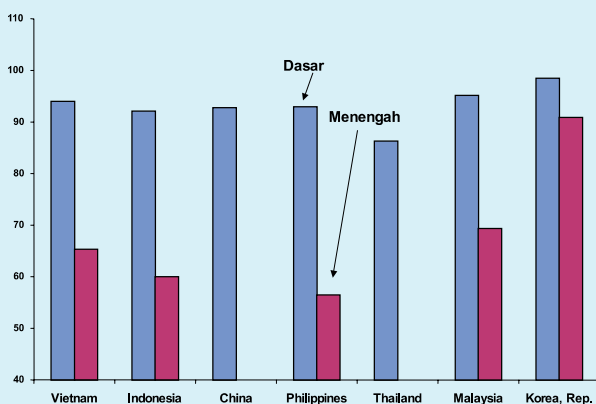


Peningkatan **Kualitas Pendidikan**

Keberhasilan Indonesia

Lebih dari tiga dekade Indonesia telah meningkatkan angka partisipasi sekolah dengan baik. Pada tahun 2002, angka partisipasi kasar untuk sekolah dasar melebihi 100 persen, meningkat dari 80 persen di tahun 1970, dan angka partisipasi murni sekolah dasar saat ini mencapai 93 persen. Partisipasi sekolah pada jenjang sekolah menengah pertama juga menunjukkan peningkatan yang mengesankan. Angka partisipasi murni meningkat dari hanya 18 persen pada tahun 1970 menjadi 80 persen pada tahun 2002. Indonesia juga telah cukup berhasil dalam mengurangi ketimpangan angka partisipasi antara laki-laki dengan perempuan. Angka partisipasi, terutama pada jenjang pendidikan dasar, dapat disejajarkan dengan negara-negara di Asia timur lain yang mempunyai tingkat pendapatan perkapita yang lebih tinggi (gambar 1). Meski demikian, Indonesia harus memberikan perhatian khusus akan dampak buruk krisis keuangan pada akhir periode 1990-an yang telah merusak catatan pendidikan yang mengesankan ini. Angka partisipasi sempat menurun ketika krisis, namun segera meningkat karena disebabkan salah satunya oleh pengenalan program beasiswa dan dana untuk sekolah yang dimaksudkan untuk menjamin setiap anak bisa bersekolah.

Figur 1. Tingginya Angka Partisipasi Sekolah di Indonesia
(Angka Partisipasi Murni sekolah Dasar dan Menengah, 2002)



Indikator Perkembangan Dunia

Ketimpangan dalam **penyediaan Jasa Pendidikan**

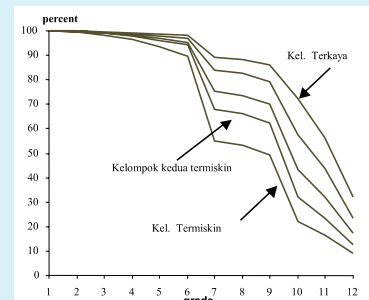
Disamping berbagai kesuksesan tersebut, masih banyak pekerjaan rumah yang belum terselesaikan.

1. **Tidak semua anak bersekolah.** Indonesia masih belum mampu memenuhi program wajib belajar 9 tahun bagi semua anak. Saat ini masih terdapat sekitar 20 persen anak usia sekolah menengah pertama yang masih belum bersekolah.

Perbedaan partisipasi antar daerah yang cukup besar. Pada tahun 2002, sebagai contoh, angka partisipasi murni pada jenjang sekolah dasar berkisar antara 83,5 persen di propinsi Gorontalo dan 94,4 persen di Sumatera Utara. Pada jenjang sekolah menengah pertama, angka partisipasi murni berkisar antara 40,9 persen di Nusa Tenggara Timur dan 77,2 persen di Jakarta dan pada jenjang sekolah menengah atas berkisar antara 24,5 persen di Nusa Tenggara Timur dan 58,4 persen di Yogyakarta.

2. **Anak dari kelompok miskin keluar dari sekolah lebih dini.** Pada tahun 2002 angka partisipasi sekolah menengah pertama dari kelompok penduduk seperlima terkaya, lebih tinggi 69 persen dibandingkan dengan angka partisipasi dari kelompok seperlima termiskin. Sementara pada jenjang sekolah menengah atas, angka partisipasi murni dari kelompok seperlima terkaya mencapai tiga setengah kali lebih tinggi dibandingkan dengan angka partisipasi murni kelompok termiskin. Walaupun hampir semua anak dari berbagai kelompok pendapatan bersekolah di kelas satu sekolah dasar, anak dari kelompok pendapatan termiskin cenderung menurun partisipasinya setelah mencapai kelas enam.

Figur 1: Anak Miskin Keluar dari Sekolah Lebih dini



Source: Susenas, perkiraan pegawai

3. **Kualitas sekolah di Indonesia masih rendah dan cenderung memburuk.** Selama ini ekspansi sekolah tidak menghasilkan lulusan dengan pengetahuan dan keahlian yang dibutuhkan untuk membangun masyarakat yang kokoh dan ekonomi yang kompetitif di masa depan. Bukti ini ditunjukkan dengan rendahnya kemampuan murid tingkat 8 (SMP kelas 2) dibandingkan dengan negara tetangga Asia pada ujian-ujian internasional di tahun 2001 (lihat tabel 1). Telihat cukup jelas bahwa ekspansi partisipasi sekolah di Indonesia tidak diikuti dengan peningkatan kualitas.

Tabel 1. Penampilan Pelajar pada Ujian Matematika dan Fisika: Peringkat dibuat antara 38 negara

Negara	Nilai & Tingkat	
	Matematika	Fisika
Singapur	604 (1)	568 (2)
Korea	587 (2)	549 (5)
Taiwan	585 (3)	569 (1)
Hong Kong	582 (4)	530 (15)
Jepang	579 (5)	550 (4)
Malaysia	519 (16)	492 (22)
Thailand	467 (27)	482 (24)
Indonesia	403 (34)	435 (32)
Filipina	348 (36)	345 (36)

Sumber Data: Tren di Studi Matematika dan Ilmu Pengetahuan Internasional, 1999

4. **Persiapan dan kehadiran tenaga pengajar yang masih kurang.** Berbeda dengan kebanyakan negara, Indonesia memperbolehkan semua lulusan institusi pendidikan keguruan menjadi tenaga pengajar, tanpa perlu melewati ujian dalam hal kesiapan untuk memberikan ilmu pengetahuan dan keahlian mereka pada kondisi sekolah yang beragam. Pada waktu yang sama terdapat kesulitan untuk memberhentikan tenaga pengajar yang tidak mampu mengajar. Lebih jauh, berdasarkan survei yang dilakukan untuk Laporan Pembangunan Dunia 2004, 20 persen tenaga pengajar Indonesia tidak masuk sekolah pada saat pengecekan di sekolah-sekolah yang terpilih secara random. Ini berarti 20 persen dari dana yang digunakan untuk membiayai tenaga pengajar tidak memberikan manfaat secara langsung kepada murid, karena ternyata tenaga pengajar tersebut tidak berada di kelas.
5. **Pemeliharaan sekolah-sekolah tidak dilakukan secara berkala.** Berdasarkan data survei sekolah dari Departemen Pendidikan Nasional, satu dari enam sekolah di Jawa Tengah berada dalam kondisi yang buruk, sementara itu sedikitnya satu dari dua sekolah di Nusa Tenggara Timur juga berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Murid-murid berada di ruang kelas tanpa peralatan belajar yang memadai, seperti buku pelajaran, papan tulis, alat tulis, dan tenaga pengajar yang menguasai materi pelajaran sesuai kurikulum.

Menyelesaikan Berbagai Masalah Pendidikan Merupakan Kunci Pertumbuhan dan Pembangunan

Kemampuan Indonesia untuk bersaing di pasar global, penggunaan teknologi yang dapat meningkatkan pendapatan dan produktivitas, serta daya tarik Indonesia bagi kalangan investor, dibentuk melalui keberadaan sumber daya manusia. Indonesia harus mengejar ketertinggalannya dalam standar

pendidikan dengan negara tetangga. Bahkan, survei yang dilakukan pada perusahaan-perusahaan Jepang yang beroperasi di negara-negara Asia di tahun 2003 mengungkapkan bahwa rendahnya kualitas sumber daya manusia dan tidak memadainya pasokan keahlian manajemen di Indonesia menyebabkan rendahnya minat investor terhadap Indonesia. Hal ini harus menjadi perhatian serius bagi Indonesia ketika pesaing regional terus menerus meningkatkan kualitas pendidikan mereka. (Boks)

Boks: Negara Pesaing Indonesia telah Melangkah Lebih Jauh

Dari segala prioritas yang diungkapkan oleh para politisi di negara-negara Asia Tenggara kepada publik, tidak ada yang menjadi lebih penting ketimbang pendidikan. Kebanyakan pemimpin di Asia Tenggara menyadari bahwa negara mereka akan kehilangan investasi asing dan pertumbuhan ekonomi kecuali mereka menghasilkan lebih banyak lagi tenaga kerja ahli. Karena itu mereka ingin meningkatkan kualitas pengajaran dan menjaga setiap anak-anak untuk bersekolah lebih lama. Thailand sebagai contoh telah memperluas wajib belajar 9 tahun menjadi 12 tahun dan mulai mempersiapkan kebijakan wajib belajar 15 tahun secara gratis. Malaysia menargetkan angka partisipasi di universitas mencapai 40% pada tahun 2010. Rencana dari negara tetangga ini tentu akan meninggalkan Indonesia jauh dibelakang dalam hal rata-rata lama sekolah dari para tenaga kerjanya.

Sumber: Economist.com 2003

Agenda Reformasi

Sejumlah isu yang dipaparkan diatas menunjukkan perlunya suatu agenda reformasi yang didorong oleh keinginan untuk meningkatkan kualitas pendidikan dasar di Indonesia. Agenda ini harus didasari pada peningkatan kapasitas manajemen dan akuntabilitas disetiap tingkat pemerintahan, pemberdayaan sekolah dalam membuat perencanaan dan melaksanakan strategi mereka sendiri untuk meningkatkan kualitas pendidikan, mengurangi ketimpangan sumber daya fiskal daerah dalam pendidikan, menciptakan mekanisme pertukaran dan penggunaan informasi dalam suatu sistem yang menyeluruh, membangun kemampuan pengajaran yang lebih baik dan memperjelas kembali struktur kelembagaan pusat untuk menyesuaikan amanat baru dari rakyat. Sekarang merupakan waktu yang tepat untuk melaksanakan agenda perubahan ini dengan segera: dimana pemerintahan baru berada dibawah kepemimpinan baru telah memperoleh mandat amat besar dari rakyat Indonesia.

I. BERINVESTASI PADA KAPASITAS

Pelaksanaan fungsi dan peran baru bidang pendidikan, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Pendidikan 20/2003 membutuhkan lebih banyak pengalaman teknis dan manajerial di setiap level pemerintahan. Pembangunan kapasitas dapat dimulai dengan mendefinisikan standar kinerja dan menciptakan ukuran-ukuran untuk berbagai fungsi pengajaran di setiap level pemerintahan, mempersiapkan catatan mengenai standar dan kompetensi dasar, serta mengaudit kemampuan yang ada saat ini berdasarkan ukuran kompetensi yang dibutuhkan, dimana catatan tersebut dibuat lebih sederhana dan mudah untuk diukur. Keahlian yang dibutuhkan untuk melakukan fungsi ini meliputi keahlian dalam perencanaan keuangan dan anggaran, manajemen personalia, pengumpulan informasi serta komunikasi.

Peningkatan keahlian dapat dilakukan tidak hanya melalui pelatihan formal melainkan juga melalui kerja nyata dengan memberikan tugas langsung dalam situasi kerja yang memungkinkan. Untuk mendorong manajemen yang lebih baik pada tingkat pemerintahan daerah, pemerintah pusat dapat melakukan berbagai cara di bawah ini.

1. **Mengumumkan anggaran daerah lebih awal.** Keterbukaan mengenai jumlah dana dan bantuan lainnya yang akan diterima oleh pemerintahan daerah sebelum mulainya tahun ajaran sekolah akan memberikan mereka cukup waktu untuk merencanakan anggaran yang lebih baik serta memobilisasi sumber daya yang lain seandainya dibutuhkan.
2. **Memberikan dana alokasi khusus pendidikan kepada pemerintahan daerah.** Pemerintah pusat harus memberikan lebih banyak sumber daya untuk bidang pendidikan kepada pemerintah daerah melalui dana alokasi khusus ketimbang melalui proyek-proyek; tentu saja dengan disertai pengawasan dan mekanisme akuntabilitas yang tepat. Mendiknas saat ini membawahi sekitar 400 proyek, yang merupakan bagian terbesar dari alokasi APBN untuk pendidikan dan masih mengontrol aliran modal serta investasi dalam peningkatan kualitas pendidikan tanpa campur tangan pemerintahan daerah sama sekali. Semakin besar alokasi sumber daya yang diberikan melalui mekanisme DAK, hal ini akan memperbesar pembangunan kapasitas dan kemampuan manajemen pemerintahan daerah. Mendiknas dapat mendanai hibah DAK dari bagian yang selama ini merupakan dana DIP. Hal ini merupakan bagian dari pelaksanaan perundang-undangan desentralisasi yang baru sekaligus bagian dari kebijakan pemerintahan secara keseluruhan.
3. **Mengurangi ketimpangan dalam pendanaan.** Pengeluaran pemerintahan daerah saat ini mencapai sekitar dua pertiga dari total pengeluaran pendidikan. Secara keseluruhan dana yang tersedia sebetulnya mencukupi, dimana pengeluaran pemerintahan pusat ditambah dengan pengeluaran pemerintahan daerah mencapai hampir 3 persen GDP. Akan tetapi ada sejumlah kabupaten yang tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pendidikan mereka, hal ini berdampak pada timpangnya pengeluaran pendidikan per murid (Tabel 2). Pemerintah harus dapat menentukan kabupaten yang benar-benar membutuhkan dana tersebut, kemudian mengimplementasikan program pendanaan melalui mekanisme DAK, untuk dapat memberikan pelayanan yang spesifik dan bersifat lokal.

Tabel 2: Tingginya Ketimpangan dalam Pengeluaran
(Pengeluaran Daerah - Pendidikan Lokal per kapita, 2002)

	<i>Terendah</i>	<i>Tertinggi</i>
Total	1,193	540,479
Rutin	1,013	539,287
Pengembangan	402	415,463

Source: SIKD, Departemen Keuangan

II. TERAPKAN MANAJEMEN BERBASIS SEKOLAH SEBAGAI LANDASAN DARI REFORMASI

Undang-undang pendidikan 20/2003 telah memberikan tanggung jawab lebih besar dan otoritas langsung kepada sekolah. Dengan begitu diharapkan sekolah serta masyarakat dapat ikut berkontribusi dalam peningkatan mutu pendidikan dasar secara signifikan. Meski demikian terdapat keragaman yang besar dalam kemampuan sekolah di setiap daerah untuk melaksanakan otoritas yang telah diberikan tersebut. Seandainya kondisi sekolah di Bali mencerminkan keadaan yang terjadi di daerah-daerah lainnya, maka komite sekolah masih belum sepenuhnya menggunakan dan memanfaatkan

mekanisme otoritas yang diberikan kepada mereka (Tabel 3). Peningkatan manajemen berbasis sekolah dapat ditempuh dengan cara:

1. **Persiapkan tenaga pengajar yang lebih baik dalam mengelola sekolah.** Bangun dan kembangkan program pelatihan yang efektif dalam perencanaan dan pembuatan anggaran, pengelolaan keuangan, membuat suatu penilaian dan strategi komunikasi bagi kepala sekolah dan anggota komite sekolah. Bentuk program alternatif yang akan diberikan amat dibutuhkan mengingat adanya perbedaan kondisi pendidikan di beberapa daerah di Indonesia.
2. **Mendesain dan mengimplementasikan dana hibah untuk sekolah yang berasal dari anggaran pemerintah daerah.** Sejumlah hibah harus dapat menutupi biaya operasional yang mendasar selain juga dapat menutupi biaya pemeliharaan fasilitas yang mencukupi untuk memenuhi standar kualitas minimum. Hibah ini dapat menggunakan mekanisme alokasi kepada sekolah berdasarkan suatu formula yang bersifat terikat penggunaannya, mudah untuk diimplementasikan dan terdapat sejumlah kriteria yang mudah untuk diukur. Untuk memfasilitasi manajemen sekolah yang mandiri, bentuk bantuan mesti berbentuk aliran dana ketimbang bentuk lainnya. Tambahan dana diluar dana operasional dapat diperoleh melalui mekanisme hibah yang berdasarkan pengajuan proposal. Dana tambahan ini dapat dipergunakan untuk menutupi sejumlah biaya program-program khusus, seperti biaya pengembangan staf dan lebih penting lagi biaya untuk investasi modal fisik, seperti pembangunan kelas baru atau laboratorium, serta untuk inovasi dan penelitian.
3. **Menciptakan hibah pendidikan yang pro-orang miskin untuk proyek-proyek yang didasarkan atas inisiatif sekolah dan masyarakat.** Beberapa hibah dapat merangsang munculnya inovasi serta percobaan dalam mencari sistem pendidikan yang baik, terutama dengan maksud untuk mengurangi ketimpangan yang terjadi di daerah miskin. Bantuan khusus amat dibutuhkan bagi sekolah-sekolah dengan kualitas yang masih dibawah standar minimal.
4. **Mengelola uang sekolah.** Di masa yang akan datang, kabupaten beserta dengan masyarakatnya dapat memobilisasi lebih banyak sumber daya yang mereka miliki sebagai tambahan dana hibah dari pemerintahan pusat. Undang-Undang Pendidikan 20/2003 dengan amat jelas menyatakan hal ini. Bahkan selama tiga tahun terakhir uang sekolah telah meningkat lebih cepat ketimbang peningkatan harga-harga secara umum. Ketika uang sekolah tersebut berperan penting dalam peningkatan mutu pendidikan, juga menjadi penting untuk menciptakan suatu mekanisme yang transparan dalam pengelolaan keuangan tersebut serta menjamin bahwa uang sekolah tersebut tidak membebani orang miskin. Di daerah miskin hibah dana sekolah berfungsi sebagai alat untuk mengurangi pengeluaran pendidikan yang berasal dari uang pribadi.

Tabel 3: Komite Sekolah tetap tidak sepenuhnya berfungsi

Persentase distribusi oleh frekuensi Pertemuan Komite Sekolah

Setiap minggu	0.5
Setiap 2 minggu	0.7
Setiap bulan	18.3
Setiap 6 bulan	43.7
Setiap tahun	20.5
Hanya sekali selama ini	16.3

Sumber Data: Survei Akibat Krisis Bali, 2003

III. MEMBANGUN JAMINAN KUALITAS DAN SISTEM PENGAWASAN SECARA NASIONAL

Sistem pelaporan informasi pendidikan dengan cara lama yang sentralistis telah berakhir. Dalam dua tahun kedepan, sistem tersebut harus digantikan dengan mekanisme yang lebih ditentukan oleh kebutuhan akan informasi dan kemampuan daerah, sistem itu juga harus dapat melayani kebutuhan manajemen di setiap jenjang pendidikan. Sistem tersebut juga harus lebih menekankan standar kecakapan dan akuntabilitas.

Pada tingkat nasional, informasi mengenai pendidikan dapat memberikan gambaran akan dampak dari program dan alokasi sumber daya. Informasi tersebut juga membantu untuk mendefinisikan wilayah atau populasi yang membutuhkan perhatian khusus, yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan mutu pembuatan kebijakan.

Pada tingkat lokal, informasi ini dapat digunakan sebagai alat untuk melakukan evaluasi dan pengawasan. Sistem informasi juga dapat menjadi alat diagnostik untuk mendapatkan gambaran tantangan yang dihadapi oleh masyarakat maupun sekolah, serta untuk mengidentifikasi kekuatan maupun kelemahan dari sistem pengajaran yang berbeda-beda.

Pada tingkat sekolah, informasi pendidikan merupakan alat untuk mengevaluasi performa murid dalam mata pelajaran tertentu, dan informasi ini juga berperan sebagai alat komunikasi mengenai kebutuhan serta keberhasilan yang telah dicapai oleh sekolah kepada orang tua maupun kepada komunitas sekolah pada umumnya.

- Meningkatkan insentif untuk jaminan kualitas, pengawasan serta penyebaran informasi pendidikan. Kerjasama di setiap jenjang pemerintahan dan sekolah dapat difasilitasi melalui penggunaan insentif keuangan, serta melalui kebanggaan profesi akan kepemilikan sistem informasi bersama, dan juga dengan memberikan kesempatan untuk belajar dari kabupaten yang telah sukses dalam membangun sistem pendidikan yang baik.

IV. MENINGKATKAN KUALITAS PENGAJARAN MELALUI REFORMASI JENJANG KARIR GURU

Tenaga pengajar merupakan media utama dimana melalui mereka murid-murid belajar dan alokasi dana untuk gaji guru memakan sebagian besar anggaran publik. Penggunaan dana tersebut secara lebih tepat, tidak saja berdampak pada peningkatan kualitas pendidikan, namun juga dapat memenuhi pembiayaan peralatan belajar penting lainnya, seperti untuk penyediaan buku sekolah bagi murid-murid dan pengembangan profesi bagi para guru. Para tenaga pengajar di Indonesia sepakat mengenai perlunya kebutuhan untuk mereformasi profesi guru. Namun reformasi ini harus menyentuh seluruh tahapan karir para guru, mulai pelatihan pra-mengajar hingga penempatan, serta meliputi juga promosi dan pengembangan karir.

1. **Memperkenalkan sistem akreditasi yang transparan.** Sistem akreditasi ini harus mencakup program pelatihan sebelum mengajar selama dua tahun ke depan. Seluruh proses akreditasi tersebut diselesaikan dalam waktu 4 tahun ke depan. Berbagai program pelatihan tersebut juga diharuskan untuk mendapatkan akreditasi ulang setiap lima tahun sekali. Kemudian publikasikan secara lebih luas hasil dari proses akreditasi tersebut, termasuk hasil dari akreditasi ulang. Untuk mendukung sistem akreditasi ini, dorong pihak pemerintahan daerah serta pihak sekolah untuk mempekerjakan tenaga pengajar yang hanya berasal dari program yang telah terakreditasi.
2. **Tempatkan dan promosikan guru berdasarkan kualitas.** Hentikan praktek pembelian posisi guru dan gantikan dengan menciptakan suatu ujian praktek dan proses sertifikasi untuk para guru di tingkat nasional, kemudian kemukakan secara terbuka proses pendaftaran serta seleksinya. Publikasikan hasil ujian praktek guru tersebut kepada media massa. Para guru juga dituntut untuk selalu memperbarui sertifikat mereka secara periodik dalam rangka promosi jabatan.
3. **Memulai program pengembangan untuk seluruh jenjang karir bagi guru dan kepala sekolah.** Program tersebut harus meliputi persiapan pra-mengajar, kemudian penempatan mengajar dan terakhir pengembangan profesi yang berkelanjutan.

V. RESTRUKTURISASI PERAN DEPARTEMEN PENDIDIKAN

Sebagai bagian dari pergantian pemerintahan, departemen pendidikan dituntut untuk melakukan restrukturisasi dan transformasi di masa yang akan datang. Tugas utama kementerian pendidikan di era desentralisasi bukan lagi memberikan pelayanan pendidikan secara langsung.

Restrukturisasi departemen pendidikan untuk mencerminkan perannya yang baru di era desentralisasi. Tugas kementerian harus meliputi pembuatan kebijakan, mengatur standar pendidikan, mengukur performa, pemberdayaan unit-unit pendidikan yang telah didesentralisasi untuk mencapai standar kualitas, merangsang inovasi serta memperluas pembelajaran melalui eksperimen, dan memberikan perhatian besar pada ketimpangan pendidikan diantara daerah yang kaya dengan miskin serta fokus pada ketidakmampuan daerah miskin untuk menyediakan pendidikan dengan kualitas yang mencukupi. Lembaga yang sentralistis serta birokrasi yang besar sudah tidak dibutuhkan lagi untuk menyelesaikan tantangan yang dihadapi oleh Indonesia saat ini. Pada kenyataannya, hal itu malah akan menghambat pembangunan.

1. Kemiskinan	7. Reformasi Sektor Hukum	13. Pangan Untuk Indonesia
2. Menciptakan Lapangan Kerja	8. Desentralisasi	14. Mengelola Lingkungan Hidup
3. Iklim Penanaman Modal	9. Sektor Keuangan	15. Kehutanan
4. Memulihkan Daya Saing	10. Kredit Untuk Penduduk Miskin	16. Pengembangan UKM
5. Infrastruktur	11. Pendidikan	17. Pertambangan
6. Korupsi	12. Kesehatan	18. Reformasi di Bidang Kepegawaian Negeri