



**NASKAH URGENSI
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL**

**BADAN KEAHLIAN DPR RI
2025**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam alinea keempat mengamanatkan kepada negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan salah satu tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa maka dilakukan melalui upaya penyelenggaraan pendidikan. Pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Lebih lanjut, Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit mengatur ketentuan mengenai pendidikan nasional. Ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.” Ayat (2) menyebutkan bahwa “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.” Ayat (3) menyatakan bahwa “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.” Ayat (4) menegaskan bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.” Selanjutnya, ayat (5) mengatur bahwa “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”

Di samping aspek yuridis normatif yang dimuat dalam Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945, dimensi kebudayaan sebagai unsur pembentuk karakter bangsa turut diperkuat dalam Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Ketentuan ini menegaskan bahwa sistem pendidikan nasional juga harus memberikan ruang yang adil dan inklusif bagi keberagaman budaya, serta menjadikan kebudayaan sebagai landasan penting dalam pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Atas dasar tersebut, maka diperlukan suatu pengaturan mengenai penyelenggaraan pendidikan nasional dalam undang-undang. Sebagai delegasi dari amanat UUD NRI Tahun 1945 dan untuk memberikan landasan hukum yang komprehensif bagi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, dibentuk Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU tentang Sisdiknas) yang menjadi pedoman dalam pengelolaan pendidikan nasional dan sumber daya pendukungnya guna mencapai tujuan pendidikan nasional. Melalui UU tentang Sisdiknas diharapkan dapat tercapai tujuan pendidikan nasional.

Sejak diundangkannya UU tentang Sisdiknas pada tahun 2003 sampai dengan saat ini, sudah banyak kebutuhan masyarakat yang belum diatur dalam undang-undang tersebut serta perlu menyesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini dan di masa yang akan datang. Kekayaan kearifan lokal dan keberagaman budaya bangsa perlu dijadikan tuas pengungkit untuk meningkatkan mutu pendidikan dan daya saing nasional, sekaligus merespons disrupsi teknologi tanpa meninggalkan jati diri bangsa dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Visi Indonesia 2045 yang menargetkan Indonesia sebagai negara berdaulat, maju, adil, dan makmur, mustahil tercapai tanpa sistem pendidikan yang mampu menghasilkan sumber

daya manusia (SDM) unggul, menguasai iptek, serta relevan dan mampu beradaptasi dengan dinamika global.¹

Dalam implementasinya, penyelenggaraan pendidikan nasional dalam UU tentang Sisdiknas belum dapat dilaksanakan secara maksimal, sehingga belum berdampak signifikan pada peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia. Terdapat berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional yang masih membutuhkan penyesuaian guna mengakomodasi dinamika yang terjadi dalam masyarakat yaitu, antara lain:

Pertama, ketimpangan dan fragmentasi tata kelola pendidikan. Salah satu tantangan mendasar dalam sistem pendidikan nasional adalah fragmentasi tata kelola antara pemerintah pusat dan daerah. Dualisme standar antara Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) juga menyulitkan pemerintah daerah dalam merancang kebijakan pendidikan yang efektif dan terukur. *Kedua*, pendanaan dan *mandatory spending* pendidikan. Kewajiban alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD sebagaimana diamanatkan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 belum sepenuhnya terealisasi secara adil dan optimal. *Ketiga*, ketimpangan pengakuan dan pendanaan pendidikan keagamaan dan nonformal. *Keempat*, relevansi kurikulum dan penjaminan mutu pendidikan. Kurikulum nasional belum sepenuhnya dirancang untuk menjamin kesinambungan antarkurikulum di jenjang dasar, menengah, dan tinggi. *Kelima*, evaluasi pendidikan belum berjalan secara menyeluruh, konsisten, dan berkualitas. Pelaksanaan asesmen saat ini cenderung bersifat administratif dan tidak sepenuhnya berorientasi pada perbaikan mutu.

Keenam, ketimpangan distribusi, jumlah yang belum mencukupi, variasi kompetensi, serta belum optimalnya kesejahteraan dan perlindungan profesi menjadi isu lintas jenjang yang memerlukan

¹Tim Penyusun Visi Indonesia 2045, *Visi Indonesia 2045*, Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2019, hal. IV.

penanganan menyeluruh terhadap pendidik dan tenaga kependidikan. *Ketujuh*, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025–2045 menetapkan percepatan wajib belajar 13 tahun sebagai strategi transformasional, meliputi 1 tahun PAUD (prasekolah) dan 12 tahun pendidikan dasar dan pendidikan menengah.² *Kedelapan*, penguatan layanan PAUD sebagai jenjang strategis dalam membangun fondasi penting bagi perkembangan kognitif, sosial, dan emosional anak. Dalam kerangka reformasi pendidikan, RUU tentang Sisdiknas perlu menempatkan PAUD sebagai jenjang yang integral dan mandiri, bukan sekadar prasyarat administratif sebelum masuk sekolah dasar. *Kesembilan*, inklusivitas dan perlindungan kelompok rentan dengan memberikan layanan pendidikan yang bermutu dan berkelanjutan. *Kesepuluh*, pelaksanaan evaluasi selama ini lebih banyak bersifat administratif dan hanya menyentuh sebagian komponen Standar Nasional Pendidikan (SNP), sehingga belum memberikan umpan balik yang efektif terhadap peningkatan mutu pembelajaran di satuan pendidikan. *Kesebelas*, akuntabilitas dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi juga harus mencakup lembaga pendidikan kedinasan dan perguruan tinggi kementerian/lembaga (PTKL).

Keduabelas, penyesuaian RUU tentang Sisdiknas dengan Putusan MK. Penyusunan RUU tentang Sisdiknas harus memperhatikan dan mengakomodasi secara utuh sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang telah mengoreksi, menafsirkan ulang, atau memperkuat norma-norma dalam UU tentang Sisdiknas. Setidaknya terdapat 6 (enam) putusan penting yang relevan dan memiliki implikasi langsung terhadap penyusunan norma dalam RUU tentang Sisdiknas, yang terdiri dari 5 (lima) Putusan MK yang merupakan pengajuan *judicial review* terhadap UU tentang Sisdiknas dan 1 (satu) Putusan MK yang merupakan pengajuan *judicial review* terhadap undang-undang lain

²Lampiran Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, hal. 83.

selain UU tentang Sisdiknas namun materi muatannya berdampak terhadap ketentuan dalam UU tentang Sisdiknas.

Berikut 5 (lima) Putusan MK yang merupakan pengajuan *judicial review* terhadap UU tentang Sisdiknas, yakni:

1. Putusan MK Nomor 011/PUU-III/2005, MK menegaskan bahwa pemenuhan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN dan APBD bersifat wajib, tidak dapat ditunda, dan tidak boleh dikurangi oleh peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945.
2. Putusan MK Nomor 24/PUU-V/2007, MK menyatakan menghapus frasa “gaji pendidik” dari pengecualian dana pendidikan. Dengan demikian, gaji pendidik diakui sebagai bagian integral dari dana pendidikan, bukan beban terpisah, sehingga harus dimasukkan dalam perhitungan anggaran 20% untuk pendidikan.
3. Putusan MK Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, MK memperjelas bahwa setiap warga negara “ikut” bertanggung jawab terhadap pendidikan, memperluas akses beasiswa bagi peserta didik berprestasi tanpa diskriminasi ekonomi, dan menafsirkan bahwa “badan hukum pendidikan” adalah fungsi, bukan bentuk hukum tertentu.
4. Putusan MK Nomor 58/PUU-VIII/2010, MK menyatakan bahwa frasa “dapat” dalam pemberian bantuan kepada lembaga pendidikan berbasis masyarakat bertentangan dengan UUD 1945 jika dimaknai untuk pendidikan dasar, karena negara wajib membiayai pendidikan dasar secara merata.
5. Putusan MK Nomor 5/PUU-X/2012, MK menyatakan bahwa pasal tentang sekolah bertaraf internasional (SBI/RSBI) dinyatakan tidak berlaku karena menimbulkan perlakuan berbeda yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan.

Berikut 1 (satu) Putusan MK yang merupakan pengajuan *judicial review* terhadap undang-undang lain selain UU tentang Sisdiknas, yakni terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007, namun materi

muatannya berdampak terhadap ketentuan dalam UU tentang Sisdiknas, yakni Putusan MK Nomor 26/PUU-IV/2006, MK memperjelas komponen *mandatory spending* pendidikan. Penghitungan anggaran pendidikan nasional tidak boleh dilakukan secara artifisial dengan memasukkan pembiayaan pendidikan kedinasan dan gaji pendidik yang bukan bagian langsung dari pembelajaran.

Memperhatikan seluruh putusan MK tersebut menegaskan perlunya harmonisasi UU tentang Sisdiknas agar selaras dengan prinsip keadilan, kesetaraan, dan jaminan konstitusional atas hak pendidikan bagi semua warga negara. Mencermati berbagai persoalan dalam sistem pendidikan nasional, mulai dari fragmentasi kewenangan, ketimpangan pendanaan, lemahnya pengakuan terhadap jalur nonformal dan kelompok rentan, hingga belum optimalnya sistem evaluasi dan perlindungan profesi pendidik dan tenaga kependidikan, perubahan terhadap UU tentang Sisdiknas menjadi suatu keharusan.

Penyusunan RUU ini menggunakan pendekatan kodifikasi hukum yang dinilai lebih tepat dibandingkan metode *omnibus law*. Kodifikasi dipilih untuk menjamin konsistensi norma sekaligus menyelaraskan berbagai regulasi sektoral pendidikan ke dalam satu sistem hukum yang utuh, sistematis, dan selaras dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kodifikasi dalam RUU tentang Sisdiknas ini secara sadar dibatasi pada tiga undang-undang utama, yakni UU tentang Sisdiknas, UU tentang Guru dan Dosen, serta UU tentang Pendidikan Tinggi. Pembatasan ini merupakan bentuk kehati-hatian dalam menyusun peraturan perundang-undangan agar tidak menggabungkan norma-norma dari berbagai bidang hukum yang memiliki karakteristik dan tujuan berbeda.

Dengan pilihan kodifikasi terbatas ini, pembentuk undang-undang menempuh jalan tengah menyatukan fondasi sistem pendidikan nasional dalam satu undang-undang induk yang utuh dan sistematis, tanpa kehilangan fleksibilitas untuk mengatur kekhususan melalui regulasi sektoral atau peraturan pelaksana. Pendekatan ini juga

konsisten dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), terutama asas kesesuaian antara jenis peraturan dengan materi muatannya.

Secara yuridis, pembaruan tiga undang-undang tersebut juga didasarkan pada hasil kajian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Melalui Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional tahun 2017, disimpulkan bahwa “UU tentang Guru dan Dosen belum memenuhi unsur-unsur sebagai undang-undang dan disarankan diubah dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan merujuk pada UU tentang Sisdiknas.”³

Sebagai bentuk tanggung jawab konstitusional, Komisi X DPR RI telah mengusulkan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 20 Tahun 2003 ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2025–2029 (nomor urut 118) dan Prolegnas Prioritas Tahun 2025 (nomor urut 14). Komisi X DPR RI menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk menyusun Naskah Akademik (NA) dan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional (RUU tentang Sisdiknas) dengan mempertimbangkan masukan dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk hasil konsultasi publik, diskusi pakar, Rapat Dengar Pendapat Umum, dan pertemuan teknis bersama kementerian terkait agar NA dan RUU dapat disusun secara komprehensif.

³Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum mengenai Sistem Pendidikan Nasional*, 2017, hal. 39.

B. Tujuan

Penyusunan RUU tentang Sisdiknas ini dilakukan dalam rangka penggabungan sekaligus perbaikan dan penyempurnaan terhadap seluruh materi muatan yang terkait dengan pengaturan tentang sistem pendidikan nasional yang selama ini telah tersebar dan diatur dalam undang-undang tersendiri, baik dalam UU tentang Sisdiknas, UU tentang Guru dan Dosen, maupun UU tentang Pendidikan Tinggi. Penggabungan tersebut bertujuan untuk mengintegrasikan pengaturan mengenai Pendidikan dalam satu sistem pendidikan nasional serta untuk mengatasi permasalahan disharmoni dan ketidaksinkronan antara beberapa undang-undang yang mengatur mengenai pendidikan, baik dalam aspek materi muatan maupun implementasinya.

Selain itu, penyusunan RUU ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mewujudkan tujuan pendidikan nasional dan mampu meningkatkan mutu pendidikan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global, sehingga perlu dilakukan pembaharuan pengaturan mengenai pendidikan yang saling terintegrasi, terencana, terstruktur, sistematis, dan komprehensif. Selain itu sistem pendidikan nasional perlu ditata kembali karena telah banyak dibentuk undang-undang sektoral yang mengatur pendidikan sesuai dengan kebutuhan sektornya dan telah terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa materi muatan UU tentang Sisdiknas.

Pengaturan dari RUU ini bertujuan untuk mengkonsolidasikan, meresistematisasi, serta melakukan reformasi hukum dalam bentuk kodifikasi terhadap materi muatan pengaturan yang terkait dengan sistem pendidikan nasional yaitu UU tentang Sisdiknas, UU tentang Guru dan Dosen, dan UU tentang Pendidikan Tinggi, dengan fokus perbaikan dan penyempurnaan pengaturan diarahkan pada beberapa aspek, antara lain:

- a. harmonisasi dan sinkronisasi definisi, batasan pengertian, dan istilah yang digunakan dalam penyelenggaraan Pendidikan;

- b. perbaikan pengaturan tata kelola Pendidikan, khususnya yang terkait tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- c. perencanaan penyelenggaraan pendidikan nasional yang terpadu melalui rencana induk pendidikan nasional;
- d. penyempurnaan pengaturan mengenai jalur pendidikan, jenjang pendidikan, dan jenis Pendidikan yang mengakomodasi prinsip *multi entry dan multi exit* (penyetaraan);
- e. perubahan ketentuan mengenai wajib belajar dari 9 (sembilan) tahun menjadi 13 (tiga belas) tahun;
- f. penyempurnaan ketentuan pendanaan pendidikan dan penggunaan anggaran pendidikan;
- g. penyempurnaan ketentuan mengenai pendidik dan tenaga kependidikan, termasuk kewenangan dalam tata kelola pendidik dan tenaga kependidikan;
- h. pencegahan dan penanganan kekerasan di satuan pendidikan; dan
- i. memperjelas pengaturan terkait standar nasional pendidikan, kurikulum, evaluasi, penjaminan mutu, dan data pendidikan.

BAB II

POKOK-POKOK PENGATURAN

Adapun pokok-pokok materi muatan RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai berikut:

1. batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim;
2. dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan nasional;
3. bahasa pengantar;
4. pengelolaan pendidikan;
5. jalur pendidikan;
6. jenjang pendidikan anak usia dini, jenjang pendidikan dasar, dan jenjang pendidikan menengah (termasuk dengan jenis pendidikan pada setiap jalur pendidikan tersebut);
7. jenjang pendidikan tinggi;
8. kerangka kualifikasi nasional;
9. pendidik dan tenaga kependidikan;
10. evaluasi;
11. penyelenggaraan pendidikan oleh perwakilan negara asing dan satuan pendidikan negara asing di Indonesia;
12. pencegahan dan penanganan kekerasan di satuan pendidikan;
13. data pendidikan;
14. pendanaan pendidikan dan penggunaan anggaran pendidikan;
15. peran serta masyarakat;
16. ketentuan peralihan;
17. ketentuan penutup.

BAB III

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan latar belakang permasalahan, tujuan, serta ruang pokok pengaturan RUU, dapat disimpulkan bahwa diperlukan perbaikan dan penyempurnaan terhadap seluruh materi muatan yang terkait dengan pengaturan tentang sistem pendidikan nasional yang selama ini telah tersebar dan diatur dalam undang-undang tersendiri yaitu UU tentang Sisdiknas, UU tentang Guru dan Dosen, dan UU tentang Pendidikan Tinggi, dalam satu undang-undang yang komprehensif dan terpadu dengan melakukan konsolidasi, resistematisasi, serta reformasi hukum dalam metode kodifikasi.