

TRANSISI KONSEP PENDIDIKAN DASAR DAN WAJIB BELAJAR: ANALISIS TERHADAP UU SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL (1950--2003)

Murni Ramli

Nanzan University Japan Department of Asian Studies, 18 Yamazato-cho, Showa-ku, Nagoya 466-8673 JAPAN,
e-mail: moernier@gmail.com

Abstract: The Transition of Concepts on Basic Education and Educational Obligations: Analysis of the Acts on National Educational System. The objective of this study is to examine the transition of basic education and compulsory education's concept in Indonesia stipulated in the educational fundamental laws implemented during 1950-2003. Analysis has been developed based on R. Thomas Murray's method focusing on the definition, purpose, and scope of basic education in each law. The study found that the purposes of basic education have shifted from education based on student's development-orientation to education based on labor work, and in the newest version, the orientation has been defined as the preparation for secondary education. The concept of basic education is not clearly described in the latest legislation. Transition also occurs in the concept of compulsory education, where the concept of universal education has been changed to compulsory education with local government being responsible to create a 12-year compulsory education system.

Kata kunci: pendidikan profesi, pendidikan guru, standar kompetensi, pendidikan dasar, wajib belajar.

Sejak kemerdekaannya, Indonesia telah mengembangkan sistem pendidikan yang mencerminkan ciri kebangsaan dan kemajemukan. Semangat membebaskan diri dari pengaruh penjajahan terlihat dalam sistem pendidikan pada awal masa kemerdekaan. Konsep pendidikan diformulasikan agar relevan dengan kondisi bangsa, dan perkembangan konsep baru dalam ilmu dan teori pendidikan.

Selama ini terdapat empat macam perundangan yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu UU RI No. 4 Tahun 1950 (yang diberlakukan kembali dengan UU No.12/1954), Penpres RI No.19 Tahun 1965, UU RI No.2 Tahun 1989, dan UU RI No.20 Tahun 2003. Keempat undang-undang tersebut sangat relevan untuk dikaji lebih dulu. Terlepas dari derajat hukumnya, Penpres RI No. 19/1965 perlu juga dikaji karena konsep yang diuraikan dalam produk hukum ini cukup menggambarkan pemikiran pendidikan di Indonesia pada era tersebut.

Sejumlah ahli telah melakukan kajian terhadap sistem pendidikan di Indonesia, antara lain sebagai berikut. Usulan model pendidikan dasar di Indonesia pascakemerdekaan telah disampaikan Court (1946) dengan mengajukan model peralihan pendidikan

dasar dan menengah berdasarkan bahasa pengantar, yaitu bahasa daerah, bahasa Melayu, dan bahasa Belanda, disertai dengan usulan untuk memperluas kajian ilmu dan pengetahuan dalam kurikulum pendidikan rendah. Thomas (1966) menguraikan tentang reformasi pendidikan pada zaman pendudukan Jepang yang lebih mengutamakan pendidikan yang nondiskriminatif sehingga beberapa kebijakan pendidikan tersebut tetap dipertahankan hingga saat ini, misalnya penggunaan bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar, sistem lembaga sekolah tunggal pada jenjang pendidikan dasar, dan penerapan sistem persekolahan 6-3-3-4.

Suparjono (1966) menguraikan sistem persekolahan pada era 1965 berdasarkan kurikulum Pancasila, yang dilandasi oleh aliran sosialisme. Poerbakawatja (1974) berargumentasi bahwa sebagian besar rakyat Indonesia pada awal kemerdekaan sampai dengan tahun 60-an masih menganggap pendidikan rendah sebagai pendidikan terakhir. Hal ini perlu dijadikan sebagai dasar pemikiran menyusun kebijakan pendidikan kejuruan bagi siswa-siswa sekolah rendah dan sekolah menengah pertama. Nishimura (1985) menganalisis proses perubahan ke-

bijakan pendidikan yang berlangsung pada saat perang kemerdekaan yang menggambarkan kuatnya keinginan untuk menyusun sistem pendidikan untuk seluruh rakyat. Nasution (1995) menguraikan secara rinci tentang sistem persekolahan pada masa Belanda, dan Mestoko (1985) menguraikan pendidikan pada masa pendudukan Jepang.

Analisis kematangan Undang-Undang Pendidikan antara era kemerdekaan dan era pembangunan di Indonesia dapat ditemukan dalam kajian Thomas (1990). Thomas menilai UU RI No.2 Tahun 1989 lebih *mature* dalam penggunaan kata, relevansi, kelengkapan isi, nilai-nilai persamaan, dan fleksibilitasnya dibandingkan dengan UU RI No. 4 Tahun 1950.

Pendidikan dasar dan wajib belajar dipilih sebagai objek analisis kajian ini karena merupakan pendidikan wajib minimal yang harus diberikan kepada warga negara dan diakui sebagai tolok ukur penilaian kemajuan pendidikan suatu negara. Adanya perubahan yang mendasar dalam pengategorian pendidikan di Indonesia, yaitu perubahan istilah pendidikan rendah menjadi pendidikan dasar, dan adanya perubahan kategori pendidikan dasar dan pendidikan menengah pada tahun 1989 juga menjadi alasan urgensi kajian ini.

Sejalan dengan hal tersebut, tujuan penelitian ini adalah (1) menganalisis transisi konsep, tujuan, cakupan, dan nomenklatur pendidikan dasar yang terdapat pada UU RI tahun 1950, Penpres RI No.19 Tahun 1965, UU RI No.2 Tahun 1989 dan UU RI No.20 Tahun 2003, (2) mempelajari latar belakang sosial dan politik perubahan konsep, dan (3) menganalisis konsep wajib belajar di Indonesia.

METODE

Sebagai bahan analisis, penelitian ini menggunakan produk hukum berikut: Undang-undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah (selanjutnya disebut UU RI No.4/1950), Penetapan Presiden RI No. 19 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila (selanjutnya disebut Penpres RI No.19/1965), Undang-undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU RI No. 2/1989), Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar (selanjutnya disebut PP RI No. 28/1990), Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1994 tentang Wajib Belajar Pendidikan Dasar (selanjutnya disebut Inpres RI No.1/1994), Undang-undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU RI No. 20/2003), Peraturan Pemerintah

No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar (selanjutnya disebut PP RI No. 47/2008).

Analisis dilakukan dengan menggunakan metode yang dipergunakan Thomas (1990), yaitu kriteria kelengkapan (*comprehensiveness*), persamaan (*equity*), kejelasan (*clarity*), keterkaitan (*relevant differentiation*), keseimbangan pengawasan (*balance of control*), dan fleksibilitas (*flexibility*) untuk membandingkan pengonsepan pendidikan dasar dan wajib belajar dalam setiap produk hukum. Fokus analisis meliputi definisi, tujuan, cakupan waktu, dan satuan pendidikan dasar. Perubahan nomenklatur dianalisis dari aspek penggunaan bahasa dan perubahan sosial politik yang mengikuti lahirnya undang-undang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Transisi Pendidikan Dasar

Konsep pendidikan dasar dan pendidikan usia dini dibedakan dengan jelas pada UU RI No. 4/1950, sebagaimana tercantum pada dalam Bab V Pasal 7 yang berbunyi “(1) Pendidikan dan pengajaran taman kanak-kanak bermaksud menuntun tumbuhnya rohani dan jasmani kanak-kanak sebelum ia masuk sekolah rendah, (2) Pendidikan dan pengajaran rendah bermaksud menuntun tumbuhnya rohani dan jasmani kanak-kanak, memberikan kesempatan kepadanya guna mengembangkan bakat dan kesukaannya masing-masing, dan memberikan dasar-dasar pengetahuannya, kecakapan dan ketangkasan, baik lahir maupun bathin.”¹

Dalam bagian penjelasan diuraikan sebagai berikut. “Tujuan pendidikan dan pengajaran di sekolah rendah dapat dibagi atas dua bagian, yaitu pertama menyiapkan anak-anak untuk dapat menerima pendidikan dan pengajaran, kedua memberikan kepada mereka dasar-dasar pengetahuan, kecakapan dan ketangkasan. Pendidikan ini merupakan suatu pendidikan yang bulat, dan dapat dianggap sebagai suatu pendidikan yang perlu bagi tiap-tiap manusia sebagai anggota masyarakat, dan sebagai warga negara.”

Penpres RI No.19/1965 mendefinisikan pendidikan dasar dari sisi cakupannya, seperti tercantum dalam Pasal 8, “Pendidikan Dasar diberikan di lembaga pendidikan sekolah dasar disingkat SD yang masa belajarnya ditetapkan 9 (sembilan) tahun terhitung mulai anak didik mencapai umur 6 (enam) tahun pada awal pelajaran yang bersangkutan. Bagian penjelasan Penpres RI tersebut berbunyi: “Sekolah

¹ Untuk memudahkan pembaca, dalam artikel ini keseluruhan penulisan isi pasal-pasal disesuaikan dengan ejaan yang berlaku sekarang.

Dasar ini merupakan fundamen pokok dari segala jenis pendidikan. Oleh karena itu, diperlukan program pelajaran 9-10 tahun, sebagai pengintegrasian SD dan SLP sekarang. Pendidikan pada SD ini adalah cukup masak dan kuat untuk menjamin dasar minimum pendidikan ilmiah, rohaniyah, jasmaniah, keterampilan, dan kemampuan bekerja dalam masyarakat sebagai warga yang berguna. Susunan SD sebagai tersebut di atas mengingat pula adanya UU RI Pokok Perburuhan RI tahun 1948 yang melarang mengerjakan anak-anak di bawah umur 16 tahun. Anak didik yang (a) tidak dapat menyelesaikan pelajarannya di tingkat SD ditampung di Sekolah Latihan Khusus, sehingga terpenuhi masa wajib belajar: (1) Untuk mempersiapkan tenaga kerja teknik/kejuruan yang sangat diperlukan oleh berbagai proyek pembangunan diadakan 'Sekolah Dasar Teknik/Kejuruan' yang pendidikannya dimulai dari tingkat ke 8 SD. (2) Lama belajar 2 sampai 3 tahun, tergantung kepada kejuruan dan jurusannya; (b) tidak mampu mengikuti, ditampung di Pendidikan Luar Biasa (PLB), dan (c) tidak menghendaki menyelesaikan pelajaran sampai 9-10 tahun dapat memasuki Sekolah Latihan Khusus, hingga terpenuhi masa wajib belajar" (Suparjono, 1966: 39-40).

Konsep pendidikan dasar selanjutnya kembali mengalami perubahan dalam UU RI No. 2/1989. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 ayat 1, pendidikan dasar didefinisikan sebagai berikut. "Pendidikan dasar diselenggarakan untuk mengembangkan sikap dan kemampuan serta memberikan pengetahuan dan keterampilan dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat serta mempersiapkan peserta didik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pendidikan menengah." Dalam Pasal 14 disebutkan sebagai berikut: "ayat (1) Warga negara yang berumur 6 (enam) tahun berhak mengikuti pendidikan dasar; ayat (2) Warga negara yang berumur 7 (tujuh) tahun berkewajiban mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara, sampai tamat; ayat (3) Pelaksanaan wajib belajar ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah." Dalam bagian penjelasan Pasal 13 UU RI No. 2/1989 disebutkan: "ayat (1) Pendidikan dasar merupakan pendidikan yang lamanya 9 (sembilan) tahun yang diselenggarakan selama 6 (enam) tahun di Sekolah Dasar (SD) dan 3 (tiga) tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau satuan pendidikan yang sederajat. Pendidikan dasar diselenggarakan dengan memberikan pendidikan yang meliputi antara lain penumbuhan keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pembangunan watak dan kepribadian serta pemberian pengetahuan dan keterampilan dasar. Pendidikan dasar pada hakikatnya merupakan pendidikan yang

memberikan kesanggupan pada peserta didik bagi perkembangan kehidupannya, baik untuk pribadi maupun untuk masyarakat. Oleh karena itu, setiap warga negara harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk memperoleh pendidikan dasar. Program pendidikan dasar ini dapat disampaikan melalui pendidikan di sekolah termasuk yang merupakan pendidikan luar biasa dan/atau pendidikan di luar sekolah. Pendidikan dasar juga mempersiapkan peserta didik untuk dapat mengikuti pendidikan menengah; ayat (2) Cukup jelas."

Dalam penjelasan Pasal 14 UU RI No. 2/1989 diuraikan sebagai berikut, "ayat (1) Cukup jelas; ayat (2) Pendidikan yang setara dengan pendidikan dasar berkenaan dengan kemungkinan memperoleh pengetahuan dan keterampilan yang lingkup dan tarafnya sepadan dengan pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan diselenggarakan pada jalur pendidikan luar sekolah; ayat (3) Cukup jelas."

Peraturan Pemerintah yang menguraikan ketentuan pendidikan dasar adalah PP No. 28/1990. Dalam Pasal 2 tentang definisi pendidikan dasar disebutkan, "Pendidikan dasar merupakan pendidikan sembilan tahun, terdiri atas program pendidikan enam tahun di Sekolah Dasar dan program pendidikan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama." Pada Pasal 3 disebutkan bahwa, "Pendidikan dasar bertujuan untuk memberikan bekal kemampuan dasar kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga Negara, dan anggota umat manusia serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan menengah."

Adapun bentuk satuan pendidikan dasar disebutkan dalam Pasal 4 PP RI No. 28/1990 yang berbunyi, "ayat (1) bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan pendidikan program enam tahun terdiri atas: 1. Sekolah Dasar, 2. Sekolah Dasar Luar Biasa; ayat (2) bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan pendidikan program tiga tahun sesudah program enam tahun terdiri atas: 1. Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, 2. Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Luar Biasa; ayat (3) Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama yang berciri khas agama Islam yang diselenggarakan oleh Departemen Agama masing-masing disebut Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah; ayat (4) pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), diatur oleh Menteri, sedangkan ayat (3) diatur oleh Menteri setelah mendengar pertimbangan Menteri Agama."

Pada era Otonomi Daerah definisi pendidikan dasar di Indonesia dalam UU RI No. 20/2003 di-

persingkat dengan hanya menyebutkan cakupan pendidikan dasar, sebagaimana tercantum dalam Pasal 17, yaitu “(1) pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah; (2) pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat; dan (3) ketentuan mengenai pendidikan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.”

Latar Belakang Sosial dan Politik Perubahan Konsep

Dalam uraian pengertian dan tujuan pendidikan dasar di atas, terdapat penggunaan istilah yang berbeda, yaitu *pendidikan* dan *pengajaran*, serta penggunaan kata *rendah* dan kata *dasar*. UU RI No. 4/ 1950 menggunakan istilah *Pendidikan dan Pengajaran*, yang dalam peraturan sesudahnya diganti dengan istilah *Pendidikan*. Kemudian kata *rendah* diganti dengan kata *dasar*.

Dalam konteks pendidikan dan pengajaran rendah nomenklatur lembaga pendidikan yang dipergunakan adalah sekolah rendah dan/atau sekolah rakyat. Aman (1980) menyebutkan keberadaan sekolah rendah 3 tahun, sekolah rendah 5 tahun di samping sekolah rakyat dalam sistem persekolahan pascakemerdekaan. Istilah ini serupa dengan istilah yang dipergunakan pada masa pendudukan Jepang yang mengacu pada sistem pendidikan di Jepang pada saat itu. Istilah pendidikan yang dipergunakan di Jepang tidak mengalami perubahan sampai saat ini, yaitu pada jenjang pendidikan paling rendah digunakan istilah *syotoukyouiku*, yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi ‘pendidikan rendah’, *chuutoukyouiku* untuk ‘pendidikan menengah’ dan *koutoukyouiku* untuk ‘pendidikan tinggi’. Nama lembaga sekolah yang sesuai dengan jenjang pendidikan rendah adalah *syougakkou*, yang seharusnya jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia adalah ‘sekolah kecil’, *chuugakkou* untuk SMP, dan *koutougakkou* untuk SMA.

Berdasarkan usulan sistem pendidikan yang disampaikan oleh BP-KNIP pada tahun 1946 (Tilaar, 1995:72), ada tiga lembaga persekolahan di tingkat pendidikan rendah, yaitu *Kelas Masyarakat*, *Sekolah Rakyat*, dan *Sekolah Pertama*. Sementara itu Panitia Penyelidik Pengajaran dalam usulannya pada tahun 1947 (Tilaar, 1995:73), mempergunakan istilah *Sekolah Rakyat*, yang diduga merupakan istilah yang dipakai untuk menerjemahkan *Voolkschool* pada za-

man penjajahan Belanda atau *Kokumin gakkou* pada zaman Jepang. Untuk selanjutnya istilah ini dipergunakan sebagai nomenklatur sekolah pada jenjang pendidikan rendah sampai dengan tahun 1965.

Istilah *Pendidikan Rendah* selanjutnya tidak dipergunakan lagi dalam Penpres RI No.19/1965, dan digantikan dengan *Pendidikan Dasar*. Istilah pendidikan dasar yang dimaksudkan dalam produk hukum ini adalah pendidikan yang berlangsung di Sekolah Dasar (SD) selama 9 tahun. Dalam bagian penjelasan Penpres RI sebagaimana dikutip oleh Suparjono (1966), terlihat adanya persamaan istilah pendidikan dasar dalam UU RI No. 2/1989 dengan Penpres RI No.19/1965, tetapi dengan kriteria lembaga sekolah yang berbeda. Penpres RI No.19/1965 menggunakan satu istilah lembaga sekolah untuk pendidikan dasar yaitu SD, sedangkan UU RI No. 2/1989 sekalipun menggunakan istilah pendidikan dasar 9 tahun, lembaga sekolah tetap dipisahkan menjadi dua jenjang, yaitu SD dan SLP. Penggunaan istilah yang berbeda dalam UU RI No. 4/1950 dan Penpres RI No. 19/1965 diduga terjadi karena beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, perubahan karena aspek bahasa. Kata *rendah* lebih cenderung bermakna negatif, misalnya dipergunakan dalam pengelasan masyarakat dan status seseorang yang berada di bawah: *masyarakat kelas rendah* atau *orang rendah*. Kata *rendah* lebih mengarah kepada makna perbedaan status. Oleh karena itu, dengan menggunakan kata ini dalam penamaan lembaga sekolah, akan memberikan konotasi sekolah untuk masyarakat kelas rendah. Sementara itu, penggunaan kata *dasar* lebih menjelaskan makna dasar-dasar ilmu pengetahuan dan keterampilan yang menjadi inti pembelajaran pada jenjang tersebut.

Kedua, kata *pendidikan* dipergunakan karena maknanya lebih luas, dan meliputi makna yang dikandung oleh kata *pengajaran*.

Ketiga, era penjajahan Belanda, sistem persekolahan diselenggarakan berdasarkan status masyarakat, yaitu pendidikan untuk orang Eropa dan Belanda, pendidikan untuk orang elit Indonesia (orang Cina, Arab, dan golongan bangsawan Indonesia), dan pendidikan untuk orang Indonesia kebanyakan. Sistem persekolahan yang diskriminatif ini dihapuskan pada masa pendudukan Jepang, tetapi dampaknya masih tersisa sampai dengan pascakemerdekaan. Oleh karena itu, penggunaan istilah sekolah dasar dan bukan sekolah rendah atau sekolah rakyat dalam produk hukum pasca-UU RI No.4/1950 sekaligus bermakna menghilangkan diskriminasi dalam sistem persekolahan nasional.

Keempat, periode 1951-1961 sekitar 200 orang guru dikirim ke beberapa universitas di Amerika,

seperti Kentucky University dan New York University (Mooney, 1963). Hal ini diduga memengaruhi pemikiran pendidikan di Indonesia, termasuk kebijakan nomenklatur sekolah, yaitu penggunaan istilah *Elementary School* (sekolah dasar), *Junior High School* (sekolah menengah pertama), dan *Senior High School* (sekolah menengah atas).

Konsep pendidikan dasar pada UU RI No. 4/1950 lebih eksplisit mengemukakan arah dan tujuan pendidikan dasar sebagai pendidikan untuk pengembangan jasmani, rohani, bakat, dan kesukaan anak didik, atau dapat dikatakan pendidikan yang berorientasi pada pengembangan dan pengasahan kemampuan anak sesuai dengan usianya. Penulis menggunakan istilah *pendidikan tiga dimensi* untuk menyatakan pendidikan yang berorientasi kepada pengembangan raga, jiwa, dan otak.

Sementara itu pendidikan dasar dalam Penpres RI No.19/1965 dapat dikatakan sebagai pendidikan yang berorientasi kerja. Ini ditandai dengan diselenggarakannya sekolah dasar kejuruan, dan gerakan masyarakat tani dan buruh sebagai basis sosialis/komunis berdasarkan Manipol USDEK.

Angka melanjutkan siswa SD ke SMP pada tahun 1965 hanya sekitar 1.052.007 siswa dan pada saat yang bersamaan jumlah siswa SD adalah 11.577.943 orang. Pada tahun 1968, siswa SMP berjumlah 1.150.000 orang yang berarti hanya bertambah sekitar 100.000 orang dalam waktu tiga tahun (Djonyonegoro, 1995:421-422). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pada era itu pendidikan menengah masih merupakan pendidikan elit bagi rakyat (Poerbakawatja, 1974).

Dengan alasan di atas konsep pendidikan dasar pada tahun 1965 berusaha mengakomodasi peraturan hukum bekerja dan mempekerjakan anak, sekaligus merefleksikan dasar-dasar ilmu yang berhak diterima anak pada usia 6--15 tahun. Penpres RI No.19/1965 secara eksplisit dalam bagian penjelasan menyatakan bahwa lulusan SD diarahkan untuk mampu bekerja dan melanjutkan ke pendidikan menengah, dan dalam UU RI No.2/1989, arah pendidikan dasar bukan lagi pendidikan untuk bekerja, tetapi dimensinya lebih asasi yaitu pendidikan untuk persiapan hidup sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara, dan anggota umat manusia, dan persiapan melanjutkan ke pendidikan menengah.

Adapun cakupan waktu pendidikan dasar juga mengalami perubahan definisi, yaitu dalam UU RI 4/1950 disebutkan bahwa lama pendidikan rendah adalah 6 tahun, dan dalam Penpres RI No.19/1965 lama pendidikan dasar adalah 9 tahun, tetapi dalam batang tubuh UU RI No.2/1989 tidak terdapat uraian eksplisit tentang lama pendidikan dasar. Thomas

(1990) menilai hal ini sebagai fleksibilitas UU RI No.2/1989, sebagaimana tertuang dalam kutipan berikut. "Intentional flexibility can be illustrated in a comparison of the 1950 and 1989 Indonesian education act's requirement that each citizen complete 'basic' education. In the 1950 version, basic education is specified as six years of elementary schooling. In the 1989 version, the length of basic education is not specified, because in recent years educational leaders have proposed that, as soon as it might become economically and administratively feasible, they would like to extend compulsory education beyond its present six-year requirement to eight or nine years or, ultimately, even further. For this reason, the length of basic education was intentionally omitted from the 1989 act."

Akan tetapi Thomas tidak melihat secara utuh UU RI No. 2/1989, yaitu pada bagian penjelasan Pasal 13 diuraikan lama pendidikan dasar yang dimaksud, yaitu 9 tahun. Dengan demikian di dalam ketiga produk hukum tersebut disebutkan secara eksplisit tentang lama pendidikan dasar. Cakupan waktu justru tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UU RI No. 20/2003.

Penulis tidak sependapat dengan Thomas untuk mengategorikan cakupan waktu pendidikan dasar sebagai bentuk kefleksibelan UU RI No. 20/2003 dibandingkan UU RI sebelumnya. Dengan tidak mencantumkan lama pendidikan di dalam UU Sistem Pendidikan Nasional, di satu sisi tampaknya menunjukkan adanya fleksibilitas hukum, tetapi di sisi lain menunjukkan adanya ketidakjelasan (*unclearity*) produk hukum yang bersangkutan. Oleh karena itu, penulis justru beranggapan bahwa UU RI No.20/2003 mempunyai kelemahan dalam hal tidak menetapkan cakupan waktu pendidikan dasar. Dengan tidak menyebutkan cakupan waktu pendidikan dasar, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa masyarakat dapat menyelenggarakan pendidikan dasar lebih dari 9 tahun.

Cakupan satuan pendidikan dasar di dalam keempat produk hukum yang dianalisis menunjukkan adanya perubahan secara signifikan. Dalam UU RI No. 4/1950 tidak disebutkan secara eksplisit nomenklatur sekolah yang termasuk dalam pendidikan dasar, baik dalam batang tubuh maupun penjelasan, sedangkan dalam Penpres RI No.19/1965 disebutkan dengan jelas lembaga Sekolah Dasar (SD) sebagai institusi pendidikan dasar. Namun terdapat ketidakjelasan apakah jika peraturan ini diberlakukan², semua Sekolah Lanjutan Pertama (SLP), karena men-

² Penpres RI No.19/1965 tidak diberlakukan karena adanya peristiwa G30S/PKI.

jadi bagian dari SD, nomenklaturnya berubah menjadi SD atau tetap menggunakan istilah SLP.

Cakupan satuan pendidikan dasar di dalam UU RI No. 2/1989 juga disebutkan secara eksplisit dalam bagian penjelasan Pasal 13. Satuan pendidikan dasar adalah sekolah dasar (SD) dan sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) atau yang sederajat. Sebagaimana UU RI sebelumnya, UU RI No. 2/1989 juga tidak menyebutkan secara eksplisit tentang keberadaan madrasah ibtidaiyah (MI) dan madrasah tsanawiyah (MTs) sebagai bagian dari penyelenggara pendidikan dasar. Keberadaan lembaga ini juga tidak dapat dikatakan termaktub dalam kalimat “atau pendidikan yang sederajat” karena yang dimaksud dengan pendidikan sederajat dalam Pasal 14, sebagaimana diuraikan dalam bagian penjelasan adalah pendidikan luar sekolah. Akan tetapi, ketidaksempurnaan UU RI ini ditutupi dengan diterbitkannya PP RI No. 28/1990 tentang pendidikan dasar. Di dalam PP tersebut Pasal 4 ayat (3), disebutkan tentang keberadaan satuan pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Agama, yaitu madrasah ibtidaiyah dan madrasah tsanawiyah.

Tidak dicantulkannya secara eksplisit MI dan MTs sebagai satuan pendidikan dasar dalam UU RI No. 2/1989 adalah sebuah kekeliruan mengingat 87% penduduk Indonesia adalah muslim, dan kontribusi yang diberikan oleh lembaga pendidikan tersebut terhadap penuntasan wajib belajar sudah besar. Oleh karena itu, berdasarkan dimensi yang dipergunakan Thomas (1990), yaitu *comprehensiveness* (kelengkapan), UU RI 2/1989 dapat dikatakan tidak lengkap. Dan penulis menambahkan bahwa dimensi *reflectivity* (ketercerminan) harus dimasukkan sebagai bagian dari penilaian *maturity* sebuah produk hukum. *Reflectivity* yang penulis maksudkan adalah bahwa UU Sistem Pendidikan Nasional harus mampu mencerminkan realitas bangsa, keheterogenan bangsa, dan karakter dasar yang menyusun bangsa. Bahwa Islam adalah mayoritas agama yang dianut di Indonesia harus tercermin di dalam UU RI sebagaimana karakter *kebhinekaan* juga harus tercermin di dalam UU Sistem Pendidikan.

Konsep cakupan satuan pendidikan dalam UU RI No. 20/2003 lebih memenuhi dimensi *reflectivity* tersebut. Dengan penyebutan secara eksplisit madrasah (MI, MTs, MA) sebagai bagian dari setiap jenjang pendidikan formal dalam UU RI No. 20/2003, maka dengan jelas dapat dipahami karakter pendidikan Indonesia yang menganut sistem dualisme dalam pengelolaan, yaitu pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan Nasional dan pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Agama.

Alasan ditegaskannya kedudukan MI dan MTs sebagai bagian dari pendidikan dasar dapat dianalisis sebagai berikut. (1) Adanya upaya menyamakan kurikulum madrasah dengan sekolah-sekolah umum pada jenjang pendidikan dasar. Sekalipun berada di bawah koordinasi Menteri Agama, sebagai bagian dari program wajib belajar, MI dan MTs seharusnya tidak mempunyai kekhususan dalam kurikulumnya. (2) Dengan pemberlakuan PP RI No.19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, standarisasi pendidikan dasar penyelenggara wajib belajar diselenggarakan tidak dengan standar ganda, sekalipun pengelolaan lembaga di bawah dua departemen. (3) Sebagai akibat otomatis dengan pembagian tiga jenis pendidikan dalam UU RI No.20/2003, yaitu pendidikan formal, nonformal, dan informal, maka ketentuan tentang lembaga pendidikan yang dimaksud dalam masing-masing jenis tersebut harus dijabarkan secara eksplisit.

Hattori (2007: 3-34) berpendapat adanya sebuah *ambiguity* dalam pendidikan keislaman di Indonesia. Menurutnya, kurikulum 2004 memberikan peluang kepada madrasah untuk semakin banyak mengadopsi kurikulum nasional, dan sebaliknya sekolah diberi kewenangan untuk menambah jam pelajaran yang terkait dengan keislaman. Secara sepintas terlihat adanya kecenderungan untuk menyeragamkan kurikulum pendidikan sekolah dan madrasah. Namun MI masih menerapkan kurikulum ganda, yaitu kurikulum nasional dan kurikulum keislaman dengan mengalokasikan waktu 6 hingga 10 jam per minggu untuk pelajaran agama. Dengan demikian, sekalipun pada level hukum ada upaya untuk menyeragamkan pendidikan dasar, pada tataran *grass root* keinginan masyarakat untuk mempertahankan ciri khas keislaman di madrasah atau sekolah Islam masih kuat.

Cakupan satuan pendidikan di dalam UU RI No. 20/2003 dapat dianggap lebih komprehensif dibandingkan dengan UU RI No. 2/1989. Hal ini akibat penyebutan kalimat “atau bentuk lain yang sederajat” dalam definisi pendidikan dasar secara tegas disebutkan dalam Pasal 17 UU RI 20/2003. Kalimat ini dapat diartikan sebagai pengakuan terhadap bentuk satuan pendidikan lain selain yang disebutkan dalam perundangan tersebut. Namun, dalam bagian penjelasan Pasal 17 UU RI 20/2003 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan bentuk yang sederajat sekolah dasar adalah program seperti Paket A, dan yang sederajat sekolah lanjutan pertama adalah program seperti Paket B. Dengan demikian, terdapat pembatasan institusi yang dapat diakui sebagai satuan pendidikan dasar.

Fenomena menarik yang sedang berkembang di masyarakat adalah munculnya model Sekolah Rumah dan Sekolah Alam sebagai bentuk oposisi masyarakat terhadap sistem pendidikan formal di sekolah.

Pemerintah mengakui lembaga ini sebagai salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pengentasan wajib belajar dan buta aksara. Oleh karena itu, keberadaannya diakui sebagai lembaga pendidikan informal (Kompas, 10 Januari 2007; Permanasari, 2007; Indosiar, 28 Maret 2007). Sekolah Rumah berkembang pesat di Amerika pada tahun 1990-an. Tercatat pada era itu, sekitar 300.000 anak berusia setara SD dan SMP dididik di rumah. Pemerintah setempat pada awalnya berusaha untuk menghambat perkembangan ini melalui ketentuan hukum (Lerner, 1995). Akan tetapi, keikutsertaan siswa dalam program *home-schooling* tidak dapat dibendung, dan beberapa negara bagian akhirnya mengakuinya sebagai salah satu bentuk pemenuhan *compulsory education* (Lines, 1995).

Pendidikan informal diuraikan dalam Pasal 27 UU RI No.20/2003 yang berbunyi, “ayat (1) kegiatan pendidikan informal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri; ayat (2) hasil pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan; ayat (3) ketentuan mengenai pengakuan hasil pendidikan informal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.”

Dengan diperbolehkannya siswa mengikuti ujian nasional, sekolah rumah dan sekolah alam adalah setara dengan pendidikan kesetaraan dan oleh karena itu lebih tepat jika disejajarkan dengan Program Paket atau pendidikan nonformal, bukan disejajarkan dengan pendidikan informal.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan dua hal. Pertama, terlihat adanya kecenderungan untuk tidak memasukkan tujuan pendidikan sebagai sebuah poin penting yang harus diuraikan di dalam batang tubuh UU sebagaimana UU RI No. 20/2003. Kedua, cakupan waktu dan satuan pendidikan dasar cenderung untuk diuraikan secara eksplisit dalam batang tubuh UU, dan bukan pada bagian penjelasan atau peraturan tambahan.

Analisis KonsepWajib Belajar

Wajib belajar (Wajar) dalam UU RI No. 4/1950 mempunyai definisi yang sederhana sebagai kewajiban bersekolah untuk anak berusia 8 tahun sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 10, yang berbunyi “(1) semua anak-anak yang sudah berumur 6 tahun berhak dan yang sudah berumur 8 tahun diwajibkan belajar di sekolah, sedikitnya 6 tahun lamanya; (2) belajar di sekolah agama yang telah

mendapat pengakuan dari Menteri Agama dianggap telah memenuhi kewajiban belajar; (3) kewajiban belajar itu diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia yang tersendiri.”

Pada bagian penjelasan dikemukakan bahwa alasan menetapkan usia 8 tahun sebagai usia wajib bersekolah adalah sebagai berikut. “Sekolah ini sudah barang tentu sekolah rendah, yang pendidikannya dapat dianggap sebagai pendidikan minimum yang perlu bagi tiap-tiap warga negara. Menurut ilmu pendidikan, saat anak-anak dapat mulai menerima pendidikan dan pengajaran rendah tidak sama, dan dapat bergeser antara umur 5 tahun sampai 7 & 8 tahun; maka ditetapkan bahwa yang sudah berumur 6 tahun sudah berhak dan boleh diterima di sekolah rendah, sedang batas maksimum anak-anak diharuskan bersekolah ditetapkan 8 tahun. Dengan demikian, yang diwajibkan memenuhi kewajiban belajar ialah anak-anak yang berumur 8 tahun sampai dengan 14 tahun.”

Terdapat ketidaksinkronan dalam ketentuan tersebut, yaitu masa Wajar minimal 6 tahun (sama dengan sekolah rendah/sekolah rakyat), dan usia peserta Wajar ditetapkan 8-14 tahun. Dengan usia tersebut siswa akan mengikuti pendidikan selama 7 tahun, atau jika siswa mulai bersekolah pada usia 8 tahun, pendidikan yang akan ditempuhnya apabila berhasil dengan lancar adalah minimal SMP kelas 1. Dapat diduga ketentuan tersebut terkait dengan persyaratan bekerja untuk anak-anak yang diratifikasi dalam UU RI Perburuhan tahun 1948 sebagaimana telah diuraikan di atas dalam penjelasan Penpres RI No. 19/1965.

Pada tanggal 31 Desember 1964 Presiden Sukarno mengumumkan Proklamasi Indonesia Bebas Buta Huruf (Suparjono, 1966:106), dan pada tanggal 1 Januari 1965, Komando Kewajiban Belajar diterbitkan yang menegaskan bahwa selambat-lambatnya sampai dengan akhir tahun 1968, semua warganegara Indonesia yang berumur 8–14 tahun sudah bersekolah. Konsep Wajar meliputi masa belajar di sekolah dasar dan sekolah lanjutan dengan pelaksanaan secara bertahap, dan diselenggarakan pula wajib belajar bagi orang-orang dewasa yang bekerja di pabrik, perusahaan, dan lain-lain (Suparjono, 1966: 107).

Memasuki Repelita, program Wajar diwajibkan kepada anak berusia 7 tahun selama masa sekolah dasar. Untuk mendorong suksesnya Wajar SD, digalakkan program SD Inpres pada tahun 1973, dan diselenggarakan model SD Pamong, SD Kecil, SD Terpadu, dan Program Kejar untuk melayani keperluan belajar warga terpencil dan suku terbelakang. Hingga tahun 1983, angka partisipasi SD telah mencapai 97%, dan pada tanggal 2 Mei 1984 Presiden

Soeharto menetapkan Wajib Belajar Sekolah Dasar. Sekalipun APK SD telah mencapai angka yang relatif tinggi, kesadaran penduduk di daerah terpencil untuk menyekolahkan anaknya masih rendah sebagaimana diungkapkan oleh Cowell & Holsinger (1985) dalam penelitiannya tentang SD Kecil. Faktor lain yang menghambat peningkatan angka partisipasi sekolah adalah pendapatan ekonomi keluarga (Pearse, 1985). Faktor agama diduga terkait dengan rendahnya angka bersekolah perempuan, tetapi Pearse mengungkapkan bahwa di daerah Jawa tidak ditemukan korelasi positif antara faktor sekolah agama dengan rendahnya angka partisipasi perempuan.

Konsep Wajar tidak diuraikan dalam pasal khusus pada UU RI No. 2/1989. Sebagaimana diuraikan di atas, ketentuan tentang Wajar dicantumkan dalam Pasal 14 tentang pendidikan dasar, yang menyatakan bahwa warga negara yang berumur 6 (enam) tahun berhak mengikuti pendidikan dasar, dan warga negara yang berumur 7 (tujuh) tahun berkewajiban mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang sederajat, sampai tamat. Di dalam PP RI No. 28/1990 tentang pendidikan dasar juga tidak ada pasal yang menyinggung tentang Wajar.

Dengan keberhasilan APK SD mencapai angka 97% mendorong pemerintah untuk memperpanjang masa Wajar. Berdasarkan Keputusan Bersama Mendikbud dan Mendagri pada tahun 1990 dibentuk Tim Koordinasi Wajib Belajar Sekolah Lanjutan Pertama. Mengingat APK SD di beberapa daerah masih rendah, dalam Keputusan Menko Kesra No.1 Tahun 1991 ditetapkan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun, yaitu setingkat SD dan SMP (Tilaar, 1995:274). Program ini ditetapkan sebagai gerakan nasional dalam Inpres No. 1 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar. Pada jenjang SMP juga dibentuk SMP Terbuka bagi warga negara yang tinggal di daerah terpencil, dan dianggap cukup berhasil dalam mendorong angka partisipasi SMP (Sadiman dan Rahardjo, 1997).

Inpres RI No.1/1994 merupakan satu-satunya produk hukum yang menjelaskan ketentuan Wajar secara lebih rinci pasca-UU RI No.2/1989. Salah satu butir yang perlu dicermati dalam PP ini adalah lampiran ayat (9b) dan (9c) tentang pembiayaan Wajar yang berbunyi “(b) Pembiayaan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah merupakan tanggung jawab Pemerintah, sehingga peserta didik tidak dikenakan kewajiban untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan. (c) Pembiayaan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi tanggung jawab masyarakat

dan Pemerintah dapat memberi bantuan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.”

Cukup banyak siswa yang mendaftar di sekolah swasta dengan alasan di antaranya, daya tampung sekolah negeri tidak memadai, sekolah negeri sulit diakses, dan/atau alasan mutu. Dengan alasan tersebut, siswa yang bersekolah di swasta tetap memiliki hak yang sama dengan siswa di sekolah negeri untuk memperoleh pembiayaan dari negara dalam masa wajib belajarnya. Oleh karena itu, pembiayaan Wajar di lembaga swasta seharusnya tidak sepenuhnya dibebankan kepada sekolah yang bersangkutan, yang pada akhirnya akan membebani warga negara peserta Wajar. Perlu rasio yang adil antara beban pemerintah dan beban warga negara. Menurut laporan Sunaryanto (2007), peserta didik menanggung 1,5 juta biaya langsung dan tak langsung. Laporan hasil survey Balitbang Depdiknas (2003) menyatakan bahwa tanggungan peserta didik sebesar 64--88%. Mengacu pendapat tersebut tolok ukur keberhasilan program Wajar jangan hanya ditentukan dengan parameter APK, tetapi juga parameter besar biaya yang ditanggung masyarakat.

Ketentuan Wajar secara khusus diuraikan dalam UU RI No.20/2003 Pasal 34 yang berbunyi “ayat (1) Setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar; ayat (2) Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal, pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya; ayat (3) Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat; ayat (4) Ketentuan mengenai wajib belajar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.”

Peraturan pemerintah terkait dengan pasal tersebut adalah PP No. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, yang merupakan produk hukum yang paling rinci dan tegas dalam mengatur ketentuan pelaksanaan Wajar di Indonesia selama ini. Argumentasi tentang keunggulan PP ini sebagai berikut. Pertama, tidak seperti perundangan sebelumnya, Wajar tidak didefinisikan sebagai pendidikan dalam jangka waktu tertentu (6 tahun atau 9 tahun), tetapi diartikan sebagai pendidikan minimal yang harus ditempuh rakyat. Artinya, ada kemungkinan Wajar lebih dari 9 tahun, sebagaimana ketentuan pasal 9 ayat 3, yaitu pemerintah akan menanggung biaya pendidikan warga yang berusia di atas 15 tahun dan belum menyelesaikan pendidikan minimalnya.

Kedua, Wajar adalah kewajiban yang apabila dilanggar akan mendapatkan sanksi (Pasal 5). Ketentuan ini menyebabkan wajib belajar bukan lagi

Universal Basic Education, tetapi *Compulsory Education*. Berdasarkan perundangan sebelumnya, Wajar di Indonesia tidak dapat disamakan dengan program Wajar di negara lain, seperti Jepang yang menggratiskan biaya pendidikan untuk SD dan SMP, memperlakukan sistem kenaikan kelas secara otomatis, dan memberikan sanksi kepada orang tua yang tidak mengirimkan anaknya ke sekolah.

Ketiga, untuk memudahkan akses Wajar beberapa keluhan masyarakat tentang pungutan liar di lembaga penyelenggara wajib belajar, diskriminasi terhadap pendaftar wajib belajar, dan persyaratan *calistung* bagi pendaftar atau keberpihakan kepada lulusan TK/TPA diantisipasi dalam ketentuan eksplisit Pasal 5 PP RI No. 47/2008. Besarnya biaya masuk dan biaya sekolah adalah dampak dari pemberian otonomi kepada sekolah. Akan tetapi, alih-alih mendorong semua warga negara untuk mengikuti program Wajar, otonomi sekolah dalam hal ini justru menghambat rakyat untuk menyempurnakan kewajiban ini. Oleh karena itu, kasus ini seharusnya menjadi salah satu poin yang perlu ditegaskan dengan peraturan yang membatasi biaya masuk sekolah di daerah (Saifullah, 1998).

Ketentuan sanksi yang ditetapkan dalam PP RI No. 47/2008 Pasal 7 ayat (6), yaitu kewenangan pemerintah daerah untuk memberikan sanksi administratif kepada orang tua yang tidak menyekolahkan anaknya yang berusia 7–15 tahun, tidak dapat dilaksanakan dengan tegas dengan adanya fakta privatisasi pendidikan dasar. Penerapan pasal ini juga cukup sulit dengan kondisi masyarakat di bawah garis kemiskinan sebesar 18% (data tahun 2006). Namun, sanksi tersebut ditujukan kepada warga negara yang bukan karena alasan ekonomi, dengan sengaja tidak mengirimkan anaknya ke sekolah. Pemerintah berhak untuk memaksa warga negara untuk mengirimkan anaknya ke sekolah apabila program ini telah dibuat dengan biaya yang dapat dijangkau oleh masyarakat.

Keempat, pemerintah juga menjamin bahwa warga negara yang berusia di atas 15 tahun dan belum menyelesaikan program wajib belajarnya akan dibiayai oleh pemerintah sampai lulus (Pasal 9 ayat 3). Ketentuan ini tidak dipaparkan dalam perundangan sebelumnya. Adanya jaminan pembiayaan kepada peserta didik yang belum menyelesaikan program Wajar, menunjukkan bahwa Wajar dapat didefinisikan bukan lagi program 9 tahun, tetapi kemungkinan lebih dari 9 tahun. Sebagai contoh, siswa yang masuk SD pada usia 7 tahun dan kemudian lulus SD dan melanjutkan ke SMP, tetapi pada akhirnya tidak lulus SMP, dan harus mengulang satu tahun, berarti masa pendidikannya menjadi 10 tahun. Karena

belum ada ketentuan yang menjelaskan pasal ini, maka ada kemungkinan seorang peserta didik menyelesaikan Wajar dalam waktu 10, 11 atau 12 tahun, apabila sistem pendidikan Indonesia tidak memiliki aturan mengeluarkan siswa yang secara berulang tidak dapat naik kelas dan/ atau lulus.

Berdasarkan hal di atas, ada dua konsep Wajar yang dapat diajukan. Pertama, Wajar sebagai program pendidikan dasar selama 9 tahun, terhitung dari kelas 1 SD sampai dengan kelas 3 SMP tanpa memperdulikan kelulusan. Kedua, Wajar sebagai kelulusan pendidikan dasar (memperoleh sertifikat belajar). Dalam konsep pertama peserta didik tidak perlu mengulang masa belajarnya setahun apabila tidak naik kelas dan/atau tidak lulus, tetapi cukup mengikuti bimbingan dan ujian sekali lagi (ujian tahap kedua). Dengan pengertian ini pemerintah akan mengurangi tanggungan pembiayaan Wajar, yaitu hanya 9 tahun per peserta didik. Konsep kedua bermakna seorang peserta didik dikatakan menyelesaikan program Wajar setelah dia berhasil lulus SMP. Apabila dia tidak lulus, maka pemerintah berkewajiban membiayainya sampai dia lulus dalam ujian nasional SMP.

Kelima, wewenang juga diberikan kepada Pemda untuk menyelenggarakan Wajar di tingkat pendidikan menengah (Pasal 7 ayat 4 PP 47/2008). Ketentuan ini untuk mendongkrak angka partisipasi sekolah menengah yang masih rendah. Pada kenyataannya banyak daerah yang secara finansial belum dapat melaksanakan program ini, dan kebijakan ini juga dalam beberapa kasus menjadi materi politisi berkampanye.

Mewajibkan pendidikan menengah adalah sebuah kebijakan yang tidak populer, karena alasan berikut. (1) Pendidikan menengah meliputi pendidikan menengah umum (SMA/MA) dan pendidikan menengah kejuruan (SMK/MK). Mewajibkan pendidikan menengah artinya mengharuskan pemerintah untuk membiayai pendidikan di kedua jenis sekolah yang berbeda dari segi total biaya dan lebih mahal daripada biaya pendidikan dasar. (2) Kurikulum yang berbeda antara pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan tidak dapat diwajibkan karena akan menyebabkan kewajiban belajar menjadi diskriminatif. (3) Masa belajar SMA dan SMK yang berbeda, yaitu diberinya peluang kepada SMK untuk memperpanjang pendidikan menjadi lebih 3 tahun (UU RI No.29/1990, Pasal 5 bagian penjelasan). (4) Ketentuan UU RI Perburuan yang mengizinkan anak berusia 16 tahun untuk bekerja menegaskan tentang hak warga negara berusia 16 tahun untuk memilih bekerja daripada bersekolah. Oleh karena itu, secara azasi, pen-

didikan menengah adalah pendidikan pilihan dan bukan pendidikan yang dapat diwajibkan karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang lain.

Ide untuk mewajibkan pendidikan menengah, terutama SMA juga pernah mencuat di Jepang pada era 80-an sebagaimana dikemukakan oleh Okuda & Hishimura (1983). Keduanya berargumen bahwa Wajar pendidikan menengah tidak logis dilaksanakan karena pada usia tersebut, siswa harus diberi kesempatan untuk memilih beragam ilmu dan keahlian yang sesuai dengan minatnya. Sekalipun pada tahun 80-an Angka Partisipasi SMA di Jepang telah mencapai 94%, namun masih banyak siswa yang berkeinginan untuk memilih *course* yang ditawarkan sekolah kejuruan. Masih menjadi pertanyaan apakah para siswa akan senang jika dipaksa belajar di SMA. Oleh karena itu, wacana tentang Wajar tingkat pendidikan menengah tidak sekedar tentang menggratiskan biaya pendidikan, tetapi harus memperhatikan unsur demokrasi dan kebebasan individu dalam menentukan masa depannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Transisi konsep pendidikan dasar di Indonesia dalam empat produk hukum Sistem Pendidikan Nasional terjadi karena adanya upaya untuk menyesuaikan dengan perubahan sosial masyarakat dan perkembangan teori pendidikan. Kondisi ekonomi masyarakat dan situasi kebutuhan tenaga kerja untuk membangun negara turut mendukung transisi konsep pendidikan dasar, dari pendidikan yang berorientasi pada pengembangan jiwa, raga, dan otak menjadi pendidikan untuk menghasilkan tenaga kerja, dan kemudian selanjutnya berkembang menjadi pendidikan untuk membentuk jiwa pribadi, anggota masyarakat, warga negara dan warga dunia, dan sebagai

pendidikan persiapan untuk memasuki pendidikan menengah.

Dari segi fleksibilitasnya dapat disimpulkan bahwa UU RI No. 4/1950 menguraikan secara eksplisit tujuan pendidikan dasar, sedangkan PP RI No.19/1965 dan UU RI No.2/1989 cenderung tidak memasukkan tujuan dalam tubuh UU RI, tetapi memasukkan uraian tentang cakupan pendidikan dasar. Transisi nomenklatur terjadi karena adanya penyesuaian dengan sistem persekolahan Barat, dan karena adanya pertimbangan bahasa serta sistem pendidikan yang bersifat populer dan tidak diskriminatif.

Wajib belajar berkembang dari pengertian *universal basic education* menjadi *compulsory education*. Perkembangan ini dipengaruhi oleh kesuksesan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar. Dengan perubahan konsep tersebut, secara otomatis terjadi perubahan dalam ketentuan pelaksanaan Wajar. Perpanjangan Wajar hingga tingkat pendidikan menengah perlu dikaji ulang mengingat keragaman jenis pendidikan menengah, dan beban biaya yang harus ditanggung pemerintah.

Peraturan Pemerintah tentang pendidikan dasar belum mengalami revisi semenjak PP RI No.28/1990, sementara konsep pendidikan dasar dan wajib belajar telah mengalami perubahan cakupan, jenjang, jenis dan tujuan dalam UU RI No.20/2003 dan PP RI No. 47/2008. Oleh karena itu, pembuatan produk hukum yang lebih komprehensif, actual, dan mampu menangkap aspirasi masyarakat perlu dilakukan.

Studi ini belum menganalisis dengan detil transisi kurikulum pendidikan dasar, dan dengan diberlakukannya standardisasi pendidikan dan sistem akreditasi sekolah dan madrasah studi lanjutan dianggap perlu untuk dilakukan.

DAFTAR RUJUKAN

- Aman, S. 1980. *Perkembangan Organisasi Pengurusan Sekolah di Indonesia*. Jakarta: Kurnia Esa.
- Court, J.F. 1946. Some Proposals for Postwar Education in Indonesia. *The Far Eastern Quarterly*, (5) 2: 152-161, (Online), (<http://links.jstor.org>, diakses 20 Februari 2008).
- Cowell, R.N. & Holsinger, D.B. 1985. Indonesia's Small Schools Project: A Fresh Look at a Persistent Problem. *International Review of Education*, 31 (2): 175-187, (Online), (<http://links.jstor.org>, diakses 13 Maret 2008).
- Djojonegoro, W. 1996. *50 Tahun Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan, Depdikbud.
- Hattori, M. 2007. Aimaika suru kanka, madorasa no seidoka to pusanntoren no tayouka. Dalam S. Nishino & M. Hattori (Eds), *Henbou Suru Indonesia/Isuramu Kyouiku* (hlm.3-34). Tokyo: Toyo Daigaku Ajia Bunka Kenkyuu/Ajia Chiiki Kenkyuu Senta.
- Indosiar News. 28 Maret, 2007. *Homeschooling, Sekolah Rumah atau Rumah Sekolah*, (Online), (<http://www.indosiar.com/news/anda-perlu-tahu/60082/homeschooling-sekolah-rumah-atau-rumah-sekolah>, diakses 12 Desember 2008).
- Instruksi Presiden RI No. 1 Tahun 1994 tentang Wajib Belajar Pendidikan Dasar. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan

- Republik Indonesia, (Online), (<http://www.jdih.bpk.go.id/index.php>, diakses 25 September 2008).
- Kompas. 10 Januari, 2007. *Sekolah-Rumah Perlu Pengakuan Negara*, (Online), (<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0701/10/humaniora/3225927.htm>, diakses 12 Desember 2008).
- Lerner, J.S. 1995. Protecting Home Schooling through the Casey Undue Burden Standard. *The University of Chicago Law Review*, 62 (1): 363-392, (Online), (<http://www.jstor.org>, diakses 25 Desember 2008).
- Lines, P.M. 1995. *Home Schooling*. ERIC Digest. ERIC Identifier: ED381849, (Online), (<http://www.eric-digests.org/1996-1/home.htm>, diakses 18 Desember 2008).
- Mestoko, S. 1985. *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Mooney, F.E. 1962. Some Highlights of the Development of Secondary & Teacher Education in Indonesia: 1951-1961. *Peabody Journal of Education*, 40 (3): 137-141, (Online), (<http://links.jstor.org>, diakses 26 Februari 2008).
- Mooney, F.E. 1963. United States-Indonesian Co-operation in Higher Education: 1950-1961. *The Journal of Higher Education* 34 (2): 94-96, (Online), (<http://links.jstor.org>, diakses 26 Februari 2008).
- Nasution, S. 1995. *Sejarah Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nishimura, S. 1985. Indonesia no dokuritsu sennsouki ni okeru kyouikuseisaku no seiritsukatei. *Hikaku Kyouiku Bunka KenkyUU Rishisetsu Kiyou*, 1985 (36): 63-77.
- Okuda, S. & Hishimura, Y. 1983. The Development of Secondary Education in Japan after World War II. *Higher Education, Planning and Policy* (12) 5: 567-578, (Online), (<http://www.jstor.org>, diakses 13 April 2008).
- Pearse, R. 1985. Factors Related to Inequality in Participation in Schooling in Java. *International Educational Development*, 15 (1): 11-26.
- Penetapan Presiden RI No. 19 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila. Dalam E. Suparjono. 1966. *Sistem Pendidikan Nasional Pantjasila* (hlm.22-33). Djakarta: Penerbit Bharata.
- Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (Online), (<http://www.jdih.bpk.go.id/index.php>, diakses 25 September 2008).
- Peraturan Pemerintah RI No. 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (Online), (<http://www.jdih.bpk.go.id/index.php>, diakses 25 September 2008).
- Peraturan Pemerintah RI No.47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (Online), (<http://www.jdih.bpk.go.id/index.php>, diakses 25 September 2008).
- Permanasari, I. 5 Mei, 2007. Sekolah Rumah, Pilihan untuk Kembangkan Potensi Anak. *Kompas*, (Online), (<http://www2.kompas.com/kompas-cetak>, diakses 10 Desember 2008).
- Poerbakawatja, S. 1974. *Suatu Pemikiran Mengenai Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Idayu.
- Sadiman, A.S. & Rahardjo, R. 1997. *Contribution of SMP Terbuka toward Lifelong Learning in Indonesia*. Report on Lifelong Learning Policies, Practices and Programs. Reproduced by EDRS.
- Saifullah, A. 1998. Permasalahan Pendidikan Berkenaan dengan Wajib Belajar 9 Tahun Pendidikan Dasar. *Jurnal Ilmu Pendidikan* 5 (2): 67-81.
- Sunaryanto, A. 8 Maret, 2007. Wajib Belajar Tak Sekedar Angka Partisipasi. *Tempo Interaktif*, (Online), (<http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2007/03/08/brk,20070308-95047.id.html>, diakses 20 Desember 2008)
- Suparjono, E. 1966. *Sistem Pendidikan Nasional Pantjasila*. Djakarta: Penerbit Bharata.
- Thomas, R.M. 1966. Educational Remnants of Military Occupation: The Japanese in Indonesia. *Asian Survey*, 6 (11): 630-642, (Online), (<http://www.jstor.org>, diakses 23 April 2008).
- Thomas, R.M. 1990. Education Law as a Mirror of Maturity: The Indonesian Case. *International Review of Education*, 36 (1): 7-19, (Online), (<http://www.jstor.org>, diakses 23 April 2008).
- Tilaar, H.A.R. 1995. *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995: Suatu Analisis Kebijakan*. Jakarta: Grasindo.
- Undang-Undang RI No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Dalam H.A.R. Tilaar. 1995. *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995: Suatu Analisis Kebijakan* (hlm.656-677). Jakarta: Grasindo.
- Undang-Undang RI No.2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (Online), (<http://www.jdih.bpk.go.id/index.php>, diakses 25 September 2008).
- Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (Online), (<http://www.jdih.bpk.go.id/index.php>, diakses 25 September 2008).