

PERMASALAHAN MUTU PENDIDIKAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN PENDIDIKAN

Oleh: S. Suryana

Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Semarang

Abstrak: Dalam perspektif Pembangunan Pendidikan Nasional, pendidikan harus lebih berperan dalam membangun seluruh potensi maikannusia agar menjadi subyek yang berkembang secara optimal dan bermanfaat bagi masyarakat dan pembangunan nasional. Dalam konteks demikian, pembangunan pendidikan itu mencakup berbagai dimensi yang sangat luas yang meliputi dimensi sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Dalam perspektif sosial, pendidikan akan melahirkan insan-insan terpelajar yang mempunyai peranan penting dalam proses perubahan sosial di dalam masyarakat. Dalam perspektif budaya, pendidikan merupakan wahana penting dan medium yang efektif untuk mengajarkan norma, mensosialisasikan nilai, dan menanamkan etos di kalangan warga masyarakat. Dalam perspektif politik, pendidikan harus mampu mengembangkan kapasitas individu untuk menjadi warga negara yang baik (*good citizens*), yang memiliki kesadaran akan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, pendidikan harus dapat melahirkan individu yang memiliki visi dan idealisme untuk membangun kekuatan bersama sebagai bangsa. Dalam tiga tahun mendatang, pembangunan pendidikan nasional di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai tantangan serius, terutama dalam upaya meningkatkan kinerja yang mencakup (a) pemerataan dan perluasan akses; (b) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; (c) penataan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik; dan (d) peningkatan pembiayaan. Dalam upaya meningkatkan kinerja pendidikan nasional, diperlukan suatu reformasi menyeluruh yang telah dimulai dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai bagian dari reformasi politik dalam meningkatkan mutu pendidikan.

Kata Kunci : *Pembangunan Pendidikan, Persepektif Pembangunan Pendidikan, Mutu Pendidikan.*

Di era global sekarang ini, berbagai bangsa di dunia telah mengembangkan *knowledge-based economy (KBE)*, yang mensyaratkan dukungan manusia berkualitas. Karena itu, pendidikan mutlak diperlukan guna menopang pengembangan ekonomi berbasis pengetahuan – *education for the knowledge economy (EKE)*. Dalam konteks ini, lembaga pendidikan harus pula berfungsi sebagai pusat penelitian dan pengembangan, yang menghasilkan produk-produk riset unggulan yang mendukung *KBE*. Ketersediaan manusia bermutu yang menguasai Iptek sangat menentukan kemampuan bangsa dalam memasuki kompetensi global dan ekonomi pasar bebas, yang menuntut daya saing tinggi. Dengan demikian, pendidikan diharapkan dapat mengantarkan bangsa Indonesia meraih keunggulan dalam persaingan global. (Ace Suryadi : 1999: 17)

Dalam perspektif ekonomi, sosial, budaya dan politik, pendidikan harus mampu mengembangkan kapasitas individu untuk menjadi warga negara yang baik (*good citizens*), yang memiliki kesadaran akan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, pendidikan harus dapat melahirkan

individu yang memiliki visi dan idealisme untuk membangun kekuatan bersama sebagai bangsa. Visi dan idealisme itu haruslah merujuk dan bersumber pada paham ideologi nasional, yang dianut oleh seluruh komponen bangsa. Dalam jangka panjang, pendidikan niscaya akan melahirkan lapisan masyarakat terpelajar yang kemudian membentuk *critical mass*, yang menjadi elemen pokok dalam upaya membangun masyarakat madani. Dengan demikian, pendidikan merupakan usaha besar untuk meletakkan landasan sosial yang kokoh bagi terciptanya masyarakat demokratis, yang bertumpu pada golongan masyarakat kelas menengah terdidik yang menjadi pilar utama *civil society*, yang menjadi salah satu tiang penyangga bagi upaya perwujudan pembangunan masyarakat demokratis.

Dalam tiga tahun mendatang, pembangunan pendidikan nasional di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai tantangan serius, terutama dalam upaya meningkatkan kinerja yang mencakup (a) pemerataan dan perluasan akses; (b) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; (c) penataan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik; dan (d) peningkatan pembiayaan. Dalam upaya meningkatkan kinerja pendidikan nasional, diperlukan suatu reformasi menyeluruh yang telah dimulai dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai bagian dari reformasi politik pemerintahan. Reformasi politik pemerintahan ini ditandai dengan perubahan radikal tata pemerintahan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendidikan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kemudian dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan pendidikan yang menjadi wewenang pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas manajemen pendidikan, sehingga diharapkan dapat memperbaiki kinerja pendidikan nasional.

KOMITMEN PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN PENDIDIKAN

Mencermati isi Renstra Depdiknas Tahun 2005-2009 dalam rangka komitmen global yang diarahkan guna mempercepat sasaran Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on The Rights of the Child*) yang menyatakan: "Setiap negara di dunia melindungi dan melaksanakan hak-hak anak tentang pendidikan dengan mewujudkan wajib belajar pendidikan dasar bagi semua secara bebas" dan konvensi mengenai hak azasi manusia (HAM) yang menyatakan: "Setiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, setidaknya pada pendidikan dasar (Dikdas). Pendidikan dasar harus bersifat wajib. Pendidikan teknik dan profesi harus tersedia secara umum dan pendidikan yang lebih tinggi harus sama-sama dapat dimasuki semua orang berdasarkan kemampuan" (Deklarasi HAM). Dalam memenuhi komitmen internasional di bidang pendidikan, Pemerintah melakukan perbaikan indikator kinerja PUS, dengan menekankan pada peran masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan. Namun, upaya inovatif ini dalam rangka menjamin penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun terutama bagi siswa yang berasal dari keluarga miskin yang belum memperoleh kesempatan belajar, serta penuntasan buta aksara sebagai salah satu indikator penting dalam meningkatkan indeks pembangunan manusia Indonesia ternyata masih menjadi agenda yang perlu perhatian semua pihak, baik masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah dan uluran dunia internasional. .

Terkait dengan isu gender juga, ditetapkan pemihakan kebijakan dan disusun program-program pendidikan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Renstra menyusun strategi dalam mengurangi berbagai kendala yang menghambat partisipasi perempuan atau laki-laki untuk memperoleh kesempatan belajar pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. Dalam menjalankan misi pemerataan dan perluasan kesempatan belajar pada Dikdas, dibuka peluang yang sebesar-besarnya bagi laki-laki dan perempuan agar dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan berikutnya dalam rangka mengembangkan seluruh potensi mereka secara optimal dan seimbang. Kebijakan menghapus berbagai kesenjangan gender pada berbagai tingkat pendidikan ini telah mulai diwujudkan melalui *program pengarusutamaan gender (PUG)* sebagai salah satu komitmen Pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan, di samping penuntasan wajib belajar 9 tahun yang bermutu dan bebas dari biaya.

Berkaitan dengan komitmen global, Renstra Depdiknas Tahun 2005-2009 juga ditujukan dalam rangka pendidikan untuk pembangunan yang berkelanjutan. Pada era global pendidikan hendaknya mempertimbangkan (1) informasi dan kesadaran; (2) sistem pengetahuan; (3) perlindungan dan manajemen lingkungan; (4) perdamaian dan keadilan; (5) keadaan setempat lokal; (6) transformasi; (7) keragaman budaya dan pemahaman lintas budaya; (8) tema-tema, isu-isu lintas sektoral; (9) kesehatan; (10) pendidikan lingkungan, dan (11) kemitraan. Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, Pemerintah (Depdiknas) membuat strategi perluasan kesempatan pendidikan dan pelatihan bagi penduduk usia muda yang kurang produktif jumlahnya masih cukup besar. Dalam perspektif pendidikan, masalah-masalah tersebut terjadi sebagai akibat dari masih tingginya angka putus sekolah, terbatasnya akses ke pendidikan dan pelatihan bagi lulusan terutama dari kalangan masyarakat miskin, serta kurang efektifnya pendidikan kewarganegaraan dan pendidikan kecakapan hidup.

PETA AKSES PENDIDIKAN NASIONAL

Indeks pembangunan manusia menunjukkan peringkat Indonesia yang mengalami penurunan sejak 1995, yaitu peringkat ke-104 pada tahun 1995, ke-109 pada tahun 2000, ke-110 pada tahun 2002, ke 112 pada tahun 2003, dan sedikit membaik pada peringkat ke-111 pada tahun 2004 dan peringkat ke-110 pada tahun 2005. Penurunan indeks ini lebih banyak disebabkan oleh indikator penurunan kinerja perekonomian Indonesia sejak krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Sampai dengan tahun 2004 data statistik menunjukkan rata-rata lama sekolah penduduk berusia 15 tahun ke atas baru mencapai 7,2 tahun. Sementara itu, angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas sekitar 90,45%. (*Susenas, BPS 2004*). Oleh karena itu, kebijakan pendidikan dalam peningkatan angka melek aksara, serta akselerasi pemerataan dan perluasan akses pendidikan yang bermutu perlu lebih diintensifkan agar dapat meningkatkan kembali IPM Indonesia paling tidak ke posisi sebelum krisis.

Demikian juga layanan akses anak usia dini terhadap layanan pendidikan dan perawatan melalui pendidikan anak usia dini (PAUD) menunjukkan masih terbatas dan tidak merata. Dari sekitar 28,2 juta anak usia 0-6 tahun, yang memperoleh layanan PAUD adalah baru 7,2 juta (25,3%). Untuk anak usia 5-6 tahun yang jumlahnya sekitar 8,14 juta anak, baru sekitar 2,63 juta anak (atau sekitar 32,36%) yang memperoleh layanan pendidikan di TK. Di antara anak-anak yang memperoleh kesempatan PAUD tersebut, pada umumnya berasal dari keluarga mampu di daerah perkotaan. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa anak-anak dari keluarga miskin dan anak-anak perdesaan belum memperoleh kesempatan PAUD secara proporsional.

Pada jenjang pendidikan dasar, angka partisipasi sekolah (APS) penduduk usia 7-12 tahun dan usia 13-15 tahun sudah mencapai 96,8% dan 83,5%. Hal tersebut menunjukkan masih terdapat sekitar 3,2% anak usia 7-12 tahun dan sekitar 16,5% anak usia 13-15 tahun yang tidak bersekolah, baik karena belum pernah sekolah, putus sekolah, atau tidak melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi (BPS, 2005). Hasil penelitian BPS tahun sebelumnya, menjelaskan bahwa sebagian besar (76%) keluarga menyatakan penyebab utama anak putus sekolah atau tidak melanjutkan sekolah adalah karena alasan ekonomi, yang bervariasi dari tidak memiliki biaya sekolah (67,0%) serta harus bekerja dan mencari nafkah (8,7%). Tuntutan atas perluasan dan pemerataan kesempatan belajar pada jenjang pendidikan dasar, sebagai dampak Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, mengakibatkan semakin bertambahnya partisipasi pada pendidikan menengah. Kondisi pada tahun 2005, APS penduduk usia 16-18 tahun sudah mencapai 53,5%. Meningkatnya partisipasi pendidikan menengah tersebut juga akan menimbulkan tekanan baik pada penyediaan kesempatan belajar di pendidikan tinggi maupun pada upaya peningkatan mutu dan relevansi pendidikan menengah agar para lulusannya dapat memperoleh pekerjaan yang layak. Pada pendidikan tinggi (PT), partisipasi jumlah penduduk usia 19-24 tahun yang memperoleh kesempatan belajar di PT masih relatif kecil. Pada tahun 2005, APK perguruan tinggi mencapai 14,62%.

Perluasan dan pemerataan pendidikan juga memberi tuntutan pada peningkatan pemerataan memperoleh pendidikan bagi siswa lulusan SD/MI yang karena kendala tertentu tidak dapat mengikuti pendidikan SMP/MTs reguler, disediakan pendidikan alternatif antara lain melalui SMP Terbuka. Pada tahun 2004/2005, jumlah siswa mencapai 330.000 anak yang tersebar di 2.870 SMP Terbuka. Peningkatan pemerataan dan perluasan pendidikan dapat ditempuh dengan memberikan layanan pendidikan khusus yang memadai bagi anak-anak berkebutuhan khusus. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2004/2005, jumlah anak berkebutuhan khusus sekitar 1,5 juta orang lebih tetapi yang mendapat pelayanan pendidikan khusus baru sekitar 60.000 anak atau sekitar 4%.

BPS (2003) menunjukkan bahwa ada kecenderungan meningkatnya APM SMP/MTs pada kelompok perlimaan termiskin hingga tahun 2002, namun kemudian mulai menunjukkan penurunan APM sehingga menjadi sekitar 47,2% dan kemudian meningkat lagi menjadi 50% pada tahun 2004. Hal ini berbeda dibanding dengan APM kelompok perlimaan terkaya yang makin menunjukkan kecenderungan terus meningkat, hingga pada tahun 2004 APM pada kelompok ini sekitar 76,6%, yang mengakibatkan kesenjangan akses SMP/MTs semakin melebar. Perbedaan akses pendidikan untuk jenjang SM/MA pada kelompok perlimaan terkaya dan termiskin tampak semakin tinggi sejak tahun 2003. Pada tahun tersebut, APM SM/MA kelompok terkaya yaitu 64,3%, sementara untuk kelompok perlimaan termiskin adalah 18,2%. Hal ini berbeda pada tahun sebelumnya, dimana persentase untuk kelompok termiskin sudah mencapai 23,1%. Oleh karenanya, perluasan akses terhadap pendidikan menengah bagi kelompok masyarakat miskin, tidak hanya penting untuk mewujudkan akses yang lebih merata dan berdampak pada perluasan akses secara agregat.

Untuk PT, terjadi kesenjangan gender antara laki-laki dan perempuan walaupun angkanya tidak terlalu besar, yaitu sekitar 1—2%. Hal ini juga terjadi pada daerah perdesaan, dimana kesenjangan gender pada tingkat ini relatif kecil. Justru, kesenjangan gender terhadap perempuan terjadi di daerah perkotaan yaitu sekitar 2%. Seperti halnya

dalam gejala kesenjangan gender pada tingkat SM/MA di daerah perkotaan, gejala kesenjangan gender di tingkat PT juga dipengaruhi faktor sosial-budaya dimana masyarakat beranggapan bahwa laki-laki dianggap lebih penting memperoleh pendidikan yang tinggi dibanding perempuan. Faktor nilai sosial-budaya tersebut juga berkaitan dengan faktor ekonomi yang menyangkut ketersediaan biaya pendidikan yang terbatas dan membutuhkan pilihan dalam penyediaan kesempatan pendidikan bagi laki-laki dan perempuan.

Di samping kesenjangan pendidikan dalam kaitan dengan gender di atas, sebenarnya kesenjangan pendidikan pada jenjang SLTP hingga PT terjadi antara wilayah perkotaan dan perdesaan, yaitu sekitar 15-20% (*Susenas, BPS, 2004*). Perbedaan akses terhadap pendidikan tersebut disebabkan antara lain oleh faktor biaya, baik biaya langsung maupun tidak langsung. Di samping itu, masyarakat daerah perdesaan juga menghadapi masalah jarak tempuh antara rumah-sekolah akibat dari ketersediaan sarana-prasarana pendidikan yang tidak merata. Di samping itu, pemahaman orang tua untuk mendorong anak-anak mereka bersekolah juga masih dirasakan minim terutama di daerah. Kesenjangan akses terhadap pendidikan juga dapat dilihat menurut wilayah provinsi dan kabupaten/kota. (*Susenas, BPS 2004*).

PERMASALAHAN MUTU PENDIDIKAN

Permasalahan mutu pendidikan tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dengan suatu sistem yang saling berpengaruh. Mutu keluaran dipengaruhi oleh mutu masukan dan mutu proses. Pembahasan dalam hal ini didasarkan pada komponen masukan, proses, dan keluaran. Mutu masukan pendidikan dapat dilihat dari kesiapan murid dalam mendapatkan kesempatan pendidikan. Data Pusjas tahun 2004 menunjukkan bahwa sebagian siswa (46%) berada dalam kategori tingkat kebugaran kurang, dan (37%) dalam tingkat kebugaran sedang. Data Susenas tahun 2003 mengungkapkan bahwa dari sekitar 18 juta anak usia balita, sekitar 28% atau lima juta anak berstatus kekurangan gizi dan lebih dari 50% anak SD/MI menderita cacangan. (Depkes, 2003). Secara eksternal, komponen masukan pendidikan yang secara signifikan berpengaruh terhadap peningkatan mutu pendidikan meliputi (1) ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan yang belum memadai baik secara kuantitas dan kualitas, maupun kesejahteraannya; (2) prasarana dan sarana belajar yang belum tersedia dan belum didayagunakan secara optimal; (3) pendanaan pendidikan yang belum memadai untuk menunjang mutu pembelajaran; dan (4) proses pembelajaran yang belum efisien dan efektif. Salah satu faktor yang terpenting dalam mempengaruhi kualitas pendidikan adalah ketersediaan pendidik dan tenaga kependidikan. Sampai dengan tahun 2002/2003 terdapat sekitar 2,7 juta guru dari jenjang pendidikan prasekolah hingga menengah, baik pada sekolah negeri maupun swasta. Namun jumlah tersebut belum memadai, karena itu masih diperlukan sekitar 400 ribu orang.

Dalam kaitan dengan tenaga kependidikan, data Balitbang Depdiknas tahun 2003/2004 mengungkapkan bahwa pegawai administrasi di SD masih sangat kurang. Jumlah SD 135.644 sekolah hanya memiliki pegawai administrasi 7.687 orang dan penjaga sekolah 100.486 orang. Dari 21.256 SMP, terdapat 15.636 perpustakaan baru memiliki 8.474 petugas perpustakaan, dari 14.900 laboratorium hanya tersedia 1.892 laboran. Pada 8.238 SMA dengan 5.598 perpustakaan baru memiliki 4.402 petugas perpustakaan, dari 10.050 laboratorium baru memiliki 1.555 laboran. Pada 5.115 SMK

dengan 3.745 perpustakaan baru memiliki 2.017 petugas perpustakaan, dari 1.461 laboratorium baru memiliki 804 laboran. Tenaga kependidikan pada perpustakaan dan laboratorium sebagian besar belum memiliki kualifikasi dan kompetensi yang memadai, sehingga mutu layanan pendidikan belum optimal. Berdasarkan data tahun 2004 jumlah pengawas 21.627 orang. Jumlah tersebut tidak sebanding dengan sekolah yang menjadi sasaran supervisi, selain itu letak geografis sekolah yang menyulitkan supervisi, sehingga pengawasan proses pembelajaran belum dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Pemerintah telah berusaha menambah tenaga pendidik, khususnya guru. Upaya tersebut belum dapat memenuhi kekurangan guru di setiap jenjang pendidikan sebagai akibat banyaknya guru yang mencapai usia pensiun, berhenti, mutasi, dan meninggal dunia. Padahal di SMP saja setiap tahun ada tambahan 400 ribu murid baru. Untuk mengatasi kekurangan guru, maka mulai tahun 2003 telah dilakukan pengadaan guru bantu mencapai jumlah 190.332 orang dan pada tahun 2004 juga dilakukan pengadaan guru bantu sekitar 71.309 orang.

Dari jumlah pengadaan guru bantu ditambah dengan PNS baru nonguru bantu yang berjumlah sekitar 38.533, maka total penambahan guru selama tahun 2003 dan 2004 berjumlah sekitar 300.174 orang. Apabila ditambah dengan kekurangan guru tahun 2002/2003 maka jumlahnya menjadi 427.903 orang, belum lagi apabila ditambah dengan guru yang pensiun pada tahun 2003 yang berjumlah sekitar 29.937 orang, maka kebutuhan guru untuk tahun 2004 yaitu 157.666 orang. Kalau ditambah dengan jumlah guru yang pensiun, maka kebutuhan guru tahun 2005 menjadi 218 ribu orang. Dalam rangka menuntaskan Program Wajar Dikdas 9 Tahun, terdapat sekitar 400 ribu anak usia 13-15 tahun akan memasuki jenjang SMP/MTs sehingga dibutuhkan sekitar 25 ribu guru setiap tahunnya.

Kekurangan guru tersebut apabila dilihat dari rasio guru terhadap siswa akan menjadi kontras. Tabel 2 menunjukkan rasio guru terhadap siswa pada jenjang SD, SMP, dan SMA tahun 2003 yaitu 21, 17, dan 14. Apabila dibandingkan dengan rasio guru terhadap siswa berdasarkan standar nasional pendidikan, maka jumlah guru pada jenjang tersebut sudah sangat ideal. Rasio ini tidak diikuti dengan pendayagunaan guru secara efisien. Beberapa faktor penyebab ketidakefisienan tersebut adalah terjadinya penumpukan guru di daerah perkotaan, kurikulum yang sangat terspesialisasikan pada pendidikan menengah, dan banyaknya sekolah dasar kecil dengan rata-rata jumlah murid di bawah 100 orang. Rasio pelayanan siswa per guru tersebut akan menjadi isu kebijakan penting dalam peningkatan mutu dan efisiensi pendidikan, karena akan menghambat pemenuhan pembiayaan untuk biaya operasi satuan pendidikan dan upaya untuk meningkatkan gaji guru. Jumlah guru yang besar dan menumpuk pada lokasi tertentu dapat dimanfaatkan untuk mendukung penyelenggaraan SMP Terbuka, baik sebagai guru bina maupun guru pamong. Saat ini dari SMP Terbuka memerlukan 30.000 orang guru bina dan 13.000 guru pamong. Guru bina direkrut dari guru mata pelajaran SMP yang tugas mengajarnya belum mencapai tugas maksimal sedang guru pamong pada umumnya diambil dari guru SD/MI. Walaupun demikian kelebihan guru di sekolah-sekolah perkotaan merupakan persoalan yang perlu ditangani secara serius.

Tabel 1
Kualifikasi Pendidik Tahun 2002/2003

No	Jenjang	Jumlah	Ijazah Tertinggi
----	---------	--------	------------------

	Pendidikan	Guru	< D1 (%)	D2 (%)	D3 (%)	Sarjana (%)	S2/S3 (%)
1	TK	137.069	90,57	5,55	-	3,88	-
2	SLB	8.304	47,58	-	5,62	46,35	0,45
3	SD	1.234.927	49,33	40,14	2,17	8,30	0,05
4	SMP	466.748	11,23	21,33	25,10	42,03	0,31
5	SM	452.255	2,06	1,86	26,37	69,39	0,33
6	SMA	230.114	1,10	1,89	23,92	72,75	0,33
7	SMK	147.559	3,54	1,79	30,18	64,16	0,33
8	PT	236.286	-	-	-	56,54	43,46

Sumber : BPS : 2005.

Kualifikasi pendidik ditinjau dari ijazah tertinggi menunjukkan keragaman. Pada jenjang TK dan SD pendidik dengan kualifikasi sarjana (S1) persentasenya masih sangat kecil. Sebagian besar pendidik pada TK adalah mereka yang berpendidikan di bawah D1, sedangkan untuk SD mayoritas pendidikan berlatar belakang D1 dan D2. Untuk jenjang pendidikan tinggi, persentase pengajar dengan ijazah sarjana (S1) lebih dari 50%. Hal ini menunjukkan kondisi yang kurang baik dibandingkan dengan ijazah pendidik pada SMA dan SMK dengan latar belakang S1 lebih dari 60%.

Tabel .2
Rasio Pendidikan Tahun 2002/2003

No	Jenjang Pendidikan	Siswa/ Sekolah	Siswa/ Guru	Siswa/ Kelas	Kelas/ R.Kelas	Guru/ Sekolah
1	TK	39	14	20	0.97	3
2	SLB	45	4	4	0.78	10
3	SD+MI	172	20	26	1.14	8
	SD	177	21	26	1.13	8
	MI	136	16	22	1.15	9
4	SMP+MTs	307	15	39	1.00	21
	SMP	376	17	40	1.02	22
	MTs	181	11	35	0.94	17
5	SM+MA	354	13	36	1.07	27
	SMA	391	14	38	1.02	20
	MA	184	9	30	0.99	20
	SMK	425	13	36	1.19	30
6	PT+PTAI	1.278	15	-	-	88
	PT	1.267	14	-	-	91
	PTAI	1.518	20	-	-	78
	PTK	690	18	-	-	38

Sumber : BPS : 2004

Masalah guru atau pendidik lainnya adalah masih terdapatnya kesenjangan guru dilihat dari keahliannya. Guru yang mengajar tidak sesuai dengan bidang keahliannya (*mismatch*) yang masih banyak terjadi terutama pada jenjang SM swasta dan MA. Dalam kaitannya dengan kelayakan mengajar guru, data Balitbang tahun 2004 menyebutkan bahwa persentase guru yang tidak layak mengajar masih cukup tinggi, terutama pada

jenjang SD yaitu sekitar 609.217 orang (49,3%) baik pada sekolah negeri maupun swasta, seperti yang tercantum pada Tabel 3

Tabel 3
Guru dan Kepala Sekolah
Menurut Kelayakan Mengajar Tahun 2002/2003

No	Kelayakan	Negeri	%	Swasta	%	Jumlah	%
1	SD		92.6		7.4		
	a. Layak		47.3		3.3		
	b. Tidak		45.2		4.1		
2	SMP		66.7		33.3		
	a. Layak		43.4		20.7		
	b. Tidak		23.3		12.6		
3	SMA		53.4		46.6		
	a. Layak		38.0		29.1		
	b. Tidak		15.4		17.5		
4	SMK		33.0		67.0		
	a. Layak		19.0		37.7		
	b. Tidak		14.0		29.3		

Sumber : Diolah dari BPS 2004

Proporsi guru yang berpendidikan di bawah kualifikasi minimal tersebut tentu tidak memadai jika Pemerintah ingin menyediakan pelayanan pendidikan yang berkualitas. Untuk jenjang pendidikan SMP dan SM yang menggunakan sistem guru mata pelajaran, banyak pula terjadi ketidaksesuaian antara pelajaran yang diajarkan dengan latar belakang pendidikan guru. Pada jenjang SMP, SMA dan SMK persentase guru yang belum memiliki kualifikasi masing-masing adalah 36%, 33%, dan 43%.

Pada pendidikan tinggi, peningkatan mutu dan kualifikasi dosen menjadi faktor yang sangat mempengaruhi proses pendidikan. Pada tahun 2003, dari 58.664 orang di perguruan tinggi negeri (PTN), proporsi dosen dengan pendidikan tertinggi S2/S3 baru mencapai 54,50%. Sedangkan pada PTS, dari jumlah 88.865 orang dosen yang ada, proporsi dosen dengan pendidikan tertinggi S2/S3 hanya 34,50 %.

Dari data BPS (2004) juga dilaporkan bahwa aspek fisik juga menunjukkan bahwa kondisi prasarana dan sarana pendidikan belum sepenuhnya memadai, hal ini antara lain dapat dilihat dari ketersediaan perpustakaan di sekolah. Secara nasional, baru 27,6% SD yang sudah memiliki perpustakaan sekolah. Di samping itu, terjadi sebaran yang kurang merata menurut provinsi. Di Yogyakarta, misalnya, terdapat 72,8% SD yang memiliki

Tabel 4

Kondisi Ruang Belajar Tahun 2003

Jenjang Pend.	%Kondisi Ruang Belajar			Jumlah
	LP	RB	RR	
1. SD	42,1	23,3	34,6	865.258
2. SMP	82,3	5,1	12,6	187.480
3. SMA	92,3	2,0	5,6	78.412
4. SMK	92,0	3,0	5,0	97.290

perpustakaan sedangkan di Maluku Utara hanya lima persen yang sudah memiliki perpustakaan sekolah. Selain kondisi fasilitas yang demikian, juga banyak ruang belajar dan sarana belajar lain seperti laboratorium, sarana olahraga yang rusak. Pada tabel 4, dari sekitar 865.258 ruang belajar (lokal) terdapat sekitar 500.818 lokal SD/MI

(57,8%) yang rusak ringan dan rusak berat. Sementara pada jenjang SMP dari sekitar 187.480 ruang belajar terdapat 31.198 lokal SMP/MTs (17,7%) yang juga mengalami rusak ringan dan berat. Pada jenjang SM terdapat sekitar 13.777 lokal (15,6%) yang rusak ringan dan rusak berat.

Kondisi yang demikian, selain akan berpengaruh pada ketidaklayakan dan ketidaknyamanan pada proses belajar mengajar, juga akan berdampak pada keengganan orang tua untuk menyekolahkan anaknya.

Fasilitas lainnya yang turut mempengaruhi mutu pendidikan ialah ketersediaan buku. Secara nasional, rata-rata rasio buku per siswa untuk SD, SMP, SMA, dan SMK adalah 0,80; 0,85; 0,65; dan 0,25. Masih jauh dari kondisi ideal rasio 1:1, satu siswa satu buku. Masalah yang lebih besar tidak hanya terletak pada ketersediaan buku tetapi juga dalam pendayagunaan buku pelajaran tersebut dalam kerangka peningkatan mutu pendidikan. Penelitian Balitbangdikbud (2004) melaporkan bahwa pada SMP Terbuka, buku modul yang merupakan sumber belajar utama masih sangat kurang sehingga mengganggu proses belajar mandiri. Kekurangan juga terjadi pada media penunjang yang lain, seperti laboratorium, ruang UKS, dan penunjang pembelajaran bahasa, terutama bahasa Inggris dan pendidikan jasmani dan kesehatan.

Hal lain dalam kaitannya sarana dan prasarana pendidikan adalah penggunaan dan pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi (*information and communication technology/ICT*). Walaupun masih dalam lingkup yang terbatas, pendidikan di Indonesia sudah memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK), terutama dalam pengelolaan dan pembelajaran. Pendidikan kejuruan yang dikelola oleh Direktorat Pendidikan Menengah Kejuruan (Dikmenjur) Depdiknas, misalnya, telah merintis sistem pengelolaan dan materi pembelajaran untuk siswa SMK yang disesuaikan dengan kebutuhan keterampilan oleh industri. Program komputerisasi dimulai sejak tahun 1980, dan menargetkan semua SMK di Indonesia sudah terhubung ke internet pada tahun 2006. Program yang sudah dilaksanakan hingga 2004 ialah (a) jaring internet yang menghubungkan 784 SMK; (b) jaringan info sekolah di 137 kabupaten/kota; (c) 31 *wide area network* di 31 kabupaten/kota; (d) 44 *ICT center* di 44 kabupaten/kota; (e) 8 *mobile training unit* di 8 lokasi; dan (f) pemetaan sekolah (*school mapping*) yang telah dikembangkan oleh 271 SMK di seluruh tanah air.

Faktor lain yang berkaitan dengan peningkatan mutu dan daya saing adalah anggaran pendidikan yang belum memadai, baik ketersediaannya maupun dalam efisiensi pengelolaannya. Pembangunan pendidikan selama lima tahun terakhir (2000-2004) sudah mendapat prioritas tertinggi dalam pembangunan nasional yang ditunjukkan oleh penyediaan anggaran pembangunan dengan porsi terbesar dibandingkan dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Komitmen Pemerintah dalam melaksanakan UUD 1945 dan UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam alokasi anggaran pendidikan dari APBN/APBD, dan penyelenggaraan pendidikan dasar tanpa memungut biaya secara bertahap mulai diwujudkan. Namun, anggaran tersebut baru mencapai 9,2% dari APBN yang dibelanjakan oleh pemerintah pusat. Anggaran tersebut juga belum termasuk anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah daerah melalui APBD. Pemerintah dan pemerintah daerah juga belum mampu menyediakan pelayanan pendidikan dasar secara cuma-cuma.

Apabila dibandingkan negara-negara lain, alokasi anggaran pendidikan di Indonesia masih sangat rendah. Data laporan *Human Development Indeks* (2004) mengungkapkan

dalam kurun waktu 1999-2001 Indonesia hanya mengalokasikan anggaran pemerintah (*public expenditure*) sebesar 1,3% dari produk domestik bruto (PDB). Sementara itu dalam kurun waktu yang sama, Malaysia, Thailand, dan Filipina secara berturut-turut telah mengalokasikan 7,9%, 5,0%, dan 3,2% dari PDB-nya masing-masing. Namun Susenas 2003 mengungkapkan bahwa rata-rata pengeluaran per kapita untuk pendidikan telah mencapai 2,2% untuk daerah pedesaan dan 4,5% untuk daerah perkotaan atau rata-rata nasional sebesar 3,5%. Kontribusi masyarakat dalam penyediaan anggaran pendidikan masih lebih besar dari kontribusi anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah. Hal ini menunjukkan sebuah potensi besar jika 20% dari APBN/APBD dapat diwujudkan.

Satuan-satuan pendidikan dan pemerintah kabupaten/kota lebih banyak mengalokasikan sebagian anggaran untuk gaji guru, sementara biaya operasi satuan pendidikan di luar gaji hanya mencapai paling tinggi 5—10%. Akibatnya, pembiayaan untuk sarana pembelajaran, biaya pembelajaran, pengembangan staf, dan biaya perawatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana sekolah sangat kecil sehingga tidak menunjang upaya peningkatan mutu dan relevansi. Variasi antardaerah dan satuan pendidikan mengenai pengeluaran biaya pendidikan, termasuk dalam pembiayaan untuk gaji dan di luar gaji masih sangat besar sehingga menimbulkan potensi ketidakadilan dalam pemerataan kesempatan belajar yang bermutu.

Salah satu sebab rendahnya mutu lulusan adalah belum efektifnya proses pembelajaran. Proses pembelajaran selama ini masih terlalu berorientasi terhadap penguasaan teori dan hafalan dalam semua bidang studi yang menyebabkan kemampuan belajar peserta didik menjadi terhambat. Metode pembelajaran yang terlalu berorientasi pada guru (*teacher oriented*) cenderung mengabaikan hak-hak dan kebutuhan, serta pertumbuhan dan perkembangan anak sehingga proses pembelajaran yang menyenangkan, mengasyikkan, dan mencerdaskan menjadi kurang optimal.

Grafik 1 menunjukkan bahwa angka mengulang kelas pada SD kelas awal cukup tinggi, yaitu 7,92%. Kondisi ini menunjukkan bahwa kesiapan memasuki SD masih rendah. Dilihat kecenderungan angka mengulang kelas menurut tingkat, makin tinggi tingkat kelas makin rendah angka mengulang kelas di SD. Walaupun menunjukkan kecenderungan yang makin menurun setiap tiga tahun terakhir ini sekitar 700.000 siswa/i SD/MI dan 270.000 siswa/i SMP/MTs putus sekolah setiap tahun.

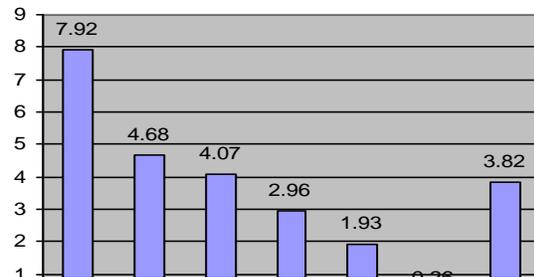
Grafik 2 menunjukkan bahwa makin tinggi jenjang pendidikan makin tinggi angka putus sekolah, sehingga makin rendah angka efisiensi pengelolaan pendidikan. Dilihat dari perspektif gender, angka putus sekolah anak laki-laki memiliki kecenderungan lebih tinggi dibandingkan dengan anak perempuan.

Faktor yang turut berpengaruh terhadap rendahnya efisiensi pendidikan adalah rendahnya kemampuan pengelolaan berbagai masukan pendidikan baik dalam menjalankan proses pembelajaran maupun dalam pengelolaan pendidikan secara keseluruhan, baik pada tingkat satuan pendidikan maupun pada pengelola pendidikan yang ada di atasnya. Hal ini

Grafik 1

Angka Mengulang Kelas SD

Menurut Tingkat Tahun 2004



dilihat dari lemahnya fungsi supervisi pendidikan, baik yang dilakukan oleh tenaga fungsional seperti pengawas sekolah untuk tingkat SD dan/atau pengawas bidang studi untuk tingkat SMP dan SMA/SMK, maupun supervisi oleh kepala sekolah sebagai manajer sekolah. Kelemahan pada aspek perencanaan, kegiatan pembelajaran, dan evaluasi hasil belajar tidak termonitoring secara efektif oleh para supervisor, sehingga kelemahan-kelemahan pada proses pembelajaran tidak dapat teridentifikasi secara akurat.

Sementara itu, rendahnya mutu hasil belajar ditandai oleh standar kelulusan yang ditetapkan, yaitu 4,25 dari skala 10. Ini berarti bahwa seorang siswa dinyatakan lulus apabila yang bersangkutan mampu menyerap mata pelajaran sebesar 4,25%. Dengan standar kelulusan yang rendahpun masih banyak siswa yang tidak lulus. Pada Ujian Nasional 2005 pada tingkat SMA/MA ketidakkelulusan mencapai 20,6%, SMK 22,2%, dan SMP/MTs/SMP Terbuka 13,4%.

Walaupun angka ketidakkelulusan ujian nasional (UN) tahun 2004/2005 lebih tinggi bila dibandingkan dengan tahun 2003/2004, namun sesungguhnya bila dilihat dari nilai rata-rata yang dicapai terdapat peningkatan yang cukup berarti yakni dari 5,55 tahun 2003/2004 menjadi 6,76 pada tahun 2004/2005.

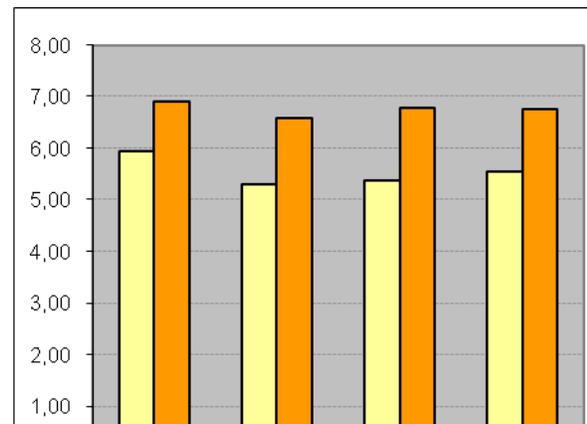
Balitbangdikbud (2004) melaporkan bahwa ada peningkatan nilai UN pada ketiga mata pelajaran, yaitu Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Matematika. Hal ini membuktikan bahwa mutu pendidikan semakin tahun tambah meningkat hasilnya.

Mutu akademik antarbangsa melalui *programme for international student assessment (PISA) 2003* menunjukkan bahwa dari 41 negara yang disurvei, untuk bidang IPA, Indonesia menempati peringkat ke-38, sementara untuk bidang matematika dan kemampuan membaca menempati peringkat ke-39. Jika dibandingkan dengan Korea, peringkatnya sangat jauh, untuk bidang IPA menempati peringkat ke-8, membaca peringkat ke-7 dan matematika peringkat ke-3. Walaupun mutu lulusan pada semua jenjang pendidikan masih rendah, namun sesungguhnya potensi peserta didik kita cukup tinggi, hal ini ditandai oleh berhasilnya siswa-siswa kita meraih berbagai kejuaraan dalam olimpiade internasional bidang sains dan matematika. Berdasarkan data asal sekolah peserta yang berhasil menjadi juara olimpiade, ternyata pada umumnya mereka berasal dari sekolah-sekolah yang memiliki sistem pembinaan yang baik dan ditunjang oleh guru-guru yang berkualitas. Hal ini menunjukkan bahwa potensi peserta didik kita memiliki potensi yang baik, tetapi karena ditangani oleh suatu proses pembelajaran yang kurang berkualitas dan belum optimal ditunjang dengan prasarana dan sarana pendidikan, maka mutu lulusannya pada umumnya masih rendah.

PENUTUP

Grafik 2

Nilai Ujian Nasional SMA Program IPA
Tahun 2003/2004 dan 2004/2005



Dari hasil analisis pembangunan pendidikan nasional di Indonesia ke depan masih dihadapkan pada berbagai macam persoalan yang antara lain mencakup (a) pemerataan dan perluasan akses; (b) peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing; (c) penataan tata kelola, akuntabilitas, dan citra publik; dan (d) peningkatan pembiayaan. Dalam upaya meningkatkan kinerja pendidikan nasional juga diperlukan suatu reformasi menyeluruh yang telah dimulai dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai bagian dari reformasi politik pemerintahan. Reformasi politik pemerintahan ini ditandai dengan perubahan radikal tata pemerintahan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pendidikan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kemudian dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pengelolaan pendidikan yang menjadi wewenang pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas manajemen pendidikan, sehingga diharapkan dapat memperbaiki kinerja pendidikan nasional. Atas dasar beberapa permasalahan tersebut, perluasan dan pemerataan pendidikan yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan masyarakat harus ditempatkan pada prioritas tertinggi dalam pembangunan pendidikan. Mutu dan relevansi pendidikan tercermin dari kemampuan membentuk kecakapan (*competencies*) lulusan agar dapat menjadi pekerja produktif dengan upah yang lebih tinggi. Kesempatan pendidikan keahlian, keterampilan dan profesi harus besar dan merata dikaitkan dengan sentra-sentra pengembangan ekonomi industri, pendayagunaan Iptek, dan peningkatan kecakapan hidup yang sesuai dengan prinsip belajar sepanjang hayat.

DAFTAR RUJUKAN

- Dirjen Dikti. 2003. "Peran, Fungsi, dan Kebijakan Pemerintah Pusat pada Pembangunan Pendidikan Tmggi 2003-2010" Consolidated Report. 11 November 2003.
- Parluhutan Tobing dan Soenardi Ronowisroyo. 1978. Statistik Pendidikan di Lingkungan Departemen P dan K, Buku II. Jakarta, BP3K.
- Pusat Statistik Pendidikan. 2002. Statistik Persekolahan 1973-2001, Jakarta.
- Rentra Depdiknas 2004-2009.
- Sayidiman Suryohadiprojo. 2002. "Pendidikan Dasar yang Bermutu", Pendidikan untuk Masyarakat Indonesia Baru. Jakarta: Grasindo.
- Safrudin Chamidi dan Prayitno. 2004. Tahap Awal Pendalaman Indikator Pendidikan Lanjut. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan. No. 046, Tahun Ke-10. Januari 2004
- S. Suryana. 2007. Kebijakan Mutu Pendidikan : Analisis Model Indikator Pendidikan; Edukasi Tahun XVII No 3 hal 1-16. edisi September-Desember 2007.