dalam masyarakat, hal ini dikarenakan belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang yayasan. Bahwa perkembangan yayasan di Indonesia berkembang begitu pesatnya dengan berbagai kegiatan, maksud dan tujuan. Karena itu, untuk menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum agar yayasan berfungsi sesuai dengan maksud dan tujuannya berdasarkan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas kepada

¹⁶ Ibid. Pasal 46 ayat (1)

masayarakat maka dibentuklah peraturan yang mengatur tentang yayasan dan pelaksanaannya¹⁷.

Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.¹⁸ Dalam Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannya dengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam suatu badan usaha. Hal ini memberikan jaminan kepada yayasan untuk melakukan kegiatan atau usaha baik itu dalam bidang sosial, kemanusiaan atau agama untuk mencapai tujuannya. Pendidikan masuk dalam kategori bidang sosial dalam maksud dan tujuan yayasan, sehingga yayasan yang menjadi badan hukum atas pendirian sekolah-sekolah dibawah naungan yayasan tersebut.

Karena bidang dan ruang lingkupnya adalah sosial, maka seyogyanya yayasan berorientasi non komersial atau tidak mencari keuntungan dari badan usaha yang dibentuknya. Idealnya adalah yayasan mengusahakan usahanya dengan tidak berfokus dan orientasi pada keuntungan untuk kelangsungan yayasan tersebut, melainkan keuntungan yang didapatkan akan dipakai untuk terus mengembangkan dengan menambah, memodernisasi, atau mengekspansi kegiatan usahanya agar semakin berdampak bagi kehidupan sosial kemasyarakatan.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan; konsideran

¹⁸ Ibid. Pasal 1 poin 1

Sebagai salah satu bentuk badan hukum, yayasan bisa didirikan oleh satu orang atau lebih dengan memisahkan sebagian harta kekayaan pendirinya sebagai kekayaan awal¹⁹. Kata satu orang atau lebih disini tidak dengan spesifik menyebutkan bahwa perseorangan tersebut itu adalah warga negara Indonesia atau warga negara asing. Karena itu, cukup banyak yayasan yang juga didirikan oleh orang-orang yang bukan warga negara Indonesia, salah satunya adalah Yayasan Pendidikan Harapan Papua (YPHP).

YPHP adalah yayasan yang maksud dan tujuannya adalah sosial, keagamaan dan kemanusiaan. Salah satu pendiri YPHP adalah Wallace Dean Weley, yang saat yayasan ini didirikan pada tahun 2005 status kewarganegaraannya adalah sebagai Warga Negara Asing (WNA). Pria kelahiran Washington DC, USA berprofesi sebagai pilot pesawat ini pertama kali datang ke Indonesia pada tahun 1977. Saat itu dia sebagai kepala dari MAF (*Mission Aviation Fellowship*) sebuah perusahaan penerbangan perintis yang melayani di beberapa daerah terpencil di Indonesia, salah satunya adalah di Papua. Wallace Dean Weley akrab disapa 'bapa Wally' oleh masyarakat Papua yang dia layani, baik itu yang terlayani oleh MAF dengan pengantaran logistik ataupun Sekolah Lentera Harapan yang terletak di 8 (delapan) daerah pedalaman Papua²⁰.

Wally bersama rekannya James Riady selaku pendiri YPHP memiliki visi yang sama untuk mencapai maksud dan tujuan dibidang sosial dan kemanusiaan,²¹

¹⁹ Ibid. Pasal 9 ayat (1)

²⁰ Tatik Ariyani. 2 Juni 2019, '42 Tahun Tinggal di Papua Hingga Dirikan 7 Sekolah, Inilah 7 Fakta Bule "Wally" Hingga Akhirnya Jadi WNI'. Intisari online.

²¹ Akta Pendirian Yayasan Pendidikan Harapan Papua Nomor 05 Tanggal 03 Juni 2005 yang dibuat dihadapan Notaris Rahayu Ningsih, SH.

mereka berkomitmen mencerdaskan kehidupan anak-anak pedalaman Papua yang selama ini tidak tersentuh dengan pendidikan yang layak. Delapan lokasi Sekolah Lentera Harapan di pedalaman Papua yang sudah dilayani sejak tahun 2013 dengan pendidikan yang berkualitas dan didukung dengan sarana kesehatan yang memadai oleh klinik Siloam Hospitals, dapat meningkatkan pengetahuan anak-anak pedalaman Papua tentang pentingnya kesehatan dan pendidikan buat masa depan mereka. YPHP lewat Sekolah Lentera Harapan melayani anak dan seluruh komunitas beberapa suku-suku pedalaman Papua, yaitu suku Lani di Tolikara, suku Moi di Intan Jaya, suku Mek dan Kimyal di Yahukimo, suku Koroway di Boven Digul, suku Amirka di Kawor dan suku Wano di Puncak Jaya Distrik²².

Fakta ini menunjukkan bahwa lembaga pendidikan dasar dan menengah yang dikelola swasta di Indonesia lazim didirikan oleh badan hukum yayasan. Kekayaan, modal dan investasi badan hukum yayasan untuk mendirikan dan menyelenggarakan pendidikan dasar dan menengah mencakup tanah/lahan, bangunan gedung, serta fasilitas pendukung ruang kelas yang merupakan aset material. Selain itu aset nonmaterial juga tidak kalah pentingnya dalam menjalankan usaha pendidikan, yaitu tersedianya Guru dan Tenaga Kependidikan yang berkualitas serta jantung sebuah sekolah yaitu kurikulum. Aset kekayaan yayasan baik material maupun nonmaterial tersebut berorientasi pada konsep nirlaba atau tidak mencari keuntungan.

Dalam menjalankan kegiatan usahanya yayasan tidak boleh berorientasi pada mencari keuntungan dari setiap kegiatan yang dilakukan tapi juga

²² Website YPHP. https://www.yphpapua.org/our_location.php#top

mempunyai motif sosial dalam membantu kegiatan yang ada dalam masyarakat. Munculnya kegiatan sosial di Indonesia dikarenakan adanya kesadaran dari kalangan masyarakat mampu untuk memisahkan sebagian harta kekayaannya guna menolong masyarakat yang membutuhkan, dalam konteks ini adalah bidang pendidikan. Yayasan dipilih sebagai badan hukum yang paling tepat untuk menjalankan fungsi sosial tersebut karena yayasan memiliki ruang gerak di dalam menyelenggarakan kegiatan sosialnya dibidang pendidikan berorientasi nirlaba²³.

Perbedaan cara pandang dari para pemangku kepentingan pendidikan terkadang menimbulkan benturan kepentingan yang tidak jarang berujung pada persoalan hukum. Sebut saja salah satu contohnya adalah tentang pembayaran uang iuran bulanan sekolah atau SPP. Sekolah swasta dapat menentukan besaran SPP bulanan dan DPP (Dana Pengembangan Pendidikan) yang akan ditarik kepada peserta didiknya. Begitu juga dengan regulasi beberapa pemerintah provinsi saat ini di mana sejumlah Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) diizinkan untuk memungut SPP kepada peserta didiknya untuk kegiatan operasional sekolah²⁴.

Pembayaran DPP biasanya dilakukan sekali untuk satu jenjang pendidikan, sementara SPP adalah uang sekolah rutin bulanan yang wajib dibayarkan orang tua murid kepada sekolah sebagai sebuah apresiasi atas imbal jasa yang telah diterima. Selain itu, SPP juga merupakan sumber pendanaan suatu sekolah di dalam menjalankan aktivitas dan kegiatan belajar mengajar. Tidak

²³ Irma Fatmawati, 2020, '*Hukum Yayasan Pendidikan*', (Yogyakarta, Deepublish) hal. 1

²⁴ Kompas.com, 19 Januari 2017, '*Sejumlah Sekolah Diperkenankan Pungut SPP*', berita nasional.

jarang pembayaran DPP di sekolah swasta ini menimbulkan konflik antara sekolah dengan orang tua murid. Sekolah membuat regulasi bahwa DPP yang telah dibayarkan tidak dapat ditarik kembali atas alasan apa pun juga. Sekolah berdalil bahwa DPP yang telah diterima akan digunakan untuk pembangunan sarana prasarana serta fasilitas untuk mendukung belajar murid, atau untuk ekspansi pembangunan sekolah-sekolah berikutnya. Sementara orang tua murid beranggapan bahwa DPP dibayarkan sekaligus didepan untuk pembelajaran anaknya sepanjang berada dijenjang tersebut, contohnya jika anaknya di SD maka DPP yang dibayarkan untuk periode 6 (enam) tahun. Kasus sering muncul ketika ditengah jalan bersekolah, orang tua murid memindahkan anaknya dari sekolah tersebut mungkin karena pindah tugas ke kota yang lain. Orang tua murid menuntut agar sekolah mengembalikan sisa DPP yang belum dipakai oleh anaknya di kelas atau tahun berikutnya.

Tentu saja karena perbedaan persepsi tersebut akhirnya terjadilah konflik yang mana para pihak ini saling mempertahankan argument dan haknya. Sementara regulasi terkait DPP ini tidak diatur secara khusus oleh pemerintah lewat peraturan sekelas Permendikbud atau SK Dirjen Dikdasmen, sehingga pemerintah dalam hal ini Dinas Pendidikan setempat tidak bisa mengambil keputusan untuk menetapkan keputusan atas hal ini. Dalam kasus-kasus seperti ini Diknas setempat hanya berperan sebagai mediator agar menemukan jalan tengah, tanpa dapat mengintervensi kedua belah pihak. Akhirnya tidak jarang orang tua murid membawa kasus DPP ke meja hijau dengan gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Sekolah karena merugikan konsumen

dengan klausa baku. Padahal sudah sangat jelas hubungan antara sekolah sebagai lembaga pendidikan formal tidak dapat dipersamakan dengan hubungan antara orang tua murid selaku konsumen dengan produsen.

Dengan dinamika perkembangan regulasi tentang pendidikan nasional yang telah kita lewati selama ini, maka penulis ingin mengalisis dan meneliti lebih lanjut bagaimana penerapan regulasi tersebut dalam rangka pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang diprakarsai oleh masyarakat, dengan judul tesis “PENGATURAN HUKUM PENDIRIAN DAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH OLEH SWASTA DI INDONESIA”.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian singkat latar belakang di atas, penulis merumuskan dua hal yang akan diulas dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang didirikan dan diselenggarakan oleh swasta?
2. Bagaimana kesenjangan hukum peraturan perundang-undangan serta penyelesaiannya agar pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh swasta dapat direalisasikan dengan mudah dan lancar?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tiga tujuan, yaitu untuk:

1. Membahas norma-norma hukum yang terkandung di dalam masing-masing peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pendirian dan penyelenggaraan Pendidikan dasar dan menengah oleh swasta.
2. Melakukan kajian terhadap pelaksanaan pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah oleh pihak yayasan dalam kaitannya dengan para pemangku kepentingan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Menganalisis kesenjangan antara *ius constitutum* dan *ius operatum*, untuk menyelesaikan persoalan hukum yang terjadi di antara para pemangku kepentingan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu hukum baik dari segi akademis maupun praktis. Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat teoritis:
 - a. Meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang materi hukum (*legal substance*) dari norma-norma yang terkandung di setiap peraturan perundang-undangan yang terkait.
 - b. Meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang struktur hukum (*legal structure*) dari masing-masing pemangku kepentingan yang terkait

di dalam pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah oleh swasta.

- c. Meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang kesenjangan hukum yang terjadi antara *ius constitutum* dan *ius operatum* untuk diselesaikan.

2. Manfaat praktis:

- a. Meningkatkan kemampuan untuk melakukan penafsiran, penalaran, argumentasi dan harmonisasi hukum dalam rangka dan dalam kerangka memahami substansi hukum (*legal substance*) yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan terkait.
- b. Meningkatkan kemampuan untuk melakukan identifikasi perbuatan-perbuatan hukum, hubungan-hubungan hukum dan akibat-akibat hukum yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan Pendidikan (*legal structure* dan *legal culture*).
- c. Meningkatkan kemampuan untuk melakukan “*gap analysis*” terhadap persoalan kesenjangan yang terjadi antara *ius constitutum* dan *ius operatum* sebagai akibat perbedaan cara pandang dari para pemangku kepentingan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini dibagi dalam lima bab, sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi pendahuluan dengan pembahasan singkat mengenai perkembangan sistem pendidikan nasional Indonesia mulai dari masa akhir penjajahan Belanda dan era

Jepang, masa awal kemerdekaan, era orde baru, masa awal reformasi hingga saat ini. Memberikan pemaparan tentang peran serta keterlibatan aktif masyarakat lewat sektor swasta dalam memajukan pendidikan nasional yang berkualitas sehingga menghasilkan kualitas sumber daya manusia yang berdaya saing standar internasional dengan prinsip-prinsip pendidikan seumur hidup, pendidikan merupakan kegiatan sosial dan tidak berorientasi komersial, yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan yang diselenggarakan swasta, serta perbedaan cara pandang dari para pemangku kepentingan pendidikan terhadap bagaimana dasar peraturan perundang-undangan dengan kenyataan penerapan atas pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh swasta. Penulis akan mencoba mengangkat dan menjawab tiga rumusan masalah terkait permasalahan yang terjadi dalam penerapan atas peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian dan penyelenggaraan Pendidikan nasional di Indonesia sepanjang pemberlakuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

BAB II LANDASAN TEORI

Berisi landasan teori dan landasan konseptual. Dalam penulisan ini, landasan teori yang digunakan yaitu teori perundang-undangan yang dikaitkan dengan teori hukum murni dari Hans Kelsen, teori tujuan hukum dari Gustav Radbruch, dan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman. Sedangkan untuk landasan konseptual penulis memaparkan konsep pengaturan dalam *ius constitutum*, konsep hubungan pemangku kepentingan dalam *ius operatum* atas pendirian dan

penyelenggaraan sekolah, dan konsep konsep penyelesaian persoalan kesenjangan hukum dalam pendirian dan penyelenggaraan sekolah.

BAB III METODE PENELITIAN

Membahas mengenai metode penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan ini yang terdiri dari bentuk dan pendekatan penelitian, bahan-bahan hukum baik primer, sekunder maupun tertier, metode perolehan data penelitian dengan cara penelitian pustaka dan analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem pendidikan nasional serta tata cara pendirian dan penyelenggaraan sekolah dasar dan menengah yang diselenggarakan swasta. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan sejarah, pendekatan perbandingan dan konseptual.

BAB IV ANALISIS & PEMBAHASAN

Berisi pemaparan dan penjelasan terhadap hasil data yang diperoleh serta menganalisis data dengan teori dan kenyataan yang terjadi di lapangan tentang bagaimana permasalahan pengaturan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang dilakukan oleh swasta. Analisis terkait hubungan hukum para pemangku kepentingan serta kesenjangan hukum antara peraturan dengan pelaksanaannya yang terjadi di dalam pelaksanaan dalam pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh swasta. Penulis juga mencoba untuk menganalisis untuk menawarkan solusi penyelesaian atas kesenjangan hukum yang terjadi, yang antara lain dengan solusi

diskusi atau musyawarah antar pemangku kepentingan serta bagaimana perumusan aturan hukum kedepannya untuk mengatasi kesenjangan berdasarkan hasil musyawarah antar pemangku kepentingan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi kesimpulan dari ketiga permasalahan atas pengaturan hukum terkait pendirian dan penyelenggaraan pendidikan, serta memberikan saran dan solusi yang konstruktif dan aplikatif atas perbaikan produk hukum yang mengatur pendirian dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah oleh swasta di Indonesia.

