

PROBLEMATIKA DALAM MEWUJUDKAN CITA-CITA NKRI: PERMASALAHAN DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN REFORMASI PENDIDIKAN NASIONAL

H.A.R. Tilaar

Abstract

Indonesia has been making reforms in many aspects for more than eight years, but there is no strong indicator to show the multi dimension crisis ending soon. This article focuses the discussion on education aspect particularly its role in improving the quality of life of Indonesian people. In the line with the amendment of Constitution of 1945, the national education should have clear and appropriate vision and strategic planning to achieve the national objectives of education. This article emphasizes the role of local governments in implementing basic education program both in long and short terms.

Kata kunci: reformasi pendidikan, cita-cita NKRI

PENDAHULUAN

Sewindu reformasi keterpurukan bangsa masih terus berlanjut dan belum ada tanda-tanda berakhirnya. Mungkin hal ini disebabkan karena kita masih terus di dalam suasana euforia demokrasi. Tidak dapat disangkal telah banyak hal yang telah kita capai selama ini. Namun demikian reformasi bukan hanya berarti reformasi dalam lembaga-lembaga negara, undang-undang, pembersihan aparat birokrasi dan sebagainya. Reformasi yang sebenarnya harus dimulai dari diri sendiri. Kondisi untuk melaksanakan cita-cita reformasi yang sebenarnya antara lain telah diletakkan dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Inti dari amandemen UUD 1945 adalah memantapkan kemerdekaan yang telah diperjuangkan melawan Orde Baru. Kemerdekaan yang sesungguhnya merupakan kondisi dari pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Peranan pendidikan di dalam mewujudkan cita-cita reformasi sebagai awal dari perubahan tingkah-laku pribadi telah dengan jelas diamanatkan di dalam amandemen UUD 1945 Pasal 31 Ayat (4). Apakah problem-problem yang men-dasar dilihat dari segi pendidikan? Ada tiga hal yang secara eksplisit ditonjolkan:

1. Menyegarkan kembali ingatan kita tentang apa yang dinyatakan oleh *founding fathers* kita mengenai tujuan membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis dan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, yang akan dicapai melalui pendidikan.

2. Satu sistem pendidikan nasional untuk menegakkan NKRI.
3. Didukung oleh sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD.

Problematis yang pertama tampaknya belum ada kejelasan. Problematis yang kedua telah diatur melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 2005 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Problematis yang ketiga masih belum tuntas.

Tulisan ini akan menyoroti ketiga permasalahan tersebut di atas serta mencari jalan penyelesaiannya.

PEMBAHASAN

Pendidikan, Kemerdekaan dan Kemiskinan

Masalah pokok di negara berkembang seperti Indonesia ialah kemiskinan. Peranan pendidikan di dalam penuntasan kemiskinan telah merupakan kajian dari para ahli ekonomi seperti Amartya Sen dan Jeffrey Sachs. Mengapa kemiskinan masih terus berlarut di banyak negara berkembang? Menurut Amartya Sen hal ini berkaitan dengan kemerdekaan yang dibatasi. Kemerdekaan individu yang terpasung karena sistem politik menyebabkan rakyat banyak tidak dapat menyuarakan penderitaannya. Demikian rakyat banyak tidak mempunyai kesempatan untuk mengembangkan apa yang disebut depresiasi dari potensi kemampuan rakyat (*capability deprivation*). Pemasangan kapasitas untuk mengembangkan diri merupakan pemasang terhadap kemampuan manusia (*human capability*) sebagai salah satu modal

dasar dalam pembangunan. Sebenarnya menurut Amartya Sen ada sejenis "Strategi Timur" yang sangat mementingkan modal manusia (human capital) di dalam pembangunannya. Sebagai contoh misalnya India dan Cina yang masing-masing menempuh jalannya sendiri di dalam memacu pengembangan masyarakatnya, kedua-duanya sangat mementingkan pengembangan kemampuan manusia. Bagaimana kaitan antara pendidikan dan penuntasan kemiskinan dijelaskan antara lain oleh Jeffrey Sachs. Menurut Jeffrey Sachs di dalam bukunya *The End of Poverty* salah satu mekanisme dalam penuntasan kemiskinan ialah pengembangan human capital terutama pendidikan dan kesehatan. Melanjutkan konsep-konsep filosofis dari Amartya Kumar Sen serta paham libertarianisme dari Nosick, Jeffrey Sachs mengemukakan programnya dalam enam paket penuntasan kemiskinan. Menurut Sachs kemiskinan ditandai oleh lemahnya berbagai jenis kapital yaitu:

- 1) Kapital manusia (human capital) terutama dalam kesehatan, gizi, dan keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan.
- 2) Kapital bisnis (business capital). Sarana-sarana yang diperlukan di dalam transportasi untuk pertanian, industri dan servis.
- 3) Infrastruktur: jalan, tenaga listrik, air minum, sanitasi dan sebagainya.
- 4) Kapital alamiah (natural capital) berupa tanah pertanian, biodiversitas.
- 5) Kapital lembaga-lembaga publik seperti hukum dagang, hukum peradilan, pelayanan pemerintah.
- 6) Kapital ilmu pengetahuan (knowledge capital) berupa know how ilmu dan teknologi yang meningkatkan produktivitas yang dapat meningkatkan natural capital.⁵

Pendekatan ekonomis ini terlalu melihat masalah pendidikan sebagai sarana untuk peningkatan produktivitas. Ada dua hal yang perlu dicatat di dalam pemikiran Amartya Sen dan Jeffrey Sachs. *Pertama* ialah pentingnya kemerdekaan dalam pengembangan pribadi manusia. Proses pendidikan yang memenjarakan kemerdekaan pribadi atau tidak mengembangkan kemampuan seseorang tentunya tidak dapat diharapkan untuk mengatasi masalah-masalah kemiskinan. Kemiskinan menurut Sen bukan hanya dalam arti ekonomis tetapi juga kemiskinan politis, kemiskinan pendidikan, kemiskinan kesehatan. Pendidikan untuk kemerdekaan manusia sangat sesuai dengan konsep Amartya Kumar Sen. *Kedua*, penuntasan kemiskinan bukan hanya dapat dicapai secara pengembangan suatu sektor tentu saja tetapi berbagai berbagai sektor penting yang berkenaan dengan kepentingan rakyat banyak. Salah satu program yang penting ialah pendidikan serta

pengembangan ilmu pengetahuan melalui pendidikan tersebut.

Arti Amandemen UUD 1945 Pasal 31 Ayat (4) Dalam Penuntasan Kemiskinan

Amandemen keempat UUD 1945 Pasal 31 Ayat (4) menyatakan:

1. Setiap warganegara berhak mendapatkan pendidikan.
2. Setiap warganegara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional.
4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD.
5. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Ringkasnya amandemen tersebut di atas menunjukkan kepada betapa pentingnya peranan pendidikan di dalam upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan merupakan sarana yang sangat penting di dalam upaya mencapai cita-cita masyarakat yang maju dan berbahagia berdasarkan Pancasila.

Dalam kenyataannya masyarakat kita dewasa masih tergolong masyarakat miskin. Bagaimanakah agar supaya kemiskinan tersebut dapat dituntaskan? Telah kita lihat upaya penuntasan kemiskinan hanya dapat dilaksanakan apabila anggotanya adalah warganegara yang cerdas melalui pendidikan dasar. Inilah yang harus merupakan prioritas program pendidikan yang ditujukan kepada sebagian besar rakyat yang masih hidup di bawah garis kemiskinan. Pendidikan dasar yang bebas akan dapat meningkatkan kemampuan rakyat banyak untuk memperbaiki taraf kehidupannya. Pendidikan merupakan upaya untuk menghapuskan deprivasi kemampuan rakyat yang terkungkung karena kemiskinan. Oleh sebab itu pendidikan dasar gratis merupakan upaya dan sarana penting untuk membangun masyarakat makmur dan sejahtera. Pandangan pendidikan yang demikian menurut John Dewey tentunya bukanlah pandangan pendidikan yang elitis atau berdasarkan asumsi-asumsi liberalisme. Secara logis program-program lainnya dalam paket penuntasan kemiskinan seperti berbagai infra-struktur serta kebutuhan-kebutuhan birokrasi pemerintahan hendaknya menunjang pencapaian tujuan utama tersebut. Hal ini berarti kelima program kapital dasar lainnya menurut konsep Jeffrey Sachs semuanya penting dan diarahkan kepada penunjang kemampuan dan kapabilitas rakyat

banyak. Program-program lainnya tersebut merupakan kondisi dalam mengembangkan capability deprivation tersebut. Inilah apa yang disebut pembangunan yang berorientasi kepada rakyat banyak, rakyat yang miskin.

Perlu Visi Perlunya Visi Pendidikan Nasional yang Jelas dan Terarah

Dewasa ini masyarakat terus diresahkan oleh kebijakan pendidikan nasional tanpa arah yang jelas. Kita lihat saja misalnya di dalam pelaksanaan evaluasi pendidikan dalam bentuk Ujian Negara yang menghebohkan itu. Kualitas pendidikan nasional terpuruk namun upaya-upaya untuk mengatasinya tidak didasarkan kepada perencanaan yang matang. Kita telah mempunyai Undang-Undang No. 20 Tahun 2005 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Demikian pula Undang-Undang No. 19 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen. Dari kedua undang-undang ini lahirlah peraturan-peraturan yang tidak terarah kepada peningkatan mutu pendidikan nasional seperti PP No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Pendidikan Nasional yang telah melahirkan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) yang telah menjadi suatu gurita kekuasaan yang menghebohkan. Badan ini misalnya melakukan ujian nasional yang menggemparkan itu yang tidak memberikan sumbangan di dalam pemecahan masalah pendidikan yang terpuruk.

Apakah yang menjadi biang keladi dari kekacauan perencanaan pendidikan tersebut? Menurut pendapat penulis kita sebenarnya belum mempunyai visi pembangunan nasional yang jelas. Memang kita telah mempunyai Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004–2009. Di dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional No. 25 Tahun 2004 dikatakan bahwa proses perencanaan tersebut baik jangka panjang maupun jangka menengah mencakup lima pendekatan dalam keseluruhan rangkaian perencanaan yaitu 1) politik, 2) teknokratik, 3) partisipatif, 4) top-down, dan 5) bottom-up. Jelas kelihatan di sini undang-undang kita yang sudah ada yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah masih terlalu banyak berbau politik. Kita lihat saja misalnya RUU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005–2025 yang telah disampaikan oleh Presiden ke DPR merumuskan sasaran pokok dalam 20 tahun mendatang antara lain terwujudnya **daya saing** bangsa untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera.⁸ Apakah sasaran pokok ini

diarahkan kepada kepentingan rakyat banyak ataukah untuk kepentingan ekonomi serta politik? Nilai-nilai Pancasila di dalam UUD 1945 bukan menekankan kepada persaingan tetapi kebersamaan. Oleh sebab itu saya kira prioritas utama dan pertama dalam pembangunan nasional kita baik jangka pendek maupun jangka panjang ialah membina kesatuan dan kebersamaan bangsa Indonesia. Di dalam kebersamaan itulah kita dapat meningkatkan daya saing sebagai bangsa.

Renstra Departemen Pendidikan Nasional: Tinjauan Kritis

Apabila kita teliti RENSTRA tersebut maka paradigma yang mendasarinya adalah neoliberalisme. Demikian pula tujuan utama dari RENSTRA tersebut adalah membina bangsa Indonesia yang dapat bersaing. Dengan jelas tampak bagai-mana RENSTRA tersebut didasarkan kepada epistema ekonomi dan politik dan bukan kepada epistema pedagogis. Penyusunan RENSTRA tersebut dengan jelas menggunakan paradigma ORBEX yaitu "*organizing for business excellence*." Pendidikan dianggap sebagai suatu organisasi bisnis yang ditujukan untuk memperoleh keuntungan (profit) dalam jangka waktu yang cepat. Kalau paradigma tersebut diatas dijadikan arah dari pendidikan nasional maka dapat diprediksikan semakin menjauhi dari amanat UUD 1945 yaitu untuk mencerdaskan bangsa kita. Dengan kata lain RENSTRA Departemen Pendidikan Nasional tidak diarahkan untuk kepentingan rakyat banyak yang miskin tetapi melahirkan suatu sistem pendidikan nasional yang liberalistis.

Amanat UUD 1945 dan Manusia Indonesia Cerdas

Seperti yang diamanatkan di dalam Pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan membentuk Negara kita ialah membangun manusia atau bangsa Indonesia yang cerdas. Bangsa yang cerdas pertamanya adalah bangsa yang dibebaskan dari berbagai kungkungan kemiskinan. Seperti yang telah kita lihat kemiskinan bukan hanya dalam aspek ekonomis tetapi juga di dalam aspek pendidikan, kesehatan, dan terlebih-lebih pada kemerdekaan. Pembangunan seharusnya merupakan pembangunan yang membebaskan rakyat dan bangsa kita. Disinilah letak pendidikan nasional yang bertujuan untuk mengembangkan manusia Indonesia merdeka dan cerdas. Selama hal ini belum tercapai maka sebenarnya bangsa kita itu belum merdeka di dalam arti yang sebenarnya. Melalui pendidikan manusia

yang cerdas akan membuka berbagai kemungkinan dan kemampuannya. Dan oleh karena tingkat kehidupan rakyat Indonesia sebagian besar masih pada taraf kemiskinan maka peranan pendidikan nasional sangat berarti dan oleh sebab itu perlu diprioritaskan. Prioritas tersebut haruslah didukung dengan tersedianya dana yang memadai seperti yang diamanatkan dalam amandemen UUD 1945. Hal ini perlu disadari benar oleh sebab kemampuan untuk memperoleh pendidikan yang berkualitas masih jauh dari jangkauan rakyat banyak. Oleh sebab itu sewajarnya apabila APBN dan APBD memberikan prioritas kepada kebutuhan rakyat banyak yang miskin itu.

Tabel di bawah ini menunjukkan profil dari manusia Indonesia cerdas.

Manusia Indonesia Cerdas (Manusia Pancasila)

SIKAP DAN TINGKAH LAKU	KOMPETENSI
C erdik – Pandai (Educated)	Kemampuan analitik Dapat memilih Terus-menerus belajar
E nergik – Kreatif	Daya kreatif Kerja keras (hard work) Tahan uji (perseverance)
R esponsif dalam Masyarakat Demokrasi	Toleran Persatuan Indonesia Multikulturalis
D aya Guna (Skilled)	Trampil Memanfaatkan dan memelihara lingkungan
A khlak Mulia	Bermoral Religius Anti KKN
S opan Santun (Civilized)	Menghormati adat lokal dan Tata pergaulan internasional

Langkah-Langkah Penyelesaian Kemelut Pendidikan Nasional Dewasa Ini

Secara logis pembangunan pendidikan nasional baik jangka panjang maupun jangka menengah dijabarkan dari rencana pembangunan jangka panjang. Hingga saat ini kita belum mempunyai undang-undang tersebut. Pada era Orde Baru kita mengenal adanya Garis Besar Haluan Negara yang daripadanya dijabarkan rencana pembangunan nasional. Oleh sebabancang-ancang sebagai acuan pembangunan jangka panjang maupun menengah

tidak digariskan di dalam UUD 1945 maka Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang harus segera diselesaikan oleh DPR. Dari situlah dijabarkan Undang-Undang Pembangunan Jangka Menengah serta RENSTRA dari departemen teknis seperti Departemen Pendidikan Nasional.

Sambil menunggu adanya undang-undang perencanaan pembangunan jangka panjang oleh pemerintah maka sudah perlu dipersiapkan daerah-daerah untuk melaksanakan amanat UUD tersebut. Pelaksanaan pendidikan dasar yang diwajibkan untuk semua warganegara bukan saja menyediakan dana yang memadai sebanyak 20% dari APBN/APBD tetapi juga meminta persiapan-persiapan terlaksananya. Menurut UU No. 25 Tahun 2005 pelaksanaan wajib belajar di daerah dijabarkan dari PP yang mengatur program wajib belajar itu. Selain daripada itu sumber daya manusia serta sarana-sarana penunjang lainnya (opportunity to learn, OTL) untuk pelaksanaan wajib belajar perlu dipersiapkan.

Kesemrawutan karena tidak tersedianya perangkat hukum di dalam perencanaan nasional dan di daerah serta belum adanya platform pembangunan pendidikan yang jelas lebih mempersulit keadaan. Coba kita lihat apa isi RENSTRA Departemen Pendidikan Nasional yang akan dijadikan bahan penjabaran dari pelaksanaan wajib belajar di daerah. Apabila kita simak RENSTRA tersebut maka paradigma penyusunannya tidak sesuai dengan roh UUD 1945. RENSTRA tersebut disusun berdasarkan kepentingan ekonomi yaitu prinsip ORBEX (Organizing for Business Excellence). Jadi tujuan utama dari RENSTRA adalah memberikan output jangka pendek seperti kemampuan daya saing, target-target kuantitatif serta proses pendidikan yang hanya melihat output bukan sebagai suatu proses yang berkesinambungan. Dengan kata lain RENSTRA Diknas tersebut perlu ditata dan disusun kembali dengan menggunakan epistema-epistema pedagogik yaitu untuk kepentingan anak bangsa Indonesia yang ditunjang oleh epistema-epistema ekonomi dan politik. Berdasarkan epistema pedagogik tersebut disusun rencana kerja dalam rangka untuk mewujudkan cita-cita nasional dalam wadah NKRI.

Sementara itu pendidikan untuk anak bangsa tidak dapat distop sementara menunggu lahirnya undang-undang dan peraturan pelaksanaan yang lebih baik yang biasanya meminta cukup waktu yang panjang. Untuk sementara diadakan suatu tinjauan yang kritis dan mendalam terhadap produk hukum yang lebih rendah seperti Keputusan Menteri serta

PP khususnya PP No. 19 Tahun 2006. Langkah darurat perlu segera dilakukan antara lain konsolidasi di tingkah daerah untuk merencanakan pelaksanaan wajib belajar 9 tahun. Persiapan ter-sebut sangat diperlukan sambil menanti pelaksanaan pembiayaan yang memadai baik pada tingkat nasional maupun di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Drucker, P. F. (1990). *The new realities*. London: Mandarin Paperback.
- Dewey, J. (1961). *Democracy and education*. New York: McMillan.
- _____. (1963). *Philosophy and civilization*. New York: Capricorn Books.
- Mugasejati, N. P., & Murtanto, Ucu. (2006). *Kritik globalisasi & neoliberalisme*. Yogyakarta: FISIP UGM.
- Madjid, N. (2004). *Indonesia kita*, Jakarta: Gramedia.
- Olssen, M., Codd, J., & O'Neill, A. (2004). *Education policy, globalization, citizenship & democracy*. London: Sage Publications.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Pendidikan Nasional.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 9 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004 - 2009.
- RENSTRA, Departemen Pendidikan Nasional 2005-2009.
- RUU Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. (Naskah Pemerintah, 18 Maret 2005).
- Sachs, J. D. (2005). *The end of poverty*. New York: Penguin Press.
- Sen, A. K. (1995). *Inequality reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. (2000). *Demokrasi (tidak) bisa memberantas kemiskinan*. Bandung: Mizan.
- _____. (2000). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.

- _____. (2005). *Manifesto pendidikan nasional*. Jakarta: KOMPAS.
- _____. (2004). *Multikulturalisme*. Jakarta: Grasindo.
- _____. (2004). *Kekuasaan dan pendidikan*. Magelang: Indonesiatera.
- _____. *Standarisasi membangun manusia Indonesia cerdas*. (akan terbit 2006).
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat).
- Yayasan Tifa. (2005). *Semua bisa seperti Jembrana: Kisah sukses sebuah kabupaten meningkatkan kesejahteraan rakyatnya*. Jakarta.

KETERANGAN PENULIS

Prof. Dr. H.A.R Tilaar, M.Sc.Ed, Profesor Emeritus, lahir di Tondano, Juni 1932. Menyelesaikan Sarjana Pendidikan UI tahun 1961. Memperoleh gelar M.Sc.Ed. dan Doctor dari Indiana University, Bloomington, Indiana AS. Sering diundang sebagai pembicara di berbagai seminar. Menulis beberapa buku antara lain, *Pendidikan dalam Pembangunan Nasional Menyongsong Abad XXI (1990)*; *Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Era Globalisasi: Visi, Misi dan Program Aksi Pendidikan dan Pelatihan Menuju 2020 (1997)*; *Membenahi Pendidikan Nasional (2000)*; *Kekuasaan dan Pendidikan (2003)*. Pernah Anggota Dewan Penasihat UKRIDA Jakarta. Sekarang sebagai guru besar emeritus di berbagai perguruan tinggi.