

2008-08-035



# Kemiskinan, Pendidikan dan Pengangguran di Indonesia

## (Setelah 63 Tahun Proklamasi Kemerdekaan)

Oleh: Agus Suwignyo  
Pedagog FIB UGM

Hingga 63 tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan, bangsa Indonesia masih dihantui persoalan rendahnya tingkat pendidikan, layanan kesehatan dan ketahanan pangan-sandang-papan. Ringkasnya, alih-alih menjadi sejahtera sebagaimana dicita-citakan para pendiri negara ini, banyak warga justru terlilit kemiskinan tak kunjung padam.

Kemiskinan—secara simplistik dibatasi sebagai ketidakmampuan ekonomi—membawa dampak ikutan secara sosial, kultural dan politik. Kemiskinan ekonomi, sosial, kultural dan politik secara bersama-sama melahirkan satu kelas masyarakat, yaitu golongan masyarakat miskin yang terbelenggu serba ketidakmampuan aspek-aspek kehidupan secara saling terkait. Itulah kemiskinan struktural, yang hingga hari ini masih dialami banyak warga bangsa kita.

Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan sungguh menantang: Apa penyebab kemiskinan struktural? Jika dikaitkan dengan pendidikan formal, apakah warga masyarakat menjadi miskin karena pendidikan mereka rendah, atau pendidikan warga masyarakat



kat rendah karena mereka miskin? Seperti apa pendidikan untuk kaum miskin sebaiknya dirancang? Seperti apa bentuk pendidikan yang tidak memiskinkan (melahirkan kemiskinan baru)? Seperti apa praksis pendidikan di Indonesia selama ini?

Bukan tanpa alasan bahwa deretan pertanyaan tentang kemiskinan dan pendidikan relevan direfleksikan di sini saat ini. Tahun 2008 bangsa Indonesia merayakan hari-hari yang oleh Prof. Satjipto Rahardjo disebut “prasasti bangsa” (Kompas, 14/8/2008). Hari-hari “prasasti bangsa” itu adalah “100 Tahun Kebangkitan Nasional”, “80 Tahun Sumpah Pemuda”, “63 Tahun Proklamasi Kemerdekaan”, dan “10 Tahun Reformasi”. Namun pada tahun istimewa ini pula kita meng-

hadapi kenyataan bahwa, mengutip Siswono Yudho Husodo (Kompas, 18/8/2008), sekitar 34 juta (16%) penduduk Indonesia masih berada di bawah garis kemiskinan dan sekitar 10 juta (9%) penduduk usia kerja masih menganggur. Kita layak (dan harus) menelisik mengapa kemiskinan dan pengangguran tetap menjadi masalah serius hingga kini? Seberapa besar diskrepansi antara cita-cita kemerdekaan dan pewujudannya?

Di sisi lain, refleksi tentang kemiskinan dan pendidikan penting dilakukan sebagai semacam pemanantik diskusi tentang arah kebijakan pendidikan di tahun-tahun mendatang. Seperti kita ketahui, tanggal 13 Agustus 2008 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa UU No. 16 Ta-

hun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bertentangan dengan UUD 1945, khususnya pada butir mata anggaran pendidikan. Dalam UU No. 16 Tahun 2008 anggaran pendidikan ditetapkan sebesar 15,6%, tidak sesuai ketentuan konstitusi "sekurang-kurangnya 20%". Pemerintah merespons keputusan MK. Melalui nota keuangan dan RAPBN yang disampaikan dalam pidato tahun Presiden di DPR 15 Agustus 2008, pemerintah bertekad mengalokasikan 20% APBN 2009 untuk bidang pendidikan. Jika betul-betul diwujudkan, tentu saja tekad pemerintah tersebut membawa angin segar pembaruan pendidikan di Indonesia. Sekali lagi jika ketentuan 20% APBN 2009 benar-benar dialokasikan untuk bidang pendidikan, maka tahun depan dunia pendidikan Indonesia akan didukung dana

sekitar Rp 224 triliun. Sungguh monumental dalam sejarah pendidikan Indonesia. Kendati demikian, harus segera disadari bahwa apa yang disampaikan Presiden baru sebatas komitmen yang pewujudannya masih perlu dibuktikan. Selain itu, ketika konkrit ada alokasi Rp 224 triliun, insan-insan pendidikan di Indonesia khususnya jajaran Departemen Pendidikan Nasional, akan dituntut menyiapkan program kerja yang implementasinya membutuhkan totalitas dan harus memerhatikan rambu-rambu akuntabilitas, transparansi dan efisiensi. Mau apa dengan dana sebesar itu? Singkatnya, terpenuhinya ketentuan anggaran pendidikan sebesar 20% APBN bukanlah akhir dari perjuangan kita meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Besar anggaran barulah awal, dan pemanfaatannya harus memerhatikan kondisi dan kebutuhan riil di lapangan. Dan, salah satu kondisi riil di masyarakat kita saat ini adalah kemiskinan.

Dengan harapan baru terkait kecukupan anggaran, perbaikan pendidikan di Indonesia harus merespons fakta-fakta memprihatinkan tentang

kemiskinan. Perbaikan pendidikan harus diprioritaskan untuk golongan masyarakat yang terlilit lingkaran kemiskinan struktural. Di sisi lain, perbaikan pendidikan harus pula diarahkan untuk memutus lingkaran-setan kemiskinan rakyat sehingga memacu mobilitas sosial vertikal kaum marjinal. Mobilitas sosial vertikal itu antara lain terjadi melalui lapangan kerja yang membuka akses ke sumber-sumber informasi dan penghasilan ekonomi untuk hidup layak (atau lebih daripada layak). Dengan asumsi dari satu perspektif bahwa pendidikan membuka pintu mobilitas sosial dan bahwa keterserapan dalam lapangan pekerjaan (formal) merupakan jalan di balik pintu itu, maka pendidikan dan *employability* sumber-daya manusia terdidik merupakan aspek penting yang harus dilihat dalam kajian tentang kemiskinan. Dalam konteks relevansi butir-butir perkembangan terkini, tulisan ini mencoba mengulas inter-relasi kemiskinan, pendidikan dan keterserapan sumberdaya manusia terdidik dalam lapangan pekerjaan di Indonesia.

## Titik Simpul Kemiskinan

Pastilah penyebab kemiskinan bukan hanya rendahnya tingkat pendidikan. Di sisi lain, rendahnya tingkat pendidikan juga bukan semata-mata karena kemiskinan. Ada beragam kemungkinan penyebab problem-problem dalam inter-relasi kemiskinan dan pendidikan. Meskipun demikian, inter-relasi kemiskinan dan pendidikan penting dikaji secara mendalam karena, sejauh diletakkan hanya dalam koridor linear (dengan mengabaikan peran variabel-variabel lain seperti budaya), di sana tercermin problem saling-keterkaitan pada konteks yang lebih besar, yakni hubungan timbal-balik antara pendidikan dan masyarakat.

Dalam konteks hubungan pendidikan dan masyarakat itu, inter-

relasi persoalan kemiskinan dan pendidikan dapat membuka tabir posisi ganda pendidikan, yakni sebagai *driving force* atau daya penggebrak transformasi masyarakat, dan sebagai objek politik kekuasaan. Ketika pendidikan tidak mendorong mobilitas sosial dan kadang-kadang justru menjadi bagian dari proses pemiskinan, maka sedang terjadi persoalan pada fungsi pendidikan sebagai *driving force* transformasi sosial masyarakat. Di sisi lain, ketika pendidikan menjadi semakin mahal sehingga warga miskin tidak dapat bersekolah, atau ketika banyak gedung sekolah ambruk, kurikulum sarat beban dan mutu guru rendah, maka fakta bahwa pendidikan merupakan objek politik kekuasaan sedang mengemuka. Pada

tataran pertama, anak panah ditarik dari proses internal praktek pendidikan ke perubahan masyarakat sementara pada tataran kedua, sebaliknya (Gambar 1).

Kajian atas pendidikan sebagai *driving force* transformasi masyarakat akan menyangkut semua aspek mikro praktek pendidikan formal seperti kurikulum, buku pelajaran, standardisasi evaluasi pembelajaran, manajemen institusi pendidikan dan lain-lain. Dengan kata lain, transformasi masyarakat itu sendiri merupakan dampak makro dari proses mikro internal pendidikan. Sebaliknya, kajian

atas pendidikan sebagai objek politik kekuasaan berhubungan dengan aspek-aspek makro, misalnya konsultasi politik negara, arah kebijakan ekonomi pemerintah, dan dimensi kultural masyarakat. Aspek-aspek makro sangat memengaruhi (bahkan menentukan) aspek mikro praktek pendidikan. Rehabilitasi gedung-gedung sekolah yang ambruk, misalnya, sangat tergantung kemauan politik pemerintah dan ketersediaan dana. Namun di sisi lain, sejarah Indonesia membuktikan bahwa pendidikan formal melahirkan kelompok elit baru yang menggerakkan model perlawanan baru terhadap penjajah(an) yang kemudian mendorong berdirinya negara Indonesia. Di sini pendidikan berperan sebagai *driving force* trans-

formasi sosial masyarakat. Dengan alur konseptual ini dapat dikatakan, jika pendidikan melahirkan kemiskinan baru, pasti ada yang salah dengan aspek mikro praktek pendidikan sehingga fungsi misioner pendidikan untuk menghasilkan *driving force* perubahan tidak terwujud. Namun, kesalahan pada aspek mikro tidak berdiri sendiri. Selain oleh faktor-faktor internal di dalam dirinya, proses dan praktek pendidikan sangat tergantung dan dipengaruhi oleh aspek makro di luar dunia pendidikan, misalnya tekanan dan kepentingan politik. Dengan demikian jelaslah bahwa hubungan pendidikan dan (perubahan) masyarakat bersifat timbal-balik dan saling memengaruhi.

Gambar 1: Inter-relasi aspek-aspek makro dan mikro dalam pendidikan



## Demografi Kemiskinan

Kiranya baik memulai ulasan ini dengan berbicara tentang angka-angka kemiskinan dan pendidikan sekedar untuk memastikan bahwa diskusi serta inferensi (simpulan) yang mungkin dihasilkan nanti berdasarkan fakta (*fact-based*) alias bersifat empiris setidaknya secara statistik. Kebanyakan data statistik yang dirujuk dalam tulisan ini diambil dari website Badan Pusat Statistik ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)) khususnya yang tersedia dalam on-line booklet berjudul Perkembangan beberapa indikator utama sosial-

ekonomi Indonesia (Maret 2008) dan website Departemen Pendidikan Nasional khususnya tentang statistik ([www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik)). Data-data tersebut versi pemerintah, dan kita tahu bahwa ada data versi non-pemerintah, yang sering berbeda dengan data pemerintah. Perbedaan data versi pemerintah dan non-pemerintah kadang menimbulkan kontroversi. Misalnya, data jumlah penduduk miskin yang dikeluarkan BPS beberapa waktu lalu dianggap bermuatan politis untuk menaikkan

citra kinerja pemerintah dan dianggap “terlalu bagus” dibandingkan realitas sesungguhnya. Perdebatan menyerukan tentang berapa persisnya jumlah penduduk miskin di Indonesia saat ini dan berapa tingkat pertumbuhannya dalam lima tahun terakhir. Tulisan ini tidak akan memasuki dan terjebak dalam arena perdebatan tersebut. Tulisan ini memanfaatkan data versi pemerintah untuk menegaskan bahwa bahkan berdasarkan data versi pemerintah yang “terlalu bagus” itupun kemiskinan dan rendahnya mutu pendidikan masih merupakan persoalan serius dan memprihatinkan di Indonesia hari ini.

Uraian umumnya dimulai dengan angka-angka kependudukan. Tahun 2000, penduduk Indonesia berjumlah 206.264.595, meningkat hampir dua kali lipat dari tahun 1971 (119.208.229). Kendati demikian, tingkat pertumbuhan penduduk dalam rentang 1990-2000 menurun dibandingkan 1971-1980, yakni 1,49 berbanding 2,31.

Dari seluruh jumlah penduduk Indonesia itu, sekitar 37,2 juta (16,58%) orang termasuk kategori miskin pada tahun 2007, naik dari 35,1 juta (15,97%) tahun 2005. Di sini, seorang warga disebut miskin (secara ekonomi) jika penghasilannya per bulan kurang dari Rp 166.697 tahun 2007 (atau Rp 151.997 tahun 2006 atau Rp 129.108 tahun 2005). Nominal penghasilan tersebut adalah garis kemiskinan, yaitu batas terbawah kemampuan ekonomi yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat bertahan hidup. Dengan demikian, jumlah 37,2 juta orang miskin tahun 2007 itu tidak termasuk mereka yang kemampuan ekonominya di atas garis kemiskinan, tetapi tetap dalam kondisi kehidupan di bawah layak. Entah bagaimana perhitungannya, tetapi garis kemiskinan tampaknya merupakan hitungan minimum bagi seorang warga untuk dapat sekedar hidup, bukan hidup layak. Selain itu, penghitungan batas miskin—sekalipun saya yakin telah “benar” secara ekonometri—tampaknya dilakukan dengan memukul rata biaya psikologis dan sosiologis yang timbul dari berbagai tekanan akibat perbedaan-perbedaan, misalnya perbedaan karakter geografi pulau tempat tinggal dan perbedaan tuntutan hidup

antara wilayah desa dan kota.

Angka-angka dalam Tabel 1 merupakan hasil olahan penulis atas data Badan Pusat Statistik (Perkembangan beberapa indikator utama sosial-ekonomi Indonesia, BPS Maret 2008, diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id) 12 Agustus 2008).

Jumlah penduduk miskin, persentase dan pertumbuhannya, serta batas garis kemiskinan, bervariasi antara satu propinsi dengan propinsi lain, antara wilayah desa dengan wilayah kota, dan antarwaktu dalam rentang 2005-2007. Sepanjang 2006-2007 penduduk miskin lebih banyak tersebar di wilayah pedesaan daripada perkotaan. Persentase penduduk miskin terhadap total jumlah penduduk Indonesia tahun 2007 tersebar relatif merata di wilayah Jawa dan luar Jawa, yakni Jawa 14,43; Sumatera 15,72; Bali-NTT-NTB 19,71; Kalimantan 10,08; Sulawesi 19,27; wilayah Maluku 21,55; wilayah Papua 40,04. Data-data tersebut hanya sedikit berbeda dengan kondisi tahun 2005. Artinya, dengan jumlah penduduk yang bertambah, tingkat kebutuhan hidup meningkat, batas garis hidup layak meningkat, dalam rentang 2005-2007 nyaris tidak terjadi pengurangan jumlah penduduk mis-

**Tabel 1: Jumlah Penduduk dan Penduduk Miskin Menurut Wilayah Pulau**

Wilayah Pulau	Jumlah penduduk 1990-2000	Tingkat pertumbuhan penduduk 1990-2000	Persentase penduduk miskin terhadap total jumlah penduduk		
			2005	2006	2007
Jawa	121.352.608	1,29	14,15	15,21	14,43
Sumatera	43.309.707	1,9	16,39	16,68	15,72
Kalimantan	11.331.558	2,38	10,69	11,49	10,08
Sulawesi	14.946.488	2,02	19,32a)	20,49b)	19,27b)
Bali, NTT/B	11.112.702	1,59	20,27	21,19	19,71
Maluku	1.990.598	0,28	22,75	22,88	21,55
Papua	2.220.934	2,35	40,83c)	41,43d)	40,05d)

Ket: a) 5 propinsi b) 6 propinsi c) 1 propinsi d) 2 propinsi.

Sumber: Data diolah dari BPS

kin di Indonesia.

Angka-angka jumlah penduduk miskin didukung data tentang rendahnya kualitas hidup. Tahun 2007, penduduk yang mengalami keluhan kesehatan mencapai 29,26%, meningkat dari 26,68% tahun 2005. Bayi yang proses lahirnya dibantu paramedis profesional justru turun, yakni 72,32% tahun 2006 dari 74,6% tahun 2005. Belanja rumah tangga untuk konsumsi makanan juga menurun, yakni 49,63% tahun 2007 dari 53,66% tahun 2005. Meskipun demikian, asupan kalori dan protein tiap penduduk sedikit meningkat, yakni masing-masing 2.044,57 gr kalori/hari dan 57,98 gr protein/hari tahun 2007, dibandingkan 1.996,82 gr kalori/hari dan 55,29 gr protein/hari tahun 2005. Tetapi peningkatan asupan kalori dan protein penduduk tidak mengurangi jumlah balita penderita gizi buruk dalam rentang 2005-2007, yang mencapai 8,8%.

Angka-angka kemiski-

nan yang telah diuraikan itu bersifat fisik, artinya berkaitan langsung dengan kondisi tubuh biologis anggota keluarga-keluarga di Indonesia. Jika kita percaya bahwa kualitas bangsa dan negara ditentukan oleh kualitas individu dalam keluarga, maka kondisi kemiskinan yang langsung menyangkut individu dalam keluarga merupakan gambaran konkrit dan sangat jelas tentang daya tahan bangsa kita saat ini.

Meskipun demikian, kompleksitas persoalan kemiskinan tidak terbatas di sini. Jika angka kemiskinan fisik adalah variabel kasat mata (*tangible*), maka persoalan kemiskinan kita hari ini menjadi semakin kompleks karena ada variabel-variabel yang



relatif tidak kasat-mata (*intangible*) yang memengaruhi peluang perubahan kondisi sosial-ekonomi warga dan karena itu sangat relevan untuk dikaji. Variabel-variabel intangible tersebut di antaranya adalah kondisi pendidikan dan tingkat keterserapan warga terdidik dalam lapangan pekerjaan (formal).

## Sejumlah Fakta tentang Pendidikan (Dasar) di Indonesia Hari Ini

### Gambaran Umum

Entah bagaimana hubungan langsungnya dengan realitas kemiskinan, yang jelas situasi pendidikan nasional Indonesia saat ini memunculkan pertanyaan mendasar seputar jaminan negara tentang pemenuhan hak warga atas pendidikan sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945.

Di sini akan dipaparkan data-data kondisi pendidikan dasar selama beberapa tahun terakhir, meliputi kondisi Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Pada banyak bagian, paparan dan pembahasan tentang kondisi SD lebih ditonjolkan daripada SMP karena pertimbangan urgensinya. Secara umum pendidikan dasar diyakini sebagai pondasi bagi pembentukan diri anak dan bagi

keberhasilan (ataupun kegagalan) pendidikan pada tingkat menengah maupun tinggi. Dalam rentang pendidikan dasar yang di Indonesia digariskan berlangsung selama sembilan tahun itu, pendidikan pada jenjang SD kiranya paling kritis (dan krusial) diberi tekanan karena posisi dasarnya tersebut *de facto* belum menjamin ketersediaan bagi seluruh warga negara akibat berbagai faktor, di antaranya strategi pembangunan pendidikan yang menyamaratakan perbedaan prioritas kebutuhan antarwilayah geografis. Meskipun fokus paparan bagian ini adalah pendidikan dasar, upaya dilakukan agar ulasan mengarah pada kondisi pendidikan menengah dan tinggi. Secara khusus, situasi pendidikan menengah

dan tinggi akan lebih banyak dibahas dalam kaitannya dengan pengangguran terdidik di bagian berikutnya dari tulisan ini.

Bagian ini diawali dengan uraian tentang gambaran umum pendidikan kita. Data dari Badan Pusat Statistik pada Tabel 2 menunjukkan, jumlah penduduk usia 10 tahun ke atas yang hingga tahun 2006 tidak bersekolah mencapai 7,43% dari total jumlah penduduk. Dengan dasar data BPS bahwa jumlah penduduk tahun 2000 mencapai 206.264.595 dan asumsi pertumbuhannya 1,49 per tahun, maka jumlah 7,43% penduduk yang tidak bersekolah itu sama dengan kira-kira 15.738.988 orang. Jumlah ini masih amat besar mengingat pemerataan pendidikan merupakan salah satu cita-cita bangsa kita sejak sebelum terbentuknya negara Indonesia melalui proklamasi kemerdekaan 63 tahun yang lalu.

Meskipun demikian, Tabel 2 juga menunjukkan bahwa tampaknya dalam rentang 1994-2006 ada trend penurunan jumlah penduduk usia 10 tahun ke atas yang tidak tamat SD. Jumlah penduduk yang lulus SD juga menampilkan

gejala meningkat antara 1994 hingga 2003, meskipun antara 2004-2006 mengalami fluktuasi. Dengan persentase jumlah penduduk yang lulus SMP cenderung meningkat dari 12,16% tahun 1994 menjadi 17,56% tahun 2006, dan dengan persentase jumlah penduduk yang mengenyam bangku SLTA naik dari 13,83% tahun 1994 menjadi 22,56% tahun 2006, maka program pemyarakatan pendidikan dasar (dan menengah) relatif berjalan sepanjang periode 1994-2006. Meskipun demikian, jumlah penduduk usia 10 tahun ke atas yang mampu baca-tulis huruf latin tahun 2006 hanya meningkat 5,13% dari kondisi

tahun 1994. Artinya, dalam rentang 12 tahun (1994-2006) hanya terjadi penambahan kira-kira 10.581.473 penduduk yang mampu baca-tulis huruf latin. Hingga 2006, hanya 92,39% penduduk Indonesia usia 10 tahun ke atas mampu membaca dan menulis dalam huruf latin. Sisanya, sekitar 17.100.024 orang, dipastikan belum tersentuh modernisasi lewat aneka informasi dan teknologi yang sebagian besar "tersiar" melalui aksara latin dan karena itu rentan terlibas perubahan global dewasa ini.

Sebuah pertanyaan yang pantas diajukan, di wilayah geografi dan sosial-ekonomi mana saja 17.100.024



Tabel 2: Tingkat Pendidikan dan Tingkat Melek Huruf (Latin) Penduduk Usia 10 Tahun ke Atas 1994-2006 (dalam persen)

Kategori	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tidak bersekolah	11,73	12,33	11,66	10,27	10,00	9,79	9,66	10,30	8,64	8,50	8,98	7,82	7,43
Tidak lulus SD	30,32	30,57	28,35	26,56	26,39	25,45	24,29	24,11	22,63	21,87	15,31	21,46	20,77
SD	31,97	31,22	32,34	32,99	32,99	32,49	32,45	32,66	33,30	33,42	31,87	32,34	31,67
SMP	12,16	11,94	12,72	14,01	13,92	14,62	15,28	14,87	15,92	16,65	20,12	17,06	17,56
(Pernah) SLTA	13,83	13,94	14,92	16,16	16,70	17,65	18,32	18,06	19,53	19,56	23,72	21,32	22,56
Melek Huruf	87,26	86,26	87,36	89,07	89,42	89,79	89,92	89,20	90,71	90,93	91,47	91,91	92,39

Sumber: Data-data BPS (Perkembangan beberapa indikator utama sosial-ekonomi Indonesia, BPS Maret 2008, diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id) 12 Agustus 2008), tanpa pengolahan

warga buta huruf tersebut tersebut? Tidak diperoleh data tentang klasifikasi latar belakang sosial-ekonomi ribuan warga buta huruf tersebut. Juga tidak cukup data untuk menguraikan persebaran geografi warga buta huruf, termasuk di wilayah desa ataukah kota sebagian besar mereka tinggal. Tetapi ada data persebaran geografis warga melek huruf.

Tabel 3 menunjukkan persentase warga yang mampu baca-tulis huruf latin di tujuh wilayah pulau, yakni Jawa, Sumatera dan pulau-pulau sekitarnya, Kalimantan, Sulawesi, wilayah kepulauan Maluku, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara, serta Papua. Angka-angka pada Tabel 3 diperoleh melalui penghitungan atas data persebaran melek huruf di setiap propinsi sebagaimana disajikan oleh Departemen Pendidikan Nasional. Sayangnya, data yang tersedia hanya mencakup tahun-tahun 1999, 2002, 2004 dan 2005 sehingga tidak dapat dipakai sebagai dasar ulasan kelanjutan Tabel 2 yang mencakup rentang periode 1994-2006. Meskipun demikian, data olahan pada

Tabel 3 cukup memberi indikasi persebaran tingkat melek huruf menurut wilayah geografis.

Dari Tabel 3 itu kita ketahui bahwa hingga 2005, Papua merupakan wilayah di Indonesia yang tingkat melek-huruf penduduknya paling rendah di Indonesia, yakni 80,15%. Di sisi lain, Maluku menjadi wilayah dengan tingkat melek-huruf penduduknya paling tinggi, yakni 96,6%.

Yang menarik dari Tabel 3, Jawa bukanlah wilayah yang penduduknya "paling" melek huruf latin di antara penduduk pulau-pulau besar lain. Fakta ini merentang dari 1999 hingga

2005. Tingkat melek huruf penduduk di Pulau Jawa adalah 88,3% (1999), 89,98% (2002), 90,55% (2004) dan 91,4% (2005). Mengingat Pulau Jawa dihuni tidak kurang dari 2/3 jumlah penduduk Indonesia, maka jumlah penduduk yang buta huruf di Pulau Jawa antara 1999 dan 2005 dipastikan paling banyak di Indonesia, jauh lebih banyak daripada Papua sekalipun yang persentase melek hurufnya paling kecil se-Indonesia. Fakta ini penting dipertimbangkan untuk menentukan prioritas pengembangan pendidikan menurut wilayah-wilayah geografi pulau.

Tabel 3: Angka Melek Huruf (Latin) Menurut Wilayah Pulau 1999-2005 (dalam persen)

Wilayah pulau	1999	2002	2004	2005
Jawa	88,3	89,98	90,55	91,4
Sumatera	93,83	94,4	95,14	95,83
Kalimantan	91,07	92,95	93,55	94,27
Sulawesi	90,02	91,5	91,05	91,41
Maluku	95,8	96,05	96,5	96,6
Bali & NTT/B	78,9	82,03	83	83,5
Papua	71,2	74,4	78,65	80,15

Angka adalah persentase terhadap total jumlah penduduk di wilayah pulau terkait. Angka-angka dalam Tabel 3 merupakan hasil olahan penulis atas data Departemen Pendidikan Nasional (diakses dari [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) 12 Agustus 2008).

## Problem Pemerataan Akses

Secara keseluruhan, peningkatan jumlah penduduk melek huruf yang relatif lambat sepanjang rentang 1994-2006 mungkin berkaitan dengan Angka Partisipasi Sekolah (APS) penduduk usia 7-18 tahun. Data pada Tabel 4 menampakkan pergerakan persentase APS penduduk menurut tiga kategori

Tabel 4: Angka Partisipasi Sekolah (APS) Penduduk Menurut Kategori Usia, 1994-2007 (dalam persen terhadap total kategori usia)

Kategori Usia	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
7-12 thn	94,06	93,9	94,43	95,37	95,07	95,34	95,5	95,65	96,10	96,42	96,77	97,14	97,39	97,61
13-15 thn	72,38	73,2	75,84	77,51	77,31	79,04	79,58	79,39	79,21	81,01	83,49	84,02	84,08	84,09
16-18 thn	45,31	44,6	47,59	48,64	49,52	51,14	51,17	49,38	49,76	50,97	53,48	53,86	53,92	54,10

Data-data BPS (Perkembangan beberapa indikator utama sosial-ekonomi Indonesia, BPS Maret 2008, diakses dari [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id) 12 Agustus 2008), tanpa pengolahan

usia, yaitu 7-12 tahun, 13-15 tahun dan 16-18 tahun. Jika diandaikan rentang usia 7-12 tahun adalah usia anak SD, 13-15 tahun SMP dan 16-18 tahun SLTA, maka data pada Tabel 4 menunjukkan APS penduduk dalam jenjang pendidikan dasar dan menengah dalam 13 tahun terakhir, yakni 1994-2007.

Kita melihat bahwa hingga tahun 2007, hanya 97,61% anak usia SD (7-12 tahun), hanya 84,09% anak usia SMP (13-15 tahun), dan hanya 54,10% anak usia SLTA (16-18 tahun) yang bersekolah. Sedangkan sisanya—yaitu masing-masing 2,39% usia SD, 15,91% usia SMP, dan 45,9% usia SLTA—tidak bersekolah karena berbagai kemungkinan penyebab. APS 2007 itu meningkat lumayan tajam dari kondisi 1994, khususnya untuk penduduk kategori usia 13-15 tahun. Persisnya, peningkatan APS 2007 dari APS 1994 mencapai 3,55% untuk jenjang SD, 11,71% untuk jenjang SMP dan 8,79% untuk jenjang SLTA. Meskipun ada peningkatan APS, fakta masih terbabar di depan kita bahwa hingga tahun 2007 program pemerataan akses pendidikan belum menjangkau seluruh penduduk yang dalam usia wajib belajar sembilan tahun. Sebanyak 2,39% penduduk usia SD dan 15,91% penduduk usia SMP—kalau mau “mengabaikan” 45,9% penduduk usia SLTA—belum mengenyam pendidikan sebagaimana keharusan rentang usianya. Dengan laju pertumbuhan penduduk—yang tahun 2000 mencapai 1,49% menurut BPS—maka persentase penduduk yang tidak bersekolah tersebut mencerminkan jumlah total yang sangat besar.

Tabel 5: Jumlah Pendaftar SD dan Siswa Baru Tingkat I Menurut Wilayah Pulau 2005-2006

Wilayah	Pendaftar	Siswa Baru Tingkat I	Selisih	Persentase
Jawa	2.303.629	2.279.580	24.049	1,043%
Sumatera	1.143846	1.122.891	20.955	1,83%
Kalimantan	301283	286.938	14.345	4,76%
Sulawesi	398311	391.230	7.081	1,77%
Maluku	76.213	74.391	1.822	2,39%
Bali & NTT/B	280965	276.457	4.508	1.604%
Papua	80445	59.523	20.922	26%
Indonesia	4.584.692	4.491.010	93.682	2,043%

*Persentase selisih terhadap jumlah pendaftar. Angka-angka adalah hasil olahar penulis atas data-data statistik Depdiknas ([www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) diakses 12 Agustus 2008)*

Besarnya angka non-partisipasi penduduk dalam berbagai jenjang pendidikan mungkin disebabkan—salah satunya—oleh keterbatasan daya tampung sekolah formal yang tersedia di Indonesia dibandingkan jumlah penduduk usia sekolah yang seharusnya bersekolah. Sekedar menyodorkan data angka, dari total calon siswa SD berjumlah 4.584.692 yang mendaftarkan diri masuk SD (baca: didaftarkan orangtua/wali) pada tahun 2005-2006, hanya 4.491.010 orang yang diterima. Selebihnya, yaitu 93.682 orang (2,043% dari total pendaftar) tidak diketahui nasibnya dan sangat mungkin tidak diterima masuk SD. Laporan Statistik Depdiknas yang telah saya olah per wilayah pulau dan cantumkan pada Tabel 5 menyebut mereka yang diterima dengan kategori eufimistik “siswa baru tingkat I”. Tetapi sebutan ‘siswa baru tingkat I’ berarti siswa yang dimaksud baru diterima dari antara pendaftar. Dengan kata lain, jika jumlah ‘siswa baru tingkat I’ kurang dari jumlah pendaftar, logikanya selisih di antara kedua kelompok tersebut merupakan jumlah pendaftar yang tidak diterima. Itulah realitas sebagaimana terpampang melalui angka-angka pada Tabel 5.

Pada Tabel 5 terlihat bahwa

persentase terbesar pendaftar SD yang tidak diterima masuk SD terdapat di wilayah Kalimantan, yakni 4,76%. Namun jumlah absolut terbesar calon siswa SD yang tidak diterima ada di Jawa, yakni 24.049 orang—meskipun di Jawa persentase calon siswa SD yang tidak diterima relatif kecil. Dengan kata lain, di Jawa ‘permintaan’ akan ketersediaan SD jauh lebih besar daripada ‘penawaran’—yaitu daya tampung SD—yang telah tersedia. Kapasitas SD di seluruh Jawa terlalu kecil untuk menampung kebutuhan seluruh warga usia 7-13 tahun akan pendidikan. Mungkin ini sedikit menjelaskan mengapa jumlah angka buta huruf di Jawa paling besar se-Indonesia.

Di luar itu, fenomena besarnya jumlah buta huruf di Jawa—meskipun secara demografis relatif mudah dijelaskan—tampaknya didukung oleh fakta penjelas lain. Selain lebih terbatasnya daya tampung sekolah-sekolah di Jawa dibandingkan sekolah di luar Jawa sebagaimana ditunjukkan Tabel 5 (dibaca sebaliknya: lebih banyaknya pendaftar sekolah di Jawa daripada luar Jawa), juga ada fakta bahwa rata-rata pertumbuhan angka putus sekolah (khususnya SD) di Jawa paling tinggi diband-

Tabel 6: Putus SD 2001-2006 Rata-rata Propinsi Menurut Wilayah Pulau

R a t a - r a t a propinsi di wilayah pulau	2001/2 -2002/3	2002/3 -2003/4	2003/4 -2004/5	2004/5 -2005/6	Rata-rata perubahan
Jawa	35.977,83 (1,598%)	48.770 (1,89%)	56.816 (2,451%)	59.702,66 (2,678%)	+7.908,27 (0,36%)
Sumatera	21.782 (3,612%)	25.537,33 (3,92%)	24.734 (3,463%)	23.685 (3,428%)	+634,33 (-0,06%)
Kalimantan	18.248 (3,985%)	20.478,75 (4,795%)	13.371 (3,252%)	16.802,25 (3,902%)	-4938,66 (-0,027%)
Sulawesi	17.699,2 (3,924%)	14.424,6 (2,934%)	14.488 (2,692%)	15.190,66 (5,141%)	-836,18 (0,405%)
Maluku	10.819 (5,97%)	8.931,5 (5,11%)	6.236,5 (3,455%)	14.141,5 (7,695%)	+1107,5 (+0,575%)
Bali & NTT/B	19.789 (3,59%)	17.254 (3,176%)	16.791 (2,993%)	6.239,33 (1,21%)	-4516,55 (-0,793%)
Papua	28.656 (8,23%)	21.715 (6,31%)	24.733 (7,18%)	12.132 (6,31%)	-5508 (-0,64%)

Angka merupakan rata-rata propinsi di wilayah pulau, dihitung sudah dengan memertimbangkan jumlah propinsi di setiap wilayah pulau pada tahun-tahun terkait. Angka dalam kurung adalah persen terhadap total siswa SD di wilayah pulau terkait. Data dalam Tabel 3 merupakan hasil olahan penulis atas data Departemen Pendidikan Nasional (diakses dari [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) 19 Agustus 2008).

ingkan wilayah-wilayah luar Jawa, bahkan Papua sekalipun. Dalam Tabel 6 kita lihat bahwa sementara persentase putus SD di Kepulauan Maluku dan wilayah Papua selalu lebih dari 5% dalam periode 2001-2006, total jumlah putus SD di Pulau Jawa (yang persentasenya hampir selalu paling kecil) selalu paling banyak se-Indonesia. Bahkan, sementara di Kalimantan, Sulawesi, Bali dan Kepulauan Nusa Tenggara serta di Papua angka putus SD cenderung turun dalam periode

2001-2006, di Jawa angka putus SD justru meningkat rata-rata 7.908,27 per tahun. Rata-rata penambahan angka putus SD di Jawa tersebut jauh dari rata-rata penambahan yang terjadi di Maluku (1107,5) maupun Sumatera (634,33). Fakta ini menegaskan bahwa sekali lagi, jumlah penduduk merupakan variabel yang tidak mungkin diabaikan ketika kita berbicara tentang kebijakan dan pembangunan pendidikan untuk wilayah Jawa.

Uraian dan pembacaan atas data-data sejauh ini menjelaskan bahwa angka buta huruf, baik di wilayah Jawa maupun luar Jawa, merupakan bukti (dan dampak) dari belum meratanya akses pendidikan dasar bagi warga di seantero Tanah Air. Di sana-sini dan dari waktu ke waktu, kita menjumpai rendahnya APS di satu sisi, tetapi, di sisi lain, terbatasnya daya tampung sekolah (khususnya SD) bagi seluruh warga usia sekolah. Selain itu, kita juga melihat fakta masih tingginya putus SD. Bahkan di Jawa, Maluku dan Sumatera, angka putus SD cenderung meningkat. Semua fakta lapangan tersebut mungkin sedikit menjelaskan apa dan seperti apa persisnya problem pemerataan akses pendidikan kita belakangan ini.

## Problem Pemerataan Mutu

Di luar persoalan pemerataan akses, dunia pendidikan Indonesia hari ini juga menghadapi masalah pemerataan mutu. Ketika angka melek huruf mencapai 92,39% pada tahun 2006, ketika APS SD mencapai 97,61% tahun 2007, atau ketika angka putus SD cenderung turun di Kalimantan, Sulawesi, Papu dan Bali-NTT/B, kita masih dihadapkan

pada pertanyaan penting: Seberapa berkualitas proses pendidikan yang (telah) dijalani? Seberapa literate 92,39% warga Indonesia usia 10 tahun ke atas itu? Seberapa terstandar pembelajaran bagi 97,61% warga yang duduk di SD tahun 2007? Pertanyaan-pertanyaan tentang mutu pendidikan penting untuk dijawab satu paket dengan pertanyaan seputar

akses pendidikan. Keduanya (akses dan mutu) merupakan komponen pemerataan pendidikan. Di sini kita paham bahwa tingginya angka melek huruf, tingginya APS maupun rendahnya angka putus sekolah—yang semuanya mungkin dipakai untuk menggambarkan tingkat pemerataan akses—bukanlah indikasi mutu pendidikan. Mutu layanan pendidikan digambarkan (dan kadang-kadang ditentukan) oleh sejumlah aspek kelengkapan infrastruktur pendukung proses pendidikan. Fakta-fakta lapangan tentang kondisi ruang kelas, tingkat pendidikan guru, rasio guru/siswa yang akan dipaparkan berikut ini mungkin memberikan gambaran seberapa bermutu pendidikan dasar di negeri kita hari ini.

Kita mulai dengan kondisi umum fisik gedung dan ruang kelas, khususnya SD. Pada Tabel 7 kita melihat bahwa dalam periode 2003-2007, jumlah SD meningkat rata-rata 315,33 buah. Bersamaan itu, jumlah ruang kelas juga meningkat, rata-rata 11.605,66. Kondisi ruang kelas ini bervariasi antara 'baik', 'rusak ringan' dan 'rusak berat'.

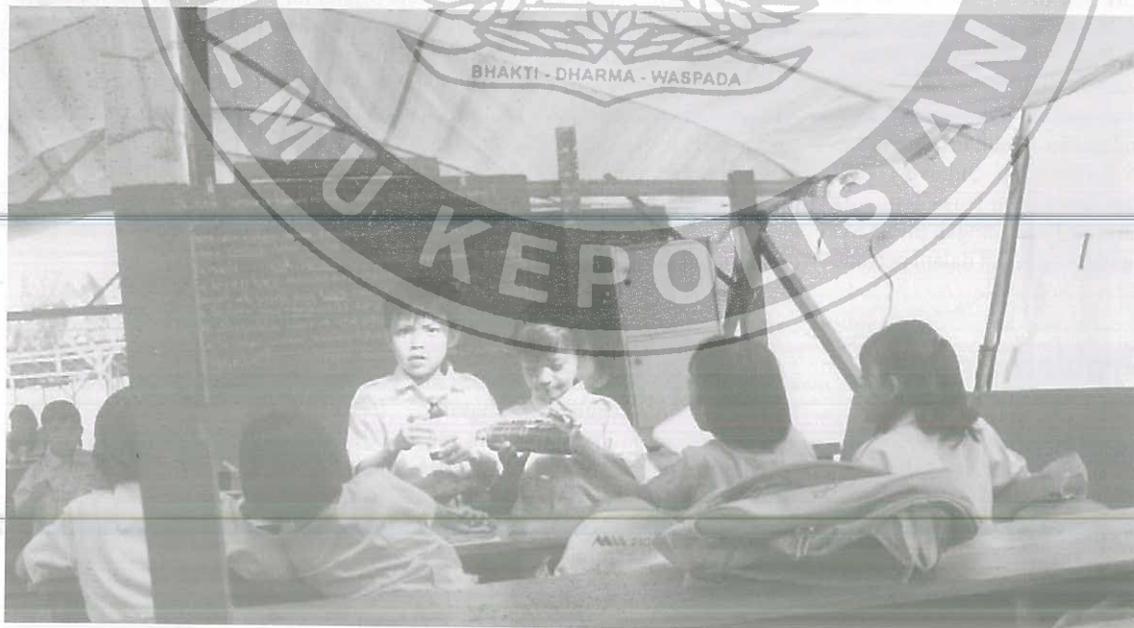
Yang menarik, sementara antara 2003-2007 jumlah ruang kelas dengan kategori kondisi 'baik' meningkat rata-rata 17.335 dan kategori kondisi 'rusak ringan' menurun rata-rata 12.758, jumlah ruang kelas dengan kategori kondisi 'rusak berat' juga meningkat, yakni rata-rata 7.029 buah. Artinya, selain ada penambahan jumlah ruang kelas baru yang kondisinya masuk kategori 'baik', upaya rehabilitasi ruang kelas

tampaknya baru menyentuh sebagian ruang kelas berkategori kondisi 'rusak ringan' dan tidak menyentuh sama sekali ruang kelas kategori 'rusak berat'. Akibatnya, sebagian lain dari ruang kelas kategori 'rusak ringan' menjadi 'rusak berat' dan ruang kelas kategori 'rusak berat' menjadi 'rusak sangat berat', termasuk ambruk. Sayang sekali tidak diperoleh informasi tentang persebaran lokasi geografis ruang-ruang kelas berkategori 'rusak (sangat) berat'. Tetapi bertambahnya jumlah ruang kelas berkategori 'rusak (sangat) berat' hingga rata-rata 7.029 buah dalam periode 2003-2007 menegaskan sinyalemen umum bahwa pemerintah pascareformasi kedodoran dalam membangun infrastruktur publik, termasuk infrastruktur pendidikan.

Tabel 7: Kondisi Umum dan Fisik Ruang Kelas SD di Indonesia 2003-2007

Indikator	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Rata-rata perubahan	
Jumlah SD	145.867	147.793	148.262	146.813	+315,33	
Jumlah ruang kelas milik	883.709	889.427	993.166	918.526	+11.605,66	
K o n d i s i ruang kelas	Baik	390.536	391.117	436.375	442.541	+17.335
	Rusak ringan	290.566	271.589	301.370	252.292	-12.758
	Rusak berat	202.607	226.721	255.421	223.694	+7.029

Angka-angka dalam Tabel 7 merupakan hasil olahan penulis atas data Departemen Pendidikan Nasional (diakses dari [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) 19 Agustus 2008).



Meskipun infrastruktur pendidikan kita tidak memadai, ketersediaan guru dan kepala sekolah sebenarnya cukup memadai, setidaknya-tidaknya dari segi jumlah, untuk mendukung terselenggaranya pendidikan bermutu. Hal ini terlihat misalnya dalam statistik jumlah siswa dan guru/kepala sekolah SD. Pada periode 2003-2007 (lihat Tabel 8), setiap pertambahan sekitar 3 murid SD selalu diikuti pertambahan 1 orang guru. Rasio guru/murid SD dalam rentang tahun-tahun tersebut juga relatif ideal (1:20,67 tahun 2003-2004) dan terus meningkat (1:18,96 tahun 2006-2007). Kondisi ini didukung oleh rasio sekolah/siswa yang cukup

ing banyak. Akibatnya, pada tahun 2005-2006 itu rasio guru/siswa SD di Jawa paling kecil (1:21,33) dibandingkan wilayah lain (Sumatera 1:18,7; Kalimantan 1:16,5; Sulawesi 1:17,66; Maluku 1:18; Bali-NTT/B 1:19,33 dan Papua 1:19). Meskipun demikian, rasio sekolah/guru menunjukkan bahwa di wilayah Papua-lah

Tabel 8: Jumlah Siswa, Guru/Kepala Sekolah dan Rasionya 2003-2007

Indikator	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Rata-rata perubahan	
Jumlah total siswa	25.976.285	25.997.445	25.982.590	26.278.236	+100.650,33	
Siswa menurut jenis kelamin	Laki-laki	13.307.739	13.451.316	13.442.632	13.604.909	+99.056,66
	Perempuan	12.668.546	12.546.129	12.539.958	12.673.327	+1.593,66
Jumlah total guru	1.256.246	1.335.086	1.346.846	1.385.676	+43.143,33	
Guru menurut jenis kelamin	Laki-laki	574.111	565.015	571.934	587.802	+4.563,66
	Perempuan	682.135	770.071	774.912	797.874	+38.579,66
Rasio Sekolah/Siswa	1 : 178	1 : 175,9	1 : 175,24	1 : 178,99	t/s	
Rasio Guru/Siswa	1 : 20,67	1 : 19,47	1 : 19,29	1 : 18,96	t/s	

Angka-angka dalam Tabel 8 merupakan hasil olahan penulis atas data Departemen Pendidikan Nasional (diakses dari [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) 19 Agustus 2008).

Tabel 9: Rasio Kelas/Siswa dan Guru/Siswa SD Menurut Pulau 2005-2006

Wilayah pulau	Kelas/Siswa	Guru/Siswa	Sekolah/Guru
Jawa	1:27,83	1:21,33	1:9,5
Sumatera	1:25,3	1:18,7	1:9,6
Kalimantan	1:22	1:16,5	1:8,5
Sulawesi	1:21,83	1:17,66	1:7,83
Maluku	1:22	1:18	1:7
Bali & NTT/B	1:26	1:19,33	1:9,33
Papua	1:21	1:19	1:6,5

Angka-angka dalam Tabel 9 merupakan hasil olahan penulis atas data Departemen Pendidikan Nasional (diakses dari [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) 19 Agustus 2008).

bagus, yaitu sekitar 1:175, yang jika dibagi ke dalam enam kelas maka di setiap kelas SD terdapat sekitar 29 murid.

Di luar gambaran keseluruhan itu, kita mendapati fakta-fakta menarik antara kondisi di Jawa dan luar Jawa. Dari data 2005-2006 pada Tabel 9 kita tahu bahwa rata-rata jumlah siswa per kelas SD di Jawa paling banyak se-Indonesia. Situasi ini konsisten dengan fakta lain bahwa jumlah penduduk Jawa dan jumlah pendaftar SD di Jawa pal-

jumlah guru di setiap sekolah paling perlu ditingkatkan. Situasi ini agak 'aneh' mengingat rasio guru/siswa di Papua lumayan ideal dan lebih baik daripada di Jawa (1:19 berbanding 1:21,33). Kasus serupa dialami juga Maluku dengan rasio sekolah/guru

1:7; Sulawesi 1:7,83 dan Kalimantan 1:8,5. Seperti halnya di Papua, di wilayah Maluku, Sulawesi dan Kalimantan rasio guru/siswa dan kelas/siswa jauh lebih baik daripada di Jawa, tetapi rasio sekolah/guru tidak lebih ideal daripada di Jawa.

Situasi-situasi 'aneh' terse-

tasi di wilayah luar Jawa dibandingkan di Jawa, upaya menyeimbangkan persebaran guru di wilayah-wilayah tadi dapat berimplikasi pada keharusan penambahan jumlah juga. Meskipun demikian, saya kira tetap perlu dipikirkan lebih dahulu mekanisme penyeimbangan persebaran guru di wilayah luar Jawa selain dengan cara penambahan jumlah.

daya dan infrastruktur. Untuk mencapai pemerataan mutu pendidikan, masalah khusus ini harus diatasi dengan pendekatan khusus pula.

Persoalan lain dengan upaya meningkatkan mutu pendidikan secara keseluruhan adalah besarnya komposisi guru yang belum sarjana. Tabel 10 memperlihatkan bahwa hingga 2004-2005 baru 15,12% atau

Tabel 10: Jumlah Guru/Kepala Sekolah SD dan Tingkat Pendidikannya 1999-20055

Tingkat Pendidikan	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Di bawah D-1	634.668 (55,62%)	575.404 (50,99%)	561.368 (48,19%)	577.012 (46,72%)	525.390 (41,82%)	417.374 (31,26%)
D-1	25.623 (2,25%)	32.541 (2,88%)	27.034 (2,32%)	32.205 (2,61%)	30.907 (2,46%)	17.049 (1,28%)
D-2	382.943 (33,56%)	414.949 (36,77%)	458.139 (39,33%)	495.690 (40,14%)	548.892 (43,69%)	657.712 (49,26%)
D-3/Sar. Muda	24.591 (2,15%)	25.341 (2,25%)	25.978 (2,23%)	26.807 (2,17%)	37.858 (3,01%)	39.545 (2,96%)
S-1	72.947 (6,39%)	79.949 (7,08%)	91.710 (7,87%)	102.539 (8,30%)	112.310 (8,94%)	201.863 (8,94%)
Pascasarjana	396 (0,03%)	391 (0,03%)	579 (0,05%)	674 (0,05%)	889 (0,07%)	1.543 (0,12%)
Total	1.141.168	1.128.475	1.164.808	1.234.927	1.256.246	1.335.086

Persen tingkat pendidikan terhadap jumlah total guru. Sumber: [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) diakses 12 Agustus 2008, data asli Depdiknas tanpa pengolahan.

but saya maknai begini. Jawa membutuhkan lebih banyak penambahan jumlah ruang kelas dan guru di sekolah-sekolah daripada wilayah luar Jawa. Meskipun demikian, wilayah-wilayah luar Jawa, khususnya Papua, Maluku, Sulawesi dan Kalimantan tampaknya membutuhkan perhatian lebih serius daripada Jawa dalam hal penyeimbangan persebaran guru di setiap sekolah. Mengingat besarnya tantangan medan geografi dan minimnya ketersediaan infrastruktur publik seperti sarana transpor-

Jika mau diringkas, uraian dan ulasan atas data Tabel 9 menyadarkan kita bahwa sekalipun secara keseluruhan jumlah ketersediaan guru dan kepala sekolah di Indonesia saat ini cukup memadai untuk mendukung terselenggaranya pendidikan bermutu, problem-problem khusus yang terkait dengan prioritas kebutuhan di berbagai wilayah pulau dapat menjadi penghambat serius dan karena itu perlu dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan. Tantangan terbesar Jawa adalah jumlah kebutuhan pendidikan yang besar dan terus meningkat. Sementara, tantangan terbesar wilayah luar Jawa adalah persebaran sum-

201.863 guru SD yang berpendidikan Sarjana (S-1) dan baru ada 0,12% atau 1.543 orang berpendidikan pascasarjana. Artinya, dari total 1.335.086 guru/kepala sekolah SD tahun itu, 1.131.680 di antaranya belum S-1, bahkan di antaranya ada 417.374 orang yang berpendidikan di bawah diploma I alias hanya setingkat SLTA. Melihat fakta-fakta ini, tantangan peningkatan mutu pendidikan di Indonesia sangat berat mengingat tuntutan profesionalitas guru dari hari ke hari semakin tinggi.

Jika dianggap bagian peningkatan mutu, program sertifikasi guru yang sedang dijalankan pemerintah sesuai

Tabel 11: Rata-rata Lama Bersekolah pada Jenjang Pendidikan Dasar Sembilan Tahun Menurut Wilayah Pulau 1999-2005 (dalam tahun)

Wilayah pulau	1999	2002	2004	2005
Jawa	7,26	7,76	7,8	7,966
Sumatera	7,087	7,566	7,7	7,82
Kalimantan	6,775	7,35	7,475	7,625
Sulawesi	6,975	7,3	7,18	7,3
Maluku	7,6	8,2	8,45	8,5
Bali & NTT/B	5,9	6,466	6,63	6,766
Papua	5,6	6,0	6,6	6,7

Angka-angka dalam Tabel 11 merupakan hasil olahan penulis atas data Departemen Pendidikan Nasional (diakses dari [www.depdiknas.go.id/statistik](http://www.depdiknas.go.id/statistik) 19 Agustus 2008).

amanat UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen baru-lah satu cara saja memperbaiki mutu pendidikan secara keseluruhan. Menyangkut kualitas guru dan kepala sekolah, upaya peningkatan mutu dipastikan akan terkendala jika ukuran mutu di sini adalah tingkat pendidikan formal guru/kepala sekolah. Mengingat jumlah guru/kepala sekolah yang belum/tidak berijazah Sarjana sangat besar, dan mengingat sebagian (besar) dari mereka telah memiliki pengalaman mengajar bertahun-tahun, maka diperlukan terobosan kebijakan peningkatan mutu guru, misalnya dengan menggantikan syarat ijazah sarjana dengan jumlah tertentu pengalaman mengajar. Tanpa terobosan kebijakan, mutu guru/kepala sekolah akan timpang sekali, yakni antara kelompok guru berijazah S-1/S-2 (dan, sebagian, telah tersertifikasi), dan kelompok non-sarjana (dan tidak mungkin tersertifikasi). Ketimpangan mutu guru/kepala sekolah yang mencolok menghambat upaya meningkatkan mutu pendidikan secara keseluruhan.

Persoalan mutu pendidikan

juga terkait dengan pertanyaan “seberapa terdidiklah warga negara yang telah menikmati pendidikan formal?” Tidak untuk menentukan tetapi sekedar membantu membayangkan tingkat keterdidikan formal, kiranya rata-rata lama bersekolah warga pada jenjang pendidikan dasar sembilan tahun pantas dicermati. Data (Tabel 11) menampilkan fakta bahwa tingkat *attainment* (keterselesaian) warga Maluku yang bersekolah pada wajib belajar 9 tahun selalu paling tinggi dibandingkan wilayah-wilayah lain dalam periode 1999-2005. Dengan tingkat *attainment* 8,5 pada tahun 2005. Misalnya, rata-rata warga Maluku yang bersekolah tinggal membutuhkan setengah tahun lagi untuk masuk kategori penduduk yang telah menyelesaikan program wajib belajar. Kondisi tersebut berbeda dengan kondisi di Papua, yang tingkat rata-rata lama bersekolah warganya nyaris sama dengan wilayah Bali dan NTT/B pada tahun 2005, yakni 6,7, tetapi selalu paling rendah pada tahun-tahun 1999, 2002 dan 2004. Artinya, di wilayah Papua dan Bali-NTT/NTB, upaya penuntasan program wajib belajar 9 tahun membutuhkan kerja lebih keras mengingat rata-rata warganya lulus SD saja dan hanya sebagian menikmati SMP, setidaknya-tidaknya kondisi hingga 2005. Yang selalu menjadi fenomena mena-

rik adalah kondisi di Jawa. Ternyata rata-rata lama bersekolah pada program wajib belajar 9 tahun penduduk di Jawa tidak beranjak kisaran *range* 7 dalam periode 1999-2005. Artinya, rata-rata penduduk usia wajib belajar di Jawa masih membutuhkan sekitar dua tahun untuk masuk kategori tuntas wajib belajar 9 tahun. Data tentang situasi rata-rata lama bersekolah mungkin tidak langsung menunjuk pada mutu pendidikan yang telah dijalani warga. Namun, data-data tersebut bisa menggambarkan seberapa terdidiklah warga secara formal.

Secara keseluruhan, persoalan kualitas infrastruktur, jumlah dan rasio guru/siswa/sekolah, dan kualitas formal guru dan kepala sekolah, adalah gambaran kompleksitas persoalan pemerataan mutu pendidikan di Tanah Air hingga hari ini. Bersama dengan aneka persoalan pemerataan akses, persoalan pemerataan mutu menjadi tantangan berat pemerataan pendidikan kita. Tantangan tersebut menjadi semakin berat manakala kita ingat bahwa fakta kemiskinan ada di mana-mana.

## Menemukan Penjelasan Eksternal

Sejauh ini kita melihat dua kumpulan fakta: kemiskinan dan kondisi pendidikan yang memprihatinkan. Tetapi kita tidak tahu apakah satu kumpulan fakta menyebabkan/disebabkan oleh satu kumpulan fakta lainnya. Apakah kemiskinan menyebabkan suramnya situasi pendidikan, atau sebaliknya? Misalnya, apakah tingginya angka non-partisipasi sekolah disebabkan oleh tingginya jumlah warga yang memiliki masalah kesehatan? Atau, apakah banyaknya warga dalam kategori di bawah kemiskinan akibat tingginya angka putus sekolah dan rendahnya rata-rata lama bersekolah? Sejauh ini kita mengetahui bahwa masing-masing kumpulan fakta itu ada, tetapi kita tidak mengetahui dan dapat menjelaskan bagaimana persisnya hubungan antarkedua kumpulan fakta.

Untuk menjelaskan hubungan fakta kemiskinan dan fakta suramnya pendidikan dasar, kita memerlukan penjelasan eksternal, yakni data atas variabel-variabel di luar fakta-fakta itu. Misalnya, diperlukan data-data demografi sosial ekonomi: Apa dan

di mana pekerjaan penduduk yang tidak sekolah dan buta huruf? Apa pekerjaan orangtua/wali dari siswa SD yang putus sekolah? Mengapa seorang anak putus sekolah? Apa yang dilakukannya setelah putus sekolah? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut penting artinya untuk menemukan penjelasan tentang hubungan fakta-fakta kemiskinan dan situasi pendidikan kita. Sayangnya, tulisan ini tidak didukung data-data demografi sosial-ekonomi, maka hanya terbatas dalam menguraikan penjelasan eksternal dalam hubungan kemiskinan dan pendidikan.

Meskipun demikian, data-data yang sudah dipaparkan menegaskan seberapa jauh kita telah mengolah potensi pendidikan sebagai *driving force* perubahan dan transformasi masyarakat. Sementara fakta-fakta kemiskinan terus menghantui, tampaknya kita relatif belum beranjak ke mana-mana dengan penempatan pendidikan sebagai ujung pendobrak lingkaran setan kemiskinan struktural.

## Kemiskinan, Pendidikan dan Pengangguran Terdidik

Kemiskinan menghambat upaya pemerataan pendidikan. Orang miskin, apalagi mereka dalam kondisi berjuang untuk sekedar bertahan hidup—bukan berjuang untuk hidup layak—memprioritaskan terpenuhinya kebutuhan sangat dasar, yakni makan. Pendidikan tergeser dari skala prioritas kebutuhan yang harus dipenuhi. Saya kira ini sikap alami siapapun yang berada dalam perjuangan bertahan hidup. Di sini, kemiskinan menjadi faktor eksternal pendidikan yang memutus peluang terpenuhinya hakikat kemanusiaan manusia, yakni pengembangan intelektualitas melalui forum formal pendidikan yang secara umum disepakati masyarakat dunia, yakni sekolah. Karena kemiskinan tidak muncul begitu saja tetapi hampir pasti disebabkan oleh suatu kebijakan politik, budaya maupun kondisi

sosial terstruktur lainnya, maka terhambatnya pemerataan pendidikan akibat kemiskinan dapat diartikan sebagai dampak dari kondisi makro dalam masyarakat yang tidak mendukung pemerataan pendidikan. Dalam tataran ini, dengan kata lain, upaya meningkatkan pemerataan pendidikan harus difakukan dengan terobosan atas kebijakan politik dan struktur sosial-budaya masyarakat.

Meskipun demikian, tercapainya pemerataan pendidikan bukanlah tujuan di dalam dirinya sendiri. Tercapainya pemerataan harus diarahkan pada tujuan lebih besar, yakni terbentuknya individu dan masyarakat yang memiliki karakter terdidik. Di sini, pemerataan adalah strategi untuk menampilkan pendidikan sebagai daya gebrak atau *driving force* transformasi sosial. Upaya mewujudkan

tujuan ini bukan tanpa masalah. Banyak orang terdidik yang tidak menampilkan karakter (dan kualitas) keterdidikan, dalam arti bahwa sikap dan pilihan hidupnya tidak membawa implikasi yang mengentaskan sesamanya (bahkan dirinya sendiri) dari belenggu struktur sosial-politik masyarakat. Dalam konteks ini, pendidikan tidak mengentaskan individu dan masyarakat dari kemiskinan, tetapi justru menjadi bagian masalah sosial dan kadang menimbulkan masalah sosial baru.

Salah satu contoh dari persoalan baru tersebut adalah pengangguran terdidik. Tidak selalu tingginya tingkat pendidikan seseorang menjamin keterserapan tenaga kerja dalam dunia kerja. Dalam beberapa kasus, tingkat pendidikan yang lebih tinggi justru menghalangi keterserapan seseorang ke dunia kerja akibat perhitungan investasi yang telah dilakukan demi pendidikan dan harapan (terlalu) tinggi atas hasil pendidikan yang diperoleh. Sekalipun ada banyak faktor di balik fenomena pengangguran terdidik; sekalipun keterserapan ke dunia kerja hanyalah salah satu indikator keberhasilan/kegagalan pendidikan; dan sekalipun pendidikan formal hanyalah salah satu aspek dari karakter keterdidikan (baca: kebudayaan), banyaknya tenaga terdidik yang mengganggu secara langsung maupun tidak langsung mengurangi potensi pendidikan sebagai *driving force* transformasi masyarakat. Ada semacam opportunity loss. Warga negara berpendidikan tinggi diandaikan mampu bukan hanya menemukan sumber penghidupannya sendiri, tetapi juga mem-

buka jalan penghidupan bagi warga negara lain yang tidak berpendidikan. Dengan banyaknya jumlah pengangguran terdidik, peluang terdabraknya lingkaran kemiskinan struktural tereduksi dan justru menjadi kian kompleks akibat persoalan pengangguran terdidik itu.

Pada bagian-bagian berikut ini, kita akan melihat secara konseptual dan teoritis posisi pendidikan sebagai *driving force* transformasi sosial. Setelah itu, kita ulas fenomena pengangguran terdidik di negeri ini. Di sini diasumsikan bahwa daya gerak pendidikan terhadap jerat kemiskinan struktural berlangsung, antara lain, melalui lapangan pekerjaan yang membuka peluang pada penghasilan ekonomi warga secara lebih baik.

## Pendidikan sebagai Driving Force Transformasi Sosial

Kita perlu melihat perkembangan konsepsi fungsi atau peran pendidikan sebagai *driving force* transformasi sosial untuk mencermati apa yang keliru ataupun tidak pas dengan aspek mikro praktek pendidikan kita. Fungsi ataupun peran pendidikan terus berkembang sesuai tuntutan dan harapan masyarakat.

Pandangan mula-mula yang banyak diterima adalah bahwa pendidikan formal berfungsi utama untuk reproduksi kelas sosial dan ekonomi masyarakat. Namun, pandangan post-modern yang muncul belakangan merombak wacana klasik yang relatif mapan itu dengan pengajuan pertanyaan-pertanyaan radikal tentang hegemoni, dominasi, resistensi dan isu-isu hubungan kekuasaan dalam sekolah dan praktek pendidikan. Kajian kritis tentang pandangan-pandangan ini dilakukan antara lain oleh London (2002), Mangunwijaya (1999), Fernandes (1988), Giroux (1980; 1981; 2000), Caughlan (2005), Schutz (2004), Bill Ashcroft (n/d).

Menurut pandangan yang menganggap pendidikan formal se-

bagai jalan mereproduksi kelas sosial dan ekonomi masyarakat, sekolah merupakan institusi sosial dan kultural tempat individu-individu murid dilatih dalam bentuk pengetahuan dan disposisi sikap tertentu yang sesuai kepentingan ideologis kelompok berkuasa. Dalam konteks dunia politik yang lebih luas, perspektif reproduksi memandang sekolah dan proses pendidikan di dalamnya melulu sebagai alat (aparatus) negara. Ia objek kekuasaan negara.

Praktek pendidikan sebagai proses reproduksi kelas sosial dan ekonomi dapat dicermati misalnya pada praktek pendidikan kolonial di Indonesia. Sekolah-sekolah rendah didirikan pemerintah kolonial untuk "mendidik" masyarakat pribumi dengan keterampilan dasar baca-tulis dan berhitung yang dibutuhkan sektor perkebunan dan pemerintahan. Sekolah menjadi alat efektif bagi pemerintah kolonial untuk memperoleh tenaga kerja rendahan yang terampil dan murah.

Giroux (1981) mencatat bahwa ada perubahan tekanan dalam teori

pendidikan sebagai reproduksi, yaitu dari reproduksi sosial ke reproduksi kultural ke reproduksi sosio-kultural. Perubahan tekanan ini membantu kita memahami dinamika hubungan kekuasaan secara terbatas. Namun, Giroux juga mengingatkan bahwa teori reproduksi saja tidak cukup untuk menjelaskan kompleksitas hubungan kekuasaan di dunia pendidikan karena teori reproduksi hanya memberi tekanan satu arah pada cara kerja kekuasaan dalam masyarakat (Giroux 1981:12).

Menurut Giroux, perspektif reproduksi sosial memandang institusi pendidikan sebagai stasiun atau terminal pelatihan individu-individu, yang kemudian menjadi cakup dalam memertahankan kelas

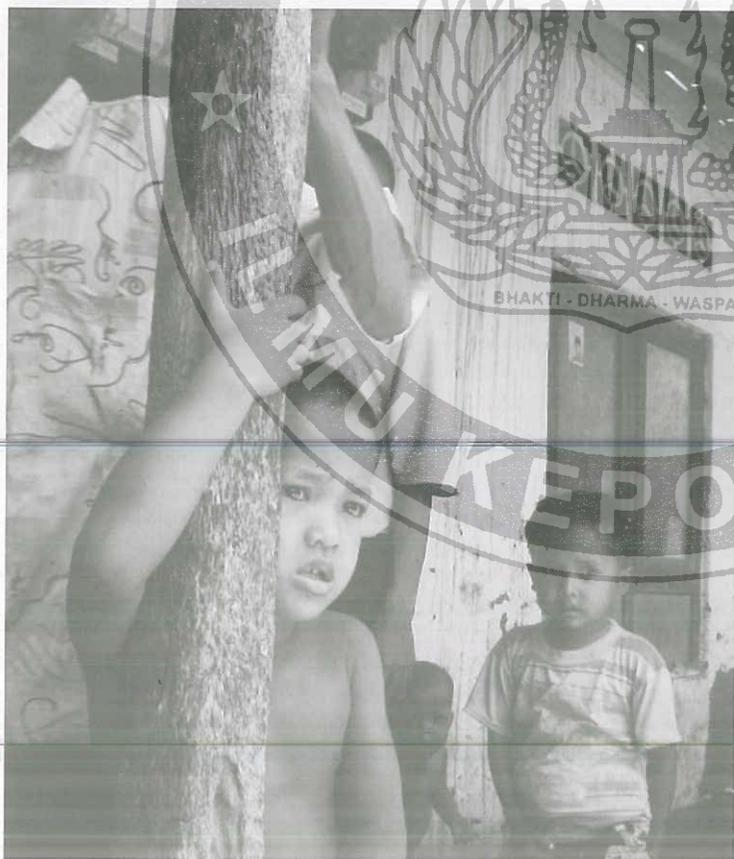
ekonomi dan sosial di dalam masyarakat kapitalis. Sementara itu, perspektif kultural menekankan bagaimana budaya sekolah direproduksi dan diperkoleh dan bagaimana upaya mereproduksi budaya sekolah sekaligus berperan memediasi reproduksi kelas masyarakat. Di sisi lain, perspektif sosio-kultural menelisik pemaknaan struktur kekuasaan di antara aspek-aspek yang ditekankan dalam perspektif reproduksi sosial maupun kultural. Orientasi perspektif sosio-kultural adalah menunjukkan bahwa kekuasaan terbentuk dan bekerja melalui individu-individu; bahwa kekuasaan dalam dunia pendidikan memang dibutuhkan dan tidak hanya menjadi faktor penghambat.

Apa yang hilang dalam konsepsi teori reproduksi, kata Giroux (1980), adalah tekanannya pada kenyataan tentang multidimensionalitas kekuasaan. Teori reproduksi menganggap

kekuasaan bekerja dalam satu arah melalui hegemoni satu kelompok kelas masyarakat atas kelompok kelas lainnya. Cara kerja teori reproduksi seolah-olah mengasumsikan bahwa kekuasaan tercipta hanya untuk tujuan dominasi antarkelas tanpa kelas yang didominasi melakukan perlawanan dan bersikap resisten.

Padahal, kata Giroux (1981:12) mengutip Michel Foucault (1979), "kekuasaan tidak pernah bersifat monolitik; kekuasaan tidak pernah dapat betul-betul digenggam hanya dalam satu tangan atau satu pemahaman". Dalam kalimat Fernandes (1988), memandang sekolah hanya sebagai arena reproduksi kelas berarti mengabaikan potensi resistensi, penentangan dan perlawanan yang mungkin diusung oleh golongan kaum tertindas yang menjadi objek hegemoni kekuasaan. Karena itu, menurut Fernandes (hlm. 169), perspektif resistensi menjadi berguna untuk memahami "praktek nyata pendidikan sekolah tempat berlangsungnya interaksi dan hubungan dominasi/subdominasi".

Tidak seperti teori reproduksi, teori resistensi memandang sekolah dan proses pendidikan sebagai arena perjuangan meraih kebebasan insani dari dominasi kelas pengontrol (Giroux 2003). Dalam konsepsi ini, makna identitas, tanda-tanda kultural dan material yang coba ditanamkan oleh kelompok kelas dominan pada kesadaran kelompok marjinal, diragukan kebenarannya melalui apa yang oleh David F. Labaree (1986) dikategorikan sebagai pengabaian perangkat standar interaksi didaktis, kurikulum, buku sekolah dan ukuran-ukuran pedagogis, demi perubahan dan keterlibatan sosial. Dilihat dari perspektif teori resistensi, Giroux (2000) berpendapat, sekolah dan praktek pendidikan merupakan wilayah publik tempat individu belajar terlibat secara aktif dan kritis dalam perubahan masyarakat yang berkelanjutan. Dalam arti ini, sekolah memainkan peran politis dalam perlawanan ter-



hadap dominasi kelas.

Meskipun demikian, teori resistensi sesungguhnya tidak bekerja dengan cara kaku begitu. Para teoretisi pedagogi kritis seperti Henry Giroux yang tadi sudah disebut (Giroux 1980, 1981, 2000, 2003), Giroux dan Michele Schmidt (2004) serta teoretisi pendidikan komparatif seperti Gail P. Kelly dan Philip Altbach (1984), telah lama mengajukan pertanyaan-pertanyaan radikal tentang sejauh apa teori resistensi betul-betul beranjak dari paradigma dominasi kelas. Dengan kata lain, seberapa jauh misi keterlibatan aktif dan kritis dalam dan untuk perubahan sosial yang diusung teori resistensi terbebas dari motivasi atau nuansa ideologi hegemonik dari pengobar resistensi itu, juga harus diuji dan dikaji secara mendalam.

Pemikir pendidikan Aaron Schutz (2004) menunjukkan bahwa model kontrol kekeluargaan, yang diterapkan sebagai mekanisme disiplin di dalam ruang kelas yang berisi anak-anak dengan masalah-masalah sosial, ternyata dapat memancing keterlibatan kritis, reflektif dan kreatif individu-individu. Meskipun demikian, model kontrol kekeluargaan tersebut tetap saja mengarahkan keterlibatan para murid demi "memenuhi tujuan yang telah digariskan institusi sekolah dan guru" (hlm. 3). Dalam konteks ini, semangat demokratis yang diusung model kontrol kekeluargaan sebagai alternatif model-model disiplin tradisional yang keras, jatuh kembali ke dalam praktik lain dari hegemoni. Akibatnya, kata Caughlan (2005), alih-alih menekankan keterlibatan murid dalam perubahan sosial, baik kontrol model kekeluar-

gaan maupun disiplin ketat memancing resistensi baru para murid.

Uraian Schutz dan Caughlan menyiratkan adanya intervensi kekuasaan baik dalam pendekatan reproduksi maupun resistensi untuk menjadikan sekolah tempat perjuangan politis publik melawan dominasi kelas. Itu berarti, baik teori reproduksi maupun resistensi didasarkan pada kerangka pikir kekuasaan dan bagaimana kekuasaan tersebut bekerja secara dinamis. Akibatnya, makna apapun yang dihasilkan oleh proses persekolahan bagi identitas dan kesadaran sosial murid tidak pernah terbebas dari nilai-nilai ideologis yang terkonstruksi dalam atmosfer institusi sekolah. Catatan Schutz dan Caughlan ini penting untuk memahami secara relatif seimbang hubungan sekolah dan masyarakat, yang sejauh ini terjebak dalam paradigma reproduksi kelas dan resistensi politik yang saling bersaing.

Meskipun demikian, antropolog budaya seperti Jean Comaroff dan John Comaroff (1991) mengingatkan kemungkinan masih terjadinya parsialitas dalam memahami identitas. Sekolah memang merupakan terminal/stasiun reproduksi kelas maupun arena perjuangan, tempat ideologi-ideologi hegemonik diperlawankan melalui hubungan kekuasaan. Namun, cara para murid memahami dan memandang identitas dan perannya dalam masyarakat bukan semata-mata merupakan hasil dari proses persekolahan. Dengan kata lain, makna tentang identitas diri dan peran sosial yang dipahami murid dan dijadikan landasan gerakan sosial mereka, tidak selalu mencerminkan garis ideologis sekolah tempat mereka belajar. Menurut Comaroff bersaudara, yang penting ditekankan adalah cara pandang "keluar" dalam memandang institusi pendidikan formal dan peran sosial-politiknya. Diperlukan paradigma yang "keluar" dari paradigma hegemoni demi pemahaman konstruksi identitas dalam proses pendidikan.

Sebagai ringkasan dapat dikatakan

hal berikut ini. Pandangan-pandangan tentang hubungan antara pendidikan dan masyarakat selalu berubah sejalan dengan waktu. Pandangan klasik melihat institusi pendidikan sebagai arena reproduksi ekonomi dan kelas sosial masyarakat. Kemudian, menurut perspektif resistensi, sekolah menjadi arena perjuangan melawan dominasi kelas. Lalu muncul pandangan "di antara" yang menganggap tujuan sekolah adalah reproduksi kelas sosial-ekonomi sekaligus arena perjuangan melawan dominasi kelas. Pandangan-pandangan tersebut dikritik masih terjebak dalam paradigma hubungan kekuasaan. Maka muncul pandangan postmodernis yang menekankan proses pendidikan tidak semata-mata dalam konteks hubungan kekuasaan, tetapi dalam konteks pencarian identitas dan penumbuhan kesadaran tentang identitas dengan faktor budaya berada pada posisi sangat penting. Pandangan-pandangan tentang hubungan pendidikan dan masyarakat (dan dampak yang diharapkan muncul dari hubungan itu) terus berubah sepanjang jaman sesuai alam pikir dan kebutuhan kontekstual masyarakat.

Dalam konteks Indonesia hari ini, harus diakui, teori resistensi merupakan perangkat konseptual yang paling relevan diterapkan untuk membaca persoalan-persoalan kebijakan dan praktik pendidikan. Alasannya, masih terdapat fakta-fakta kemiskinan struktural di negeri yang telah merdeka selama 63 tahun ini. Adanya kemiskinan struktural menyurutkan "panggilan" atau "misi" pendidikan harus mampu mendobrak dominasi kelas sosial-ekonomi yang, melalui aneka mekanisme, membelenggu sebagian (besar) warga masyarakat dalam kemiskinan. Sayangnya, pendidikan formal kita tampaknya belum memunculkan daya gebrak yang secara dramatis merombak struktur-struktur dan ketidakadilan yang menjadi akar kemiskinan. Salah satu bukti mlememnya pendidikan formal kita itu adalah tingkat pengangguran terdidik.

## Fakta Pengangguran Terdidik: Cermin Lemahnya Driving Force

Bukan penyebab di dalam dirinya, tetapi tingginya pengangguran terdidik di Indonesia selama lebih dari sepuluh tahun terakhir adalah indikasi nyata tentang lemahnya fungsi pendidikan sebagai *driving force* transformasi masyarakat.

Dalam beberapa kali kesempatan, saya telah mengutip, menguraikan dan mengulas data-data pengangguran terdidik dari beberapa sumber. (Lihat "Penganggur Lulusan Universitas", Kompas 22/9/2006, hlm. 6; Dasar-dasar intelektualitas; Yang terlupakan dalam hubungan universitas dan dunia kerja. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2007.) Ijinkan saya mengutip kembali data-data tersebut dengan ulasan klasifikasi tingkat pendidikan sekedar sebagai bukti statistik bahwa ada yang keliru dengan aspek mikro praktek pendidikan kita.

Saya ingin mengulangi menyajikan fakta-fakta ini. Data Harian Kompas yang dikutip dari BPS (Kompas, 4/3/1997) menunjukkan, tahun 1989 dan 1995 laju peningkatan pengangguran lulusan Perguruan Tinggi (PT) adalah 22,73% per tahun (SLTP dan SLTA 14,97%; SD dan putus sekolah 29,70%). Dari laju peningkatan pengangguran lulusan

PT 22,73%, jumlah pengangguran lulusan universitas tertinggi di antara lulusan PT bentuk lainnya (seperti Akademi), yaitu 61.007 orang (1989) dan 241.413 (1995). Persentase pertumbuhan pengangguran lulusan universitas terhadap total angkatan kerja menempati posisi tertinggi kedua setelah lulusan SMA, yakni 10,93% tahun 1989 (SMA, 16,87%) dan 12,36% tahun 1995 (SMA, 18,09%).

Setelah krisis 1997, sebagaimana ditunjukkan data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (<http://www.nakertrans.go.id/pusdatinnaker/BPS/Penganggur/Penganggur.htm> dan [http://www.nakertrans.go.id/pusdatinnaker/BPS/Penganggur/index\\_penganggur.php](http://www.nakertrans.go.id/pusdatinnaker/BPS/Penganggur/index_penganggur.php)), jumlah penganggur sarjana universitas cenderung turun-naik, namun angka absolutnya tetap lebih tinggi daripada penganggur diploma lulusan akademi. Tahun 2000 jumlah penganggur sarjana lulusan universitas 277.000 orang (akademi: 184.000), tahun 2001: 289.000 (252.000), 2002: 270.000 (250.000), dan 2003: 245.000 (200.000), 2004: 348.000 (237.000), dan 2005: 385.418 (322.836). Lebih dramatis lagi, data BPS terbaru yang disiarkan Kompas (Kompas 22/8/2008) menyebutkan bahwa hingga Februari 2008

terdapat tak kurang dari 4.516.100 penganggur terdidik, atau lebih dari 50% jumlah total penganggur yang mencapai 9.427.600 (lihat Gambar fakta Terbaru Pengangguran Terdidik).

Melihat data-data itu, pertanyaan yang langsung muncul adalah apa penyebab tingginya pengangguran terdidik? Sejumlah pengamat sepakat bahwa ada banyak penyebab di balik tingginya angka pengangguran terdidik. Kalangan ekonom cenderung menyebut kekakuan lapangan ker-



ja sebagai penyebab tidak terserapnya tenaga kerja terdidik. Kembali ke tulisan Siswono Yudho Husodo yang dirujuk di awal tulisan, pertumbuhan ekonomi yang tahun 2008 mencapai 6% tidak terlalu banyak

sional. Ketiga prinsip dasar tersebut adalah pemerataan, kemandirian dan integrasi. Kemandirian dan integrasi terkait erat dengan perkembangan masyarakat. Tentang pemerataan dapat dikatakan berdasarkan uraian bagian-bagian sebelumnya bahwa wilayah Jawa dan luar Jawa memiliki prioritas pembangunan pendidikan yang berbeda. Di Jawa, problem pemerataan akses terkendala oleh jumlah penduduk yang sangat besar dan terus bertambah setiap tahun. Di luar Jawa, terutama wilayah Papua, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku, problem pemerataan akses terkendala oleh timpangnya persebaran infrastruktur dan fasilitas pendidikan dan sarana publik, misalnya sarana transportasi. Diperlukan strategi dan pendekatan pembangunan yang dapat mengatasi kendala di masing-masing wilayah agar akses pendidikan semakin merata.

Fakta Terbaru Pengangguran Terdidik

**Penganggur Menurut Pendidikan** (dalam ribu)

	Tidak/belum pernah sekolah	Belum/tidak tamat sekolah	SD	SLTP	SLTA Umum	SLTA Kejuruan	Diploma I, II, III/ Akademi	Universitas	JUMLAH	
2003	352,5	710,4	2.495,9	2.458,9	2.435,8	1.037,1	202,8	245,9	9.939,3	
2004	336,0	668,3	2.275,3	2.490,9	2.441,2	1.254,3	237,3	348,1	10.251,4	
2005	Feb	342,7	670,1	2.541,0	2.680,8	2.680,8	1.250,8	322,8	385,4	10.854,3
	Nov	264,5	673,5	2.729,9	3.151,2	3.069,3	2.037,6	308,8	395,5	11.899,3
2006	Feb	234,5	615,0	2.675,5	2.860,0	2.842,9	1.204,1	297,2	375,6	11.104,7
	Agt	170,7	611,3	2.589,7	2.730,0	2.851,5	1.305,2	278,1	395,6	10.932,0
2007	Feb	145,8	520,3	2.753,5	2.643,1	2.630,4	1.114,7	330,3	409,9	10.547,9
	Agt	94,3	438,58	2.179,8	2.264,2	2.532,2	1.530,3	397,2	566,6	10.011,1
2008	Feb	79,8	448,4	2.216,7	2.166,5	2.204,4	1.165,6	519,9	626,2	9.427,6

Sumber: Badan Pusat Statistik sebagaimana diberitakan Kompas 22 Agustus 2008.

menyerap tenaga kerja, termasuk tenaga kerja terdidik. Artinya, tingginya pengangguran terdidik disebabkan oleh faktor eksternal pendidikan, misalnya ekonomi.

Meskipun demikian, menurut hemat saya ada faktor-faktor internal dari proses pendidikan yang turut memengaruhi tingginya angka pengangguran terdidik. Faktor-faktor itu menyangkut setidaknya tiga hal, yaitu *mismatch* (ketidaksambungan) kurikulum pendidikan dasar, menengah dan tinggi; lemahnya tekanan pada pengembangan dasar-dasar intelektualitas siswa/mahasiswa selama proses pembelajaran; dan misorientasi (disorientasi) manajemen pendidikan. Akibat faktor-faktor internal ini dan diperparah situasi eksternal menyangkut kondisi ekonomi, peningkatan angka pengangguran terdidik merupakan paradoks dunia pendidikan kita. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa misi pencerahan dari proses pendidikan kita tidak berlangsung secara optimum—untuk tidak mengatakan tidak berlangsung sama sekali. Artinya, alih-alih memutus mata rantai kemiskinan dengan gebrakan pada dominasi struktur sosial yang memiskinkan, pendidikan justru menjadi bagian dari proses pemiskinan itu sendiri. Mereka yang lulus/selesai dari suatu program pendidikan tidak dengan sendirinya menjadi individu mandiri yang kritis dan mampu berpikir kreatif sebagaimana mereka seharusnya. Di sini, uraian ini hanya menunjuk pada kasus tingginya angka pengangguran terdidik. Meskipun demikian, peluang kemungkinan tetap terbuka bahwa tingginya angka pengangguran terdidik merupakan cermin lemahnya fungsi pendidikan sebagai *driving force* transformasi masyarakat.

**Simpul Kecil**

Mengakhiri tulisan ini, ijin kan saya mencatat dua hal sebagai pengingat dan usulan. Pertama, upaya memperbaiki pendidikan (khususnya pendidikan dasar) di Indonesia kiranya perlu mempertimbangkan prinsip-prinsip pokok yang melandasi terbentuknya sistem pendidikan na-

Kedua, upaya mengolah potensi pendidikan sebagai *driving force* transformasi sosial—sebagai daya gebrak memutus rantai kemiskinan struktural—perlu ditempuh dengan menguatkan kembali aspek non-didaktis dari proses pembelajaran di sekolah. Dalam teori pedagogi klasik, aspek non-didaktis itu disebut *disciplinae*, yaitu disposisi sikap atas kepemilikan ilmu pengetahuan (*scientia*). Dibahasakan sederhana, usulan saya ini sama sekali bukan ide baru. Proses pendidikan sebaiknya tidak menitikberatkan pada pemerolehan ilmu pengetahuan, tetapi pemerolehan cara-cara dan sikap untuk memperoleh ilmu pengetahuan. Gampangnya, merujuk misi pendidikan global abad ke-21 yang digariskan UNESCO, proses pendidikan perlu diarahkan pada tiga prinsip: *learning to learn, learning to do, learning to live together*. Hanya dengan demikian daya gebrak pendidikan dapat dihidupkan untuk memutus rantai struktur-struktur sosial dan ketidakadilan yang masih membelenggu sebagian (besar) warga bangsa kita hingga hari ini.