

## TANTANGAN PEMBARUAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

**Madekhan**

*Universitas Islam Lamongan*

Email: [madekhan@unisla.ac.id](mailto:madekhan@unisla.ac.id)

---

**Article History:**

Received : 11-06-2021

Revised : 28-08-2021

Accepted : 14-09-2021

**Keyword :**

*Reformation; Education;  
Challenges*

**Kata Kunci:**

*Pembaruan; Pendidikan;  
Tantangan*

**Abstract:** *Colonialism has resulted in its own complexity in the process of reforming education in Indonesia. The diversity of the archipelago, from a social, political and cultural perspective, is no less important as factors that complicate the performance of educators, the government, as well as educational planners in developing the world of education in Indonesia. Although the education system in general has advanced in a series of adjustments and reforms, until now the challenges of reforming education lie in at least 3 major aspects. First, the geographical aspect where there are various geographical conditions, and the distance that separates the islands in Indonesia. Second, social diversity where despite a drastic decline in illiteracy and dropout rates over the last 50 years, there are still disparities in the quality of education between urban, rural and remote areas. Third, the teaching culture is more oriented to the assumption of cognitive targets that should be mastered by students.*

**Abstrak:** *Kolonialisme telah mengakibatkan kerumitan tersendiri dalam proses pembaruan pendidikan di Indonesia. Keanekaragaman Nusantara, dari sisi sosial, politik dan budaya juga tidak kalah penting menjadi faktor-faktor yang mempersulit kinerja para pendidik, pemerintah, sekaligus para perencana pendidikan dalam mengembangkan dunia pendidikan di Indonesia. Meski sistem pendidikan secara umum sudah maju dalam serangkaian penyesuaian dan pembaruan, namun sampai saat ini tantangan pembaruan pendidikan setidaknya berada pada 3 aspek besar. Pertama, aspek geografi dimana beragamnya kondisi geografis, dan jarak yang memisahkan antar pulau di Indonesia. Kedua, keragaman sosial dimana meski terjadi penurunan drastis buta huruf dan tingkat putus sekolah selama 50 tahun terakhir, namun masih terdapat disparitas kualitas pendidikan antara wilayah perkotaan, pedesaan dan daerah terpencil. Ketiga, kultur pengajaran yang lebih berorientasi pada asumsi target pengetahuan yang seharusnya dikuasai peserta didik.*

## Pendahuluan

Seperti halnya di banyak negara Asia, pengajaran agama merupakan bentuk pendidikan pertama yang dinikmati anak-anak Nusantara. Pada awal abad kelima, para agamawan Buddha dan Hindu secara teratur singgah di Nusantara dalam perjalanan ke India, sebagai situs peziarahan agama tersebut kala itu. Meskipun tidak ada sekolah formal, persinggahan para agamawan ini memberi kesempatan penduduk Nusantara mendapatkan pendidikan teologi, sastra, bahasa dan sains.<sup>1</sup> Hasilnya, Nusantara di Abad 5 telah terkenal sebagai pusat pengajaran agama.<sup>2</sup> Setidaknya, pendidikan bersumber daya agama demikian berlangsung sampai akhir periode era Hindu-Budha.

Kehadiran Islam pertama kali di Nusantara tercatat pada abad ketiga belas, ketika masuknya pedagang asing menyebarkan agama Islam sambil tetap menjalankan usaha perdagangan di seluruh wilayah Nusantara. Pada akhir abad keenam belas, Islam telah menjadi agama dominan di Nusantara, ditandai dengan lahirnya “pesantren” sebagai symbol sistem pendidikan massal (umum) pertama di Indonesia. Pesantren, mewakili sebuah kelembagaan pendidikan yang memusatkan diri pada pengajaran bahasa, teks, dan doktrin Islam.<sup>3</sup> Kehidupan di pesantren, yang terletak terutama di daerah pedesaan, berhasil menyediakan pengalaman belajar yang lengkap: murid(santri) berdiam di asrama (pondok) dan setiap hari menghabiskan sebagian waktunya bekerja di lahan pertanian, di samping belajar teks suci (kitab kuning). Santri pesantren Nusantara abad ini, kelak kemudian menjadi tokoh-tokoh agama, penasehat kerajaan, termasuk menjadi kelas berpengaruh dalam kekuasaan. Pada tahap selanjutnya, berdirilah sekolah Islam (Madrasah) untuk memenuhi kebutuhan pendidikan anak-anak Muslim.<sup>4</sup>

Bentuk lain pendidikan agama di Nusantara dihasilkan dari implikasi perdagangan rempah-rempah oleh pedagang Portugis. Mereka menguasai Kepulauan Maluku selama abad keenambelas. Misionaris Katolik Roma yang mengikuti para pedagang mendirikan seminari-seminari untuk melayani anak-anak mereka. Untuk menciptakan dukungan yang kuat bagi agama mereka di Asia Tenggara, selain menanamkan agama Katolik ke penduduk lokal, mereka mengajarkan membaca, menulis, dan matematika. Meskipun pengaruh misionaris Katolik terbatas pada sebagian kecil wilayah Nusantara, namun hal itu memiliki dampak yang berkelanjutan sampai saat ini.

Dalam kerangka menemukan sejumlah dimensi signifikan dalam pembaruan pendidikan di Indonesia, kajian berikut bertujuan untuk secara khusus menelaah tantangan pendidikan dalam perspektif kesejarahan dan kekinian. Hal ini mengacu pada

---

<sup>1</sup> Ricklefs, Merle C. 1981. *A History of Modern Indonesia Since 1300* (Stanford, CA: Stanford University Press).

<sup>2</sup> Djojonegoro, Wardiman. 1997. *Lima Puluh Tahun Pembangunan Pendidikan Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan).

<sup>3</sup> Peacock, James L. 1973. *Indonesia: An Anthropological Perspective* (Pacific Palisades, CA: Goodyear Publishing).

<sup>4</sup> Steenbrink, Karel, 1994. *Pesantren, Madrasah, Sekolah* (Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial).

bahwa kondisi dan dinamika kesejarahan maupun kontemporer pendidikan di Indonesia masih sangat relevan untuk menjadi titik tolak pemecahan masalah pendidikan. Permasalahan-permasalahan di institusi pendidikan negeri maupun swasta yang sangat beragam, dari pola pengajaran, materi dan kurikulum, maupun berbagai kebutuhan sosial dan pengetahuan pendidik dan peserta didik diyakini menjadi bagian yang tidak bisa dilepaskan dari pembaruan sistem pendidikan di Indonesia.

### **Pendidikan di Era Kolonialisme**

Lanskap pendidikan di Indonesia berubah drastis sejak kedatangan Belanda di akhir abad keenam belas. Awalnya, Belanda tidak memberikan akses pendidikan untuk anak-anak Indonesia. Meski terdapat sebagian kaum muda belajar di pesantren dan di sekolah-sekolah misionaris Katolik, namun tercatat sebagian besar masyarakat Indonesia belum memiliki akses Pendidikan kala itu. Apalagi pemerintah kolonial Belanda membagi masyarakat ke dalam dua kelas sosial. Petani, buruh, dan pelayan sebagai bagian dari masyarakat kelas bawah, dan kelas priyayi atau kelas atas berisi karyawan dan pegawai negeri yang bekerja untuk pemerintahan kolonial.<sup>5</sup> Sementara etnis Tionghoa dipisahkan dari kedua kelas sosial ini.

Tiga jenis sistem persekolahan secara terpisah dikembangkan untuk melayani tiga kelompok berbeda (Eropa, Pribumi Indonesia, dan etnis Tionghoa). Sejak 1816, sebagian kecil dari anak-anak priyayi diizinkan bersekolah di sekolah dasar keluarga Belanda. Pada tahun 1848, suatu tipe kedua dari sekolah dasar didirikan untuk membekali keterampilan anak-anak pribumi Indonesia untuk bisa bekerja sebagai pegawai di pemerintahan kolonial. Sebagai tambahan, pada tahun 1851, sejumlah Lembaga pendidikan dibuka dengan tujuan mempersiapkan Pribumi Indonesia bekerja memenuhi kekurangan tenaga pekerjaan teknis (seperti vaksinator dan penyelia pertanian). Meski begitu, bagi kebanyakan masyarakat Indonesia, pendidikan kala itu dianggap sebagai barang mewah yang tidak terjangkau.

Dekrit Ratu Belanda Nomor 44, yang diundangkan pada tahun 1893, melahirkan harapan bahwa kuantitas dan kualitas pendidikan yang disediakan untuk Pribumi Indonesia akan meningkat. Peraturan ini menetapkan dua jenis sekolah yang selanjutnya akan melayani anak-anak Indonesia: sekolah dasar berkelas satu (*Eerste Klasse*) untuk anak-anak bangsawan dan sekolah dasar berkelas dua (*Tweede Klasse*) untuk rakyat jelata.<sup>6</sup> Pada tahun 1907, jenis sekolah kelas ketiga didirikan: *Volksschool*, atau sekolah desa, dibuat sebagai sekolah dasar murah bergaya Barat rakyat jelata. Sayangnya, ketiga jenis sekolah yang didirikan sebagai amanat Dekrit Ratu No. 44 mengalami kekurangan pendanaan, sekaligus guru yang berkualitas. Kualitas pengajaran tidak memadai dan bergantung pada dukungan keuangan tambahan dari masyarakat setempat (van der Veur 1969). Kombinasi faktor pengajaran berkualitas

---

<sup>5</sup> Koentjaraningrat. 1975. *Introduction to the Peoples and Cultures of Indonesia and Malaysia* (San Francisco: Cummings Publishing Company).

<sup>6</sup> Djojonegoro, Wardiman. 1997. 119

rendah dan pendanaan yang dibebankan pada orang tua membuat banyak sekali keluarga Pribumi yang tidak mampu menyekolahkan anak-anak mereka.

Selama Perang Dunia II, bentuk dan fokus pendidikan di Indonesia masih didikte oleh kekuatan asing lainnya. Ketika Jepang menggantikan Belanda sebagai penguasa Indonesia pada tahun 1942, mereka mengadakan perombakan total terhadap sistem pendidikan. Berbagai sistem yang telah beroperasi di bawah Belanda dikonsolidasikan menjadi satu operasi yang meniru sistem pendidikan Jepang. Sekolah diselenggarakan untuk mendukung perang Jepang dan mewujudkan "Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya". Selama pendudukan Jepang itu, pelajaran sekolah terutama terdiri dari latihan fisik, militer, dan indoktrinasi budaya Jepang. Di bawah kekuasaan Jepang aturan, kualitas dan kuantitas pengajaran menurun secara signifikan. Antara 1940 dan 1945, jumlah sekolah dasar menyusut 30%, sementara jumlah siswa sekolah menengah pertama merosot 90%.<sup>7</sup>

Selama pemerintahan Belanda dan Jepang, sekolah diselenggarakan untuk mendukung kekuatan kolonial, bukan untuk mengembangkan kapasitas intelektual pribumi. Namun lembaga pendidikan keagamaan tidak mengikuti pola demikian, sebagian besar sekolah keagamaan ini berfokus pada pelajaran agama dan pendidikan moral. Terlebih lagi, umumnya sekolah-sekolah agama ini diselenggarakan dengan pola tertutupan (isolasi); sehingga mereka tidak termasuk dalam lingkup pilihan pendidikan kolonial. Sebagai akibatnya faktor demikian, saat Indonesia merdeka tahun 1945, sistem pendidikan yang bertahan terfragmentasi dan tidak fokus. Juga menyebabkan kurangnya ketersediaan guru berpengalaman.

### **Sistem Pendidikan di Awal Kemerdekaan**

Presiden pertama, Sukarno, bersama para kaum terpelajar pendukungnya, memandang pendidikan sebagai kunci menghapus sekat antar kelas social, juga mengurangi kesenjangan antara masyarakat kaya dan miskin. Pada bulan Desember 1945, sebuah panitia berisi para pejabat pemerintah menyusun suatu kerangka perencanaan sistem pendidikan nasional pertama di Indonesia. Prinsip utama yang tertuang dalam dokumen tersebut berintikan pada penolakan sitem pendidikan Eropa. Kala itu, semangat para arsitek pendidikan nasional adalah berusaha membuat institusi pendidikan yang anti-elitis, anti-diskriminatif, dan anti kapitalis.

Kerangka rencana sistem pendidikan baru ini rupanya terlihat mengabaikan keberadaan pesantren atau madrasah. Sebagai tanggapan atas protes yang diajukan umat Islam pada tahun 1946, pemerintah Sukarno membentuk Kementerian Agama (Kemenag) untuk mengurus urusan keislaman, seperti perkawinan, perkara pengadilan, masjid, dan haji. Kemenag juga diberi tanggung jawab untuk mengawasi seluruh pesantren dan madrasah.<sup>8</sup> Meskipun pendirian Kemenag dipandang sebagai akomodasi

---

<sup>7</sup> Ibid hal 162

<sup>8</sup> Mujiburrahman. 2006. *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order* (Amsterdam: Amsterdam University Press/ISIM).

kepentingan umat Islam, pemerintah tidak secara formal menganggap pendidikan Islam sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional. Dikotomi ini di kemudian hari menjadi isu kontroversial dan perdebatan kebijakan pendidikan nasional.

Momentum kebebasan menciptakan suatu sistem pendidikan baru terbukti sejak awal menjadi dinamis dan melibatkan banyak pemikiran. Di satu sisi, pembuat kebijakan nasional pendidikan harus segera memberikan arahan kerja kepada para birokrat yang baru diangkat, di sisi lain mereka juga menavigasi jalur yang tidak dikenal sebelumnya. Pasca puluhan tahun sekolah hanya diperuntukan untuk kelas elit, desain pendidikan nasional di awal kemerdekaan ini harus memberikan akses kepada anak-anak yang orang tuanya tidak menikmati koneksi atau status khusus. Di bawah kepemimpinan Sukarno, pemerintah berupaya keras mewujudkan tersedia jenjang pendidikan dasar untuk semua anak Indonesia.

Sistem sekolah negeri yang awal mula ditetapkan terdiri dari sekolah dasar, sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas, sekolah kejuruan dan beberapa perguruan tinggi. Sekolah kejuruan, dibuka bagi lulusan sekolah dasar, termasuk di dalamnya sekolah kerajinan, tiga jenis lembaga pendidikan teknik umum, dan sekolah keguruan. Antara 1945 dan 1950, jumlah siswa sekolah dasar dan sekolah menengah naik dua kali lipat. Kenaikan paling dramatis terutama terjadi pada jenjang pendidikan dasar.

Pada dekade awal kemerdekaan, bentuk lain dari gejolak politik yang melanda Indonesia adalah terjadinya perdebatan terkait hubungan pendidikan dengan pembangunan bangsa. Bahwa sistem sekolah dipandang sebagai koridor mempersatukan keanekaragaman etnisnya, kultural, bahasa, dan keragaman ekonomi, pemerintah memutuskan agar Bahasa Indonesia digunakan sebagai bahasa pengajaran di semua sekolah negeri. Sekolah bertanggungjawab tidak hanya menanamkan keterampilan akademik tetapi juga budi pekerti warga negara .

Selama masa jabatannya, inflasi dan tingkat pengangguran meningkat tinggi. Strategi Presiden untuk mengurangi pengangguran dan memperluas basis dukungannya adalah dengan memperluas lembaga birokrasi. Pada tahun 1965, di sana " di elit politik tersebar luas perasaan bahwa sistem politik di bawah Soekarno tidak bisa dipertahankan lebih lama".<sup>9</sup> Ketika Soekarno dipaksa turun dari kekuasaannya pada bulan September tahun itu, bangsa ini dalam kekacauan ekonomi, politik, dan sosial.

### **Upaya Pembaruan Pendidikan Kekinian**

Berakhirnya Orde Baru menciptakan pergolakan tetapi juga melahirkan harapan perubahan signifikan dalam bidang pendidikan, khususnya kelembagaan sekolah. Setelah pergantian rezim pemerintahan, para pendidik menikmati kebebasan dan pengaruh lebih besar daripada di era Soeharto. Pada tahun 1999, DPR mengesahkan dua undang-undang (UU 22 dan 25 Tahun 1999) yang memperluas ruang kebijakan

---

<sup>9</sup> Crouch, Harold. 1978. *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press).

desentralisasi. Pejabat Kemdikbud memanfaatkan kebijakan ini dan mendukung sejumlah inisiatif yang dirancang untuk meningkatkan otoritas guru dan pemangku kepentingan pendidikan lokal. Penguatan kontrol pemerintah daerah terhadap sekolah demikian didukung oleh revisi kurikulum (seperti penambahan muatan lokal ke dalam kurikulum nasional), pembentukan komite sekolah (termasuk orang tua dan perwakilan unsur masyarakat), dan upaya meningkatkan proses KBM yang lebih menarik.<sup>10</sup> Semua strategi ini dilaksanakan dengan tujuan meningkatkan standar dan tingkat prestasi sekolah.

Melalui UU No. 14/2005, pemerintah berupaya meningkatkan kualifikasi guru, kesejahteraan, dan efektivitas pengajaran.<sup>11</sup> Undang-undang ini mengembangkan prasyarat sertifikasi guru. Guru bersertifikasi selain harus membuktikan komitmen profesionalitasnya, juga harus mampu meningkatkan kualitas pengajaran mereka. Sejauh ini, penelitian terhadap dampak sertifikasi guru masih menggambarkan ambiguitas. Di sisi positifnya adalah profesi guru menjadi pilihan karir yang lebih menarik ketimbang era sebelumnya terutama karena adanya tunjangan gaji yang diperoleh guru sertifikasi. Di sisi lain, UU 14/2005 belum bisa menjamin adanya peningkatan kualitas pengajaran terutama adanya kenyataan bahwa sebagian pendidik belum bisa menyesuaikan diri dengan amanat UU 14 karena sikap dan praktik lama yang telah mengakar.<sup>12</sup>

Strategi lain yang digunakan dalam upaya meningkatkan standar pendidikan adalah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Setelah Orde baru, pemerintah berusaha menguatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sekolah, standar KBM.<sup>13</sup> Pada 2004, Kurikulum baru berbasis kompetensi (KBK) diujicobakan di beberapa sekolah. Untuk mendukung KBK, diperlukan pengembangan pola pikir guru, keterampilan, dan kompetensi khususnya demi efektifnya pengajaran konstruktivis. Untuk memfasilitasi tujuan ini, peran instruktur, dua program pendukung diinisiasi: KKG (Kerukunan Keluarga Guru), di tingkat dasar, dan MGMP (Musyawarah Guru Mata Pelajaran), di tingkat menengah. Baik KKG maupun MGMP mendorong para pendidik untuk berbagi pengalaman dan keahlian satu sama lain. Forum-forum ini memberikan bentuk pengembangan profesional yang berkelanjutan, yang memungkinkan mereka fokus pada masalah mereka yang paling mendesak. Pemerintah juga merevisi ujian nasional (Ujian Nasional, atau UN) dalam upaya untuk memastikan bahwa semua siswa Indonesia memenuhi standar kompetensi nasional. Di masa lalu, ujian nasional telah

---

<sup>10</sup> Bjork, Christopher. 2003. "Local Responses to Decentralization Policy in Indonesia," *Comparative Education Review* 47(2): 184–216

<sup>11</sup> Raihani. 2014. *Creating Multicultural Citizens: A Portrayal of Contemporary Indonesian Education* (New York: Routledge).

<sup>12</sup> Abdullah, Umar, 2015. "Learning Through Teacher Professional Training: English Teacher Certification Program in Indonesia" (Ph.D. Thesis. Columbus: The Ohio State University: Graduate Program in Education Teaching and Learning).

<sup>13</sup> Parker, Lynn and Raihani. 2011. "Democratizing Indonesia Through Education? Community Participation in Islamic School," *Educational Management Administration & Leadership* 39(6): 712–32.

menciptakan kecemasan ekstrim di kalangan orang tua. Untuk sukses UN, wali siswa sampai meminta guru untuk mengadakan sesi pembelajaran khusus UN, menggelar doa bersama sebelum sesi ujian, dan, yang paling disayangkan, mendiamkan kecurangan sekolah memanipulasi hasil ujian. Menanggapi kritik tersebut, pemerintah menghilangkan UN sebagai penentu kelulusan SMA; sebagai gantinya, skor UN digunakan hanya sebagai sumber informasi untuk perbaikan pendidikan.

Salah satu hasil positif dari inisiatif reformasi kurikulum yang diperkenalkan di milenium baru melibatkan sinkronisasi kurikulum antara sekolah umum dan madrasah. Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Tahun 2003 memfasilitasi integrasi pendidikan Islam dan umum ini. Undang-undang ini menetapkan bahwa lembaga agama dan publik harus mengikuti kurikulum inti yang sama (walaupun madrasah akan menawarkan beberapa mata pelajaran agama tambahan). Melalui integrasi ini, pemerintah secara simbolis menyatukan semua lulusan sekolah sebagai warga negara Indonesia, sama-sama siap berkontribusi dalam persatuan dan pembangunan nasional. Meskipun beberapa masalah manajerial dan komunikasi dalam proses ini, unifikasi Kemendikbud dan Kemenag memperkuat kesetaraan antara keduanya institusi ini.

### **Isu dan Tantangan Kekinian**

Kolonialisme telah mencengkeram Nusantara selama berabad-abad. Dominasi kekuatan asing mengesampingkan kepentingan mencerdaskan pribumi, sehingga orang Indonesia terpaksa memiliki akses pendidikan yang terbatas. Sedikit dari kaum muda belajar membaca dan menulis di sekolah kolonial atau pesantren setempat. Mereka yang paling beruntung diterima di sekolah Belanda dan, setelah lulus, bekerja mendukung administrasi pemerintah kolonial Belanda. Namun bisa dikatakan di bawah pemerintahan kolonial, mayoritas orang Indonesia tidak memiliki satupun akses pendidikan formal. Akibat kurangnya keterampilan yang dibutuhkan untuk keluar dari kemiskinan dan meningkatkan status sosial, hidup masyarakat Indonesia terkekang di kerja-kerja pertanian semata.

Dalam kurun tahun-tahun pasca kemerdekaan, pemerintah gencar mengembangkan sistem pendidikan nasional. Kelembagaan pendidikan nasional yang awalnya terfragmentasi, dikonsolidasikan menjadi satu kesatuan, seiring pendirian sekolah-sekolah di seluruh pelosok nusantara. Angka partisipasi sekolah dan angka warga melek huruf dan berhitung melonjak. Sekolah memusatkan perhatiannya pada upaya membekali siswa dengan keterampilan membaca dan berhitung, untuk bertindak sebagai warga negara yang baik.<sup>14</sup>

Setelah tujuan tersebut tercapai, Kemendikbud mengalihkan fokusnya ke tantangan yang lebih kompleks. Pemerintah Indonesia berusaha meningkatkan angka

---

<sup>14</sup> Bjork, Christopher dan Raihani. *Moving Toward Stability, Development of the Indonesian Education System* dalam Robert W. Hefner, *Handbook Of Contemporary Indonesia*, Routledge, New York, 2018

rata-rata lama sekolah, dan menghadirkan bentuk pendidikan yang lebih inovatif dan berkualitas. Namun demikian, upaya untuk memperbaiki kurikulum dan pengajaran, terbukti lebih sulit daripada memperluas akses pendidikan. Pejabat pendidikan mendapati bahwa merubah perilaku rupanya lebih menantang ketimbang membangun gedung sekolah baru. Selain sejumlah tantangan mendasar dihadapi Kemdikbud di dalam upayanya meningkatkan standar pembelajaran, tiga faktor berikut membuat permasalahan pembaruan pendidikan semakin sulit.

### 1. Geografi

Indonesia terdiri dari 257 juta warga tersebar 17.000 pulau. Meskipun kebanyakan warga berbicara Bahasa Indonesia, terdapat sekitar 700 bahasa daerah bahasa.<sup>15</sup> Salah satu faktor yang menjadi tantangan bagi reformasi pendidikan di Indonesia adalah beragamnya kondisi geografis, dan jarak yang memisahkan antar pulau. Kemendikbud bertanggung jawab untuk mengawasi sekitar 140.000 SD, 40.000 SMP, dan 26.000 SMA. Kemampuan menyebarluaskan pedoman kebijakan ke sekolah-sekolah yang menyebar di membutuhkan sumberdaya dan fokus kerja organisasi yang luar biasa apalagi pemantauan implementasi kebijakan Kemdikbud.

### 2. Pluralitas Masyarakat

Meskipun data statistik pendidikan dari Kemdikbud mengungkapkan penurunan drastic buta huruf dan tingkat putus sekolah selama 50 tahun terakhir, capaian itu seolah menutupi disparitas kualitas pendidikan antara wilayah perkotaan, pedesaan dan daerah terpencil. Untuk itu, meski tidak mudah, menjadi relevan dan bermanfaat bila ada upaya merancang kurikulum yang mampu memenuhi kebutuhan seluruh warga di semua pelosok negeri ini. Keanekaragaman bahasa, agama, etnis, taraf ekonomi mempersulit upaya tersebut. Konsepsi tanggung jawab utama sekolah kemungkinan sangat berbeda-beda antar desa, antar daerah, maupun antar pulau. Menengok sejarah panjang bangsa ini, kiranya memperumit upaya menggali khasanah local sebagai bahan merumuskan kebijakan pendidikan di Jakarta. Kritik yang terutama menyoroti tidak meratanya distribusi sumber daya antar sekolah yang tersebar di berbagai pelosok negeri ini, memunculkan pertanyaan atas efektifitas kebijakan Ujian Nasional untuk mengukur prestasi siswa. Bagaimana siswa yang bersekolah di pedalaman Pulau Papua diuji menggunakan standar yang sama dengan siswa bersekolah di Jakarta?

Faktor lain yang memperumit proses reformasi pendidikan di Indonesia adalah kurang kemampuan pendidikan Indonesia menghasilkan warga negara yang menghargai dan mendukung masyarakat berbangsa multicultural. Politik identitas – agama, etnis, gender – semakin menguat, sebagian akibat konstelasi politik global dan keyakinan akan terbangunnya ideology transnasional. Selain kasus tuduhan penistaan agama oleh Basuki Cahaya Purnama, khusus dalam ranah pendidikan, kewajiban

---

<sup>15</sup> Riza, Hammam. 2008. "Indigenous Languages of Indonesia: Creating Language Resources for Language Preservation," in *Proceedings of the IJCNLP-08 Workshop on NLP for Less Privileged Languages* (Hyderabad, India), pp. 113–16.

memakai jilbab hamper di banyak sekolah di Nusantara, sementara di Bali ada upaya pelarangan, menggambarkan bagaimana pendidikan rentan terhadap politisasi. Sementara system pendidikan saat ini, dengan upaya reformasinya belum secara tepat menjawab tantangan ini (Raihani, 2014).

### 3. Kultur Pengajaran

Guru-guru di Indonesia memandang dunia kerja mereka menurut suatu asumsi yang unik, tentang apa yang bisa atau seharusnya dicapai. Ketika pertama kali system pendidikan nasional ditetapkan, para pejabat pemerintah pusat memusatkan kebijakan pada bagaimana menciptakan stabilitas dan persatuan nasional. Hasilnya, guru-guru menafsirkan tanggungjawabnya begitu sempit: menyebarkan berbagai kebijakan dan ideology yang dirumuskan pemerintah pusat. Saat ini Kemendikbud memusatkan diri dalam mengembangkan kualitas kurikulum dan pengajaran, sebuah tanggungjawab baru bagi para guru. Setelah beberapa dekade guru berupaya keras mengikuti apapun perintah atasan mereka, saat ini kementerian minta untuk bekerja secara lebih mandiri – menyusun kebijakan dan menerapkannya di sekolah.

Hal ini tentu memerlukan suatu perubahan peran seorang guru. Sebagaimana McLaughlin temukan, bahwa pengaruh reformasi pendidikan tergantung pada “insentif, keyakinan, dan kapasitas” terhadap individu (guru) agar memiliki inisiatif di sekolah.<sup>16</sup> Kemendikbud mengembangkan kualitas pengajaran cenderung mendelegasikan tanggung jawab secara luas kepada guru, dimana diharapkan mampu memerankan kepemimpinannya dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat. Di sisi lain, guru masih mengalami kekuarangan kapasitas menerapkan kebijakan yang ada. Sebagai contoh, dalam menerapkan KBK dimana memberi ruang ekspresi yang besar pada siswa. Dalam menerapkan KBK, guru belum memiliki kemampuan mengembangkan desain kurikulum. Hanya sebagian kecil guru di Indonesia yang memiliki latar belakang demikian. Hal ini tentu terkait dengan latar sejarah yang menempatkan kinerja guru lebih berorientasi kesetiaan ideology nasional, ketimbang inisiatif maupun kreatifitas. Ketidaksesuaian antara tujuan reformasi pendidikan dan konsepsi tanggung jawab profesi guru sering menghambat reformasi pendidikan di sekolah.

Jika guru diberi tanggung jawab mengembangkan kualitas kurikulum dan pengajaran di sekolah mereka membutuhkan pengembangan motivasi, keterampilan dan rasa tanggung jawab kolektif untuk mewujudkan reformasi pendidikan. Mengembangkan infrastruktur yang memperlakukan guru sebagai tenaga profesional dan memberi dukungan yang diperlukan, agar mampu bekerja mandiri adalah prasyarat fundamental bagi reformasi sistem pendidikan di Indonesia.

---

<sup>16</sup> McLaughlin, Milbrey. 1987. “Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation,” *Education Evaluation and Policy Analysis* 2: 171-8.

**Kesimpulan**

Pasca pendidikan era kolonial Belanda, keberadaan sistem pendidikan nasional mulai dilaksanakan sejak tahun 1945. Bergulirnya perubahan pemerintahan dan kebijakan pendidikan nasional telah menghasilkan sejumlah perubahan kurikulum, pendekatan pengajaran, kualifikasi tenaga pendidikan. Namun demikian, sampai saat ini, baik pemerintah maupun pemangku kepentingan pendidikan nasional memandang bahwa pencapaian pembaruan pendidikan di Indonesia dipandang masih belum sesuai sasaran. Kajian ini menemukan bahwa pembaruan pendidikan nasional menghadapi 3 (tiga) tantangan besar yaitu: Pertama tantangan geografis dimana pemerintah menghadapi kesulitan dalam memastikan efektifitas kebijakan pendidikan dalam rentang wilayah kepulauan yang begitu luas, apalagi untuk pemeratakan kualitas sumberdaya dan institusi penyelenggara pendidikan. Kedua tantangan pluralitas masyarakat, dimana kebijakan pemerintah seringkali dipandang tidak mampu mengakomodir keanekaragaman bahasa, agama, etnis, taraf ekonomi maupun konsepsi tanggung jawab guru dan sekolah yang berbeda-beda antar desa, antar daerah, maupun antar pulau. Ketiga adalah tantangan kultur pengajaran yang tidak bisa dilepaskan dari perspektif kesejarahan kolonialisme maupun arah kebijakan pendidikan di era Orde Lama dan Orde Baru.

## Daftar Pustaka

- Abdullah, Umar, *Learning Through Teacher Professional Training: English Teacher Certification Program in Indonesia* (Ph.D. Thesis. Columbus: The Ohio State University: Graduate Program in Education Teaching and Learning), 2015
- Bjork, Christopher dan Raihani. *Moving Toward Stability, Development of the Indonesian Education System* dalam Robert W. Hefner, *Handbook Of Contemporary Indonesia*, Routledge, New York, 2018
- Bjork, Christopher, *Local Responses to Decentralization Policy in Indonesia*, Comparative Education Review 47(2), 2003: 184–216
- Crouch, Harold. *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press. 1978
- Djojonegoro, Wardiman. *Lima Puluh Tahun Pembangunan Pendidikan Indonesia*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997
- Koentjaraningrat, *Introduction to the Peoples and Cultures of Indonesia and Malaysia* (San Francisco: Cummings Publishing Company), 1975
- McLaughlin, Milbrey, *Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation*, Education Evaluation and Policy Analysis 2, 1987: 171–8.
- Mujiburrahman. *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order* Amsterdam: Amsterdam University Press/ISIM), 2006
- Parker, Lynn and Raihani.. *Democratizing Indonesia Through Education? Community Participation in Islamic School*, Educational Management Administration & Leadership 39(6), 2011: 712–32
- Peacock, James L, *Indonesia: An Anthropological Perspective*, Pacific Palisades, CA: Goodyear Publishing), 1973
- Raihani. *Creating Multicultural Citizens: A Portrayal of Contemporary Indonesian Education*, New York, Routledge, 2014
- Ricklefs, Merle C. *A History of Modern Indonesia Since 1300*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1981
- Riza, Hammam, *Indigenous Languages of Indonesia: Creating Language Resources for Language Preservation*, dalam Proceedings of the IJCNLP-08 Workshop on NLP for Less Privileged Languages (Hyderabad, India), 2008: pp. 113–16
- Steenbrink, Karel, *Pesantren, Madrasah, Sekolah*, Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial, 1994