

DARI BAHASA SEBAGAI MASALAH KE BAHASA SEBAGAI SUMBER DAYA: ANALISIS ISI KEBIJAKAN BAHASA DAN PENDIDIKAN NASIONAL INDONESIA DALAM KERANGKA MULTIKULTURALISME

Lutfi Irawan Rahmat

Universitas PGRI Banyuwangi, Indonesia

e-mail: Lutfiirawan04@gmail.com

Diterima: 21 Maret 2026 Disetujui: 03 Mei 2026 Dipublikasikan: 3 Juni 2026

©2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Abstrak

Indonesia menaungi 1.340 suku bangsa dan 718 bahasa daerah, tetapi arah kebijakan bahasanya jarang dibaca melalui kerangka perencanaan bahasa yang eksplisit dan multikulturalisme jarang diperlakukan sebagai kategori analisis. Penelitian ini bertujuan memetakan orientasi kebijakan bahasa dan pendidikan nasional Indonesia pascareformasi, menguji sejauh mana prinsip multikulturalisme terlembagakan dalam instrumen kebijakan, serta mengidentifikasi kesenjangan antara teks kebijakan dan kapasitas implementasinya. Penelitian menggunakan desain analisis dokumen kualitatif dengan teknik analisis isi terarah terhadap dua belas dokumen kebijakan dan data resmi serta dua puluh dua sumber akademik terkurasi. Skema pengodean diturunkan secara deduktif dari tipologi perencanaan bahasa Cooper, orientasi Ruiz, model Spolsky, kerangka vitalitas UNESCO, dan lima dimensi pendidikan multikultural Banks. Hasil penelitian menunjukkan tiga temuan. Pertama, kebijakan bahasa Indonesia telah bergeser tegas dari orientasi bahasa sebagai masalah ke bahasa sebagai sumber daya, tetapi orientasi bahasa sebagai hak nyaris tidak terbaca sehingga pengakuan atas keberagaman berhenti pada tataran kultural. Kedua, klaim bahwa sebagian besar bahasa daerah terancam punah tidak dapat diverifikasi karena tiga rilis resmi memuat angka yang tidak konsisten dan hanya 12 sampai 16 persen dari 718 bahasa yang pernah dikaji vitalitasnya, sehingga defisit pemetaan menjadi persoalan yang lebih mendesak daripada kepunahan. Ketiga, multikulturalisme terlembagakan kuat pada dimensi integrasi konten, tetapi lemah pada pedagogi kesetaraan dan pemberdayaan budaya sekolah. Penguatan kebijakan bahasa multikultural menuntut pembenahan serentak pada lapis diagnostik, normatif, dan kapasitas.

Kata kunci: *analisis isi kebijakan; kebijakan bahasa; multikulturalisme; pendidikan nasional; revitalisasi bahasa daerah.*

Abstract

Indonesia is home to 1,340 ethnic groups and 718 regional languages, yet the direction of its language policy is rarely read through an explicit language-planning framework, and multiculturalism is rarely treated as an analytical category rather than normative rhetoric. This study maps the orientation of Indonesia's language and national education policy in the post-reform era, examines the extent to which multicultural principles are institutionalised in policy instruments, and identifies the gap between policy text and implementation capacity. A qualitative document-analysis design was employed, using directed content analysis of a corpus of twelve policy and official-data documents together with a curated corpus of academic literature. The coding scheme was derived deductively from Cooper's typology of language planning, Ruiz's orientations in language planning, Spolsky's model of language policy, the UNESCO vitality framework, and Banks's five dimensions of multicultural education. Three principal findings emerged. First, Indonesian language policy has shifted decisively from a language-as-problem to a language-as-resource orientation, but the language-as-right orientation is almost absent from the corpus, so recognition of diversity stops at the cultural level and does not become an enforceable entitlement. Second, the claim that most regional languages are endangered cannot be verified from available data: three official releases report inconsistent figures and only 12—16 per cent of the 718 languages have ever been assessed for vitality, making the

mapping deficit, rather than extinction as such, the most pressing problem. Third, multiculturalism is strongly institutionalised in the content-integration dimension but weakly institutionalised in equity pedagogy and the empowering school culture. The study concludes that strengthening multicultural language policy requires simultaneous reform at three levels: the diagnostic, the normative, and the capacity level.

Keywords: *language policy; multiculturalism; national education; policy content analysis; regional language revitalization*

1. Pendahuluan

Indonesia adalah salah satu laboratorium kemajemukan terbesar di dunia. Sensus Penduduk 2010 mencatat 1.340 suku bangsa yang, untuk keperluan analisis, disederhanakan Badan Pusat Statistik menjadi tiga puluh satu kategori kelompok etnik, dengan suku Jawa sebagai kelompok terbesar (40,22 persen) diikuti suku Sunda (15,50 persen). Pada ranah kebahasaan, pemetaan vitalitas yang dijalankan Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa sejak 2019 mengidentifikasi 718 bahasa daerah dan menempatkan Indonesia sebagai negara dengan jumlah bahasa terbanyak kedua di dunia setelah Papua Nugini. Persebarannya sangat timpang secara geografis: sekitar sembilan puluh persen bahasa daerah berada di kawasan timur, dengan 428 bahasa di Papua, 80 di Maluku, 72 di Nusa Tenggara Timur, dan 62 di Sulawesi. Angka-angka ini bukan sekadar latar demografis, melainkan parameter yang menentukan tingkat kesulitan setiap upaya perencanaan bahasa di Indonesia.

Di tengah kemajemukan itu, bahasa Indonesia menjalankan fungsi ganda sebagai bahasa nasional sekaligus bahasa negara. Kedudukan tersebut berakar pada ikrar Sumpah Pemuda 1928, dikukuhkan dalam Pasal 36 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan. Literatur internasional secara konsisten menempatkan kasus Indonesia sebagai contoh perencanaan status yang berhasil, yaitu pemilihan varian Melayu yang secara demografis minoritas untuk menghindari dominasi kelompok etnik terbesar, disusul pembakuan korpus dan penyebaran melalui sistem pendidikan (Zein, 2020; Hamied & Musthafa, 2019). Keberhasilan itu kini hampir tidak dipersoalkan lagi; yang dipersoalkan adalah harganya.

Harga tersebut ditanggung oleh bahasa daerah. Kajian sosiolinguistik menunjukkan bahwa pergeseran bahasa di Indonesia tidak lagi terbatas pada bahasa berpenutur sedikit, melainkan juga menjangkau bahasa besar yang selama ini dianggap aman (Cohn & Ravindranath, 2014). Pendorong utamanya bersifat struktural, yaitu urbanisasi dan meningkatnya keberagaman etnik dalam satu ruang hidup yang mendorong keluarga memilih bahasa Indonesia sebagai bahasa rumah demi efisiensi komunikasi antaretnik dan demi keunggulan akademik anak (Cohn dkk., 2024). Dengan kata lain, pergeseran bahasa di Indonesia berlangsung bukan karena represi kebijakan, melainkan karena kalkulasi rasional rumah tangga dalam struktur insentif yang dibentuk oleh kebijakan. Kerangka Fishman (1991) menyebut titik kritisnya sebagai terputusnya pewarisan antargenerasi, dan justru pada titik itulah instrumen kebijakan paling sulit bekerja.

Persoalan menjadi lebih rumit karena basis empiris yang dijadikan pijakan wacana kebijakan ternyata rapuh. Pernyataan bahwa sebagian besar dari 718 bahasa daerah berada dalam kondisi terancam punah dan kritis beredar luas, termasuk dalam peluncuran resmi program revitalisasi pada 2022, dan kemudian direproduksi berulang dalam literatur akademik. Padahal, bila dihitung dari data status vitalitas yang pernah dipublikasikan, jumlah bahasa berstatus terancam punah, kritis, dan punah berkisar pada empat puluh dua bahasa, atau sekitar 5,8 persen dari 718 bahasa. Sebaliknya, bila dihitung dari populasi bahasa yang benar-benar telah dikaji vitalitasnya, proporsinya melonjak menjadi sekitar empat puluh persen. Kedua angka tersebut sama-sama tidak mendukung generalisasi yang beredar, dan perbedaan tajam di antara keduanya menunjuk pada satu akar masalah yang selama ini luput diperiksa, yaitu penyebutnya. Sebagian besar bahasa daerah di Indonesia belum pernah dikaji vitalitasnya sama sekali.

Kajian terdahulu tentang kebijakan bahasa di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam empat arus. Arus pertama bersifat historis-deskriptif, menelusuri pembentukan dan pergeseran kebijakan bahasa dari masa kolonial hingga pascareformasi serta memetakan kedudukan relatif bahasa Indonesia, bahasa daerah, dan bahasa asing (Zein, 2020; Hamied & Musthafa, 2019; Musgrave, 2014). Arus kedua bersifat pengukuran, yang menakar vitalitas dan laju pergeseran bahasa melalui data penutur dan variabel sosiodemografis (Cohn & Ravindranath, 2014; Anindyatri & Mufidah, 2020; Cohn dkk., 2024). Arus ketiga bersifat yuridis-analitis, membedah status normatif setiap bahasa dalam peraturan perundang-undangan; Suwarno (2020) misalnya menunjukkan bahwa dalam perencanaan pemerolehan, bahasa Indonesia berstatus wajib pada seluruh jenjang, bahasa daerah berstatus pilihan pada jenjang dasar dan menengah serta absen pada jenjang tinggi, sedangkan bahasa asing justru berstatus wajib pada jenjang menengah. Arus keempat bersifat paradigmatis, membaca pergeseran cara pandang negara terhadap revitalisasi bahasa (Budiono dkk., 2023).

Dari pemetaan tersebut tampak dua celah. Pertama, hampir seluruh kajian yang ada membaca kebijakan bahasa sebagai objek deskripsi, bukan sebagai teks yang dikodekan secara sistematis dengan kerangka teori perencanaan bahasa yang eksplisit, sehingga simpulan tentang arah kebijakan lebih sering berupa penilaian umum daripada hasil analisis yang dapat ditelusuri ulang. Kedua, korpus kebijakan yang dianalisis umumnya berhenti sebelum 2022, sehingga belum mencakup Merdeka Belajar Episode Ketujuh Belas, Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024, serta reorganisasi kelembagaan 2024 yang memindahkan Badan Bahasa ke Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah. Selain itu, multikulturalisme lazim dikutip sebagai justifikasi normatif di bagian pembuka dan penutup tulisan, tetapi jarang dioperasionalkan menjadi kategori analisis yang menghasilkan temuan.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini mengajukan tiga pertanyaan. Pertama, orientasi perencanaan bahasa apa yang dominan dalam korpus kebijakan bahasa dan pendidikan nasional Indonesia pascareformasi? Kedua, sejauh mana prinsip multikulturalisme terlembagakan dalam instrumen kebijakan tersebut apabila diuji dengan dimensi pendidikan multikultural yang terukur? Ketiga, kesenjangan apa yang muncul antara orientasi yang tertulis dalam teks kebijakan dan kapasitas yang tersedia untuk mewujudkannya? Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal, yaitu penggabungan orientasi Ruiz dan dimensi Banks menjadi satu skema pengodean tunggal untuk membaca kebijakan bahasa di negara multikultural, pemutakhiran korpus hingga regulasi dan data 2024—2026, serta pengujian silang atas konsistensi data vitalitas resmi yang selama ini dikutip tanpa verifikasi.

Analisis dalam penelitian ini bertumpu pada lima kerangka yang saling melengkapi. Cooper (1989) membedakan tiga jenis perencanaan bahasa, yaitu perencanaan status yang mengatur kedudukan dan fungsi suatu bahasa, perencanaan korpus yang menggarap bentuk bahasa melalui pembakuan dan pengembangan kosakata, serta perencanaan pemerolehan yang mengatur bagaimana bahasa diajarkan dan diperoleh. Tipologi ini berfungsi sebagai sumbu pertama pengodean karena memungkinkan setiap ketentuan dalam korpus ditempatkan pada jenis perencanaan yang tepat.

Sumbu kedua diambil dari Ruiz (1984), yang mengajukan tiga orientasi dasar terhadap keberagaman bahasa. Orientasi bahasa-sebagai-masalah memandang keberagaman sebagai hambatan yang harus diatasi, biasanya melalui peralihan cepat ke bahasa dominan. Orientasi bahasa-sebagai-hak memandang penggunaan bahasa sendiri sebagai hak yang melekat pada kelompok penutur dan karena itu dapat dituntut pemenuhannya. Orientasi bahasa-sebagai-sumber-daya memandang keberagaman sebagai aset yang bernilai bagi masyarakat dan karena itu layak dikembangkan. Hult dan Hornberger (2016) menegaskan bahwa ketiga orientasi tersebut paling produktif digunakan bukan sebagai label evaluatif, melainkan sebagai heuristik analitis untuk membaca apa yang diasumsikan sebuah kebijakan tentang keberagaman. Dalam penelitian ini, ketiga orientasi tersebut diperlakukan persis demikian.

Sumbu ketiga berasal dari Spolsky (2004, 2009), yang memilah kebijakan bahasa ke dalam tiga komponen, yaitu praktik kebahasaan yang nyata dilakukan penutur, ideologi atau keyakinan tentang bahasa yang dianut komunitas, serta manajemen bahasa berupa upaya sadar untuk memengaruhi praktik tersebut. Pemilahan ini penting karena dokumen kebijakan hanya merekam komponen ketiga; membaca dokumen seolah-olah merekam praktik adalah kekeliruan inferensial

yang lazim dalam kajian sejenis. Sumbu keempat adalah kerangka vitalitas UNESCO (2003) bersama skala pergeseran antargenerasi Fishman (1991), yang menyediakan kriteria untuk menilai kualitas data status bahasa yang digunakan pemerintah sebagai dasar intervensi.

Sumbu kelima menjawab kebutuhan untuk mengoperasionalkan multikulturalisme. Banks (2019) merumuskan lima dimensi pendidikan multikultural, yaitu integrasi konten, proses konstruksi pengetahuan, pengurangan prasangka, pedagogi kesetaraan, dan pemberdayaan budaya sekolah. Kelima dimensi tersebut dapat diperlakukan sebagai indikator yang dapat dicari jejaknya dalam teks kebijakan, sehingga multikulturalisme berhenti menjadi slogan dan menjadi variabel yang dapat dinilai kuat atau lemahnya. Dimensi ini dilengkapi Kymlicka (1995), yang membedakan pengakuan kultural yang bersifat simbolis dari hak minoritas yang bersifat dapat dituntut. Perbedaan tersebut menjadi kunci untuk membaca temuan utama penelitian ini. Kerangka biliterasi Hornberger (2002) melengkapi analisis dengan konsep ruang implementasional, yaitu celah yang dibuka kebijakan tingkat nasional tetapi baru menjadi nyata apabila diisi oleh aktor di tingkat daerah dan sekolah..

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain analisis dokumen (Bowen, 2009) dan teknik analisis isi terarah, yaitu analisis isi yang skema kategorinya diturunkan lebih dahulu dari teori lalu diuji pada data (Elo & Kyngäs, 2008; Krippendorff, 2019). Desain ini dipilih karena pertanyaan penelitian menyangkut orientasi yang tertanam dalam teks kebijakan, bukan persepsi aktor, sehingga dokumen merupakan sumber data yang paling sahih. Konsekuensi metodologisnya diakui sejak awal: dokumen merekam kebijakan sebagaimana dinyatakan, bukan kebijakan sebagaimana dijalankan (Spolsky, 2004), dan simpulan penelitian ini dibatasi pada tataran tersebut.

Korpus Data

Korpus primer terdiri atas dua belas dokumen yang dipilih secara purposif dengan tiga kriteria, yaitu berstatus resmi dan dapat diakses publik, mengatur atau melaporkan secara langsung kedudukan bahasa dalam sistem pendidikan nasional, dan masih berlaku atau menjadi dasar bagi kebijakan yang berlaku pada saat penelitian dilakukan. Korpus dipilah menjadi dua strata sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Korpus Dokumen Primer

Kode	Dokumen	Fokus Analisis
A1	UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 32 dan Pasal 36	Landasan konstitusional kedudukan bahasa negara dan penghormatan bahasa daerah
A2	UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	Bahasa pengantar dan kedudukan muatan lokal dalam struktur kurikulum
A3	UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan	Fungsi bahasa negara dan kewajiban pemerintah daerah atas bahasa daerah
A4	PP No. 57 Tahun 2021 jo. PP No. 4 Tahun 2022 tentang Standar Nasional Pendidikan	Kewenangan penetapan kerangka dasar dan struktur kurikulum
A5	Perpres No. 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia	Perluasan ranah wajib penggunaan bahasa negara
A6	Permendikbud No. 79 Tahun 2014 tentang Muatan Lokal Kurikulum 2013	Mekanisme penyelenggaraan muatan lokal oleh pemerintah daerah
A7	Permendikbudristek No. 12 Tahun 2024 jo. Permendikdasmen No. 13 Tahun 2025 tentang Kurikulum	Kedudukan muatan lokal dalam Kurikulum Merdeka
B1	Merdeka Belajar Episode Ketujuh Belas: Revitalisasi Bahasa Daerah (22 Februari 2022)	Desain, sasaran, dan model program revitalisasi
B2	Pemetaan dan kajian vitalitas bahasa Badan Bahasa (2019—2025)	Jumlah bahasa, cakupan kajian, dan distribusi status vitalitas
B3	Anindyatri & Mufidah (2020), Pusat Data dan Teknologi Informasi Kemendikbud	Hubungan penyelenggaraan muatan lokal dan status vitalitas per provinsi

B4	Siaran pers Badan Bahasa, Kemendikdasmen (19 Februari 2026)	Capaian kumulatif revitalisasi dan posisi kelembagaan pascareorganisasi 2024
B5	Sensus Penduduk 2010, Badan Pusat Statistik	Data kelompok etnik sebagai konteks kemajemukan

Keterangan: Stratum A memuat instrumen hukum dan regulasi; Stratum B memuat dokumen program dan data resmi

Korpus sekunder berupa literatur akademik dihimpun melalui penelusuran pada Garuda, DOAJ, Scopus, dan Google Scholar dengan kata kunci kebijakan bahasa, language policy Indonesia, revitalisasi bahasa daerah, language vitality, muatan lokal, dan multicultural education. Rentang terbit dibatasi pada 2015—2026 kecuali untuk sumber teoretis klasik yang tidak tergantikan. Kriteria inklusi meliputi artikel berpenelaahan sejawat atau buku terbitan penerbit akademik yang membahas kebijakan bahasa, vitalitas bahasa, atau pendidikan multikultural dalam konteks Indonesia atau konteks perbandingan yang relevan. Kriteria eksklusi meliputi tulisan opini, prosiding tanpa penelaahan sejawat, serta artikel yang hanya mengutip ulang data sekunder tanpa analisis. Penyaringan menghasilkan dua puluh dua sumber akademik yang dianalisis penuh dan seluruhnya disitir dalam badan artikel.

Skema Pengodean

Unit analisis adalah unit tematik, yaitu kalimat atau klausa yang memuat proposisi normatif mengenai kedudukan, fungsi, atau pengelolaan bahasa. Setiap unit dikodekan pada empat kategori sebagaimana disajikan pada Tabel 2. Satu unit dapat menerima lebih dari satu kode apabila memuat lebih dari satu proposisi.

Tabel 2. Skema Pengodean Deduktif

Kategori	Kode	Indikator Operasional
Jenis perencanaan (Cooper, 1989)	A-STATUS; A-KORPUS; A-PEROLEHAN	Ketentuan yang mengatur kedudukan/fungsi; pembakuan bentuk bahasa; pengajaran dan pemerolehan
Orientasi (Ruiz, 1984)	B-MASALAH; B-HAK; B-SUMBER	Keberagaman diposisikan sebagai hambatan; sebagai hak yang dapat dituntut; sebagai aset yang dikembangkan
Komponen kebijakan (Spolsky, 2004)	C-PRAKTIK; C-IDEOLOGI; C-MANAJEMEN	Pernyataan tentang penggunaan faktual; tentang nilai yang dianut; tentang intervensi yang diperintahkan
Dimensi multikultural (Banks, 2019)	D1—D5	Integrasi konten; konstruksi pengetahuan; pengurangan prasangka; pedagogi kesetaraan; pemberdayaan budaya sekolah

Prosedur dan Keabsahan Data

Analisis berlangsung dalam enam tahap, yaitu pembacaan menyeluruh untuk memperoleh gambaran utuh, unitisasi, pengodean deduktif menggunakan skema pada Tabel 2, pengodean induktif terbuka untuk menampung tema yang tidak terwadahi skema, abstraksi lintas dokumen, serta penarikan simpulan dan verifikasi balik ke teks sumber.

Keabsahan data dijaga melalui empat prosedur. Pertama, triangulasi sumber dengan membandingkan ketentuan normatif dalam Stratum A terhadap laporan capaian dalam Stratum B dan terhadap temuan literatur akademik independen; prosedur inilah yang memunculkan ketidaksesuaian antar-rilis data vitalitas yang dilaporkan pada bagian temuan. Kedua, triangulasi teori dengan membaca satu temuan melalui lebih dari satu kerangka, misalnya membaca status muatan lokal sekaligus melalui tipologi Cooper, orientasi Ruiz, dan perbedaan Kymlicka. Ketiga, pengodean berulang dengan jeda waktu, yaitu seluruh korpus dikodekan dua kali dalam selang sekurang-kurangnya dua minggu, lalu selisih hasil pengodean ditelusuri kembali ke teks sumber untuk diputuskan ulang. Keempat, penelusuran jejak audit berupa pencatatan setiap keputusan pengodean beserta kutipan teks yang mendasarinya, sehingga seluruh rangkaian inferensi dari teks ke temuan dapat diperiksa ulang oleh pihak lain (Lincoln & Guba, 1985). Karena seluruh dokumen primer berstatus publik dan telah dirinci pada Tabel 1, replikasi penuh atas analisis ini dapat dilakukan tanpa bergantung pada data yang tidak terpublikasi.

3. Hasil dan Pembahasan

Perencanaan Status: Kesenambungan yang Tidak Terganggu

Pengodean pada sumbu perencanaan status memperlihatkan pola yang sangat konsisten sepanjang korpus. Pasal 36 UUD 1945 menetapkan bahasa Indonesia sebagai bahasa negara, dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 menjadikannya menjadi kewajiban penggunaan dalam peraturan perundang-undangan, dokumen resmi negara, forum resmi, serta pengantar pendidikan. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2019 memperluas jangkauan tersebut ke ranah publik yang lebih luas. Dalam kerangka Cooper (1989), rangkaian ini merupakan perencanaan status yang matang dan berlapis, didukung perencanaan korpus yang telah berjalan lebih dari satu abad melalui pembakuan ejaan, tata bahasa, dan peristilahan.

Yang menarik justru terletak pada sisi lain dari korpus yang sama. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tidak hanya mengatur bahasa negara; regulasi ini juga mewajibkan pemerintah daerah mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra daerah. Pasal 32 UUD 1945 bahkan menempatkan penghormatan dan pemeliharaan bahasa daerah sebagai kewajiban negara. Dengan demikian, dasar hukum bagi perlindungan bahasa daerah sesungguhnya telah tersedia sejak lama dan berkedudukan tinggi. Persoalannya bukan ketiadaan dasar hukum, melainkan ketiadaan mekanisme yang mengubah kewajiban tersebut menjadi kewajiban yang dapat ditagih. Tidak ada ketentuan yang mengatur akibat hukum apabila pemerintah daerah tidak menjalankannya, tidak ada indikator kinerja yang mengikat, dan tidak ada pihak yang diberi kedudukan hukum untuk menuntut pemenuhannya. Dalam kerangka Kymlicka (1995), yang tersedia adalah pengakuan kultural, bukan hak minoritas dalam pengertian kuat.

Vitalitas Bahasa Daerah: Memeriksa Ulang Basis Empiris Kebijakan

Temuan paling mengejutkan dalam penelitian ini muncul ketika data vitalitas yang dikutip berbagai dokumen kebijakan dan artikel akademik diperiksa silang. Tiga rilis resmi yang beredar memuat angka yang berbeda-beda, sebagaimana disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Perbandingan Tiga Rilis Data Status Vitalitas Bahasa Daerah

Status vitalitas	Rilis 2019	Rilis 2020—2022	Rilis Statistik 2021	Catatan
Aman	36	24—25	18	Selisih hingga dua kali lipat antarrilis
Stabil tetapi terancam punah / rentan	—	19	27	Nomenklatur kategori tidak seragam
Mengalami kemunduran	—	3	29	Selisih sangat lebar
Terancam punah	—	25	26	Relatif konsisten
Kritis	—	5—6	8	Terdapat dua versi angka resmi
Punah	—	11	5	Selisih lebih dari dua kali lipat
Jumlah bahasa yang dikaji	98	88—89	113—115	Setara 12—16% dari 718 bahasa

Sumber: diolah dari pemetaan vitalitas Badan Bahasa, Statistik Kebahasaan dan Kesastraan, serta rilis publik Kemendikbudristek/Kemendikdasmen. Tanda strip menunjukkan data tidak dirinci pada rilis bersangkutan

Tabel 3 memperlihatkan tiga hal sekaligus. Pertama, kategori yang digunakan tidak seragam antarrilis, sehingga perbandingan lintas waktu tidak dapat dilakukan secara langsung. Kedua, angka pada kategori yang sama berbeda cukup jauh antarrilis, termasuk pada kategori punah yang secara logis seharusnya bersifat kumulatif dan tidak dapat menurun. Ketiga, dan paling penting, seluruh rilis hanya mencakup antara delapan puluh delapan dan seratus lima belas bahasa, atau sekitar dua belas hingga enam belas persen dari 718 bahasa daerah yang telah diidentifikasi.

Implikasinya bagi wacana kebijakan bersifat mendasar. Pernyataan bahwa sebagian besar bahasa daerah berstatus terancam punah dan kritis, yang antara lain disampaikan pada peluncuran program revitalisasi pada 2022 dan direproduksi luas sesudahnya, tidak dapat diverifikasi dari data yang tersedia. Apabila jumlah bahasa berstatus terancam punah, kritis, dan punah dihitung terhadap seluruh 718 bahasa, proporsinya hanya sekitar 5,8 persen. Apabila dihitung terhadap bahasa yang benar-benar telah dikaji, proporsinya mendekati empat puluh persen. Angka pertama meremehkan kegawatan situasi karena mengasumsikan bahasa yang

belum dikaji berstatus aman, sedangkan angka kedua lebih-lebihkannya karena kajian vitalitas cenderung diprioritaskan pada bahasa yang sudah diduga rentan, sehingga sampelnya bias ke arah kerentanan. Kesimpulan yang dapat dipertahankan hanyalah bahwa status vitalitas mayoritas bahasa daerah di Indonesia tidak diketahui.

Temuan ini memindahkan letak persoalan. Dalam kerangka UNESCO (2003), penilaian vitalitas menuntut sembilan faktor yang dinilai secara sistematis, mulai dari pewarisan antargenerasi hingga jumlah dan proporsi penutur serta ketersediaan bahan dan dokumentasi. Tanpa pemetaan yang lengkap dan konsisten, intervensi kebijakan berjalan tanpa diagnosis yang memadai: penentuan bahasa mana yang perlu didahulukan tidak dapat dilakukan secara berbasis bukti, dan keberhasilan program tidak dapat diukur karena garis dasarnya tidak pernah ditetapkan. Defisit diagnostik ini, bukan kepunahan itu sendiri, merupakan persoalan paling mendesak yang dihadapi kebijakan bahasa Indonesia saat ini.

Revitalisasi Bahasa Daerah sebagai Perencanaan Pemerolehan

Respons kebijakan paling menonjol terhadap ancaman pergeseran bahasa adalah program Revitalisasi Bahasa Daerah. Ketepatan penyebutan program ini perlu ditegaskan karena kerap tertukar dalam literatur. Revitalisasi Bahasa Daerah diluncurkan pada 22 Februari 2022 sebagai Merdeka Belajar Episode Ketujuh Belas. Merdeka Belajar adalah payung kebijakan yang bersifat episodik dan mencakup beragam program, sedangkan Kurikulum Merdeka adalah kurikulum yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024. Keduanya merupakan entitas yang berbeda, dan Revitalisasi Bahasa Daerah bukan bagian dari Kurikulum Merdeka melainkan program tersendiri di bawah payung Merdeka Belajar.

Program ini dirancang dengan tiga model yang disesuaikan dengan daya hidup bahasa sasaran. Model A diterapkan pada bahasa berstatus aman dengan jumlah penutur besar, melalui pewarisan terstruktur berbasis sekolah. Model B dan Model C diterapkan pada bahasa dengan wilayah tutur lebih terbatas, melalui pembelajaran berbasis komunitas dan keluarga. Puncak setiap siklus berupa Festival Tunas Bahasa Ibu yang berjenjang dari tingkat sekolah hingga nasional. Cakupan program berkembang dari 38 bahasa daerah di 12 provinsi pada 2022, menjadi 59 bahasa di 22 provinsi pada 2023, dan mencapai 120 bahasa daerah di 38 provinsi hingga 2025. Sejak reorganisasi kabinet pada 2024, Badan Bahasa beserta program ini berada di bawah Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah.

Dibaca melalui kerangka Cooper (1989), Revitalisasi Bahasa Daerah merupakan perencanaan pemerolehan yang cukup lengkap karena menggarap sekaligus pengajar, bahan, dan ruang apresiasi. Dibaca melalui kerangka Ruiz (1984), program ini merupakan perwujudan orientasi bahasa-sebagai-sumber-daya yang paling eksplisit dalam korpus: bahasa daerah diperlakukan sebagai khazanah yang bernilai dan layak dikembangkan. Namun pembacaan yang sama memperlihatkan batasnya. Cakupan 120 dari 718 bahasa dalam empat tahun setara dengan sekitar 16,7 persen, dan program berjalan dalam siklus anggaran tahunan tanpa jaminan keberlanjutan yang melekat pada hak penutur. Reorganisasi kelembagaan 2024 menambah dimensi risiko tata kelola: perpindahan nomenklatur kementerian di tengah siklus program berpotensi menimbulkan diskontinuitas administratif, meskipun pada saat yang sama mendekatkan pengelolaan program kepada pengelola pendidikan dasar dan menengah yang menjadi lokus utama pelaksanaannya.

Muatan Lokal dan Ruang Implementasional Kurikulum Merdeka

Instrumen kedua yang menghubungkan kebijakan bahasa dengan sekolah adalah muatan lokal. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 menempatkan muatan lokal sebagai bagian dari kurikulum pendidikan dasar dan menengah, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 79 Tahun 2014 mengatur mekanismenya, dan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024 mempertahankannya dengan menyerahkan penetapan jenis muatan lokal kepada pemerintah daerah. Struktur ini persis menggambarkan apa yang disebut Hornberger (2002) sebagai ruang implementasional, yaitu celah yang dibuka kebijakan nasional tetapi baru menjadi nyata apabila diisi aktor di tingkat bawah.

Bukti bahwa ruang tersebut memang diisi secara tidak merata tersedia dalam korpus. Sejumlah pemerintah daerah menindaklanjutinya dengan peraturan bupati tentang kurikulum

muatan lokal, sementara banyak daerah lain belum. Suwarno (2020) menunjukkan asimetri normatif yang menjelaskan ketidakmerataan tersebut: dalam peraturan perundang-undangan, bahasa Indonesia berstatus wajib pada seluruh jenjang dan bahasa asing berstatus wajib pada jenjang menengah, sedangkan bahasa daerah berstatus pilihan. Ketika sumber daya sekolah terbatas, muatan yang berstatus pilihan adalah yang pertama dikorbankan. Asimetri ini bukan kegagalan implementasi, melainkan konsekuensi logis dari desain normatifnya.

Anindyatri dan Mufidah (2020) memberikan bukti kuantitatif yang relevan dengan hubungan tersebut. Dengan mengolah data persebaran bahasa daerah per provinsi, data vitalitas 2018—2019, dan data sekolah penyelenggara muatan lokal bahasa daerah, kajian itu menyimpulkan adanya hubungan antara jumlah sekolah penyelenggara muatan lokal per provinsi dan jumlah bahasa berstatus aman di wilayah tersebut. Temuan ini kerap dikutip sebagai pembenaran bagi penguatan muatan lokal. Namun pembacaan yang cermat atas laporan aslinya menuntut kehati-hatian: model regresi yang digunakan menghasilkan nilai signifikansi 0,155, yang berarti tidak memenuhi kriteria signifikansi statistik, dengan koefisien regresi yang kecil. Dengan demikian, hubungan tersebut sebaiknya dibaca sebagai indikasi deskriptif yang menarik, bukan sebagai bukti kausal bahwa penambahan sekolah penyelenggara muatan lokal akan meningkatkan vitalitas bahasa. Justru di sinilah terletak agenda riset yang terbuka lebar, yaitu perlunya desain evaluatif yang lebih kuat untuk menguji hubungan tersebut.

Multikulturalisme sebagai Kategori Analisis

Pertanyaan kedua penelitian ini menuntut multikulturalisme diperlakukan sebagai variabel yang dapat dinilai. Hasil pengodean korpus terhadap lima dimensi Banks (2019) disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Keterlembagaan Dimensi Pendidikan Multikultural dalam Korpus Kebijakan

Dimensi (Banks, 2019)	Jejak dalam korpus kebijakan	Keterlembagaan	Kode dominan
Integrasi konten	Muatan lokal bahasa daerah, proyek penguatan profil pelajar Pancasila bertema kearifan lokal, Festival Tunas Bahasa Ibu	Kuat	B-SUMBER
Proses konstruksi pengetahuan	Tidak ditemukan mandat untuk menelaah bagaimana pengetahuan dikonstruksi dari perspektif kultural yang berbeda	Lemah	—
Pengurangan prasangka	Dimensi berkebinekaan global dalam profil pelajar Pancasila	Sedang	C-IDEOLOGI
Pedagogi kesetaraan	Tidak ditemukan standar kompetensi guru untuk pedagogi multibahasa maupun pengajaran bahasa warisan	Lemah	—
Pemberdayaan budaya sekolah	Tidak ditemukan indikator mutu satuan pendidikan yang menangkap penggunaan dan penghargaan bahasa daerah	Lemah	—

Pola pada Tabel 4 konsisten dan mudah dibaca. Keberagaman bahasa dan budaya diakui dengan sungguh-sungguh pada tataran isi yang diajarkan, tetapi nyaris tidak menyentuh tataran bagaimana pengetahuan diperlakukan, bagaimana guru dipersiapkan, dan bagaimana mutu sekolah dinilai. Konsekuensinya, seorang guru dapat mengajarkan bahasa daerah sebagai muatan lokal tanpa pernah memperoleh bekal metodologi pengajaran bahasa kedua atau bahasa warisan, dan sebuah sekolah dapat memperoleh rapor mutu yang baik tanpa sama sekali memberi ruang bagi bahasa daerah. Multikulturalisme, dalam korpus ini, terlembagakan sebagai konten, bukan sebagai struktur.

Apabila temuan ini disilangkan dengan sumbu orientasi Ruiz (1984), diperoleh tesis utama penelitian ini. Korpus kebijakan bahasa dan pendidikan nasional Indonesia pascareformasi telah meninggalkan orientasi bahasa-sebagai-masalah secara meyakinkan; tidak ditemukan satu pun ketentuan dalam korpus yang memposisikan keberagaman bahasa sebagai hambatan yang harus dihilangkan. Korpus juga telah merangkul orientasi bahasa-sebagai-sumber-daya secara luas, terutama melalui muatan lokal dan program revitalisasi. Namun orientasi bahasa-sebagai-hak nyaris tidak terbaca. Kewajiban negara atas bahasa daerah dirumuskan tanpa mekanisme

penagihan, muatan lokal dirumuskan sebagai pilihan, dan program revitalisasi dirumuskan sebagai inisiatif tahunan, bukan sebagai pemenuhan hak. Pergeseran orientasi yang selama ini dirayakan, dengan demikian, adalah pergeseran yang separuh jalan.

Sintesis: Tiga Lapis Kesenjangan

Ketiga pertanyaan penelitian bertemu pada satu sintesis. Kesenjangan antara kebijakan bahasa Indonesia dan cita-cita multikulturalnya tidak berlapis tunggal, melainkan berlapis tiga, dan ketiganya menuntut jenis intervensi yang berbeda.

1. Lapis diagnostik. Status vitalitas mayoritas bahasa daerah tidak diketahui dan data yang tersedia tidak konsisten antarrilis. Tanpa pembenahan pada lapis ini, prioritas intervensi tidak dapat ditetapkan secara berbasis bukti dan keberhasilan program tidak dapat diukur.
2. Lapis normatif. Pengakuan terhadap bahasa daerah berhenti pada pengakuan kultural dan tidak menjelma menjadi hak yang dapat dituntut. Selama muatan lokal berstatus pilihan sementara bahasa Indonesia dan bahasa asing berstatus wajib, hasil yang timpang merupakan konsekuensi desain, bukan kecelakaan implementasi.
3. Lapis kapasitas. Guru tidak dibekali kompetensi pengajaran bahasa warisan, bahan ajar kontekstual belum memadai, dan sistem penjaminan mutu tidak memuat indikator apa pun yang menangkap keberagaman bahasa. Penambahan anggaran tanpa pembenahan pada lapis ini hanya akan memperbanyak kegiatan tanpa memperkuat pewarisan.

Susunan berlapis ini juga menjelaskan mengapa evaluasi program revitalisasi cenderung tidak konklusif. Selama lapis diagnostik belum dibenahi, setiap klaim keberhasilan atau kegagalan program berpijak pada garis dasar yang tidak pernah ditetapkan

4. Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan bahasa dan pendidikan nasional Indonesia telah bergeser tegas dari orientasi bahasa-sebagai-masalah menuju orientasi bahasa-sebagai-sumber-daya, tetapi orientasi bahasa-sebagai-hak nyaris tidak terlembagakan. Pengakuan negara terhadap bahasa daerah bersifat kultural dan simbolis, belum menjadi hak yang melekat pada penutur dan dapat dituntut pemenuhannya. Pada dimensi multikulturalisme, korpus kebijakan kuat pada integrasi konten tetapi lemah pada proses konstruksi pengetahuan, pedagogi kesetaraan, dan pemberdayaan budaya sekolah, sehingga multikulturalisme terlembagakan sebagai materi ajar dan belum sebagai struktur penyelenggaraan pendidikan. Pada saat yang sama, basis empiris yang menopang seluruh wacana ini rapuh karena status vitalitas mayoritas bahasa daerah belum pernah dikaji dan data yang tersedia tidak konsisten antarrilis resmi.

Kontribusi teoretis penelitian ini terletak pada penggabungan orientasi Ruiz dan dimensi Banks menjadi satu skema pengodean yang memungkinkan multikulturalisme diperlakukan sebagai kategori analisis yang menghasilkan temuan, bukan sebagai bingkai normatif yang hanya membingkai. Kombinasi keduanya terbukti mampu memperlihatkan sesuatu yang tidak tertangkap oleh masing-masing kerangka secara sendiri-sendiri, yaitu bahwa penguatan orientasi sumber daya dapat berjalan beriringan dengan kelemahan struktural pada dimensi kesetaraan.

Secara praktis, penelitian ini merekomendasikan empat langkah yang berurutan sesuai dengan lapis kesenjangannya. Pertama, pemerintah perlu membangun register vitalitas bahasa tunggal yang terbuka, memakai kategori baku, dapat diaudit, dan disertai target cakupan tahunan hingga seluruh 718 bahasa terpetakan. Kedua, status muatan lokal bahasa daerah perlu ditingkatkan dari pilihan menjadi wajib bersyarat pada provinsi yang memiliki bahasa berstatus rentan hingga kritis, disertai mekanisme akuntabilitas bagi pemerintah daerah. Ketiga, kompetensi pedagogi multibahasa dan pengajaran bahasa warisan perlu dimasukkan ke dalam standar kompetensi guru dan program pendidikan profesi guru. Keempat, sistem penjaminan

mutu pendidikan perlu memuat indikator yang menangkap penyelenggaraan dan penghargaan terhadap bahasa daerah pada satuan pendidikan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu dinyatakan secara terbuka. Analisis bertumpu pada dokumen, sehingga menangkap kebijakan sebagaimana dinyatakan dan bukan sebagaimana dijalankan; klaim mengenai praktik di sekolah dalam tulisan ini bersumber dari literatur sekunder, bukan dari pengamatan langsung. Korpus juga dibatasi pada instrumen tingkat nasional, sehingga variasi peraturan daerah yang sangat kaya belum terwakili. Penelitian lanjutan disarankan menempuh tiga arah, yaitu etnografi multisitus untuk menguji bagaimana ruang implementasional muatan lokal benar-benar diisi di sekolah, evaluasi kuasi-eksperimental atas program revitalisasi dengan garis dasar yang ditetapkan lebih dahulu, serta analisis wacana atas peraturan daerah tentang perlindungan bahasa untuk menguji apakah orientasi bahasa-sebagai-hak muncul lebih kuat pada tingkat daerah daripada tingkat nasional.

Daftar Pustaka

- Anindyatri, A. O., & Mufidah, I. (2020). Gambaran kondisi vitalitas bahasa daerah di Indonesia: Berdasarkan data tahun 2018—2019. Pusat Data dan Teknologi Informasi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2021). Statistik kebahasaan dan kesastraan 2021. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2026, 19 Februari). Kolaborasi revitalisasi bahasa daerah, jaring praktik baik bersama pemda, guru, dan pemuda [Siaran pers]. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Badan Pusat Statistik. (2011). Kewarganegaraan, suku bangsa, agama, dan bahasa sehari-hari penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 2010. Badan Pusat Statistik.
- Banks, J. A. (2019). An introduction to multicultural education (6th ed.). Pearson.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27—40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Budiono, S., Yanita, S. R., & Syarfina, T. (2023). Paradigm shift of language revitalization in Indonesia. *Arbitrer*, 10(4), 338—347. <https://doi.org/10.25077/ar.10.4.338-347.2023>
- Cohn, A. C., & Ravindranath, M. (2014). Local languages in Indonesia: Language maintenance or language shift? *Linguistik Indonesia*, 32(2), 131—148.
- Cohn, A. C., Pepinsky, T. B., & Abtahian, M. R. (2024). Urbanization, ethnic diversity, and language shift in Indonesia. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 45(5), 1—19.
- Cooper, R. L. (1989). *Language planning and social change*. Cambridge University Press.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107—115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Fishman, J. A. (1991). Reversing language shift: Theoretical and empirical foundations of assistance to threatened languages. *Multilingual Matters*.
- Hamied, F. A., & Musthafa, B. (2019). Policies on language education in Indonesia. *Indonesian Journal of Applied Linguistics*, 9(2), 308—315. <https://doi.org/10.17509/ijal.v9i2.20279>
- Hornberger, N. H. (2002). Multilingual language policies and the continua of biliteracy: An ecological approach. *Language Policy*, 1(1), 27—51. <https://doi.org/10.1023/A:1014548611951>
- Hult, F. M., & Hornberger, N. H. (2016). Revisiting orientations in language planning: Problem, right, and resource as an analytical heuristic. *The Bilingual Review/La Revista Bilingüe*, 33(3), 30—49.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2022). *Merdeka Belajar Episode Ketujuh Belas: Revitalisasi bahasa daerah*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
- Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781071878781>
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford University Press.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.

- Musgrave, S. (2014). Language shift and language maintenance in Indonesia. In P. Sercombe & R. Tupas (Eds.), *Language, education and nation-building: Assimilation and shift in Southeast Asia* (pp. 87—105). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137455536_5
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2014 tentang Muatan Lokal Kurikulum 2013.
- Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2024 tentang Kurikulum pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah.
- Peraturan Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 12 Tahun 2024.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2022.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia.
- Ruiz, R. (1984). Orientations in language planning. *NABE Journal*, 8(2), 15—34. <https://doi.org/10.1080/08855072.1984.10668464>
- Spolsky, B. (2004). *Language policy*. Cambridge University Press.
- Spolsky, B. (2009). *Language management*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511626470>
- Suwarno, B. (2020). Acquisition planning for regional indigenous heritage languages in Indonesia. *SAGE Open*, 10(3), 1—12. <https://doi.org/10.1177/2158244020948843>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.
- UNESCO Ad Hoc Expert Group on Endangered Languages. (2003). *Language vitality and endangerment*. UNESCO.
- Wright, W. E., & Boun, S. (2016). The development and expansion of multilingual education in Cambodia: An application of Ruiz's orientations in language planning. *The Bilingual Review/La Revista Bilingüe*, 33(3), 1—29.
- Zein, S. (2020). *Language policy in superdiverse Indonesia*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429019739>.