

# MENYINGKAP TIRAI DEKADENSI; *Penghormatan dan Pemenuhan HAM dalam Apologi Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia*

Saharuddin Daming<sup>1</sup>

## Abstract

This article mentions that state has responsibility and duty to promote, protect and fulfill the right to education. As human rights, the right to education must be conducted by the state to ensure its availability, accessibility, adaptability and affordability. The quality of education in Indonesia has been arranged to compatible with the aim of Indonesian education system such as curriculum, learning methods, modification of the educational sources and development of teachers. However, implementation of the main aims of education as stated by the Indonesian Constitution 1945 and Law Number 20 Year 2003 concerning National Education System have comprehensively realized yet. This article strongly recommends the application of human rights based approach to education.

Key words: right to education, quality of education, teacher

## Pendahuluan

Salah satu hak yang paling fundamental bagi setiap orang adalah hak memperoleh pendidikan. Sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*), negara melalui pemerintah harus mampu menjamin pemenuhan hak setiap warga negara untuk memperoleh layanan pendidikan yang bermutu dalam sistem pendidikan nasional. Jaminan tersebut mencakup layanan pendidikan yang murah, infrastruktur yang representatif, tenaga kependidikan yang berkualitas dan berdedikasi tinggi, pelembagaan sistem pembelajaran yang inklusif dan menghargai perbedaan serta pencapaian standar pendidikan yang benar-benar cerdas dan komprehensif.

Hal ini ditegaskan dalam UUDNRI Tahun 1945 khususnya pada Pasal 28C ayat (1) bahwa *setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan*

---

<sup>1</sup>Penulis adalah seorang tunanetra yang saat ini duduk sebagai Komisioner Komnas HAM periode 2007-2012, khususnya pada Sub-Komisi Pendidikan dan Penyuluhan HAM. Meraih derajat doktor ilmu hukum dari Universitas Hasanuddin (Unhas), Makassar. Email: [sahdambastian@gmail.com](mailto:sahdambastian@gmail.com)

*umat manusia. Bahkan dalam Pasal 31 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.*

Karena itu tepat jika dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dirumuskan fungsi dan tujuan pendidikan untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Sungguh sangat disesalkan karena jaminan hak warga negara untuk memperoleh layanan pendidikan yang begitu konkrit dalam sistem konstitusi dan peraturan hukum kita, namun fakta menunjukkan betapa banyaknya masalah yang melilit penyelenggaraan pendidikan kita dari generasi ke generasi. Komnas HAM sendiri cukup kewalahan melayani tingginya pengaduan warga tentang indikasi pelanggaran HAM dalam sistem penyelenggaraan pendidikan.

Menurut data dari unit pengaduan Komnas HAM per-Oktober 2011 diketahui bahwa pengaduan warga dalam bidang pendidikan sebanyak 33 kasus, persis sama jumlahnya dengan periode tahun 2010. Jumlah ini belum mencerminkan fakta yang sebenarnya, karena kasus pelanggaran HAM tentang pendidikan, diduga lebih dari dua kali lipat dari jumlah yang diadukan masyarakat.

Hal ini mencerminkan bahwa tanggung-jawab negara sebagai *duty barrier* untuk melakukan upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM dalam bidang pendidikan masih penuh dengan bercak-bercak pelanggaran HAM. Bentuk dan jenis pelanggaran HAM yang marak diadukan ke Komnas HAM, relatif beragam dengan ilustrasi, sebagaimana terurai dalam tulisan ini. Persoalan utamanya adalah belum dilakukannya pengarus-utamaan HAM dalam penataan kebijakan pelaksanaan sistem pendidikan nasional. Akibatnya upaya pembangunan karakter penyelenggaraan pendidikan berbasis HAM dalam arti yang sesungguhnya, hanya muncul dalam ideologi dan wacana. Sementara jebakan pragmatisme pendidikan pada semua aspek, semakin kuat dan mendominasi hingar bingar ketimpangan sistem pendidikan kita.

## **Komersialisasi Pendidikan**

Secara makro, pendidikan kita memang berhasil mencatat angka-angka signifikan tentang infrastruktur pendidikan, peserta didik dan pengangkatan jumlah tenaga pendidik. Namun keadaan paradoksal tentu terlihat ketika *out put* pendidikan itu sendiri. *Human devolopment index* (HDI) peserta didik jauh tertinggal dibandingkan negara-negara tetangga seperti Malaysia, Singapura dan Thailand.

Sejumlah riset telah dilakukan untuk mencari tahu tentang ketertinggalan pendidikan. Semua kesimpulan mengarah kepada faktor pragmatisme dan kebijakan yang diskriminatif. Kedua hal tersebut sudah lama menjadi penyakit kronis yang terus menggerogoti sistem pendidikan nasional. Paradigma penataan pendidikan seperti itu, tak pelak lagi menyulut terjadinya bias di hampir semua lini. Sampai sekarang, ada sekitar 20 juta anak usia 7 hingga 15 tahun yang belum/tidak tersentuh layanan pendidikan dasar, termasuk mereka yang *drop out* dari sekolah. Sekitar 8 juta lebih anak usia 16 hingga 20 tahun yang tidak dapat mengecap pendidikan tingkat menengah dan lebih dari 2 juta alumni SMA yang tidak mampu menginjakkan kaki di perguruan tinggi akibat sengatan biaya pendidikan yang dari waktu ke waktu terus menggila.

Padahal dalam ketentuan Pasal 28C UUDNRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa *setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia*. Sayangnya, karena nilai luhur yang tertuang dalam konstitusi tersebut mengalami pembiasaan, kalau bukan penghianatan akibat mafia komersialisasi pendidikan.

Salah satu produk hukum yang banyak dituding sebagai atribut kapitalisme pendidikan adalah UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (BHP). Tak ayal lagi kebanyakan orang tua dengan penghasilan hanya cukup sekadar mengepulkan asap dapur lebih memilih melantarkan anaknya di berbagai emper-emper jalan, kerja serabutan dan berbagai profesi kasar lainnya dari pada memasukkannya di taman-taman pendidikan laksana menara gading yang berdiri megah, anggun dan mempesona di tengah kemiskinan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Lihat lebih lanjut J. Drost, *Proses Pembelajaran Sebagai Proses Pendidikan* (Jakarta: Grasindo, 1999).

"Pendidikan bermutu itu mahal." Kalimat ini sering muncul untuk menjustifikasi mahalnya biaya yang harus dikeluarkan masyarakat untuk mengenyam bangku pendidikan. Mahalnya biaya pendidikan dari taman kanak-kanak (TK) hingga perguruan tinggi (PT) membuat masyarakat miskin tidak memiliki pilihan lain kecuali tidak bersekolah. Muncullah kalimat, "orang miskin tidak boleh sekolah." Untuk masuk TK dan SDN saja saat ini dibutuhkan biaya Rp 500.000, - sampai Rp 1.000.000. Bahkan ada yang memungut di atas Rp 1 juta. Masuk SMP/SMA bisa mencapai Rp 1 juta sampai Rp 5 juta.<sup>3</sup>

Makin mahalnya biaya pendidikan tidak lepas dari kebijakan pemerintah yang pernah menerapkan manajemen berbasis sekolah (MBS). MBS di Indonesia pada realitanya lebih dimaknai sebagai upaya untuk melakukan mobilisasi dana. Karena itu, komite sekolah (KS) yang merupakan organ MBS selalu disyaratkan adanya unsur pengusaha. Asumsinya, pengusaha memiliki akses atas modal yang lebih luas. Hasilnya, setelah Komite Sekolah terbentuk, segala pungutan uang kadang berkedok, "sesuai keputusan KS."

Namun, pada tingkat implementasinya tidak transparan, karena yang dipilih menjadi pengurus dan anggota KS adalah orang-orang dekat dengan kepala sekolah. Akibatnya, KS hanya menjadi legitimator kebijakan kepala sekolah dan MBS pun hanya menjadi legitimasi dari pelepasan tanggung jawab negara terhadap permasalahan pendidikan rakyatnya.

Hal yang lebih mengherankan lagi selain karena kinerja KS lebih sering berorientasi pada kepentingan otoritas sekolah dari pada orang tua peserta didik sebagai habitat aslinya. Selain itu, pembangunan (renovasi/pengadaan sarana fisik) selalu dibebankan kepada peserta didik dalam bentuk sumbangan pendidikan tanpa pernah sedikitpun melibatkan kalangan guru untuk berbuat sama selaku pihak yang juga ikut menikmati kemanfaatannya. Anehnya karena dana yang dihimpun sebagai sumbangan dari peserta didik dimaksud, ternyata relatif jarang yang benar-benar dialokasikan untuk pengadaan sarana fisik, malah lebih banyak dialirkan sebagai honor/insentif kalau bukan di korup oleh sebagian oknum tenaga pendidik. Alih-alih untuk kesejahteraan guru akibat gaji yang dianggap terlalu kecil.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Lihat lebih lanjut Eko Prasetyo, *Orang Miskin Dilarang Sekolah* (Yogyakarta: Ressist Book, 2006)

<sup>4</sup>Lihat lebih lanjut Zubaedi, *Pendidikan Berbasis Masyarakat; Upaya Menawarkan Solusi terhadap Berbagai Problem Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)

Program pembangunan nasional dicanangkan pada tahun 2015, konon akan memasuki era kemakmuran ekonomi, sosial, budaya dan politik yang *diback-up* oleh pendidikan yang murah, aksesibel dan bermutu. Itulah sebabnya penataan pendidikan nasional direformasi dari kurikulum berbasis sekolah (KBS) menjadi kurikulum berbasis kompetensi (KBK). Tidak heran jika Pasal 11 ayat (1) UU Sisdiknas mengamanatkan bahwa *pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.*

Kondisi ini akan lebih buruk dengan munculnya program privatisasi pendidikan yang dilegalkan oleh UU BHP. Berubahnya status pendidikan dari milik publik ke bentuk badan hukum milik negara (BHMN) jelas memiliki konsekuensi ekonomis dan politis amat besar. Munculnya BHMN dan MBS adalah potret kebijakan pendidikan yang kontroversial. BHMN sendiri berdampak pada melambungnya biaya pendidikan di beberapa Perguruan Tinggi favorit.

Seperti halnya perusahaan, sekolah dibebaskan mencari modal untuk diinvestasikan dalam operasional pendidikan. Yanti Mukhtar dari *Education Network for Justice* (ENJ), menilai bahwa dengan privatisasi pendidikan berarti Pemerintah telah melegitimasi komersialisasi pendidikan dengan menyerahkan tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan ke pasar. Dengan begitu, nantinya sekolah memiliki otonomi untuk menentukan sendiri biaya penyelenggaraan pendidikan.<sup>5</sup>

Hal senada dituturkan pengamat ekonomi Revrisond Bawsir. Menurut dia, privatisasi pendidikan merupakan agenda kapitalisme global yang telah dirancang sejak lama oleh negara-negara donor lewat Bank Dunia. Melalui RUU BHP, pemerintah berencana memprivatisasi pendidikan. Semua satuan pendidikan kelak akan menjadi badan hukum pendidikan (BHP) yang wajib mencari sumber dananya sendiri. Hal ini berlaku untuk seluruh sekolah negeri, dari SD hingga perguruan tinggi.

Pendidikan berkualitas memang tidak mungkin murah, atau tepatnya, tidak harus murah atau gratis. Tetapi persoalannya siapa yang seharusnya membayarnya? Pemerintahlah sebenarnya yang berkewajiban untuk menjamin setiap warganya memperoleh pendidikan dan menjamin akses masyarakat bawah untuk mendapatkan pendidikan bermutu. Akan tetapi, kenyataannya Pemerintah justru ingin berkilah dari tanggung jawab. Padahal

---

<sup>5</sup>Lihat Republika, edisi 10 Mei 2005.

keterbatasan dana tidak dapat dijadikan alasan bagi Pemerintah untuk cuci tangan.

UU BHP akhirnya dibatalkan MK melalui putusan No. 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 yang diputus pada 30 Desember 2009 dan dibacakan dalam sidang MK pada 30 Maret 2010. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan sebagai berikut:

... Oleh karena kualitas setiap warga negara akan sangat menentukan kualitas bangsa, maka negara tidak boleh berpangku tangan dengan menyerahkan sepenuhnya pengembangan kualitas diri atau kecerdasan kehidupan warganya kepada setiap warga negaranya, sebab kalau hal ini terjadi maka tiap-tiap warga negara akan menggunakan kebebasannya memilih untuk menempuh pendidikan atau sebaliknya tidak menempuh pendidikan sama sekali. Di sinilah peran dan tanggung jawab pemerintah dan warga negara menjadi sangat penting. Artinya, negara memiliki tanggung jawab utama sedangkan masyarakat juga ikut serta dalam memikul tanggung jawab itu.<sup>6</sup>

### **Guru dan Masalahnya**

Kemampuan manusia meninggalkan dunia kelam memasuki era pencerahan dengan perangkat teknologi sebagai hiposentrum peradaban modern dapat dicapai berkat jasa para transformator yang di Indonesia disebut guru. Mereka inilah yang menghabiskan sebagian besar hidupnya untuk mendidik dan mengajari generasi ke generasi mulai *transfer of knowledge and science* sampai pada pembentukan karakter dan perilaku, bahkan kekuatan spritual sebagai potensi ilahiah untuk menerobos keterbatasan logika, kesemuanya merupakan *output* primer profesi guru. Tidak heran jika John Locke dan W. Stern menyebut guru sebagai lokomotif dunia. Sekalipun di Indonesia guru diposisikan sebagai pahlawan tanpa tanda jasa.<sup>7</sup>

Guru adalah unsur manusiawi dalam pendidikan. Guru merupakan figur manusia sebagai sumber yang menempati posisi dan memegang peranan penting dalam pendidikan. Ketika semua orang mempersoalkan masalah dunia pendidikan, figur guru mesti terlibat dalam agenda pembicaraan, terutama yang menyangkut persoalan pendidikan formal di sekolah.

Guru merupakan profesi, yaitu pekerjaan yang menuntut keahlian. Artinya, pekerjaan sebagai guru tidak bisa dilakukan oleh orang yang tidak terlatih dan tidak disiapkan. Kegiatan pendidikan dan pembelajaran di sekolah terhadap peserta didik tidak bisa

---

<sup>6</sup>Lihat Putusan MK halaman 377.

<sup>7</sup>Lihat lebih lanjut Andrias Harefa, *Menjadi Manusia Pembelajar* (Jakarta: Kompas, 2000).

dilakukan sembarang orang. Guru adalah orang yang profesional, artinya secara formal mereka disiapkan oleh lembaga atau institusi pendidikan yang berwenang. Mereka dididik secara khusus memperoleh kompetensi sebagai guru, yaitu meliputi pengetahuan, keterampilan, kepribadian, serta pengalaman dalam bidang pendidikan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru merumuskan bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) ditentukan bahwa kompetensi guru merupakan seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dikuasai, dan diaktualisasikan oleh guru dalam melaksanakan tugas keprofesionalan. Pada ayat (2) dipertegas mengenai kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi.

Untuk menjaga nilai keluhuran dan perilaku guru seperti diungkapkan di atas, maka sekelompok guru yang tergabung dalam Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), telah mendeklarasikan Kode Etik Guru (KEG) dengan rumusan sebagai berikut:

1. Guru berbakti membimbing anak didik seutuhnya untuk membentuk pembangunan yang ber-Pancasila;
2. Guru memiliki kejujuran profesional dalam menerapkan kurikulum sesuai dengan kebutuhan anak didik masing-masing;
3. Guru mengadakan komunikasi, terutama dalam memperoleh informasi tentang anak didik, tetapi menghindarkan diri dari segala bentuk penyalahgunaan;
4. Guru menciptakan suasana kehidupan sekolah dan memelihara hubungan dengan orang tua murid dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan anak didik;
5. Guru memelihara hubungan baik dengan masyarakat di sekitar sekolahnya maupun masyarakat yang lebih luas untuk kepentingan pendidikan;
6. Guru secara sendiri-sendiri dan atau bersama-sama mengembangkan dan meningkatkan mutu profesinya;
7. Guru menciptakan dan memelihara hubungan antar sesama guru baik berdasarkan lingkungan kerja maupun di dalam hubungan keseluruhan;

8. Guru secara bersama-sama memelihara, membina, dan meningkatkan organisasi guru profesional sebagai sarana pengabdian;
9. Guru melaksanakan segala ketentuan yang merupakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang pendidikan.

Persoalan lain yang turut berkontribusi pada rendahnya kualitas guru adalah pola pembinaan yang bersifat struktural, hanya terkonsentrasi pada fakta administratif. Sedangkan fakta moral, kepatutan dan dedikasi luhur yang dulu sangat melekat kuat pada profesi ini, justru kerap ditutup-tutupi. Herannya lagi karena jika ada kasus penyimpangan yang dilakukan oleh oknum guru, terlebih kalau kasus itu terkait dengan kepentingan lembaga, maka terjadilah solidaritas korps yang membela secara membabi buta koleganya dari segala bentuk cemoohan publik maupun tuntutan hukum sekalipun.

Hal ini terlihat pada tragedi pengusiran Ny. Siami dari kampung kediamannya di Jl. Gadel Sari Barat Kec. Tandes Surabaya, Kamis 9 Juni 2011. Hanya karena ibu Siami dipersalahkan oleh guru dan orang tua murid lantaran ibu Siami berani membongkar kecurangan yang berlangsung dalam ujian nasional pada sekolah dasar tempat anaknya bersekolah.

Tanpa mengurangi rasa hormat dan penghargaan penulis kepada ide perbaikan taraf kesejahteraan guru sebagai solusi untuk meningkatkan mutu pendidikan, penulis sangat skeptis kedua variabel itu dapat tegak berbanding lurus. Penulis berkeyakinan bahwa pada akhirnya gagasan itu betapapun baiknya akan kembali berujung pada pengulangan sejarah kenaikan gaji di lingkungan kehakiman.

Menyadari kondisi keterpurukan guru dari segi prestasi dan dedikasi, maka lahirlah sertifikasi guru sebagai suatu proses pemberian pengakuan bahwa seseorang telah memiliki kompetensi untuk melaksanakan pelayanan pendidikan pada satuan pendidikan tertentu, setelah lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh lembaga sertifikasi. Dengan kata lain, sertifikasi guru adalah proses uji kompetensi yang dirancang untuk mengungkapkan penguasaan kompetensi seseorang sebagai landasan pemberian sertifikat pendidik.<sup>8</sup>

Menurut Mulyasa, sertifikasi guru merupakan proses uji kompetensi bagi calon guru atau guru yang ingin memperoleh pengakuan dan atau meningkatkan kompetensi sesuai profesi yang

---

<sup>8</sup>Winarno Surakhmad, "Guru Berkualitas Tak Harus seperti Malaikat," Kompas, edisi 1 Mei 2004.



dipilihnya. Representasi pemenuhan standar kompetensi yang telah ditetapkan dalam sertifikasi guru adalah sertifikat kompetensi pendidik. Sertifikat ini sebagai bukti pengakuan atas kompetensi guru atau calon guru yang memenuhi standar untuk melakukan pekerjaan profesi guru pada jenis dan jenjang pendidikan tertentu. Dengan kata lain sertifikasi guru merupakan pemenuhan kebutuhan untuk meningkatkan kompetensi profesional. Oleh karena itu, proses sertifikasi dipandang sebagai bagian esensial dalam upaya memperoleh sertifikat kompetensi sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Untuk mencapai hasil yang maksimal, maka sertifikasi guru Menurut Jalal, mengacu pada 5 prinsip yaitu:

- a. *Dilaksanakan secara objektif, transparan, dan akuntabel.*

Objektif yaitu mengacu kepada proses perolehan sertifikat pendidik yang imparial, tidak diskriminatif, dan memenuhi standar pendidikan nasional. Transparan yaitu mengacu kepada proses sertifikasi yang memberikan peluang kepada para pemangku kepentingan pendidikan untuk memperoleh akses informasi tentang proses dan hasil sertifikasi. Akuntabel merupakan proses sertifikasi yang dipertanggungjawabkan kepada pemangku kepentingan pendidikan secara administratif, finansial, dan akademik.

- b. *Berujung pada peningkatan mutu pendidikan nasional melalui peningkatan guru dan kesejahteraan guru.*

Sertifikasi guru merupakan upaya Pemerintah dalam meningkatkan mutu guru yang dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan guru. Guru yang telah lulus uji sertifikasi guru akan diberi tunjangan profesi sebesar satu kali gaji pokok sebagai bentuk upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan guru. Tunjangan tersebut berlaku, baik bagi guru yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) maupun bagi guru yang berstatus non-pegawai negeri sipil (non PNS/swasta). Dengan peningkatan mutu dan kesejahteraan guru maka diharapkan dapat meningkatkan mutu pembelajaran dan mutu pendidikan di Indonesia secara berkelanjutan.

- c. *Dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.*

Program sertifikasi pendidik dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat UU Sisdiknas, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

- d. *Dilaksanakan secara terencana dan sistematis.*

Agar pelaksanaan program sertifikasi dapat berjalan dengan efektif dan efisien harus direncanakan secara matang dan sistematis. Sertifikasi mengacu pada kompetensi guru dan standar kompetensi

guru. Kompetensi guru mencakup empat kompetensi pokok yaitu kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial, dan profesional, sedangkan standar kompetensi guru mencakup kompetensi inti guru yang kemudian dikembangkan menjadi kompetensi guru TK/RA, guru kelas SD/MI, dan guru mata pelajaran. Untuk memberikan sertifikat pendidik kepada guru, perlu dilakukan uji kompetensi melalui penilaian portofolio.

e. *Jumlah peserta sertifikasi guru ditetapkan oleh pemerintah.*

Untuk alasan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan sertifikasi guru serta penjaminan kualitas hasil sertifikasi, jumlah peserta pendidikan profesi dan uji kompetensi setiap tahunnya ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan jumlah yang ditetapkan pemerintah tersebut, maka disusunlah kuota guru peserta sertifikasi untuk masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota. Penyusunan dan penetapan kuota tersebut didasarkan atas jumlah data individu guru per Kabupaten/Kota yang masuk di pusat data Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan.

Begitupun, sertifikasi guru yang semula menjadi sarana kontrol untuk menyeleksi dan mempertahankan kualitas guru, kini tampak kebablasan dan murahan. Ujian sertifikasi yang diselenggarakan, tak lebih hanyalah formalitas semata. Asalkan peserta telah memenuhi syarat formil, maka syarat materiil dalam bentuk kompetensi materi dan strategi pembelajaran, hanyalah berkedudukan sebagai pelengkap penderita. Begitu juga, motivasi tertinggi kebanyakan guru untuk mengikuti sertifikasi, bukan pada tujuan esensialnya yaitu mempertinggi kualitas dan martabat profesi guru, tapi lebih pada tujuan pragmatisme yaitu memperbesar pundi-pundi penghasilan.

### **Sekolah Bertaraf Internasional**

Secara historis yuridis, sekolah bertaraf internasional (SBI) maupun rintisannya terbangun melalui rumusan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas yang berbunyi: *Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional adalah dasar eksistensi apa yang sekarang disebut sebagai rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI). Setelah memenuhi persyaratan dan kriteria tertentu, RSBI akan menjadi sekolah bertaraf internasional (SBI).*

RSBI pertama dibentuk pada tahun ajaran 2006/2007. Menurut ketentuan Pasal 1 butir 8 Permendiknas No. 78 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Sekolah Bertaraf Internasional Pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, SBI adalah sekolah yang

sudah memenuhi seluruh standar nasional pendidikan (SNP) yang diperkaya dengan keunggulan mutu tertentu yang berasal dari negara anggota *organization for economic cooperation and development* (OECD) atau negara maju lainnya.

RSBI/SBI diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah atau keduanya. Dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah pula, sekolah ini mendapat dana khusus di luar dana yang didapat oleh sekolah pada umumnya sebagaimana diatur dalam PP No. 48 Tahun 2008. Selain dana hibah dari pemerintah ini, sekolah juga memungut biaya pendidikan dari peserta didik yang besarnya secara normatif umumnya ditentukan dalam rancangan anggaran pendapatan dan belanja sekolah (RAPBS).

Secara singkat kriteria SBI itu dapat dideskripsikan sebagai berikut:

1. Telah memenuhi standar nasional pendidikan (SNP).

Ada delapan unsur yang mesti terpenuhi, yaitu: (1) standar isi; (2) standar proses; (3) standar kompetensi lulusan; (4) standar pendidik dan tenaga kependidikan; (5) standar sarana dan prasarana; (6) standar pengelolaan; (7) standar pembiayaan; dan (8) standar penilaian pendidikan, sebagaimana diatur dalam PP No. 19 Tahun 2005 tentang SNP. Standar ini ditambah dengan standar pendidikan dari salah satu negara anggota OECD atau negara yang tidak tergabung ke dalam negara-negara anggota/peserta Konvensi OECD tapi merupakan negara maju;

2. Berakreditasi A dari BAN Sekolah/Madrasah;
3. Pembelajaran Matematika, IPA, dan kejuruan (SMK) dilakukan dalam bahasa Indonesia dan/atau bahasa Inggris atau bahasa asing lainnya yang digunakan dalam forum internasional;
4. Nilai rata-rata UN 8,0.

Sebelum menjadi SBI, sekolah terlebih dahulu berstatus RSBI yakni sekolah dengan kualifikasi: (1) sudah menjadi sekolah standar nasional (SSN); (2) berakreditasi A dari BAN Sekolah/Madrasah; (3) pembelajaran matematika, IPA, dan kejuruan (SMK) dilakukan dalam bahasa Indonesia dan/atau bahasa Inggris atau bahasa asing lainnya yang digunakan dalam forum internasional; dan (4) nilai rata-rata UN 7,0.

Selain memberikan sejumlah dana hibah, menentukan kriteria, serta memberi dan sekaligus mencabut izin penyelenggaraan SBI, pemerintah secara khusus memberikan pembinaan, pengendalian, pengawasan, pemantauan, pada berbagai dimensi penyelenggaraan sekolah yakni proses pembelajaran; manajemen sekolah; pengendalian mutu; ujian nasional; jalin kerja sama dengan

sekolah lain baik di dalam maupun di luar negeri; dan memfasilitasi sertifikasi sekolah baik dari dalam maupun luar negeri. Sementara itu, untuk dapat menjadi peserta didik di RSBI/SBI, calon peserta harus menempuh ujian seleksi masuk. Ini karena jumlah peminat jauh melebihi jumlah kapasitas daya tampung sekolah.<sup>9</sup>

Tidak dapat disangkal jika program SBI dan/atau RSBI merupakan produk kebijakan Kemdiknas yang paling kontroversial dan menimbulkan banyak masalah sejak awal sampai saat ini. Betapa tidak karena program ini memang sudah bermasalah sejak dari awalnya. Dalam ketentuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas berbunyi: *pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional.*

Setidaknya, ada 4 (empat) masalah yang muncul dari pasal ini, yakni sebagai berikut: **Pertama** yang muncul adalah ambiguitas dari istilah 'Pemerintah dan/atau pemerintah daerah' pada pasal tersebut. Teks dalam UU Sisdiknas menyatakan bahwa penyelenggara pendidikan ini adalah pemerintah dan/atau pemerintah daerah jelas menimbulkan kerancuan dalam operasionalnya. Frase pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah menimbulkan ketidakjelasan otoritas siapa sebenarnya yang bertanggung jawab atas program SBI ini, apakah cukup pemerintah pusat saja ataukah pemerintah daerah ataukah kedua-duanya? Penafsiran kata dan/atau ini bisa ditafsirkan sebagai bersama atau salah satu. Program ini bisa dijalankan bersama atau salah satu di antara keduanya.

Berdasarkan hasil evaluasi Balitbang Kemdiknas ternyata ada keengganan dari beberapa daerah untuk membiayai program satuan pendidikan yang bertaraf internasional ini. Tidak jelas apakah hal ini menunjukkan bahwa amanat ini masih belum diterima dengan baik oleh daerah-daerah yang menolak untuk membiayainya atau mungkin juga karena UU Sisdiknas diinterpretasikan cukup sebagai tanggung jawab pemerintah pusat semata karena adanya penafsiran dari kata dan/atau tersebut. Bukankah jika pemerintah pusat telah membiayainya dan menganggap program ini adalah program pusat, daerah tidak perlu lagi turut bertanggungjawab? Dan itu sesuai dengan makna dari UU Sisdiknas.

---

<sup>9</sup>Lihat lebih lanjut Irfan Hutagalung, "Analisis Hukum terhadap Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional dan Sekolah Bertaraf Internasional," Blog Irfan Hutagalung.com.

**Kedua** adalah tidak jelasnya istilah 'satuan pendidikan yang bertaraf internasional' itu sendiri. Definisi tentang 'satuan pendidikan yang bertaraf internasional' yang ada dalam UU Sisdiknas pada Pasal 50 ayat (3) tersebut yang kemudian diterjemahkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 17 Tahun 2010 Pasal 1 angka 35 menjadi: *pendidikan bertaraf internasional adalah pendidikan yang diselenggarakan setelah memenuhi standar nasional pendidikan dan diperkaya dengan standar pendidikan negara maju.*

Jadi frase 'satuan pendidikan yang bertaraf internasional' dalam ketentuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas kemudian dalam PP No. 17 Tahun 2010 ini telah berubah menjadi pendidikan bertaraf internasional dan kemudian dijelaskan dengan tambahan keterangan *pendidikan bertaraf internasional adalah pendidikan yang diselenggarakan setelah memenuhi standar nasional pendidikan dan diperkaya dengan standar pendidikan negara maju.*

Pada tahap ini saja telah terjadi penyimpangan definisi. Awalnya pernyataan dalam UU Sisdiknas adalah merujuk kepada sebuah tingkatan kualitas yang harus dicapai, sedangkan pada PP No. 17 Tahun 2010 telah berubah makna menjadi sebuah sistem pendidikan dan kemudian berkembang dalam ketentuan Permediknas No. 78 Tahun 2009. Sistem ini berpotensi bertentangan dengan amanat yang ada dalam Sisdiknas yang dinyatakan dalam pertimbangan: *bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.*

**Ketiga** adalah ketidakjelasan konsep yang hendak dikerjakan oleh UU Sisdiknas. Sebenarnya apa yang dikehendaki oleh pemerintah dan mengapa muncul istilah 'Sekolah Bertaraf Internasional'? Bukankah maksud dari semua itu adalah agar Indonesia memiliki sekolah khusus bagi anak-anak yang memiliki tingkat kecerdasan tertentu atau yang disebut *the gifted and the most talented* yang akan dapat dididik dan diberi proses pembelajaran yang sesuai dengan tingkat kecerdasan dan keberbakatan mereka? Lantas mengapa menggunakan istilah 'Sekolah bertaraf Internasional' yang tidak punya landasan akademik tersebut?

**Keempat** adalah otoritas lingkup kerja pemerintah (Kemdiknas) dalam menyelenggarakan program SBI ini. Sampai di mana sebenarnya lingkup kerja pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan yang bertaraf internasional ini? Apakah ini berarti hanya pada sekolah publik (negeri) yang menjadi

tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah atau juga termasuk sekolah swasta (*private school*)? Faktanya, dengan mengikutkan beberapa sekolah swasta dalam program RSBI nampaknya pemerintah pusat menganggap bahwa sekolah swasta masuk dalam lingkup kerja dari program ini.

Salah satu bentuk layanan pendidikan yang kini masih menyisakan sejumlah masalah adalah istilah *sekolah unggulan* (SU). Pasalnya karena, mulai dari soal terminologi, pola pengelolaan, efek sosial psikologis siswa hingga *output*-nya bagi percepatan dan pemerataan pembangunan, sarat dengan bias-bias apresiasi HAM.

Dari segi istilah, SU sebagai cikal bakal SBI, terpetik dari istilah *excellent school*. Secara sosiolinguistik sebetulnya kurang tepat. Sebab menurut Susan Albers Mohrman, penyelenggaraan sekolah yang baik di negara-negara maju, tidak menggunakan kata unggul (*excellent*) melainkan *effective*, *develop*, *accelerate* dan *essential*. Penciptaan bentuk pelayanan pendidikan seperti ini pun, justru untuk mereduksi hambatan-hambatan yang beraroma diskriminatif.

Hal tersebut dapat kita jumpai melalui *effective school* yang dikembangkan awal 1980-an oleh Ronald Edmonds di Universitas Harvard. Hal itu adalah untuk membela anak dari kalangan miskin karena prestasinya tak kalah dengan anak kaya. Demikian pula dengan *school development program* yang dikembangkan oleh James Comer ditujukan untuk meningkatkan pendidikan bagi siswa yang berasal dari keluarga miskin. *Accelerated school* yang diciptakan oleh Henry Levin dari *Stanford University* juga memfokuskan untuk memacu prestasi yang tinggi pada siswa kurang beruntung atau siswa berisiko. *Essential school* yang diciptakan oleh Theodore Sizer dari *Brown University*, ditujukan untuk memenuhi kebutuhan siswa kurang mampu.<sup>10</sup>

Adapun definisi *effective school* adalah *a school that can, in measured student achievement terms, demonstrate the joint presence of quality and equity. Said another way, an effective school is a school that can, in measured student achievement terms and reflective of its "learning for all" mission, demonstrate high overall levels of achievement and no gaps in the distribution of that achievement across major subsets of the student population.*<sup>11</sup> Oleh karena itu, sekolah unggulan pada prinsipnya lebih menekankan kepada kemampuan sekolah untuk mencapai prestasi siswanya secara terukur serta mampu menunjukkan kualitas hasil belajar yang telah diraihinya. Pada sisi lain, tingkat pencapaian

---

<sup>10</sup>Lihat lebih lanjut Collin Rose dan M.J. Nicholl, *Accelerated Learning*, edisi Indonesia oleh Dedy Ahimsa (Bandung: Nuansa, 2002).

<sup>11</sup>Terry Mc. Laughlin, *Effective Schools Research and the Role of Professional Learning Communities*.

prestasi belajar yang tinggi tidak hanya dimiliki oleh sebagian siswa, akan tetapi juga dimiliki oleh sebagian besar siswa tanpa ada kesenjangan (standar deviasi) yang tinggi dalam pencapaian prestasi belajar.

Kunci utama sekolah unggul adalah keunggulan dalam pelayanan kepada siswa dengan memberikan kesempatan untuk mengembangkan potensinya. Menurut Suyanto, program kelas (baca: sekolah) unggulan di Indonesia secara pedagogis menyesatkan. Bahkan ada yang telah memasuki wilayah malpraktik dan akan merugikan pendidikan kita dalam jangka panjang. Kelas-kelas unggulan diciptakan dengan cara mengelompokkan siswa menurut kemampuan akademisnya tanpa didasari filosofi yang benar. Pengelompokan siswa ke dalam kelas-kelas menurut kemampuan akademis, tidak sesuai dengan hakikat kehidupan di masyarakat. Kehidupan di masyarakat tak ada yang memiliki karakteristik homogen.<sup>12</sup>

Keadaan tersebut di atas, tampaknya relatif berbeda dengan SBI yang dipraktikkan di Indonesia. Sebab dari segi parameter multi dimensional, SBI tidak memenuhi syarat. Karena hanya mengukur sebagian kemampuan akademis. Padahal dalam konsep yang sesungguhnya, SBI adalah sekolah yang secara terus menerus meningkatkan kinerjanya dan menggunakan sumber daya yang dimilikinya secara optimal untuk menumbuh-kembangkan prestasi siswa secara menyeluruh.

Menurut ketentuan Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas sebagai basis eksistensi SBI maupun rintisannya, memang perlu di implementasikan dengan formulasi yang tidak terjebak pada dimensi pelanggaran HAM. Karena bagaimanapun, spirit utama penyelenggaraan pendidikan dalam UU Sisdiknas justru terletak pada Pasal 5 ayat (1) yang menegaskan bahwa setiap orang berhak mendapat pendidikan yang bermutu. Jadi bukan orang tertentu saja, melainkan semua orang. Namun penghargaan dalam bentuk SBI, menurut penulis, sangat berlebihan dan cenderung mubazir serta mempertajam ketidakadilan dalam dunia pendidikan. Sebab, bukankah hal yang sangat indah dan alami jika di dalam kelas, terdiri dari peserta didik dengan latar belakang sosial dan kemampuan yang berbeda-beda, tetapi proses pembelajaran tetap terkelola secara harmonis dan seimbang.

SBI sengaja didesain untuk peserta didik secara homogen yaitu mereka yang mempunyai tingkat intelektualitas di atas rata-rata. Selain mengindikasikan terjadinya eksklusifisme dan pendewaan

---

<sup>12</sup>Lihat Kompas, edisi 29 April 2004.

yang luar biasa terhadap kemampuan intelektualitas secara linier dan membabi buta, layanan pendidikan jenis ini juga sangat berpotensi menimbulkan kesombongan besar-besaran. Bukan hanya dari kalangan peserta didik yang tentu sangat bangga terpilih sebagai siswa SBI. Guru-guru bahkan kepala sekolahnya pun terinfeksi penyakit sombong lantaran memenuhi kriteria yang sangat ketat untuk ditempatkan di SBI.

Bukan hanya itu kecemburuan sosial pun rentan terjadi akibat penyediaan sarana dan prasarana pendidikan yang serba wah untuk memenuhi tuntutan kualifikasi SBI, hal mana tentu tidak terjadi pada sekolah biasa. Begitu eksklusifnya SBI ini, maka biaya pengadaan fasilitas dan operasional dalam mencapai target kualifikasi SBI tidak disangsikan lagi tentu jauh lebih besar dari sekolah biasa. Tingkat perhatian otoritas pendidikan dalam bentuk kunjungan kerja hingga kemudahan akses beasiswa dan promosi bagi peserta didik maupun tenaga pendidiknya, pasti lebih intensif dari pada sekolah biasa.

#### **Diskriminalisasi Penyandang Disabilitas.**

Sungguh hal yang sangat tidak adil dan melanggar HAM jika tahap penerimaan dan promosi dalam dunia pendidikan ditentukan atas dasar jenis dan derajat disabilitas, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan 12 UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Disabilitas (PD).

Sialnya karena UU No. 2 Tahun 1989 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, ternyata tidak cukup mengakomodasi persoalan substansial yang dialami dan dihadapi oleh PD dalam dunia pendidikan.

Dari hasil pemantauan terhadap undang-undang tentang Sisdiknas disimpulkan bahwa secara prinsipil, tidak ada yang baru dan berbeda dengan paradigma pendidikan formal bagi PD di masa lalu. Dalam Pasal 5 ayat (2) UU Sisdiknas diatur bahwa *warga Negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus*. Hal serupa juga tertuang pada ketentuan Pasal 32 ayat (1) yang berbunyi: *Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental*. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa undang-undang Sisdiknas yang baru rupanya masih terjebak dalam konstalasi segregatif antara sekolah regular dengan sekolah luar biasa.

Padahal sudah sangat banyak bukti yang menunjukkan bahwa polarisasi yang mendikotomikan antara sekolah khusus dan sekolah umum bagi peserta didik kalangan PD, lebih banyak



membawa *mudharat* dari pada manfaat, baik bagi pemerintah terlebih lagi bagi PD sendiri. Sebab dengan cara seperti itu, setiap tahun pemerintah menyediakan anggaran untuk membangun, memelihara dan mengoperasikan SLB dengan jumlah yang hampir sama banyak dengan jumlah kabupaten/kota di tanah air.

Jika dianalisis dengan pendekatan sosiolinguistik, sebenarnya istilah pendidikan luar biasa (PLB) dalam kepustakaan pendidikan di Indonesia, telah melembagakan parsialitas pendidikan bagi PD. Sebab melalui sistem segregasi pendidikan yang dilegalkan oleh warisan doktrin pendidikan klasik, otoritas pendidikan telah menciptakan diskriminasi bagi PD karena secara awam setiap orang yang berbicara mengenai pendidikan bagi PD, maka pemahaman awal yang timbul tentu adalah PLB, di sini PD identik dengan PLB. Sehingga pendidikan umum, tabu bagi peserta didik PD.

Jika pemahaman ini dapat diterima, lalu bagaimana dengan PD yang ingin melanjutkan studi setelah menamatkan pendidikan formalnya setingkat SMP pada PLB? Haruskah yang bersangkutan melanjutkan pendidikan di tingkat SMU dalam lingkup PLB sehingga perlu dibangun atau didirikan lembaga pendidikan seperti itu di setiap tempat? Jika demikian halnya, maka PD yang ingin melanjutkan studi setelah tamat pada PLB tingkat SMU harus memilih perguruan tinggi PLB lagi, sehingga kalau tamat dan ingin kerja tentu logikanya harus bekerja di lingkungan luar biasa, bukan?. Jika ini diteruskan, maka PD yang ingin menikah itu berarti harus dengan komunitas luar biasa dan kalau ia nanti mati berarti ia harus dikubur di kompleks pemakaman luar biasa juga. Penulis tidak tahu apakah Tuhan juga menciptakan neraka atau surga luar biasa sehingga proyek lokalisasi PD semakin sempurna.

Dari uraian tersebut di atas tampak dengan jelas kesan destruktif dibalik penggunaan istilah PLB. Salah satu di antaranya adalah karena proses pembauran antara PD dengan lingkungan sosialnya dari kalangan non PD, tidak terbangun. PLB ternyata justru membuat sekat pembeda dan diskriminasi yang tajam antara peserta didik PD dan non PD. Ini kemudian turut berimbas pada buruknya apresiasi penguasa dan masyarakat terhadap penyaluran tenaga kerja PD yang selalu dipahami sebagai figur yang tidak sehat jasmani. Selain itu terminologi PLB ternyata menyebabkan biaya layanan pendidikan bagi PD menjadi mahal dan eksklusif, karena hanya untuk komunitas peserta didik PD yang tidak seberapa jumlahnya dalam satu distrik, terpaksa harus dibangun/didirikan SLB dengan anggaran dua kali lipat dari sekolah biasa.

Lebih tragis lagi, karena pembentukan PLB dan SLB sesungguhnya lebih menguntungkan kalangan non PD dari pada PD

itu sendiri sebab dalam kenyataan pengelola lembaga dimaksud sebagian besar kalau bukan seluruhnya adalah kalangan non PD. Sudah banyak bukti yang menunjukkan bahwa kebanyakan oknum guru yang konon berlatar belakang sarjana dari PLB, tetapi sungguh tidak dapat menunjukkan figur guru luar biasa yang profesional dengan kultur PLB yang original, proporsional, dan komprehensif. Sebab bukankah unsur pembeda yang paling menonjol antara guru PLB dan non PLB hanyalah pada segi metode pengajaran/pendidikan yang tidak lain kedekatan yang bersangkutan untuk secara proaktif membimbing dan mengarahkan anak didiknya di luar jam formal. Sayangnya, karena kebanyakan di antara mereka menjadi guru di lingkungan SLB adalah sesungguhnya lebih karena target PNS yang *notabene* berprestasi absolut, dan bukan karena panggilan profesi.

Upaya pembinaan kesejahteraan para PD khususnya tunanetra senantiasa berpijak pada etika persamaan hak, kesederajatan dan kemandirian sehingga pelaksanaan pendidikan yang memperagakan dikotomi antara SLB dan sekolah-sekolah umum adalah diskriminatif dan merupakan bentuk penyimpangan terang-terangan dari SKB Mendikbud, Mensos, Mendagri dan Menteri Agama Yaitu, No. 0318/P/1984; No. 43/HUK/KEP/VII/1984; No. 45 Tahun 1984; No. 04 Tahun 1984 tertanggal 23 Juli 1984 tentang Bantuan Terhadap Anak Kurang Mampu, Anak Disabilitas dan Anak Bertempat Tinggal di Daerah Terpencil dalam Rangka Pelaksanaan Wajib Belajar jo. SK Mendikbud No. 002/U/1986 tanggal 4 Januari 1986 tentang Pendidikan Terpadu Bagi Anak Disabilitas jo. Surat Edaran Dirjen Dikdasmen NO: 6718/C/I/89 Tertanggal 15 Juli 1989 tentang Perluasan Kesempatan Belajar Bagi Anak Berkelainan di Sekolah Umum.

Sebagai alternatif solusi di balik wajah buram dunia pendidikan bagi kaum PD, maka dalam filsafat pendidikan kontemporer diintrodusir strategi pendidikan inklusi untuk menggantikan sistem segregasi. Dalam berbagai literatur, dipahami bahwa inklusi pendidikan adalah penatalaksanaan sistem pendidikan berdasarkan prinsip *education for all* yang tidak membedakan peserta didik berdasarkan keadaan fisik atau intelektualnya.

Dengan inklusi pendidikan setiap peserta didik tidak terkecuali dari kalangan PD harus diperlakukan sama dalam sistem pendidikan nasional yang proporsional, adil dan bermartabat. Karena itu pelembagaan sekolah reguler untuk peserta didik umum dan sekolah luar biasa bagi peserta didik PD sudah saatnya

dikurangi, dibatasi dan dihilangkan menuju inklusi pendidikan dimana semua sekolah dapat menerima PD sebagai peserta didik dengan prinsip kesamaan hak untuk mengikuti proses pembelajaran dalam ruang kelas maupun bahan pengajaran yang sama.

Hal tersebut telah diakomodasi dalam Permendiknas No. 70 Tahun 2009. Idealnya kelas inklusi terdiri atas seorang guru utama mengantarkan bahan pengajaran yang dikuasainya dihadapan peserta didik inklusi. Pada tingkat awal sesuai kebutuhan peserta didik dari kalangan PD dalam kelas tersebut didampingi oleh guru bantu. Apabila peserta didik PD tersebut lamban atau kesulitan menerima bahan pengajaran sebagaimana peserta didik pada umumnya maka diperlukan bimbingan dari seorang guru khusus.<sup>13</sup>

### **Problematika Ujian Nasional**

Polemik penyelenggaraan Ujian Nasional (UN) dengan angka ketidakkulusan yang cukup fantastis, secara historis sesungguhnya merupakan problematika yang cukup krusial dan berulang dalam dunia pendidikan kita dari waktu ke waktu. Sejak zaman kolonial maupun fase kemerdekaan hingga masa reformasi sekarang ini penyelenggaraan UN dengan sejumlah nama yang serupa dengannya nyaris tak pernah luput dari panggung kontroversi. Sebab ujian nasional yang semula berfungsi sebagai sarana pemantauan dan evaluasi kualitas pendidikan nasional, namun output yang dihasilkannya ternyata dirasakan penuh dengan subjektifitas, ketidakadilan, sektoral, parsial bahkan cenderung disusupi kepentingan politik dan bisnis.<sup>14</sup>

Secara historis yuridis, penyelenggaraan UN merupakan manifestasi dari ketentuan Pasal 35 UU Sisdiknas, *standar pendidikan nasional terdiri atas isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan dan penilaian pendidikan, yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala*. Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut pada PP No 19 Tahun 2005 dan Permendikbud No. 59 tahun 2011 tentang Kriteria Kelulusan Peserta Didik dari Satuan Pendidikan dan Penyelenggaraan Ujian Sekolah/Madrasah dan Ujian Nasional.

Berdasarkan ketentuan dimaksud, seorang peserta didik dapat dinyatakan lulus apabila memenuhi standar kelulusan UN maupun ujian sekolah dan lain-lain. Sayangnya, karena standar kelulusan sebagian besar kalau bukan seluruhnya masih didominasi penilaian kemampuan akademik (kognitif), sedangkan penilaian terhadap sikap dan perilaku (apektif) maupun aplikasi pengetahuan

---

<sup>13</sup> Moch. Sholeh YA Ichrom, Prof. Phd; 2002)

<sup>14</sup> (Awan Sundiawan, 2010 )

(psikomotorik) sebagai bagian penting dari pilar pendidikan, nyaris luput sebagai kriteria penilaian. Jadi pengukuran mutu pendidikan dengan mengacu pada penyelenggaraan UN dari sudut yuridis formal ternyata sangat bias, linier dan otoriter.<sup>15</sup>

Hal ini sungguh sangat berbeda dengan suasana penentuan kelulusan pra UN. Seorang peserta didik yang dinyatakan lulus dalam suatu jenjang pendidikan dimasa itu, selain didasarkan pada hasil ujian akhir terhadap seluruh bidang studi yang diselenggarakan oleh sekolah, juga mengacu pada hasil evaluasi prestasi peserta didik dari buku rapor yang merujuk seluruh hasil pembelajaran dari tingkat sebelumnya. Standar kelulusan pada masa itu tidak hanya diorientasikan pada kompetensi di bidang pengetahuan (kognitif), tetapi juga pada aspek sikap dan perilaku (apektif) maupun penjabaran ilmu dalam realitas (psikomotorik)

Itulah sebabnya penyelenggaraan evaluasi belajar tahap akhir Nasional (Ebtanas) yang berubah nama menjadi ujian akhir nasional (UAN) dan kini disebut ujian nasional (UN) cenderung mengkhianati dan mengeleminasi sistem evaluasi yang berbasis pada pencerdasan secara komprehensif. Betapa tidak? Menurut teori kecerdasan majemuk dari Howard Gardner ada Sembilan jenis kecerdasan yaitu kecerdasan verbal, logika, spasial/visual, tubuh/kinestetik, musikal/ritmik, interpersonal, intrapersonal, Naturalis, dan kecerdasan spiritual.<sup>16</sup>

Kriteria penyelenggaraan UN sebagaimana diuraikan di atas selain menimbulkan kerancuan dalam mengaplikasikan sistem penilaian dan evaluasi UN juga tidak memenuhi target pencapaian kurikulum dan manajemen berbasis kompetensi (KBK). Menurut Buana, penilaian memerlukan data, yang salah satu sumbernya adalah hasil pengukuran. Meskipun penilaian tetap dapat dilakukan tanpa didahului oleh kegiatan pengukuran. Penilaian juga sering diartikan sama dengan evaluasi. Padahal istilah penilaian bukan alih bahasa dari istilah *evaluation*. Penilaian adalah alih bahasa dari istilah *assessment*. Meski demikian kedua istilah ini (penilaian / *assessment* dan evaluasi/*evaluation*) sebenarnya memiliki persamaan dan perbedaan.<sup>17</sup>

Persamaannya adalah keduanya mempunyai pengertian penilaian atau menentukan nilai sesuatu. Sementara perbedaannya terletak pada konteks penggunaannya. Penilaian digunakan dalam konteks yang lebih sempit dan biasanya dilaksanakan secara

---

<sup>15</sup> (Hayadin, 2009)

<sup>16</sup> (Anne Ahira, 2010)

<sup>17</sup> (15 Februari 2005)

internal. Sementara evaluasi digunakan dalam konteks yang lebih luas dan biasanya dilaksanakan secara eksternal. Dalam hal pengambilan keputusan, penilaian dan evaluasi diperlukan. Tetapi hasil penilaian dan evaluasi tidaklah selalu menjadi (apalagi sebagai satu-satunya) landasan bagi pengambilan keputusan. Hal ini disebabkan pengambilan keputusan biasanya merupakan fungsi dari perhitungan tentang hasil dan risiko dari tindakan atau keputusan tersebut.

Dalam kurikulum 2004 yang berbasis kompetensi menekankan pada pencapaian yang berbasis kebulatan pengetahuan, keterampilan dan sikap. Sementara UN lebih berorientasi pada aspek pengetahuan karena semata-mata menjawab soal-soal ujian. Demikian pula ketidaksinkronan dengan program KBK, karena KBK dikontrol secara sentralistik. Ini berarti UN “merampas” otonomi sekolah karena bersifat sentralistik (khususnya dalam penentuan kelulusan peserta didik).

Pada sisi yang lain, penyelenggaraan UN terdistorsi aroma neoliberalisme karena kompetisi cenderung dieksploitasi sebagai komoditas. Tidak heran jika tujuan UN sebagai ajang pencerdasan secara multi dimensional, kini berubah menjadi bursa transaksi nilai dan kepentingan. Nilai-nilai ideal seperti kejujuran, patriotis, keluhuran, dan keikhlasan, telah tergadai oleh semangat pragmatisme yang kian melembaga di kalangan elite dan aparatus penyelenggara pendidikan Peserta didik dipola seperti robot untuk tunduk pada kendali kontrol dari UN melalui aneka program yang sering dimanfaatkan berbagai kalangan sebagai ajang bisnis soal atau bimbingan belajar lantaran model tantangan UN masih belum beranjak dari sistem *multiple choice*.<sup>18</sup>

Konsekuensi logis yang timbul adalah masing-masing satuan pendidikan, terserang sindroma perpacuan tidak sehat demi mempertaruhkan gengsi. Maklum mereka hanya dihadapkan pada dua opsi, yaitu *reward* karena berprestasi atau *punishment* karena eliminasi. Akibatnya banyak satuan pendidikan memanipulasi identitas kemampuan dengan menyelenggarakan berbagai program akselerasi secara intensif. Untuk melakukan *drilling* agar peserta didik dapat menaklukkan ancaman dari soal-soal UN, Orang tua peserta didik pun tersandera iming-iming kelulusan maksimal sehingga rela berkorban apa saja, meski harus membentur dinding moral bahkan hukum.

---

<sup>18</sup> (Hermawih Hasan, 2006)

Untuk mendongkrak prestasi peserta didik maupun sekolah agar memenuhi standar kelulusan atau akreditasi yang tinggi, maka sejumlah pengawas UN yang *notabene* adalah kalangan guru kerap bermain mata dengan siswanya yang mengikuti UN. Tidak sedikit pula orang tua memberikan upeti pada oknum guru yang telah membantu anaknya lulus dalam UN dimaksud. Akibatnya motivasi dan semangat belajar siswa lebih tertuju pada target kelulusan UN dari pada esensi pembelajaran dalam konteks pencerdasan dalam arti sesungguhnya.<sup>19</sup>

Adapun varian motivasi *stakeholders* dibalik penyelenggaraan UN, tertuju paling tidak pada 6 kemungkinan:

1. Tolok ukur tingkat efektivitas dan efisiensi proses pembelajaran, sekaligus mendapatkan gambaran kasar mutu penyelenggaraan pendidikan skala nasional sehingga pengambilan kebijakan untuk tahun berikutnya tepat sasaran;
2. Melatih siswa mandiri, disiplin, jujur dan percaya diri dalam mengambil keputusan yang tepat;
3. Kebanggaan, keberhasilan dan prestasi kerja suatu sekolah atau suatu daerah, jika peserta didiknya dinyatakan lulus 100%;
4. Kebanggaan bagi sekolah jika nilai rata - rata UN tinggi;
5. Kebanggaan bagi siswa jika nilai rata - rata UN tinggi;
6. Penambah nilai dan tidak menghambat siswa untuk lulus 100%.

Dari ke-enam tujuan inilah yang memicu timbulnya pro dan kontra serta kecurangan sebelum pelaksanaan UN atau pada saat UN berlangsung. Pelaksanaan UN dan prosentasi kelulusan tahun 2012 akan lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya, karena rumus kelulusan yang diatur dalam Permendikbud No. 59 Tahun 2011 memberi porsi 60% dari UN dan 40% nilai sekolah yang diperoleh dari rata-rata rapor dan nilai ujian sekolah. Tetapi mutu/kualitas kelulusan belum bisa dikatakan baik karena terindikasi ada kecurangan-kecurangan yang dilakukan, yaitu sebelum pelaksanaan UN, pada saat pelaksanaan UN maupun setelah pelaksanaan UN.

Pada bagian lain, penyelenggaraan UN cenderung memosisikan tenaga pendidik sebagai alat dan korban permainan elite pendidikan. Sebab setiap UN diselenggarakan, maka tenaga pendidik khususnya guru, sebagian besar kalau bukan seluruhnya hanya bertindak sebagai satpam dengan honor ala kadarnya. Sedangkan proses perencanaan, pengorganisasian khususnya

---

<sup>19</sup> (Anita Lie. 2005)

perumusan soal dan penilaian hasil UN, semuanya dikelola dan menjadi kewenangan segelintir elite pendidikan di Pusat, setidaknya petinggi otoritas pendidikan di tingkat provinsi, kabupaten/kota justru menanggung “keuntungan lebih besar”.

Penulis berkeberatan jika kualitas pendidikan hanya diukur pada hasil UN apalagi jika kelulusan peserta didik masih digantungkan pada determinator UN. Ini bertentangan dengan HAM, karena upaya perbaikan mutu pendidikan tidak pada tempatnya jika hanya membebani peserta didik dalam mengikuti UN tanpa memperhitungkan faktor lain. Betapa tidak karena UN tersandera oleh kultur uniformitas. UN tidak dapat membedakan antara peserta didik di perkotaan dan di pedalaman. Padahal tekanan kepada bahan, metode, frekuensi, suplay pembelajaran kesemuanya terdiskriminasi sejak lama

Herannya karena atas nama pengukuran standar pendidikan UN memaksa semua peserta didik tunduk pada patron nasional. Padahal betapa banyak peserta didik kehilangan kemampuan mengakses sumber belajar secara optimal lantaran negara lalai memenuhi tanggungjawabnya untuk menyediakan infra struktur pendidikan dan fasilitas pendukungnya sesuai standar, sebagaimana ditegaskan dalam PP No. 19 Tahun 2005. Tak ayal korban ketidaklulusan terbanyak dalam UN selama ini adalah peserta didik dari pedalaman, maka penyebabnya tentu tidak lain adalah karena standar kelulusan dan kesempatan mengakses sumber pembelajaran yang tidak adil.<sup>20</sup>

Mencermati fenomena destruktif di atas terlihat jelas bahwa pragmatisme kalangan pendidik yang ditimbulkan oleh depresiasi penyelenggaraan UN, tidak mempunyai korelasi bahkan amat jauh dari upaya meningkatkan kualitas pendidikan padahal secara konseptual, modernisasi pendidikan kita, sesungguhnya telah meletakkan kualitas pendidikan dengan dimensi yang amat luas dan komprehensif serta mengakar pada budaya nasional. Ini terlihat jelas pada rumusan ketentuan Pasal 3 UU Sisdiknas yang berbunyi *pendidikan nasional berfungsi mengembangkan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggungjawab.*

Membangun pendidikan yang bermutu, memang membutuhkan biaya besar namun yang tak kalah besarnya dari

---

<sup>20</sup> (Pallupi Panca Astuti, 2008)

semua itu adalah komitmen dan political will seluruh komponen pendidikan untuk menata dan menyelenggarakan elemen-elemen sistem pendidikan secara sistemik, terarah, terpadu dan berdaya guna. Sayangnya karena meski UN telah dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung dengan perkara No.register 2596 K/PDT/-2009, namun pemerintah masih juga mempertahankan bahkan berupaya untuk melanjutkan program mubazir itu.

Akhirnya, semoga dengan banyaknya keberatan publik terhadap penyelenggaraan UN, dapat menjadi titik awal bagi otoritas pendidikan untuk mengakhiri petualangan pendidikan yang cenderung mubazir dan sia-sia. Sebab sudah terlalu lama dan terlalu banyak persoalan yang mendera bangsa dan anak negeri ini, janganlah lagi ditambah dengan berbagai kebijakan pendidikan seperti UN yang dari Hulu hingga ke Hilir lebih berimplikasi pada tumbuhnya pragmatisme yang berujung menjadi beban rakyat.



## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Buku dan Makalah

Andrias Harefa, *Menjadi Manusia Pembelajar* (Jakarta: KOMPAS, 2000)

B. Webb Roddman, *Schooling and Society* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1981)

Barbara MacGilchrist, *the Intelligent School* (London: Sage Publicationc, 2004)

Collin Rose dan M.J. Nicholl, *Accelerated Learning*, edisi Indonesia oleh Dedy Ahimsa (Bandung: Nuansa, 2002)

Eko Prasetyo, *Orang Miskin Dilarang Sekolah* (Yogyakarta: Ressist Book, 2006)

H.A.R. Tilaar, *Manifesto Pendidikan Nasional* (Jakarta: PT. Kompas, 2005)

Ibrahim Bafadal, *Manajemen Peningkatan Mutu Sekolah Dasar* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003)

J Drost, *Proses Pembelajaran Sebagai Proses Pendidikan* (Jakarta: Grasindo, 1999)

J. Moleong Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Rosda Karya, 2000)

Jerome S. Arcaro, *Quality in Education: an Implementation Handbook* (St. Licle Press, 1995)

Kunandar, *Guru Profesional* (Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2007)

Moch. Sholeh YA Ichrom, *Proses Menciptakan Pendidikan Inklusi dan Lingkungan Pembelajaran yang Akrab di Sekolah Dasar*, makalah dalam Lokakarya Gabungan Tentang Pendidikan Kebutuhan Khusus tingkat Nasional, Mataram, September 2002)

Nadjamuddin Ramly, *Membangun Pendidikan yang Memberdayakan dan Mencerahkan* (Jakarta: Grafindo, 2005)

Paul Suparno, *Teori Inteligensi Ganda dan Aplikasinya di Sekolah* (Yogyakarta: Kanisius, 2004)

R.C. Bogdan and S.K. Biklen, *Qualitative Research for Education, an Introduction to Theory and Methode* (Boston Allyn and Bacon. Inc.)

Ralph W Tyler, *Basic Principles of Curriculum and Instruction* (Chicago: The University of Chicago Press, 2005)

Siti Rokhayah, dkk, 2001, *Pengantar Ilmu Pendidikan*, Jakarta, UNJ

Sri Ambar Arum, *Manajemen Sarana dan Prasarana Pendidikan*. Jakarta: Multi Karya Mulia, 2007)

Subino Hadisubroto, *Pokok-Pokok Pengumpulan Data, Analisis Data, Penafsiran Data dan Rekomendasi Data Penelitian Kualitatif* (Bandung: PPS IKIP Bandung, 1988).

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan ROD* (Bandung: Alfabeta, 2006)

Sumarsono, *Otonomi Pendidikan* (Jakarta: Komisi Pendidikan/KWI, 2005)

Syaiful Sagala, *Manajemen Berbasis Sekolah dan Masyarakat* (Jakarta: Nimas Multima, 2004)

T. Raka Joni dkk, *Wawasan Kependidikan Guru* (Jakarta: Ditjen Dikti, P3G, 1985)

Tim Penyusun, *Perlindungan dan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan* (Komnas HAM, Jakarta, 2005)

Zubaedi, *Manajemen Pendidikan Nasional* (Bandung: Rosda Karya, 2004)

-----, *Membenahi Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineke Cipta, 2002)

-----, *Pendidikan Berbasis Masyarakat; Upaya Menawarkan Solusi terhadap Berbagai Problem Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)

### **Surat Kabar dan Blog**

Anita Lie, "Guru sebagai Pekerja Budaya," Kompas, edisi 3 Mei 2005.

-----, "UAN Untuk Kepentingan Siapa?" Blog KID.com

Anne Ahira, "Penyimpangan Pengertian Ujian Nasional," Blog AnneAhira.com

Awan Sundiawan, "Masalah Ujian Nasional Tiap Tahun Dibicarakan," Blog Awan Sundiawan

Badaruddin, "Masalah Ujian Nasional (UN) dan Solusinya," Blog Badaruddin.com

Baskoro Poedjinoegroho E., "Guru Profesional, Adakah?" Kompas, edisi 5 Januari 2006.

Hayadin, "Memaknai Ujian Nasional (Momok UN2)," Blog Hayadin

Hendro Martono, "Batas Kreativitas," Kompas, edisi 13 Februari 2006.

Hermawih Hasan, "Menghadapi Ujian Nasional," Blog Hermawih Hasan.

Iqbal Fari, "Sekolah Unggulan Dalam Tinjauan," Blog Iqbal Fari.

Irfan Hutagalung, "Analisis Hukum terhadap Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional dan Sekolah Bertaraf Internasional," Blog Irfan Hutagalung.com.

J. Drost, "On Going Formation bagi Seorang Guru," Kompas, edisi 14 Februari 2002.

M. Basuki Sugita, "Kreativitas Guru (Telah) Dipasung," Kompas, edisi 30 Januari 2006.

Muliani, "Masalah Pendidikan di Indonesia," Blog Muliani.com

Palupi Panca Astuti, "Sebuah Pembahasan "UN Jangan Jadi Acuan ...," Blog Lifesupportportalchem

Paul Suparno, 2002. "Guru dan Reformasi Pendidikan". KOMPAS 22 Agustus 2002.

S.Prasetyo Utomo, 2006. "Mengajarlah dengan Kreativitas". KOMPAS, 23 Januari 2006.

Satria Dharma, 2012, *Kritik dan Usulan Perbaikan Sekolah Bertaraf Internasional Ditinjau dari UU Sisdikan dan Revisi Permendiknas*, Blog Satriadharna.com.

Sumarsono, 2011. *Peningkatan Profesionalisme Guru: Kendala Pada Guru*. Blog Sumarsono.

Suwayuwo, 2012. *Sekolah Berembel-Embel "Standar Internasional" Boroskan Uang Negara*. Blog Suwayuwo.

Taruna, J.C. Tukiman. 2002. "Mengubah Guru". KOMPAS 9 Juli 2002.

Winarno Surakhmad, 2004. "Guru Berkualitas Tak Harus seperti Malaikat". KOMPAS 1 Mei 2004.

Yunizar Norr Milanta, 2011. *RSBI (Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional) Versus RSBK (Rintisan Sekolah Bertaraf Kampunag)*, Blog Yunizar Noor Milanta.com