

MUTU PENDIDIKAN DAN PEMERATAAN PENDIDIKAN DI DAERAH

QUALITY OF EDUCATION AND REGIONAL EDUCATIONAL EQUITY

Muhammad Idrus

Abstrak

Semua negara di dunia menyadari pentingnya pendidikan yang bertujuan untuk member petunjuk bagi keberlangsungan hidup suatu bangsa. Titik focus utama dalam meningkatkan pendidikan, yaitu pemerataan pendidikan, mutu pendidikan, relevansi pendidikan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan. Peningkatan yang dilakukan harusnya dilakukan secara menyeluruh, tidak secara satu persatu, dan aspek lain diabaikan. Namun, mutu pendidikan dan pemerataan pendidikan di Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara-negara lain. Salah satu peningkatan mutu pendidikan yang dilakukan oleh Negara Indonesia adalah dengan menetapkan standar Ujian Nasional, namun masih bermasalah. Kemudian Pemerataan Pendidikan yang dilakukan juga masih bermasalah dengan tidak meratanya kualitas pendidikan di setiap daerah. Perlu diupayakan untuk meningkatkan mutu pendidikan dan pemerataan pendidikan di Indonesia. Perlu diupayakan langkah untuk mengatasi masalah pendidikan tersebut, yaitu dengan diarahkan pada meningkatkan mutu pendidikan pada berbagai aspek, dan peningkatan pendidikan yang dilakukan secara merata di setiap daerah.

Kata kunci: pemerataan pendidikan, mutu pendidikan.

Abstract

All countries in the world realize the importance of education that aims to provide guidance for the survival of a nation. Four things that become a major focal point in improving the education, the distribution of education, quality of education, educational relevance, and efficiency of education management. Increased done should be done thoroughly, not one by one, and other aspects are ignored .. However, education quality and equity of education in Indonesia is still lagging behind other countries. One sat improve the quality of education conducted by the State of Indonesia is to set the standard national examination, but still problematic. Then Equitable Education conducted also been a problem with unequal education kualitas in each area. It is necessary to improve education quality and equity of education in Indonesia. It is necessary steps to address the education problem, namely by directed at improving the quality of education in various aspects, and improving education performed evenly in each area.

Keywords: educational equity, quality of education.

1. PENDAHULUAN

Hampir semua negara di dunia menyadari bahwa pendidikan diyakini memiliki kemampuan untuk menyiapkan sumber daya manusia (SDM). Dengan begitu, harapan yang muncul terhadap proses pendidikan adalah kemampuannya memberi petunjuk bagi keberlangsungan kehidupan sesuai dengan tata nilai ideologis dan kultural bangsa. Pendidikan harus dapat memberi kesadaran kepada setiap individu akan potensi "kemanusiaan" yang dimilikinya, dan lebih dari itu pendidikan

harus mampu merangsang individu peserta didiknya untuk mempergunakan potensi tersebut sesuai dengan tata nilai kemanusiaan . Selain itu, secara material pendidikan harusnya dapat memberikan pengetahuan yang memajukan dan mempertinggi kualitas hidup, baik dalam skala kehidupan pribadi, bermasyarakat maupun bernegara.

Adanya kesadaran tentang posisi penting pendidikan bagi keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara menjadikan pemerintah (negara) memiliki kewajiban untuk

menyelenggarakan proses pendidikan bagi warga negaranya dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut ditegaskan dalam UUSPN Pasal 11 butir (1) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Tentunya hadirnya pasal-pasal sebagaimana di atas, lebih disebabkan karena adanya kesadaran bahwa selama ini mutu pendidikan di Indonesia kurang menggembirakan jika dibandingkan dengan beberapa negara tetangga terdekat. Hasil studi yang dilakukan Tim UPI menunjukkan bahwa tingkat penguasaan peserta didik kelas 6 SD pada mata pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, dan IPA pada tahun 1976 adalah 35, 33, dan 37, kemudian turun menjadi 27,7, 21,5, dan 24,2 pada tahun 1989. Dalam tulisannya Mardapi mengutip beberapa hasil studi yang dilakukan oleh IAEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) menunjukkan bahwa skor kemampuan membaca peserta didik kelas 6 SD di Indonesia adalah 51,7 sementara Hongkong, Singapura, Thailand dan Filipina, secara berturut-turut adalah 75,5, 74,0, 65,1, dan 52,2. Hasil yang serupa juga dilaporkan oleh Third International Mathematics and Science Study - Repeat (TIMSS-R, 1999) yang menunjukkan bahwa diantara 38 negara peserta, prestasi peserta didik berusia 14 tahun (kelas II SLTP) Indonesia berada pada peringkat 34 pada bidang matematika dan 32 pada bidang IPA.

Berdasarkan World Competitiveness Report 1996, daya saing SDM Indonesia baru berada pada urutan ke-45, jauh di bawah Singapura yang menempati urutan ke-8, Malaysia ke-34, China ke-35, Filipina ke-38 serta Thailand ke-40. Rendahnya daya saing SDM Indonesia, berkaitan erat dengan alokasi anggaran yang diberikan pada sektor pendidikan. Antara tahun 1983 hingga 1993, alokasi anggaran pendidikan di Indonesia sebesar 10 persen, sedang Singapura telah mengalokasikan anggarannya sebesar 22 persen, Thailand 21 persen, Malaysia 20 persen serta Filipina 15 persen.

Dari 174 negara yang diteliti pada tahun 1996, IPM Indonesia berada pada peringkat 102, sedangkan Singapura, Brunei, Thailand, dan Malaysia, secara berturut-turut, menduduki peringkat 34, 36, 52, dan 53. Pada

tahun 1977, peringkat IPM Indonesia naik menjadi 99, kemudian turun ke peringkat 105 pada tahun 1998, dan turun lagi ke peringkat 109 pada tahun 1999.

Data UNESCO (2000) tentang peringkat Indeks Pengembangan Manusia (Human Development Index), yaitu komposisi dari peringkat pencapaian pendidikan, kesehatan, dan penghasilan per kepala yang menunjukkan, bahwa indeks pengembangan manusia Indonesia makin menurun. Di antara 174 negara di dunia, Indonesia menempati urutan ke-102 (1996), ke-99 (1997), ke-105 (1998), dan ke-109 (1999).

Menurut survei Political and Economic Risk Consultant (PERC), kualitas pendidikan di Indonesia berada pada urutan ke-12 dari 12 negara di Asia. Posisi Indonesia berada di bawah Vietnam. Data yang dilaporkan The World Economic Forum Swedia (2000), Indonesia memiliki daya saing yang rendah, yaitu hanya menduduki urutan ke-37 dari 57 negara yang disurvei di dunia. Dan masih menurut survei dari lembaga yang sama Indonesia hanya berpredikat sebagai follower bukan sebagai pemimpin teknologi dari 53 negara di dunia.

Data Balitbang (2003) bahwa dari 146.052 SD di Indonesia ternyata hanya delapan sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori The Primary Years Program (PYP). Dari 20.918 SMP di Indonesia ternyata juga hanya delapan sekolah yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori The Middle Years Program (MYP) dan dari 8.036 SMA ternyata hanya tujuh sekolah saja yang mendapat pengakuan dunia dalam kategori The Diploma Program (DP).

Hasil studi dari The Programme for International Students Assessment (PISA), yaitu survey pengetahuan dan ketrampilan dari anak berusia 15 tahun atau setara dengan anak usia SMP/MTs. Pada survey tahun 2006, kemampuan berbahasa siswa SMP/MTs Indonesia menempati urutan 51 dari 57 peserta yang mengikuti PISA dalam bidang 'reading literacy'.

Paparan di atas setidaknya menjadi alasan kuat bagi masyarakat bangsa Indonesia khususnya pemerintah sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan untuk melakukan format ulang terhadap proses pendidikan yang dijalankannya. Sudah seharusnya bangsa ini melakukan perbaikan mutu pendidikan, agar

dapat bersaing dalam situasi global. Terkait dengan hal tersebut, Idrus mengingatkan bahwa globalisasi yang terjadi saat ini menampilkan banyak hal, salah satunya adalah hadirnya lembaga pendidikan asing di Indonesia sebagai konsekuensi logis adanya kesepakatan perjanjian GATS (General Agreement on Trade and Services) menjadikan Indonesia kembali harus mau membuka diri untuk hadirnya perusahaan ataupun lembaga-lembaga asing yang bergerak di sektor keuangan, kesehatan, pendidikan, energi, dan hal itu apakah menjadi sebagai peluang untuk lebih meningkatkan mutu pendidikan atau justru sebaliknya menjadikan banyak lembaga pendidikan terpuruk, karena mutunya tidak terjamin.

Kekhawatiran yang muncul dengan adanya liberalisasi pendidikan yang dirasakan Idrus, juga dirasakan Mahmud Hamundu, yang menengarai liberalisasi pendidikan akan mengakibatkan terjadinya eksodus pengajar yang memiliki kualifikasi baik ke PTA, dengan harapan akan meraih penghasilan yang jauh lebih besar jika mereka mengajar di perguruan tinggi domestik. Noorsy menyatakan bahwa liberalisasi pendidikan merupakan pengkhianatan terhadap UUD 1945 dan pelecehan martabat bangsa. Dalam tulisan yang sama Noorsy menyatakan bahwa "...pemerintah memiliki amanat yang harus dijalankan dalam bidang pendidikan ini yang termaktub pada pasal 31 UUD 1945, Tap MPR, dan UU Sisdiknas. Jika pemerintah melihat pendidikan sebagai barang komersial, artinya pemerintah menyimpang dari konstitusi, karena tugas penyelenggara negara adalah mencerdaskan kehidupan masyarakat...". Bagi Setiawan bahwa melakukan liberalisasi pendidikan sama saja dengan dimaksudkan untuk memperkecil peran negara, atau bahkan menghilangkannya sama sekali, dan hal itu merupakan pelanggaran konstitusional secara serius.

Tentunya masuknya perguruan asing jelas menjadi salah satu tantangan dalam proses penyelenggaraan pendidikan. Salah satu langkah antisipatif adalah dengan mendaftarkan masuknya perguruan asing ke Indonesia. Setidaknya langkah ini pernah dilakukan Dodi Nandika Sekretaris Jenderal Depdiknas (saat itu, kini Kemendiknas) yang memperjuangkan untuk mengajukan proteksi bagi pendidikan Indonesia dari masuknya lembaga pendidikan

asing pada perundingan General Agreement on Trade Services (GATS) Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) di Hongkong tahun 2005. Pengajuan pembatasan tersebut dibolehkan berdasarkan konvensi Dackar, bahwa setiap negara berhak mengajukan batasan bagi masuknya lembaga pendidikan asing dan membuka dunia pendidikannya secara bertahap dengan mekanisme boleh ditentukan sendiri.

Hal yang sama dinyatakan Kusumo bahwa setiap negara berhak menentukan sektor mana saja dalam bidang jasa untuk dibuka bagi pemasok asing. Pendekatan itu menggunakan 'daftar positif' dimana setiap negara hanya menuliskan komitmen pembukaan sektor tertentu yang sesuai dengan kapasitas masing-masing negara. Selanjutnya, berdasarkan petunjuk perundingan yang disahkan pada 2001, disebutkan perundingan dilakukan dengan menggunakan pendekatan initial request dan initial offer.

Pembatasan masuknya perguruan asing merupakan salah satu strategi untuk melindungi perguruan pendidikan yang ada di Indonesia. Tentunya hal tersebut bukanlah satu strategi yang benar-benar dapat terus dipertahankan, mengingat desakan dari para anggota WTO jelas akan semakin kuat untuk suatu saat pemerintah Indonesia membuka peluang kepada mereka dan diijinkan membuka perguruan mereka di Indonesia.

Pada sisi ini pilihan untuk peningkatan mutu jelas menjadi salah satu solusi terbaik. Sebab hanya dengan memberikan kepastian dan jaminan akan kualitas pendidikan yang baik, akan menjadikan masyarakat untuk tetap memilih perguruan lokal dibandingkan dengan perguruan asing yang membuka cabangnya di Indonesia.

Kebijakan tentang peningkatan mutu pendidikan memang sudah lama diwujudkan dalam bentuk konstitusi. Pada pasal 11 UU No. 20 tahun 2003 tercermin keinginan dari pemerintah untuk dapat menyelenggarakan pendidikan yang bermutu, yang dinarasikan sebagai berikut "Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi".

Banyak cara yang dapat dilakukan dalam upaya penjaminan dan pengendalian mutu, di

samping para peningkatan fasilitas fisik (*hardware*), juga dapat dilakukan peningkatan fasilitas non fisik (*software*). Dalam hal ini salah satu upaya yang ditempuh pemerintah adalah dengan melakukan evaluasi, akreditasi dan sertifikasi sebagaimana ditulis dalam Permen diknas No. 19 tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional Bab (2), bahwa untuk penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan dilakukan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi. Hal yang sama juga ditegaskan dalam UUSPN Nomor 20 tahun 2003 pasal 57 ayat (1) bahwa evaluasi pendidikan adalah kegiatan pengendalian, penjaminan, dan penetapan mutu pendidikan terhadap berbagai komponen pendidikan pada setiap jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sebagai bentuk pertanggungjawaban penyelenggaraan pendidikan. Di lain sisi, persoalan yang juga tidak kalah pentingnya adalah masalah pemerataan kesempatan untuk memperoleh akses pendidikan. Masalah akses ini juga bukanlah persoalan yang mudah untuk diatasi, sebab persoalan pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan bergantung banyak faktor.

Berbagai tantangan bangsa Indonesia untuk mewujudkan kesuksesan pendidikan di Indonesia menjadi tanggung jawab dari pemerintah dan seluruh masyarakat Indonesia. Potensi yang menjadi salah satu kekuatan di Indonesia adalah semangat yang tinggi dari masyarakat untuk memperoleh pendidikan. Semangat belajar yang tinggi bahkan dimiliki oleh masyarakat transmigran. Menurut Qadir (2012) para transmigran yang hidup pas-pasan pun berusaha agar mereka memperoleh kehidupan yang lebih baik, bagi anak maupun orang tua dengan mengirim anak untuk belajar. Sebagaimana terjadi di belahan lain negara-negara di dunia, pendidikan masih dianggap hal penting di antara mereka yang berhijrah atau migrasi.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Qadir (2012) etos pendidikan dan kesejahteraan migran muslim di pemukiman migran Pangkoh kabupaten Pulangpisau Kalimantan Tengah, menunjukkan bahwa masyarakat transmigran muslim di Pangkoh banyak berhasil di bidang pendidikan, bekerja, dan kehidupan lebih baik pada dasawarsa III (2002-2011). Padahal, pada awal tiba dasawarsa I (1982-1991), sebagian kecil

memiliki pendidikan menengah, sebagian besar tamat SD, semua memulai kehidupan baru. Hasil penelitian ini menjadi bukti bahwa upaya pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya melalui program transmigrasi juga berdampak positif pada meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat transmigran. Semangat belajar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia menjadi kekuatan bagi bangsa untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Sehingga, kewajiban negara adalah menjamin hak-hak warga negaranya dalam memperoleh pendidikan.

2. PEMBAHASAN

Bermutu atau merata: Pilihan Dilematis

Jika hendak dianalisis masalah-masalah yang terkait dengan kajian pendidikan, maka setidaknya ada 4 hal yang menjadi titik fokus kajian pendidikan, yaitu : (1) pemerataan pendidikan, (2) mutu pendidikan, (3) relevansi pendidikan, dan (4) efisiensi pengelolaan pendidikan. Keempat titik fokus permasalahan pendidikan tersebut, pada akhirnya juga menjadi sebuah kebijakan untuk menangani pendidikan, sehingga pada akhirnya banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi keempat persoalan tersebut.

Seharusnya pemecahan persoalan pendidikan di atas, tidak dilakukan secara parsial per kasus, tetapi haruslah dilakukan secara menyeluruh untuk semua masalah dalam konteks kebersamaan. Dengan begitu, sungguh tidak bijak, jika memecahkan satu masalah di atas dengan meninggalkan masalah yang lain. Sebagai misal, untuk memecahkan persoalan pertama, jangan dilakukan secara parsial dan dikontraskan dengan pemecahan masalah yang lain. Jika hal itu dilakukan, maka yang akan terjadi adalah kebijakan yang satu akan dengan sendirinya menghambat pada penuntasan masalah yang lainnya.

Terkait dengan mutu Mardapi menyatakan bahwa, maka indikator dari kualitas pendidikan adalah kompetensi lulusan, yaitu kemampuan yang dimiliki lulusan. Kompetensi lulusan dapat berupa kemampuan yang dimiliki lulusan dicirikan dengan pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang dapat ditampilkan. Lebih jauh diungkap Mardapi bahwa usaha memperbaiki kualitas pendidikan dapat ditempuh melalui peningkatan kualitas pengajaran dan kualitas evaluasinya. Dengan begitu, setiap usaha

memperbaiki kualitas pendidikan harus mencakup usaha untuk semakin menyempurnakan sistem evaluasi yang digunakan.

Astin mengungkap bahwa ada tiga hal yang harus dievaluasi agar hasilnya dapat meningkatkan kualitas pendidikan. Ketiga butir tersebut adalah masukan, lingkungan sekolah dan keluarannya (*out* atau lulusan). Terkait dengan aktivitas belajar, Penilaian hasil belajar merupakan aktivitas yang sangat penting dalam proses pendidikan. Semua proses di lembaga pendidikan formal pada akhirnya akan bermuara pada hasil belajar yang diwujudkan secara kuantitatif berupa nilai. Hasil belajar peserta didik tidak selalu mudah untuk dinilai. Sebagaimana diketahui, tujuan pembelajaran meliputi ranah kognitif, afektif dan psikomotor. Ranah pengetahuan (kognitif) dan sikap (afektif) relatif sulit untuk diamati, meski pun dapat diukur.

Hanya saja sebagaimana diungkap Mardapi bahwa evaluasi pendidikan yang dilaksanakan selama ini belum memberikan sumbangan untuk peningkatan kualitas pendidikan. Hal ini dapat disebabkan oleh sistem evaluasi yang digunakan belum tepat atau pelaksanaan evaluasi belum seperti yang diharapkan. Setidaknya terkait dengan standar yang pernah diterapkan antar daerah pada dasarwarsa yang lalu memang tidak memiliki kesamaan, dan cenderung lebih rendah. Tentunya hal ini akan semakin memperluas disparitas mutu pendidikan antar daerah. Kondisi semacam ini memerlukan sebuah model evaluasi yang sifatnya nasional, yang memiliki standar yang berlaku secara nasional pula. Gregory mengungkap bahwa model tes sebagai alat evaluasi telah banyak dipakai bangsa-bangsa di dunia sebagai alat untuk konseling, seleksi dan penempatan.

Terkait dengan proses pendidikan di tingkat pra universitas (tingkat sekolah menengah atas ke bawah) model tes dengan skala nasional telah mengalami beberapa kali perubahan dan penyempurnaan. Secara kronologis, perkembangan ujian akhir tersebut adalah sebagai berikut: (a) periode tahun 1965 -1971 disebut Ujian Negara (b) periode tahun 1972 – 1979 disebut Ujian Sekolah, (c) periode tahun 1980 – 2000 disebut Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional (EBTANAS), dan (d) sejak tahun 2001 hingga sekarang

Ujian Akhir Nasional (UAN) yang kemudian berubah menjadi Ujian Nasional (UN).

Dipahami bahwa model ujian saat ini yang dipakai untuk menentukan kelulusan peserta didik dari satu satuan pendidikan tertentu ada tiga model ujian, yaitu ujian untuk lima kelompok mata pelajaran tertentu dan ujian sekolah dan ujian nasional. Hal ini sebagaimana diungkap dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 tahun 2005 pasal Pasal 72 ayat (1) menjelaskan bahwa peserta didik dinyatakan lulus dari satuan pendidikan pada pendidikan dasar dan menengah setelah: (a) menyelesaikan seluruh program pembelajaran; (b) memperoleh nilai minimal baik pada penilaian akhir untuk seluruh mata pelajaran kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia, kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian, kelompok mata pelajaran estetika, dan kelompok mata pelajaran jasmani, olah raga, dan kesehatan; (c) lulus ujian sekolah/madrasah untuk kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi; dan (d) lulus Ujian Nasional.

Dari ketiga model ujian sebagai syarat kelulusan dari satuan pendidikan dasar dan menengah hanya ujian nasional yang mendapat sorotan begitu tajam dari banyak kalangan mulai dari masyarakat (orang tua peserta didik), akademisi, dan politisi. Model ujian lain, seperti ujian kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia, kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian, kelompok mata pelajaran estetika, dan kelompok mata pelajaran jasmani, olah raga, dan kesehatan dan lulus ujian sekolah/madrasah tidak banyak mendapat sorotan, untuk tidak menyatakannya tidak ada sama sekali.

Untuk ujian lima kelompok mata pelajaran, pengujinya adalah guru mata pelajaran itu sendiri, sedangkan ujian sekolah pelaksana pengujiannya adalah sekolah. Posisi kedua ujian ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan ujian nasional. Sama-sama menjadi syarat kelulusan bagi individu peserta didik dari satuan pendidikan. Namun, banyak kalangan lebih memfokuskan sorotannya pada ujian nasional yang menurut mereka dianggap sebagai penentu kelulusan peserta didik.

Padahal dalam pasal 72 ayat (1) PP No. 19 tahun 2005 sebagaimana dipaparkan di atas, ketiga model ujian ini memiliki fungsi setara sebagai penentu kelulusan peserta didik.

Dengan begitu jika pada ujian lima kelompok mata pelajaran tertentu ada peserta didik yang mendapat nilai kurang dari B sebagai batas kelulusan, maka yang bersangkutan tidak dapat diluluskan meskipun nilai kelompok mata pelajaran lain B, dan lulus ujian sekolah serta lulus ujian nasional. Atau jika yang tidak lulus adalah ujian sekolahnya, maka meskipun ujian lima kelompok mata pelajaran mendapat nilai B, dan ujian nasionalnya lulus, maka sebenarnya yang bersangkutan tidak dapat diluluskan oleh satuan pendidikan tempat peserta didik itu menempun pendidikannya.

Hanya saja banyak kalangan yang memaknai ujian nasional dengan cara yang tidak seimbang, dan memojokan sebagai aktivitas yang bermasalah. Hal tersebut setidaknya terungkap dari tulisan Muzakki yang menganggap bahwa ujian nasional adalah komponen satu-satunya penentu kelulusan, dan melihat belum ada peran guru dan sekolah dalam penentuan kelulusan peserta didiknya.

Hal senada juga diungkap oleh Irawan bahwa ujian nasional bertentangan dengan semangat otonomi sekolah yang didorong melalui kebijakan manajemen berbasis sekolah. Atas dasar argumentasi bahwa sekolah tidak mampu menyelenggarakan sistem evaluasi dengan baik, pemerintah berupaya meresentralisasi penyelenggaraan pendidikan dengan mengambil alih kewenangan dalam meluluskan peserta didik.

Banyak yang menyatakan bahwa ujian nasional menjadi satu-satunya penentu, sebagaimana yang diungkap Sawali bahwa UN sebagai penentu kelulusan. Tuntutan yang sama juga diajukan oleh Malanhutahaen yang menuntut kembali agar guru diberi kewenangan untuk meluluskan peserta didik. Menurut beberapa kalangan mengembalikan ujian dan menetapkan kelulusan siswa kepada guru di sekolah masing-masing dipandang sebagai pilihan terbaik oleh beberapa pihak. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Sisdiknas yang menempatkan sekolah sebagai basis manajemen pendidikan dan pengajaran. Dengan demikian guru-gurulah yang benar-benar mengetahui bakat dan kemampuan akademik para siswa; inilah yang meligitimasi hak dan kewajiban guru untuk menguji dan menetapkan kelulusan siswa. Selain itu, UN yang selama ini digunakan sebagai alat penentu kelulusan siswa dianggap membawa

dampak sosial dan psikologis pada anak didik, khususnya yang tidak lulus .

Dari hasil Seminar Nasional tentang pro dan kontra seputar UNAS yang diselenggarakan oleh Universitas PGRI Adibuana Surabaya dalam rangka 100 tahun kebangkitan nasional & Dies Natalies ke-37, Universitas PGRI Adibuana Surabaya dihasilkan delapan simpulan. Dari delapan simpulan tersebut salah satunya dinyatakan bahwa ujian nasional menunjukkan pola sikap yang keliru, karena menafikkan peran guru. Ujian nasional menunjukkan sikap pemerintah memberikan labeling baru kepada guru, bahwa guru saat ini tidak memiliki wewenang, dan tidak mendapatkan lagi kepercayaan. Jika hal ini berlangsung secara terbuka dan terus menerus, maka guru kehilangan kewibawaan di depan siswa .

Bahkan kalangan politisi juga angkat bicara untuk mengkritisi pelaksanaan ujian nasional. Salah satunya Ahmad Zainuddin anggota Komisi X dari F-PKS menilai perlu ada evaluasi pelaksanaan UN. Ia berharap ada perubahan sistem dalam pelaksanaan ujian. "Jangan sampai sitem seperti sekarang masih diterapkan karena terbukti banyak menimbulkan masalah" Dari kalangan akademisi, tiga pakar pendidikan dari Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI) Conny Semiawan, HAR Tilaar, dan Winarno Surakhmad-mengemukakan pandangan mereka dalam jumpa pers di Jakarta , Senin (7/2).

Conny mengingatkan, mengukur mutu pendidikan dan evaluasi hasil belajar anak didik adalah dua hal yang berbeda. Kita bisa menarik suatu kesimpulan tertentu dari hasil belajar terkait dengan mutu pendidikan, tetapi tidak langsung, dan itu memerlukan komponen lain, seperti sarana dan input yang harus disesuaikan dengan tuntutan belajar. Winarno justru melihatnya dari sudut yang berbeda. Menurut dia, ujian seperti UN ini adalah hasil dari kebodohan kita selama ini, terutama politisi yang tidak mau melihat lagi konsideran- konsideran pendidikan di dalam mendidik bangsa.

Dalam pernyataannya Winarno menambahkan sekarang di Indonesia muncul satu penyakit yang namanya UN, yang tidak merupakan penyakit yang esensial. Artinya, jika UN dibuang, republik ini tidak akan mati., tetapi, jika upaya mencerdaskan kehidupan bangsa tidak dihiraukan, bangsa ini akan mati.

Sekarang, kata Winarno, dengan memulai peningkatan mutu lewat UN, dipastikan bahwa kita di jalur yang keliru. Dengan bahasa yang berbeda Tilaar menambahkan, jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebenarnya adalah untuk memberdayakan peserta didik dan guru. Namun, pelaksanaan UN justru "memerkosa" guru dan peserta didik.

Dari sisi politis, Sawali mengidentifikasi bahwa tidak sedikit pejabat daerah yang "kebakaran jenggot" ketika hasil UN di daerahnya hancur. Sikap geram bukan lantaran menyesali kualitas pendidikan di daerahnya yang rendah, tetapi semata-mata berkaitan dengan gengsi dan marwah (gengsi) daerah. Situasi seperti ini dinilai telah memberikan andil yang cukup besar terhadap terjadinya tekanan berlapis dari atas hingga ke bawah. Demi menjaga gengsi dan harga diri daerah, gubernur menekan bupati/walikota, bupati/walikota menekan kepala dinas pendidikan, kepala dinas pendidikan menekan kepala sekolah, kepala sekolah menekan guru, guru pun menekan siswa melalui drill soal-soal sampai-sampai membuat siswa tak ubahnya seperti binatang sirkus yang harus selalu tunduk pada kemauan sang pawang. Karena tak cukup persiapan, tak jarang terjadi persekongkolan busuk dengan membentuk tim sukses untuk menjalankan aksi-aksi kecurangan UN dengan berbagai macam cara.

Harus diakui bahwa pelaksanaan ujian nasional memang belum sempurna sebagaimana diharapkan, dari hasil analisisnya Furqon mencermati bahwa dari kontroversi dan perdebatan panjang tentang UAN dapat dicatat beberapa pelajaran penting yang perlu dipertimbangan dalam memikirkan evaluasi nasional di masa depan, yaitu:

- a. Sebagian masyarakat melihat adanya ketidakseimbangan antara *pressure* dan *support* yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap sekolah. Menurut mereka, pemerintah pusat menuntut terlalu banyak dari sekolah sementara kondisi sarana dan prasarana pendidikan serta tenaga kependidikan di sebagian besar sekolah masih memprihatinkan;
- b. Sekolah merasa bahwa haknya untuk menentukan kelulusan peserta didik direbut oleh pusat. Budaya ini dinilai oleh sebagian masyarakat bertentangan dengan

UU No. 20 tahun 2003 serta spirit otonomi daerah dan manajemen berbasis sekolah (MBS) yang tengah digalakkan. Sementara itu, sebagian masyarakat menilai bahwa, dengan sistem UAN, kelulusan peserta didik ditentukan hanya oleh evaluasi sesaat yang lebih mengutamakan kemampuan kognitif.

- c. Sebagian masyarakat menilai bahwa biaya UAN (termasuk *social cost*) tidak sepadan dengan hasil dan manfaat yang dicapai melalui UAN untuk meningkatkan mutu pendidikan secara nasional.
- d. Sebagian masyarakat mengawatirkan, jika UAN dihilangkan akan berdampak pada menurunnya mutu lulusan secara nasional sebagai akibat dari kurangnya *pressure* terhadap penyelenggara dan pelaksana pendidikan untuk bekerja dan belajar secara lebih keras. Fenomena ini sudah terbukti dengan pelaksanaan ujian sekolah pada tahun 1972-1979.
- e. Di sana-sini masih terdapat kelemahan teknis dalam penyelenggaraan UAN, seperti dalam hal lamanya waktu untuk sosialisasi kebijakan, mutu soal, pengamanan soal, dan transparansi pengelolaannya.

Paparan di atas memang harus diakui bahwa banyak hal yang harus diperbaiki dalam pelaksanaan ujian nasional. Meski demikian, juga tidak seharusnya untuk dengan serta merta mengambil keputusan untuk meniadakannya. Hasil penelitian Mardapi menemukan bahwa walaupun kontroversi tentang UN masih terus berlanjut, kebanyakan responden di daerah dalam survei nasional berpendapat bahwa UN tetap diperlukan dalam era otonomi daerah. Mereka bahwa ujian akhir nasional sangat diperlukan terutama untuk mendorong peserta didik, guru, dan kepala sekolah bekerja keras bagi peningkatan mutu pendidikan. Hasil penelitian Kumaidi, dkk, juga menyatakan bahwa walaupun belum tercermin dalam kenaikan NEM, namun kepala sekolah, guru, siswa, dan orang tua menyatakan bahwa EBANAS telah mendorong mereka untuk berupaya agar terjadi kegiatan pembelajaran yang intensif dan efektif di sekolah

Hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa apapun kondisi, serta bagaimanapun adanya, ujian nasional tetap

memiliki nilai positif bagi peningkatan kinerja pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan. Tentunya adanya sisi lemah dari pelaksanaan ujian nasional ini memang perlu direduksi. Banyak alternatif kegiatan yang dapat dilaksanakan untuk peningkatan mutu pendidikan, dan salah satunya adalah mendesain model evaluasi yang digunakan untuk menyaring lulusan yang memang berkualitas.

Pada sisi ini pelaksanaan ujian nasional merupakan salah satu strategi umum yang dapat dilakukan. Hal tersebut sebagaimana diungkap Heyneman & Ransom yang menyatakan bahwa ujian merupakan strategi yang umum digunakan oleh negara-negara berkembang dalam meningkatkan mutu pendidikannya karena merupakan cara yang efektif dan murah dalam mempengaruhi apa yang diajarkan guru dan apa yang dipelajari peserta didik di sekolah.

Secara kontitusi, UU No. 20 tahun 2003 mengamanatkan tentang perlunya ujian untuk menentukan kelulusan peserta didik pada setiap akhir satuan pendidikan. Selain ujian kelulusan pada akhir setiap satuan pendidikan, UU No. 20 tahun 2003 juga mengamanatkan berbagai bentuk evaluasi untuk mengendalikan mutu pendidikan secara nasional dan memantau ketercapaian standar nasional.

Dengan begitu, untuk mengatasi masalah mutu pendidikan, salah satunya dapat dilakukan dengan menerapkan standar baku dalam model kelulusan peserta didiknya dengan menggunakan sistem ujian nasional. Pemahaman pada makna penting ujian nasional, hendaklah harus seragam antara pihak berwenang pembuat kebijakan, politisi penentu kebijakan, ataupun praktisi pendidikan di lapangan.

Lantas Bagaimana dengan Masalah Pemerataan Pendidikan?

Merujuk pada laporan UNDP yang melaporkan bahwa angka Human Development Index (HDI) masyarakat Indonesia yang menjadi salah satu indikator pemerataan di Indonesia jauh tertinggal dari negara-negara lain di Asia Tenggara. Lebih ironis lagi jika mencermati angka putus sekolah masyarakat Indonesia. Komnas Perlindungan Anak (KPA) melaporkan bawah jumlah anak putus sekolah pada tahun 2007 mencapai 11,7 juta jiwa. Angka tersebut bertambah cukup fantastik, mengingat satu

tahun sebelumnya, tahun 2006 jumlahnya masih sekitar 9,7 juta anak.

Pada sisi ini, sepiantas dapat dipahami bahwa selama ini belum semua masyarakat bangsa Indonesia dapat merasakan manisnya pendidikan. Jika hendak dicermati, maka persoalan pemerataan pendidikan setidaknya disebabkan oleh (1) Perbedaan tingkat sosial ekonomi masyarakat; (2) Perbedaan fasilitas pendidikan; (3) Sebaran sekolah tidak merata; (4) Nilai masuk sebuah sekolah dengan standart tinggi; (5) Rayonisasi.

Harus diakui, karena tingkat ekonomi masyarakat yang rendah, maka peluang untuk memperoleh akses pendidikan akan semakin mengecil. Tentunya hal ini berbeda dengan mereka yang memiliki kemampuan bayar tinggi, dapat memilih model dan jenis pendidikan yang disukai. Bukan hanya sekolah reguler saja, tetapi sekolah dengan taraf internasionalpun dapat diperoleh dengan mudah.

Dari hasil identifikasi, ditemukan bahwa nilai masuk untuk jenjang sekolah yang lebih tinggi ternyata sulit dijangkau oleh mereka yang rata-rata berasal dari tingkat ekonomi yang lemah –meski juga tidak seluruhnya-. Pada akhirnya sekolah-sekolah menerapkan kebijakan khusus bagi anak-anak yang berasal dari keluarga miskin (KMS) dengan standar yang lebih rendah.

Dapat dibayangkan satu kebijakan dimaksudkan untuk mengatasi persoalan pemerataan pendidikan dengan memberi kesempatan kepada semua warga, akan tetapi mengingat di keluarga miskin terkadang pencapaian nilai tidaklah sebagaimana diharapkan, maka dibuatlah kebijakan yang berbeda dengan menurunkan standar khusus untuk peserta didik dari keluarga miskin. Pada akhirnya dapat diduga, kebijakan peningkatan mutu (dengan menerapkan standar yang tinggi) ternyata berhadapan dengan kebijakan pemerataan pendidikan.

Situasi inilah yang seharusnya tidak terjadi. Untuk itu, hendaklah dibuat sebuah kebijakan utama, yaitu peningkatan mutu pendidikan. Adapun kebijakan-kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi pemerataan pendidikan, kesenjangan dalam hal sarana dan prasarana pendidikan, relevansi, efektivitas dan efisiensi pendidikan hendaklah diarahkan pada upaya untuk menaikkan mutu pendidikan. Dengan begitu, tidak lagi terjadi model kebijakan yang hanya dimaksudkan untuk

mengatasi satu masalah saja, dan berdampak negatif untuk kebijakan yang lain.

Sejak diundangkan UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah maka menandai perlunya desentralisasi dalam banyak urusan yang semula dikelola secara sentralistik. Menurut Tjokroamidjoyo (dalam Jalal dan Supriyadi, 2001), bahwa salah satu tujuan dari desentralisasi adalah untuk meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan pembangunan dan melatih rakyat untuk dapat mengatur urusannya sendiri. Ini artinya, bahwa kemauan berpartisipasi masyarakat dalam pembangunan (termasuk dalam pengembangan pendidikan) harus ditumbuhkan dan ruang partisipasi perlu dibuka selebar-lebarnya.

Pada sisi inilah pemerintah daerah dapat berperan secara aktif untuk mendorong pada peningkatan mutu pendidikan di daerahnya. Hanya saja, perlu juga disepakati bahwa hendaknya tidak meracuni pendidikan dengan nuansa politik, sebagaimana yang kerap terjadi menjelang pelaksanaan ujian nasional dengan adanya pesan dari penguasa daerah untuk mengupayakan kelulusan 100 % setiap sekolah di wilayahnya. Pesan politik ini pada akhirnya menjadikan praktik pendidikan mengalami penyimpangan dan pelanggaran.

3. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan di atas, makadapat disimpulkan hendaknya untuk meningkatkan pemerataan pendidikan, mutu pendidikan, relevansi pendidikan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan, perlu dilakukan secara menyeluruh, tidak hanya pada satu aspek dan mengabaikan aspek yang lain sehingga dapat menimbulkan masalah.

Dalam rangka melakukan pemerataan pendidikan, juga harus dilakukan secara menyeluruh dan seimbang, dilihat kebutuhan dan kemampuan dari masing-masing daerah, dan pemerintah daerah juga turut serta untuk meningkatkan mutu pendidikan dan pemerataan pendidikan di daerahnya, dengan tidak mendorong kepada hal yang tidak meracuni pendidikan dengan nuansa politik, sebagaimana yang kerap terjadi menjelang pelaksanaan ujian nasional.

REFERENSI

Candrasari, A. Dkk., *Ujian Nasional: Dapatkah Menjadi Tolak Ukur*

Standar Nasional Pendidikan? (Hasil Kajian Ujian Nasional Bahasa Inggris Pada Sekolah Menengah Pertama). Jakarta: Research Department, Putera Sampoerna Foundation, 2008

Direktorat Tenaga Kependidikan Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Departemen Pendidikan Nasional. *Penilaian Hasil Belajar*. Jakarta, 2008

Furqon, *Beberapa Alternatif Model Evaluasi Hasil Belajar Nasional*, (Makalah disajikan pada Konvensi Nasional Pendidikan Indonesia di Surabaya, 5 – 9 Oktober 2004)

Ghofur, A., Mardapi, D., *Pola Induk Pengembangan Sistem Penilaian*. (Yogyakarta, Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta, 2004.

Gregory, R.J, *Psychological Testing: History, Principles, and Application*. Allyn and Bacon, Boston, 1992.

<http://Www.Dpr.Go.Id/Id/Berita/Komisi10/2010/Mei/18/1611/Ujian-Nasional-Perlu-Dievaluasi>, *Ujian Nasional Perlu Dievaluasi*, 18-May-2010

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0502/08/humaniora/1549695.htm>, *Ujian Nasional, Niat Baik di Jalur yang Keliru*, 2008

<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/0505/16/0302.htm>

[http://www.pskpi.org/2009/12/politik-ujian-nasional.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter&utm_campaign=Feed%3A+inequality%2Feducation+\(PSKPI\)&utm_content=Twitter](http://www.pskpi.org/2009/12/politik-ujian-nasional.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter&utm_campaign=Feed%3A+inequality%2Feducation+(PSKPI)&utm_content=Twitter). *Politik Ujian Nasional*.

<http://www.unipasby.ac.id/node/41Pro> *Dan KontraSeputar UNAS*. Rabu, 07/16/2008 - 20:55.

Idrus, M. *Carut Marut Dunia Pendidikan*. Yogyakarta: Jurnal Socia Volume II Nomor 2 Desember 2005.

Idrus, M. *Evaluasi Pendidikan*. Diktat. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Agama Islam, 2007.

- Idrus, M. Pro Kontra Liberalisasi Pendidikan. Yogyakarta: Unisia Jurnal Ilmu Sosial, 2006.
- Irawan, A. *Menimbang Ulang Kebijakan Ujian Nasional*. (<http://korantempo.com/korantempo/2007/04/19/Opini/krn,20070419,77.id.html>, 2007)
- Jalal, Fasli dan Dedi Supriyadi (ed). 2001. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicipta.
- Kusumo. G. *WTO untuk kepentingan siapa? Analisa Ekonomi*, http://www.bisnis.com/servlet/page?_pageid=268&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_ared_id=409292&p_ared_atop_id=O04, 2005.
- Lampung Post. *Globalisasi Pendidikan Merugikan Indonesia*. Selasa, 30 November 2004.
- Mardapi, D. *Penyusunan Tes Hasil Belajar*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta, 2005.
- Mardapi, D., dkk. *Sistem ujian akhir dalam otonomi daerah*. Makalah hasil penelitian, Disajikan pada Seminar Nasional Sistem Pengujian. Yogyakarta: Agustus, 2001.
- Marlanhutahaean. *Saatnya Mengevaluasi Kebijakan Ujian Nasional*. <http://marlanhutahaean.wordpress.com/2008/06/26/saatnya-mengevaluasi-kebijakan-ujian-nasional/>, 2008.
- McNeil, John D. *Curriculum A Comprehensive Introduction*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- Muzakki, A. *Saatnya Ujian Nasional Dievaluasi*. <http://www.jawapos.co.id/halaman/index.php?act=detail&nid=96661>, 2009
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional.
- Qodir, Abdul. (2012). Etos Pendidikan dan Kesejahteraan Migran Muslim (Studi Kasus di Pemukiman Migran Pangkoh Kab. Pulangpisau Kalimantan Tengah). *Psikopedagogia Jurnal Bimbingan dan Konseling*, 1 (1): 32-88.
- Sawali, *Ujian Nasional, Quo Vadis?* From <http://sawali.info/2009/11/20/ujian-nasional-quivadis/>, Friday, 20 November 2009. pkl 01:47
- Setiawan, D. *Liberalisasi Pendidikan dan WTO*, <http://www.kau.or.id/file/Liberalisasi%20Pendidikan%20dan%20WTO.pdf>, 2005
- Tempo Interaktif. 2005. *Depdiknas Siapkan Proteksi Pendidikan di Forum WTO* from http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/12/09/brk,20051209-70382_id.html, Jakarta, Jum'at 09 Desember 2005
- Tim UPI, *Pembangunan pendidikan Jawa Barat untuk menjadi propinsi termaju tahun 2008*. Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2003.
- Undang Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.