

MENYONGSONG KEBIJAKAN PENDIDIKAN MENENGAH UNIVERSAL: PEMBELAJARAN DARI IMPLEMENTASI WAJAR DIKDAS 9 TAHUN

(THE COMMEMORATION OF THE UNIVERSAL SECONDARY EDUCATION POLICY: LESSONS LEARNED FROM THE IMPLEMENTATION OF THE NINE-YEAR COMPULSORY PRIMARY EDUCATION)

Titik Handayani

*Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan LIPI
titikhp@yahoo.com*

Abstract

The Universal Secondary Education policy or the 12-Year Compulsory Education Policy has been declared by the central government to be implemented in 2013, and followed by the regions at the provincial and regency levels. In fact, there are some areas that have been declared in advance, including the DKI - Jakarta, where the 12-year Compulsory Education Policy started this new academic year. As the sustainability of the 9-Year Compulsory Basic Education program has had many problems in its implementation, the 12 Year Compulsory Education Policy will also face many obstacles. Moreover, this policy does not have a foundation or basis in law as a reference for the implementation of the program. In contrast, the 9 Year Compulsory Basic Education Program is a mandate of the Act. Considering the importance of this policy, the legal foundation at the national level at least in the form of local regulations, should be laid immediately.. This paper aims to analyze various issues related to the policy of the 9 Year Basic Education Program at the level of concepts, indicators - achievement of targets and implementation. Various problems can show what can be used to implement the program for 12 Years. Data sources made use of were secondary data from the Ministry of Education and Culture as well as the results of research conducted by the Research Center for Population, Indonesian Institute of Sciences (PPK-LIPI) which was conducted from 2006 to 2011.

Key Words: *elementary and secondary education policy, compulsory education and the quality of human resources*

Kebijakan Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun atau lebih dikenal dengan Wajib Belajar 12 Tahun telah dicanangkan oleh pemerintah pusat dan akan diimplementasikan pada tahun 2013, telah diikuti oleh daerah-daerah. Bahkan terdapat daerah yang sudah mencanangkan terlebih dulu, diantaranya DKI Jakarta yang mulai memberlakukan pada tahun ajaran baru 2012 ini. Sebagai kesinambungan program Wajar Dikdas 9 Tahun yang mempunyai berbagai permasalahan dalam implementasinya, maka program Wajar 12 Tahun juga akan menghadapi berbagai kendala. Apalagi

kebijakan ini belum mempunyai dasar atau landasan hukum sebagai acuan dalam implementasi program, berbeda dengan Wajib Belajar 9 Tahun yang merupakan amanah dari Undang-Undang. Mengingat pentingnya kebijakan ini, maka diperlukan landasan hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Tulisan ini bertujuan menganalisis berbagai persoalan terkait dengan kebijakan/program Wajar Dikdas 9 Tahun baik pada tataran konsep, indikator target pencapaian, serta implementasinya. Berbagai permasalahan tersebut merupakan pembelajaran yang dapat diambil untuk mengimplementasikan program Wajar 12 Tahun. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder dari Kementerian pendidikan dan Kebudayaan serta hasil-hasil penelitian Pusat Penelitian Kependudukan (PPK-LIPI) yang telah dilakukan sejak tahun 2006 sampai dengan tahun 2011.

Kata Kunci : kebijakan pendidikan dasar dan menengah, wajib belajar, dan kualitas SDM

1. PENDAHULUAN

Sejak pemerintahan Presiden Soekarno, Program Wajib Belajar khususnya Wajib Belajar 6 Tahun sudah diperkenalkan. Hal itu tertuang dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1950 tentang Pokok Pengajaran di Sekolah yang menjadi cikal bakal Undang-Undang Pendidikan Tahun 1984. Dalam undang-undang tersebut diatur tentang Wajib Belajar 6 Tahun (Tamat SD) yang pembiayaannya ditanggung oleh negara (Dharmaningtyas, 2004). Sedangkan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, yang selanjutnya disebut Wajar Dikdas 9 Tahun, merupakan kelanjutan dari program Wajib Belajar 6 Tahun dan secara resmi dicanangkan sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. PP tersebut juga diperkuat dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar.

Dasar normatif lain berkaitan dengan pelaksanaan Program Wajib Belajar adalah UUD 45, Pasal 31 (amandemen ke empat yang ditetapkan pada 10 Agustus 2002) Ayat (1) dan (2) yang mengamanatkan bahwa: (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), Pasal 6 Ayat (1) dinyatakan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar dan di Ayat (2) dinyatakan bahwa setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Ayat (1) UU Sisdiknas dikemukakan secara spesifik bahwa UU tersebut hanya mengatur wajib belajar sampai tingkat dasar sembilan tahun (SD dan SMP).

Pada perkembangannya untuk menjaga kesinambungan Program Wajar Dikdas 9 Tahun, dan relatif banyaknya lulusan SMP sederajat yang tidak melanjutkan sekolah serta masih belum layak bekerja sehingga bila tidak sekolah akan memiliki dampak sosial kurang baik, maka pemerintah akan menerapkan Program Pendidikan Menengah Universal (PMU) sebagai rintisan Wajib Belajar 12 Tahun. Program ini rencananya akan dilaksanakan pada tahun 2013 dan menganggarkan dana sekitar 10 triliun dalam APBN 2013 yang sudah mendapatkan persetujuan DPR. Dana tersebut dimaksudkan untuk

memfasilitasi pembebasan biaya operasional pendidikan sebanyak 70 persen untuk tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA/SMK dan sederajat).

Program PMU merupakan tahapan paling awal dari implementasi Wajib Belajar 12 Tahun, karena belum semua daerah mampu dan siap menerapkan kebijakan tersebut, sehingga penggunaan kata “Wajib Belajar” diganti dengan “Pendidikan Menengah Universal”. Hal itu juga sesuai dengan kebijakan yang telah dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pendidikan Nasional¹ Tahun 2010-2014 bahwa salah satu tujuan yang akan dicapai dari pembangunan pendidikan menengah adalah tersedia dan terjangkau layanan pendidikan menengah yang bermutu, relevan dan berkesetaraan di semua provinsi, kabupaten dan kota. Meskipun demikian, berbeda dengan Program Wajib Belajar 9 Tahun yang merupakan amanah dari undang-undang, maka Wajib Belajar 12 Tahun belum ada undang-undangnya serta belum memiliki landasan hukum. Menurut Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Mohammad Nuh, aturan pasti tentang Wajib Belajar 12 Tahun dapat dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) melalui revisi.

Kendati belum memiliki landasan hukum di tingkat pusat, beberapa daerah telah mulai mencanangkan kebijakan tersebut dan menggunakan istilah “Wajib Belajar 12 Tahun”. Terdapat 14 provinsi yang sudah mencanangkan Program Wajib Belajar 12 Tahun, yaitu Provinsi Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Selatan, Bangka-Belitung, Lampung, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku dan DKI Jakarta². Belum siapnya semua daerah menerapkan Program PMU atau Wajib Belajar 12 Tahun juga berkaitan dengan belum tuntasnya program Wajib Belajar 9 Tahun. Sesuai dengan target ketuntasan Program Wajar Dikdas 9 Tahun, suatu daerah dinyatakan tuntas apabila mencapai Angka Partisipasi Kasar (APK) jenjang SMP/MTs dan sederajat sebesar 95 persen.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini akan mengemukakan berbagai persoalan terkait dengan Kebijakan/Program Wajar Dikdas 9 Tahun, baik pada tataran konsep, indikator dan target pencapaian serta implementasinya. Berbagai permasalahan tersebut merupakan pembelajaran yang dapat diambil untuk mengimplementasikan Program Wajar 12 Tahun. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta hasil-hasil penelitian Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) yang telah dilakukan sejak tahun 2006 sampai dengan tahun 2011.

2. KONSEP “WAJIB BELAJAR” DAN “HAK BELAJAR”

Sebagaimana dikemukakan dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) pada bagian Ketentuan Umum Pasal 1, Ayat (18) tercantum pengertian **wajib belajar**, yaitu program pendidikan minimal yang *harus*

¹Kementerian Pendidikan Nasional saat ini telah berganti nama menjadi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

² Data diperoleh berdasarkan pemberitaan pada Surat Kabar Tempo dengan judul “Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun Digelar di 13 Provinsi yang diakses di <http://www.tempo.co/read/news/2012/03/07/079388533/Rintisan-Wajib-Belajar-12-Tahun-Digelar-di-13-Provinsi>.

diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Mencermati ketentuan dalam Undang-Undang tersebut, penggunaan istilah “harus” berkonotasi pada “kewajiban”. Sementara dalam UUD 1945 dikemukakan bahwa pendidikan merupakan **hak setiap warga negara**. Dengan kata lain, pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah yang diberikan kepada setiap warga negara Indonesia. Kewajiban merupakan sesuatu yang harus dilakukan setiap orang dan bilamana orang tersebut tidak melaksanakan maka akan mendapat sanksi. Hal ini terlepas dari mampu atau tidak mempunyainya seseorang dalam melaksanakan kewajiban. Dalam kondisi apa pun seseorang harus melaksanakan kewajiban tersebut, sehingga pendidikan yang seharusnya menjadi hak warga dan sekaligus tanggung jawab pemerintah berubah menjadi tuntutan yang harus dipenuhi setiap warga negara. Sementara "hak belajar" didefinisikan sebagai sesuatu yang harus diberikan kepada seseorang yang sudah sepatutnya mendapatkan. Dalam realitasnya kedua pengertian yang seharusnya berbeda menjadi rancu.

Menurut Soedijarto (2008:295) pengertian wajib belajar sebagai terjemahan dari “*compulsary education*” merujuk pada suatu kebijakan yang mengharuskan warga negara dalam usia sekolah untuk mengikuti pendidikan sekolah sampai pada jenjang tertentu, dan pemerintah memberikan dukungan sepenuhnya agar peserta wajib belajar dapat mengikuti pendidikan. Program wajib belajar yang sesungguhnya seperti di negara-negara seperti AS, Scandinavia, Jerman dan Jepang, peserta belajar bukan hanya tidak membayar sekolah, tetapi juga tidak membayar biaya transportasi dan mendapatkan buku serta berbagai keperluan pendidikan lain. Dalam konteks ini, wajib belajar yang dimaksud adalah untuk memenuhi “hak” belajar anak. Bahkan, beberapa negara mengenakan sanksi hukum pada orang tua jika mereka tidak menyekolahkan anaknya yang berusia wajib belajar. Sebagai contoh adalah Undang-Undang *No Child Left Behind Act of 2001* di USA yang diluncurkan sekaligus untuk melakukan reformasi di bidang pendidikan³.

Dengan demikian, di Indonesia sesungguhnya belum berlaku wajib belajar, bahkan untuk tingkat SD sekalipun. Hal ini dikarenakan untuk masuk SD masih terjadi berbagai pungutan dan masih dijumpai anak-anak jalanan yang tidak bersekolah. Demikian pula pada saat penerimaan murid baru SMP, masih ada seleksi dan banyak anak-anak yang tidak mendapat tempat di SMP Negeri. Kenyataan ini menunjukkan bahwa Indonesia belum melaksanakan wajib belajar sebagai terjemahan dari *compulsary education*, tetapi baru pada tingkatan *universal education*. Secara normatif, Indonesia seharusnya sudah melaksanakan *compulsory education*, karena UUD 45 Pasal 31 mengamanatkan bahwa: (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya; (3) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Demikian pula UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dalam Pasal 5 Ayat (1) dinyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu; Pasal 6 Ayat (1) setiap warga negara berusia 7 – 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar; dan Pasal 34 Ayat (1) pemerintah dan pemerintah daerah

³ Tercantum pada Public Law 107 – 110 pada 107th Congress pada tanggal 8 Januari 2002 yang diakses di <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>

menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Berkaitan dengan konsep *compulsary education* yang mempunyai terjemahan sebagai “wajib belajar“, akan tetapi dalam implementasinya di negara maju sebagaimana dikemukakan di atas mengandung makna terhadap pemenuhan-hak anak atas pendidikan dan pembelajaran. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah menyadari urgensi dari perbedaan konsep tersebut. Pemerintah telah mengubah penggunaan istilah (paradigma) Wajib Belajar menjadi Hak Belajar sebagaimana dikemukakan dalam Rencana Strategis Kemendiknas Tahun 2009-2014. Pada Bab I dinyatakan bahwa atas dasar pertimbangan berbagai amanah undang-undang, diantaranya dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan bahwa: “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”. Ketentuan tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 34 Ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya”. Selanjutnya, Pasal 34 Ayat (3) menyebutkan bahwa: “Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat”. Oleh karena itu, paradigma wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun digeser menjadi hak belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang menjamin kepastian bagi semua warga negara untuk memperoleh pendidikan minimal sampai lulus SMP. Dengan pergeseran paradigma tersebut, pemerintah wajib menyediakan sarana prasarana dan pendanaan demi terselenggaranya pendidikan bagi seluruh warga negara. Pergeseran paradigma tersebut relatif terlambat, karena baru dilakukan pada awal tahun 2009, sementara target ketuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun juga ditargetkan pada akhir tahun 2009. Akan tetapi, hal ini dapat memberikan arah yang positif bagi rencana implementasi Wajib Belajar 12 tahun ke depan.

3. PERSOALAN TARGET, INDIKATOR KETUNTASAN WAJAR DIKDAS 9 TAHUN DAN SUMBER DATA

Kebijakan Wajar Dikdas 9 Tahun, yang pada hakikatnya bertujuan memberikan peningkatan akses pada warga (termasuk kelompok miskin) untuk memperoleh pendidikan dasar yang bermutu, seharusnya mempunyai target penuntasan, baik target kuantitas maupun kualitas. Akan tetapi, hal ini tidak dikemukakan secara spesifik, terutama pada tataran normatif tertulis dalam dokumen kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah, melainkan cenderung hanya menyebutkan capaian target kuantitatif diantaranya APK jenjang SMP/MTs dan sederajat.

Dokumen tertulis berkaitan dengan target penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun dikemukakan dalam Inpres No. 5 Tahun 2006 tentang “Gerakan Nasional Percepatan Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun dan Pemberantasan Buta Aksara” bahwa: “.....agar dapat dicapai peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM)⁴ tingkat SD dan

⁴Angka Partisipasi Murni (APM) adalah partisipasi sekolah dari penduduk dengan memperhatikan usia sekolah. APM dihitung dari jumlah penduduk (usia sekolah) yang sedang berstatus sekolah pada jenjang

Angka Partisipasi Kasar (APK)⁵ tingkat SMP sekurang-kurangnya harus dicapai 95 persen pada akhir tahun 2008. Sementara itu, dalam Renstra Depdiknas Tahun 2005-2009 (Bab 3, halaman 18) dikemukakan bahwa terkait dengan penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun, pada tahun 2009 dilakukan upaya-upaya sistematis dalam pemerataan dan perluasan pendidikan, yakni dengan mempertahankan APM SD pada tingkat 95 persen, memperluas SMP/MTs hingga mencapai APK 98 persen serta menurunkan angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas hingga 5 persen.

Kelemahan dipilihnya indikator penuntasan, terutama pada jenjang SMP/MTs sederajat yang menggunakan angka partisipasi kasar (APK), kurang merefleksikan kondisi pencapaian sesungguhnya, karena APK dihitung dari jumlah penduduk yang sedang berstatus sekolah pada jenjang tertentu (tanpa memperhatikan umur dari penduduk yang bersangkutan) dibagi dengan jumlah penduduk usia sekolah pada jenjang tertentu di daerah yang bersangkutan. Hal ini dapat menghasilkan angka yang besar bahkan dapat lebih dari seratus persen, tetapi *misleading* karena besarnya angka bukan berarti menunjukkan tingkat keberhasilan yang dilihat dari partisipasi pendidikan, tetapi bisa saja karena penduduk yang berstatus sekolah di jenjang SMP/MTs berusia lebih dari 15 tahun, baik karena pernah tinggal kelas atau terlambat mendaftar/masuk sekolah (sudah lebih dari 7 tahun baru masuk SD), atau sebaliknya berumur kurang dari 7 tahun sudah masuk SD. Hal ini cenderung terjadi di daerah perkotaan. Hasil kajian yang dilakukan oleh Sukarno dkk (2011) di kabupaten Wonosobo dan Ciamis menunjukkan bahwa APK SMP/MTs Kecamatan di daerah perkotaan atau ibukota kabupaten menunjukkan pencapaian yang tinggi (di atas 100 persen). Hal itu disebabkan jumlah siswa yang berstatus sekolah pada jenjang tersebut lebih besar daripada jumlah penduduk usia SMP/MTs (13-15 tahun). Meskipun persoalan ini terkesan bersifat teknis-perhitungan, akan tetapi sangat berpengaruh terhadap persoalan substansi, karena berimplikasi pada keberhasilan program wajib belajar. Dengan demikian, indikator yang relatif lebih tepat digunakan dalam target pencapaian wajib belajar adalah APM. Indikator ini lebih menunjukkan partisipasi riil dari penduduk usia sekolah pada jenjang pendidikan tertentu.

Selain indikator dan target ketuntasan, persoalan lain berkaitan dengan data adalah perbedaan sumber data yang berimplikasi terhadap hasil atau besaran capaian angka partisipasi yang berbeda pula. Terdapat dua sumber data utama, yaitu yang berasal dari Kemendikbud atau Dinas Pendidikan di daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan Badan Pusat Statistik (BPS), baik di tingkat pusat maupun daerah (provinsi, kabupaten/kota). Terdapat perbedaan mendasar untuk pembilang atau nominator, yaitu penduduk yang berstatus sekolah, dimana Kemendikbud menggunakan data dari sekolah-sekolah tanpa memperhatikan apakah siswa-siswa tersebut merupakan penduduk di lokasi sekolah yang bersangkutan. Sementara itu, BPS menggunakan data yang berasal dari hasil sensus/survei di tingkat rumah tangga. Sedangkan data penyebut atau denominator, yaitu jumlah

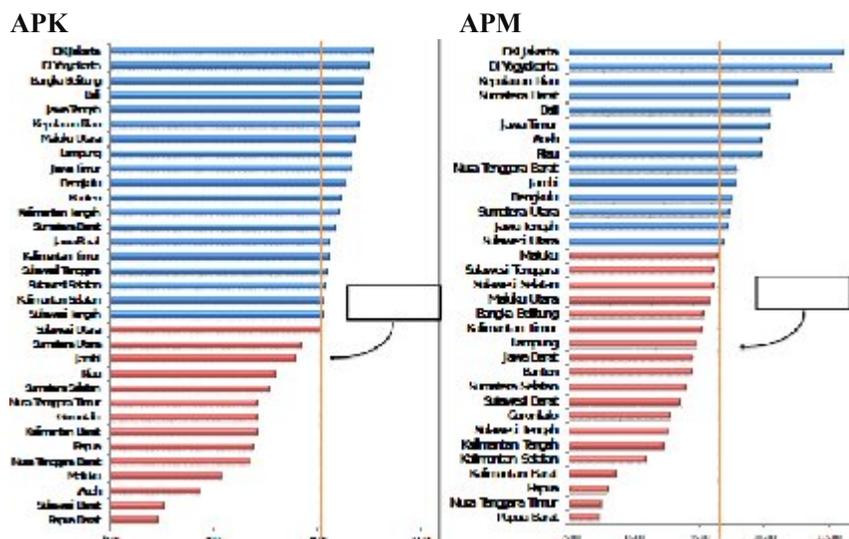
tertentu dibagi dengan jumlah penduduk usia sekolah pada jenjang tertentu di daerah yang bersangkutan, dikalikan dengan seratus (100) dan dinyatakan dalam persen.

⁵Angka Partisipasi Kasar (APK) adalah partisipasi sekolah dari penduduk tanpa memperhatikan usia sekolah. APK dihitung dari jumlah penduduk yang sedang berstatus sekolah pada jenjang tertentu dibagi dengan jumlah penduduk usia sekolah pada jenjang tertentu di daerah yang bersangkutan, dikalikan dengan seratus (100) dan dinyatakan dalam persen

penduduk usia sekolah pada jenjang tertentu, yang dikumpulkan oleh BPS digunakan untuk perhitungan angka partisipasi, baik oleh Kemendikbud dan tentu saja oleh BPS. Dengan demikian, hasil perhitungan angka partisipasi tentunya berbeda. Data yang berasal dari BPS dan Kemendikbud masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. BPS yang menggunakan data Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) mempunyai kelebihan karena penduduk yang berpartisipasi sekolah (berstatus sekolah) adalah riil tinggal di wilayah tertentu (provinsi maupun kabupaten/kota dan mereka didata di rumah tempat tinggal. Sedangkan data Kemendikbud yang menggunakan data dari sekolah, dimungkinkan siswa yang bersangkutan tidak selalu penduduk yang tinggal di lokasi sekolah tersebut atau merupakan pendatang, sehingga angka partisipasi (baik APM maupun APK) cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan data yang bersumber dari BPS.

4. KONDISI DAN PERMASALAHAN PENCAPAIAN WAJAR DIKDAS 9 TAHUN

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, terdapat dua sumber data dan perhitungan angka partisipasi, yaitu dari BPS dan Kemendikbud. Berdasarkan perhitungan Kemendikbud, target pencapaian Wajar Dikdas 9 Tahun pada tingkat nasional dapat dikatakan telah berhasil dilihat dari capaian kuantitatif, yaitu telah mencapai 98,11 persen pada tahun 2009, sedikit melebihi target yang ditetapkan (98 persen). Akan tetapi, pada tingkatan yang lebih rendah, yaitu provinsi dan kabupaten, data menunjukkan bahwa masih terdapat 14 provinsi di Indonesia yang mempunyai capaian APK SMP/MTs dan sederajat di bawah APK nasional. Sebanyak 19 provinsi memiliki capaian APK melampaui APK nasional (Grafik 1).



Sumber : Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, (nama sebelumnya Kemendiknas), 2009.

Grafik 1. Sebaran APM SD/MTs/Paket A dan sederajat dan APK SMP/MTs/Paket B dan sederajat Menurut Provinsi – Provinsi di Indonesia, Tahun 2009_ Berdasarkan Data Kemendikbud.

Pada tingkat kabupaten, lebih dari setengah jumlah kabupaten di Indonesia (238 dari 386 kabupaten) atau 62 persen yang capaian APK-nya masih di bawah target nasional tahun 2009. Pada tingkat kota, masih ada 6 kota (6% dari 97 kota) yang capaian APK-nya masih di bawah target nasional tahun 2009. Artinya, partisipasi pendidikan penduduk usia sekolah (7-15 tahun) belum maksimal dan terdapat kesenjangan antar provinsi maupun kabupaten/kota. Bahkan, dapat dikatakan bahwa Wajar Dikdas 9 Tahun belum tercapai dan belum tuntas. Gambaran yang belum menggembirakan terlihat dari pencapaian APM yang lebih rendah. Masih terdapat sekitar 19 provinsi yang mempunyai APM SMP/MTs/Paket B dan sederajat dibawah capaian nasional. Kesenjangan antarprovinsi juga terjadi dalam pencapaian APM. DKI Jakarta dan DIY tetap mempunyai capaian APM tertinggi dibanding provinsi lainnya. Demikian pula Provinsi Papua Barat dan NTT menduduki posisi pencapaian APM terendah.

Sementara itu, apabila menggunakan data BPS sebagaimana tersaji pada Tabel 1, capaian APM dan APK cenderung lebih rendah, baik pada tahun 2009 maupun 2010. Indonesia belum berhasil menuntaskan Program Wajar Dikdas 9 Tahun seperti yang telah ditetapkan (APK SMP/MTs dan sederajat sebesar 98 persen), karena baru mempunyai pencapaian APK sekitar 81 persen pada tahun 2009, bahkan untuk tahun 2010 terjadi sedikit penurunan. Pencapaian APK di tingkat provinsi, APK SMP/MTs/sederajat tertinggi dicapai oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (sekitar 94 persen) dan DKI Jakarta (sekitar 91 persen), tetapi belum mencapai target ketuntatasan. Sedangkan pencapaian partisipasi pendidikan bila dilihat dari APM jenjang SMP/MTs/Paket B dan sederajat menunjukkan capaian yang jauh lebih rendah, hanya mencapai sekitar 67 persen di tingkat nasional (Tabel 1). Artinya, sekitar 33 persen penduduk usia 7-15 tahun tidak berstatus sekolah atau duduk di bangku SMP/MTs/Paket B atau sederajat.

Seperti halnya data yang bersumber dari Kemendikbud, kesenjangan pencapaian APM maupun APK antarprovinsi berdasarkan data BPS juga terjadi. Belum meratanya fasilitas layanan pendidikan dasar menengah merupakan salah satu penyebab adanya kesenjangan pencapaian partisipasi pendidikan. Jumlah tenaga pendidikan dan kependidikan secara keseluruhan (desa dan kota) sebetulnya sudah cukup memadai, namun “menumpuk” terutama di daerah perkotaan (RKP Bappenas 2009, 26-35). Studi Dirjen PMPTK (Depdiknas) bersama Bank Dunia tahun 2006 juga menunjukkan bahwa 68 persen sekolah di perkotaan kelebihan guru, tetapi sebaliknya di daerah terpencil 70 persen sekolah kekurangan guru (dikutip Tim Penelitian Puslitjaknov-Depdiknas, 2007:2). Disamping itu, faktor ekonomi dan sosial budaya juga menjadi salah satu faktor penyebab kesenjangan pencapaian partisipasi pendidikan (Handayani dkk, 2008). Bagi anak-anak yang berasal dari keluarga miskin, alasan utama tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah pada umumnya adalah mereka terpaksa bekerja untuk meringankan beban ekonomi keluarga. Fenomena pengangguran kelompok terdidik juga memperlemah semangat untuk berinvestasi di dunia pendidikan, jenis layanan pendidikan yang tersedia juga kurang sesuai dengan aspirasi orangtua yang pada umumnya menginginkan pendidikan yang segera membuahkan hasil, misalnya pendidikan kejuruan dan *life-skills*.

Persoalan kesenjangan capaian Wajar Dikdas 9 Tahun juga berkaitan dengan kelemahan-kelemahan model pendekatan yang diterapkan. Hasil Kajian yang telah dilakukan oleh PPK-LIPI, menunjukkan beberapa kelemahan pendekatan Wajar Dikdas Sembilan Tahun sebagai berikut:

1. Pendekatan yang dilakukan pemerintah pusat dan daerah mengakibatkan kelompok miskin dan terpendil kurang mendapat akses karena bantuan diberikan kepada lembaga pendidikan, tidak memberikan jaminan hak (mendapat bantuan) kepada setiap individu, sehingga posisi tawar dan aspirasi masyarakat lemah kurang tersalurkan. Hal ini menimbulkan *mis-matched* (aspirasi) *demand-supply* dan penumpukan lembaga pendidikan menengah di perkotaan serta migrasi siswa ke perkotaan. Idealnya, kebijakan pendidikan bukan hanya bagian dari pengembangan kualitas penduduk, melainkan juga untuk mengendalikan pertumbuhan dan persebaran penduduk (Sukarno dkk, 2011).

Tabel 1. Sebaran APM dan APK jenjang SMP/MTs/Paket B dan Sederajat serta SMA/MA/Paket C dan Sederajat Menurut Provinsi-Provinsi di Indonesia, Tahun 2009 dan 2010, Berdasarkan Data BPS

	Tahun 2009				Tahun 2010			
	APM		APK		APM		APK	
	SMP/MTs/Paket B	SMA/SMK/MA/Paket C						
Aceh	77.40	62.12	88.65	82.84	78.58	62.42	87.99	80.96
Sumatera Utara	74.21	55.30	89.74	73.36	74.76	55.72	89.83	72.69
Sumatera Barat	67.61	54.50	81.13	74.37	68.22	55.06	80.34	72.82
R i a u	70.57	51.78	85.24	72.46	71.36	52.24	85.43	67.94
Kepulauan Riau	72.53	53.42	92.15	70.75	72.92	54.74	89.68	79.63
Jambi	66.42	44.71	79.63	61.51	66.91	45.31	79.29	63.21
Sumatera Selatan	65.86	43.01	80.78	61.27	66.27	43.49	82.12	60.87
Kep Bangka Belitung	53.10	38.13	71.26	58.56	53.58	38.69	68.75	60.59
Bengkulu	69.84	48.99	84.45	67.25	70.39	49.97	81.34	68.83
Lampung	69.17	41.43	82.74	60.62	69.61	41.97	82.05	57.81
DKI Jakarta	72.02	50.43	87.65	68.38	71.96	50.57	91.42	63.14
Jawa Barat	67.91	38.59	80.49	51.75	68.43	38.84	79.27	51.37
Banten	59.69	38.77	72.67	57.66	60.32	39.61	74.19	58.35
Jawa Tengah	69.67	44.53	80.42	60.85	69.92	45.00	80.60	61.61
DI Yogyakarta	75.34	58.69	92.47	78.33	75.55	59.35	93.47	79.29
Jawa Timur	69.90	48.26	84.42	66.47	70.17	48.60	83.10	67.06
B a l i	67.38	56.48	77.90	83.59	67.83	57.14	76.69	82.36
Nusa Tenggara Barat	71.32	48.51	85.94	60.79	71.73	49.35	85.07	62.89
Nusa Tenggara Timur	50.21	34.15	69.93	51.85	51.03	34.93	68.52	58.95
Kalimantan Barat	55.45	36.40	72.87	53.80	56.06	36.83	69.65	57.55
Kalimantan Tengah	60.59	39.27	77.24	53.19	61.30	39.62	74.60	57.61
Kalimantan Selatan	60.56	35.71	76.70	54.42	60.90	36.24	75.59	55.75
Kalimantan Timur	72.06	53.10	88.77	76.54	72.56	53.66	90.86	72.39
Sulawesi Utara	66.69	50.46	82.21	71.67	67.07	50.70	82.92	71.31
Gorontalo	53.05	38.47	70.90	59.30	53.83	39.15	73.50	61.93
Sulawesi Tengah	60.22	39.52	76.69	59.35	60.83	40.23	74.46	60.32
Sulawesi Selatan	61.74	42.03	76.54	62.78	62.32	42.75	75.05	67.71
Sulawesi Barat	53.35	33.41	68.00	51.91	54.24	34.03	65.09	52.17
Sulawesi Tenggara	66.45	47.90	82.02	69.55	67.14	48.54	77.28	73.02
Maluku	71.48	59.58	84.53	89.87	71.88	59.80	86.76	86.92
Maluku Utara	65.49	51.74	81.75	72.73	66.01	52.68	80.52	74.96
Papua	49.08	35.77	58.35	52.57	49.62	36.06	60.05	48.20
Papua Barat	49.03	43.55	66.29	62.04	50.10	44.75	66.68	72.07
Indonesia	67.43	45.11	81.25	62.55	67.73	45.59	80.59	62.85

Sumber : Data Susenas, dikutip dari <http://www.bps.go.id>

2. Kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah, yang lebih berorientasi pada penguatan posisi dan kapasitas lembaga pendidikan sebagai pelaksana kebijakan pemerintah, kurang melibatkan lembaga mitra dari unit pemerintahan otonom terkecil (desa maupun kecamatan). Akibatnya, lembaga pendidikan terasing serta dianggap bukan bagian tanggung jawab dari lingkungan kelembagaan di sekitarnya. Penguatan lembaga pendidikan, meskipun telah berhasil memperpendek jalur birokrasi dan mengurangi kesenjangan pendidikan antardaerah, namun mengalami hambatan struktural dan kurang optimal untuk menuntaskan program Wajib Belajar. Hal ini berkaitan dengan adanya kebijakan otonomi daerah, di mana pemerintah pusat tidak dapat menjangkau publik yang menempuh pendidikan di madrasah/pesantren (umumnya kelompok sosial ekonomi kurang mampu), karena bidang agama merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dalam Surat Edaran Mendagri Tahun 2005 secara tegas tidak diijinkan penggunaan APBD untuk diakosasikan ke madrasah/pesantren (laporan Bank Dunia 2004, Bab II 2-7 dan 2-8). Dengan demikian, pemerintah daerah terkendala secara struktural untuk melayani publik secara lebih adil (Sukarno, 2011).
3. Penguatan posisi dan kapasitas lembaga pendidikan berikut bantuannya (misalnya Bantuan Operasional Sekolah atau BOS) menimbulkan diskrimasi serta tidak menjangkau dan memberdayakan mereka yang tidak bersekolah. Hal ini menimbulkan paradoks politik, dimana siswa yang mampu (bersekolah) dibantu, tetapi mereka yang tidak mampu (bersekolah) tidak dibantu pemerintah (Handayani dkk., 2008; Sukarno, 2010).
4. Penguatan posisi dan kapasitas lembaga pendidikan, bukan penguatan (calon) siswa pengguna layanan pendidikan, tidak mendorong lembaga pendidikan berkompetisi untuk mendekati diri secara aspiratif dan geografis ke calon siswa. Hal ini mengakibatkan kesenjangan aspirasi dan kesenjangan jarak yang menimbulkan tingginya *social, economic and opportunity costs* bagi para orangtua, terutama kelompok miskin, sehingga lebih terdorong untuk memilih mempekerjakan anak daripada mengirimkannya ke sekolah (Sukarno, 2011).
5. Banyak upaya pemerintah daerah untuk menjangkau kantong-kantong yang rendah penuntasannya di tingkat SLTP melalui program SD–SMP Satu Atap (atau Satuan Terpadu Pendidikan Dasar) mematikan SLTP swasta, termasuk MTs, akibat lemahnya semangat kemitraan dan kuatnya “*project oriented*” Pemda, sehingga menimbulkan inefisiensi sekaligus merusak semangat keswadayaan masyarakat atau kurang memberikan peluang bagi terjadinya kemitraan serta *checks and balances* dari masyarakat (Handayani dkk., 2007; Wardiyat, 2005).
6. Pendekatan dalam penuntasan Wajib Dikdas 9 Tahun, yang masih terfokus pada penguatan lembaga, nampak sangat tertinggal dibandingkan program di departemen lain, seperti program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Asuransi Tenaga Kerja Sektor Informal terutama untuk mencegah terjadinya “generasi kedua” keluarga miskin. Program-program tersebut telah melangkah ke penguatan masyarakat melalui pemberian subsidi (Sukarno dkk, 2011).
7. Realitas sosial empiris yang terjadi menyusul kebijakan yang berorientasi pada penguatan lembaga pendidikan adalah tingkat kompetisi untuk mendapatkan bangku sekolah (terutama sekolah menengah) yang lebih berat bagi mereka yang tertinggal secara struktural, geografis, sosial-budaya dan ekonomi. Di samping itu, akibat juga

diraskan pada menguatnya arus uang dan tenaga kerja potensial ke perkotaan serta lemahnya komunitas sebagai kekuatan *stakeholders* untuk membantu dan memperkuat relevansi (*matching*) penyelenggaraan pendidikan terhadap masyarakat dan pasar (Sukarno, 2011).

8. Secara normatif, jalur pendidikan non formal, termasuk pendidikan kesetaraan seperti kelompok belajar (Kejar) Program Paket A setara SD/MI, Program Paket B setara SMP/MTs, yang dapat diselenggarakan melalui Sanggar Kegiatan Belajar (SKB), Pusat kegiatan belajar Masyarakat (PKBM), sangat berperan dalam rangka penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun karena merupakan ujung tombak untuk membantu pemerataan pendidikan. Namun, dalam implementasinya cukup banyak ditemukan penyimpangan dalam mekanisme penyelenggaraannya. Istilah "Kejar" yang berarti kelompok belajar diplesetkan menjadi 'kejar-kejaran' antara guru dan peserta didik karena ketidakhadiran guru atau murid. Ditemui kasus-kasus kegiatan belajar yang sifatnya fiktif, sehingga pihak pengurus PKBM sering kesulitan untuk menunjukkan lokasi dan kegiatan belajar mengajar yang sedang berlangsung pada saat dilakukan peninjauan oleh SKB atau KCD (Kantor Cabang Dinas). Di samping itu, juga ditemukan adanya penyimpangan penggunaan dana yang tidak sesuai dengan rencana yang sudah disetujui Dinas Pendidikan. Oleh karena itu, tidak berlebihan bila dikatakan bahwa PKBM berubah fungsi menjadi agen-agen ijasah (*project oriented*), sehingga kualitas dan akuntabilitasnya dipertanyakan (Handayani dkk, 2008; Soewartoyo dkk, 2009).

Secara umum, model kebijakan penuntasan Wajar dengan kelemahan-kelemahan di atas bertolak dari *provider's driven policy* dan kurang berorientasi pada *consumer's driven policy*, sehingga selain relatif kurang relevan dengan kebutuhan dan kemampuan pengguna, juga kurang memberikan ruang bagi partisipasi politik masyarakat dalam pendidikan (*bottom-up*) serta kurang mengembangkan kemitraan dengan pihak swasta dan masyarakat. Untuk itu, apabila kebijakan Wajib Belajar 12 tahun akan diimplementasikan, maka pertimbangan-pertimbangan seperti telah dikemukakan di atas sangat perlu untuk diperhatikan.

3. MENUJU IMPLEMENTASI PENDIDIKAN MENENGAH UNIVERSAL 12 TAHUN

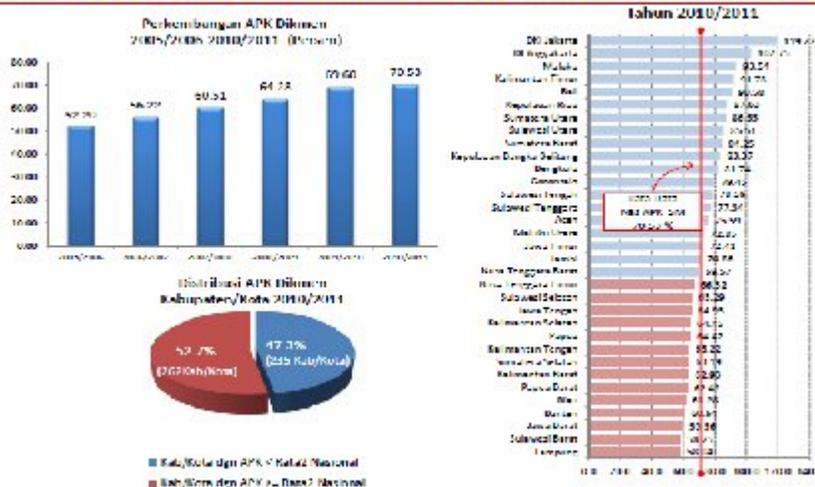
Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun yang sudah dicanangkan pemerintah dan akan diberlakukan pada tahun 2013 mempunyai tujuan meningkatkan kualitas penduduk Indonesia dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan daya saing bangsa, peningkatan kehidupan sosial politik serta kesejahteraan masyarakat. Adapun sasaran yang telah ditetapkan akan dicapai pada tahun 2020 yaitu: "semua lulusan SMP/Sederajat dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah serta mutu yang terjaga, karena adanya penambahan daya tampung; pemerataan distribusi layanan pendidikan menengah untuk menjangkau yang tidak terjangkau; peningkatan ke bekerjaan (*employability*) lulusan (khususnya SMK); dan pencapaian target APK di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota secara bertahap (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012).

Sementara itu, kondisi pencapaian sampai tahun 2010/2011 khususnya dilihat dari APK SMA/SMALB/SMK/MA/MAK/Paket C sebagaimana dapat dilihat pada Grafik 2 menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan dari 49,01 persen pada tahun 2004 menjadi

69,60 persen pada tahun 2009 dan meningkat lagi pada tahun 2010 menjadi sekitar 70 persen. Pencapaian pada tingkat provinsi menunjukkan kesenjangan yang cukup tajam (Grafik 2). DKI Jakarta mempunyai pencapaian yang tinggi (diatas 100 persen), hal ini antara lain karena terdapat siswa yang berasal dari wilayah di luar Jakarta yaitu Jabodetabek dan atau tinggal kelas. Sementara itu, 14 provinsi mempunyai pencapaian di bawah rata-rata nasional (70,55 persen), termasuk Provinsi Jawa Barat, Sulawesi Barat dan Lampung yang mempunyai pencapaian terendah kurang dari 60 persen.

Gambaran capaian Wajar 12 Tahun apabila dilihat dari APM SMA/MA/Paket C dan sederajat sebagaimana terlihat pada Tabel 1 menunjukkan posisi yang masih memprihatinkan. Pada tingkat nasional, pencapaian APM SMA/MA/Paket C dan sederajat baru mencapai kurang dari 50 persen. Bahkan, masih banyak provinsi yang mempunyai APM kurang dari 40 persen. Artinya, lebih dari separuh penduduk usia 16 sampai 18 tahun yang tidak melanjutkan sekolah ke jenjang SMA. Rendahnya angka partisipasi selain berkaitan dengan faktor ekonomi, juga karena keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan yang ada di daerah. Kondisi tersebut juga berkaitan adanya faktor sosial budaya, diantaranya budaya perkawinan usia muda seperti di salah satu daerah perdesaan di Ciamis, Jawa Barat dan Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat (Handayani dkk, 2008; Sukarno dkk, 2010; Suharyo, 2006). Faktor ketidakpercayaan pada lembaga pendidikan, akibat banyaknya pengagur terdidik juga berkontribusi pada rendahnya aspirasi orang tua maupun anak muda untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Realitas lain juga terkait dengan adanya pendidikan dan pelatihan pada SMK yang kurang berorientasi pada *demand driven*, sehingga semakin menambah jumlah pengagur pada jenjang pendidikan menengah.

Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Menengah



Sumber: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012

Grafik 2. Perkembangan Angka Partisipasi Kasar Pendidikan Menengah

Kesenjangan pencapaian tersebut harus mendapat perhatian yang serius dalam rangka implementasi Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun. Daerah dengan capaian rendah memerlukan model pendekatan yang berbeda. Mengingat besarnya kesenjangan pencapaian antardaerah, maka target yang ditetapkan juga dilakukan secara bertahap. Pada tahun 2014 misalnya telah ditetapkan APK Nasional untuk jenjang SMA/SMK/SMLB/Paket C sebesar 85 persen. Untuk mengurangi kesenjangan antarprovinsi dan antarkabupaten/kota, juga telah ditetapkan bahwa pada tahun 2014: 1) Persentase provinsi mencapai APK minimal 80, sebesar 60 persen dari seluruh provinsi; 2) Persentase kota mencapai APK minimal 85, sebesar 65 persen; dan 3) Persentase kabupaten mencapai APK minimal 65, sebesar 70 persen (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012). Pentahapan ini diharapkan dapat memberi kesempatan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk menyiapkan instrumen maupun *framework* berkaitan dengan pelaksanaan Kebijakan Wajib Belajar 12 Tahun.

Selain pentingnya *legal framework* bagi implementasi Wajib Belajar 12 Tahun, terdapat isu kritis yang berpotensi menghambat pelaksanaan program ini. Persoalan ini diantaranya adalah pengembangan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)/Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) serta deklarasi/pernyataan “sekolah gratis” untuk jenjang SMA.

Wajar 12 Tahun dan Sekolah RSBI/SBI: Mengurangi Kesenjangan Pendidikan?

Selain memenuhi target kuantitas untuk perluasan dan pemerataan akses pendidikan menengah, pemerintah juga menetapkan pentingnya keberadaan sekolah Rintisan Bertaraf Internasional (RSBI)/Sekolah Berbasis Internasional (SBI). Hal itu dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pembelajaran. Pada tahun 2014 misalnya, diharapkan di setiap kabupaten/kota memiliki SMA/SMLB dan SMK RSBI/SBI, minimal 70 persen dari seluruh SMA sederajat di kabupaten/kota yang bersangkutan (Target Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan). Meskipun demikian, dalam perjalanannya pengembangan RSBI menuai banyak kritik.

Beberapa kalangan menilai keberadaan RSBI menciptakan iklim tidak adil dan diskriminatif bagi siswa miskin dalam mengakses pendidikan. Hal ini diantaranya berkaitan dengan Permendiknas No. 78 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Sekolah Bertaraf Internasional yang kemudian menjadi dasar penyelenggara RSBI untuk memungut bayaran yang tinggi kepada warga, khususnya Pasal 13 ayat 3 yang berbunyi: ”SBI dapat memungut biaya untuk menutupi kekurangan di atas standar pembiayaan yang didasarkan atas RPS/RKS”. Terkait dengan hal ini, Koalisi Anti Komersialisasi Pendidikan (KAKP) mengajukan permohonan uji materi terhadap Pasal 50 Ayat (3) UU No. 30 Tahun 2003 tentang Sisdiknas ke Mahkamah Konstitusi (MK)⁶. Pasal tersebut berbunyi, "pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional". Sejak aturan tersebut disahkan, dalam waktu

⁶Dalam pemberitaan di Kompas dengan judul artikel “Eksistensi RSBU Digugat ke Mahkamah Konstitusi” yang diakses di <http://edukasi.kompas.com/read/2011/12/28/14583678/Eksistensi.RSBI.Digugat.ke.Mahkamah.Konstitusi>

singkat sekolah RSBI tumbuh pesat, sehingga kesenjangan dari sisi kualitas semakin tajam. Akan tetapi, berkaitan dengan tuntutan penghapusan pasal tersebut, sampai saat ini pihak MK belum mengeluarkan putusan terhadap pengajuan uji materi.

Dalam konteks kebijakan Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun, dimana sekolah yang berstatus RSBI merupakan bagian dari satuan pendidikan jenjang menengah, pertanyaan yang timbul adalah apakah sekolah yang berstatus RSBI/SBI juga menjadi bagian dari kebijakan tersebut termasuk mendapat pendanaan tambahan seperti BOS dan Bantuan Siswa Miskin (BSM)? Adanya penambahan dana ini dapat dimanfaatkan untuk memberikan akses bagi siswa miskin yang berprestasi untuk masuk sekolah RSBI/SBI, karena selama ini pemberian kuota sebesar 20 persen bagi siswa dari keluarga tidak mampu yang masuk ke RSBI/BSI cenderung tidak tercapai. Apabila kondisi ini dapat terpenuhi, maka kesenjangan dalam mengakses pendidikan bermutu antara siswa yang berasal dari keluarga miskin dan mampu relatif dapat dikurangi.

Wajar 12 Tahun: Sekolah Menengah Gratis?

Pendidikan dasar gratis (sekolah gratis) selalu menjadi isu aktual selama masa Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Kebanyakan calon kepala daerah memakai “pendidikan gratis” sebagai bahan kampanye untuk mendapatkan suara terbanyak. Digunakannya pendidikan sebagai komoditas politik merupakan hal yang dianggap sah-sah saja. Akan tetapi, dalam realitasnya tidak ada penjelasan tentang sampai tingkat mana pendidikan gratis itu berlaku dan komponen apa saja yang digratiskan (biaya investasi, operasional, personal), apalagi soal kualitas seperti ketersediaan sarana belajar mengajar sama sekali tidak disinggung.

Dalam konteks pencaangan Pendidikan Menengah Universal 12 tahun, yang dimaksud dengan “gratis” terutama adalah pada komponen biaya bulanan (SPP) yang diambil alih oleh pemerintah melalui pendanaan BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Akan tetapi dilihat dari data sebagaimana dalam Tabel 2 tentang skenario pembiayaan, masyarakat masih tetap menanggung berbagai komponen pendidikan sehingga tidak dapat dikatakan sepenuhnya gratis. Sebagaimana kasus di Provinsi DKI Jakarta yang dianggap telah mengimplementasikan Wajib Belajar 12 Tahun pada tahun ini, tetapi masih menyisakan persoalan. Sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang anggota Komisi E DPRD DKI, bahwa: “pelaksanaan wajib belajar 12 tahun masih menjadi persoalan bagi warga Jakarta terkait biaya untuk pendidikan tingkat SMA/SMK atau sederajat. Dalam APBD DKI 2011, Biaya Operasional Pendidikan (BOP) untuk SMA Negeri sebesar Rp 900 ribu per tahun dan SMK Negeri sebesar Rp 1,8 juta per tahun masih dinilai belum cukup untuk merealisasikan program Wajib Belajar 12 Tahun. Di samping itu, keberadaan SMA/SMK atau sederajat swasta juga masih jauh tersentuh oleh BOP. Padahal sekolah swasta didominasi siswa dari warga menengah ke bawah (pemberitaan dalam Harian Tempo pada tanggal 27 April 2012). Artinya, “Sekolah Menengah Gratis” yang diangkat dan didengung-dengungkan pada masyarakat menjadi lebih terkesan sebagai komoditas politik calon atau kepala daerah.

Secara normatif, kebijakan tentang pendidikan dasar gratis memang sudah diatur dalam berbagai peraturan perundangan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, baik

dalam UUD 1945 maupun UU Sisdiknas. Akan tetapi, berbagai peraturan dan piranti legal tersebut umumnya diperuntukkan bagi pendidikan dasar (SD dan SMP). Dengan demikian, diperlukan peraturan baru untuk mendukung pembiayaan pada jenjang yang lebih tinggi, yaitu tingkat SMA/SMK/MA/Paket C dan sederajat. Hal ini termasuk pengaturan apakah siswa yang digratiskan hanya untuk siswa SMA/SMK negeri tetapi tidak berlaku untuk sekolah swasta yang mayoritas mempunyai siswa dari kelompok miskin, RSBI dan SBI? Hal ini semakin memperkuat segmentasi atau melanggengkan "kemiskinan struktural", yaitu siswa dari keluarga/masyarakat miskin bersekolah pada sekolah yang "kurang atau bahkan tidak bermutu" karena mendapat subsidi yang juga kurang sehingga tidak dapat banyak melakukan kegiatan untuk peningkatan mutu pendidikan. Di sisi lain, terdapat siswa yang bersekolah di sekolah unggulan dengan kualitas baik. Mereka disebut *the privileged few* yang mengejar keunggulan dalam era globalisasi dan persaingan bebas. Hal ini tentu menimbulkan kesenjangan yang terus-menerus terjadi dan pada akhirnya masyarakat yang berasal dari kalangan bawah tetap menempati statusnya pada posisi tersebut. Dengan kata lain, sistem pendidikan ini telah menghambat mobilitas sosial, sebagaimana dikemukakan oleh Hodges Persell (1977).

4. CATATAN PENUTUP DAN REKOMENDASI

Dalam implementasinya, Kebijakan Wajar Dikdas 9 Tahun mengalami dinamika pasang surut. Program tersebut pada awalnya menargetkan "tuntas" pada tahun 2003/2004. Namun, akibat adanya krisis ekonomi dan krisis multi dimensi pada tahun 1998, kemudian ditunda penuntasannya menjadi tahun 2008/2009. Sebagaimana dikemukakan dalam Renstra Depdiknas 2004-2009, target penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun diantaranya adalah tercapainya APK jenjang SMP dan sederajat sebesar 95 persen pada tahun 2008 dan 98 persen pada tahun 2009.

Meskipun secara kuantitatif dan pada tingkat nasional target Wajib Belajar dapat dicapai, akan tetapi masih terdapat berbagai persoalan sebagai telah dikemukakan sebelumnya, seperti kesenjangan pencapaian di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Demikian pula kesenjangan antar sekolah negeri-swasta, dimana sekolah swasta (miskin) semakin terpinggirkan; serta kesenjangan antarsekolah dibawah pengelolaan Kemendiknas dan sekolah dibawah Kementerian Agama. Hal ini antara lain dikarenakan persoalan otonomi daerah, dimana sekolah-sekolah dibawah Kementerian Agama seperti madrasah dan pesantren tidak didesentralisasikan dan merupakan tanggung jawab pusat sehingga cenderung kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah.

Kesenjangan kualitas pendidikan pada jenjang Sekolah Menengah Atas, akan semakin terjadi dengan adanya kebijakan RSBI dan SBI. Jumlah anak Indonesia yang mengikuti program kurikulum dan evaluasi asing termasuk sekolah berstatus SBI memang masih relatif sedikit, besarnya biaya juga tidak menjadi masalah bagi kelompok ini. Ketika sekelompok kecil anak sedang menikmati proses belajar dengan sarana dan prasarana internasional, di sisi lain masih banyak gedung sekolah rusak dan siswanya masih berlutut dengan kemiskinan yang bersifat struktural. Kesenjangan yang amat mencolok ini menunjukkan betapa sistem pendidikan nasional seakan mengelompokkan siswa dan masyarakat terbelah jadi dua segmen ('miskin' dan 'kaya'). Melalui kebijakan Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun serta subsidi pemerintah, dikotomi sekolah

yang “bermutu” (SBI/RSBI) dan “tidak/kurang/belum bermutu” harus dihilangkan secara pelan-pelan melalui program yang terencana, sehingga pemerataan dan keunggulan kualitas berjalan bersama.

Dengan demikian, dalam rangka rencana mengimplementasikan Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun, pemerintah perlu mempertimbangkan persoalan yang dihadapi dalam implementasi Wajar Dikdas 9 Tahun sebagai pembelajaran, diantaranya adalah:

- Berkaitan dengan kurang tepatnya pendekatan yang dilakukan pemerintah pusat dan daerah yang mengakibatkan kelompok miskin dan terpencil kurang mendapat akses, maka dalam konteks ini penduduk usia sekolah jenjang SMA yang berstatus tidak sekolah lebih banyak dibanding jumlah penduduk usia SMP yang berstatus tidak sekolah. Untuk itu, kelompok ini harus mendapatkan akses bantuan.
- Kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah yang lebih berorientasi pada penguatan posisi dan kapasitas lembaga pendidikan, namun tidak mempunyai lembaga mitra dari unit pemerintahan otonom terkecil yaitu desa maupun kecamatan. Dalam konteks rencana implementasi Wajar 12 Tahun, maka lembaga pemerintahan di tingkat kecamatan maupun desa dapat ditingkatkan peranannya sebagai mitra. Secara teknis operasional, lembaga terendah di tingkat desa yaitu RT/RW atau Nagari untuk wilayah Sumatera Barat, dapat berperan dalam pendataan anak usia sekolah baik yang berstatus sekolah maupun putus sekolah.
- Upaya pemerintah daerah untuk menjangkau kantong-kantong yang rendah penuntasannya di tingkat SLTP melalui program SD-SMP Satu Atap mematikan SLTP swasta, termasuk MTs akibat lemahnya semangat kemitraan dan kuatnya “*project oriented*” Pemda. Hal ini harus diakhiri sehingga sekolah swasta yang ada dapat ditingkatkan kapasitasnya. Selain mengurangi biaya dan efisiensi, langkah ini sekaligus juga meningkatkan semangat keswadayaan masyarakat.
- Program-program yang bersifat pendukung untuk penuntasan Wajar, yang berkarakteristik khusus termasuk yang terpencil, seperti Program Keaksaraan, Paket A dan B, Program *Retreaval*, Sekolah Kecil dan Pesantren Wajar harus ditingkatkan keberhasilan dan akuntabilitasnya agar terjamin dari segi kualitas.
- Pendekatan kebijakan dan bantuan sebaiknya lebih berorientasi pada penguatan posisi tawar komunitas/orangtua (calon) siswa sebagai *stakeholder*. Hal ini untuk memberikan peluang bagi terjadinya kemitraan dari masyarakat.
- Secara umum, model kebijakan penuntasan Wajar dengan kelemahan-kelemahan di atas bertolak dari *provider's driven policy* dan kurang berorientasi *consumers' driven policy*, sehingga disamping kurang relevan dengan kebutuhan dan kemampuan pengguna, juga kurang memberikan ruang bagi partisipasi politik masyarakat dalam pendidikan serta kurang mengembangkan kemitraan dengan pihak swasta dan masyarakat.
- Indikator target ketuntasan wajar yang hanya menggunakan APK kurang memadai, baik dilihat dari sisi kuantitas maupun kualitas. Oleh karena itu, selain lebih tepat menggunakan indikator APM, dapat ditambahkan indikator lain seperti kelayakan guru mengajar dan kondisi kerusakan bangunan sekolah untuk memberikan indikasi ketuntasan dilihat dari segi kualitas sebagaimana yang diharapkan.

- Berkaitan dengan persoalan data bagi kepentingan monitoring dan evaluasi target ketuntasan Program Wajib Belajar, diperlukan koordinasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan BPS, baik di tingkat pusat maupun daerah (provinsi dan kabupaten/kota), sehingga diperoleh data yang lebih akurat baik dari segi validitas maupun reliabilitasnya.
- Adanya payung hukum, baik melalui Revisi UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional maupun peraturan-peraturan turunannya yang mengakomodasi kebijakan Wajib Belajar 12 Tahun, segera perlu dirancang agar menjamin kepastian hukum dalam implementasi program. Untuk itu, apabila Kebijakan Wajib Belajar 12 Tahun akan diimplementasikan, maka pertimbangan seperti telah dikemukakan sangat perlu untuk diperhatikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Pembinaan SMP. 2008. "Panduan Pelaksanaan Gerakan Nasional Percepatan penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun dan Pemberantasan Buta Aksara". Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2007. "Wajib Belajar Pendidikan Dasar 1945 – 2007". Departemen pendidikan Nasional. Jakarta
- Darmaningtyas. 2004. *Pendidikan yang Memiskinkan*, Yogyakarta: Galang Press Puslitjaknov.
- Handayani, Titik, dkk. 2007. "Partisipasi Pendidikan Dalam Perspektif Sosial Ekonomi dan Demografi", Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan LIPI.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2012. "Bahan Paparan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun". Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta.
- Joel, H.Spring. 2008. *The Universal Right to Education: Justification, Definition and Guidance*, Mahwah NJ: Taylor and Francise e Library.
- Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar. <http://www.ri.go.id>. diunduh 21/04/2012.
- Persell, C.H. 1977. *Education and Inequality: A Theoretical and Empirical Synthesis*, New York: Free Press.
- Peter, Gardner. 1983. Liberty and Compulsary Education, *Royal Institute of Philosophy Lecture Series*, , Volume 15, March 1983 pp 109-129.
- Republik Indonesia, 2003. "Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional".Depdiknas. Jakarta.
- Soedijarto. 2008. *Landasan dan Arah Pendidikan Nasional Kita*, Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Suharyo, Widjayanti I. 2006. "Kajian Cepat PKPS-BBM Bidang Pendidikan: Bantuan Operasional Sekolah (BOS) 2005". Lembaga Penelitian SMERU. Jakarta.

- Soewartoyo dkk. 2009. “Peluang dan kendala penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun”, Dalam Laporan Penelitian Pusat Penelitian kependudukan- LIPI. Jakarta
- Sukarno, Makmuri, Dede Wardiat dan Titik handayani. 2011. *Mencari Model Alternatif Penuntasan Pendidikan Dasar*, Jakarta: Pusat Penelitian kependudukan- LIPI dan Almaterra Publishing.
- Suryadarma, Daniel. 2004. “The Determinants of Student Performance in Indonesian Public Primary Schools: the Role of Teachers and Schools”, Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Website

- _____.2011. Eksistensi RSBI Digugat ke Mahkamah Konstitusi. <http://edukasi.kompas.com/read/2011/12/28/14583678/Eksistensi.RSBI.Digugat.ke.Mahkamah.Konstitusi>. diunduh 19/04/2012.
- _____.2012. Daftar Sekolah Menengah Berstatus RSBI. http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Daftar_sekolah_menengah_atas_berstatus_RSBI&oldid=5798956. diunduh 21/04/2012.
- _____. 2002. Public Law 107 – 110. <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>. diunduh 21/04/2012.
- _____.2012. Dana Pendidikan 10 Triliun untuk Pendidikan Menengah Universal. <http://www.bisnis.com/articles/dana-pendidikan-rp10-triliun-untuk-pendidikan-menengah-universal>. diunduh 19/04/2012.
- _____.2012. Rintisan Wajib Belajar 12 tahun Digelar di 13 Provinsi. <http://www.tempo.co/read/news/2012/03/07/079388533/Rintisan-Wajib-Belajar-12-Tahun-Digelar-di-13-Provinsi>). diunduh 15/04/2012.
- _____.2004. Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2004 – 2009. <http://www/depdiknas.go.id>, Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2004 – 2009. diunduh 21/04/2012.
- _____.2009. Rencana Strategis 2009-2014, Jakarta, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan <http://www.Depdiknas.go.id>. Rencana Strategis 2009-2014, Jakarta, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, diunduh 21/04/2012.