

Pengukuran Kinerja Pembangunan Sektor Pendidikan Dasar di Indonesia

Ronny Dicky Wijaya Sinaga¹

Abstract

Education is an important issue, both regionally and globally. This research describes the measurement of the development performance in basic education in Indonesia (by the year 2000 and 2007) considering the compulsory of 9 years education (Wajardiknas Policy) which launched in 1994, but lost its pamour during the reform and early of autonomy era. The launching of Inpres. No. 5/2006 has strengthen the policy and sincronized it to the MGDs related to education which should be accomplished in 2015. This research is a secondary data analysis using data from IFLS 2000 and 2007. Some of the results of this research is that there was an increasing in the educational expenses, but the number of students who should be paid for it have decreasing significantly. The government should pay more attention on the APM in Junior High which still lower than the national target. Students coming from poor families also should have more attention from the government in finishing their education, especially in relation with the educational expenses.

Keywords: *Basic Education, Wajardikdas Policy, and Local Autonomy*

Intisari

Pendidikan menjadi isu penting, baik secara nasional maupun global. Penelitian ini mendeskripsikan hasil pengukuran kinerja pembangunan pendidikan dasar di Indonesia (tahun 2000 dan 2007) mengingat kebijakan Wajardiknas 9 Tahun yang dicanangkan tahun 1994 kehilangan pamornya saat reformasi dan masa awal otonomi daerah. Terbitlah Inpres No. 5 Tahun 2006 untuk menguatkan kembali kebijakan itu dan kembali mengarahkan tujuan MDGs bidang pendidikan di tahun 2015. Penelitian ini merupakan analisis data sekunder Sakerti 2000 dan 2007 yang diolah secara cross sectional. Hasil penelitian ini, antara lain, adalah peningkatan biaya pendidikan secara drastis, tetapi secara kuantitatif jumlah siswa yang dipungut biaya pendidikan menurun secara signifikan. APM untuk SMP juga masih jauh dari target nasional sehingga dibutuhkan perhatian ekstra dari pemerintah. Siswa miskin juga perlu mendapat perhatian untuk menuntaskan pendidikannya, terutama dari segi pembiayaannya.

Kata kunci: pendidikan dasar, kebijakan Wajardiknas, otonomi daerah

¹ Staf Bappeda Kota Pematang Siantar, Provinsi Sumatra Utara.

Pendahuluan

Pendidikan merupakan salah satu unsur penting untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, tidak terkecuali masyarakat Indonesia. Dalam pengukuran Indeks Pembangunan Manusia (IPM), pendidikan menjadi salah satu indikator penyusunnya dan karena pentingnya isu pendidikan, ia menjadi salah satu tujuan pembangunan milenium. Sayangnya, banyak negara (termasuk Indonesia) belum dapat menunjukkan prestasi yang membanggakan dalam pembangunan bidang pendidikan. Bahkan terdapat paradoks bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi seperti yang dialami Indonesia di awal tahun 1990-an ternyata tidak diikuti dengan peningkatan kualitas pendidikan. Salah satu sebab adalah rendahnya kepedulian pemangku kepentingan untuk menempatkan pendidikan sebagai sektor penting dalam strategi pembangunan bangsa.

Data Kementerian Kesejahteraan Rakyat menunjukkan bahwa setiap tahun terdapat sekitar 1,2 juta anak lulusan Sekolah Dasar yang tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah (SMP). Kemudian dikatakan bahwa sekitar 1,2 juta anak lainnya putus sekolah (tidak tamat sekolah dasar) serta 454.000 anak SMP putus sekolah. Selain permasalahan rendahnya akses penduduk terhadap pendidikan dasar, isu semakin mahalnya biaya pendidikan, disparitas mutu pendidikan di wilayah Indonesia barat dan timur, serta disparitas antara desa dan kota juga menjadi hal yang cukup merisaukan.

Upaya meningkatkan kualitas dan cakupan penduduk berpendidikan dasar dimulai sejak 2 Mei 1994 ketika Presiden Soeharto menandatangani Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajardikdas). Kebijakan ini bertujuan untuk memperluas kesempatan memperoleh pendidikan dasar bagi seluruh penduduk Indonesia dan juga menekankan pada upaya penciptaan pemerataan pendidikan

bagi seluruh lapisan masyarakat. Wajardikdas yang dicanangkan tahun 1994 menargetkan sepuluh tahun kemudian atau tahun 2004 seluruh rakyat Indonesia minimal telah menikmati sekolah selama sembilan tahun tersebut.

Target tersebut rupanya tidak tercapai walaupun pada 2003 dikeluarkan UU No. 20 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menguatkan kembali kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk menyediakan layanan pendidikan dasar. Peraturan tersebut diikuti dengan Inpres No. 5 Tahun 2006 yang menegaskan bahwa Angka Partisipasi Murni (APM) SD/MI dan SMP/MTS masing-masing ditargetkan minimal 95 persen dan 90 persen pada akhir 2008. Angka putus sekolah juga diusahakan untuk diminimalkan sampai kurang dari 1 persen tahun 2008, yang juga merupakan target MDGs. Kegagalan pencapaian target dikondisikan pula oleh adanya perubahan sistem pemerintahan dan krisis ekonomi tahun 1997 sehingga semakin tidak kondusif bagi pencapaian target dan kurang positif bagi pembangunan pendidikan dasar. Pada akhirnya target Wajardikdas 9 tahun harus diundur hingga tahun 2008.

Setelah lebih dari 16 tahun sejak dicanangkan, Indonesia berusaha mencapai target Wajardikdas dan MDGs pada 2004 karena pada kenyataannya masih banyak anak yang tidak dapat bersekolah atau bahkan terpaksa berhenti sekolah. Pada 2007 sekitar 14,5 persen anak putus sekolah dan siswa SD yang mencapai kelas 5 hanya 90 persen.² Kesenjangan akses pendidikan yang berkualitas cukup signifikan terjadi antara penduduk kaya dan penduduk miskin. Pada 2004, Angka Partisipasi Kasar (APK) kelompok 20 persen penduduk termiskin baru mencapai 63,8 persen, sementara kelompok terkaya telah mencapai 97,16 persen.³

² UNICEF (2008), World Bank (2007), UNDP (2007)

Ketiadaan biaya menjadi alasan utama tidak melanjutkan pendidikan. Data menunjukkan bahwa sekitar sepertiga keluarga termiskin bermasalah untuk membayar uang sekolah dan biaya lainnya. Sekalipun sejak masa reformasi, pemerintah berupaya membantu pembiayaan pendidikan siswa miskin, namun ternyata hal itu belum terlalu banyak membantu karena pada dasarnya pemerintah hanya menanggung sebagian biaya pendidikan. Keadaan ini juga mendorong timbulnya tenaga kerja di bawah umur, terutama di sektor informal, yang berasal dari siswa yang putus sekolah ataupun siswa bersekolah sekaligus mencari nafkah (Suryadi, 1998). Oleh karena itu, dengan latar belakang wajib belajar yang telah dilaksanakan tersebut dan mengingat bahwa target wajib belajar telah dimundurkan dari tahun 2004 menjadi 2008, maka menarik untuk mengkaji lebih jauh masalah pendidikan dasar terkait bagaimana kinerja pembangunan pendidikan dasar melalui program Wajib Belajar 9 tahun pada 2007 dan perbandingannya dengan capaian di 2000.

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk (a) menggambarkan kondisi riil output kinerja pembangunan pendidikan dasar (Wajardiknas 9 tahun) setelah 16 tahun dan (b) membandingkan capaian kinerja pembangunan pendidikan dasar tahun 2000 dan tahun 2007. Dalam upaya menjawab permasalahan, menarik untuk mencermati konsep yang ditawarkan Thomas R. Dye (1978:1) yang mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan publik menjadi sangat penting karena akan berdampak pada kehidupan orang banyak. Agenda pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan perekonomian rakyat selalu menjadi agenda yang demikian diprioritaskan terlebih di masa desentralisasi. Untuk mengantisipasi angka partisipasi yang rendah, angka putus sekolah yang tinggi, dan

ketimpangan mutu pendidikan, maka pemerintah mencanangkan gerakan Wajardikdas tahun 1994.

Mencermati tujuan-tujuan gerakan Wajardikdas 9 Tahun, tampak bahwa gerakan ini memiliki dua tujuan berikut. (a) Memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada WNI untuk memperoleh pendidikan dasar dan (b) memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara yang berusia 7-15 tahun untuk mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara sampai tamat. Tantangan utama pencapaian tujuan ini adalah adanya krisis ekonomi dan politik yang akhirnya membuyarkan target wajardikdas. Di lain pihak, MDGs mengharuskan negara-negara berkembang berpacu dengan waktu untuk memenuhi target pendidikan tahun 2015.

Untuk membantu pembiayaan pembangunan pendidikan dasar, maka pemerintah mengembangkan skema bantuan JPS Pendidikan/BOS sebagai upaya untuk menuntaskan pendidikan dasar bagi siswa kurang mampu sesuai dengan tuntutan UUD 1945 pasal 2. Selain itu, dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut bertanggung jawab atas pencapaian yang ditargetkan dan mengusahakan anggaran pendidikan sebesar 20 persen (pasal 31, UUD 1945)

Dalam upaya melakukan pengukuran kinerja pembangunan sektor pendidikan, Meter dan Horn (dalam Wibawa, 1994) menegaskan bahwa kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran. Menurut Salim dan Woodward (dalam Keban, 1995:4), kinerja dapat diukur dari beberapa indikator, *demand, economy, efficiency, effectiveness and equity*. Menurut Halachmi (1999), indikator kinerja terdiri dari efektivitas, efisiensi, kualitas, pemerataan dan keadilan, serta ketepatan waktu dan keamanan. Sementara itu, Dunn (2000:610) merumuskan enam kriteria evaluasi kinerja

³ Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia per Agustus 2005

kebijakan, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Dalam penelitian ini, dari beberapa variabel yang telah dijelaskan di atas, maka dipilih empat variabel yang akan diteliti, yaitu efektivitas, efisiensi, kualitas, serta pemerataan dan keadilan.

Metode Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Sumber datanya adalah data Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia (Sakerti 2000 dan 2007) yang dimiliki oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. Pada penelitian ini, yang menjadi populasi adalah rumah tangga responden Sakerti 2000 dan 2007 di Indonesia dan sampelnya adalah seluruh responden yang sekolah/tidak sekolah dengan usia setara level pendidikan dasar (anak usia 7-15 tahun) yang terdapat pada buku 5.

Sebagaimana telah dijelaskan, upaya mengukur kinerja kebijakan pendidikan dasar dilakukan dengan empat variabel, yakni efektivitas, efisiensi, kualitas, serta pemerataan dan keadilan. Variabel pertama adalah efektivitas. Berdasarkan Keputusan Menko Kesra No.18/Kep/MenkoKesra/X/1994, salah satu indikator untuk mengukur efektivitas pendidikan adalah melalui Angka Partisipasi Murni (APM). Untuk Angka Partisipasi Kasar (APK), tidak disajikan di sini mengingat APK meliputi penduduk yang bersekolah pada jenjang tertentu, sementara penelitian ini memfokuskan pada anak yang berusia di bawah 15 tahun. Selain APM, efektivitas pendidikan akan diukur melalui pendekatan angka putus sekolah (SD ke SMP).

Variabel kedua adalah kualitas pendidikan yang akan diukur melalui nilai ujian nasional (EBTANAS/UN) sesuai dengan indikator yang digunakan oleh Depdiknas (2001:2) untuk mengukur kualitas pendidikan Indonesia. Nilai

EBTANAS yang akan disajikan hanya meliputi nilai EBTANAS SD saja karena keterbatasan data dalam buku 5 Sakerti. Untuk mengukur efisiensi pendidikan, sebagai variabel ketiga, digunakan pembiayaan pendidikan yang meliputi uang registrasi, uang sekolah, uang buku, uang seragam, dan uang ujian. Variabel terakhir berkaitan dengan aspek pemerataan pendidikan, khususnya akses masyarakat miskin terhadap pendidikan dasar dan juga akses pendidikan berdasarkan jenis kelamin dan wilayah tinggal (desa-kota).

Pemilihan variabel penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan, yakni beberapa variabel dalam penelitian ini merupakan variabel yang berasal dari data sekunder sehingga tidak memungkinkan eksplorasi lebih jauh terkait dengan data. Sebagai ilustrasi adanya keterbatasan tersebut, misalnya, adalah dalam penjabaran indikator-indikator pendidikan sehingga indikator tersebut hanya dapat menggunakan variabel yang sudah ada. Hal ini berdampak pada keterbatasan kemampuan untuk mengembangkan isu-isu terkait terlebih penelitian ini tidak didukung dengan penelitian lapangan. Kesulitan lain adalah adanya keterbatasan kemampuan untuk menentukan rumah tangga yang miskin atau tidak miskin karena ketersediaan data kemiskinan yang tersedia hanya data tahun 1999. Kelemahan data yang lain adalah adanya perbedaan konsep dan batasan umur. Batasan umur pada buku 5 Sakerti adalah 14 tahun, sementara batasan umur usia pendidikan dasar adalah 15 tahun sehingga untuk mendapatkan perkiraan jumlah anak usia 15 tahun, dilakukan dengan proyeksi.

Hasil dan Pembahasan

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang berpenduduk terbesar di dunia dengan komposisi penduduk piramida penduduk berbentuk limas menghadapi permasalahan-permasalahan sosial yang tidak gampang, termasuk pendidikan. Pendidikan menjadi salah satu indikator penting dalam penilaian Indeks

Tabel 1
IPM Indonesia di Antara Beberapa Negara

Negara	Data 2007	Peringkat
Singapura	0.944	23
Malaysia	0.829	66
Filipina	0.751	105
Indonesia	0.734	111
Myanmar	0.586	138

Sumber: UNDP, 2007

Tabel 2
Dinamika Angka Melek Huruf di Indikator

Tahun	Tingkat Baca-Tulis (% Usia >15)	Rasio Pendaftaran Bersekolah	HDI
2000	81,5	67,1	0,673
2005	92	67,2	0,723
2006	92	68,2	0,729
2007	92	68,2	0,734

Sumber: UNDP 2009

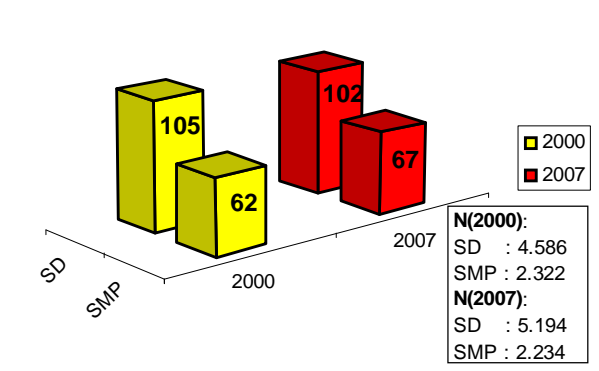
Pembangunan Manusia (IPM) sebagai indikator penilaian secara global/internasional. Data IPM tahun 2007 menunjukkan posisi Indonesia menduduki nomor 4 dari lima negara ASEAN di atas Myanmar (Tabel 1).

Data tentang kondisi pendidikan, khususnya aspek dinamika angka melek huruf, ditunjukkan pada Tabel 2. Angka melek huruf turut menggambarkan kualitas pendidikan di Indonesia yang merupakan hasil pembangunan sektor pendidikan sejak 65 tahun yang lalu.

Analisis SAKERTI menunjukkan Angka Partisipasi Murni (APM) dari tahun 2000 ke 2007 di tingkat SD mengalami penurunan sebesar (3,1 persen), sementara di tingkat SMP justru mengalami peningkatan sebesar 5 persen. Sementara itu, berdasarkan data BPS, APM SD

Grafik 1

Angka Partisipasi Murni SD dan SMP



Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

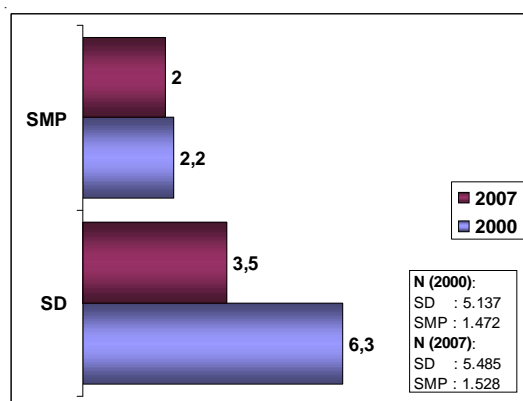
dan SMP tahun 2000 sebesar 92,3 persen dan 60,5 persen, pada 2007 sebesar 93,7 persen dan 66,6 persen.

Dari data Tabel 2, kesimpulan sementara yang dapat diambil adalah perlunya peningkatan perhatian pemerintah pusat dan daerah pada APM tingkat SMP. Hal ini disebabkan oleh angka capaian tahun 2007 masih jauh daripada yang ditargetkan secara nasional dan sangat kontras jika dibandingkan dengan pencapaian APM di tingkat SD.⁴ Kondisi ini sangat merisaukan mengingat pencapaian-pencapaian ini terjadi pada era otonomi daerah. Seperti telah dipahami bersama, dalam era otonomi daerah, pembangunan berbagai bidang telah melibatkan peran pemerintah daerah secara intensif. Demikian juga dalam upaya meningkatkan angka partisipasi pada level SMP. Namun tujuan desentralisasi pendidikan untuk menerapkan prinsip otonomisasi dan desentralisasi yang ditegaskan dalam GBHN 1999-2004 tentang pendidikan yang mencakup perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu kian jauh dari kenyataan.

Isu lain yang menarik dari penelitian ini adalah pencapaian Angka Putus Sekolah. Data menunjukkan angka putus sekolah SD dan SMP

⁴ Capaian APM SD sudah di atas 100 persen, namun pada level SMP masih berkuat pada posisi 60 persen sekalipun selama 7 tahun mengalami peningkatan. Dalam Kepmendiknas nomor 129a/U/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pendidikan, target Angka Partisipasi Murni sebesar 95 persen (SD) dan 90 persen (SMP) tahun 2008.

Grafik 2
Angka Putus Sekolah (SD dan SMP)



tahun 2000 mencapai angka 6,3 persen dan 2,2 persen. Angka tersebut kemudian menurun tahun 2007 menjadi 3,5 persen dan 2 persen (Grafik 2). Angka ini masih jauh daripada harapan/target pemerintah yang menargetkan angka putus sekolah maksimal 1 persen bagi SD dan SMP tahun 2008.⁵ Dari data yang dikeluarkan oleh Depdiknas, tahun 2004-2005 dirata-ratakan setiap 5 menit ada 10 orang anak yang putus sekolah dan penyebab utamanya adalah ketiadaan biaya pendidikan.

Analisis kualitas pendidikan menunjukkan beberapa hal yang menarik. Pendekatan yang digunakan untuk mengukur kualitas pendidikan adalah dengan indikator nilai EBTANAS atau UN. Istilah EBTANAS digunakan sampai dengan tahun ajaran 2001/2002,⁶ kemudian timbullah istilah baru yang disebut Ujian Nasional (UN) yang bermula pada tahun ajaran 2002/2003. Namun fungsi EBTANAS dan UN berbeda

Tabel 3
Nilai Rata-rata EBTANAS/UN SD Tahun 2000 dan 2007

Variable	Obs	Mean
un_rerata_2000	1585	64,69043
un_rerata_2007	1261	40,61298

Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

karena EBTANAS digunakan sebagai indikator evaluasi pendidikan secara nasional dan digunakan sebagai syarat untuk memasuki jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Dalam penentuan kelulusannya, sekolah berhak menentukannya. Namun kelulusan dalam UN dimaknai sebagai batas nilai kelulusan yang telah dilewati siswa dan nilai ini adalah yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional setiap tahunnya.

Terkait dengan isu efisiensi, efisiensi pendidikan dipahami terkait dengan pembiayaan untuk mengakses pendidikan dasar, di antaranya meliputi uang pendaftaran, uang/iuran sekolah, dan uang ujian. Pada Tabel 4, rata-rata pembiayaan mengalami peningkatan yang sangat mencengangkan (lebih dari 100 persen). Apabila diasumsikan bahwa kenaikan rata-rata biaya mengikuti laju inflasi dengan asumsi 8 persen per tahun, maka seharusnya kenaikan harga dari tahun 2000 sampai 2007 tidak lebih dari 60 persen. Kekhawatiran yang terutama adalah bagaimana masyarakat miskin mampu menjangkau komponen-komponen biaya tersebut karena sekalipun BOS secara teori telah mencakup uang pendaftaran, uang/iuran sekolah, dan uang ujian, namun kutipan-kutipan

Tabel 4
Persentase Biaya Pendidikan Tahun 2000 dan 2007

Variable	Observasi	Mean
Tahun 2000		
• Uang pendaftaran	5515	486,7902
• Uang sekolah	6126	23.897,58
• Uang ujian	6196	1.732,192
Tahun 2007		
• Uang pendaftaran	1389	148.120,3
• Uang sekolah	2872	122.105,1
• Uang ujian	567	35.202,12

Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

⁵ Bab III, Kepmendiknas No. 129a/U/2004 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pendidikan

⁶ EBTANAS merupakan implementasi dari Pasal 43 dan 44, UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

mengatasnamakan uang komite dan uang ujian tetap masih ada (Tabel 4).

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 11 ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun. Warga negara yang berusia 7 sampai 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa dipungut biaya dan pemerintah pusat serta pemerintah daerah wajib membiayainya (pasal 6,11 dan 34).

Sebagai solusi, sejak tahun ajaran 1998/1999 pemerintah memberikan bantuan pendidikan bagi siswa miskin yang bersumber dari APBN. Pada tahun ajaran 1998/1999 beasiswa pendidikan itu disebut Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bidang Pendidikan dan kemudian tahun 2001 berubah istilahnya menjadi Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) bidang pendidikan akibat dari berkurangnya subsidi pemerintah terhadap BBM. Pada tahun ajaran 2005/2006 subsidi BBM kembali dikurangi sehingga struktur pembiayaan beasiswa pendidikan juga dimodifikasi dan diberi nama Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Setiap tahunnya dana ini mengalami peningkatan seiring dengan kemampuan APBN dan APBD, namun tetap belum cukup untuk memacu anak dari keluarga miskin menyelesaikan level pendidikan dasar.

Dalam analisis beda Chi_Square dengan tingkat kepercayaan 95 persen antara pengurangan biaya pendidikan berdasarkan status sosial, tahun 2000 (Pr = 0,288, Pearson $\chi^2(3) = 3,7635$) dan 2007 (Pr = 0,221, Pearson $\chi^2(3) = 4,4003$), karena nilai probabilitas $>0,05$, maka H_0 diterima dan H_a yang ditolak yang berarti tidak ada perbedaan antara status sosial (miskin/tidak miskin) dengan pengurangan uang sekolah.

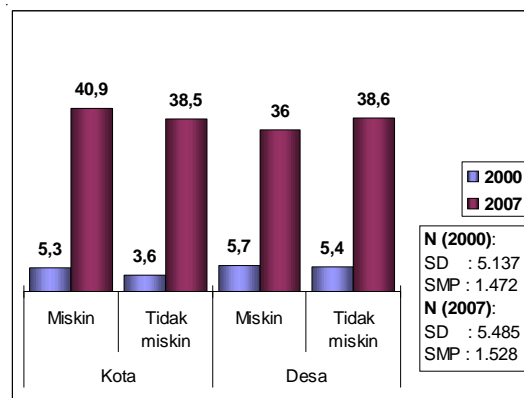
Dalam Grafik 3, terjadi peningkatan persentase yang cukup signifikan untuk

pengurangan biaya pendidikan kepada siswa yang ada di kota maupun di desa, namun yang mengkhawatirkan adalah bantuan biaya pendidikan yang diberikan pemerintah pusat maupun daerah berpotensi salah sasaran. Dalam Grafik 4 rata-rata terjadinya peningkatan persentase siswa miskin atau tidak miskin, baik di kota maupun di desa, hal ini karena mereka menikmati pengurangan biaya. Sebanyak 38,5 persen siswa miskin di kota menikmati pengurangan biaya sekolah dan 40,9 persen siswa tidak miskin di kota juga menikmati pengurangan biaya. Jika hal ini jamak terjadi, akhirnya dapat saja pembiayaan kepada siswa miskin menjadi kurang maksimal karena harus dibagi lagi dengan siswa yang notabene tidak termasuk dalam kategori miskin.

Dalam penelitian di salah satu negara berkembang di Amerika Selatan, Brazil, disimpulkan bahwa siswa dari kalangan miskin hanya dapat mengakses pendidikan dasar yang disediakan pemerintah karena terkenal murah dan terjangkau, namun mutu pendidikannya kurang, ataupun ke sekolah swasta yang dikenal murah pembiayaan, namun juga tidak menyediakan mutu yang memadai (Schwartzman, 2003). Jika hal ini terjadi di Indonesia, maka pendidikan tidak akan membawa banyak perubahan bagi masa depannya. Pendidikan berkualitas rendah yang diakses masyarakat miskin hanya akan membawa mereka ke jenjang profesi yang tidak menjanjikan. Akhirnya

Grafik 3

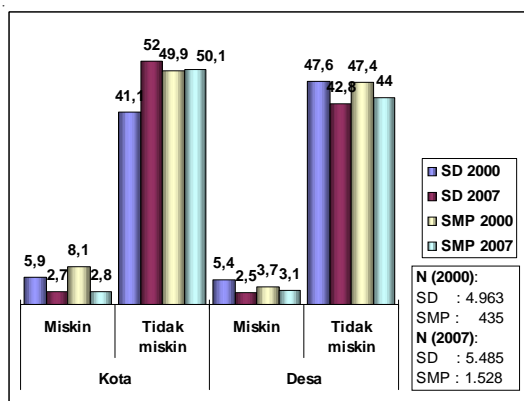
Persentase Siswa Penerima Pengurangan Iuran Sekolah



Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

Grafik 4

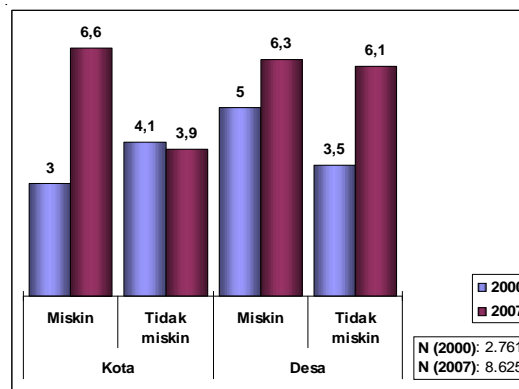
Siswa Berdasarkan Status Sosial



Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

Grafik 5

Siswa Bekerja Berdasarkan



Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

pendidikan dasar bagi masyarakat miskin tidak terlalu menarik lagi. Kenyataan membuktikan bahwa secara persentase terjadi penurunan yang cukup berarti sejak tahun 2000 ke tahun 2007 karena hanya siswa dari keluarga tidak miskin yang dapat mengakses pendidikan dasar (SD dan SMP). Dilihat dari siswa yang bekerja di saat sekolah, maka siswa miskin dan tidak miskin yang bekerja secara umum meningkat tahun 2007 dan kenyataan yang menarik adalah siswa tidak miskin juga bekerja pada masa siswa bersekolah (Grafik 5).

Bagi kebanyakan keluarga miskin, anak-anak dipandang sebagai sumber pendapatan penting untuk membantu menopang perekonomian keluarga dan dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya sehari-hari (Wiyono, 2001). Faktor lain timbulnya pekerja anak adalah dorongan globalisasi dan industrialisasi (White, 1994). Temuan dalam penelitian ini cukup menarik, yakni fenomena anak bekerja sambil sekolah muncul pada keluarga miskin dan tidak miskin, baik kota maupun desa, sehingga kedua faktor di atas sangat masuk akal menjadi penyebab maraknya pekerja anak di kalangan masyarakat.

Hal ini selaras dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Haryana (2008) yang berjudul *Hambatan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun*. Di sana diungkapkan bahwa anak yang putus sekolah harus bekerja membantu

memenuhi nafkah keluarga dan tidak jarang harus memakai jam sekolah untuk itu. Pekerjaan ini dilakukan juga untuk mendukung pembiayaan sekolah yang tidak ditanggung oleh pemerintah. Mereka yang bekerja di masa sekolah umumnya berasal dari keluarga yang tidak mampu dan memiliki banyak anak sehingga anak dianggap sebagai faktor produksi.

Data penelitian terkait dengan pendidikan dan kondisi wilayah menunjukkan bahwa pada indikator nilai rata-rata UN dengan mengategorisasikan nilai rata-rata UN (Tabel 5), maka pada 2007 ternyata rata-rata nilai UN dengan kategori cukup dan tinggi mengalami penurunan yang signifikan, baik di kota maupun desa. Sementara itu, nilai rata-rata UN dengan kategori rendah mengalami peningkatan. Penjelasan untuk hal ini relatif sama dengan penjelasan pada penilaian indikator kualitas pendidikan yang menyebutkan bahwa bobot soal UN tahun 2007 jauh di atas bobot soal EBTANAS yang bersifat rayonisasi pada 2000.

Pada Tabel 5 ditunjukkan analisis independen t-test antara nilai UN dan wilayah (desa-kota) tahun 2000 dan 2007. Untuk tahun 2000, terlihat bahwa F hitung un_rerata (diasumsikan kedua varian sama) adalah 1,335 dengan probabilitas 0,249 karena probabilitas > 0,05, maka Ho diterima artinya kedua varian sama. Selanjutnya t hitung untuk un_rerata dengan *equal variance assumed* adalah 0,549 dengan probabilitas

Tabel 5
Kualitas Pendidikan Dasar Berdasarkan Kota/Desa

Kategori Nilai UN	Kota		Desa	
	2000	2007	2000	2007
Sangat rendah	0	138	1	147
(%)	0	20,3	0,5	25,3
Rendah	30	312	21	285
(%)	13,8	45,9	10	49
Cukup	161	209	163	130
(%)	74,2	30,7	77,2	22,4
Tinggi	26	21	26	19
(%)	12	3,1	12,3	3,3
Observasi	217	680	211	581

Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

0,583, untuk uji dua sisi, maka probabilitas menjadi $0,2915 (0,583/2) > 0,025$, maka H_0 diterima, artinya rata-rata nilai UN di desa dan kota sama. Pada 2007, terlihat bahwa F hitung un_rerata (diasumsikan kedua varian sama) adalah 0,202 dengan probabilitas 0,653 karena probabilitas $> 0,05$, maka H_0 diterima artinya kedua varian sama. Selanjutnya t hitung untuk un_rerata dengan *equal variance assumed* adalah 0,890 dengan probabilitas 0,374, untuk uji dua sisi, maka probabilitas menjadi $0,187 (0,374/2) > 0,025$, maka H_0 diterima, artinya rata-rata nilai UN di desa dan kota sama. Dengan signifikansi $> 0,05$ pada 2000 dan 2007, maka berarti tidak ada hubungan antara nilai UN dengan wilayah (desa/kota).

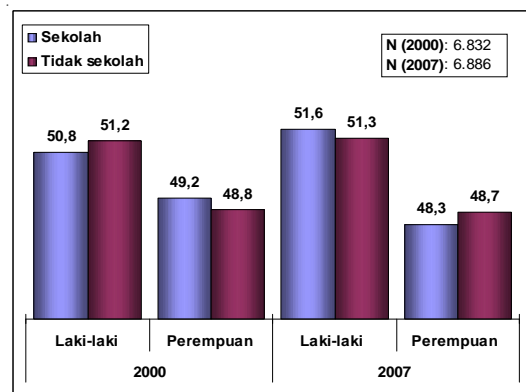
Analisis kaitan akses pendidikan dan gender menunjukkan hal yang cukup menarik. Dalam analisis beda Chi_Square antara gender dan siswa bersekolah/tidak dan tingkat kepercayaan 95%, pada tahun 2000 ($Pr = 0,872$, $Pearson\ chi^2(3) = 0,0261$) dan 2007 ($Pr = 0,698$, $Pearson\ chi^2(3) = 0,1508$), karena nilai probabilitas $> 0,05$ maka H_0 diterima yang berarti tidak ada perbedaan gender dalam hal mengakses sekolah.

Berbagai macam budaya dengan latar belakang dominasi paternalistik yang amat kuat di Indonesia memengaruhi pandangan pendidikan bagi perempuan yang dianggap hanya mengurus masalah domestik sehingga tidak perlu bersekolah tinggi. Namun dalam hal mengakses pendidikan dasar, isu bias gender ternyata tidak terbukti. Peran siswa perempuan ternyata tidak dipandang lebih rendah dibandingkan dengan peran siswa laki-laki, seperti yang dijelaskan Fakih (2001) bahwa masyarakat memandang gender laki-laki lebih utama daripada perempuan.

Dalam hal keterkaitan antara pembangunan pendidikan dasar dan desentralisasi, desentralisasi politik telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus daerah sesuai karakteristik dan prioritas pembangunannya. Pendidikan sebagai kewenangan penting juga telah menjadi bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah. Pembiayaan pendidikan dasar ini juga telah diatur dalam kebijakan desentralisasi fiskal sehingga daerah telah diperlengkapi dengan pendanaan untuk menuntaskan prioritas pembangunan di tiap-tiap daerah.

Capaian-capaian tahun 2000 masih menunjukkan gambaran kinerja pembangunan pendidikan dasar pada masa Orde Baru dan Reformasi yang masih dipenuhi dengan banyak perubahan mendasar. Di saat yang sama,

Grafik 6
Pendidikan Dasar Berdasarkan Gender



Sumber: Diolah dari SAKERTI 2000 dan 2007

euforia berdemokrasi masih menyisakan tuntutan rakyat yang tidak habis-habisnya sehingga pemerintahan menjadi tidak stabil dan banyak agenda pembangunan yang terabaikan, termasuk pendidikan. Selain itu, tahun 2000 masih menyisakan dampak yang amat besar pascakrisis ekonomi tahun 1997.

Hal ini berbeda dengan kondisi tahun 2007 yang relatif sudah lebih teratur dan stabil dalam pengelolaan administrasi pemerintahannya. Namun secara umum capaian pembangunan pendidikan dasar belum memuaskan, baik dari aspek efektivitas, kualitas, efisiensi maupun pemerataan. Padahal setiap tahunnya, dalam hal pendanaan, program ini tidak hanya didukung oleh pemerintah pusat, namun juga pemerintah daerah sehingga seharusnya target harus semakin cepat tercapai.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Didyk Choirel (2005) diungkapkan bahwa sekalipun volume anggaran pemerintah daerah meningkat setiap tahunnya sesuai dengan kewenangan dan urusan yang dilimpahkan kepada daerah, tetapi alokasi anggaran masih didominasi oleh pengeluaran operasional birokrasi. Hal ini mengakibatkan terabaikannya pendanaan sektor pelayanan dasar (kesehatan dan pendidikan).

Dinamika kebijakan pendidikan dasar sejak Orde Baru menuju otonomi daerah tidak berubah secara esensi. Umumnya kebijakan pembangunan pendidikan dasar masih berfokus pada pencapaian target wajib belajar 9 tahun. Demikian pula di masa desentralisasi yang karena belum tercapainya target tahun 2004, kebijakan pada masa ini justru berupaya mencapai target yang ditetapkan tahun 2008. Namun prestasi kinerja tahun 2007 masih jauh dari target.

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan seperti yang telah dijelaskan

sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa simpulan dan saran berkaitan dengan kinerja pembangunan pendidikan dasar di Indonesia tahun 2000-2007. Pertama, terkait dengan efektivitas pendidikan, Angka Partisipasi Murni (APM) dan angka putus sekolah masih jauh dari target yang ditentukan, secara khusus pada level SMP, padahal berdasarkan target, hal itu diharapkan terwujud tahun 2008. Daerah otonom seharusnya bekerja keras meningkatkan APM di daerahnya karena kewenangan pendidikan juga dimiliki daerah otonom. Namun hal ini belum tampak pada kebijakan yang diambil. Kedua, pada aspek kualitas pendidikan. Perbedaan dalam teknis EBTANAS dan UN telah mengakibatkan penurunan nilai rerata UN tahun 2007. Penyusunan materi soal UN disamaratakan bobotnya se-Indonesia, padahal jika ditilik berdasarkan wilayah (Indonesia barat dan timur, perdesaan dan perkotaan), masih terdapat ketimpangan mutu dan sarana prasana pendidikan yang nyata.

Ketiga, aspek efisiensi pendidikan. Secara kuantitas, siswa yang membayar uang pendaftaran, uang sekolah, dan uang ujian telah menurun secara signifikan seiring gencarnya Bantuan Operasional Sekolah. Namun siswa yang masih harus membayar ketiga komponen pembiayaan tersebut tetap harus menanggung beban pembiayaan yang sangat mahal. Keempat, pemerataan pendidikan di Indonesia. Kemiskinan menjadi faktor penghambat untuk menuntaskan pendidikan dasar 9 tahun. Dana BOS yang ada secara kuantitas belum memadai untuk menutup kebutuhan biaya pendidikan yang tidak sedikit. Apalagi siswa tidak miskin pun pada kenyataannya menerima dana BOS juga. Namun isu bias gender dapat ditepis di level pendidikan dasar karena tidak ada perbedaan bagi siswa laki-laki dan perempuan dalam mengakses pendidikan dasar.

Berdasarkan kajian ini, beberapa rekomendasi dapat diajukan. Pertama, APM di tingkat SMP harus semakin diperhatikan karena angka

capaian benar-benar masih jauh daripada harapan/target. Jikalau APM di tingkat SMP masih rendah, maka dipastikan APM tingkat SMA akan terpengaruh, belum lagi memperhitungkan angka putus sekolah di level tersebut. Kedua, UN memang sangat diperlukan untuk memetakan kualitas pendidikan. Namun setelah dipetakan dan diketahui daerah mana yang perlu dibangun secara intensif, pemerintah pusat maupun daerah harus secara bersama-sama menggarapnya sehingga nilai rata-rata secara nasional dapat meningkat setiap tahunnya.

Ketiga, pendidikan berkualitas memang membutuhkan biaya yang tidak sedikit sehingga Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sudah merupakan strategi yang benar. Namun kriteria pengalokasiannya perlu lebih diperketat karena dalam kenyataannya, siswa miskin dan tidak miskin menerima perlakuan dan pembiayaan yang relatif sama. Padahal jika dibedakan secara adil, maka siswa miskin seharusnya mendapatkan porsi yang berlebih sehingga dapat membiayai biaya pendidikan lainnya di luar uang pendaftaran, uang/iuran sekolah, dan uang ujian. Keempat, secara umum, pemerataan pendidikan telah menunjukkan perbaikan yang sangat menggembirakan, baik berdasarkan kota/desa dan gender (laki-laki/perempuan), namun akses pendidikan dasar (SD dan SMP) bagi siswa yang berasal dari keluarga miskin perlu diperhatikan karena secara persentase terjadi penurunan. Fenomena yang penting menjadi bahan perhatian adalah anak yang bekerja sambil bersekolah karena tentunya dapat mengganggu perhatian dan konsentrasi untuk berprestasi.

Daftar Pustaka

- Choiroel, Didyk. 2005. "Desentralisasi Fiskal dan Komitmen Belanja Daerah untuk Prioritas Pelayanan Dasar Publik". Tesis. Yogyakarta: SPS UGM.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2001. *Standar Operasional Prosedur Ujian Akhir Nasional*. Jakarta.
- Dunn, W. N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas. R. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Fakih, M. 2001. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Halachmi, Arie. 1999. *Performance and Measurement in Government: Issues and Experiences*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- Haryana, I Nengah Danta. 2008. "Hambatan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun: Studi Tentang Penyebab Anak Tidak Bersekolah pada Sekolah Menengah Pertama di Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli". Tesis. Yogyakarta: UGM.
- Keban, Y. T. 1995. *Forecasting dalam Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada.
- Schwartzman, Simon. 2003. "The Challenges of Education in Brazil". <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/challenges.pdf>. Diunduh pada 24 Juni 2010.
- Suryadi, A. 1998. "Pekerja Anak di Indonesia: Tinjauan Teoritis dan Empiris". *Warta Demografi* 18 (4): 31-39.
- White, B. 1994. *Child Labour in Indonesia*. Jakarta: ILO-IPEC.

Wibawa, S. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.

Wiyono, N.H. 2001. "Pekerja Anak di Indonesia: Tinjauan Teoritis dan Empiris", *Warta Demografi* 31(4): 13.