



Risalah Kebijakan

• • • • Nomor 5, September 2022



Urgensi Standar Nasional Pendidikan yang Lebih Sederhana dan Berorientasi pada Mutu Pembelajaran



Ringkasan

Setelah berlaku selama 16 tahun sejak keluarnya PP No. 19 Tahun 2015, Standar Nasional Pendidikan akhirnya diganti melalui PP No. 57 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 4 Tahun 2022 tentang Standar Nasional Pendidikan. SNP yang berlaku sebelumnya dianggap terlalu kaku dan tidak fleksibel, serta kurang berpengaruh langsung terhadap peningkatan mutu pendidikan. Standar yang kaku tidak sesuai dengan konteks keragaman di Indonesia baik keragaman geografis, demografis, sosial budaya, kemajuan ekonomi, serta karakteristik peserta didik. Melalui studi pustaka dan juga analisis terhadap beberapa praktik baik pendidikan pada beberapa konteks, risalah kebijakan ini menawarkan tiga rekomendasi yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun peraturan-peraturan turunan dari PP, dan sebagai paradigma dalam menyusun standar nasional pendidikan ke depan.

Pertama, pemerintah perlu menyusun standar nasional yang lebih sederhana, baik dari segi jumlah standar yang harus dipenuhi maupun dari sisi substansi standar yang lebih padat dan tidak rumit agar fokus pada peningkatan mutu pendidikan dan mudah untuk diimplementasikan.

Kedua, standar nasional perlu dikelompokkan menjadi standar input, proses, dan output sehingga standar diarahkan untuk berkontribusi langsung terhadap kualitas proses dan hasil belajar. Dengan mengelompokkan standar, satuan pendidikan dan pemerintah daerah yang mengimplementasikan dapat melihat keterkaitan antarstandar.

Ketiga, standar perlu memperhatikan keberagaman konteks pendidikan di Indonesia, sehingga dalam formulasinya lebih fleksibel dan memayungi berbagai kondisi dan kebutuhan yang beragam. Untuk mengakomodasi keragaman, dapat dilakukan pentahapan dalam pemenuhan standar nasional pendidikan.

Konteks

Pendidikan berbasis standar atau yang juga dikenal sebagai *standard-based education*, *competence-based education*, *proficiency-based education*, *standard-based system*, *mastery-based education*, *outcome-based education*, dan *performance-based education* mulai dikenal dalam dunia pendidikan pada tahun 1990-an dengan tujuan memberikan patokan dalam peningkatan kualitas pendidikan secara nasional (Colby, 2018). Namun demikian, standar nasional pendidikan juga dapat meningkatkan kesenjangan capaian pembelajaran antarkelompok siswa jika standar tersebut berhasil menggapai kelompok tertentu, namun gagal menggapai kelompok lain. Sebuah studi di Amerika Serikat menemukan bahwa beberapa jenis standar justru berkontribusi terhadap peningkatan kesenjangan capaian pembelajaran antarsiswa, dalam konteks ini yaitu antarsiswa kulit berwarna dan siswa kulit putih (Harris & Herrington, 2006). Studi ini melihat bahwa standar yang berlaku tidak gagal, melainkan belum menggapai lebih jauh kelompok-kelompok tertentu.

Dalam konteks Indonesia, standar perlu mengakomodasi keragaman yang ada di Indonesia, baik berupa keragaman geografis, sosial ekonomi, budaya, etnis, dan agama. Hal ini menggambarkan bahwa penerapan standar perlu memperhatikan konteks keragaman suatu negara. Untuk itu, aspek pemerataan (*equity*) dan kesetaraan (*equality*) menjadi dua aspek pendidikan yang amat penting dalam implementasi standar nasional pendidikan (BSNP, 2021). Pasal 1 angka 17 UU Sisdiknas mendefinisikan Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai “kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia,” dan Pasal 35 ayat (1) mengatur adanya delapan SNP, yaitu “standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.”

Pada pelaksanaannya, ditemukan beberapa permasalahan terkait implementasi standar nasional pendidikan. *Pertama*, SNP saat ini yang berisi delapan standar dirasa terlalu kaku dan tidak fleksibel, serta tidak berkontribusi langsung terhadap pemenuhan mutu proses dan hasil belajar. Implementasi Standar yang terlalu banyak, kompleks dan *rigid* ini sulit diterapkan karena disparitas kemajuan antardaerah, perbedaan potensi daerah dan sekolah, keragaman lingkungan fisik dan sosial-budaya, dan perbedaan karakteristik peserta didik. Dengan kondisi ini, sulit bagi daerah, satuan pendidikan dan peserta didik untuk mencapai standar yang sama dalam waktu yang sama.

Kedua, sebelumnya, SNP yang disusun berlaku sama untuk semua daerah, padahal situasi, kebutuhan, dan kemampuan daerah berbeda-beda. Bagi daerah tertinggal dan terpencil, SNP yang berlaku tidak realistis untuk dipenuhi sehingga sering kali tidak dianggap relevan. Selain itu, spektrum penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sangat luas dan beragam, dengan berbagai metode pengajaran, kualitas sarana prasarana, serta peserta didik dari berbagai rentang usia. Keragaman ini juga terefleksikan dalam jalur pendidikan nonformal. Pasal 26 ayat (3) UU Sisdiknas mengatur ragam pendidikan nonformal yang meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Akan tetapi Pasal 35 UU Sisdiknas tidak membedakan pengaturan mengenai standar nasional pendidikan menurut jalur pendidikan, yang berarti semua standar nasional pendidikan tetap berlaku baik untuk jalur pendidikan formal maupun jalur pendidikan nonformal. Padahal praktik pendidikan nonformal yang beragam justru memerlukan fleksibilitas dalam pelaksanaannya, bukan standar yang terlalu mengikat.

Risalah kebijakan ini berupaya menawarkan perspektif terkait dengan perubahan standar nasional pendidikan yang lebih sederhana, tidak kaku, namun berkontribusi terhadap mutu. Selain itu, standar nasional pendidikan juga perlu mengakomodasi keragaman kondisi yang dihadapi setiap daerah dan satuan pendidikan. Kajian dilakukan melalui studi pustaka dan analisis terhadap beberapa praktik baik pendidikan pada berbagai konteks, sehingga menjadi landasan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang diperlukan.

Analisis #1: Standar nasional pendidikan yang sederhana, tidak kaku, dan berkontribusi terhadap mutu

Adanya delapan standar yang mengatur segala aspek penyelenggaraan pendidikan dirasa terlalu kaku dan mengikat, serta tidak berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas proses dan hasil belajar. Dalam praktiknya, penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sangat beragam. Terdapat satuan-satuan pendidikan yang diselenggarakan dengan pendekatan yang berbeda dan inovatif. Satuan-satuan pendidikan ini tidak sepenuhnya memenuhi semua standar nasional pendidikan yang ditetapkan oleh pemerintah, tetapi tetap dapat mencapai standar kompetensi lulusan yang diharapkan. Selain karakteristik satuan pendidikan, pemberlakuan standar nasional pendidikan juga perlu mempertimbangkan keragaman jalur pendidikan. Standar yang sama tidak seharusnya diterapkan secara seragam terhadap berbagai jalur pendidikan yang memiliki kebutuhan berbeda. Penerapan standar pendidikan nonformal seperti pengasuhan anak, kursus, dan PKBM bisa jadi berbeda, sesuai kebutuhan.

Salah satu contoh satuan pendidikan seperti ini adalah sekolah alam. Sekolah alam pada awalnya adalah sekolah yang digagas oleh Lendo Novo di tahun 1998 karena keprihatinan atas biaya pendidikan yang tidak terjangkau oleh sebagian masyarakat. Ide membangun sekolah alam adalah agar bisa membuat sekolah dengan kualitas sangat tinggi, tetapi dengan harga terjangkau. Sekolah alam juga dibangun karena keterbatasan infrastruktur yang memadai, dengan kepercayaan bahwa yang paling utama dalam penyelenggaraan pendidikan adalah guru, metode belajar, dan bahan ajar. Pendekatan yang dominan digunakan dalam konsep sekolah alam adalah siswa diajak untuk melalui serangkaian kegiatan untuk melakukan (pengamalan) dan mendapatkan pengalaman, yang kemudian ditempatkan dalam struktur. Pendekatan ini berbeda dengan pendidikan formal pada umumnya di Indonesia, di mana pelajar mempelajari buku pelajaran terlebih dulu, baru kemudian mengamalkan apa yang dipelajari. Contoh lain dari satuan pendidikan dengan pendekatan inovatif adalah Qaryah Thayyibah yang memilih jalur nonformal sebagai Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM). Qaryah Thayyibah mengembangkan kurikulum sendiri yang tidak mengacu kepada kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah, dan siswa dapat ikut menentukan apa yang akan dipelajari (Hasim, 2020; Bahrudin, 2007; dan Damayanti & Wicaksono, 2020). Tempat belajar juga dapat dilakukan di mana saja, tidak harus di ruang kelas—Qaryah Thayyibah misalnya, tidak memiliki gedung sekolah ataupun laboratorium. Namun demikian, kualitas lulusan dari Qaryah Thayyibah telah dikenal bukan hanya di tingkat nasional, namun juga di tingkat internasional.

Pendekatan pembelajaran yang lebih inovatif berhubungan dengan kualitas yang dihasilkan. Studi yang dilakukan oleh Huang menunjukkan bahwa pendekatan pembelajaran yang inovatif berpengaruh signifikan terhadap kapabilitas inovasi (Huang, 2018). Standar pendidikan di Indonesia yang cenderung kaku akan mempersulit inovasi dan berdampak pada kualitas dan kinerja sumber daya manusia yang dihasilkan. Berdasarkan laporan *Global Innovation Index* (2020) tentang peringkat ekonomi dunia menurut kemampuan berinovasi, Indonesia masih berada di peringkat 85 dari 131 negara. Orang dewasa di Indonesia yang “berkinerja tinggi” pada persentil ke-90 mendapat skor 263, lebih rendah dari rata-rata orang dewasa negara-negara OECD pada skor 271 dan lebih rendah dari rata-rata orang dewasa OECD dengan hanya pendidikan menengah atas pada skor 264. Indeks ini menggambarkan masih minimnya tingkat inovasi di Indonesia.

Oleh karena itu, pengaturan standar nasional pendidikan perlu mengakomodasi inovasi, keragaman, dan inisiatif pendekatan pembelajaran yang akan selalu berkembang di masa depan. Kajian yang dilakukan oleh Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan memberikan gambaran bahwa standar yang ada saat ini terlalu kompleks, dan karenanya perlu disederhanakan menjadi tiga standar yang wajib dicapai yaitu standar capaian, standar tenaga kependidikan (input), dan standar proses sedangkan standar yang lain cukup menjadi bagian dari atau pendukung bagi keberhasilan pemenuhan tiga standar tersebut (PSKP, 2021).

Analisis #2: Standar nasional pendidikan yang dapat mengakomodasi keragaman

Saat ini, standar nasional pendidikan yang ada berlaku sama untuk semua daerah, padahal situasi, kebutuhan, dan kemampuan daerah berbeda-beda. Bagi daerah tertinggal dan terpencil, standar nasional pendidikan yang berlaku tidak realistis untuk dipenuhi sehingga sering kali tidak dianggap relevan. Penelitian oleh program *Research on Improving Systems of Education* (RISE) membandingkan identifikasi masalah pembelajaran dan upaya penyelesaiannya di tiga kabupaten di Indonesia, yaitu Way Kanan, Kebumen, dan Bukit Tinggi (Rarasati, 2020).

Dalam diskusi antara peneliti RISE dengan pihak pemerintah daerah Way Kanan, pemerintah daerah mengidentifikasi dua akar masalah, yaitu kepala sekolah tidak memiliki visi/target kerja yang jelas terkait peningkatan hasil belajar, dan tidak ada tuntutan dari orang tua terkait kualitas pembelajaran (SMERU, 2019). Berdasarkan hal tersebut, maka area untuk perubahan yang disepakati adalah sebuah rapor kinerja kepala sekolah yang dibuat berdasarkan beberapa indikator proses dan indikator hasil. Di sini, semestinya standar nasional pendidikan berperan sebagai indikator-indikator tersebut. Akan tetapi, pemerintah daerah menganggap standar nasional pendidikan masih terlalu jauh dari kondisi di daerah, sehingga jika dicanangkan sebagai indikator target dalam rapor, akan tidak realistis. Akhirnya pemerintah daerah membuat indikator-indikator proses baru yang lebih realistis terkait kehadiran guru, ketersediaan buku, pertemuan kepala sekolah dan guru, dan indikator lain berdasarkan praktik sehari-hari di sekolah yang mudah untuk dicapai dan dimonitor. Untuk indikator hasil, pemerintah daerah tetap menggunakan peningkatan hasil tes numerasi dan literasi yang terstandardisasi di tingkat nasional.

Pengalaman pemerintah daerah Way Kanan mengilustrasikan pentingnya pentahapan dalam pemenuhan standar nasional pendidikan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Karena adanya kesenjangan dan titik awal yang berbeda antardaerah, menyamaratakan target pemenuhan standar nasional pendidikan cenderung tidak realistis dan mengurangi relevansi standar nasional pendidikan, terutama pada daerah-daerah yang masih tertinggal. Pengalaman pemerintah daerah Way Kanan tidak bersifat unik: hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kemendikbud pada tahun 2017 menunjukkan bahwa baru 20% satuan pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Indonesia yang dapat mencapai kriteria sebagaimana yang tertuang dalam standar nasional pendidikan yang berlaku (BSNP, 2021). Temuan ini menunjukkan bahwa pengalaman pemerintah daerah Way Kanan relevan untuk banyak pemerintah daerah yang lain. Pemerintah perlu lebih mengakomodasi kondisi Indonesia yang memiliki disparitas antardaerah yang tinggi dengan mengatur bahwa pemenuhan standar nasional pendidikan dilakukan secara bertahap.

Pentahapan level pemenuhan SNP ditujukan untuk memberikan kesempatan kepada pelajar, satuan pendidikan, dan daerah untuk memilih tahapan pemenuhan standar yang sesuai dengan kapasitas mereka saat itu. Pengaturan tersebut konsisten dengan penerapan standar pendidikan di beberapa negara maju, termasuk Singapura, Amerika Serikat, dan Korea Selatan, di mana kebijakan pendidikan tidak bersifat sentralistik (PSKP, 2021).

Pengaturan tersebut juga konsisten dengan hasil survei yang dilakukan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP, 2021) terhadap 358 responden dengan latar belakang berbagai profesi bidang pendidikan pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan (SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK dan PT). Survei itu menemukan bahwa nyaris seluruh responden menjawab setuju atau sangat setuju terhadap keperluan akan standar dengan level berbeda atau standar multilevel. Responden menyatakan setuju atau sangat setuju terhadap pernyataan bahwa peserta didik memerlukan layanan yang berbeda karena terkait perbedaan dalam individu: tingkat kecerdasan, tipe kepribadian, dan gaya belajar (98%); perbedaan pengalaman belajar dan lingkungan (97%); perbedaan potensi dan sumber daya (manusia, keuangan, sarana prasarana) (95%). Dengan mengatur bahwa pemenuhan standar nasional pendidikan dilakukan secara bertahap, pemerintah mendorong pemerintah daerah untuk terus meningkatkan capaian standar nasional pendidikan mereka.

Rekomendasi

1. Penyederhanaan Standar Nasional Pendidikan.

Dari delapan standar nasional pendidikan yang saat ini berlaku, standar yang paling penting adalah standar capaian atau dikenal dengan Standar Kompetensi Lulusan (SKL). Standar capaian merupakan kriteria minimal tentang kesatuan sikap, keterampilan, dan pengetahuan yang menunjukkan capaian kemampuan pelajar dari hasil pembelajarannya pada akhir jenjang pendidikan. Standar capaian merupakan standar yang mengatur tentang capaian pembelajaran atau kualitas lulusan yang dituju. Ke depannya, standar perlu disederhanakan menjadi standar input dan standar proses yang dirancang untuk berkontribusi langsung terhadap pemenuhan standar capaian (SKL). Dengan SNP yang lebih sederhana, tahapan pemenuhan SNP akan lebih mudah dirancang dan diimplementasikan. Penyederhanaan SNP ini juga akan mempermudah perancangan dan penerapan Standar Pelayanan Minimum (SPM). Pada saat ini, keterhubungan antara SNP dan SPM kurang jelas.

2. Pengelompokan Standar Nasional Pendidikan.

Secara umum, pendidikan memerlukan tujuan dan sasaran mutu yang jelas, staf yang kompeten dan berdedikasi, serta lingkungan yang kondusif. Standar-standar di luar standar capaian dapat dikelompokkan menjadi dua standar, yaitu standar input dan standar proses. Standar input merupakan standar terkait hal-hal yang harus ada demi berlangsungnya suatu proses pendidikan. Standar input meliputi standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, dan standar pembiayaan. Sedangkan standar proses merupakan standar terkait proses pembelajaran itu sendiri, yang umumnya mengatur tentang pelaksanaan proses belajar serta kurikulum yang diterapkan. Standar proses meliputi standar isi, standar proses, standar pengelolaan, dan standar penilaian.

3. Pentahapan level pemenuhan Standar Nasional Pendidikan.

Pentahapan ini untuk memberikan kesempatan kepada peserta didik, satuan pendidikan, jalur pendidikan dan daerah yang berada dalam keragaman situasi dan kondisi untuk memilih level standar yang menjamin pencapaian standar tersebut dalam kapasitas yang dimilikinya dalam situasi dan kondisi yang ada dalam waktu yang tersedia. Pentahapan level pemenuhan SNP ini juga dikenal dengan standar multilevel.

Dengan penyederhanaan standar nasional pendidikan, tidak memberlakukan semua standar secara seragam dalam semua konteks, serta menyediakan ruang bagi daerah untuk memenuhi standar nasional pendidikan secara bertahap, diharapkan standar nasional pendidikan dapat tercapai secara berkeadilan dan memenuhi prinsip pemerataan yang berkeadilan.

Daftar Pustaka

- Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP), *Standar Nasional Pendidikan Multilevel Masa Depan*, 2021.
- Bahrudin, A., *Pendidikan Alternatif Qaryah Thayyibah, LKIS Pelangi Aksara*, 2007;
- Colby, R. L. (2018). *Competency-Based Education: A New Architecture for K-12 Schooling*. Harvard Education Press.
- Damayanti, A.F., Wicaksono, H., 'Model Pendidikan Pengembangan Potensi Diri Komunitas Belajar Qaryah Thayyibah, Kota Salatiga', *Solidarity: Journal of Education, Society and Culture*, 2020, 9(2), halaman 990-999.
- Global Innovation Index 2020: Indonesia, disadur dari https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020/id pada tanggal 26 Mei 2021
- Harris, Douglas N., and Herrington, Carolyn D. "Accountability, standards, and the growing achievement gap: Lessons from the past half-century." *American journal of education* 112, no. 2 (2006): 209-238.
- Hasim, M., 'Pembelajaran Berbasis Masyarakat di SLTP Alternatif Qaryah Thayyibah Salatiga', *Analisa: Journal of Social Science and Religion*, 2020, 17(2), halaman 263-274;
- Huang, S., 'Effect of Innovative Education on Innovation Capability and Organizational Performance in High Tech Industry'. *Eurasia Journal of Mathematics, Science and Technology education*, vol. 14, no. 3, 2018, hal. 777-784
- Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan (PSKP), *Naskah Kajian Konsep dan Bentuk Standar Pendidikan Masa Depan*, 2021
- Rarasati, N., *Learning to run before walking: A system-level analysis of education in Indonesia*, RISE Programme Indonesia, dipaparkan di The Australian National University, Canberra, pada tanggal 19 Februari 2020.
- SMERU, Program RISE di Indonesia, *Rancangan Penelitian Laboratorium Pembelajaran: Way Kanan*, 2019.

Risalah Kebijakan ini merupakan hasil dari penelitian/kajian yang dilakukan oleh **Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan**

Untuk informasi lebih lanjut dapat menghubungi:
Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan
Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan
Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi
Kompleks Kemdikbud, Gedung E, Lantai 19
Jl. Jenderal Sudirman-Senayan, Jakarta 10270
Telp. 021-5736365, 5713827



Tim Penyusun

**Amaliah Fitriah
Nur Berlian Venus Ali
Pandu Ario Bismo**