

# **POLITIK PENDIDIKAN ANAK USIA DINI DI INDONESIA**

## **Telaah Historis *Raudhatul Athfâl* (RA) dan Taman Kanak-Kanak (TK)**

**Muh. Saerozi**

Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Salatiga  
Jl. Stadion No. 3 Salatiga 50721 Jawa Tengah  
e-mail: msaerozi@yahoo.com

**Abstract: The Politic of Early Child Education In Indonesia: A Historical Analysis of *Raudhatul Athfâl* and Kindergarten.** Child education at early age for native citizen was out of the attention of the Dutch colonial administration because it did not confirm with its political target. Concern for child education at early age has only emerged to the surface since the Indonesian Republic post-independence era which marked by the introduction of Regulation of 1954. However, this law discriminates the Islamic Kindergarten (*Raudhatul Athfâl*). The introduction of Law No. 20 of 2003 gives more strength of in the position *Raudhatul Athfâl* in Indonesia. Sociologically, following the issuance of such legal foundation, competition between *Raudhatul Athfâl* and Kindergarten (TK) occurred. This competition, consequently lead to the betterment of the quality of *Raudhatul Athfâl* on side, and the phenomenon of transforming it to Kindergarten on the other.

**Kata Kunci:** pendidikan, taman kanak-kanak, raudatul athfal

### **Pendahulun**

Taman Kanak-Kanak (TK) dan Raudatul Atfal (RA) memiliki jejak sejarah yang berbeda. Undang-undang pendidikan nasional juga membedakan keduanya dalam aspek nama maupun alur birokrasinya. TK diposisikan dalam naungan Departemen Pendidikan Nasional, sedangkan RA diposisikan di bawah Departemen Agama. Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama memiliki karakteristik kebijakan yang berbeda. Misalnya, kebijakan dalam bidang ketenagaan, kurikulum, sarana-prasarana, dan keuangan. Perbedaan karakteristik tersebut dalam ranah praksis memunculkan kompetisi antara TK dan RA. Kompetisi terjadi dalam aspek yuridis maupun sosiologis. Kompetisi yuridis tampak dalam proses penyusunan perundang-undangan. Sedangkan kompetisi sosiologis tampak dalam praksis pengelolaan lembaga.

Kompetisi RA dan TK dalam makalah ini dikaji melalui pendekatan sejarah. Adapun

tujuannya adalah: Pertama, untuk mengetahui perkembangan kebijakan negara terhadap TK dan RA. Kedua, untuk mengetahui kemajuan yuridis RA. Ketiga, untuk mengukur jarak kemajuan institusional antara RA dan TK di masa sekarang.

Makalah ini secara praktis bermanfaat pula bagi para pengurus Ikatan Guru Raudatul Athfal (IGRA), kepala sekolah, guru RA/TK, dan bahkan para penentu kebijakan. Sebab banyak di antara mereka yang belum mengetahui dinamika historis RA. Sedangkan secara teoretis tulisan ini bermanfaat untuk menggenapi wacana tentang RA dari aspek sejarahnya. Sebab, buku-buku yang secara sistematis dan khusus membahas sejarah RA belum ditemukan sampai sekarang. Hal ini berbeda dengan buku yang membahas tentang Madrasah, yang jumlahnya cukup banyak.<sup>1</sup>

## **Sejarah Taman Kanak-Kanak dan *Raudatul Athfal***

Politik kolonial menjadikan pendidikan sebagai agen tenaga kerja yang murah.<sup>2</sup> Implikasinya, jumlah sekolah, sifat sekolah, dan kurikulum ditentukan sesuai orientasi politik itu. Selama masa tanam paksa, anak-anak aristokrasi Jawa diarahkan menjadi pegawai di perkebunan pemerintah. Di masa-masa selanjutnya, perluasan pendidikan ditentukan oleh kebutuhan pegawai administrasi yang murah untuk pemerintah dan perusahaan swasta.

Orientasi untuk mendapatkan tenaga kerja yang murah telah mendorong pemerintah kolonial Belanda menyelenggarakan pendidikan mulai tingkat sekolah dasar saja. Peristiwa ini terjadi sampai tahun 1894. Lembaga pendidikan yang didirikan misalnya *Europeeche Lagere School* (ELS) untuk anak-anak Belanda. Sekolah Kelas Satu (*Eerste Klasse School*) untuk anak golongan atas, dan Sekolah Kelas Dua (*Twede Klasse School*) untuk penduduk pada umumnya. Sekolah-sekolah itu pun terkonsentrasi di kota-kota penting Jawa. Pulau-pulau di luar Jawa kurang mendapat perhatian.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Misalnya, Soegardo Poerbakawatja, *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka* (1950); S. Nasution, *Sejarah Pendidikan Indonesia* (1995), I. Jumhur dan Dana Suparta, *Sejarah Pendidikan* (1976), Sri Sutjianingsih dan Sutrisno Kutoyo, *Sejarah Pendidikan Daerah Istimewa Yogyakarta* (1981), Wardiman Djojonegoro, *Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan*, (1996), Ary H. Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia* (1986), Mahmud Junus, *Sejarah Pendidikan Islam* (1960), Mulyanto Sumardi, *Sejarah Singkat Pendidikan Islam di Indonesia 1945-1975* (1978), Zuhairini yang berjudul *Sejarah Pendidikan Islam* (1992), Karel A. Steenbrink, *Pesantren, Madrasah, Sekolah* (1974), Elisabeth E. Graves, *The Minangkabau Response to Dutch Colonial Rule in the Nineteenth Century* (1981), Taufik Abdullah, *Schools and Politics: The Kaum Muda Movement in West Sumatra (1927-1933)*, Burhanuddin Daya, *Gerakan Pembaharuan Pemikiran Islam Kasus Sumatera Thawalib*, Ahmad Ramadhan, *The Place of Islamic Education in National Educational System in Indonesia* (1998), Abdurrahman Assegaf, *Politik Pendidikan Nasional: Pergeseran Kebijakan Pendidikan Agama Islam dari Proklamasi ke Reformasi* (2005), Departemen Agama RI yang berjudul *Sejarah Madrasah: Pertumbuhan, Dinamika, dan Perkembangan di Indonesia* (2004).

<sup>2</sup> S. Nasution, *Sejarah Pendidikan Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), h. 29.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 77.

Sekolah kelas dua kenyataannya juga hanya berlaku untuk sebagian kecil penduduk, sebab pendapat D. Fock, Menteri Jajahan, yang ingin menjadikan Sekolah Kelas Dua sebagai *mass education* ditolak oleh pemerintah. Alasannya, pemerintah tidak mampu memikul akibat finansial dan sosial politik. Perluasan sekolah kelas dua yang cepat diprediksi akan menimbulkan bahaya, sebab sejumlah besar manusia akan menjauhkan diri dari kehidupan desa dan pekerjaan kasar.

Target sekolah hanya menjadikan kaum pribumi melek huruf, sehingga mereka dapat diperintah secara mudah. Mereka cukup mengetahui baca, tulis, dan hitung. Oleh karena itu, agenda politik Pemerintah Kolonial Belanda -lewat Gubernur Jenderal J. B. Van Heutz tahun 1907- adalah menyelenggarakan Sekolah Desa (*Volks School*). Sekolah rakyat ini hanya sampai di kelas tiga dan sekaligus ditetapkan sebagai *mass education*.<sup>4</sup> Penjelasan tersebut sekaligus mempertegas pendapat bahwa pemerintah kolonial Belanda tidak memperhatikan pendidikan formal bagi anak usia dini pribumi. Pendidikan jenis ini dinilai tidak menguntungkan dari sisi target politik kolonial.

Di zaman pemerintahan Jepang banyak terjadi perubahan dalam sistem persekolahan. Misalnya penggantian nama-nama sekolah dan penghapusan sistem penggolongan ras dan status sosial di sekolah. Namun pendidikan untuk anak usia dini belum juga mendapat perhatian, sebab penjenjangan pendidikan dimulai dari sekolah dasar (*Kekumin Gakko*).<sup>5</sup> Perhatian pemerintah kolonial yang sangat kurang terhadap pendidikan anak usia dini telah mendorong tokoh-tokoh pribumi berinisiatif memulainya. I. Jumbuh dan Danasuparta serta Sri Sutjiatiningsih dan Sutrisno Kutoyo menunjuk Muhammadiyah dan Taman Siswa kreatif dan responsif menghadapi situasi pendidikan di zaman sulit tersebut.

## Muhammadiyah

Muhammadiyah didirikan oleh K. H. Ahmad Dahlan pada tanggal 18 November 1912 bertepatan dengan 8 Dzulhijjah 1330 H. Organisasi ini bertujuan “memajukan dan menggembirakan pengajaran dan pelajaran agama Islam di Hindia Nederland”.<sup>6</sup> Konsentrasi strategisnya adalah menyiapkan generasi yang *alim dan intelek*. Oleh karena itu Muhammadiyah mendirikan sekolah-sekolah. Program pembelajarannya dibuat mirip dengan model pengajaran Pemerintah Hindia Belanda.

Strategi pendidikan Muhammadiyah berbeda dengan Kolonial, sebab pada masa yang paling awal organisasi ini telah memelopori pendirian pendidikan Taman Kanak-Kanak. Langkah Muhammadiyah berangkat dari keputusan muktamar Aisyiyah kedua yang mengamanatkan agar Aisyiyah sebagai organisasi otonom menyelenggarakan

---

<sup>4</sup> H.A.R. Tilaar, *Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995* (Jakarta: Grasindo, 1995), h. 28.

<sup>5</sup> Ary H. Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1996), h. 27.

<sup>6</sup> Abdul Munir Mulkhan, *Warisan Intelektual K. H. Ahmad Dahlan dan Amal Usaha Muhammadiyah* (Yogyakarta: Percetakan Persatuan, 1990), h. 53.

*Frobelschool*. Pada tahun 1924 para ibu Aisyiyah mendirikan *Bustanul Athfal*. Pionir ini didirikan di tengah-tengah kampung Kauman Yogyakarta. Tujuan Aisyiyah mendirikan *Bustanul Athfal* adalah ingin menyemaikan ajaran tauhid yang benar kepada anak-anak melalui pelajaran dan berbagai permainan, nyanyian, cerita, dan lainnya yang sesuai dengan irama perkembangan anak. Jumlah *Bustanul Athfal* milik Aisyiyah terus bertambah seiring dengan bertambahnya cabang-cabang Muhammadiyah di Nusantara.<sup>7</sup>

## Taman Siswa

Selain Muhammadiyah, ada satu lagi organisasi pergerakan nasional yang sangat fokus dengan pendidikan Taman Kanak-Kanak, yaitu *Nationaal Onderwijs Instituut*, Taman Siswa. Lembaga Perguruan Kebangsaan ini didirikan pada hari Senin tanggal 3 Juli 1922 oleh R. M. Suwardi Suryaningrat yang kemudian dikenal dengan Ki Hajar Dewantara.

Taman Siswa dalam kancah cita-cita pendidikan merupakan refleksi dari pandangan hidup Ki Hajar Dewantara:

Pendidikan itu (termasuk pengajaran) bagi tiap-tiap bangsa berarti pemeliharaan guna mengembangkan benih turunan dari bangsa itu, agar dapat berkembang dengan sehat lahir batin. Untuk itu manusia-individu harus dikembangkan jiwa raganya dengan mempergunakan segala alat pendidikan yang berdasar adat-istiadat rakyat. Pendidikan yang kita terima dari bangsa Barat tidak sesuai dengan tuntutan di atas, karena pendidikan kolonial itu tidak berdasarkan kepada kebutuhan kita. Pendidikan itu hanya untuk kepentingan kolonial saja. Isinya tidak disesuaikan dengan kemajuan jiwa-raga bangsa.<sup>8</sup>

Atas dasar pandangan kultural-nasional, maka Taman Siswa mendasarkan pendidikannya pada asas Panca Darma, yaitu asas kemerdekaan, kodrat-alam, kebudayaan, kebangsaan, dan kemanusiaan. Lembaga-lembaga pendidikan yang didirikan disebut dengan “taman”. Misalnya *Taman Anak* untuk anak-anak usia 6 sampai dengan 9 tahun, *Taman Muda* untuk anak-anak usia 9 sampai dengan 10 tahun, *Taman Dewasa* untuk anak seusia SMP, dan *Taman Madya* untuk siswa seusia SMA, dan *Taman Indriya* untuk anak-anak yang berusia antara 5 sampai dengan 6 tahun. Pada akhir zaman penjajahan Belanda, Taman Siswa mempunyai 199 cabang dengan 207 perguruan yang tersebar di seluruh Indonesia. Murid berjumlah lebih kurang 20.000 orang dan guru berjumlah 650 orang. Sejarah TK terus berlanjut di zaman Pasca Proklamasi 17 Agustus 1945. Acuan yuridis kebijakan kependidikan di Indonesia juga semakin kokoh, yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”. Ayat (2) “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Mahmud Junus, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Mutiara, 1957), h. 270.

<sup>8</sup> I. Jumbuh dan Danasuparta, *Sejarah Pendidikan* (Bandung: Ilmu, 1976), h. 173-174.

<sup>9</sup> Redaksi “Citra Umbara,” *Piagam Jakarta Undang-Undang Dasar 1945* (Bandung: Citra Umbara, 2005), h. 13.

Isi pasal 31 secara tekstual tampak sangat global, sedangkan problem pendidikan begitu renik. Oleh karena itu diperlukan peraturan perundang-undangan yang lebih rinci. Proses panjang pun diperlukan untuk membuat peraturan operasional seiring dengan kondisi politik Indonesia pasca-kolonial. Menjembatani situasi itu, maka kebijakan pendidikan di Indonesia menggunakan Rencana Usaha Pendidikan/Pengajaran dan Instruksi Umum dari Menteri PP dan K pertama Ki Hajar Dewantara.<sup>10</sup> Instruksi umum Menteri PP dan K berisi seruan kepada guru agar membuang sistem pendidikan kolonial dan mengutamakan patriotisme. Menteri PP dan K mengeluarkan pula berbagai peraturan yang substansinya mengubah sistem pendidikan lama dengan sistem pendidikan baru yang lebih demokratis.<sup>11</sup>

Setelah proklamasi kemerdekaan, pendidikan bagi anak usia dini mulai mendapatkan perhatian pemerintah secara resmi. Faktanya, pendidikan rendah tidak lagi dimulai dari tingkat Sekolah Dasar, tetapi lebih maju lagi, yaitu Taman Kanak-Kanak selama 1 tahun.<sup>12</sup> Perhatian ini mencerminkan adanya progresivitas sejarah pendidikan anak usia dini di Indonesia.

Pada tanggal 5 April tahun 1950, lahir Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. Undang-Undang tersebut untuk sementara waktu hanya berlaku di wilayah Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta. Undang-Undang secara *de facto* baru berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia setelah Negara Kesatuan terbentuk kembali. Pada tahun 1954 pemerintah mengesahkan berlakunya Undang-Undang tersebut dengan nomor 12 Tahun 1954 dan mengundangkannya pada tanggal 18 Maret 1954, lembaran Negara No. 38 Tahun 1954.<sup>13</sup>

Berdasarkan Undang-undang terbaru, maka secara yuridis lembaga pendidikan Taman Kanak-Kanak memiliki dasar yang lebih kuat dibandingkan masa sebelumnya. Sebagaimana diketahui bahwa di zaman kolonial pendidikan kanak-kanak hanya berdasarkan inisiatif organisasi anti kolonial dan di awal kemerdekaan aktivitas Taman Kanak-Kanak hanya berdasar pada kebijakan menteri PP dan K.

Meskipun undang-undang Nomor 4 Tahun 1950 *Junto* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1954 masih belum sempurna, tetapi telah memberikan landasan sejarah yang kokoh bagi masa depan pendidikan anak usia dini. Pasal 6 ayat 1 menyatakan bahwa “menurut jenisnya maka pendidikan dan pengadjaran dibagi atas: a). Pendidikan dan pengadjaran Taman Kanak-Kanak, b). pendidikan dan pengadjaran rendah.”<sup>14</sup> Bunyi pasal tersebut menuntun pada pemahaman bahwa Taman Kanak-Kanak diberi status tersendiri dan

---

<sup>10</sup> Juhur dan Danasuparta, *Sejarah Pendidikan*, h. 200.

<sup>11</sup> Tilaar, *Pembangunan Pendidikan*, h. 70.

<sup>12</sup> Gunawan, *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan*, h. 29.

<sup>13</sup> Tilaar, *Pembangunan Pendidikan*, h. 71.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 657.

dikeluarkan dari jenjang pendidikan rendah. Struktur ini berbeda dengan keadaan yang berlaku pada pra-1950, yaitu Pendidikan Taman Kanak-Kanak dikategorikan dalam Pendidikan Rendah.

Arah kurikulum pendidikan Taman Kanak-Kanak juga berubah, sebab bukan lagi untuk mempersiapkan kanak-kanak bagi pendidikan rendah, melainkan untuk memberikan tuntunan kepada tumbuhnya jasmani dan rohani kanak-kanak itu berdasarkan syarat-syarat psikologi". Penjelasan pasal 6 ini memberi isyarat bahwa isi, strategi, dan kompetensi dalam kegiatan belajar di Taman Kanak-Kanak harus berbeda dengan kegiatan di sekolah rendah. Perbedaan itu dapat disimak dari inti penjelasan pasal 6 ayat 2 yang menyatakan bahwa tujuan pendidikan di sekolah rendah adalah "menyiapkan anak-anak untuk menerima pelajaran dan memberikan dasar-dasar pengetahuan, kecakapan, dan ketangkasan".<sup>15</sup>

Undang-Undang pendidikan pertama memberi semangat pula kepada anggota masyarakat untuk menggalakkan pendidikan formal. Bab IX Pasal 13 tentang sekolah partikular menyatakan bahwa "Atas dasar kebebasan tiap-tiap warga negara menganut suatu agama atau keyakinan hidup, maka kesempatan leluasa diberikan untuk mendirikan dan meyelenggarakan sekolah-sekolah partikular".<sup>16</sup>

Undang-undang ini secara riil masih "diskriminatif" terhadap pendidikan keagamaan, sebab pasal 2 menegaskan bahwa "Undang-undang ini tidak berlaku untuk pendidikan dan pengajaran di sekolah-sekolah agama dan pendidikan masyarakat". Akibatnya lembaga-lembaga pendidikan formal Islam seperti Bustanul Atfal yang didirikan Muhammadiyah akhirnya harus menambah nama menjadi Taman Kanak-Kanak Aisyiyah Bustanul Atfal (TK/ABA). Penambahan nama ini agaknya dimaksudkan agar eksistensi lembaga Bustanul Athfal dapat diakui dalam undang-undang Pendidikan dan Pengajaran. Sebab Undang-Undang dalam diktum pasal 6 ayat 1.a. dan penjelasannya tidak menyebut secara eksplisit nama Bustanul Atfal. Di dalamnya hanya menyebut "Pendidikan dan Pengajaran Taman Kanak-Kanak".<sup>17</sup> Mahmud Junus mencatat, Muhammadiyah pada tahun 1957 mempunyai TK-ABA sebanyak 66 buah. Darun Nadwah wal Irsyad (DDI) di Sulawesi pada tahun 1954 juga mempunyai Taman Kanak-Kanak Islam (TKI).<sup>18</sup>

## ***Raudatul Athfâl***

Nama *Raudatul Athfâl* belum muncul pada saat Departemen Agama dibentuk tanggal 3 Januari 1946. Konsentrasi kerja departemen yang baru ini adalah proses alih tugas-tugas keagamaan yang semula dititipkan pada beberapa departemen lain. Misalnya, masalah perkawinan, peradilan agama, kemesjidan dan urusan haji dititipkan pada Departemen

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 669.

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 659.

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 656-657.

<sup>18</sup> Junus, *Sejarah Pendidikan Islam*, h. 270, 333, 244.

Dalam Negeri. Tugas dan wewenang Mahkamah Islam Tinggi dititipkan pada Departemen Kehakiman. Masalah pengajaran agama di sekolah semula dititipkan pada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Departemen Agama sampai tahun 1952 belum menjangkau pada pendidikan Taman Kanak-Kanak. Konsentrasi kebijakan masih terbatas pada Madrasah Rendah, Madrasah Lanjutan Tingkat Pertama, dan Madrasah Lanjutan Atas.<sup>19</sup>

Nama *Raudatul Athfâl* dimunculkan pertama kali dalam Konfrensi Besar Nahdatul Ulama pada tanggal 23-26 Februari 1954. Konferensi ini menaruh perhatian pada pendidikan untuk kanak-kanak dan memberi nama yang berbeda dengan Taman Kanak-Kanak dalam perserikatan Muhammadiyah.<sup>20</sup>

Pada tahun 1981, nama Raudatul Atfal telah resmi digunakan oleh Departemen Agama dalam buku kurikulum bertajuk "Panduan Kurikulum atau Garis Besar Program Kurikulum *Raudatul Athfâl*". Nama Raudatul Athfâl seterusnya dipertahankan oleh Departemen Agama dalam revisi kurikulum Tahun 1987.<sup>21</sup>

Nama Taman Kanak-Kanak dan Raudatul Athfâl semakin mendapatkan legitimasi yuridis dan perhatian pemerintah pasca penetapan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1950. Namun, perhatian pemerintah masih jauh dari prioritas. Pemerintah pada Pelita I (berawal 1969) dan Pelita II (berakhir tahun 1979) masih sibuk dengan pemerataan pendidikan Sekolah Dasar untuk anak berumur 7-12 tahun. Pelita III (berakhir tahun 1983) menitik beratkan pada perluasan pendidikan dasar dan wajib belajar. Pelita IV (1983-1988) menitik beratkan pada peningkatan mutu dan perluasan pendidikan dasar. Adapun pada Pelita V (berakhir tahun 1994) baru sampai pada taraf memberikan kesempatan belajar pada anak-anak berumur 6 (enam) tahun untuk memasuki pendidikan dasar.<sup>22</sup>

## **Kompetisi Yuridis tentang Taman Kanak-Kanak dan *Raudatul Athfâl* Tahun 1989-2003**

Surat Pengantar Presiden Soeharto kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor R. 049PU/V/1988 tanggal 23 Mei 1988 tentang Rancangan Undang-Undang Pendidikan Nasional (RUUPN) memancing polemik. Ada lima problem pokok yang diperdebatkan, yaitu (1) tujuan pendidikan nasional, (2) pendidikan agama, (3) sekolah agama, (4) perguruan swasta, dan (5) sanksi.<sup>23</sup> Muhammadiyah memotori guliran polemik di tengah masyarakat dan gedung dewan. *Ending* dari polemik itu adalah pengesahan Undang-Undang Republik

---

<sup>19</sup> Departemen Agama, *Sejarah Madrasah: Pertumbuhan, Dinamika, dan Perkembangannya di Indonesia* (Jakarta: Departemen Agama, 2004), h. 126.

<sup>20</sup> Junus, *Sejarah Pendidikan*, h. 244.

<sup>21</sup> Departemen Agama, *Kurikulum Raudatul Athfal* (Jakarta: Departemen Agama, 1987), h. 1-2.

<sup>22</sup> Tilaar, *Pembangunan Pendidikan*, h. 163.

<sup>23</sup> Lukman Harun, *Muhammadiyah dalam Undang-Undang Pendidikan Nasional* (Jakarta: Pustaka Panjimas, 1990), h. 20-32.

Indonesia Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada tanggal 27 Maret 1989.<sup>24</sup> Pendidikan pra-sekolah mendapat perhatian yang lebih maju dalam UU SISDIKNAS 1989. Status yuridis RA juga semakin meningkat. Deskripsi atas kemajuan yang dicapai dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 dan Undang-Undang nomor 4 tahun 1950 adalah sebagai berikut:

Tabel 1:

TK dan RA dalam UU Pendidikan Tahun 1950 dan UU SISDIKNAS Tahun 1989<sup>25</sup>

| NO | TEMA               | UU 1950   | UU 1989   | MAKNA  |
|----|--------------------|---|---|--|
| 1  | Penyebutan Istilah | Pendidikan dan Pengadjaran Taman Kanak-Kanak (Ps.6 ayat 1; Pasal 7 ayat 1)  | Pendidikan Prasekolah (Ps. 12 ayat 2 dan 3.)  | Istilah Prasekolah lebih general dan mempunyai lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan istilah Taman Kanak-Kanak yang cenderung berbentuk formal umum. Di dalam istilah pra-sekolah mencakup Raudatul Athfal dan pendidikan jalur non-formal.  |
| 2  | Batasan usia       | Peserta didik di Taman Kanak-Kanak berusia kurang dari 7 tahun. Sebab anak yang berumur lebih dari 7 tahun sudah berkewajiban mengikuti jenjang pendidikan rendah (Penjelasan pasal 10)   | Peserta didik prasekolah berusia kurang dari 7 tahun, sebab warga Negara yang berumur lebih dari tujuh tahun sudah berkewajiban mengikuti pendidikan dasar. (Pasal 14 ayat 2)   | (1) ada kaidah psikologi yang dipegang secara konsisten dalam undang-undang tahun 1950 dan 1989. Bahwa anak-anak siap belajar di jenjang Sekolah Rendah atau Sekolah Dasar setelah berusia 6 atau 7 tahun.   |
| 3  | Penempatan Pasal   | Pasal tentang "Taman Kanak-Kanak" ditempatkan dalam satu ayat dengan pendidikan selanjutnya, tanpa menyebut secara eksplisit perlunya peraturan lebih rinci. "Menurut jenisnya maka pendidikan dan pengadjaran dibagi atas:<br>a. Pendidikan dan pengadjaran taman kanak-kanak<br>b. Pendidikan dan pengadjaran rendah<br>c. Pendidikan dan pengadjaran menengah<br>d. Pendidikan dan pengadjaran tinggi (Pasal 6 ayat 1) | Pasal "Pra sekolah" ditempatkan dalam ayat tersendiri dengan menyebut perlunya peraturan lebih rinci yang mengatur tentang syarat-syarat, tata cara pendirian serta bentuk satuan, lama pendidikan dan penyelenggaraan. "Selain jenjang pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diselenggarakan pendidikan pra sekolah"; Syarat-syarat dan tata cara pendirian serta bentuk satuan, lama pendidikan, dan penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan pemerintah. (Pasal 12 ayat 2 dan 3) | UU Sisdiknas 1989 memberi perhatian politis yang lebih spesifik pada pendidikan anak usia dini. Perhatian spesifik tersebut menjadi pijakan yuridis yang kokoh dalam pengembangan pendidikan anak usia dini. Amanat undang-undang agar pemerintah membuat peraturan pemerintah tentang pendidikan anak usia dini juga sebagai cermin kemajuan. |

<sup>24</sup> Redaksi Tugu Muda, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989* (Semarang: Tugu Muda, 1989), h. 30.

<sup>25</sup> Tilaar, *Pembangunan Pendidikan*, h. 652-679; Redaksi Tugu Muda, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989*, h. 1-25.



|   |  |  |   |  |
|---|--|--|---|--|
| 4 | Pendidikan Agama                               | Tidak ada klausul spesifik dan eksplisit yang mewajibkan pendidikan agama di lembaga pendidikan Taman Kanak-Kanak. Penjelasan pasal 7 hanya menyebut "... memberi tuntunan tumbuhnya jasmani dan rohani kanak-kanak berdasarkan syarat psikologis. Pada pasal 20 ayat 1 hanya disebut "dalam sekolah-sekolah Negeri diadakan pelajaran agama,; orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut". (Ps. 20 ayat 1) | Ada klausul spesifik dan eksplisit yang menyatakan bahwa isi kurikulum setiap jenis, jenjang, jalur, dan jenjang pendidikan wajib memuat pendidikan agama. Jenis pendidikan agama dan gurunya harus sama dengan agama muridnya. (Ps.28 ayat 2). Isi kurikulum setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan wajib memuat :<br>a. Pendidkkan pancasila.<br>b. Pendidikan Agama.<br>c. Pendidikan kewarga negaraan<br>(Ps. 39 ayat 2; Ps. 28 ayat 2 penjelasan ) | UU Sisdiknas 1989 memberi perhatian politis yang lebih spesik pada pendidikan agama untuk anak usia dini. Perhatian tersebut menjadi pijakan yang kokoh untuk penyelenggaraan pendidikan agama pada peserta didik di lembaga pendidikan anak usia dini mana pun. |
| 5 | Posisi terhadap jenjang pendidikan selanjutnya | Pendidikan Taman Kanak-Kanak tidak untuk menyiapkan anak memasuki pendidikan rendah.<br>"Bukan maksudnya pendidikan dan pengadjaran taman kanak-kanak itu untuk umpamanya mempersiapkan peserta anak-anak bagi pendidikan rendah..."<br>(Penjelasan Pasal 7)   | Pendidikan pra sekolah dapat diikuti oleh peserta didik sebelum memasuki pendidikan dasar. Pendidikan pra sekolah bukan merupakan syarat untuk memasuki pendidikan dasar.<br>(Penjelasan Pasal 12 ayat 2)   | Ada kaidah psikologi yang dipegang secara konsisten dalam memandang kesiapan belajar anak usia.  |
| 6 | Pengakuan terhadap Raudatul Athfal             | Undang-undang tahun 1950 secara tegas menyatakan bahwa undang-undang tersebut "tidak berlaku untuk pendidikan dan pengajaran di sekolah-sekolah agama...". (Pasal 2 ayat 1). Raudatul Athfal dapat dikategorikan ke dalam sekolah agama.   | Undang-undang sisdiknas tahun 1989 berlaku untuk semua jenis pendidikan tanpa membedakan lingkup departemen. Ditegaskan bahwa pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.   | Undang-Undang Sisdiknas 1989 mengikis diskriminasi pendidikan di Indonesia yang termaktub dalam UU pendidikan tahun 1950.  |

Peraturan lebih rinci tentang pendidikan pra-sekolah selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1990. Di dalamnya berisi pedoman tentang syarat-syarat serta tata cara pendirian, bentuk satuan, lama pendidikan dan penyelenggaraan pendidikan prasekolah.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan "Pendidikan pra-sekolah adalah pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani anak didik di luar lingkungan keluarga sebelum memasuki pendidikan dasar yang diselenggarakan di jalur pendidikan sekolah atau di jalur pendidikan luar sekolah". (2) Taman Kanak-Kanak adalah salah satu bentuk pendidikan pra-sekolah yang menyediakan program pendidikan dini bagi anak-anak usia empat tahun sampai memasuki pendidikan dasar.

Pasal 4 ayat (1) Bentuk satuan pendidikan pra-sekolah meliputi Taman Kanak-Kanak, Kelompok Bermain, Penitipan Anak, dan bentuk lain yang ditetapkan oleh Menteri". (2) Taman Kanak-Kanak terdapat di jalur pendidikan sekolah. (3) Kelompok bermain dan penitipan anak terdapat di jalur pendidikan luar sekolah.

Khusus berkaitan dengan pendidikan Taman Kanak-Kanak (TK), Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan keputusan Nomor 0486/0/1992. Selanjutnya, Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Nomor 367 Tahun 1993 tentang Raudatul Athfâl (RA). Peraturan Menteri Agama sekaligus mempertegas pembakuan nama Raudatul Athfâl untuk pendidikan kanak-kanak di bawah tanggung jawab Departemen Agama.

Peraturan Menteri merupakan jabaran operasional dari Peraturan Pemerintah. Di dalamnya terdapat persamaan dalam mengatur syarat-syarat pendirian, penyelenggaraan pendidikan, dan pengelolaan. Namun di dalamnya terdapat pula perbedaan dalam program kegiatan belajar. Raudatul Athfâl memiliki ciri khusus keislaman, sehingga pendidikan agama disampaikan kepada anak dalam bentuknya yang lebih rinci. Adapun aspek-aspek dalam program kegiatan belajarnya sama. Misalnya, moral Pancasila, agama, disiplin, kemampuan berbahasa, daya pikir, daya cipta, perasan/emosi, kemampuan bermasyarakat, keterampilan, dan jasmani serta kesehatan.

Sebelum tahun 1989 semua TK dikelola swasta, namun berdasarkan peraturan-peraturan yang baru dimungkinkan adanya TK yang dikelola oleh pemerintah. Pasal 8 Kepmendikbud Nomor 0486/0/1992 menyebutkan bahwa TK yang didirikan oleh pemerintah diselenggarakan oleh Menteri. Sedangkan TK yang diselenggarakan oleh masyarakat diselenggarakan oleh yayasan atau badan yang bersifat sosial.<sup>26</sup>

TK Islam yang dikelola oleh organisasi-organisasi Islam termasuk dalam kategori lembaga swasta dan berada di bawah birokrasi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Sedangkan lembaga berciri khusus yang bernama Raudatul Athfâl (RA) berada di bawah Departemen Agama. Menteri Agama juga melengkapi peraturan tersebut dengan keputusannya Nomor 245 Tahun 1996 tentang Program Kegiatan Belajar Raudatul Athfâl (RA).

Adapun lingkup garapan Departemen Agama terhadap Raudatul Athfâl (RA) mencakup:

- a. Program kegiatan belajar dalam rangka pembentukan perilaku melalui pembiasaan yang terwujud dalam kegiatan sehari-hari meliputi moral Pancasila, agama Islam, disiplin, perasaan/emosi dan kemampuan masyarakat.
- b. Program kegiatan belajar dalam rangka pengembangan kemampuan dasar melalui kegiatan yang dipersiapkan oleh guru yang meliputi kemampuan melaksanakan ajaran agama Islam, berbahasa, daya pikir, daya cipta, keterampilan dan jasmani.

Departemen Agama juga memiliki kewajiban terhadap pengembangan pendidikan agama di TK. Hal ini tegas dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1990. Adapun isi program kegiatan di Taman Kanak-Kanak meliputi pengembangan: (1) moral pancasila, (2) agama, (3) disiplin, (4) kemampuan berbahasa, (5) daya pikir, (6) daya cipta,

---

<sup>26</sup> Departemen Agama RI, *Buku Motivasi Kegiatan Pengembangan Agama Islam untuk TK* (Jakarta: Departemen Agama, 2000), h. 149.

(7) perasaan/emosi, (8) kemampuan bermasyarakat, (9) keterampilan, dan (10) jasmani. Khusus untuk pengembangan agama, Menteri Pendidikan harus mendengar pertimbangan dari Menteri Agama lebih dulu.<sup>27</sup> Atas dasar pasal itu pula, maka Departemen Agama melalui Direktorat Kelembagaan Agama Islam menerbitkan buku-buku Agama Islam untuk TK. Di antara buku yang dibuat adalah “Pedoman Guru Pengembangan Agama Islam dan Moral Pancasila untuk Taman Kanak-Kanak” tahun 1995/1996. Adapun untuk RA diterbitkan Garis-Garis Besar Program Pengembangan (GBPP) dan pedoman lain yang terkait.

## Pasca Tahun 2003

Perubahan sosial terus berjalan seiring dengan berbagai komitmen dan konvensi internasional mengenai anak. Misalnya, (1) pemenuhan hak-hak dasar anak (CRC-20 November 1989), (2) pencegahan diskriminasi dan adanya persamaan hak bagi anak dan wanita (CEDAW-18 Desember 1979), (3) perlunya nilai-nilai dasar yang bersifat universal yang harus ditanamkan pada anak-anak (*United Nation Millenium Declaration*-8 Desember 2000), dan (4) Pemberian kesempatan yang lebih luas bagi anak untuk partisipasi dalam pengambilan dan pemenuhan hak-hak dasar anak (*The World Fit for Children*-8 Mei 2002). Pemerintah Indonesia sendiri tahun 2000 memiliki komitmen terhadap *Education for All* (EFA) yang ditandatangani dalam konferensi internasional di Dakar-Senegal.<sup>28</sup>

Indonesia sebagai bagian masyarakat internasional dituntut pula untuk memperhatikan komitmen tersebut. Karena itu, ratifikasi terhadap beberapa komitmen dan konvensi internasional dilakukan dalam bentuk undang-undang dan keputusan presiden. Berbagai perkembangan produk perundang-undangan sampai dengan tahun 2000 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja).
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention On the Rights of The Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak)
6. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 149.

<sup>28</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Apa, Mengapa, dan Siapa yang Bertanggungjawab Terhadap Program Pendidikan Anak Usia Dini?* (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2004), h. 15-16.

7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for The Elimination of The Worst Forms of Child Labour* (Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak).

Perkembangan internasional dan denyut kehidupan nasional tentang “anak” mempengaruhi pula opini terhadap proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional negara. Hal ini dibuktikan dengan isi UUD 45 pasca amandemennya tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Setelah pengesahan amandemen keempat terhadap UUD 45 tanggal 10 Agustus 2002, maka pada tanggal 22 Oktober 2002 lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Undang-Undang Perlindungan Anak. Ada alasan-alasan mendasar atas lahirnya undang-undang ini. Secara ideologis, “Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap hak anak yang merupakan hak asasi manusia”. Secara teologis, “anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya”.<sup>29</sup>

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Anak menegaskan bahwa “anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”. Mereka harus dilindungi dengan segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi diri dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Di antara tujuan diterbitkannya undang-undang ini adalah “demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera”.<sup>30</sup>

Pasal 6 menyebutkan “bahwa setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua”. Pasal 42 ayat (1) Setiap anak mendapat perlindungan untuk beribadah menurut agamanya. (2) Sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama yang dipeluk anak mengikuti agama orang tuanya. Pasal 43 ayat (1) Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, orang tua, wali, dan lembaga sosial menjamin perlindungan anak dalam memeluk agamanya. (2) Perlindungan anak dalam memeluk agamanya meliputi pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi anak.<sup>31</sup>

Kebijakan pemerintah dalam bentuk aksi-aksi berskala nasional terhadap anak juga dilakukan, misalnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2002 Tanggal 13 Agustus 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan

---

<sup>29</sup> Redaksi Sinar Grafika, *UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000* (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), h. 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 1-3.

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 17.

Terburuk untuk Anak, dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak.

Perubahan isi Undang-Undang Dasar 1945, kehadiran undang-undang perlindungan anak, aksi-aksi internasional dan nasional tentang hak asasi anak mempengaruhi proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003. Hal ini ditegaskan dalam latar belakang; “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional sudah tidak memadai lagi. Oleh karena itu undang-undang tersebut perlu diganti dan disempurnakan agar sesuai dengan amanat perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>32</sup>

Polemik tajam mewarnai proses penetapan undang-undang Sisdiknas ini.<sup>33</sup> Namun demikian, Presiden Reublik Indonesia pada tanggal 8 Juli 2003 mengesahkan dan mengundangkannya. Nama yang ditetapkan adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional RI. Dari sisi yuridis, kehadiran undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 semakin memperkokoh posisi pendidikan anak usia dini. Ada dua fakta yang dapat dilihat. Pertama, kelompok bermain dan Taman Pendidikan Anak (TPA) yang semula hanya berada dalam peraturan pemerintah, ditingkatkan legitimasinya dalam undang-undang. Artinya, kedudukan lembaga ini semakin kokoh sesuai dengan sistem perundang-undangan di Indonesia. Kedua, nama yang digunakan bukan lagi “Taman Kanak-Kanak atau “Pra-sekolah, tetapi lebih “psikologis”, yaitu anak usia dini. Ketiga, bidang garap yang disebut dalam undang-undang bukan hanya pendidikan bentuk formal dan non-formal, tetapi ditambah informal, yaitu keluarga dan lingkungan.

Tabel 2:

Perbandingan Bidang Garap dan Tingkat Kekuatan Yuridis untuk Pendidikan Kanak-Kanak di Indonesia

| TAHUN | 1950-1989   | 1989-2003  | 2003-2007  |
|-------|---|--|--|
| NAMA  | Hanya menyebut nama “Taman Kanak-Kanak” (Undang-Undang RI No. 4 tahun 1950 BAB V Pasal 6) | Menyebut Pendidikan Pra Sekolah. Nama Raudatul Athfal dan Taman Kanak-Kanak disebut dalam peraturan pemerintah dan Keputusan Menteri Pendidikan dan Keputusan Menteri Agama. Keputusan Menteri Agama Nomor 367 Tahun 1993. Keppmendikbud Nomor 0486/0/1992 | Pendidikan Anak Usia Dini. (Nama Baustanul Athfal dan Raudatul Athfal disebut secara eksplisit dalam Undang-Undang (Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Bab VI Pasal 28) |

<sup>32</sup> BP. Cipta Jaya, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003* (Jakarta: Cipta Jaya, 2003), h. 4.

<sup>33</sup> M. Saerozi, *Politik Pendidikan Agama di Era Pluralisme* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2004); Benny Susetyo, *Politik Pendidikan Penguasa* (Yogyakarta: LKiS, 2004), h. 41-80.

|                     |  |   |  |
|---------------------|--|---|--|
| <p>BIDANG GARAP</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berbentuk formal</li> <li>2. Hanya berlaku untuk lembaga pendidikan berlabel Taman kanak-Kanak.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berbentuk formal, dan non-formal (Non formal: Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak)</li> <li>2. Berlaku untuk lembaga pendidikan yang berlabel Taman Kanak-Kanak maupun Raudatul Athfal.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berbentuk formal Taman Kanak-Kanak/BA/RA), dan</li> <li>2. Non-formal: Kelompok bermain, Taman Penitipan Anak.</li> <li>3. Informal : Keluarga Pendidikan Keluarga atau Pendidikan yang diselenggarakan oleh Lingkungan</li> </ol> |
|---------------------|--|---|--|

Pasca tahun 2003 berbagai organisasi didorong untuk menyelenggarakan PAUD. Misalnya, Organisasi Pemerintah, seperti Sanggar Kegiatan Belajar (SKB), Perkantoran, Unit-Unit Pemerintah/Kantor, Perangkat Desa, Organisasi Masyarakat/Yayasan/Organisasi keagamaan/Organisasi Kewanitaan (Muhammadiyah, NU, Aisyiyah, PKBM, Lembaga Kursus, PKK, Dharma Wanita, Pertiwi). Organisasi Usaha dan Kerjasama Luar Negeri, seperti kedutaan, pusat budaya, dan konsulat jenderal. Kelahiran Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) turut mendorong kemajuan TK dan RA. Dimaksud SNP adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Republik Indonesia. RA dan TK sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional didorong agar memenuhi: (1) Standar isi, (2) Standar proses, (3) Standar kompetensi lulusan, (4) Standar pendidik dan tenaga kependidikan, (5) Standar sarana dan prasarana, (6) Standar pengelolaan, (7)., Standar pembiayaan, (8), Standar penilaian pendidikan.<sup>34</sup>

Di masa sebelum lahir SNP serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, guru Raudatul Athfal maupun Taman Kanak-Kanak dianggap cukup jika telah memiliki kualifikasi akademik setingkat SMA atau Diploma 2. Namun Undang-undang guru menuntut kriteria kompetensi dan kualifikasi yang lebih tinggi. Guru TK/RA harus memiliki: (1) Kualifikasi akademik pendidikan minimum diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1), (2) Latar belakang pendidikan tinggi di bidang pendidikan anak usia dini, kependidikan lain, atau psikologi, dan (3) Sertifikat profesi guru untuk PAUD. Kriteria untuk menjadi kepala TK/RA juga dituntut meningkat, yaitu: (1) Berstatus sebagai guru TK/RA, (2) Memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, (3) Memiliki pengalaman mengajar sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun di RA/TK, dan (4) Memiliki kemampuan kepemimpinan dan kewirausahaan di bidang pendidikan.<sup>35</sup>

## Kompetisi Sosiologis

Pada tanggal 29 Oktober 2002 para kepala dan guru RA sepakat membentuk Ikatan Guru Raudatul Athfal (IGRA) Pusat. Kepengurusan tingkat pusat merupakan tindak lanjut

<sup>34</sup> BP. Cipta Jaya, *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan* (Jakarta: Cipta Jaya, 2005), h. 5.

<sup>35</sup> *Ibid.*, h. 16-27.

dari kepengurusan IGRA di sebagian Kabupaten/kota dan propinsi yang telah terbentuk sebelumnya. Susunan pengurus dan AD/ART IGRA disusun pada tanggal 7 sampai dengan tanggal 9 Oktober 2003 (kira-kira tiga bulan setelah UUSPN 2003 disahkan). Ditegaskan dalam AD/ART bahwa IGRA adalah “organisasi profesi yang merupakan pembinaan dan kerjasama antara kepala dan guru RA untuk menyamakan visi, misi, dan persepsi dalam menyelenggarakan pendidikan pra-sekolah di lingkungan Departemen Agama” (pasal 1 dan 4). Tujuan IGRA adalah:

1. Menyamakan visi, misi, dan persepsi Raudatul Athfal.
2. Memelihara dan mempererat tali silaturahmi antara kepala dan guru RA.
3. Memelihara dan meningkatkan wawasan serta profesionalisme kepala dan guru RA.
4. Memelihara dan meningkatkan aktifitas serta dedikasi kepala dan guru RA.

Pasal tersebut secara normatif membatasi keanggotaan IGRA hanya untuk guru RA, sedangkan guru TK di bawah Departemen Pendidikan Nasional atau guru yang beragama non-Islam tertutup untuk bergabung di dalamnya. Disebutkan dalam AD/ART pasal 9 bahwa “keanggotaan IGRA adalah kepala dan guru RA, BA, TA yang beragama Islam, sanggup menerima Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta menenuhi ketentuan AD/ART”. Di antara ketentuan yang harus ditaati adalah “berkewajiban melaksanakan syariat Islam bagi para anggotanya” (Pasal 2).

Meskipun IGRA sudah menyediakan wadah organisasi profesi untuk kepala dan guru RA, namun masih ada sebagian RA yang memiliki keanggotaan ganda, yaitu sebagai anggota IGRA dan Ikatan Guru Taman Kanak-Kanak (IGTKI). Keanggotaan ganda bukan merupakan fenomena di kecamatan tertentu atau Kabupaten tertentu, tetapi lebih luas lagi adalah fenomena Propinsi bahkan terjadi di seluruh Indonesia. Misalnya, di Kecamatan Ungaran Timur dan Ungaran Barat yang memiliki kira-kira 61 RA, ada beberapa di antaranya yang memiliki keanggotaan ganda seperti RA al-Falah, RA Balitasari, RA al-Hikmah, RA al-Muhajirin, dan RA Istiqomah. Sebagian RA tersebut ada yang sudah tergolong maju, sebab memiliki siswa yang cukup besar, memiliki sarana serta prasarana yang cukup, dan gaji guru yang tinggi untuk ukuran RA swasta di wilayahnya.

Ada dua alasan mendasar bagi RA yang memiliki keanggotaan ganda. Pertama, IGTKI-PGRI dipandang kreatif dan maju dalam program-program pembinaan kelembagaan, sehingga RA yang bergabung ke IGTKI-PGRI berharap mendapatkan efek kreatifitasnya. Pandangan bahwa IGTKI lebih kreatif tampak rasional, sebab di dalamnya bergabung guru-guru dari latarbelakang yang beragam. Hal ini berbeda dengan anggota IGRA yang bersifat homogen. Heteroginitas anggota IGTKI dapat dilihat dari sisi kewilayahan (desa dan kota), dari sisi usia lembaga (lama dan baru), dari sisi kemajuan TK (maju dan kurang maju), dan dari sisi agama (Islam, Kristen Katolik, Kristen Protestan, Hindu, Budha, dan mungkin Konghucu). Dari keanggotaan yang heterogen memungkinkan lahir ragam ide kreatif sesuai tingkat pengalaman institusional anggota dan pendidikannya.

Adapun alasan kedua dari RA yang memilih keanggotaan ganda adalah Departemen Agama dipandang “kurang efektif” sebagai jalan untuk mendapatkan perhatian yang cukup dari pemerintah daerah. Misalnya, perhatian terhadap prospek pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil maupun bantuan-bantuan finansial lainnya. Alasan terakhir inilah yang menurut pengamatan sepintas justru sangat dominan.

Kuota pengangkatan CPNS di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional selalu lebih banyak dibanding di Departemen Agama. Apalagi jika fakta ditambah dengan bukti “wiyata bakti” guru RA tidak diperhitungkan dalam penerimaan CPNS di lingkungan Dinas Pendidikan. Guru RA non-PNS diposisikan pemerintah daerah berada dalam tanggungjawab pemerintah pusat, sedangkan guru TK non-PNS diposisikan menjadi tanggungjawab pemerintah Daerah. Akibatnya para guru RA di suatu kabupaten tidak mendapat subsidi yang sama dengan guru TK. Misalnya, Tunjangan Hari Raya, seragam, dan subsidi lainnya.

Keanggotaan ganda bagi RA (IGRA dan IGTKI) sebenarnya memiliki konsekuensi pembiayaan ganda pula. Namun beban agak berat tersebut ditanggung demi harapan untuk mendapatkan untung yang lebih besar. Di antara konsekuensi keanggotaan ganda adalah: Pertama, RA yang bersangkutan wajib ikut menanggung iuran untuk IGTKI dan IGRA. Misalnya iuran wajib per-siswa, iuran wajib anggota, dan iuran dana sosial guru. Kedua, biaya konsumsi sebagai tuan rumah pertemuan guru-guru IGRA dan IGTKI yang dilaksanakan secara bergilir. Ketiga, biaya pada saat mengirim kontingen lomba anak-anak. Keempat, biaya ketika mendapat undangan pertemuan untuk peningkatan akademik di IGRA dan IGTKI.

Frekuensi kegiatan dan relasi pergaulan para guru dan kepala RA yang memiliki keanggotaan ganda cenderung lebih banyak dibanding para guru RA yang hanya memiliki satu keanggotaan. Dari proses interaksi tersebut muncul wacana komparatif antara nasib guru di bawah naungan Departemen Agama dan guru di bawah Departemen Pendidikan Nasional. Akibat lebih lanjutnya adalah terjadi perpindahan RA ke TK. Artinya RA tersebut pindah dari rahim Departemen Agama ke rahim Departemen Pendidikan Nasional.

Fenomena perpindahan kelembagaan semacam ini sebenarnya sangat serius secara institusional. Di dalamnya bukan hanya menyentuh persoalan pinggir seperti pembuatan “papan nama”, tetapi mengandung implikasi-implikasi institusional yang lebih jauh. Persoalan juga bukan hanya berhenti pada aspek hak asasi masing-masing pengelola lembaga dan perubahan data-data, tetapi lebih jauh menyentuh pada aspek *image building and trust building* Departemen Agama. Sebagaimana diketahui bahwa di setiap Departemen Agama Kabupaten/Kota yang mayoritas berpenduduk Muslim tersedia bagian yang membina integritas RA, seperti Pengawas Pendidikan Agama Islam (Waspendais), Kelompok Kerja pengawas (Pokjawas), dan Seksi Madrasah dan Pendidikan Agama (Mapenda). Oleh karena itu, menjadi wajar jika masyarakat mempertanyakan kreatifitas dan konsistensi kerja lembaga-lembaga tersebut. Apalagi fakta-fakta di lapangan memberi petunjuk adanya RA besar yang pindah menjadi TK.

Fenomena terakhir ini sekaligus menyulitkan seseorang untuk berkesimpulan bahwa



proses perpindahan tersebut dipicu semata-mata oleh interes subsidi pemerintah. Ada motivasi lain yang bisa jadi justru dominan di balik kepindahan sebagian RA ke TK, yaitu agar kreativitas guru dan kemajuan RA semakin baik. Selain RA yang sudah terlanjur pindah menjadi TK, ternyata masih ada RA yang mengurungkan niat pindahnya. Di antara alasannya adalah:

1. Perpindahan RA menjadi TK tidak akan berpengaruh pada jumlah siswa baru. Bagi sebagian RA, perhitungan semacam ini sangat penting, karena jumlah siswa berpengaruh langsung pada jumlah pendapatan. Nadi kehidupan RA sangat bergantung pada kalkulasi pendapatan tersebut. Oleh karena itu, perpindahan status menjadi kurang bermakna jika siswa baru dan jumlah pendapatan di tahun berikutnya tetap konstan. Sebab di setiap tahun ada beban pembiayaan RA yang cenderung meningkat seiring dengan laju inflasi dan kenaikan harga peralatan pendidikan. Begitu pula tuntutan kebutuhan pokok serta efek lain dari kenaikan gaji PNS.
2. Masyarakat pengguna RA tidak mempersoalkan perbedaan antara TK dan RA. Bagi mereka, nama RA dan TK dipandang sama saja. Contoh menarik adalah fenomena di RA Istiqomah Ungaran. RA ini terletak di jantung kota Ungaran. Orang tua siswa bersifat heterogen dari sisi pekerjaan dan pendidikan. Sebagian orang tua berprofesi sebagai dosen di Universitas, guru, pedagang, dan pegawai di perusahaan. Mereka lazim menyebut RA Istiqomah dengan “TK Istiqomah”. Ada tiga alasan mendasar bagi orang tua mempercayakan anaknya di RA Istiqomah. Pertama, lembaga ini dipandang memiliki kualitas *out-put* yang bagus. Indikasinya: adalah lulusannya dapat diterima di Sekolah Dasar yang favorit. Kedua, lulusannya memiliki nilai lebih dalam pembiasaan keislaman dibanding lulusan dari TK lain di sekitarnya. Ketiga, letak RA strategis, sehingga mudah dijangkau oleh kalangan masyarakat tertentu.
3. Komponen-komponen sarana dan prasarana RA sudah tercukupi sesuai standar akreditasi lembaga. Bahkan gaji gurunya relatif berada di peringkat paling tinggi dibanding RA ataupun TK di sekitarnya. Pengelola RA yang seperti ini biasanya mempersilahkan guru untuk menentukan pilihan akan tetap di RA atau pindah ke lembaga lain. Bantuan dari Departemen Pendidikan Nasional juga tidak sangat diharapkan oleh RA jenis ini.
4. Kehendak pengelola RA untuk menghormati sejarah dan menjaga wibawa serta citra Departemen Agama di mata masyarakat. Ada idealisme yang muncul dari pengelola RA seperti ini, “bahwa di tengah arus kemajuan TK yang terus menanjak harus ada RA yang berdiri tegak sebagai simbol eksistensi Departemen Agama di wilayahnya”.
5. Peningkatan kualitas RA dapat dilakukan dengan cara mengundang tutor atau bergabung kegiatan dengan IGTKI dan IGRA. RA yang bersangkutan mampu untuk menanggung biaya ganda.

Selain fenomena tersebut, ada pula RA di suatu daerah yang dijadikan rujukan akreditasi RA bahkan TK di sekitarnya. Adanya TK belajar akreditasi ke RA merupakan gejala menarik, sebab gejala yang lazim muncul adalah RA belajar ke TK. Fenomena

spesifik tersebut perlahan-lahan akan mengarah pada kemajuan yang lebih baik. Gerak sejarah RA juga akan meningkat ke arah yang lebih sempurna.

## Penutup

Bustanul Atfal (BA) dan Taman Kanak-Kanak (TK) memiliki jejak sejarah yang lebih tua dibandingkan dengan Raudatul Atfal. Bustanul Athfal dilahirkan oleh Muhammadiyah, sedangkan Taman Kanak-Kanak pribumi dilahirkan oleh Taman Siswa. Pemerintah kolonial Belanda pada awalnya menyelenggarakan pendidikan untuk pribumi mulai tingkat sekolah dasar saja. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan tenaga kerja yang murah dan dapat diperintah secara mudah. Pendidikan anak usia dini tidak diperhatikan, sebab tidak sesuai dengan target politik tersebut. Di zaman pemerintahan Jepang banyak terjadi perubahan dalam sistem persekolahan. Namun pendidikan untuk anak usia dini belum juga mendapat perhatian. Penjenjangan pendidikan dimulai dari sekolah dasar

Pendidikan bagi anak usia dini mulai mendapatkan perhatian pemerintah secara resmi sejak pasca-kemerdekaan Republik Indonesia. Faktanya, “pendidikan rendah” tidak lagi dimulai dari tingkat Sekolah Dasar, tetapi lebih maju lagi, yaitu Taman Kanak-Kanak selama 1 tahun. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah memberi dasar yuridis yang kokoh terhadap usaha pendidikan Taman Kanak-Kanak. Namun undang-undang ini masih bernuansa diskriminatif terhadap RA. Undang-undang ini belum menyajikan pasal-pasal yang rinci tentang Taman Kanak-Kanak. Nama Raudatul Atfal dimunculkan pada tanggal 23-26 Februari 1954 dalam Konferensi Besar Nahdlatul Ulama. Konferensi ini menaruh perhatian pada pendidikan untuk kanak-kanak dan memberi nama yang berbeda Taman Kanak-Kanak Taman Siswa dan persyarikatan Muhammadiyah. Raudatul Athfal mendapatkan posisi yang lebih kokoh Pasca Undang-Undang SISDIKNAS Tahun 1989. Lalu, dikokohkan pula dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1990 dan Keputusan Menteri Agama Nomor 367 Tahun 1993 tentang Raudatul Atfal (RA).

Kehadiran Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 semakin memperkuat posisi pendidikan anak usia dini. Ada dua fakta yang dapat dilihat. *Pertama*, kelompok bermain dan Taman Pendidikan Anak (TPA) yang semula hanya berada dalam peraturan pemerintah, ditingkatkan legitimasinya dalam undang-undang. *Kedua*, nama yang digunakan bukan lagi “Taman Kanak-Kanak atau “Prasekolah, tetapi lebih “psikologis”, yaitu anak usia dini. *Ketiga*, nama Baustanul Athfal dan Raudatul Athfal disebut secara eksplisit dalam Undang-Undang (Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Bab VI Pasal 28). *Keempat*, sesuai dengan undang-undang, bidang garap pendidikan anak usia dini bukan hanya pendidikan bentuk formal dan non-formal, tetapi ditambah informal, yaitu keluarga dan lingkungan.

Seiring dengan posisi yuridis pendidikan anak usia dini yang semakin kokoh, maka muncul fenomena kompetisi antara TK dengan RA. Di antara akibatnya adalah: (1) RA masuk menjadi anggota IGRA dan IGTKI, (2) Ada pula RA yang pindah menjadi TK.

Ada dua alasan mendasar bagi RA yang pindah TK, yaitu alasan profesionalitas pembinaan Departemen Agama dan harapan memperoleh subsidi finansial dari pemerintah daerah setempat. Meskipun ada RA yang berupaya keras untuk pindah menjadi TK, namun ada pula fenomena kemajuan, yaitu RA besar menjadi tempat rujukan manajemen TK di sekitarnya. Fenomena perpindahan kelembagaan RA menjadi TK sebenarnya sangat serius secara institusional. Di dalamnya menyentuh *image building and trust building* Departemen Agama.

## Pustaka Acuan

- BP. Cipta Jaya. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003*. Jakarta: Cipta Jaya, 2003.
- BP. Cipta Jaya. *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta: Cipta Jaya, 2005.
- Departemen Agama RI. *Kurikulum Raudatul Athfal*. Jakarta: Departemen Agama, 1987/1988.
- Departemen Agama RI. *Buku Motivasi Kegiatan Pengembangan Agama Islam untuk TK*. Jakarta: Departemen Agama, 1999/2000.
- Departemen Agama RI. *Sejarah Madrasah: Pertumbuhan, Dinamika, dan Perkembangannya di Indonesia*. Jakarta: Departemen Agama, 2004.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Apa, Mengapa, dan Siapa yang Bertanggungjawab Terhadap Program Pendidikan Anak Usia Dini?*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2004.
- Gunawan, Ary H. *Kebijakan-Kebijakan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Harun, Lukman. *Muhammadiyah dalam Undang-Undang Pendidikan Nasional*. Jakarta: Penerbit Pustaka Panjimas, 1990.
- Jumhur, I. dan H. Danasuparta. *Sejarah Pendidikan*. Bandung: Ilmu, 1976.
- Junus, Mahmud. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Mutiara, 1957.
- Mulkhan, Abdul Munir. *Warisan Intelektual K.H. Ahmad Dahlan dan Amal Usaha Muhammadiyah*. Yogyakarta: Percetakan Persatuan, 1990.
- Nasution, S. *Sejarah Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- Redaksi "Citra Umbara". *Piagam Jakarta Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Citra Umbara, 2005.
- Redaksi Sinar Grafika. *UUD 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Susetyo, Benny. *Politik Pendidikan Penguasa*. Yogyakarta: LKiS, 2005.
- Tugu Muda, Redaksi. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989*. Semarang: Tugu Muda, 1989.
- Tilaar, H.A.R. *Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995*. Jakarta: Grasindo, 1995.